

Forum za sigurnosne studije (FoSS)
Forum for Security Studies

Forum za sigurnosne studije

IZDAVAČ: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
– Centar za međunarodne i sigurnosne studije (CeMSS)
ZA IZDAVAČA: prof.dr.sc. Lidija Kos-Stanišić

SUIZDAVAČ 1. BROJA: SKD Prosvjeta, Berislavićeva 10, 10 000 Zagreb

GLAVNA UREDNICA: Ružica Jakešević
IZVRŠNA UREDNICA: Marta Zorko

ADRESA UREDNIŠTVA
Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb
TEL: +385 1 4642 000
FAKS: +385 1 4655 316
E-MAIL: godisnjak.foss@gmail.com

UREDNIŠTVO

Robert Barić, Centar za obrambene i strateške studije GSOSRH, Zagreb
Slavko Barić, Hrvatsko vojno učilište "Dr. Franjo Tuđman," Zagreb
Goran Bašić, Institut društvenih znanosti, Beograd.
Vlatko Cvrtila, Veleučilište VERN, Zagreb
Nemanja Džuverović, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Beogradu
Anton Grizold, Fakultet društvenih znanosti Sveučilišta u Ljubljani
Damir Kapidžić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Sarajevu
Lidija Kos-Stanišić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Đana Luša, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Dario Malnar, Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, Zagreb
Robert Mikac, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Mirza Smajić, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Sarajevu
Tibor Szvircsev Tresch, Švicarska vojna akademija, ETH Zürich
Siniša Tatalović, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Vladimir Vuletić, Filozofski fakultet Sveučilišta u Beogradu
Mitja Žagar, Fakultet društvenih znanosti Sveučilišta u Ljubljani

DIZAJN: Ruta
LEKTURA I KOREKTURA: Ružica Jakešević
TISAK: HL print d.o.o.

FINANCIJSKA POTPORA ZA OBJAVLJIVANJE 1. BROJA: Savjet za nacionalne manjine
Republike Hrvatske

Časopis izlazi jednom godišnje.

Cijena broja: 50,00 kuna

Naklada: 300

TEMA BROJA: Nacionalne manjine, migracije i sigurnost

U ovom broju su objavljeni radovi sa 20. Međunarodne znanstvene konferencije Nacionalne manjine u demokratskim društvima, koja je održana na Brijunima od 19. do 22. svibnja 2016. godine. Konferenciju je organizirao Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu u suradnji sa Zakladom Friedrich Ebert, Savjetom za nacionalne manjine Republike Hrvatske i SKD Prosvjeta.

Forum za sigurnosne studije (FoSS) Forum for Security Studies

ZNANSTVENI GODIŠNJAK

Fakultet političkih znanosti
Sveučilišta u Zagrebu
Centar za međunarodne i sigurnosne studije
God. 1, br. 1, 2017.

Sadržaj

- 6** Uvodnik
RUŽICA JAKEŠEVIĆ
- 8** **SLAVEN RAVLIĆ:**
Nacionalne manjine i dvojno državljanstvo
- 33** **VLADIMIR VULETIĆ, JELENA PEŠIĆ:**
Utjecaj migrantske krize na lokalne zajednice u Srbiji i na mogućnosti za integraciju migrantske populacije
- 44** **GORAN BAŠIĆ:**
Multikulturalizam: kako dalje?
- 73** **JASMINKA SIMIĆ:**
Prava migranata – poštovanje univerzalnih ljudskih prava ili pravo na razvoj
- 97** **VLADIMIR KOTUROVIĆ I SUZANA BOŠKOVIĆ:**
Razvoj Politike azila EU
- 130** **ROBERT MIKAC, FILIP DRAGOVIĆ:**
Masovne migracije: izazovi, posljedice i put naprijed
- 153** **MIRZA SMAJIĆ:**
Sigurnosni aspekti migracijske krize: između humanosti i oblikovanja novih “umjetnih” manjina
- 168** **DRAGAN ĐUKANOVIĆ:**
Manjinska pitanja na Zapadnom Balkanu – njihov značaj i stalna bilateralna aktualizacija
- 192** **DUŠAN JANJIĆ:**
Kontekst manjinske politike u Srbiji
- 211** **KSENIJA MARKOVIĆ:**
Izazovi političke integracije nacionalnih manjina uz poseban osvrt na parlamentarne izbore 2016. godine u Srbiji
- 240** **DANIJELA VUKOVIĆ-ĆALASAN:**
Politika multikulturalizma i politička participacija Roma u Crnoj Gori

Uvodnik

Forum za sigurnosne studije (FoSS) je novi godišnjak u kojem se objavljuju znanstveni i stručni radovi, rezultati znanstvenih istraživanja, studije, prikazi i recenzije knjiga. U Republici Hrvatskoj uočena je potreba za pokretanjem znanstvenog časopisa koji sustavno objavljuje znanstvene radove iz područja sigurnosnih studija, s obzirom da u svijetu postoji mnoštvo primjera kvalitetnih znanstvenih časopisa koji su usredotočeni na različite aspekte sigurnosti: *International Security*, *Security Dialogue*, *Security Studies*, *Contemporary Security Studies*, itd. Objavljivanjem prvog broja Foruma za sigurnosne studije Sveučilište u Zagrebu dobiva znanstveni časopis u ovom području, a Fakultet političkih znanosti (odnosno Centar za međunarodne i sigurnosne studije - CeMSS), kao institucija koja je utemeljila sigurnosne studije u Republici Hrvatskoj, potvrđuje svoje mjesto središnje obrazovne i istraživačke institucije u području međunarodnih odnosa i sigurnosnih studija.

U posljednjih 20-tak sigurnosne studije na Fakultetu političkih znanosti doživjele su intenzivan razvoj kroz uvođenje kolegija na svim razinama studiranja, od preddiplomskog do doktorskog studija. U okviru Centra za međunarodne i sigurnosne studije od osnivanja 2006. godine do danas organiziran je niz znanstvenih konferencija te stručnih i studentskih seminara i škola te je objavljeno pet zbornika radova sa znanstvenih skupova, tri knjige domaćih autora i dva prijevoda udžbenika.

U bogatoj izdavačkoj djelatnosti Fakulteta političkih znanosti, ali i CeMSS-a, uočena je potreba za pokretanjem Godišnjaka u kojem bi se sustavno objavljivali znanstveni tekstovi koji obuhvaćaju sigurnosna pitanja na nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj razini. Pokretanje i kontinuirano objavljivanje Godišnjaka FoSS Fakultetu političkih znanosti pruža dodatnu prepoznatljivost u domaćoj i međunarodnoj znanstvenoj zajednici.

Pri odabiru i objavi radova u Godišnjaku Forum za sigurnosne studije poštuju se najviši standardi za ovu vrstu publikacija u pogledu aktualnosti tema i pridržavanja pravila recenzentskog postupka. Tekstovi u Godišnjaku objavljuju se na hrvatskom ili engleskom jeziku, čime se osigurava vidljivost kako u domaćoj, tako i u međunarodnoj znanstvenoj zajednici i javnosti.

U prvom broju Foruma za sigurnosne studije objavljeni su radovi koji su prezentirani na međunarodnoj znanstvenoj konferenciji "Nacionalne manjine u demokratskim društvima" koja je održana na Brijunima od 19. do 22. svibnja 2016., te nekoliko dodatnih tekstova pristiglih u Uredništvo. Konferencija je održana u organizaciji Centra za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti, Zaklade Friedrich Ebert, Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske i SKD Prosvjeta iz Zagreba. Uredništvo zahvaljuje suorganizatorima za pomoć u objavljivanju prvog proja Godišnjaka.

Glavna urednica,
Ružica Jakešević

Slaven Ravlić*

Nacionalne manjine i dvojno državljanstvo

SAŽETAK: Dvojno državljanstvo postalo je bitna tema demokratske teorije i politike građanstva. Mnoge države s velikim useljinstvom dopuštaju ga ili toleriraju, a mnoge druge vode aktivnu politiku prema zadržavanju ili davanju državljanstva pripadnicima svoje iseljeničke zajednice u svijetu, tzv. dijaspori. Posebnu je važnost dvojno državljanstvo zadobilo u politici građanstva nekih država u srednjoj i jugoistočnoj Europi (Mađarska, Rumunjska, Srbija, Hrvatska) prema pripadnicima svojih manjina u susjednim državama kojima im je omogućeno nerezidentno državljanstvo. Dvojno državljanstvo smatra se posebnim pravom pripadnika manjina – sredstvom zaštite njihovih ljudskih prava te očuvanja nacionalnog identiteta, a takvu intenciju podupiru i europske institucije. U radu se analiziraju specifičnosti politika građanstva u državama s tim tipom dvojnog državljanstva, njihova zasnovanost na etničkom shvaćanju nacije i djelovanju političkih aktera koji ga održavaju, te utjecaj na politike prema manjinama i njihov položaj.

KLJUČNE RIJEČI:
politika građanstva,
dvojno državljanstvo,
nacionalne manjine,
manjinska politika

* Prof.dr.sc. Slaven Ravlić, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
E-MAIL: slaven.ravlic@pravo.hr

Rast dvojnog državljanstva u svijetu proizlazi iz procesa promjena kojima je zahvaćeno suvremeno društvo, država i demokracija: od međunarodnih migracija, opadanja uloge vojske i rata, povećanja važnosti ljudskih prava, veće rodne ravnopravnosti, do nastojanja političkih aktera za nalaženjem dodatnih izvora mobilizacije političke i izborne potpore. Globalizacija je samo osnažila takve procese. S jedne strane, proces ekonomske, političke i sigurnosne globalizacije oslabio je položaj nacionalne države, njezinu unutarnju i vanjsku suverenost, doveo do veće važnosti ljudskih prava i njihove veće međunarodnopravne zaštite, te izmijenio odnos države, državljana i stranaca. U tim su procesima nastala razna “hibridna državljanstva” (dvojno, nerezidentno) koja potkopavaju klasično državljanstvo. S druge strane, slom socijalizma i raspad višenacionalnih federacija (Sovjetskog Saveza, Jugoslavije) donio je fenomene “etničarije” politika građanstva (etničko uključivanje i isključivanje, etnički inženjering) kakvih u Europi dugo nije bilo u takvim oblicima i razmjerima (vidi: Štiks, 2010). Ti su fenomeni bili izraženiji u procesu raspada jugoslavenske federacije jer se pretežno odvijao u okolnostima nasilnih sukoba i rata (usp. Shaw i Štiks, 2012).

Analizirajući politike građanstva u Europskoj uniji, Marc Howard (Howard, 2009: 24-25) napravio je razlikovanje useljeničkog i iseljeničkog dvojnog državljanstva te pokazao da je dvojno državljanstvo liberalni element samo u okviru useljeničkog tipa (kojemu pripadaju države poput Velike Britanije, Irske, Francuske, Belgije, Švedske i sl.), a da kod iseljeničkog tipa, u kojemu se teži integraciji iseljenika u nacionalnu zajednicu i nacionalno građanstvo, a dvojno državljanstvo se onemogućuje ili otežava useljenicima koji ne pripadaju “matičnoj naciji”, ono ima drukčiju narav i funkcije. Čak i države iseljeničkog tipa koje dopuštaju dvojno državljanstvo useljenicima (npr. Italija i Grčka), postavljaju toliko restriktivne uvjete za naturalizaciju da je broj useljeničkih dvojnih državljana vrlo mali. Ipak, i tu je moguće primijeniti “načelo dionika” (stakeholders) Rainera Bauböcka (2007), koje se čini najboljom obranom dvojnog državljanstva: Migranti koji su stalni rezidenti u zemlji useljinstva, ali su zadržali jake ekonomske, socijalne, kulturne i obiteljske veze sa zemljom iseljinstva, imaju opravdan zahtjev za državljanstvom i građanstvom u obje zajednice jer su oni u položaju u kojem će njihov život biti pogođen političkim odlukama u obje države i gdje zaštita njihovih prava može ovisiti o formalnom priznanju njih kao državljana i građana tih država. No dvojno državljanstvo koje prevladava u jugoistočnoj Europi razlikuje se od oba tipa, osobito od useljeničkog. Naziva se transgraničnim dvojnim državljanstvom jer označava državljanstvo za transgranične etničke srodnike koji trajno žive u susjednoj državi, čiji su državljan i građani, a

nisu rezidenti ni dionici u državi čije državljanstvo stječu (vidi: Ravlić, 2014: 539-540).

Zašto je taj tip državljanstva sporan? Prvo, nerezidentno dvojno državljanstvo protivno je temeljima liberalne demokratske države: 1) Protivno je načelima na kojima je utemeljena moderna država jer u minimalnom određenju država je zajednica ljudi na određenom teritoriju pod suverenom vlašću. Ona negira teritorijalnost države, a može imati ekspanzionistički značaj jer se državljanstvo širi na teritorij druge države te izražava volju za njegovim zaposjedanjem; 2) Suprotno je liberalnom načelu da samo oni koji žive u nekoj državi i koji je održavaju mogu uživati prava koja iz toga proizlaze. Taj je argument u američkoj revoluciji izražen geslom “nema oporezivanja bez predstavljanja”, a znači i da “nema predstavljanja bez oporezivanja”. To nije tek načelo liberalnog pokreta 18. i 19. stoljeća. Odnosi se na činjenicu da država ne može postojati bez plaćanja poreza, a njih plaćaju samo oni koji žive na području države te imaju korist od države. No ima širi značaj. To da je država naša država proizlazi iz činjenice da smo mi ti koji je svakodnevno održavamo, da su sredstva kojima ona raspolaže naša sredstva te da jedino oni koji daju (a to čine stalno i svakodnevno, na razne za njih često nevidljive načine) mogu nešto tražiti; 3) Protivno je osnovnom načelu demokracije – vladavini naroda. Demokracija znači da su oni koji vladaju (narod kao skup slobodnih i ravnopravnih građana) istodobno oni koji se moraju pokoravati (kao ljudi, stanovnici, podanici) odlukama koje su oni (ili njihovi predstavnici) donijeli. Suprotno je osnovnom načelu demokracije da o pravilima po kojima demokratska država funkcionira (ustav, zakoni itd.) odlučuju oni koji se tim pravilima ne moraju pokoravati. Drugo, takvo državljanstvo može voditi destabilizaciji država jer izvire iz totalno-etničkog shvaćanja nacije i koristi se kao instrument proširenja nacionalnog građanstva preko državnih granica. Ti se problemi i opasnosti u relevantnim raspravama i međunarodnim dokumentima zaobilaze ili navode tek uzgredno. Na primjer, u izvještaju Venecijanske komisije o preferencijalnom tretmanu nacionalnih manjina od strane njihovih matičnih država (povodom mađarskog zakona iz 2001.) podupire se donošenje preferencijalnih zakona kao pozitivan, novi smjer manjinske zaštite, uz uvjet da se, među ostalim, poštuje teritorijalna suverenost država te prijateljski odnosi među državama (Venice Commission, 2001). Slično je i s Preporukama iz Bolzana o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima Visokog povjerenika OEES-a za nacionalne manjine. Samo se u 11. preporuci upozorava: “Države ipak trebaju osigurati da ovakva stjecanja državljanstva poštuju načela prijateljskih, uključujući dobrosusjedskih odnosa te teritorijalnog suvereniteta, i trebaju se suzdržavati od masovnog stjecanja državljanstva, čak i kad je dvojno državljanstvo dopušteno u državi gdje stjecatelj državljanstva prebiva” (HCNM, 2008: 7). A problem je što transgranično dvojno državljanstvo

potkopava načela demokratske države i vodi njezinoj destabilizaciji, čime ruši temelj sigurnosti i prava manjina. Zato se može pojaviti kao otrovni lijek za same manjine.

Specifičnost politike građanstva u srednjoj i jugoistočnoj Europi

Transgranični tip dvojnog državljanstva snažno je obilježio modele i politike građanstva većine država srednje i jugoistočne Europe. On proizlazi iz snage tradicije integralnog nacionalizma i totalno-etničkog shvaćanja nacije u kojemu je nacija povijesno izniman i homogen etnički individualitet s vlastitom povijesnom sudbinom (vidi: Ravlić, 2013: 175-178), te iz nepostojanja ili nemoći političkih aktera koji zastupaju drukčiju koncepciju. Naime, politika građanstva, kao što je pokazao Rogers Brubaker (1992, 1996), određena je naslijeđenim dominantnim shvaćanjem nacije, pa građansko-republikansko shvaćanje nacije kao zajednice građana (Francuska) vodi uključujućim mjerama useljeničke integracije, dok etničko-kulturno shvaćanje (Njemačka, tranzicijske zemlje) vodi većoj isključivosti prema useljenicima i etničkim manjinama. Pritom je dihotomija građansko-etničko shvaćanje nacije ograničena jer unutar svakog tipa postoje važne razlike koje su bitne za politiku građanstva. Unutar građanskog shvaćanja postoji razlika između liberalnog (britanskog) tipa koji je otvoren i dopušta manjinske kulturne identitete i republikanskog (francuskog) tipa koji je asimilacijski i netrpeljiv prema posebnim identitetima. Razlika je još izraženija unutar etničkog shvaćanja: s jedne je strane konzervativno kulturno-tradicijsko shvaćanje nacije koje se zasniva na zajedničkom jeziku, kulturi, povijesti i političko-državnoj tradiciji, a s druge, totalno-etničko shvaćanje nacije prema kojemu se nacija temelji na zajedničkom etničkom podrijetlu, etničkom kontinuitetu i neprekidnoj borbi za održanje. Prvo je povezano s umjerenim konzervativnim nacionalizmom koji je zaokupljen obranom zajedničke kulture i političko-državne tradicije, mobilizira se zbog osjećaja krajnje ugroženosti tradicionalnih institucija i može se prilagoditi koncepciji demokratskog građanstva, a drugo s radikalnim integralnim nacionalizmom za koga je nacija povijesno izniman i homogen etnički individualitet s vlastitom sudbinom, pa je stalno u borbi za povećanje moći i očuvanje čistoće tog savršenog entiteta te zagovara koncepciju zatvorenog etničkog građanstva. Iz takvih shvaćanja proizlazi različit odnos prema liberalnoj demokraciji i demokratskim institucijama (od potpunog prihvaćanja do negiranja) i različite politike građanstva (od otvorenih i uključujućih do potpuno zatvorenih i isključujućih). Međutim, politiku građanstva ne oblikuje samo naslijeđeno dominantno shvaćanje nacije. Kad bi bilo tako,

teško bi se moglo objasniti promjene politika građanstva u brojnim državama s etničkim shvaćanjem nacije. Jer, i shvaćanje nacije i njome određena politika građanstva stalno se iznova “proizvode” u ideološkom razumijevanju i političkim borbama dominantnih snaga. Politika građanstva je izraz i ishod političkih borbi koje vode dominantne političke snage, a koje se oslanjaju na trajnije ideološke koncepcije koje se stalno iznova preispituju i prevrednuju u suočavanju s novim pitanjima. Christian Joppke (2002) pokazao je da politika građanstva u Europi ovisi o političkim borbama dominantnih aktera u nekoj državi, pa su veliki zaokreti ili kontinuiteti rezultat različitih politika lijevih i desnih vlada prema pitanjima građanstva, a ne etničkih zadatosti. Vlade lijevog centra u Europi tipično favoriziraju povećanje državljan- skih prava imigranata (“deetnizaciju građanstva”), dok vlade desnog centra teže obuzdati takve težnje, uz istodobno proširenje veza zemlje s njezinim iseljenicima (“reetnizaciju građanstva”). Ali u jugoistočnoj Europi ti su procesi nešto drukčiji, što pokazuju politike građanstva i shvaćanje dvojnog državljanstva.

U svojim zakonima o državljanstvu Rumunjska (1991. s izmjenama iz 2003.), Mađarska (2010.), Hrvatska (1991. s izmjenama iz 2011.) te Srbija (2007.) omogućile su svojim etničkim srodnicima u susjednim državama dobivanje nerezidentnog državljanstva. Te zemlje imaju dugu tradiciju etničkog shvaćanja nacije u kojoj je vrlo snažna totalno-etnička koncepcija, koja se temelji na shvaćanju nacije kao harmonične organske zajednice, čiji su pripadnici članovi isključive ljudske zajednice, vrhunске i neprikosnovene vrijednosti, koju treba stalno braniti od raznih neprijatelja i širiti njezinu moć. Njihove politike građanstva shvaćane su kao instrument jedinstva nacije i proširenja nacionalne zajednice preko državne granice. Potaknule su optužbe za ekspanzionizam i revizionizam u državama na koje su bile usmjerene, ali i određene protumjere te jake pritiske na pripadnike manjina. Neke politike građanstva (rumunjska, hrvatska, srpska) izazvale su i izazivaju nestabilnost susjednih država (Moldavija, BiH, Crna Gora). U navedenim zemljama, s iznimkom Mađarske, iako su te politike pogodovale desnim snagama, nije bilo većega ideološko-političkog sukoba oko njih. U Mađarskoj je 2001–04. postojao snažan otpor socijalista i liberala koji je doveo do neuspjeha referendumu o davanju državljanstva Mađarima u susjednim državama 2004., a zasnivao se na liberalno-gradanskom shvaćanju i isticao da to može izazvati rast troškova i poreznog opterećenja građana, regionalnu nestabilnost i nedemokratsko povećanje biračkog tijela, što bi ugrozilo političku ravnotežu u Mađarskoj. Te su snage oslabile, ali mađarska politika nije ni u 2010-im dobila rumunjski smjer, jer je dominiralo konzervativno kulturno-tradicijsko shvaćanje nacije u kojemu se zaštita etničkih Mađara vidi kao sprečavanje asimilacije i čuvanje kulturnog identiteta. Rumunjska je primjer kontinuiteta radikalno etničke politike

građanstva i suglasnosti glavnih političkih snaga oko nje. U Hrvatskoj je, nakon radikalno etnički zasnovane politike građanstva u 1990-im, s dominacijom transgraničnog tipa, na početku 2000-ih poboljšan položaj i prava nacionalnih manjina, a na početku 2010-ih zbilja se “konzervativna normalizacija”: položaj nerezidentnih državljanina je ustavno učvršćen, ali i politički ograničen, a politika dvojnog državljanstva, koja se ističe kao sredstvo jačanja položaja Hrvata izvan Republike Hrvatske, više se legitimira konzervativnim kulturno-tradicijskim argumentima. I u Srbiji se u 2000-im godinama politika građanstva mijenjala, napose nakon osamostaljenja Crne Gore, kad je uvedeno dvojno državljanstvo za “pripadnike srpskog naroda” koji nemaju prebivalište na teritoriju Republike Srbije, prvenstveno transgraničnog tipa, ali je istodobno otvorena mogućnost dvojnog državljanstva izbjeglicama rođenim u drugim republikama bivše Jugoslavije, koje su izbjegle u Srbiju ili u inozemstvo, te pripadnicima drugih naroda ili etničkih zajednica s teritorija Republike Srbije. Kako su se te promjene odvijale? Što ih je potaknulo? Koji su im domašaji? Koliko su na njih djelovale politike građanstva drugih država Europske unije i pritisci koji su dolazili iz institucija EU prema punom ispunjavanju kriterija za primanje u članstvo EU i ponašanja u duhu europskih načela i vrijednosti? Jer, politiku građanstva u državama Europske unije, te u onima koje teže njezinom članstvu ili su ušle u postupak primanja, ne određuje samo dominantna tradicija shvaćanja nacije, te ideološke i političke borbe nacionalnih političkih aktera koji mijenjaju i proširuju polje političke borbe u kojemu se dominantno shvaćanje nacije uvijek iznova “proizvodi”, nego i utjecaj izvannacionalnih i nadnacionalnih aktera iz država članica Europske unije i njezinih institucija, prije svega prevladavajući smjer u politici građanstva u institucijama EU i vodećim državama članicama. Taj je utjecaj osobito jak u razdoblju pristupanja država Europskoj uniji jer moraju dokazati da ispunjavaju kriterije za članstvo, a među temeljnima su poštivanje ljudskih i manjinskih prava.

Četiri povezana slučaja: Rumunjska, Mađarska, Hrvatska i Srbija

Sve četiri države temelje svoju politiku građanstva te svoju politiku prema manjinama na etničkom shvaćanju nacije, te otud razlikuju većinsku naciju, koja ima središnji položaj u državi, te nacionalne ili etničke manjine koje su predmet posebne zaštite. Otud je davanje dvojnog nerezidentnog državljanstva sredstvo jedinstva nacije diljem svijeta. Posebno je osjetljiv položaj manjina koje su od matične države odvojene državnom granicom. Dobivanje državljanstva matične države jamči veću mogućnost očuvanja identiteta i izbjegavanja asi-

milacije, ali i instrumentalizacije državljanstva za svrhe koje mogu nanijeti dugotrajnu štetu manjini te stvoriti političku nestabilnost. Sve su spomenute države i manjine bile izložene takvim rizicima. Sve su mijenjale svoju politiku građanstva i svoju manjinsku politiku. No između njih postoje znatne razlike.

Rumunjska politika dvojnog državljanstva temelji se na dugoj tradiciji totalno-etničkog shvaćanja nacije i integralnog nacionalizma, koja se u 1990-ima izrazila u revizionističkoj politici prema susjednoj Moldaviji s ciljem obnove Velike Rumunjske (usp. Iordachi, 2003, 2004, 2009). Rumunjska je Zakonom o državljanstvu iz 1991. (Law No. 21/1991) uvela pravo na državljanstvo za pripadnike prekograničnih manjina u susjednim zemljama (Moldaviji i Ukrajini), dopuštajući im da zadrže svoje drugo državljanstvo. Tom je politikom uspostavila nerezidentno državljanstvo za većinsko stanovništvo Moldavije, koje je smatrala etničkim Rumunjima, a s ciljem da Moldaviju, nastalu raspadom SSSR-a, s vremenom ukine kao suvereni entitet i priključi Rumunjskoj (odnosno "ponovno ujedini" s Rumunjskom). Ta je politika posebno intenzivno usmjerena na Moldaviju, jer ju je Ukrajina oštro osporila kao revizionističku i ekspanzionističku. Podupirale su je neke moldavske grupe koje su vodile kampanju za ujedinjenje u Veliku Rumunjsku, ali su joj se protivili oni koji Moldavce drže posebnom nacijom. Kao odgovor na rumunjsku politiku, Rusija je etnički ruskom stanovništvu moldavske Pridnjestarske regije dopustila zadržavanje sovjetske putovnice. Vlasti podijeljene Moldavije, čijih 40% stanovništva ima dvojno državljanstvo, usvojile su 2000. zakon koji nalaže denaturalizaciju dvojnih državljana, osim ako su taj status stekli mješovitim brakom. Zakon je imao male učinke, a rumunjska politika građanstva trajno razorne posljedice. Ta je politika imala i politički motiv – pomagala je desnim snagama, ali unatoč tome između glavnih političkih aktera nema razlike u njezinu prihvaćanju. Štoviše, izgledalo je da socijaldemokratska vlada Victora Ponta vodi još rigidniju nacionalističku politiku, što se pokazalo u predsjedničkim izborima 2014., kad je Ponta napadao svog konzervativnog suparnika Klause Iohannisa zbog njemačkog podrijetla i luteranske vjeroispovijesti, a potporu mu je u drugom krugu dao kandidat krajnje desnice, što je navelo mađarsku manjinu da masovno glasa (85%) za Iohannisa, iako je stranka mađarske manjine Demokratski savez Mađara u Rumunjskoj (UDMR) bila koalicijski partner PSD-a u Pontinoj vladi (usp. Geoana, 2014). Ipak, postoje nagovještaji da bi taj tip integralno-nacionalističke mobilizacije mogao opadati, jer bi konzervativno stajalište moglo potisnuti radikalno etničko shvaćanje na desnici, a ljevica bi mogla barem dijelom prihvatiti liberalnije stajalište. To bi dovelo do većeg ideološko-političkog profiliranja glavnih stranaka oko desnog i lijevog centra, a to bi moglo utjecati na promjenu politike građanstva i na prevladavanje ili barem ublažavanje ideološko-identitetskog ra-

scjepa u moldavskom društvu koji je rumunjska politika građanstva osnažila. Tri su bitna razloga za ovakvo predviđanje: prvi je očiti neuspjeh rumunjske politike građanstva, koja nije ostvarila svoje ciljeve, već je čak dovela do suprotnih učinaka jer je transgranično dvojno državljanstvo poslužilo kao "izlazna opcija" za moldavsku prorumunjsku elitu, pa su se mnogi od njih iselili u Rumunjsku (Iordachi, 2004: 249-250); drugi je što je politika transgraničnog dvojnog državljanstva iskrivila ciljeve politike građanstva i potisnula u drugi plan iseljeničko dvojno državljanstvo rumunjske dijaspore koja je važan čimbenik rumunjskog ekonomskog razvoja i rumunjske politike (od 43 izborne jedinice u kojima se bira po najmanje 4 zastupnika i po 2 senatora, jedna je ona u kojoj biraju rumunjski državljani u inozemstvu); te treći, što je ta politika utjecala na otuđivanje manjina u 1990-im, osobito one najjače, mađarske manjine, jer je na zahtjeve te manjine za većim pravima (uključujući neki "niži" oblik dvojnog državljanstva) rumunjska vlast reagirala odbojno, prijeteći joj gubitkom rumunjskog državljanstva (usp. Iordachi, 2003: 31-32), a stranka mađarske manjine UDMR je ipak djelovala kooperativno i težeći suradnji s vodećim rumunjskim strankama postala čimbenik stabilnosti zemlje te utjecala na značajnu promjenu manjinske politike u 2000-ima.

Rumunjska ima jedan od najrazrađenijih sustava zaštite manjina u kojemu je "Parlament [...] središte cijelog procesa" (Protsyk, 2010: 4). Izborni sustav za predstavljanje manjina u parlamentu navodi se kao primjer uspješnog izbornog sustava (Omejec, 2004: 75-77). Nacionalne manjine mogu biti zastupljene u parlamentu, odnosno u Domu zastupnika, kroz razmjerne izbore s kandidacijskim listama i pragom od 5%, koji prelazi mađarska manjina te kroz poseban dodatni sustav rezerviranih mandata za sve manjine, kojim je za devetnaest manjina osigurano dodatnih osamnaest mjesta u parlamentu. Najbrojnija mađarska manjina (6,5% stanovništva po popisu iz 2011.) u parlamentu je dosad bila predstavljena putem stranačke liste "svoje" etničke stranke koja je u parlament ulazila kroz razmjerni sustav. Prema izbornim pravilima, ako manjina ne dobije nijedan zastupnički ili senatorski mandat u izborima, ima pravo na jedan zastupnički mandat pod uvjetom da je u cijeloj zemlji dobila broj glasova koji iznosi barem 5% od prosječnog broja glasova koji je bio potreban za jedan zastupnički mandat. Takav je sustav poticao izbornu mobilizaciju pripadnika manjina. Na izborima 1990. jedanaest manjina osvojilo je rezervirana mjesta, 1992. taj se broj povećao na trinaest, 1996. na petnaest, a nakon izbora 2000. ustalio se na osamnaest. Tih osamnaest zastupnika uobičajeno su stvarali parlamentarnu skupinu manjinskih zastupnika. To im je osiguravalo razmjerni udio u podjeli vodećih mjesta u stalnim odborima Zastupničkog doma, te određeni utjecaj u parlamentarnom odlučivanju, ali samo u pitanjima koje se tiču kulturnih prava manjina, čime se manjinski predstavnici uglavnom bave.

Jedino je mađarska manjina (njezini predstavnici) imala stvarni politički utjecaj.

Mađarska manjina je posredstvom UDMR-a imala velik utjecaj na proces odlučivanja, jer je UDMR u razmjernim izborima uspijevao osvajati značajan broj zastupničkih i senatorskih mjesta (Protsyk, 2010, 8), te mogao rješavati mnoga pitanja koja su se odnosila na mađarsku zajednicu. Sve su etničke skupine bile nadzastupljene, osim Roma, druge po veličine etničke skupine (3,3% stanovništva po popisu iz 2011), koji su podzastupljeni. Naime, nijedna od sedamnest preostalih manjina ne prelazi 0,3% stanovništva (od toga je dvanaest manjina ispod 0,1%, većina znatno ispod toga), a zastupljene su u parlamentu s vlastitim zastupnikom, jednako kao i Romi. Sustav izbora manjinskih zastupnika za Dom zastupnika izgleda krajnje liberalan, ali zapravo potiče inferiorni položaj manjina i njihovo getoiziranje.

Glavni problem manjinske politike je niska razina etničke tolerancije u rumunjskom društvu i tradicionalna netrpeljivost prema manjinama, osobito prema Židovima i Romima. Ta je tradicija iznimno duga i seže u 19. stoljeće. Rumunjska je do 1879. državljanstvo omogućavala samo pojedincima pravoslavne vjeroispovijesti, a Židovima se do 1918. onemogućavalo državljanstvo ili se naturalizacija omogućavala samo na individualnoj osnovi (usp. Iordachi, 2003: 10-12, 17-18 i 21-23). U razdoblju između dva svjetska rata radikalni nacionalizam proizveo je jedan od najsnažnijih fašističkih pokreta u Europi (Legija arkandela Mihaela, poznatija kao Željezna garda), koji se za svog kratkotrajnog vladanja 1940-41. istaknuo okrutnim prognoza Židova. U vrijeme komunističke vlasti ta se koncepcija nacije odražavala u politici građanstva, pa je tako zakon o državljanstvu iz 1971. uzdizao rumunjsko državljanstvo, a načelo *ius sanguinis* shvaćao kao temelj homogene nacionalne zajednice koja izražava "neprekinuti kontinuitet domovine prethodnih generacija" (vidi: Iordachi, 2003: 23; 2009: 187). Istodobno su gušene težnje manjina na autonomiju (osobito mađarske manjine u Transilvaniji), a tajnim sporazumima s Izraelom i Zapadnom Njemačkom iseljavanje "etnički nepoćudnih" (Židova, Nijemaca) pretvoreno je u trgovački posao (za svaku "iseljenu" osobu Rumunjska je dobivala od dvije do pedeset tisuća američkih dolara, ovisno o dobi, obrazovanju i profesiji te osobe). Time su nekada velike etničke skupine – Židovi (4% stanovništva 1930. godine) i Nijemci (4,1% stanovništva), potpuno smanjene (Nijemci na manje od 0,2% po popisu iz 2011., a Židovi na manje od 0,02%).

Nestajanjem Nijemaca i Židova ostala je kao značajna jedino mađarska manjina. Ima vlastitu dugu kulturnu tradiciju, vjerski i jezično odvojenju od većinskog rumunjskog stanovništva. Njihova stranka UDMR postala je važna stranka u rumunjskom političkom životu, kad je od polovice 1990-ih pod vodstvom Bele Marka vodila umjerenu politiku (1999. postaje članica Europske pučke stranke), u

kojoj se prioritet stavlja na "integraciju u Europsku zajednicu" kao cilj koji je "u interesu svih Rumunja" te se nastoje ojačati veze UDMR-a s drugim strankama i kulturna autonomija Mađara postići kroz politiku suradnje i kompromisa. Ulazila je u vladajuće koalicije (ili im davala parlamentarnu potporu), prvenstveno s desnim (1996-2000., 2004-08., 2009-12.), ali i s lijevim strankama (2000-04., 2012-14.) te pridonijela ulasku Rumunjske u EU 2007. I kad je bila u oporbi, imala je utjecaj na politiku vlade. Zaslužna je za uvođenje dvojezičnosti u upravu i pravosuđe u Transilvaniji, osnivanje Mađarskog sveučilišta Transilvanije Sapientia te za donošenje Zakona o manjinama iz 2005. Kako je Rumunjska ušla u EU, gdje je već bila Mađarska, prihvaćanje dvojnog mađarskog državljanstva od 2011. nije stvorilo dramatične probleme u Rumunjskoj. Na to je utjecala i činjenica da opcija dvojnog državljanstva nije jako privlačna jer je manjina rumunjskih Mađara izabrala tu mogućnost.

Rumunjska je 2001. oštro reagirala na mađarsku ponudu svojevrsnoga državljanstva (ali ne državljanstva) etničkim Mađarima u Rumunjskoj, sumnjičeći Mađarsku za istu namjeru kakvu je imala rumunjska politika prema Moldaviji od 1991. Orbánova vlada je 2001. usvojila Zakon o Mađarima u susjednim zemljama (Act LXII/2001), poznat kao Statusni zakon, koji omogućuje mađarske dokumente etničkim Mađarima u susjednim zemljama (te posebna prava kad dođu studirati ili raditi u Mađarsku), ali je on izazvao prosvjede Rumunjske i Slovačke za "revizionistički nacionalizam" te kritike iz Europske unije. Pogoršao je i položaj umjerenog vodstva UDMR-a u Rumunjskoj i njihovu suradnju s vladajućim socijalistima, a potaknuo radikalne nacionalističke snage u UDMR-u da još više radikaliziraju svoje zahtjeve i optužuju vodstvo za politički oportunizam. U prosincu 2004. Mađarska je na inicijativu vladajućih socijalista i liberala održala referendum o tome treba li dopustiti mađarsko (dvojno) državljanstvo Mađarima u susjednim zemljama – Rumunjskoj, Slovačkoj, zajednici Srbije i Crne Gore te Ukrajini. Međutim, referendum nije uspio. Iako se neuspjeh referenduma mogao smatrati znakom promjene koncepcije građanstva i otklonom od integralno-nacionalističke koncepcije, razlozi neuspjeha više su povezani sa strahom mađarskih građana od njegovih učinaka, koje su isticali socijalisti i liberali, osobito strahom od povećanja troškova, izazivanja graničnih nestabilnosti te mogućnostima da novi državljani dobiju status građana i da dođe do masovnog povećanja biračkog tijela, što bi ugrozilo političku ravnotežu u Mađarskoj (Kovács, 2006: 434-438). No neuspjeh referenduma nije zaustavilo Orbána i Fidesz koji je u svibnju 2010., nakon što se vratio na vlast, odmah donio novi zakon o državljanstvu (Act XLIV/2010, u obliku dopuna Zakona o državljanstvu iz 1993. – Act LV/1993), prema kojemu svi Mađari koji žive u susjednim zemljama (ako govore mađarski i mogu dokazati da imaju mađarske pretke) mogu dobiti mađar-

ska državljanstvo, što je izazvalo nove sporove i odgovore u susjednim zemljama (npr. Slovačka je reagirala zakonom prema kojemu svatko uzme strano državljanstvo gubi slovačko). Kao i u drugim slučajevima reetnicizacije građanstva, i u Mađarskoj je bio bitan politički motiv. Istraživanja su pokazala da su potencijalni novi birači iz susjednih zemalja u većini desno orijentirani (prema istraživanju iz 2010. njih tri četvrtine glasalo bi za stranke desnice). Na izborima 2014. prvi put su sudjelovali i mađarski građani s dvojnim državljanstvom bez stalnog prebivališta u Mađarskoj, ali se to nije odrazilo na rezultatima Fidesza, koji je odnio uvjerljivu pobjedu, ali ne toliko kao na izborima 2010. Integralno totalno-etničko shvaćanje građanstva i politike ima danas veliku potporu javnosti, a oslabile su snage (socijaldemokrati i liberali) koje zastupaju drukčiju građansko-liberalnu koncepciju. Ipak, u Mađarskoj, pa i u vladajućem Fideszu, snažno je prisutna umjereno konzervativna kulturno-tradicijska koncepcija nacije, unutar koje se zaštita etničkih Mađara tumači kao sprječavanje njihove asimilacije i čuvanje kulturnog identiteta, pa politika građanstva nije dosad otišla rumunjskim smjerom. Zato omogućavanje mađarskoga dvojnog državljanstva 2011. nije u svim susjednim zemljama izazvalo tako žestoke reakcije koje je 2001. izazvala mnogo blaža varijanta statusnih prava. U tih deset godina mnogo se toga promijenilo. Mađarska je 2004. ušla u EU, a susjedne države jugoistočne Europe, gdje živi značajna mađarska manjina, krenule su istim putem. Uz to, mađarska manjinska politika nije izazivala veće kritike.

Mađarska je etnički homogena država jer po popisu iz 2011. Mađari čine 93,5%. No službeni popis i procjena se značajno razlikuju, pa se procjenjuje da manjine imaju veći udio u stanovništvu (blizu 10%), što se posebno odnosi na najveću manjinu – Rome. Zakonom o pravima nacionalnih i etničkih manjina iz 1993. (Act LXXVII/1993) Mađarska je uvela pravo manjina da formiraju svoje lokalne i nacionalne manjinske samouprave koje jamče kulturnu autonomiju (izmjenama iz 2005. uvedena je regionalna razina). Radi se o izbornim tijelima koja predstavljaju interese nacionalnih manjina na lokalnoj ili nacionalnoj razini. Izbori se održavaju istodobno s lokalnim izborima. Te samouprave imaju pravo osnivanja vlastitih obrazovnih i kulturnih ustanova – škola, muzeja i kazališta, a imaju i pravo veta na prijedloge ako lokalne vlasti rade na pripremi uredbi koje se odnose na kulturna, obrazovna ili jezična pitanja koja se tiču njihove manjine. Imaju i pravo veta u pitanjima imenovanja ravnatelja manjinskih ustanova. Svih trinaest ustavno priznatih manjina uspostavilo je vlastite nacionalne samouprave do 1999. Izmjenama zakona iz 2005. precizirane su ovlasti samouprava i njihov odnos s lokalnim vlastima, transparentnost financiranja te problem izbora članova samouprave koji ne pripadaju manjinskoj zajednici (npr. slučaj u zajednici Jászladány, gdje su neromi predvođeni gradonačelnikovom suprugom bili izabrani u romsku

samoupravu od neromskih birača, s ciljem ograničenja učinkovitosti samouprave, jer je lokalna romska samouprava blokirala izgradnju privatne škole za neromsku djecu, koja bi povećala segregaciju, što je ovim izborom omogućeno). Iako ima prednosti, sustav nije potaknuo veću političku participaciju manjina, osobito najveće romske manjine (vidi: NDI, 2007).

Brojnije priznate manjine u Mađarskoj (Nijemci 1,6%, Slovaci 0,3%, Rumunji 0,3%, Hrvati 0,3%, Srbi 0,1%, Slovenci 0,03%) tradicionalne su manjine, koje su dugo nastanjene i čiji su preci živjeli izmješani s Mađarima u istim naseljima. Kulturne i vjerske razlike nisu ih odvajale od Mađara. Dvojezični su, znaju mađarski jezik i Mađarsku smatraju svojom domovinom. U mjestima u kojima žive čine manjine. Romi su najveća manjina (po popisu iz 2011. ima ih 315 583, odnosno 3,6%, a po popisu iz 1991. bilo ih je 190 046, ali se procjenjuje da ih je oko 500-600 tisuća). Ostali su neintegrirani, iako njihov udio u stanovništvu raste. Tradicionalno problem Roma u Mađarskoj nije toliko kulturno-etnički koliko socijalni. Za razliku od susjednih država, više od tri četvrtine Roma govori samo mađarski. S rastom desničarske populističke mobilizacije Jobbika, Romi su postali objektom veće mržnje i predrasuda (tijekom 2008. i 2009. ubijeno je nekoliko Roma, a više njih bilo je napadnuto). Sama romska zajednica politički nije jedinstvena – najveća romska politička stranka Lungo Drom u dugotrajnoj je koaliciji s Fideszom (od 2001. povezani su formalnim sporazumom, koji su potpisali Viktor Orbán i njezin lider Flórián Farkas, koji je od 2002. član parlamenta), što je omogućilo izbor nekoliko romskih zastupnika na listi Fidesza u mađarski parlament (ali i jedne romske zastupnice u Europski parlament), dok je Nacionalni forum Roma u Mađarskoj bio povezan s mađarskim socijaldemokratima. Međutim, dugotrajniji povlaštenu položaj Lungo Drom i njezina lidera djelovao je na rast korupcije i korupcijske skandale u koji je umiješana romska elita i njezin lider Farkas.

Promjenama izbornog sustava 2012. uveden je jednokružni umjesto dvokružnog sustava, smanjen je broj zastupnika s 386 na 199, a broj mjesta koji se bira sa stranačkih lista na 93, od čega je za manjine zajamčeno 13 mjesta pod specifičnim uvjetima. Svih trinaest priznatih manjina ima pravo da u parlamentarnim izborima predaju svoju manjinsku listu, ali je izborni prag toliko visok da jedino romska i njemačka manjina imaju šansu izabrati svoje zastupnike, dok ostalih jedanaest priznatih manjina može imati svoje glasnogovornike, koji u parlamentu imaju pravo govoriti u njihovo ime, ali ne i pravo glasa (sudjelovanja u odlučivanju). Na izborima 2014. nijedna manjinska lista nije osvojila zastupnički mandat, pa sve imaju glasnogovornike u parlamentu.

Hrvatsko rješenje dvojnog državljanstva tzv. dijaspore proizašlo je iz tradicije integralnog nacionalizma i totalno-etničke koncepcije

nacije, te iz suvremene hrvatske povijesti, posebno u Jugoslaviji, a ne iz procesa transnacionalnih migracija. Hrvatsku dijasporu čine ne samo iseljeni Hrvati i njihovi potomci po svijetu (tzv. iseljena Hrvatska), nego u većini pripadnici hrvatskog naroda koji žive u susjednim zemljama, ponajprije oni u Bosni i Hercegovini koji se nisu iselili iz Hrvatske, nego su tamo uvijek živjeli i njezini su državljani i građani. Svima njima Zakon o hrvatskom državljanstvu iz 1991. (NN 53/1991) omogućio je stjecanje hrvatskog državljanstva bez gubitka njihova prvog državljanstva. Na temelju toga brojni Hrvati diljem svijeta dobili su hrvatsko državljanstvo, iako "neki od njih nisu imali nikakvu razumijevanja na hrvatskom jeziku" (Klasiček, 1998: 85). Napokon, i tu je bio očit politički interes vladajuće stranke HDZ-a da se i s pomoću glasova dijaspore osigura vlast. Ona je zbog toga 1995. i uvedena u izborni proces. Hrvatska je ustavnim promjenama 2010. (NN 76/2010) zajamčila posebnu poziciju "svojih" dvojnih državljanina, a izmjenama zakona o državljanstvu iz 2011. (NN 130/2011) pooštrila je uvjete za naturalizaciju i izričito se odredila protiv dvojnog državljanstva. Strategija o odnosima RH s Hrvatima izvan Republike Hrvatske iz 2011. kao ključni cilj ističe jačanje položaja Hrvata izvan RH ubrzanim pritiskom u hrvatsko državljanstvo, uvođenjem statusa Hrvata bez hrvatskog državljanstva kako bi se očuvale hrvatske zajednice, osobito u zemljama koje ne dopuštaju dvojno državljanstvo, te uvođenje pogodnosti za Hrvate bez hrvatskog državljanstva i one bez tog statusa. Ta koncepcija i politika ima punu potporu javnosti i ne izaziva bitno sukobljavanje glavnih političkih aktera u Hrvatskoj. Desne stranke, posebno HDZ, povremeno ga oživljavaju u integralno-nacionalističkom smjeru, a u tom smjeru onda djeluju brojni mediji. Takve kampanje vode pogoršanju položaja manjina u Hrvatskoj, osobito srpske manjine. Time se, nakon razdoblja bitnog poboljšanja položaja i prava nacionalnih manjina na početku 2000-ih, čini se ponovno stvaraju ideološke pretpostavke za vraćanje na stanje iz 1990-ih. Međutim, pravno-institucionalni model manjinske politike bitno je drugačiji od onoga iz 1990-ih, iako sadrži neke slabosti. Njegov ključni element je ustavnim zakonom određen široki korpus manjinskih prava, koji uključuju i sustav političkog predstavljanja manjina koji obuhvaća sve manjine (usp. Tatalović, 2011: 382-384). Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina iz 2002. (NN 155/2002) zajamčen je standard manjinskih prava koji se smatra značajnim postignućem manjinske politike, ali su u predstavljanju manjina u Hrvatskom saboru ostale važne koncepcijske slabosti (vidi: Omejec, 2004: 67-70). Ustavnim zakonom je u normativnom dijelu napušten pojam autohtone manjine, a nacionalna manjina je određena kao skupina hrvatskih državljanina čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njezini članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska

obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja (članak 5. Ustavnog zakona). Uključene su neke manjine za koje je očito da prema izloženim liberalno-demokratskim načelima trebaju biti uključene (npr. romska manjina). Zajamčena je razmjerna zastupljenost nacionalnih manjina u Saboru (s minimalno pet a maksimalno osam zastupnika, ovisno o udjelu u stanovništvu). No ostala su dva ključna koncepcijska defekta sustava: problematičan koncept manjina s pravom na zastupljenost u Saboru i s njim povezani institut zastupnika više manjina (Ravlić, 2009). Dapače, ti su koncepcijski defekti prošireni i poopćeni. Naime, samo je proširena osnova i obuhvaćenost nacionalnih manjina pa su pored dotad uključenih manjina i sve druge manjine dobile pravo na izbor zastupnika. Time je došlo do nekontrolirane proliferacije prava na zastupljenost, jer su nacionalnim manjinama s tim pravom postale sve manjine koje postoje u popisu stanovništva, čak kad imaju neznatan broj pripadnika. Dakle, pravo koje kao posebno, može biti ograničeno i privremeno, postalo je "opće" i trajno ("stečeno") manjinsko pravo. Time je proširen i sporni sustav zastupnika više manjina (tri od osam zastupnika predstavljaju više manjina: jedan 2 manjine, jedan 5 manjina, a jedan čak 12 manjina). Ne samo da su tim sustavom uspostavljene četiri kategorije nacionalnih manjina (one koje stvarno biraju svoje zastupnike – Srbi tri zastupnika, Talijani i Mađari po jednog; one koji zbog brojčanog nerazmjera gotovo sigurno mogu očekivati da će izabrati svoje zastupnike – Česi; one koji to vjerojatno mogu očekivati – Romi i Bošnjaci, ali i Albanci, u slučaju većeg broja kandidata Bošnjaka, što se zbilo u izborima 2015.; te one koje gotovo sigurno neće izabrati svoje zastupnike), nego su njime dovedena u pitanje temeljna obilježja političkog predstavništva manjina. Naime, osnovno obilježje grupnog predstavništva – to što je u njemu jasno koga zastupnik predstavlja i na koji se način njegova odgovornost može uspostaviti, institutom zastupnika više manjina postalo je sporno. U manjine koje su zajednički birale zastupnika uvrštene su i one manjine koje ne ispunjavaju uobičajene kriterije za predstavljanje manjina (a koji se barem dijelom mogu deducirati i iz inače spornog članka 5. Ustavnog zakona iz 2002.), koje su mehanički stavljene zajedno, a da nisu postojale sličnosti između njih koje bi takvo što mogle opravdati. Koga takav zastupnik predstavlja i kako to čini? Kako se osigurava njegova odgovornost, itd.? To je još upitnije sa stajališta jaza između broja manjina koje biraju zastupnika i broja glasova s kojima je izabran (na izborima 2007. zastupnik 12 manjina izabran je s 351 glasom, a zastupnica Čeha i Slovaka sa 684 glasa). Uz to, sve je upitniji predstavnički legitimitet zastupnika manjina jer tek manji broj pripadnika nacionalnih manjina glasuje za svoje manjinske zastupnike. Naime, pripadnici manjina izašli su na izbore u znatno manjem broju od drugih građana, a od onih koji su glasovali znatno više ih je glasovalo u izborima za opće

zastupnike. Može se zaključiti da model predstavljanja manjina utječe na opadanje izborne participacije pripadnika manjina. Iako je zasnovan na legitimnoj ideji grupnog predstavnništva i izgleda iznimno liberalno univerzalistički jer uključuje sve manjine, čak ako one ne udovoljavaju minimalnim uvjetima za takvo predstavnništvo, sporan je i sa stajališta liberalne univerzalističke ideje prava, ali i sa stajališta političke jednakosti građana, a ne utječe povoljno na političku participaciju pripadnika manjina. Unatoč svemu, hrvatski model ima značajne prednosti u odnosu na prethodno izložene nacionalne modele i politike.

U Srbiji je nerezidentni tip dvojnog državljanstva uveden tek nakon osamostaljenja Crne Gore promjenama Zakona o državljanstvu iz 2004. (SG 135/2004. i 90/2007). Kao što je pokazala Jelena Vasiljević (2012), dvojno državljanstvo u Srbiji nije moglo biti uvedeno u 1990-ima zbog “rascjepa” između ideoloških, “pravnih i retoričkih okvira vladanja” koji su se zasnivali na građanskom shvaćanju i stvarne nacionalističke i ekspanzionističke politike, a nakon toga zbog legitimiranja državne zajednice s Crnom Gorom u izmijenjenom političkom kontekstu. Međutim, uvođenje dvojnog državljanstva 2007. ona i neki drugi autori smatraju znakom liberalizacije srpske politike građanstva. Po tom elementu Srbiju se označava liberalnom, a Crnu Goru “paradoksalno restriktivnom” (Džankić, 2012: 109-111), jer je građanska država u kojoj vlada “netolerancija prema dvojnog državljanstvu”. Ali, o kakvom se paradoksu radi pokazuje uvid u karakter i funkcije srpskog dvojnog državljanstva. Ono ne pripada liberalnom useljeničkom tipu, nego dijelom iseljeničkom, a pretežno transgraničnom tipu. Od stranaca se pri naturalizaciji izričito traži odricanje od prethodnog državljanstva (čl. 14), a dvojno srpsko državljanstvo (čl. 23) dopušta se (“imaju pravo” na njega) etničkim Srbima (“pripadnicima srpskog naroda”) koji nemaju prebivalište na teritoriju Republike Srbije. Istina, dvojno se državljanstvo po odredbama istog članka dopušta (“može biti primljen u državljanstvo”) i izbjeglicama rođenim u drugim republikama bivše Jugoslavije koje su izbjegle u Srbiju ili u inozemstvo, te pripadnicima drugog naroda ili etničke zajednice s teritorija Republike Srbije, koji pismenom izjavom “priznaju Republiku Srbiju kao svoju državu”. Ali te odredbe, iako idu u pozitivnom smjeru, imaju pretežno ideološko-prikrivajuću funkciju. Intencija članka 23 (a ona se može shvatiti iz konteksta u kojemu je 2007. predložen i donesen – rasprave u Skupštini Srbije, stajališta vlade premijera Koštunice te istupa članova vlade, ali i iz tumačenja i uputa Ministarstva unutarnjih poslova i dr.) odnosi se prvenstveno na “pripadnike srpskog naroda” koji većinom žive u susjednim državama (od svake takve osobe se traži da podnese “dokaz o srpskom podrijetlu” i “pismenu izjavu da Republiku Srbiju smatra svojom državom”). Takvim se dvojnim državljanstvom teži proširenju nacionalne zajednice i nacionalnog državljanstva pre-

ko državne granice, prije svega u BiH te u Crnu Goru. Za razliku od 1990-ih, kad se Crnu Goru tretiralo kao “drugu srpsku državu”, etnički i državno neodvojivu od Srbije, nakon njezina osamostaljenja 2006., slična se intencija nastoji provoditi na drukčiji način, pa i politikom transgraničnog državljanstva. Nerezidentni dvojni državljani nisu, međutim, punopravni građani jer po odredbi članka 10 Zakona o izboru narodnih poslanika “pravo da bira poslanika i da bude biran za poslanika ima punoljetan poslovno sposoban državljanin Republike Srbije sa prebivalištem u Republici Srbiji” (SG 35/2000).

Izmijenjeni Zakon o državljanstvu iz 2007. počivao je na etničkom shvaćanju nacije koje je dominiralo u dugom razdoblju, a upisano je i u Ustav Srbije iz 2006. koji je Srbiju odredio kao državu srpskog naroda. Iz tog etničkog shvaćanja izvedena je cijela ustavna i zakonska arhitektura. Ipak, manjinska politika u Srbiji značajno je izmijenjena nakon rušenja autoritarnog režima 2000. i demokratskih promjena 2001-2002., čemu je odgovarao naziv “nova manjinska politika” (vidi: Vujačić, 2012). U Srbiji 1990-ih, kao dijelu tadašnje Federalne Republike Jugoslavije, vođena je politika građanstva koja je bila u funkciji ekspanzionističke nacionalističke politike prema drugim republikama bivše Jugoslavije te unutarnje centralizacije i smanjivanja autonomije Vojvodine i Kosova. Prava nacionalnih manjina bila su “prvo reducirana, potom zanemarivana, a zatim i ozbiljno narušavana” (Vujačić, 2012: 151). U uvjetima nacionalističke mobilizacije rasla je netrpeljivost prema manjinama, koja je kulminirala u otvorenim prijetnjama, nasilju i prisilnom iseljavanju. Iako je nakon rušenja autoritarnog režima uspostavljena bitno drukčija manjinska politika, koncepcija te politike i zakonska rješenja imala su ograničen domašaj jer su proizvele, kao i u drugim državama regije, “segregativni multikulturalizam, koji uspostavlja sistem paralelnih i zatvorenih etničkih politika nacionalnih manjina”, stvara “paralelne kulture” getoiziranih manjina (Vujačić, 2012: 156). Zato koncept kulturne autonomije proklamiran Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina iz 2002. nije bio djelotvoran. Ustav Srbije iz 2006. još je “zacementirao segregativni multikulturalizam” čime je Srbija “slijedila druge države u regiji” koje su se odredile kao nacionalne države većinske nacije i isticale “državotvornost najbrojnije etničke grupe”, što je vodilo “u svim ovim državama segregaciji i getoizaciji manjina” (Vujačić, 2012: 158-159). Ipak, i takav je sustav poboljšao institucionalni položaj i politička prava manjina. Usto, počelo se doista poklanjati pozornost pravima manjina i uvažavati prijedloge manjinskih predstavnika, pa kad se pokazalo da neki segmenti sustava diskriminiraju manjine, postojala je suradnja s manjinskim strankama i sklonost da se unesu promjene. Tako je nakon izbora 2003., kad nijedna stranka ili lista nacionalnih manjina nije ušla u parlament, jer je razmjerni sustav s visokim izbornim pragom od 5% onemogućio ulazak čak i širokoj listi “Zajedno

za toleranciju” koju su činile gotovo sve značajnije stranke nacionalnih manjina (dobila je 4,2 posto glasova), odlučeno da se ukine izborni prag za manjine i uspostavi prirodni prag (vidi: Orlović, 2011: 401-402). Na izborima 2007. i 2008. stranke nacionalnih manjina osvojile su 11 mjesta u parlamentu. No tek se za drugog predsjedničkog mandata Borisa Tadića i koalicijske vlade premijera Mirka Cvetkovića (2008-12.) stvarno poboljšao odnos prema manjinama i njihov položaj. Doneseni su Zakon o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina i Zakon o zabrani diskriminacije (oba 2009.) te osnovan Savjet za nacionalne manjine Srbije, a sklopljeni su i bilateralni ugovori o zaštiti manjina s Hrvatskom, Makedonijom, Mađarskom i Rumunjskom. Uz to, Srbija se opredijelila za europski put, što je podrazumijevalo ispunjavanje kriterija EU, a jedan od najvažnijih je poštovanje ljudskih i manjinskih prava. Zato u 2010-ima dvojno državljanstvo pripadnika manjina ne izaziva velike reakcije ili nacionalističke kampanje. Tako je medijski i politički nepristrano praćena svečanost uručivanja mađarskog dvojnog državljanstva jer je objašnjena kao čuvanje nacionalnog identiteta. Kad su vojvodanski Mađari (najveća manjina s 3,5% po popisu iz 2011., koja, kao i Hrvati s 0,8%, uglavnom živi u Vojvodini) od ožujka 2011. dobivali dvojno mađarsko državljanstvo, među onih tri-deset vojvodanskih Mađara srpskih državljana kojima je na svečanosti u mađarskom konzulatu u Subotici 15. ožujka 2011. prvo uručeno, bili su predsjednik Skupštine Vojvodine, lider Saveza vojvodanskih Mađara te predstavnici političkih, kulturnih i vjerskih institucija. U Srbiji se u lipnju 2012. u okviru nacionalnih manjinskih zajednica procjenjivalo da oko 20 000 Hrvata ima hrvatsko državljanstvo, oko 50 000 Mađara mađarsko, a 40 000 Bošnjaka (koji su treća manjina po brojnosti s 2%, iza Roma s 2,1%, ali za razliku od raspršenih Roma, uglavnom koncentrirana u Sandžaku) ima bosansko-hercegovačko državljanstvo. Brojke su vjerojatno znatno veće (posebno za mađarsko državljanstvo jer je ta opcija tek otvorena, a korist pripadanja državljanima EU-a velika), ali nema pouzdanih podataka. Istodobno, povećao se broj dvojnih srpskih državljana u susjednim državama. Iako se situacija promijenila, dvojno državljanstvo još može izazivati velike nacionalističke mobilizacije usmjerene protiv nekih manjina (Hrvata i Mađara u Vojvodini, Bošnjaka u Sandžaku te Albanaca na jugu Srbije), kao i prema susjednim državama (posebno Crnoj Gori i BiH).

I jedan poseban slučaj: Bugarska

Bugarska je drukčiji slučaj (vidi: Smilov i Jileva, 2009, 2013). Od prvog zakona o državljanstvu 1880. do 1920-ih vodila je liberalnu politiku građanstva, koja se zasnivala na političkom shvaćanju nacije i načelu ius soli u stjecanju državljanstva (osobe rođene na teritoriju Bugarske

automatski su postale bugarski državljani). Usponom autoritarizma polovicom 1930-ih te donošenjem zakona o državljanstvu iz 1940. Bugarska je napravila zaokret prema etničkom shvaćanju koje zadržava i u komunističkom razdoblju. Nakon pada komunističkog režima, uspostave demokracije i zakona o obnovi državljanstva žrtvama represije protiv Turaka i muslimana iz 1990., dijelom obnavlja liberalnu politiku. Od 1990. politika građanstva razvijala se kroz sukobe oko dvojnog državljanstva bugarskih Turaka sa stalnim prebivalištem u Turskoj, koji imaju sva prava bugarskih građana. Na njihovim se glasovima zasniva politička snaga Pokreta za prava i slobode (DPS) koji ih potiče i organizira za izbore, te obično sudjeluje u koalicijskim vladama, što izaziva otpor oporbenih stranaka. Nakon promjene režima 1990., trećina iseljenih bugarskih Turaka iz 1989. se vratila, a ostali su trajno ostali u Turskoj, gdje su dobili državljanstvo. Posebna kategorija su bugarski Turci koji su od 1990-ih odlazili na rad u Tursku, a prema kojima je Turska vodila posebnu politiku ublažavajući vizni režim i jamčeći im stalni boravak ako su spremni glasati na bugarskim izborima, ojačavajući dodatno položaj turske stranke u Bugarskoj koja se ne može predstavljati etničkom jer to nije dopušteno bugarskim ustavom. Time turska država proširuje svoju transnacionalnu političku moć (Kadirbeyoğlu, 2007). Promjenama zakona iz 1981. Turska je počela dopuštati dvojno državljanstvo Turaka u inozemstvu, uz uvjet da osoba koja stječe drugo državljanstvo o tome obavijesti vlast. Pokret za prava i slobode nalazi se u proturječnom položaju: prvo, kao utjecajna stranka ima značajnu ulogu u političkom sustavu i velik koalicijski potencijal, drugo, njezin birački i politički potencijal ovisan je o ishodu borbe oko dvojnog državljanstva, posebno oko nerezidentnog državljanstva, a treće, ta je stranka sporna i sa stajališta temeljnih načela političkog sustava. Naime, bugarski ustav (SG 56/1991) zastupa ideju jedinstvene nacije i izričito zabranjuje posebno etničko opredjeljenje te ne poznaje posebna prava etničkih manjina. U svojim bitnim odredbama on izričito zabranjuje osnivanje političkih stranaka na “etničkoj, rasnoj ili vjerskoj osnovi” (članak 11) te osnivanje političkih stranaka čije je djelovanje usmjereno protiv integriteta države, nacionalnog jedinstva ili potiče rasnu, nacionalnu, etničku i vjersku mržnju (članak 44). Te su odredbe dovele do političke krize nakon parlamentarnih izbora 1991. jer su nastale kontroverze oko Pokreta za prava i slobode, koji je uspješno nastupio na izborima i oblikovao koalicijsku vladu s desnim Savezom demokratskih snaga. Zastupnici Bugarske socijalističke stranke osporavali su pred Ustavnim sudom ustavnost te stranke. Ustavni sud je interpretirajući članak 11. donio odluku kojom je legitimirao tursku stranku, a posredno i tursku manjinu te time nacionalne manjine. Naime, interpretirao je taj članak u smislu da Ustav zabranjuje samo stranke koje su etnički isključive i ugrožavaju ustavni poredak. To je pomoglo turskoj stranci da se potpuno

profilira i afirmira. Postala je jedna od vodećih stranaka u Bugarskoj, o kojoj ovisi uspostavljanje i stabilnost vlade te je ugledna članica Liberalne internacionale (vidi: Smilov i Jileva, 2013: 10-11). Osim toga, stranka je svjesna duboko ukorijenjene antiturske komponente u bugarskoj političkoj kulturi te stalno nastoji ojačati svoju ideološku snagu kroz masovne medije, te osobito kroz izgradnju koalicija s drugim strankama i sudjelovanje u nacionalnim raspravama i forumima. Njezina je izborna snaga rasla od 6% glasova i 24 (od 400) mjesta 1990. i 7,6% glasova i 19 (od 240) mjesta 1997. do 12,5% glasova i 34 (od 240) mjesta 2005., 14% glasova i 37 (od 240) mjesta 2009, 11,3% glasova i 36 (od 240) mjesta 2013. i 14,84% glasova i 38 (od 240) mjesta 2014., te je treća stranka po biračkoj i parlamentarnoj snazi.

I druga kategorija dvojnih državljana – etnički Bugari državljani susjednih država koji su stekli bugarsko državljanstvo po povlaštenom postupku i sva prava bugarskih građana, a nemaju prebivalište u Bugarskoj – izaziva sporove, osobito u Makedoniji, gdje se smatra da dvojno bugarsko državljanstvo pokopava njezinu suverenost. Ali ta kategorija ne izaziva posebne sporove u Bugarskoj. Njezini pripadnici su stjecali koristi, jer je Bugarska članica Europske unije, ali nisu imali obveze. Uz to, etnička definicija Bugara u inozemstvu zaoštrena je u Zakonu o Bugarima koji žive izvan Republike Bugarske (SG 30/2000), koji ih određuje kao osobe stalno nastanjene u inozemstvu kojima je barem jedan roditelj bugarskog podrijetla i koje imaju “bugarsku nacionalnu svijest”. Takva je politika izazvala otpor u Makedoniji, koja je dodatno destabilizirana dvojnim bugarskim državljanstvom, koje je u Bugarskoj shvaćeno kao jedan od čimbenika “očuvanja bugarskog nacionalnog identiteta”. Istodobno je vođena politika gušenja makedonske manjine u Bugarskoj. Ustavni sud Bugarske zabranio je 2000. malu nacionalističku makedonsku stranku OMO-Ilinden, pod optužbom da je protuustavna prijetnja integritetu države i jedinstvu nacije. Time je Ustavni sud interpretirao članak 11. u drukčijem smjeru nego u slučaju Pokreta za prava i slobode 1991. Nakon te zabrane Makedonija je optužila Bugarsku da krši prava Makedonaca u Bugarskoj, a Europski sud za ljudska prava Bugarsku je 2006. zbog toga osudio.

U Bugarskoj je zaštita prava manjina ustavno osigurana primatom normi međunarodnog prava nad bugarskim nacionalnim pravom (članak 5. Ustava). Ta se zaštita odvija na individualnoj osnovi, kao zaštita prava osoba koje pripadaju različitim jezičnim, vjerskim i etničkim skupinama. Štoviše, nakon rušenja komunističkog režima priznata su vjerska i nacionalna prava pripadnika bugarskih Turaka i muslimana koja su povrijeđena za vrijeme totalitarne vlasti. Istodobno, bugarski ustav zabranjuje uspostavljanje kolektivnih tijela koja narušavaju jedinstvo nacije. Otud je svako organizirano političko djelovanje na zaštiti prava manjina u opasnosti da bude protuustavno. Bugarske institucije i politika, vodeće nacionalne stranke i stranka

turske manjine, dosad su uspijevale održati ravnotežu između proturječnih težnji, te stoga politika građanstva izgleda “supstancijalno nekoherentna” (Smilov i Jileva, 2009: 238).

Zaključak

Dvojno državljanstvo može imati važnu ulogu u zaštiti od diskriminacije i očuvanju prava manjina, osobito nacionalnog identiteta. No, u obliku transgraničnog dvojnog državljanstva zasnovanog na totalno-etničkom shvaćanju nacije može biti razorno za demokratsku državu, te za međudržavne odnose, a time i za položaj i prava manjina. Dvojno se državljanstvo zato može shvatiti kao pravo manjina na očuvanje nacionalnog identiteta samo ako politika građanstva matične države napusti taj oblik dvojnog državljanstva te prihvati iseljenički tip s konzervativnim kulturno-tradicijskim shvaćanjem nacije, uz veću otvorenost prema useljeničkom tipu koji podrazumijeva shvaćanje nacije kao zajednice građana. U tom smjeru ide Europska unija, institucionalna struktura i moć koje je postala važan čimbenik nacionalnih politika građanstva. Sve veća integracija uključuje sve razvijeniju institucionalnu strukturu i veću moć europskih aktera (institucija, političkih skupina, vodećih država i njihovih političara). Konceptcija i politika dvojnog državljanstva u nekoj državi članici Europske unije oblikuje se u kontekstu bitnih socijalnih i političkih procesa u njoj, prije svega demografskih i migracijskih, trajnim djelovanjem dominantnog shvaćanja nacije, što se stalno proizvodi pod utjecajem glavnih političkih aktera koji teže ostvarenju svojih političkih ciljeva i prevlasti svojih ideoloških shvaćanja, a na njih utječu poticaji (direktive, preporuke, deklaracije) koji dolaze iz institucija Europske unije. To može objasniti postupni zaokret od odbijanja prema sve većem prihvaćanju ili barem toleriranju dvojnog državljanstva, te smanjivanje razlika između politika građanstva europskih useljeničkih država prema dvojnog državljanstvu između država s dominantno etničkim shvaćanjem nacije i stjecanjem državljanstva po načelu *ius sanguinis* i država s dominantno građanskim shvaćanjem nacije i stjecanjem državljanstva po načelu *ius soli*. Međutim, u srednjoj i jugoistočnoj Europi djelovali su drugi čimbenici koji su povećali razlike između država s etničkim shvaćanjem nacije, pa u nekima i dalje prevladava transgranično dvojno državljanstvo oslonjeno na totalno-etničko shvaćanje nacije, a u drugima je ojačalo iseljeničko dvojno državljanstvo s kulturno-tradicijskim shvaćanjem nacije. Zato tendencija postupnog prihvaćanja dvojnog državljanstva u većini članica Europske unije može prikriti znatne razlike između njih, jer naizgled slične institucije izražavaju različite intencije politika građanstva, pa time imaju i različite političke funkcije.

Preoblikovanje politike građanstva u nizu zemalja koje imaju etnički model nacije (npr. Švedska i Njemačka) pokazuje, unatoč snazi tradicije, kretanje u smjeru sve većeg prihvaćanja građanskog shvaćanja nacije i politika građanstva. Iako taj proces nije nepovratan, a u nekim zemljama ima involucija i regresivnih tendencija, što je pokazalo suočavanje s migracijskom krizom 2015, dominantni smjer koji slijede vodeće zemlje i institucije EU ostao je stabilan. To bi moglo utjecati na one zemlje srednje i jugoistočne Europe, kakve su Hrvatska, Rumunjska i Mađarska, koje su dosad u znatnoj mjeri slijedile totalno-etnički model nacije te politiku transgraničnog dvojnog državljanstva. Štoviše poticaji koji dolaze iz Europske unije u obliku kriterija koje treba ispuniti te povelja i deklaracija kojih se treba pridržavati utječu na države koje se žele uključiti u Europsku uniju ili su u postupku ulaska u njezino članstvo (npr. Srbija). Analiza pet država pokazuje da je u procesu pridruživanja svaka država prihvatila europska pravila zaštite ljudskih prava te izgrađivala svoju politiku građanstva i manjinsku politiku u smjeru veće zaštite manjinskih prava i izgradnje institucionalnog okvira koji ih osigurava. Ali pokazuje i to da u tim državama postoje veliki potencijali za antimanjinsku mobilizaciju.

Slaven Ravlić*

National Minorities and Dual Citizenship

SUMMARY: Dual citizenship has become an important issue of democratic theory and politics of citizenship. Many countries with large immigration permit or tolerate it, and many others lead an active policy of retaining or granting citizenship to members of their community in the world, so-called Diaspora. The dual citizenship has gained particular importance in citizenship policies of some countries in Central and Southeastern Europe (Hungary, Romania, Serbia, Croatia) towards the members of their minority in the neighboring countries where they are allowed non-resident citizenship. Dual citizenship is considered a special right of minorities - a means of protection of their human rights and the preservation of national identity, and this intention is supported by European institutions. This paper analyzes the specificities of citizenship policies in countries with this type of dual citizenship, their dependence on the ethnic understanding of the nation and the work of political actors which are maintaining such understanding, as well as the impact on policy towards minorities and their position.

KEY WORDS: citizenship policy, dual citizenship, national minorities, minority policy.

* Slaven Ravlić, PhD, Faculty of Law, University of Zagreb.
E-MAIL: slaven.ravlic@pravo.hr

Literatura

- Bauböck, Rainer. 2007. The Trade-off Between Transnational Citizenship and Political Autonomy, u: Faist, T., Kivisto, P. (ur.): Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship. Basingstoke: Palgrave Macmillan, str. 69-91.
- Brubaker, Rogers. 1992. Citizenship and Nationhood in France and Germany. London: Harvard University Press.
- Brubaker, Rogers. 1996. Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Džankić, Jelena. 2012. Razumeti državljanstvo u Crnoj Gori, u: Shaw J., Štiks, I. (ur.): Državljeni i državljanstvo posle Jugoslavije. Beograd: Clio, str. 93-117.
- Geoana, Mircea. 2014. Where Now For Romania's Social Democrats?. Social Europe, 10. 12. 2014. Dostupno na: <http://www.socialeurope.eu/2014/12/now-romanas-social-democrats/> (15. 2. 2016.)
- Howard, Marc Morjé. 2009. The Politics of Citizenship in Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joppke, Christian. 2002. Multicultural Citizenship, u: Isin, E., Turner, B. (ur.): Handbook of Citizenship Studies, London: Sage, str. 245-258.
- Iordachi, Constantin. 2003. Citizenship and National Identity in Romania: A Historical Overview. Regio (13), 1: 3-34. Dostupno na: epa.uz.ua/00400/00476/00002/pdf/01.pdf (24. 7. 2015.).
- Iordachi, Constantin. 2004. Dual Citizenship and Policies toward Kin minorities in East-Central Europe: A Comparison between Hungary, Romania and the Republic of Moldova, u: Kântor, Z. i dr. (ur.): The Hungarian Status Law: National Building and/or Minority Protection. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University. Dostupno na: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4_ses/chaptero8.pdf (22. 4. 2014.)
- Iordachi, Constantin. 2009. Politics of Citizenship in Post-Communist Romania: Legal Traditions, Restitution of Nationality and Multiple Memberships, u: Bauböck, R., Perching, B., Sievers, W. (ur.): Citizenship Policies in the New Europe. 2. izdanje. Amsterdam: Amsterdam University Press, str. 177-209.
- Kadırbeyoğlu, Zeynep. 2007. National Transnationalism: Dual Citizenship in Turkey, u: Faist, T. (ur.): Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration. Aldershot: Ashgate Publishing Company, str. 127-150.
- Klasiček, Damir. 1998. Dvojno državljanstvo i neki problemi koji mogu uskoro nastati u primjeni hrvatskog međunarodnog privatnog prava. Pravni vjesnik (14), 1-4: 85-93.
- Kovács, Maria. 2006. The Politics of Dual Citizenship in Hungary. Citizenship Studies (10), 4: 431-451.
- NDI. 2007. The Hungarian Minority Self-Government System as a Means of Increasing Romani Participation, Washington: National Democratic Institute (NDI) Assessment Report, September/October 2006.
- Omejec, Jasna. 2004. Političko predstavljanje nacionalnih manjina u parlamentu: usporedba hrvatskog sa slovenskim i rumunjskim izbornim sustavima. Međunarodne studije (4), 3-4: 59-80.
- Orlović, Slaviša. 2011. Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi. Migracijske i etničke teme (27), 3: 393-417.
- Protsyk, Oleh. 2010. Representation of minorities in the Romanian parliament. Geneva–New York: Inter-Parliamentary Union (IPU), United Nations Development Programme (UNDP).
- Ravlić, Slaven. 2009. Demokracija i političko predstavljanje nacionalnih manjina. Međunarodne studije (9), 3: 8-23.
- Ravlić, Slaven. 2013. Svjetovi ideologije. Zagreb, Podgorica: Politička kultura, CID.
- Ravlić, Slaven. 2014. Dvojno državljanstvo u Europskoj uniji: izvori, tipovi, nacionalne politike. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu (64), 4: 535-560.
- Shaw, Jo (Šo, Džo), Štiks Igor (ur.). 2012. Državljeni i državljanstvo posle Jugoslavije. Beograd: Clio.
- Smilov, Daniel, Jileva Elena. 2009. The politics of Bulgarian citizenship: National identity, democracy and other uses, u: Bauböck, R., Perching B., Sievers, W. (ur.): Citizenship Policies in the New Europe. 2. izdanje. Amsterdam: Amsterdam University Press, str. 211-246.
- Smilov, Daniel, Jileva, Elena. 2013. Report on Bulgaria, EUDO Citizenship Observatory Country Reports. Badia Fiesolana: European University Institute. Dostupno na: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&app=countryProfiles&f=2013-22-Bulgaria.pdf> (12. 7. 2015)
- Štiks, Igor. 2010. Uključeni, isključeni, pozvani: politike državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj. Politička misao (47), 1: 77-100.
- Tatalović, Siniša. 2011. Dvadeset godina zaštite nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Migracijske i etničke teme (27), 3: 375-391.
- Vasiljević, Jelena. 2012. Ključni elementi transformacije režima državljanstva u Srbiji od 1990. godine, u: Shaw, J., Štiks I. (ur.): Državljeni i državljanstvo posle Jugoslavije. Beograd: Clio, str. 71-91.
- Vujačić, Ilija. 2012. Deset godina nove manjinske politike u Srbiji. Politička misao (48), 2: 150-165.

Izvori

- Act LXII of 2001 on Hungarians Living in Neighbouring Countries. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/3f460e764.html> (2. 12. 2016.)
- Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4c3476272.html> (2. 12. 2016.)
- Act XLIV of 2010 on Hungarian Citizenship. U: Act LV/1993 on Hungarian Citizenship (s dosadašnjim izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu iz 1993). Dostupno na: http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/49FE4017-85CF-4086-8625-D61DA3C6625E/o/Act_LV_of_1993_on_Hungarian_Citizenship.pdf (2. 12. 2016.)
- Constitution of the Republic of Bulgaria. 1991. State Gazette, br. 56/1991. Dostupno na: <http://www.>

parliament.bg/en/const (3. 12. 2016.)

HCNM. 2008. The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note. The Hague: OSCE High Commissioner on National Minorities.

Law for the Bulgarians living outside the Republic of Bulgaria. 2000. State Gazette, br. 30/2000. Dostupno na: www.careproject.eu/database/upload/BUother001TransEng.pdf (4. 12. 2016.)

Law No. 21/1991 on Romanian Citizenship. 1991. Official Gazette of Romania, Part I, No 98, od 6. ožujka 2000. Engleska verzija s izmjenama do 14. svibnja 2009. dostupna na: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/nationality/National%20legislation/romanian%20law%20on%20citizenship%202009.pdf> (3. 12. 2016.)

Strategija o odnosima Republike Hrvatske s Hrvatima izvan Republike Hrvatske. 2011. Zagreb: Državni ured za Hrvate izvan

Republike Hrvatske. Dostupno na: www.hrvatiizvanrh.hr (2.12. 2016.)

Ustav Republike Hrvatske. 1990. Narodne novine, br. 56/1990. i 76/2010.

Ustavni zakon o pravima nacionalni manjina. 2002. Narodne novine, br. 155/2002.

Venice Commission. 2001. Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State. Strasbourg: Venice Commission, CDL-INF(2001)019.

Zakon o državljanstvu Republike Srbije. 2004. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 135/2004.

Zakon o hrvatskom državljanstvu. 1991. Narodne novine, br. 53/1991.

Zakon o izboru narodnih poslanika. 2000. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 35/2000.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državljanstvu Republike Srbije. 2007. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 90/2007.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom državljanstvu. 2011. Narodne novine, br. 130/2011.

PREGLEDNI RAD

Goran Bašić*

Multikulturalizam: kako dalje?

SAŽETAK: Odricanje od multikulturalizma u praksi suvremene liberalne države (“multikulturalizam je mrtav”), ali djelomično i u liberalnoj teoriji, zanemaruje činjenicu da su je multietničnost društveno stanje neovisno o ideologiji i da je preživjelo “kraj povijesti”. Zaboravlja se i to da su politike multikulturalnosti postojale i prije nego što je konstituirana liberalna država. Ukoliko se u obzir uzmu ove činjenice, onda se problem odnosa suvremene liberalne države prema multietničnosti čini još kompliciranijim od konstatacije da je multikulturalizam među prvim žrtvama krize globalnog liberalizma. Ako se pomirimo s činjenicom da je multietničnost fenomen koji je preživljavao i najveća moralna srozavanja civilizacija, onda se moramo upustiti u raspravu i promišljanja o tome – kakve politike multikulturalnosti odgovaraju suvremenoj liberalnoj državi.

KLJUČNE RIJEČI: politike multikulturalnosti, multietničnost, liberalizam, etnička raznolikost, identitet.

Uvod

Za razliku od posljednjih desetljeća 20. stoljeća kada je, kako u teoriji, tako i u praksi liberalne države, “na kraju povijesti” multikulturalizam proklamiran kao jedan od ključnih stožera globalnog razvoja, prvih desetljeća 21. stoljeća obnovljena su razmišljanja prema kojima je multikulturalnost prepreka i izazov suvremenoj demokratskoj državi. U javnosti, stručnoj literaturi i medijima najčešće se navodi izjava njemačke kancelarke Angele Merkel da multikulturalni koncept, prema kojem “ljudi žive sretno jedni kraj drugih” nije uspio u Njemačkoj.¹ Kancelarkino mišljenje priopćeno na sastanku mladih Kršćansko-demokratske unije (CDU) nije bilo izuzetak, te je za njim uslijedila i izjava vođe bavarske Kršćansko-socijalne unije (CSU) Horsta Seehofera da je multikulturalizam u Njemačkoj mrtav.² Nakon toga, tadašnji francuski predsjednik Nicolas Sarkozy izjavio je da je multikulturalizam promašen koncept te je pozvao na obnavljanje francuskog identiteta: “Previše smo bili usredotočeni na identitet osoba koje dolaze, a nedovoljno na identitet države koja ih je primila,”³ a kritikama europskih politika multikulturalnosti pridružio se i David Cameron koji je izjavio da je dugogodišnja politika Engleske bila promašaj te je pozvao na bolju integraciju mladih Muslimana u svrhu lakše borbe protiv rastućeg “domaćeg” ekstremizma.⁴ U javnosti su manje bile zapažene izjave bivših premijera Španjolske Josea Marie Aznara i Australije Johna Howarda o tome da politike multikulturalizma nisu bile uspješne u integriranju imigranata.

Razumijevanje pojma multikulturalizma

Međutim, znatno prije “službenih” kritika multikulturalizma, pojedini ugledni teoretičari ukazali su na to da u politikama multikulturalnosti nedostaje supstancijalno razumijevanje ovog fenomena. Mišljenje harvardskog profesora Samuela Huntingtona s vremenom je posta-

- 1 Angela Merkel Declares Death of German Multiculturalism, “Guardian”, 17. listopada 2010. Dostupno na: www.theguardian.com/world/2010/oct/17/angela-merkel-germany-multiculturalism-failures (16. 01. 2017.)
- 2 Merkels Rhetoric in Integration Debate is Inexcusable, “Der Spiegel”, 18. listopada 2010. Dostupno na: www.spiegel.de/international/germany/the-world-from-berlin-merkel-s-rhetoric-in-integration-debate-is-inexcusable-a-723702.html (16. 01. 2017.)
- 3 Nicolas Sarkozy Declares Multiculturalism had failed, The Telegraph”, 11.02.2011. Dostupno na: www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/8317497/Nicolas-Sarkozy-declares-multiculturalism-had-failed.html (16. 01. 2017.)
- 4 State Multiculturalism has failed “BBC News”, 05.02.2011. Dostupno na: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-12371994> (21. 01. 2017.)

lo “paradigma” svih onih koji sumnjaju u održivost (novo)liberalnog koncepta multikulturalnosti. Huntington je nagovijestio “propast multikulturalizma” mišljenjem da su granice i identiteti osam postojećih civilizacija rizična mjesta mogućih sukoba, a najizraženije konfliktno polje uočio je u produbljivanju krize u odnosima između zapadne, kršćanske civilizacije i fundamentalističkih strujanja unutar islamske civilizacije (Huntington; 1993). Multikulturalizam je ne samo prepreka demokraciji već izravna opasnost održanju liberalnih vrijednosti i institucionalne strukture (Huntington, 1997).

Alvin Schmidt, pak, u multikulturalizmu vidi strategiju kulturnog relativizma liberalne ljevice koja sve kulture vrednuje jednako. S tog stajališta, o kulturama prosuđujemo isključivo na osnovi shvaćanja baštinika tih kultura, njihovih etičkih vrijednosti i unutarnje institucionalne organizacije. Prema Schmidtu, inzistirajući na zaštiti autentičnosti supkultura unutar jednog društva, multikulturalizam je rastočio osnovne (integrativne) kulturne vrijednosti, a to je uočljivo i u institucionalnoj organizaciji demokratske države koja se na socijalnom i političkom planu suočava sa problemima proturječnosti principa vladavine većine, kao jednog od temeljnih principa tradicionalne liberane demokracije, i potrebe za postizanjem konsenzusa koji bi zadovoljio zahtjeve i interese supkulturnih grupa (Schmidt, 1997). S druge strane, kulturni relativizam pomaže jačanju svijesti o različitostima zasnovanim na boji kože ili tradiciji, što u suvremenom društvenom okruženju nije pravilo jer ljudi različitog rasnog i etničkog podrijetla rođeni u drugoj, trećoj ili nekoj kasnijoj generaciji američkih useljenika svakako imaju više kulturnih sličnosti sa bijelim američkim sugrađanima nego sa ljudima iste kulture u zemljama predaka ili podrijetla. Naposljetku, lijevi multikulturalisti, najčešće marksističke provenijencije, ovom društvenom fenomenu pridaju pozitivnu ulogu u demokratskoj liberalnoj državi, usprkos tome što on zagovaranjem demajorizacije u osnovi podrija temelje klasičnog shvaćanja demokracije koje počiva na principu vladavine većine. Schmidt ukazuje na to da se u suvremenim društvima, u kojima nema jasno definiranog političkog naroda, gubi svaki smisao principa vladavine većine i narodnog suvereniteta (Schmidt, 1997).

Brian Barry smatra da je multikulturalizam nastao na naslijeđu marksističke političke filozofije. Naime, “kraj povijesti” uzrokovao je i to da je liberalna ljevica za svoje referentno polje izabrala razne oblike relativizma i postmodernizma među kojima je, zagovaranjem politike priznanja različitosti identiteta, multikulturalnost imala posebno mjesto (Mesić, 2006). Liberalni multikulturalizam nastao na valu reformacije liberalizma i ideja kanadske škole političke filozofije – teorije priznanja Charlesa Taylora i etno-kulturne pravde i multikulturalnog građanstva Willa Kymlicke, Barry doživljava kao negiranje prosvjetiteljskog naslijeđa i narušavanje klasičnih liberalnih

vrijednosti zasnovanih, između ostalog, i na građanskom konceptu državljanstva. Institucionalno priznavanje identiteta nije ništa drugo nego revitalizacija Herderove koncepcije u kojoj je očuvanje identiteta moguće isključivo u uvjetima jasno utvrđenih etno-kulturnih granica. Po tome se liberani multikulturalisti razlikuju od konzervativnih liberala, samo zbog toga što su granicu distinkcije pomjerali sa rasnih ka kulturnim različitostima. U političkom smislu, liberalni multikulturalizam omogućio je konzervativnim liberalima da učvrste svoje pozicije i da skrenu pozornost sa rasprave o zajedničkim problemima poput ekonomske nejednakosti, nezaposlenosti ili kvalitete javnih usluga. Zbog toga Barry kritizira zagovornike priznavanja posebnih kolektivnih prava kulturnih (etničkih) grupa i ukazuje na to da bi bilo nužnije da se građanima, pored političkih i građanskih prava, osigura i univerzalizacija ekonomskih i socijalnih prava (Barry, 2001).

Prema liberalnim multikulturalistima nimalo nije bio "nježan" slovenski filozof Slavoj Žižek, koji smatra da je multikulturalizam instrument globalnog kapitalizma. Suvremeni multikulturalizam, prema Žižeku, počiva na "tutorskoj, eurocentričnoj distanci i/ili poštivanju lokalnih kultura bez uporišta u vlastitoj kulturi". Za njega je multikulturalizam inverzna forma rasizma – riječ je o rasizmu s distancom, čije obilježje jest poštivanje identiteta drugog kao svojom voljom zatvorene autentične zajednice prema kojoj, sa stajališta univerzalnih vrijednosti, multikulturalist održava distancu: "Multikulturalizam je rasizam koji svoju vlastitu poziciju lišava svakog pozitivnog sadržaja (multikulturalist nije izravni rasist; on/ona Drugome ne suprotstavlja neke partikularne vrijednosti vlastite kulture; on/ona, usprkos tome, zadržava tu poziciju kao privilegiranu praznu točku univerzalnosti, s koje se druge partikularne kulture na pravi način mogu ocjenjivati (ili potcjenjivati)) – respekt multikulturalista za specifičnost Drugog predstavlja modus afirmacije vlastite superiornosti" (Žižek, 1997).

Bez ambicije da se upustimo u zavodljivu raspravu o Janusovim licima fenomena multikulturalnosti, možemo zaključiti da su upozorenja o slabostima "liberalnih" politika multikulturalnosti stizala pravovremeno i da su se izazovi s kojima se suočava suvremena liberalna država mogli preduhitriti. Tim više što je većina spomenutih, ali i drugih, ne manje utjecajnih mišljenja, bila zasnovana na različitim analizama politika multikulturalnosti. Pored toga što su ova mišljenja nastala u različitim "školama" liberalne teorije i što su fenomen multikulturalnosti razmatrale šire, a ne isključivo sa stanovišta identiteta zasnovanog na etnicitetu, ona su ukazivala i na problem "smještanja" multikulturalnih politika u političke sustave suvremenih država. Iako se vjerovalo da je zahvaljujući građanskim pokretima, ali i različitim iskustvima predstavničke demokracije, prevladana Millova bojazan da je nemoguće uspostaviti autonomne, reprezentativne institucije (de-

mokraciju) u višenacionalnim i višejezičnim zemljama (Mill, 1861), u suvremenom društvu se obnavljaju mišljenja da je multikulturalnost prepreka razvoju demokracije.

Multikulturalizam i suvremena politička teorija

Na ovom mjestu približili smo se odnosu liberalne teorije prema multikulturalizmu, odnosno tematizaciji uvjeta i teorijskih diskursa u kojima se ovaj fenomen razvijao u suvremeno doba. Multikulturalizam je u suvremenoj političkoj teoriji socijalna osnova za izgradnju dobro uređenog poretka, ali činjenica je i to da multikulturalizam nije postao sastavni dio vodećih principa suvremenih političkih poredaka. Joseph Raz smatra da multikulturalizam na jedan gotovo heretički način ulazi u europsku (liberalnu) političku kulturu i da nije supstituiran u tradicionalne teorijske i političke principe (Raz, 1995).

Klasičan politički liberalan model oštro razdvaja javnu i privatnu sferu života pojedinca. Javni prostor rezerviran je za građanska prava, slobode i obveze kao što su pravo glasa, sloboda izražavanja, sloboda udruživanja, poštivanje zakona, plaćanje poreza i drugo. Suptilna pitanja identiteta pojedinca poput etničnosti ili religioznosti stvar su privatnosti pojedinca. Prihvati li ova pravila igre, čovjek postaje punopravni građanin liberalnog društva, formalno izjednačen sa svim ostalim građanima. Liberali stare generacije su pitanje priznavanja etno-kulturnih identiteta potisnuli u zapečak, smatrajući da je u suvremenom društvu etnicitet izgubio razornu snagu koju je imao u 19. i početkom 20. stoljeća.⁵ Hayekovsko-popperovsko shvaćanje po kojemu je pitanje etno-nacionalnih različitosti izlišno u dobro uređenoj liberalnoj državi, jer je ono u domeni individualnih sentimentata članova zajednice (Hayek; 2002. i Popper; 1993), doprinijelo je potiskivanju drugih mišljenja u liberalnoj teoriji, koja izvorište imaju u promišljanjima Benjamina Constanta, Alexisa de Tocquevillea i Johna Stuarta Milla, koji su smatrali da liberalno civilno društvo ne može počivati samo na apstraktnim principima općih pravila (*common rules*), već da mu je neophodna zajednička nacionalna kultura (*common national culture*) kako bi bilo stabilno i kako bi steklo lojalnost građana.

Esencijalno mjesto teoretičara klasične liberalne tradicije predstavlja ideja o neutralnosti države. U okviru ove struje liberalne misli razvilo se mišljenje da etničke nacije reprodukciju etno-nacional-

5 Sredinom 20. stoljeća marksistički teoretičari podržavali su mišljenja teoretičara liberalne provijencije u smislu povijesnog odumiranja fenomena etniciteta i nacionalizma. Za razliku od liberala, koji su marginalizaciju ovih pitanja nalazili u ubrzanom znanstveno-tehnološkom razvoju i potrebama suvremene ekonomije za okrupnjavanjem tržišta, marksisti su smatrali da je solidarnost unutar radničkog pokreta supsidirajući element za etničnost i nacionalnost.

ne kulture i identiteta smatraju jednim od svojih najvažnijih ciljeva. Suprotno tome, liberalna, građanska država je neutralna prema etno-kulturnim identitetima svojih građana, određujući njihovu nacionalnu pripadnost isključivo kroz privrženost određenim principima demokracije i pravde. Michael Walzer naglašava da liberalizam pretpostavlja izričito razdvajanje države i etniciteta (Walzer, 1992: 100).⁶ Klasična liberalna država je neutralna u odnosu na jezik, povijest, sjećanje i podrijetlo različitih nacionalnih grupa koje žive u okviru njenih granica. Ona odbija preuzeti bilo kakvu ulogu u pogledu unaprijeđivanja ili podržavanja njihovog tradicionalnog načina života, odnosno takva država nastoji ostati nezainteresirana za njihovu socijalnu reprodukciju. Međutim, to ne znači da su različitosti neutralizirane. Naprotiv, one su snažno prisutne i stvaraju latentnu napetost kako na društvenom planu, tako i u pojedincima u kojima se talože frustracije proizašle iz imaginarnog sljepila društva i institucija za njihove supstancijalne identitete. Nepropusnost javne sfere za identitete pojedinaca i osobito grupa u koje su ti identiteti ukorenjeni uvjet je očuvanja homogenosti javne sfere i institucionalno uporište garantiranja građanske ravnopravnosti pojedincima.

Međutim, multikulturalisti smatraju da prostor u kojem postoji stvarna građanska jednakost nikada nije uspostavljen i da je stoga klasični liberalizam nesposoban na zadovoljavajući način odgovoriti na zahtjeve za priznavanjem i prihvaćanjem različitosti, te na tim osnovama konstruiraju multikulturalni liberalni model, u kojem se privatna i javna sfera približavaju, a kao posrednik se javlja grupa. Pojednostavljeno, umjesto da bude diferenciran na dvije polarizirane zone unutar kojih nastoji definirati svoj identitet, pojedinac je kod liberalnih multikulturalista smješten u društveni prostor koji je podijeljen između središnje monokulturne zone, u kojoj manje-više sudjeluju sve društvene grupe, i na mnoštva perifernih zona, u kojima svaka grupa raspolaže svojom autonomijom. Kymlicka je ovaj model tematizirao kao multikulturalno građanstvo kao poželjni društveni habitus za uspostavljanje posredovanja između javne i privatne sfere – njegovo krajnje ishodište je da omekša granice koje svakog pojedinca cijepaju na javnu i privatnu osobu. Sredstva ovako zamišljene kirurške intervencije društvenih odnosa trebale bi biti specifičnosti grupe kojoj pojedinac pripada. Dakle, razlika javno – privatno se ne briše, nego se “dijalektizira” (Kymlicka: 1989, 1999, 2001, 2003).

Ranije je bilo riječi o tome da pojedini liberalni teoretičari, po-

6 Walzer, Michael. 1992. Comment, u: Gutmann, Amy (ed.): *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press. str. 100. U domaćoj literaturi vidjeti interpretaciju ovog teksta u: Kymlicka, Will. 2002. Zapadna politička teorija i etnički odnosi u Istočnoj Evropi, u: Kymlicka, Will, Opalski, Magda: *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?* Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. str. 31.

put Baarrya, kritiziraju “novoliberalni” multikulturalni diskurs jer se u biti nije izmijenilo ništa – mjesto “relaksacije” napetosti između javne i privatne sfere i dalje je nacionalna država, u kojoj se multikulturalni zahtjevi uobličavaju samo u odnosu na monokulturalnu većinu koja ima kontrolu nad političkim i administrativnim aparatima unutar javne sfere. Suštinski iskorak u odnosu na tradicionalni liberalni model nalazimo u kvalitativno uspješnijem sagledavanju društvene kohezije. Naime, dok klasični liberalizam društvenu koheziju smješta u polje imperativne lojalnosti pojedinaca unutar homogenog javnog prostora, multikulturalisti ovo polje otvaraju i čine propulzivnim na relaciji monokulturni centar – autonomija grupnih identiteta. Autonomija je priznata grupama kao izraz zaštite njihove autentičnosti, ali je jasno zadržana i monokulturalna zona raspodjele zajedničkih dobara (Semprini, 1999).

Kritikama unutar liberalne teorije izvrgnuta su i shvaćanja po kojima je središnje pitanje multikulturalizma upravljanje postojećim razlikama. Po ovim shvaćanjima formi, politikama multikulturalnosti daje se prednost u odnosu na suštinu multietničnosti, kao datog društvenog stanja. Habitus ovakvog poimanja multikulturalnosti proizlazi iz interesa protagonista globalnog poretka u kojem se različitost i etničke specifičnosti s jedne, i kozmopolitizam s druge strane, promatraju kao tržišne vrijednosti, kulturološki oblici kompatibilni sa kapitalističkom ekonomijom u njenom procesu mondijalizacije. Kritike koje su upućene ovom konceptu najčešće se zasnivaju na stavu da se na ovakav način razlike identiteta proizvode “odozgo”, da one nisu autentičan izraz posebnosti pojedinih grupa, ili da se postojeće razlike samo instrumentaliziraju, ali ne s ciljem afirmiranja grupa i ostvarivanja njihovog blagostanja, nego radi profita kompanija. Korporativni multikulturalizam, usprkos tome što se u njemu jasno ogleda matrica nacionalne države kao njegovog generičkog društvenog okvira, u stvari je “produžena ruka” klasičnog liberalnog modela multikulturalizma, kao postpolitički i transnacionalni multikulturalizam.

Slovenski filozof Slavoj Žižek razotkriva prirodu korporativnog multikulturalizma. Iako ne pravi jasnu dinstinkciju između modela i tipologija multikulturalnosti, Žižek ovaj fenomen promatra u funkciji njegove instrumentalizacije od strane korporativnog kapitala. Analizirajući ideologiju i razvoj kapitalizma, ovaj autor ukazuje na to da se u početku promet roba kretao u okviru razmjene nacionalnih država, da je potom uslijedilo doba kolonijalizma, a da je u suvremeno doba nastalo stanje u kojem postoje samo kolonije, a ne i kolonizatori, odnosno da su ulogu ranijih kolonijalnih sila preuzele multinacionalne kompanije. “I jasno je da je idealni oblik ideologije ovog globalnog kapitalizma upravo multikulturalizam, držanje, koje, iz neke šuplje globalne perspektive, svaku lokalnu kulturu tretira onako kako kolonizator tretira one koje je kolonizirao, kao domoroce čije običaje treba

pažljivo proučiti i ispoštovati. To pak znači: odnos između tradicionalnog imperijalističkog kolonijalizma i globalne kapitalističke auto-kolonijalizacije u potpunosti je jednak odnosu između zapadnog kulturnog imperijalizma i multikulturalizma – u istoj mjeri u kojoj globalni kapitalizam počiva na paradoksu kolonizacije bez kolonizatorske metropole nacionalne države, multikulturalizam počiva na tutorskoj, eurocentričnoj distanci i/ili poštovanju lokalnih kultura bez uporišta u vlastitoj kulturi (Žižek, 2004).

Dakle, u samoj liberalnoj teoriji postojalo je dovoljno pokazatelja da politike multikulturalizma, zasnovane na načelu “etnokulturne pravde”, nemaju esencijalnu snagu da se odupru izazovima suvremenog društva. Sadržaji multikulturalnih politika su pretežno bili usmjereni ka manjinskim grupama i njihovoj integraciji – u obrazovnim i kulturnim politikama, koje su trebale biti usklađene sa proklamiranim multikulturalnim politikama – dakle, sadržaji su pretežno usmjereni ka etno-kulturnim manjinama, a ne prema građanstvu u čijem supstitutu su svi članovi društva. Takvim politikama, nastojanja da se otklone uzroci asimilacije manjina i stvore uvjeti za puno priznavanje identiteta i na njima zasnovanih prava manjinskih grupa, dobivaju sasvim drugu konotaciju – prenaplašeno determiniranih specifičnosti etno-kulturnih manjina, izdvojenih u svoje areale u kojima se prema grupnom identitetu odnose kao prema nepromjenjujuj konstanti koju u društvenim interakcijama nije poželjno mijenjati. Takvo stanje ne samo da nije bilo početni cilj novoliberalne teorije multikulturalnosti, već je na društvenom planu nemoguće jer identitet, ma koliko bio ukorijenjen u primarni socijalni kontekst, nije nepromjenjiv i nije otporan na društvenost. Istina je da su te promjene spore i da se neke odvijaju tijekom nekoliko naraštaja, ali činjenica je da se običaji, jezici, mentaliteti, sve ono što čini primordijalna obilježja etničkih grupa, mijenjaju.

Zaključak

Segregativni multikulturalizam, koji je postao globalno obilježje, nije održivo društveno stanje, osim u uvjetima konzervativnog poimanja povijesti i strogo podijeljenih civilizacija između kojih nema limitofnih areala. Suvremene političke prilike i zaoštreni odnosi na geostrategijskom planu, te borba oko kontrole prirodnih resursa, ne pogoduju mišljenjima da je politika integracije manjinskih etnokulturnih grupa održiv koncept, a gotovo i da se zaboravilo na do nedavno snažno zagovarani model interkulturalnosti, koji zahtijeva ne puko uključivanje manjina u društveni život na osnovu seta priznatih i jamčenih prava, već promjenu društvenih i političkih sustava kako bi to uključivanje imalo smisla. O mišljenja tipa “potrebno nam je manje

pasivne tolerancije, a više aktivnog mišićavog liberalizma” ne možemo se oglušiti, jer ona dolaze iz političkih centara moći koja raspolazu resursima za nametanje ideja koje su završavale na “smetlištu povijesti”, ali im se možemo suprotstaviti činjenicama u prilog održivih politika multikulturalnosti.

Da bi, uzimajući u obzir opisane, ali i druge ne manje važne teorije i politike multikulturalnosti, konstruirali multikulturalni model prijemčiv suvremenim društvima, trebalo bi raščlaniti što je u dosadašnjim politikama multikulturalnosti bilo loše i neprimjerenom društvenim izazovima. Prije svega, trebalo bi preispitati politike zaštite različitosti zasnovane na, u kršćanskoj tradiciji istrošenom, fenomenu tolerancije, potom i to zbog čega se u politikama multikulturalnosti nije radilo na tome da se značaj da jačanju *povjerenja* prilikom izgradnje društvenih odnosa, tim prije što je pravovremeno uočeno da je ono manje u višetničkim društvima (Putnam, 2007). Preispitivanju su, pored ostalog, podložna i razmatranja koja su odustala od toga da etnicitet promatraju kao vrijednost i politički supstrat u građanstvu kao primarnom habitusu liberalne teorije.

Na kraju, ali svakako ne na posljednjem mjestu trebalo bi nastaviti promišljanja i raspravu da multietničnost i iz nje proizišle teorije i zasnovane praktične politike, počiva na čovjeku kao kreativnom i progresivnom biću i onome što ga čini bliskim svim ostalim ljudima.

Multiculturalism: Future Perspectives?

42

SUMMARY: Waiver of multiculturalism in practice of modern liberal state ("multiculturalism is dead"), partly in liberal theory too, ignores the fact that the societal multi-ethnic situation exists independently of ideology, and that it has survived even "the end of history." It is also forgotten that the policy of multiculturalism existed before the liberal state was constituted. If we take into account these facts, the problem of relationship of modern liberal state and multi-ethnicity becomes even more complicated than just being among the first victims of the crisis of global liberalism. If we accept the fact that the multi-ethnic phenomenon has persisted even after the biggest moral degradation of civilization, then we have to engage in discussion and reflection on – how the policy of multiculturalism corresponds with the liberal state.

KEY WORDS: policies of multiculturalism, multi-ethnicity, liberalism, ethnic diversity, identity.

Literatura

- Barry, Brian. 2001. *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Hajek, Fridrih A. 2002. *Pravo, zakonodavstvo i sloboda*. Podgorica: CID.
- Huntington, Samuel. 1993. The Clash of Civilisations. *Foreign Affairs* (72), 3: 22-49.
- Huntington, Samuel. 1997. The Erosion of American National Interest. *Foreign Affairs* (76), 5: 28-49.
- Kymlicka, Will. 1989. *Liberalism, Community and Culture*. New York: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will. 1999. Etnički odnosi i zapadna politička teorija. *Habitus*. CMK. nulti broj: 17-69.
- Kymlicka, Will. 2001. *Politics in the Vernacular*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will. 2003. *Multikulturalno građanstvo*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Mill, John Stuart. 1861. *Considerations on Representative Government*. London: Parker, Son and Bourn.
- Mesić, Milan. 2006. *Multikulturalizam*. Zagreb: Školska knjiga.
- Poper, Karl, 1993. *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji*. Beograd: BIGZ.
- Putnam, Robert. 2007. E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century, *Scandinavian Political Studies* (30), 2: 137-174.
- Semprini, Andrea. 1999. *Multikulturalizam*. Beograd: CLIO.
- Schmidt, Alvin, J. 1997. *The Meance of Multiculturalism, The Trojan Horse in America*. London: Westport.
- Van Dyke, Vernon. 1995. Collective Entities and Moral Rights: Problems in Liberal-Democratic Thought, u: Stapleton, Julia (ed): *Group Rights – Perspectives since 1900*. Bristol: Thommes Press.
- Walzer, Michael. 1992. Comment, u: Gutmann, Amy (ed.): *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press.
- Žižek, Slavoj. 1997. Multiculturalism, Or the Cultural Logic of Multinational Capitalism. *New Left Review* 1/225.
- Žižek, Slavoj. 2004. *Multikulturalizam, globalizacija i novi svetski poredak*. Beograd: Nova srpska politička misao.

43

Goran Bašić
*Multikulturalizam:
kako dalje?*

* Goran Bašić, PhD, Institute of Social Sciences, Belgrade, Republic of Serbia.
E-MAIL: basicgoran11@gmail.com

IZVORNI ZNANSTVENI RAD

Vladimir Vuletić*

Jelena Pešić**

Utjecaj migrantske krize na lokalne zajednice u Srbiji i na mogućnosti za integraciju migrantske populacije

SAŽETAK: Tekst predstavlja nalaze istraživanja građana, predstavnika civilnog sektora i predstavnika lokalne samouprave u sedam općina u Srbiji (na jugu i sjeveru), u čijem se fokusu nalaze stavovi prema migrantskoj populaciji i mogućnostima njihove integracije u slučaju trajnog naseljavanja. Pri odabiru općina uključenih u istraživanje, osnovni kriterij je bio da se radi o onim lokalnim sredinama koje su bile pogođene “migrantskom krizom”, odnosno koje su se nalazile na tzv. Balkanskoj migrantskoj ruti. Osnovna istraživačka metoda koja je korištena jest ispitivanje stavova i mišljenja u okviru fokus grupa. Dimenzije koje su nas posebno interesirale bile su: opći stavovi o migrantima, razlike koje se mogu izdvojiti u stavovima prema migrantima s obzirom na specifična obilježja, stavovi o mogućnostima ekonomske, kulturne i socijalne integracije migranata i percepcija razvojnih potencijala koje bi donijelo naseljavanje migranata. U fokusu su bile dvije poredbene dimenzije: južne naspram sjevernih općina i građanstvo naspram predstavnika lokalnih vlasti i administracije.

KLJUČNE RIJEČI:
migrantska kriza,
izbjeglice, migranti,
integracija, jug,
sjever.

* Prof.dr.sc. Vladimir Vuletić, Filozofski fakultet u Beogradu.
E-MAIL: vlada.vuletic@gmail.com

** Doc. dr.sc. Jelena Pešić, Filozofski fakultet u Beogradu.
E-MAIL: pesicj@gmail.com

Teorijsko/kontekstualni okvir analize

Zivimo u svijetu paradoksa. Jedan od njih odnosi se na sve veću kontrolu i ograničavanje mobilnosti ljudi u vrijeme sve intenzivnijeg povezivanja tržišta i liberalizacije finansijskih i trgovinskih tokova. O vezi globalizacije i migracija postoji bogata literatura (Kahanec & Zimmermann, 2008; Li, 2008; Borjas, 2015, itd.). No, za nas je posebno značajno da usprkos različitim preprekama, migracije ne jenjavaju što svjedoči, kako ističe Kelley, o nespojivosti restriktivnih pristupa u situaciji kada ostali ekonomski, politički i kulturni tokovi postaju sve više liberalizirani (Kelley, 2009).

Posljednji veliki val migracija koji je "zapljusnuo" Europu tijekom 2015. godine na prvi pogled nije bio ekonomske prirode, već se odnosio na prisilne migracije iz ratom zahvaćenih područja Bliskog istoka, prije svega Sirije i Iraka. Međutim, činjenica da se tom toku ljudi u velikoj mjeri priključio značajan broj migranata iz drugih zemalja Azije i Afrike koje nisu pogođene ratom, kao i činjenica da većina izbjeglica iz ratom zahvaćenih područja na svoj put ka EU nije pošla neposredno iz Sirije i Iraka, već iz kampova za prihvat izbjeglica u Turskoj i drugim zemljama u kojima su proveli izvjesno vrijeme, svjedoči da ove migracije, osim humanitarne, imaju dominantnu ekonomsku komponentu. Na kraju o tome svjedoči i činjenica da su migranti imali vrlo jasno određene krajnje destinacije svog puta u koje se nisu ubrajale tranzitne balkanske zemlje.

Iz tog razloga, pristup u ovom tekstu oslanja se na znanja koja nisu isključivo ni specifično vezana za prisilne migracije, kao što je to bio slučaj na Balkanu krajem prošlog stoljeća, gdje je prisilni karakter migracija proizlazio iz činjenice da su one bile izravna posljedica, prije svega, ratova na prostoru bivše Jugoslavije (Hovy, 2011; Vanderburie, 2011).

Migracije na koje se odnosi ovaj tekst povezane su sa geopolitičkim i ekonomskim promjenama koje su stvorile nova migracijska čvorišta u Europi, na Bliskom Istoku i Aziji (Mathias and de Haas, 2014). Te promjene dovele su do toga da ključne odrednice aktualnih međunarodnih migracija treba tražiti u razinama razvijenosti (Kelly, 2009) i nejednakostima koje proizlaze iz nove globalne podjele rada (Castells, 1998), kao i privlačnosti globalnih gradova koji su ujedno i globalni centri moći (Sassen, 2002). Posebno je važno istaknuti da, suprotno predviđanjima zasnovanih na dominantnoj neoklasičnoj ekonomskoj teoriji, migranti prate tokove kapitala (de Haas, 2008).

Iz tog razloga nesumnjivo je da smanjenje poticaja za migracije na dugi rok leži u smanjenju socijalnih razlika i približavanju globalnih ekonomskih uvjeta, ali s obzirom da je riječ o dugoročnoj projek-

ciji, ona nije od velike koristi za razumijevanje aktualnih problema (Kelly, 2009).

Ključni problem, kako ga mi vidimo u ovom tekstu, je integracija migranata u novu sredinu (makar ona bila i privremena). Kako smatra Rudolfo de la Garza, nekada je ključna rasprava oko migracija bila usredotočena na rasne probleme. Iako taj faktor nije potpuno nestao, on je danas u drugom planu, a u prvom planu su politička pitanja, kao što je prijetnja od terorizma, i ekonomska pitanja proizašla iz posljedica globalizacije, kao što je pritisak na smanjivanje zarada zaposlenih u zemljama prihvata (de la Garza, 2006). U slučaju Europe i Balkana trebalo bi dodati i vjersku različitost koja predstavlja najvažniji kulturni faktor koji određuje mogućnosti integracije.

Dosadašnji neuspjesi u integraciji migranata upućuju na potrebu promjene politike i pogleda na migrantsko pitanje, koje je posljednjih desetljeća bilo shvaćeno prvenstveno kao problem koji treba rješavati (Papadopoulos, 2011.) Sekuritizacija ovog pitanja nije, međutim, riješila taj problem. Ono mora biti shvaćeno prije svega kao socio-ekonomsko, a ne kao pitanje nacionalne sigurnosti. Tek u tom slučaju, i tek iz te perspektive, postaje jasno da su zatvaranje i militarizacija granica samo privremena rješenja, a kratkotrajni uspjesi tek Pirove pobjede koje suštinski ne mogu riješiti problem koji u svojoj osnovi nije sigurnosni, ni po uzrocima ni po posljedicama. Migracije utječu na sve aspekte društva počevši od demografskih, preko ekonomskih i kulturnih do političkih, među koje se svakako ubrajaju i unutarnji sukobi (de la Garza, 2011).

Isključivo inzistiranje na priči o poštivanju ljudskih prava, toleranciji i jačanju zakona jesu važni aspekti integracijske politike, ali sami po sebi ne mogu riješiti problem izazvan gubitkom radnih mjesta uslijed porasta broja migranata, što neminovno povećava stupanj netrpeljivosti, pa i neprijateljstva prema migrantima. Implikacija ovakvog pristupa je usmjeravanje pozornosti na ekonomsku i socijalnu dobit nacije od migratornih tokova. Svakako, u slučaju balkanskih zemalja potrebno je da se ovaj aspekt stavi u kontekst međunarodne suradnje i odnosa koji Europska unija ima prema ovom pitanju, ali i činjenice da je Balkan, kao kulturno, politički i ekonomski vrlo heterogeno područje iz različitih razloga (prisilne migracije, lažni azilanti – uglavnom Romi, ekonomska nerazvijenost, raširenost i razradenost tokova krijumčarenja), do nedavno bio percipiran kao izvor migrantskih tokova ka Europi (Papadopoulos, 2007).

Ciljevi istraživanja

Predmet ovog rada jest prikaz i analiza rezultata istraživanja ciljane populacije Srbije o mogućnostima i preprekama za integraciju migra-

nata sa Bliskog Istoka i iz Sjeverne Afrike u Srbiji. Osnovni cilj istraživanja je bio da se ispituju stavovi građana, predstavnika nevladinog sektora i predstavnika lokalnih vlasti u sedam pograničnih općina u Srbiji.

Radi ostvarenja osnovnog cilja, provedeno je ispitivanje općih stavova građana prema migrantima, kao i od čimbenika koji mogu utjecati na te stavove (posebno nas je zanimala razlika u stavovima između predstavnika lokalnih vlasti i građana, te razlika koja se javlja na relaciji sjever-jug, a koja uključuje i brojne druge faktore, kao što su razina ekonomskog razvoja, multietnički karakter lokalne zajednice, povijesno iskustvo suživota s drugim kulturama, itd.). Pitanje integracije analizirano je kroz različite dimenzije koje ovaj proces obuhvaća: 1. kulturnu integraciju, 2. ekonomsku integraciju, 3. integraciju u okvire obrazovnog i zdravstvenog sustava, te sustava socijalne zaštite, 4. poželjne oblike razmještaja migrantskog stanovništva. Istraživanje je u svakoj od tih dimenzija nastojalo prepoznati prepreke i mogućnosti da se integracija uspješno realizira. Posebno pitanje u okviru ovog istraživanja odnosilo se na to vide li građani mogućnost da migranti utječu na promjenu ekonomske situacije u zemlji.

Metodološke napomene i uzorak

Kao najprimjereniji način za realizaciju ovih ciljeva odabrana je metoda dubinskog grupnog intervjua (fokus grupe). Istraživanje je provedeno u četiri takve grupe. Dvije su obuhvatile ispitanike iz četiri općine na jugoistoku Srbije (Vranje, Bujanovac, Preševo i Dimitrovgrad), a dvije iz tri općine na sjeveru Srbije (Kanjiža, Subotica i Šid) kroz koje je tijekom prošlogodišnje migrantske krize prošao najveći broj migranata. Jednu fokus grupu, u južnim općinama, činili su predstavnici građana i civilnog društva, a drugu predstavnici lokalnih samouprava. Na isti način su formirane i dvije grupe u sjevernim općinama. Socio-demografska struktura svake od fokus grupa prikazana je u Tablici 1.

TABLICA 1. Socio-demografske karakteristike sudionika u fokus grupama

Fokus grupa		Građani i civilni sektor: jugoistočne općine	Lokalne samouprave: jugoistočne općine	Građani i civilni sektor: sjeverne općine	Lokalne samouprave: sjeverne općine
Broj sudionika		11	11	9	9
Rodna struktura	Muškarci	5	6	4	5
	Žene	2	5	5	4
Starosna struktura	20-29	5	2	3	-
	30-39	4	5	2	-
	40-49	4	4	1	4
	50-59	-	-	3	5
Nacionalna pripadnost	Albanska	4	2	-	-
	Mađarska	-	-	4	1
	Srpska	7	9	5	8
Obrazovanje	Srednje	3	1	3	1
	Visoko	8	10	6	8
Pozicija	Predstavnici lokalnih NVO	4	-	2	-
	Građani	6	-	7	-
	Predstavnici vjerskih zajednica	1	-	-	-
	Predstavnici lokalne samouprave	-	4	-	2
	Predstavnici Crvenog križa	-	2	-	4
	Predstavnici lokalnih centara za socijalni rad	-	3	-	-
	Lokalni predstavnici Povjerenstva za izbjeglice	-	1	-	1
	Lokali sindikalni predstavnici	-	1	-	1
	Predstavnici lokalnih policijskih uprava	-	-	-	1
	Općina	Vranje	3	3	-
Preševo		4	2	-	-
Bujanovac		1	2	-	-
Dimitrovgrad		3	4	-	-
Kanjiža		-	-	4	2
Subotica		-	-	3	2
Šid		-	-	2	5

Treba napomenuti da fokus grupe, naravno, ne predstavljaju stanovništvo navedenih općina, već dijelove stanovništva koji imaju značajan utjecaj na formiranje stavova javnosti o pitanju migracija u analiziranim lokalnim sredinama. Pored toga, riječ je o osobama koje su zbog funkcija koje obavljaju elokventnije i obrazovanije od prosjeka stanovništva tih općina. Također, treba napomenuti i to da u fokus grupama sudionici imaju tendenciju davati društveno poželjne odgovore (Stodel, 2015), te otuda njihovi stavovi ne izražavaju nužno mišljenje cjelokupne populacije. Ipak, iskazi naših sugovornika vrijedni su jer ukazuju na glavne pravce razmišljanja i argumentaciju koja se javlja i na razini populacije.

Fokus grupe dale su obilje materijala. Riječ je o verbalnim sadržajima, ali i utiscima koji su plod neverbalne komunikacije u grupi. Zapravo, dio bitnih zaključaka baziran je na onome što nije izrečeno, ali je *visjelo u zraku* tijekom rada sa fokus grupama. Upravo iz tog razloga, fokus grupe su snimane tako da su video i tonski zapis bili od velike koristi tijekom analize.

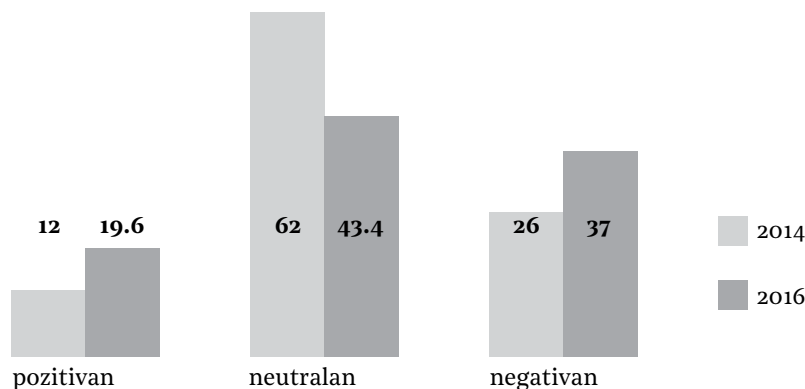
Rezultati istraživanja

Opći stavovi prema migrantima

Usporedbom dosadašnjih kvantitativnih istraživanja opće populacije (koja su provedena u dvogodišnjem vremenskom intervalu), pokazuje se da u Srbiji prevladava neutralan stav prema migrantima, ali da usporedno sa povećanjem priljeva migranata dolazi do jasnije diferencijacije na one koji imaju generalno pozitivan, odnosno negativan stav (Grafikon 1).

GRAFIKON 1: Usporedni prikaz istraživanja UNDP iz 2016 (Galup) i UNHCR iz 2014 (Cesid)

Izvor: UNHCR/Cesid, 2014; UNDP/Galup, 2016.



Na prvi pogled, ta diferencijacija ukazuje na porast udjela onih koji imaju negativan stav. Otuda rezultati posljednjeg istraživanja UNDP/Galup iz 2016. upućuju na zaključak da je, usprkos većinskom neutralnom mišljenju o migrantima, rezultat u cjelini ipak negativan. Međutim, pažljivijim promatranjem iz drugog kuta pokazuje se da je tijekom protekle dvije godine udio onih koji imaju pozitivan stav prema migrantima snažnije rastao od onih koji imaju negativan stav. Njihov broj je, naime, porastao za 63.3%, a broj onih koji imaju negativan stav za 42.3%. To se samo dijelom može objasniti nižom polaznom osnovom onih koji su imali pozitivan stav.

Dosadašnje analize ukazuju na različite faktore koji mogu utjecati na stav prema migrantima. Ovdje je navedeno nekoliko zaključaka do kojih se došlo na osnovu postojećih istraživanja u Srbiji:

- 1) Indiferentnost prema migrantima uvjetovana je nepostojanjem osobnog kontakta sa tražiteljima azila, ali i time što su ispitanici u najvećoj mjeri okrenuti svojim problemima, bez mnogo sluha za ono kroz što prolaze ugrožene grupe u Srbiji (UNHCR/Cesid, 2014).
- 2) Što je osobni kontakt sa migrantima izravniji, mišljenje o migrantima je pozitivnije (UNDP/Galup, 2016).
- 3) Negativnije mišljenje imaju građani koji žive u općinama kroz koje je prošao veći broj migranata, odnosno u kojima postoje prihvatni centri (UNHCR/Cesid, 2014).
- 4) Pozitivniji stav imaju građani u općinama sa većinskim muslimanskim stanovništvom (UNHCR/Cesid, 2014; UNDP/Galup, 2016).

Sudeći prema navedenim nalazima, pretežno neutralan stav prema migrantima uvjetovan je zaokupljenošću građana osobnim problemima, među kojima dominira ekonomska depriviranost,¹ što se može smatrati osnovnim razlogom zbog koga odnos prema migrantima u svijesti građana ima trećerazredni značaj. Značajan priljev migranata povećava osjećaj ugroženosti, posebno u situaciji kada predodžbu o njima formiraju mediji i pojedinci/grupacije koji u značajnoj mjeri utječu na formiranje dominantnih diskursa u javnom mnijenju, a ne neposredno osobno iskustvo.

Kao argument u prilog posljednjoj tezi svjedoči nalaz našeg istraživanja. Naime, iskazi osoba koje su u općini Šid bile zadužene za prihvata i brigu o izbjeglicama svjedoči da, usprkos velikom broju migranata koji su prošli kroz tu općinu, nakon što je Mađarska 19. rujna 2015. godine zatvorila granicu i time preusjmerila izbeglički tok ka Hrvatskoj, građani te općine uopće nisu bili u kontaktu s njima. S

¹ U tom smislu indikativan je nalaz iz UNDP/Galup istraživanja da čak 60% građana Srbije svoj standard ocjenjuje kao "uglavnom ili vrlo loš".

Asocijacije

druge strane, UNDP/Galupovo istraživanje populacije (koje je provedeno svega tri mjeseca prije našeg istraživanja) pokazalo je da je najnegativniji odnos prema migrantima zabilježen upravo u toj općini. Više od ¾ građana ove općine (82.3%) ima negativan ili vrlo negativan stav prema migrantima. Također, to je općina koja prema istom istraživanju ima nadprosječno visok stupanj ekonomske depriviranosti stanovništva (i koja, istovremeno, gotovo da nema stanovništvo muslimanske vjeroispovijesti koje bi moglo ojačati pozitivan stav).

U nastojanju da otkrijemo opće predodžbe i stavove prema migrantima, od sudionika u fokus grupama tražili smo da verbaliziraju prve asocijacije na riječ migrant. Pokazalo se da postoji značajna razlika u svijesti građana na jugu i sjeveru Srbije, kao i između građana i predstavnika lokalne samouprave.

Naime, kod građana na jugu Srbije dominantne asocijacije na riječ migrant povezane su sa emotivnim oblicima percepcije, kao što su “muka”, tuga, “rat”, dok na sjeveru dominiraju racionalni i vrijednosno neutralni pojmovi kao što su “preseljenje” i “avanturist”. No, istovremeno treba istaknuti da kod ljudi na sjeveru koji imaju osobno iskustvo izbjeglištva dominira visok stupanj empatije. Tako jedna ispitanica kao asocijaciju na riječ migrant kaže: “*Vidim sebe, jer sam izbjeglica iz xxxxxxxx*” (sjever, građanka).

Ovdje je važno napomenuti da su kod građana na jugu zabilježene još neke asocijacije kao što su: “kolonijalizam”, “gubitak identiteta”, “iskorjenjivanje” (odnosno “odvajanje od mjesta u kojem živiš”), “papirologija”. Ove asocijacije su interesantne jer se javljaju i kao izraz specifične empatije koja podrazumijeva uživanje u poziciju drugog učitavanjem vlastitog straha da bi oni sami mogli biti izmješteni uslijed kolonizacije migranata, čime bi i njihov identitet bio izgubljen. O ovom problemu bit će još riječi u dijelu o integraciji.

Sasvim drugačije asocijacije i na sjeveru i na jugu imaju predstavnici lokalne samouprave. Posebno je interesantno što se u njihovim asocijacijama javlja riječ “problem”, koja svjedoči o specifičnoj perspektivi osoba koje imaju konkretne zadatke koje treba rješavati.

Najvažniji nalaz analize asocijacija jest da postoji značajna razlika u doživljaju migranata. Južnjaci situaciju doživljavaju mnogo emotivnije, što istovremeno sugerira da su podložniji manipulaciji i iracionalnim predodžbama i strahovima. Na sjeveru je pristup racionalniji, ali samim tim i hladniji u pogledu odnosa prema migrantima.

Stavovi o sličnostima i razlikama među migrantima

Već je u prethodnom dijelu spomenuto da primarno izbjegličko iskustvo ima značajnog utjecaja na osnovni stav o migrantima. Postavljaju se pitanje mogu li i neke druge karakteristike utjecati na stavove građana prema migrantima?

Migranti vs. izbjeglice

U izvještavanju o izbjegličkom pitanju, posebno u razdoblju pred zatavaranje takozvane Balkanske rute, mediji su inzistirali na razlici između tzv. ekonomskih migranata i izbjeglica. Osnovna ideja bila je da se isticanjem te razlike opravda zabrana ulaska ekonomskim migrantima u Europsku uniju i time smanji broj osoba koje ulaze u zemlje Unije.

Ovo podvajanje izazvalo je reakciju, u prvom redu, nevladinih organizacija koje su tvrdile da nema bitne razlike između ekonomskih migranata koji bježe od gladi i izbjeglica koje bježe od rata, jer se u oba slučaja radi o egzistencijalnoj ugroženosti.

Istraživanje je pokazalo da građani, prvo, ovu razliku prepoznaju i, drugo, da joj daju i specifična lokalna obilježja. Iz tog razloga moguće je prepoznati tri različita gledišta:

1. Prvo, najmanje zastupljeno, je stajalište da nema razlike između migranata i izbjeglica (“*Ljudi su ljudi*”, građanin, jug);
2. Suprotno tome, dominantno gledište ispitanika, kako na sjeveru tako i na jugu Srbije, jest da izbjeglice moraju napustiti svoj dom, dok migranti to čine svojevolumeno u potrazi za boljim životom. Jedan ispitanik sa sjevera je tu razliku izrazio na sljedeći način: “*Izbjelica je netko tko bježi, a migrant je netko tko se seli, ali ne bježi*” (građanin, sjever). Slično razmišljanje izražavaju i ispitanici s juga: “*Izbjeglica bježi da izbjegne muku, migrant traži bolji život*” (predstavnik lokalne uprave, jug); “*Migrant traži bolji život koji ne može naći u svojoj zemlji. Izbjeglica traži sigurnost*” (predstavnik centra za socijalni rad, jug).
3. Konačno, posljednju kategoriju čine oni građani koji ovu razliku vide između migranata kao osobe koja s Bliskog istoka i Afrike prolazi kroz Srbiju na putu ka EU i izbjeglica koje su se iz bivših jugoslavenskih republika doselile u Srbiju s namjerom da ovdje trajno ostanu. Sudionici fokus grupa na sljedeći su način argumentirali ovo stajalište: “*Velika je razlika. Izbjeglica je naš čovjek koji gleda da li da se vrati kući ili da ostane ovdje, a migrant je u tranzitu, ide u drugu zemlju*” (građanka, jug); “*Izbjeglice ... su naši Srbi. Svi znamo pod kakvim su okolnostima došli. Osjećali smo obavezu i ono ljudsko u sebi, bili smo svjesni da će duže ostati ovdje jer*

nemaju gdje drugdje. Kad pričamo o ovim drugima (migrantima) mi znamo da su oni u tranzitu” (predstavnik lokalne uprave, jug).

Navedeni nalazi svjedoče o tome da ispitanici prave razliku između izbjeglica i migranata. Termin “migrant” kod njih izaziva slabiji emotivni naboj. On se odnosi ili na osobe koja se sele radi poboljšanja kvalitete života, ili pak na ljude koji se nalaze u kratkotrajnom tranzitu kroz Srbiju. U oba slučaja očigledna je emotivna distanca u odnosu na njih, odnosno odsustvo humanitarne perspektive. Kada je, s druge strane, riječ o izbjeglicama očigledan je veći stupanj emotivnog uživanja i poistovjećivanja, bilo da je riječ o identifikaciji na razini ljudskog roda – “*svi smo mi ljudi*”, ili nacije – “*naši Srbi*”. Drugim riječima, percepcija i označavanje migranta kao izbjeglica daje više šansi da ih građani prihvate sa simpatijama. Pri tome, dobiveni nalaz vrijedi i za sjeverne i za južne općine, s tim da je vezivanje termina izbjeglica za prognane iz bivših jugoslavenskih republika češće kod općinskih službenika s juga i građana sa sjevera.

Izbjeglice iz bivše Jugoslavije vs. izbjeglice s Bliskog istoka

Kada je riječ o odnosu prema sadašnjim izbjeglicama i izbjeglicama koji su krajem prošlog stoljeća došli u Srbiju iz bivših jugoslavenskih republika, odmah se uočava da postoje dva pristupa:

1. Prvi pristup karakterističan je za one koji su i sami bili izbjeglice. Oni se lako identificiraju sa sadašnjim izbjeglicama i sama težina izbjegličke situacije u njihovim očima briše svaku drugu razliku.
2. Nasuprot njima, većina građana uočava razlike koje se, s jedne strane, tiču spomenute činjenice da sadašnje izbjeglice samo prolaze kroz Srbiju, dok su nekadašnje dolazile sa namjerom da ostanu. U tom smislu pojedini ispitanici govorili su o unutarnjim i vanjskim migracijama. Karakterističan je sljedeći iskaz: “*Naš zakon razlikuje unutarnje i vanjske migrante, ako mislite na ove azilante, oni su vanjski*” (predstavnik lokalne samouprave, jug).

S druge strane, ispitanici ističu fizičke i kulturne razlike koje sadašnje izbjeglice razlikuju od domicilnog stanovništva, što nije bio slučaj prije dvadeset godina. Ilustracije radi mogu se navesti sljedeći iskazi: “*Svaki naš građanin prepoznaje vanjske migrante po vanjskim obilježjima*” (građanin, jug); “*Razlika je u vjeri. Nekada su bili kršćani, a ovi imaju drugu vjeru, kulturu*” (predstavnik lokalne samouprave, jug).

Osnovni zaključak je da većina ispitanika pravi značajnu razliku između sadašnjih migranata i ljudi koji su devedesetih godina došli iz

bivših jugoslavenskih republika. Zapravo, samo je dvoje ispitanika koji nisu inzistirali na datoj distinkciji, i to žena koja je i sama imala izbjegličko iskustvo i muškarac koji je iznio stav - koji nije podržan od većine - da sadašnje migrante “*doživljavamo (ih) kao nama sličan narod koji ima istu tragediju kao i mi.*”

To jasno svjedoči o distanci prema sadašnjim migrantima. Zajedničko osobno ili kolektivno izbjegličko iskustvo jača solidarnost sa migrantima, ali postoji mnogo drugih faktora koji tu solidarnost dovedu u pitanje.

Sirijci vs. Afganistanci

Na kraju ovog dijela treba ukazati na još nekoliko značajanih faktora koji utječu na stav građana prema izbjeglicama. Riječ je o zemlji porijekla, imovinskom stanju i obiteljskom statusu.

Izbjeglice iz Sirije imaju poseban status u očima ispitanika. Oni su percipirani kao obrazovani, kulturni i liberalni. Drugim riječima, ispitanici ih doživljavaju kao civilizacijski naprednije u odnosu na domicilno stanovništvo. Pored toga, ističe se da su mnogi Sirijci studirali u Beogradu pa se i na taj način prepoznaje bliskost s njima. S druge strane, najlošiji imidž imaju Afganistanci, koje ispitanici dominantno percipiraju kao nepismene i necivilizirane. Ta razlika se podupire i uvidom ispitanika koji su radili na prihvatu izbjeglica da se ove dvije grupe i same nastoje međusobno distancirati. Evo nekoliko ilustrativnih iskaza: “*Moramo praviti razliku između njih. Sirijci su super, a Afganistanci ne znaju što je struja* (predstavnik lokalne samouprave, jug); “*Ovi iz Sirije su liberalniji*” (građanin, sjever); “*Sirijci su vrlo kulturni*” (predstavnik lokalne samouprave, sjever); “*Ali ima ovih drugih iz Afganistana koji dolaze iz rurala bez uredene države, izvan svih civilizacija*” (predstavnik lokalne samouprave, jug).

Ove nacionalne razlike povezuju se i sa drugim razlikama, pa se ističe da Sirijci i Iraci najčešće putuju sa obiteljima, a Afganistanci samostalno. Tako jedan ispitanik navodi: “*Iz Iraka su isto obitelji. Ti koji su prolazili išli su obiteljski i to su sasvim normalni ljudi. A ovi iz Afganistana su mladi i nepismeni*” (građanin, sjever). Pored toga, zabilježena je i česta percepcija da su Sirijci koji su prošli kroz istraživane općine u prvim valovima bili boljeg imovinskog stanja, dok su Afganistanci i migranti iz Sirije koji su kasnije dolazili uglavnom bili slabijeg imovinskog stanja. Upravo su velike socijalne razlike među migrantima ostavile dojam na ispitanike iz sjevernih općina, kod kojih su migranti boljeg imovinskog stanja najčešće izazivali podozrenje.

Zabilježene razlike bitno utječu na percepciju mogućnosti integracije migranata. Naime, kao poželjnije kategorije za eventualnu integraciju percipiraju se Sirijci, kao i migranti koji putuju sa svojim

obiteljima ili ljudi boljeg materijalnog položaja. Manje poželjni su Afganistanci, posebno ako su mladi i bez obitelji. No, istovremeno postoji izražena bojazan da upravo oni koji su poželjniji ne žele ostati u Srbiji.

Humanitarni vs. sigurnosni aspekt migrantske krize

Medijski napisi koji su pratili valove migracija kroz Srbiju i regiju u značajnoj su mjeri utjecali na percepciju građana o migrantima. Okvir u kojem se oslikavalo ovo pitanje podrazumijevao je relativno širok dijapazon stajališta, koja su iskazivana u rasponu od podrške i izazivanja osjećaja sažaljenja prema unesrećenim ljudima do ukazivanja na mnoge sigurnosne ugroze koje na različite načine mogu ugroziti domicilno stanovništvo. S obzirom na različite javnomnijenjske diskurse koji su se izdvojili tijekom trajanja "migrantske krize",animalo nas je u kojoj mjeri je sigurnosni, a u kojoj mjeri humanitarni aspekt prisutan u svijesti građana i ljudi koji su se bavili zbrinjavanjem migranata na općinskoj razini.

Rezultati istraživanja ukazuju na prisustvo oba aspekta. Naime, aktivisti civilnog društva uglavnom ističu humanitarni aspekt, dok su percepcije građana obojene i jednim i drugim aspektom tumačenja krize, koji se, najčešće, isprepliću. O tome najbolje svjedoči sljedeći iskaz: "Ne možemo zatvoriti oči da dio njih ide s nekom namjerom. Ali većina je stvarno pobjegla zbog problema. Osjećaji su pomalo pomiješani" (građanka, sjever).

Ispitanici ističu različite javnomnijenjske diskurse koji su pratili migrantski tok, a koji su djelomično ili u potpunosti utjecali i na njihove percepcije. Kada je riječ o sigurnosnom aspektu, u početnim valovima migracija dominantno je bio prisutan diskurs koji je u fokusu imao zdravstveno-higijensku sigurnost, dok je u kasnijim fazama dominantno bio prisutan uobičajeni sigurnosni aspekt.

Na sjeveru su se sigurnosni rizici percipirali, prije svega kroz zdravstveno-higijenski, a u nešto manjoj mjeri i kroz uobičajeni sigurnosni aspekt. Ispitanici svjedoče o tome da su u medijima i u neformalnoj komunikaciji među lokanim stanovništvom dominirali narativi o izbjeglicama kao diseminatorima različitih zaraznih bolesti ili kao o potencijanim teroristima, što je za posljedicu imalo negativan odnos građana prema njima. Ispitanica iz Kanjiže navodi: "Građani ih nisu baš dobro primili. Priče o bolesti, teroristima, svega i svašta je bilo i onda ljudi bi najviše voljeli da se to nije ni dogodilo, ali kada je već tako treba naći najpovoljnije rješenje." Ipak, treba napomenuti da se, kada je o sjevernim općinama riječ, iskristalizirala relativno jasna razlika između ispitanika iz općina u kojima je bilo izravnog kontakta sa migrantima (Kanjiža, Subotica) i onih gdje su migranti bili izolirani od

domicilnog stanovništva (Šid). Među ispitanicima iz Subotice i Kanjiže dominirala je percepcija o pogošanju higijenskih uvjeta u gradovima nakon dolazaka migranata, dok se u narativima ispitanika iz Šida ovaj problem gotovo uopće i ne spominje. Uočene su razlike i kada je riječ o veličini naselja iz kojih su ispitanici dolazili: naime, u Subotici su migranti bili vidljivi, ali je njihov broj bio mali u odnosu na domicilno stanovništvo; u Kanjiži je, s druge strane, u nekom trenutku bilo više migranata nego lokalnog stanovništva i taj strah od preplavljenosti grada bio je evidentan u njihovim narativima.

Sigurnosni aspekt dominirao je u narativima ispitanika sa sjevera Srbije, dok se na jugu sigurnosni problem nije pojavljivao u istom obliku kao u sjevernim općinama. Tipičan odgovor građana je: "Oni idu svojim putem, ovdje samo prolaze. Većina stvarno bježi od rata". Na sličan način razmišljaju predstavnici lokalne samouprave iz južnih općina: "Oni zaslužuju, prije svega, zaštitu, a ako traže azil, i sve ostalo, školovanje, itd." Međutim, ono što se na jugu vidi kao sigurnosni problem nadilazi tipičan strah od terorizma ili bolesti. Stvarni strah povezan je sa mogućnošću trajnijeg nekontroliranog naseljavanja migranata muslimanske vjeroispovesti koje bi, prema mišljenju značajnog dijela ispitanika srpske nacionalnosti, moglo dovesti do promjena etničke strukture na prostoru koji naseljavaju. Na ovaj način se pitanje naseljavanja migranata i izbjeglica na jugu pojavljuje kao *par excellence* političko pitanje. Ipak, ako se izuzme strah od trajnijeg naseljavanja koji postoji među građanima srpske nacionalnosti na jugu, može se reći da među ispitanicima prevladava humanitarni pogled na migrantsku krizu. Razlog tome je uvjerenje da su migranti samo u prolazu kroz Srbiju. Iz tog razloga sigurnosni rizici, prvenstveno strah od terorizma, nisu u svijesti stanovništva južnih općina dobili veći značaj.

Međutim, ono što se izdvojilo kao specifična perspektiva promatranja migrantske krize, posebno na jugu Srbije (iako je takvih primjera u manjoj mjeri bilo i na severu), jedan je potpuno novi aspekt koji nije ni sigurnosni ni humanitarni. Naime, građani koji su dolazili u kontakt s migrantima vidjeli su migrantsku krizu kao mogućnost ostvarenja dodatnog prihoda, odnosno brze zarade. O tome najbolje svjedoči iskaz ispitanika s juga: "99.99% ne žele ostati ovdje. Ali nitko se ne brine za sigurnost jer odmah idu iz Srbije. Imali smo ljude koji su zaradili od tih izbjeglica više nego što su im pomagali ... Gledao sam čovjeka koji je prodao bocu vode za 70 eura. Mi smo iskoristili taj aspekt. Naletjela jaka tura, svi se razbili od para, a jedna djevojka se žalila što nju nisu zvali. Jedna žena je naplaćivala internet euro za minutu, za nekoliko sati dobila je kao sto plaća za godinu". Slično zapažanje iznosi i drugi ispitanik s juga, koji je radio na prihvatu izbjeglica na granici: "Ljudi koji su profitirali su se hvalili koliko su zaradili. A mi koji smo humanitarno pomagali smo ispali smješni i nas su ismijavali". Drugim riječima, čini se da migrantska kriza, pored empatije i straha, pogoduje razvoju lukrativnih

aktivnosti, koje su naročito izražene u ekonomski depriviranim područjima. Usprkos tome, iz narativa je jasno da ispitanici prepoznaju takve aktivnosti kao moralno neprihvatljive.

Integracija

Različiti pogledi na integraciju

Pitanje mogućnosti integracije dijela migrantske populacije bilo je središnje u ovom istraživanju. Samo značenje i razumijevanje pojma integracija odmah se nametnulo kao bitno. Riječ je o kompleksnom pojmu koji ima mnoštvo dimenzija, ali najopćenitije, integracija nekog elementa u sustav podrazumijeva njegovu funkcionalnu uklopljenost, odnosno povezivanje s drugim elementima, na način da zajedno doprinose skladnom funkcioniranju cjelokupnog sustava (Parsons, 2009). U izvjesnom smislu društvena integracija može se razumjeti kao oblik solidarnosti u Durkheimovom smislu te riječi (Durkheim, 1972). On je razlikovao, s jedne strane, mehaničku solidarnost, odnosno integriranost pojedinaca na osnovi međusobne sličnosti. Ovaj tip integracije karakterističan je za tradicionalna društva. S druge strane, smatrao je da u modernim društvima dominira takozvana organska solidarnost, gdje je visok stupanj integriranosti postignut tako što se raznorodni elementi funkcionalno dopunjuju.

Ispitanici na jugu Srbije integraciju shvaćaju kao nešto što je bliže prvom nego drugom modelu. Za većinu ovih ispitanika, integracija podrazumijeva, manje ili više, cjelovitu uklopljenost pojedinca u zajednicu do razine gubljenja razlika između starosjedioca i došljaka. Otuda o neuspjehu integracije govore čak i u slučajevima kada postoji potpuna funkcionalna integritet pridošlica, ali se održala svijest o tome da data osoba ne potječe iz lokalne sredine. Percepcija migranata i njihove integracije ovdje se promatra u skladu sa Simmelovim idealnim tipom stranca: stranac je onaj koji pripada i ne pripada datoj zajednici; on nije onaj koji danas dođe a sutra ode, već onaj koji danas dođe da bi tu ostao (Simmel, 1996). Ova vrsta percepcije raširena je na jugu i uslijed naseljavanja značajnog broja takozvanih interno raseljenih osoba s Kosova, ali i onih koji su Kosovo napuštali početkom '80-ih godina dvadesetog stoljeća nakon prvih međunacionalnih tenzija. Interesantno je da se ta razlika ponekad obilježava nadimkom koju takva osoba dobiva, a koji se obično vezuje za njegovo geografsko podrijetlo. Tako, na primjer, jedna ispitanica (srpske nacionalnosti) koja je prije dva desetljeća došla s Kosova u Vranje i koja se relativno dobro funkcionalno integrirala u lokalnu sredinu, stekavši visok statusni položaj, objašnjava kako njena društvena integracija nije potpuna, jer joj je nadjenut nadimak "Šiptarka", koji ne nosi sa sobom nužno nega-

tivnu konotaciju, već prije obilježava nju kao stranca u Simmelovom smislu riječi. Sličan primjer nepotpune društvene integracije navodi ispitanik koji je rođen u Vranju, ali čiji su roditelji došli iz drugog dijela Srbije, ukazujući da je proces integracije dugotrajan, odnosno transgeneracijski fenomen. Ovakvo shvaćanje integracije ukazuje na zatvorenost društvenih sredina na jugu zemlje, koje su zadržale mnoge elemente ekskluzivnosti svojstvene tradicionalnim zajednicama. To upućuje na teškoće prihvaćanja novih članova prema kojima, čak i kada su funkcionalno uklopljeni, postoji određena socijalna distanca.

S druge strane, na sjeveru se pojam integracije shvaća funkcionalno i snažnije korespondira Durkheimovom konceptu organske solidarnosti. Funkcionalna integracija ovdje se shvaća kao uklopljenost u različite društvene podsustave kao što su radna sredina, školski sustav, sustav socijalne zaštite. Da bi do date integracije došlo, neophodno je postojanje određenih elemenata kulturne bliskosti kao što su jezik, poznavanje elementarnih kulturnih običaja, kao i pridržavanje pravila i zakona koji vrijede za domicilno stanovništvo. Ipak, jasno je da dati koncept integracije ne podrazumijeva nužno pripisanu statusu (kao na jugu), već dozvoljava da oni budu usvojeni. Čak i kada pojedinci na sjeveru u svojim narativima upotrebljavaju pojam "asimilacija", njime se, pri elaboraciji, zapravo označava prihvaćanje formalnih i neformalnih običaja sredine, odnosno njegovo značenje suštinski odgovara pojmu integracije. Ove razlike koje se očitavaju u načinu poimanja integracije na sjeveru i jugu nije teško objasniti pozivajući se na specifičnosti povijesnog razvoja: na sjeveru zemlje – u Vojvodini - živi više od dvadeset različitih nacionalnih zajednica koje povezuje vjekovni suživot na istom prostoru i međusobna tolerancija, za razliku od južnih dijelova zemlje u kojima prevladava sumnjičavost prema "Drugom" kao posljedica vjekovnog međusobnog nepovjerenja između domicilnog stanovništva i otomanske vlasti. No, ono što bi mogao biti problem za eventualnu integraciju migranata na ovom prostoru jest osjetljivost tih zajednica na potencijalnu ekskluzivnost i kulturnu zatvorenost zajednica došljaka i otuda se ovdje to najčešće isticalo kao problem.

Otpori integraciji

Pored različitih koncepta integracije, interesiralo nas je na koji način ispitanici percipiraju eventualne prepreke da do integracije dođe ili da ona bude uspješno provedena. Na jugu prevladava stajalište da izbjeglice ne bi bile dobro primljene i da domicilno stanovništvo ne želi da se oni tu nastane. Dio ispitanika smatra da na takvu vrstu opće percepcije bitno utječu mediji koji šire strah i paniku od terorizma. No, većina ispitanika smatra da otpor proizlazi iz straha da došljaci

neće prihvatili običaje i kulturu lokalne sredine i da bi s vremenom nametnuli svoje običaje domicilnom stanovništvu. U osnovi tog straha je iskustvo sa potiskivanjem Srba sa Kosova od strane Albanaca. S tim u vezi, posebno se ističu vjerske razlike i strah od promjene demografske strukture lokalne zajednice uslijed većeg prirodnog priraštaja muslimanskih pridošlica. Predstavnik lokalne samouprave s juga na sljedeći način iskazuje svoje rezerve: *“Mi pravimo jedno dijete, a oni šest i za dvadeset godina bit će ih više od nas. Moramo razmišljati o budućnosti”*. Čak i kada se načelno zalažu za multietnički suživot, ispitanici ističu da je integracija migranata moguća samo ako ne pokušaju mijenjati način života lokalnog stanovništva. Visok stupanj zalaganja za multietničnost, uz istovremeno protivljenje da se dugotrajnije prihvate migranti, može se objasniti činjenicom da su u fokus grupama sudjelovali predstavnici lokalnog albanskog stanovništva. U tom smislu razumljiv je politički korektan govor koji vodi računa o osjećajima sugovornika, ali koji istovremeno ne ostavlja sumnju da migranti muslimanske vjeroispovesti nisu dobrodošli. Upravo zbog toga, u više navrata, ispitanici srpske nacionalnosti su isticali razliku između kulture i vjere lokalnih Albanaca muslimana i muslimana migranata. Iskazi ispitanika svjedoče tome u prilog: *“Mislim da bi ti ljudi nas vratili nazad. Islam u Afganistanu i u Bujanovcu je različiti. U Bujanovcu je liberalan islam a u Afganistanu konzervativan. Njihova se žena ne smije pojaviti obučena kao ove što vidimo na TV”* (građanin, jug); *“I muslimani se boje da te vehabije ne pokvare našu sredinu. Drugačiji je tamo način života”* (predstavnik lokalne uprave, jug).

Za predstavnike lokalne samouprave s juga integracija migranata je sporan proces, ali oni, osim kulturnih razlika i straha od promjene demografske strukture, u prvi plan ističu dva socijalno-ekonomska aspekta. Prvi je siromaštvo i visoka stopa nezaposlenosti na jugu koja bi otežala, ako ne i onemogućila zapošljavanje migranata, što je preduvjet bilo kakve integracije. Drugi problem odnosi se na pretpostavljenu pozitivnu diskriminacije koja bi privilegirala migrante u dobivanju socijalne pomoći, radnih mjesta i resursa za rad kao što su zemlja, ili novčana pomoć za poticanje malog biznisa. Uz to, postoji uvjerenje da bi u Srbiji ostali najneobrazovaniji i najsiromašniji migranti, što bi dodatno otežalo mogućnost njihovog zapošljavanja. Naši ispitanici smatraju da bi se u tom slučaju stvorili novi problemi i mnogo veći jaz prema migrantima što bi otežalo njihovu integraciju. Otpori lokalnog stanovništva, prema svjedočenju ispitanika, ne bi izostali i onda kada bi migrantima bili ponuđeni resursi koje lokalno stanovništvo ne koristi, kao što su na primjer zemlja ili lošije plaćeni i neprivilačni poslovi.

U svakom slučaju, ispitanici srpske nacionalnosti na jugu, bez razlike je li riječ o građanima ili predstavnicima lokalne samouprave, vide mnoštvo prepreka za integraciju migranata i smatraju da to ne bi

urodilo plodom zbog snažnog otpora lokalnog stanovništva. U cjelini, njihovo mišljenje, a u značajnoj mjeri i odnos prema integraciji izbjeglica, su vrlo negativni. Izuzetak na jugu predstavljaju Albanci muslimani koji bi rado prihvatili izbjeglice, ali po mišljenju srpskih predstavnika, svaki pokušaj narušavanja postojeće demografske strukture izazvao bi snažnu reakciju druge etničke skupine i narušio teško postignutu stabilnost. To se ilustrira primjerima neuspjeha integracije readmisanata romskog podrijetla koji su se vratili u Bujanovac: *“Mi smo radili readmisiju Roma. Htjeli smo graditi naselje u Bujanovcu. I odmah je bila burna reakcija da hoćemo mijenjati strukturu...”* (predstavnik lokalne uprave, jug); *“Mi se još uvijek prebrojavamo koliko koga ima. Ako kao izbjeglice naselimo Srbe iz Bosne skočili bi Albanci, ako naselimo muslimane skočili bi Srbi. Kada su se vraćali Romi bunili su se i Srbi i Albanci”* (predstavnik lokalne uprave, jug).

Na sjeveru Srbije otpori potencijalnoj integraciji su manji. Ipak, ono što se na sjeveru snažnije ističe kao problem nije prihvaćanje ljudi različite kulture od stane lokalnog stanovništva, već pitanje kako bi se migranti privikli na lokalno stanovništvo i lokalne običaje (*“Sabijaju redove i to im postaje centar i odbacuju spremnost da nauče našu kulturu”* - građanin, sjever). Ispitanici sa sjevera ističu otvorenost lokalnih zajednica ka kulturnim različitostima, ali izražavaju bojazan da bi migrantska populacija pokazala jednaku kulturnu otvorenost. Ovu zabrinutost jedna ispitanica ilustrira na sljedeći način: *“Veći je problem što će biti kada oni vide djevojke u mini suknjama. To je pitanje”* (građanka, sjever).

Ispitanici sa sjevera načelno se slažu oko toga da prihvaćanje ljudi koji dolaze iz različitog kulturnog miljea ne bi predstavljalo problem. Ipak, ističu da bi uvjet za to bio da ne bude narušeno načelo jednakih prava i obaveza za sve. Kao najveći problem vezan za integraciju migranata ispitanici na sjeveru vide potencijalne nepravde u raspodjeli resursa. Jedan ispitanik to je formulirao na sljedeći način: *“Važno je da lokalci ne osjete da migranti dobivaju nešto što mi nemamo. Važno je da budu ravnopravni.”* (građanin, sjever).

Ako se usporede navedeni nalazi može se zaključiti da ključne razlike između sjevera i juga proizlaze iz načina shvaćanja pojma integracije. Na sjeveru su otpori manji jer se integracija shvaća funkcionalno. Tu ne postoji imperativ istosti već se, prije svega, postavlja pitanje postoje li mogućnosti za uključivanje novih članova u zajednicu. Na jugu, imperativ istosti otežava mentalno prihvaćanje integracije ljudi koji dolaze sa strane. Zajedničko za obje sredine je to što se uočavaju problemi vezani za mogućnost nalaženja posla za pridošlice. Druga značajna sličnost vezana je za bojazan da bi proces integracije mogao favorizirati migrante što bi po njihovom mišljenju bio oblik nepravde prema domicilnom stanovništvu, koji bi generirao dodatni otpor.

Suprotno našim očekivanjima, kulturne razlike nisu se pokazale kao najveća prepreka za potencijalnu integraciju migranata. Ljudi u pograničnim dijelovima zemlje, kako na jugu tako i na sjeveru, navikli su na suživot sa pripadnicima drugih kultura, nacija i religija. Zbog toga, potencijalna izgradnja novih džamija, običaji vezani za način odjevanja i tradicionalna nošnja migranata samo djelomično predstavljaju problem za ispitanike. Ipak, iako ispitanici načelno prihvaćaju kulturne i vjerske simbole migranata, dublja analiza narativa ukazuje da se radi o društveno poželjnim odgovorima, koji zamagljuju duboko nepovjerenje prema različitim kulturama, osobito kada je riječ o pripadnicima srpske zajednice. U tom smislu zabilježeni su iskazi ispitanika koji svjedoče o značajnoj distanci lokalnog srpskog stanovništva prema Islamu: *“Ja nemam problem da se grade džamije, ali većini bi to smetalo”* (građanin, jug); *“Srbi iz Bujanovca kada vide bradu i kratke hlače i feredže, vide to kao vebizam i radikalni islamizam. Nije problem da se ide u džamiju, ali mi to vidmo kao problem”* (predstavnik lokalne uprave, jug).

Ukatko, ispitanici s kojima smo razgovarali imaju razvijenu svijest o tome da kulturne razlike ne bi trebale predstavljati problem za integraciju pridošlica. Međutim, istovremeno ukazuju na to da većina lokalnog stanovništva te razlike prepoznaje kao simbole koji se vezuju za vjerske pokrete koje su mediji predstavili kao agresivne i potencijalno opasne. Pored toga, negativno iskustvo s Albancima u općinama koje su tražile secesiju, zatim zatvorenost lokalnih srpskih sredina (koje su postale još zatvorenije nakon što su u njima ostale uglavnom stare osobe), predstavljaju izvore otpora ideji o naseljavanju i integraciji pridošlica muslimanske vjeroispovesti.

Važno je napomenuti da je navedeno nepovjerenje prema migrantima i njihovim vjerskim i kulturnim simbolima karakteristično prije svega za ekonomski deprivirane južne općine, dok u multietničkim sjevernim općinama, u kojima izostaju radikalni vjerski i nacionalni pokreti manjinskih grupa, kulturna različitost migranata ne izaziva slične otpore.

Ekonomska situacija kao prepreka integracije

Kada je riječ o ekonomskoj dimenziji integracije migranata, rezultati istraživanja ukazuju da bi ona bila znatno teža u ekonomski depriviranim južnim općinama u odnosu na ekonomski razvijenije općine u Vojvodini. Ispitanici s juga rezolutno odbacuju mogućnost naseljavanja migranata u njihovim lokalnim zajednicama ističući nerazvijenost općina (s tim u vezi, njihovo je dominantno uvjerenje da ni migrant-

ska populacija sama ne bi pristala da se naseli u ekonomski nerazvijenim područjima), dok na sjeveru ovo nije u potpunosti neprihvatljivo, iako ispitanici smatraju da bi izazvalo negativne reakcije.

Najveći problem za integraciju migranta na jugu, po mišljenju većine ispitanika, predstavlja ekonomska situacija. Nedostatak poslova i siromaštvo predstavljaju prepreku, jer za novopridošle ne bi bilo posla, što ispitanici prepoznaju kao neophodan uvjet kvalitetne integracije. S druge strane, primjećuju i da ukoliko bi kroz programe strane pomoći migranti dobili stan ili posao, to bi izazvalo zavist i otpor lokalnog stanovništva, što bi mogućnost integracije dodatno otežalo. Njihovi iskazi svjedoče tome u prilog: *“Srbija uz pomoć donatora može im pružiti humanitarnu pomoć, ali je država siromašna da im pruži radno mjesto. Znači, nema posla za njih”* (predstavnik lokalne uprave, jug); *“Nema integracije zbog siromaštva. Ako dobiju stan od nekoga imat će otpor lokalnog stanovništva koje nema ni stan ni posao”* (NGO aktivist, jug); *“Imamo naše probleme s obzirom na ogromnu nezaposlenost. Ovdje je problem da se uđe u sustav nadnica. E, u takvoj situaciji davati zemlju Sirijcima, a naš čovjek se bori da zaradi za preživljavanje, to bi bio problem za državu”* (građanin, jug).

Iako manje izražen, i na sjeveru se kao najveći problem pri integraciji percipira siromaštvo. Najviše otpora moglo se primjetiti kod ispitanika iz malih općina uz granicu, većinski naseljenih Madarima. Međutim, većina ispitanika, posebno predstavnici lokalne samuprave nije iskazivala radikalno odbacivanje mogućnosti ekonomske integracije. Naprotiv, oni uočavaju da se integracija migranata mora bazirati na njihovom radnom angažiranju. S tim u vezi primjećuju da bi najviše otpora lokalnog stanovništva izazvala situacija u kojoj migrantsko stanovništvo ne bi ništa radilo, a primalo bi pomoć države (*“Dokoni ljudi koji sjede i piju pivo ispred trgovine. Ako imamo takve, normalno je da će se javiti otpor prema onima koji ništa ne rade, a primaju pomoć. Ali ako ti ljudi, pod pretpostavkom da žele ostati, hoće raditi onda nije nikakav problem, jer smo mi navikli na miješano stanovništvo”* – predstavnik lokalne uprave, sjever). Drugi ispitanici koji dijele ovo mišljenje, ipak upozoravaju da bi u početku u svakom slučaju bilo otpora. Nude sljedeću argumentaciju: *“Ako rade, ljudi gundaju zašto oni rade a mi ne, ako ne rade onda gundaju zašto žive na našoj grbači. To je uvijek tako u početku. Dakle, u početku uvijek bi bila negativna reakcija, to je neminovno, ali se kasnije ljudi naviknu”* (predstavnik lokalne uprave, sjever). Ipak, ispitanici ukazuju da bi navikavanje domicilnog stanovništva bilo olakšano ukoliko bi prepoznali određenu ekonomsku korist od naseljavanja migranata. Tako jedan ispitanik svjedoči o iskustvu iz njegove općine tijekom izbjegličke krize: *“Prvih deset-petnaest dana bio je blok prema migrantim, a sve dok ljudi nisu primjetili da veći broj izbjeglica podiže promet i tada je animozitet splasnuo”* (građanin, sjever).

Integracija migranata u okviru sustava obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite

Pored teškoća koje bi se javile pri ekonomskoj integraciji migranata, ispitanici su eventualne prepreke prepoznali i kada je riječ o njihovoj integraciji u okviru sustava socijalne i zdravstvene zaštite, bez kojih integracija svakako ne bi bila uspješna. Oni prepoznaju dvije vrste prepreka: prve su vezane za otpore lokalnog stanovništva uključivanju migranata u sustave socijalne i zdravstvene zaštite kojima domicilno stanovništvo nije obuhvaćeno u cijelosti (ovdje se naročito ističe kao neprihvatljiva mogućnost da migrantska populacija dobije besplatan pristup zdravstvenom sustavu, koji je ionako preopterećen i nedovoljno efikasan, odnosno u čije okvire nije u potpunosti uključeno lokalno stanovništvo); druga vrsta prepreka proizlazi iz suženih potencijala države i lokalnih uprava da migrante uključe u sustave socijalne zaštite. Kada je riječ o prvoj vrsti prepreka, ispitanici izražavaju strah da bi, u situaciji oskudnih resursa, naseljavanjem migranata u njihovoj zajednici, lokalni stanovnici izgubili neka svoja prava (*"Ovdje su tisuće ljudi koji nemaju zdravstveno, a onda dovedeš ljude kojima daš zdravstveno i plaćaš im besplatno liječenje, pa normalno je da će se naši buniti"*) – predstavnik lokalne uprave, jug). Radikalnija verzija ovog stava prepoznaje se u narativima u kojima se izražava strah da bi zbog migranata lokalni stanovnici postali stranci u vlastitoj zemlji. U osnovi, ljudima ne smeta toliko činjenica da su migranti druge vjerske ili etničke pripadnosti, koliko uvjerenje da bi u odnosu na njih bili obespravljeni. Dakle, otpor nije toliko vezan za kulturu, koliko za osjećaj depriviranosti. O tome svjedoči i činjenica da bi ispitanici rado prihvatili liječiti se kod liječnika (migrantskog podrijetla) druge vjeroispovijesti ako je dobar stručnjak (*"Ako bi bio dobar doktor to se brzo proširi i siguran sam da nitko ne bi imao problem da se liječi kod njega - građanin, jug"*).

I kada je riječ o uključivanju migranata i njihove djece u školski sustav, dominiraju slični, ekonomski, prije nego kulturni, argumenti. Iako načelno ne bi imali ništa protiv da djeca migranata pohađaju lokalne škole, postoji otpor prema ideji da se nastava odvija na njihovom

maternjem jeziku, što se pravda troškovima i nerentabilnošću takvog pristupa (*"Mi sada zatvaramo nerentabilne škole po selima, a otvarati škole za par migranata, tko će to plaćati? Mi znači zatvaramo svoje škole, a sada treba zaposliti za svaki predmet nastavnika pa to platiti"*) – predstavnik lokalne uprave, jug).

Druga vrsta argumenata koji su se čuli protiv školovanja migranata na maternjem jeziku poziva se na princip reciprociteta u tretmanu migrantske populacije u zapadnim zemljama (*"Eto naša djeca nisu učila srpski u Njemačkoj, zašto onda da oni ovdje uče arapski?"*) – građanin, jug).

Poželjni razmještaj migrantske populacije

Posebno pitanje u okviru ispitivanja stavova o mogućnostima integracije migranata odnosilo se na percepcije poželjnih načina razmještaja migrantske populacije u zemlji. Ispostavilo se da je to pitanje u velikoj mjeri izazvalo polemiku među ispitanicima iz južnih općina. Naime, s jedne strane se čuo argument da bi razmještaj migranata u njihovim lokalnim zajednicama pridonio oživljavanju depopuliziranih (prije svega, seoskih) krajeva (treba napomenuti da je proces depopulacije u Srbiji upravo najizraženiji u seoskim područjima u okviru općina na jugu Srbije). Ovaj argument je ipak dobio manjinsku podršku i mahom je dolazio od strane predstavnika civilnog društva. Ipak, za većinu ispitanika takav način razmještaja, koji bi podrazumijevao visoku koncentraciju migrantske populacije u depopuliziranim područjima i malim seoskim sredinama nije bio prihvatljiv. Protivnici su isticali neke praktične prepreke naseljavanju migranata u napuštenim selima: naime, oni ukazuju da su ekonomski potencijali tih područja toliko slabi da se ni migranti vjerojatno ne bi željeli u njima naseliti. Nudi se argument da je domicilno stanovništvo napuštalo ta područja upravo zbog toga što su razvojne mogućnosti vrlo reducirane. Prevladavao je stav da razmještaj treba obaviti u velikim gradovima, kao i da treba voditi računa o ravnomjernom razmještaju migranata na teritoriju čitave Republike Srbije. Prikazujemo nekoliko karakterističnih narativa: *"To bi se strateški moralo rješavati na razini cijele Srbije. Svi govore o jugu Srbije – 'ajde sva sirotinja na jug'"* (predstavnik lokalne uprave, jug); *"Ako se podjeli po mnogim gradovima po 500 lakše bi prošlo. Ako samo na jedan kraj, nije to lako i nije to lijepo"* (predstavnik centra za socijalni rad, jug); *"U većem gradu si manje primjećen i lakše se možeš integrirati nego u manjoj sredini. Na primjer, u Nišu za 500 ljudi nitko ne bi pravio problem, a ne da pravimo geta"* (predstavnik lokalne uprave, jug); *"Bolje da idu u Beograd. Beograd mora postaviti veliki kvart i napraviti jedan libijski ili sirijski kvart i lakše će se uklope u velikoj sredini"* (predstavnik lokalne uprave, jug).

Zanimljivo je da ovu argumentaciju koriste uglavnom predstavnici lokalne samouprave. Njihov diskurs, iako djeluje racionalno, u osnovi se zasniva na strahu od reakcije lokalnog stanovništva. No, suština je da je i kod lokalnog stanovništva i kod predstavnika lokalne samouprave na jugu najvažniji izvor otpora strah od promjene demografske strukture koja bi potencijalno mogla ugroziti njihov položaj na način na koji se to dogodilo na Kosovu.

Na sjeveru, slično kao i na jugu, prevladava mišljenje da bi migranti trebali biti ravnomjerno raspoređeni po teritoriju čitave Srbije. Kada je riječ o ideji da se nasele opustjela sela, uz načelno odobravanje, ističu se suštinske i praktične prepreke. Navode dva razloga zbog kojih proces naseljavanja opustjelih sela ne bi bio jednostavan: prvi je taj što dobru obradivu zemlju okrupnjavaju i zakupljuju tajkuni, pa neobrađene zemlje u Vojvodini zapravo nema; a drugi je što u selima živi uglavnom staračko stanovništvo koje se boji stranaca (u sklopu toga argument navode se primjeri starijih ljudi koji žive na rubovima sela i ubrzano kupuju kuće u centru zbog straha od migranata).

Ono što je karakteristično i zajedničko za ispitanike i sa juga i sjevera je dominantan stav da migrantska populacija ni u kojem slučaju ne bi smjela biti pozitivno diskriminirana kada je riječ o dodjeljivanju neobrađene i napuštene zemlje, jer su procjene da bi to izazvalo otpore lokalnog stanovništva.

Razvojni potencijal

Konačno, posebno nas je interesiralo prepoznaju li ispitanici razvojne potencijale koje bi donijelo eventualno naseljavanje migranata u njihovim lokalnim sredinama. U tom smislu pred njih je bio postavljen zadatak da razmisle na koji način bi prihvat migranata potaknuo gospodarsku aktivnost općina i pridonio povećanju blagostanja lokalnih zajednica. Nalazi ukazuju da razvojne potencijale naseljavanja migranata, kada je riječ o južnim općinama, uglavnom prepoznaju predstavnici civilnog sektora, dok građani i predstavnici lokalne samouprave mahom odbacuju tu ideju. Dio ispitanika, mahom sa juga, otvoreno se suprotstavljao ideji da se pokuša sa podizanjem razvojnih kapaciteta lokalnih zajednica kroz naseljavanje migranata, smatrajući da to dugoročno predstavlja uvod u promjenu demografske strukture stanovništva na jugu Srbije u korist muslimanske populacije, što se percipira kao dominantna prijetnja.

Argumenti ispitanika koji smatraju da bi migranti mogli biti izvor ekonomskog napretka regije vrlo su reducirani i svode se na ideju da bi oni mogli raditi niskokvalificirane (tzv. "prljave") poslove koje ne bi željelo obavljati lokalno stanovništvo ("Ljudima bi odgovaralo da oni dobiju manje poželjne poslove. Svi bi bili prihvaćeni dok prihvaćaju loše

poslove. Ali kod nas na jugu gledamo seljake loše. Srbi su navikli i uvijek su bili uzvišeniji i davali su Arnautima niže poslove. To je usađeno. To se uči u skoli. To se svima usađuje, ti si iz nebeskog naroda a drugi neka rade seljačke poslove" – predstavnik civilnog sektora, jug).

Međutim, većini građana ideja o bilo kakvom ekonomskom razvoju djeluje nestvarno. Ono što ispitanici vide jest da se tvornice zatvaraju, da ljudi iz njihovih krajeva odlaze, pa su uvjereni da ni migranti tu ne bi željeli ostati niti bi se imali gdje zaposliti. Kada je riječ o ideji da bi materijalno dobrostojeći migranti potencijalno i sami mogli biti investitori i pokretači gospodarske aktivnosti u njihovom kraju, ispitanici izražavaju skepsu i primjećuju da je i lokalnom stanovništvu teško pokrenuti posao, a da bi migrantima to bilo još teže. Konačno, kada je riječ o tome da bi naseljavanje migranata potencijano dovelo do poticanja investicija iz inozemstva ili do priljeva strane pomoći, i u tom slučaju se izražava skepsa. Ispitanici, naime, smatraju da veći dio "kolača" ostaje "u Beogradu", odnosno da do njih stižu "samo mrvice". Konačno, kada je o riječ o mogućnosti da se migranti snažnije angažiraju u poljoprivrednoj proizvodnji, uvjereni su da je to neprofitabilna djelatnost koja nema izgleda za uspjeh. Jedan ispitanik u tom smislu objašnjava: "Ako i radim tu zemlju, kome da prodam ono što proizvedem? Lakše mi je tražiti drugi posao. Ljudi neće raditi stočarstvo i poljoprivredu. Na Staroj planini imamo prazna sela. (...) Neće nitko ići na selo raditi, neće ni naši" (građanin – jug).

No, ono što je u tom pogledu posebno zanimljivo jest uvjerenje ispitanika da bi se, usprkos tome što sami ne obrađuju zemlju, ljudi na jugu protivili ukoliko bi država dala zemlju migrantima da je obrađuju ("Čudan smo narod, možda bi se javilo pitanje što meni nisu dali iako on ne bi obrađivao" – predstavnik civilnog sektora, jug); "Ljudi bi bili ljuti ako bi izbjeglice dobile neka sredstva, a oni u svojoj zemlji ne dobivaju" – građanin, jug).

Ukratko, vrlo malo ispitanika vidi neki razvojni potencijal na jugu. Predstavnici civilnog društva istakli su, više načelno, da postoji mogućnost da migranti sa sobom donesu nove vještine, ali je tom stavu oponirano da su takvi koji imaju neke kvalifikacije već otišli u Njemačku, odnosno da ne žele ostati u Srbiji. Također, ne vide potencijal ni u eventualnom priljevu stranih donacija. Mišljenje većine odražava stav predstavnika lokalne samouprave iz Dimitrovgrada koji, donekle u šali, kaže: "Ne treba da nam oni pomažu, nego da ih šaljemo u Ameriku koja je to izazvala, a mi će živjeti ovako kako smo navikli".

U izvjesnom smislu, i na sjeveru Srbije postoje slična razmišljanja. Međutim, zanimljivo je da veći stupanj skepse prema mogućnosti da se migranti uključe u ekonomski život imaju građani koji žive u malim sredinama, većinski naseljenim mađarskim stanovništvom. Tako se, primjerice, od njih može čuti: "Nije rješenje za ovu zemlju to da neki imaju dvadesetoro djece, da naši mladi idu u Njemačku i ne radimo ništa

da ostanu ovdje. Naši mladi koji rađaju djecu idu u Njemačku i sada razmišljamo da uvezemo neke druge da nam dignu priraštaj-to je perverzno” (građanin – sjever); “Ne znam kako će oni ovdje vidjeti perspektivu kada naša djeca ne vide perspektivu” (predstavnik lokalne uprave-sjever).

S druge strane, ispitanici srpske nacionalnosti mnogo su otvoreniji prema mogućnosti da migranti pomognu ekonomski razvoj. U tom pogledu smatraju da jedini uvjet koji mora biti zadovoljen jest da i domaće stanovništvo ima koristi od tog napretka. Karakteristični su sljedeći iskazi: “Trebalo bi napraviti mjesto gdje se susreću i jedni i drugi. Važno je da lokalci ne osjete da oni nešto dobivaju što mi nemamo. Važno je da budu ravnopravni.” (građanka, sjever); “Loše bi bilo da oni dobiju nešto, a lokalno stanovništvo ništa. U suprotnom, ljudi bi zvali” (građanin, sever); “Ako bi domaće stanovništvo imalo koristi, onda bi išlo lakše” (predstavnik civilnog sektora, sjever); “Ne treba ljubomorno čuvati tu etničku sredinu, ako već zjapi prazna. Ako netko dobrovoljno dođe tu živjeti, treba ga pustiti da tu živi, kao što i mi idemo negdje da živjeti” (građanka, sjever).

Međutim, predstavnici lokalne samouprave mnogo su skeptičniji u pogledu mogućnosti realizacije aktivnijeg uključivanja migranata u poljoprivredne aktivnosti. Primjerice, procjena ispitanika iz srijemske općine je da u Srijemu nema neobrađene zemlje, navodi se da je na djelu okrupnjavanje posjeda i da je mala mogućnost da netko dođe u njen posjed. Kada je riječ o manjim posjedima i salašima, ostaje otvoreno pitanje bi li netko od migranata uopće bio zainteresiran za takvu vrstu aktivnosti ili bi, po mišljenju većine ispitanika, svi zapravo čekali priliku da napuste Srbiju i odu u Njemačku.

Zaključak

Na temelju rezultata našeg istraživanja, moguće je izvesti nekoliko zaključaka o percepciji migranata u Srbiji i mogućnostima za njihovu integraciju u slučaju da jedan dio ove populacije ostane (trajno ili privremeno) u Srbiji. Također, jasno je da postoje značajne sličnosti, ali i razlike u stavovima prema migrantima i mogućnostima njihove integracije na jugu i sjeveru Srbije. Dobiveni opći zaključci taksativno se navode u nastavku teksta:

1. Stav prema migrantima na sjeveru uglavnom je definiran između humanitarne i sigurnosne perspektive. Osnovna odlika je relativno hladan i racionalan odnos prema pitanju migranata. Ističu se elementi koji ugrožavaju svakodnevni život i komfor ljudi, kao što su prljavština, okupljanja migranata na javnim mjestima i narušavanje javnog reda i mira. Na jugu se uočava veći stupanj empatije, ističu se patnje ljudi koji su ostali bez doma, ali istovremeno, jasnije se ukazuje na razlike u kulturi,

prije svega na religijske posebnosti migrantske populacije.

2. Kada je riječ o mogućnosti integracije u lokalnu sredinu, otpor postoji i na sjeveru i na jugu. Razlika je u motivaciji. Na sjeveru je otpor prisutniji u mađarskoj populaciji, dok lokalni Srbi ističu multietnički karakter Vojvodine i izražavaju koliko protivljenje, toliko i bojazan da zbog siromaštva migranti neće uspjeti naći posao (što smatraju preduvjetom uspješne integracije). Na jugu je otpor motiviran, prije svega, strahom od promjene demografske strukture u korist muslimana, što bi, prema mišljenju Srba, moglo dovesti u pitanje njihov opstanak na tom prostoru. Albanci, posebno predstavnik lokalne muslimanske vjerske zajednice, s druge strane, ističu da bi migranti bili vrlo dobro primljeni u njihovoj sredini. Međutim, i na sjeveru i na jugu ističu se problemi siromaštva i nerazvijenosti koji otežavaju, pa čak i onemogućavaju, kvalitetnu integraciju migranata.
3. U tom pogledu, ni na sjeveru ni na jugu ne vidi se jasna perspektiva kako bi migranti mogli doprinijeti razvoju lokalnih zajednica. Jedino što se vidi kao potencijalna, doduše kratkotrajna korist, jest pomoć koja bi došla iz međunarodnih donacija. U obje sredine ističe se da takva pomoć može doprinijeti boljem prijetmu migranata i njihovoj integraciji jedino u slučaju kada bi neposredne koristi od toga imalo i lokalno stanovništvo. Ipak, i na sjeveru i na jugu ispitanici su isticali bojazan da je međunarodna pomoć često kratkotrajna, odnosno da ona ne nudi dugoročno rješenje.

Ovim općim zaključcima treba dodati i niz specifičnih:

1. Integracija se različito shvaća na sjeveru i na jugu. Na jugu ona podrazumijeva potpunu stopljenost sa lokalnom zajednicom, čime se mogućnost integracije migrantske populacije *a priori* odbacuje. Na sjeveru se integracija shvaća kao sužvot koji podrazumijeva postojanje kulturnih razlika. Ono što se ovdje ističe kao važno jest tolerancija i mogućnost participacije doseljenog stanovništva u različitim sferama društveno-ekonomskog i političkog života.
2. U tom pogledu, kulturne razlike su važnije na jugu, dok su na sjeveru manje važne, tako da su ekonomski i socijalni aspekti, odnosno posljedice naseljavanja migranata, ono što se percipira kao problematično. Izuzetak u tom pogledu čine Mađari koji snažnije naglašavaju moguće probleme vezane za naseljavanje migranata, a koji se prije svega odnose na bojazan da bi migrantko stanovništvo, nepridržavanjem zakona i normi, ugrozilo neku vrstu reda koja karakterizira njihove zajednice.
3. Kada je riječ o ekonomskim mogućnostima za integraciju migranata, ističe se da ona ne bi bila uspješna ukoliko bi migran-

ti ostali radno neaktivni. Ipak, ispitanici izražavaju bojazan da poslova za migrante uopće nema, kao što ističu i potencijalno proturječne reakcije domicilnog stanovništva na eventualno za-pošljavanje migranata u situaciji kada je i lokalno stanovništvo bez posla.

4. Za razliku od sjevera Srbije, gdje se naseljavanje migranata percipira mahom kroz društveno-ekonomsku prizmu, na jugu ono postaje političko pitanje. Naime, među muslimanskom populacijom bilježimo veći stupanj prijemčivosti za razmještaj migranata u njihovim sredinama (iako su i oni svjesni da bi to izazvalo političke probleme na lokalnu), dok se kod lokalnih Srba bilježi otpor uslijed promjene demografske, a potom i etničke strukture lokalne sredine.
5. Ni na sjeveru ni na jugu ne vidi se jasna ekonomska korist od naseljavanja migranata. Prevladava uvjerenje da su migranti sa najvišim stupnjem ljudskog kapitala već otišli u Njemačku, tako da se očekuje da će u Srbiji, ako do toga dođe, ostati samo oni koji imaju nizak ljudski kapital. S tim u vezi prevladava stav da u Srbiji već postoji prekobrojna nekvalificirana radna snaga, tako da bi novi priljev migranata samo pogoršao ionako lošu ekonomsku situaciju.
6. U slučaju odluke o neophodnosti trajnog naseljavanja migranata koja bi stigla "odozgo", ispitanici ističu određene kategorije migranata kao prihvatljivije od drugih: visoko kvalificirana i visoko obrazovana radna snaga, obitelji s djecom, materijano osigurani migranti i migranti koji dolaze iz Sirije, koji se percipiraju kao "civiliziraniji" od onih koji dolaze iz Afganistana.
7. Kada je riječ o eventualnom razmještaju migranata, gotovo da postoji suglasnost oko toga da razmještaj treba biti ravnomjeran po cijelom teritoriju Srbije, odnosno da ne treba dozvoliti veću koncentraciju migranata u pojedinim (posebno manjim) sredinama, jer bi to vodilo zatvaranju i getoizaciji migranata, s jedne strane, odnosno narušavanju etničke strukture u zajednici, s druge.

Vladimir Vuletić*
Jelena Pešić**

The impact of migration crisis on local communities in Serbia and the possibilities for integration of the migrant population

SUMMARY: This paper brings the results of the research of the citizens, representatives of civil sector and representatives of local authorities in seven Serbian municipalities (northern and southern), focusing on the statements and attitudes towards migrant population and possibilities of their integration in the case of their permanent settlement in Serbia. The main criterium for choosing respondents from specific municipalities was that they belong to local communities affected by the latest "migration crisis", i.d. that they were at the so called "Balkan route". The main research method was group interview within focus groups. In this paper, the focus of the analysis is on the following dimensions: general attitudes towards migrants, differences in perceptions of migrants, perceptions of differences among migrants, cultural, social and economic integration of migrant population and perceptions of development potentials of migrant settlement in Serbia. We were specifically interested to explore differences between respondents on two dimensions: southern vs. northern municipalities and citizens vs. representatives of local authorities and administration.

KEY WORDS: migrant crisis, refugees, migrants, integration, south, north

* Vladimir Vuletić, PhD, Faculty of Philosophy, University of Belgrade.
E-MAIL: vlada.vuletic@gmail.com

** Jelena Pešić, PhD, Faculty of Philosophy, University of Belgrade.
E-MAIL: pesicj@gmail.com

Jasminka Simić*

Prava migranata – poštivanje univerzalnih ljudskih prava ili pravo na razvoj

Literatura

- Borjas, George. 2015. Immigration and Globalization: A Review Essay. *Journal of Economic Literature* (53), 4: 961-974
- Castells, Manuel. 1998. *End of Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. III*. Cambridge, MA; Oxford
- Czaika, Mathias and Hain de Haas. 2014. The Globalization of Migration: Has the World Become More Migratory?. *International migration review* (48), 2
- De Haas Hain. 2008. The Myth of Invasion The inconvenient realities of African migration to Europe, *Third World Quarterly*, (29), 7
- De la Garza, Rudolfo. O. 2006. Understanding Contemporary Immigration Debates: The Need for A Multidimensional Approach. *Border battles*. Dostupno na: http://borderbattles.ssrc.org/de_la_Garza/
- De la Garza, Rudolfo. O. 2011. Neither Walls nor Open Borders: A New Approach to Immigration Reform. *New Labor Forum*, (20): 1
- Despić, Jelena. 2015. *Migracije visokoobrazovanih lica iz Srbije od 1991. godine u Kanadu i SAD*. Doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu
- Dirkem, Emil. 1972. *O podeli društvenog rada*. Beograd: Prosveta
- Hovy, Béla. 2011 Koliko ih je napustilo zemlju? Raseljavanje građana bivše Jugoslavije. U: Penev, G.: *Migracije, krize i ratni sukobi na Balkanu s kraja 20. veka*. Beograd: DDS
- Kahanec, Martin and Klaus Zimmermann. 2008. Migration and Globalization: Challenges and Perspectives for the Research Infrastructure. *IZA Discussion Papers*, No. 3890
- Kelley, Brayan. 2009. *International Migration: The Human Side of Globalisation*. OECD
- Li, Peter. 2008. World Migration in the Age of Globalization: Policy Implications and Challenges. *New Zealand Population Review* (33-34), 1-22
- Papadopoulos, Apostolos. 2007. Migration and Human Security in the Balkans, *Migration Letters* (2), 4
- Parsons, Talkot. 2009. *Društveni sistem i drugi ogleđi*. Sremski Karlovci, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića
- Sassen, Saskia, 2002. *Global networks, linked cities*. New York: Routledge
- Stodel, Megan. 2015. But what will people think? Getting beyond social desirability bias by increasing cognitive load. *International Journal of Market Research* (57), 2: 313-321
- Vanderburie, Julien. 2011 Geografija kretanja izbeglica na Balkanu posle 1989: Od zemalja porekla do odredišta. u Penev. *Migracije, krize i ratni sukobi na Balkanu s kraja 20. veka*. Beograd: DDS.
- Zimel, Georg. 1996. O strancu. *Teorija* (39), 3.

* Dr. Sc. Jasminka Simić, znanstveni suradnik i novinar-urednik na Radio-televiziji Srbije, RTS, Beograd.
E-MAIL: jassminka2002@yahoo.com

SAŽETAK: Polazeći od pretpostavke da je rješenje političkog, pravnog, kulturnog i društvenog položaja manjina u nekom društvu mjerilo demokratizacije i modernizacije tog društva, odnos prema migrantima mjerilo je stupnja svijesti o tome da poštivanje univerzalnih ljudskih prava, određenih u dokumentima UN-a, podrazumijeva i pravo migranata na razvoj i na to da ne žive u siromaštvu. Ženevska konvencija (1951.), koja se odnosi na status izbjeglica, izmijenjena Protokolom iz New Yorka (1967.), bila je osnova za razvoj zajedničke azilantske politike Europske unije. Od 1999. godine EU je počela stvarati tu politiku, što je rezultiralo Dublinskom regulativom (2013.). U 2015. godini više od milijun izbjeglica s Bliskog istoka i iz Sjeverne Afrike došlo je u Europu, iz dva razloga, prvo, da sačuvaju živote uslijed ratnih sukoba u svojim zemljama i drugo, da pronađu političku i ekonomsku sigurnost, prvenstveno u Njemačkoj i skandinavskim zemljama. Način na koji su države članice EU nastojale da europski odgovor na migrantsku krizu bude u skladu sa međunarodnim i pravom EU, posebno (ne)prihvatanje sustava kvota - preraspodjele migranata u državama članicama, zatvaranje tzv. Balkanske rute, koja je izbjeglice vodila od Turske, preko Grčke, Makedonije i Srbije ka zemalja članicama EU, njihovo kolektivno vraćanje, zbog čega su balkanske zemlje u strahu da će postati tampon zona, a izbjeglice da će ostati blokirane na Balkanu, otvorio je pitanje poštivanja ljudskih prava i revizije azilantske politike EU. Zato se javila i potreba stvaranja novog područja međunarodne zaštite prava migranata, posebno prava na rad i razvoj, čime se bavi ovaj znanstveno-istraživački rad.

KLJUČNE RIJEČI:
riječi: izbjeglice,
radnici migranti,
politika azila,
manjine, Balkanska
ruta

Uvod

Moderna demokratska i pluralistička društva omogućila su da ljudska prava postanu zajednička svima. Tako i manjine imaju pravo da ravnopravno sudjeluju u društveno-političkom životu, bez obzira na etničke, rasne, spolne, religijske ili jezičke razlike. Migrantska kriza iz 2015. godine otvorila je pitanje ljudskih prava manjina i ugroženih grupa, jer bi odnos prema njima mogao postati izvorom novih kriza i sukoba. Tražitelji azila i migranti imaju pravo na zaštitu ljudskih prava po međunarodnom pravu, shodno Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima (koju je usvojila Opća skupština UN 10. 12. 1948.), gdje je u članku 1. jasno navedeno “sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima”.¹ Stoga je obaveza država da poštuju međunarodne standarde u području zaštite ljudskih prava i da valjano i pojedinačno procijene specifične potrebe tražitelja azila i migranata u pogledu zaštite, uključujući zaštitu od trgovine ljudima i eksploatacije.²

Migrantska i izbjeglička kriza nastala je kao posljedica “arapskog proljeća”, vala demonstracija protiv vlasti u zemljama sjeverne Afrike i Bliskog istoka, a intenzivirana je tijekom sukoba u Siriji. Zbog nesigurnosti, uništavanja i siromaštva, tisuće izbeglica iz Eritreje i Somalije, Afganistana, Iraka i posebno Sirije, napustile su svoje domove i preko Turske, Jordana, Libanona i Iraka, potom preko Balkana krenule ka Njemačkoj i skandinavskim zemljama, kao i u pravcu Francuske i Velike Britanije, u potrazi za azilom. Izbjeglička kriza prerasla je u humanitarnu, s obzirom da je samo u Turskoj u 2015. godini broj sirijskih izbjeglica dosegao 2,6 milijuna. To je zemlje domaćine dovodilo u opasnost u sigurnosnom, društveno-političkom i ekonomskom smislu. Ova najznačajnija migrantska kriza od Drugog svjetskog rata izazivala je podjele unutar Europske unije zbog neslaganja oko zajedničkog odgovora na pitanje kako je riješiti na najbolji način, a time pokazala i domete Europske unije. Europskoj uniji su upućene kritike da je u migrantskoj krizi provodila “jednostranu i eurocentričnu politiku koja je bila u suprotnosti sa njenom retorikom o uzajamno korisnom partnerstvu sa trećim zemljama koje treba da posluži kao primjer uravnotežene i sveobuhvatne međunarodne suradnje zasnovane na principu solidarnosti” (Yilmaz-Elmas, 2016: 7.). Zajednički odgovori donosili su se *ad hoc*, sa fokusom na sigurnost vanjskih granica Uni-

1 Universal Declaration of Human Rights (adopted 10 December 1948 UNGA Res 217 A(III)(UDHR) art.1.

2 Written statement submitted by the Marangopoulos Foundation for Human Rights, a non-governmental organization in special consultative status, General Assembly, A/HRC/31/NGO/137, Human Rights Council Thirty-first session, Agenda item 4, Distr.: General, 22 February 2016, Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.

je, kako bi se zaustavio prolazak izbjeglica, više nego na zaštitu prava izbjeglica i migranata. Prema podacima Međunarodne organizacije za migracije iz veljače 2016. godine, tijekom 2015. godine broj izbjeglica i migranata koji su stigli u EU iznosio je 1.046.599, što je četiri puta više nego 2014., od čega je njih 1.011.712 stiglo morskim putem.³ Međunarodna organizacija za migracije ocijenila je da je Europa “najopasnija destinacija za iregularne migrante na svijetu”, dok je Mediteran “najopasnija granica na svijetu”. Kritike Europskoj uniji upućene su i zbog odsustva sigurnih legalnih kanala za izbjeglice i migrante prilikom ulaska na teritorij EU. To je “omogućilo beskrupuloznim krijumčarima da razviju svoje poslovanje iskorištavanjem očajnih osoba koje nemaju drugu mogućnost”.⁴ Prema podacima EUROPOL-a, najmanje 10.000 djece izbjeglica bez pratnje nestalo je po dolasku u Europu, uz vjerojatnost da su uključeni u mrežu organizirane trgovine ljudima i kriminala. Države bi posebnu pažnju trebale posvetiti pravima djece, jer ona uživaju međunarodnu zaštitu, shodno Konvenciji o pravu djeteta iz 1989.⁵

Migrantska kriza utjecala je na: 1) osnovne vrijednosti EU (jedinstvo i jednakost, princip solidarnosti, poštivanje nacionalnih identiteta i Uniju kao jamca mira); 2) dostignuća (slobodu kretanja oličeno u Schengenskom sporazumu); 3) poštivanje ljudskih prava (kroz nedosljedno poštivanje međunarodnih obaveza kojima je pravno reguliran status izbjeglica, migranata i osoba bez državljanstva, kao i radnika migranata); 4) sigurnosnu politiku i politiku proširenja (s obzirom da je migrantska kriza potvrdila da zemlje Jugoistočne Europe i posebno Zapadnog Balkana predstavljaju dugačak južni front u tzv. obrani unutrašnjosti Europe u novim asimetričnim sigurnosnim izazovima, kojima pripadaju i migracije stanovništva).

Politika prema migrantima – između retorike i realnosti

Poštivanje ljudskih prava je okvir za migracijsku politiku EU, čija je namjera da unaprijedi “uzajamnu korist” od partnerstva sa trećim zemljama i time postane primjer za međunarodnu suradnju na uravnotežen i sveobuhvatan način. Međutim, sa jačanjem migranatske krize glavni izazov za EU postala je njena sposobnost da provede zajedničku azilantsku politiku, koja proizlazi iz zajedničkih vrijednosti i principa solidarnosti. Strogo kontroliran pristup azilantskoj politici vodio je ka

3 Dostupno na: <http://migration.iom.int/europe/> (18. 08. 2016.). <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83> (18. 08. 2016.).

4 Dostupno na: <https://www.iom.int/statements/iom-releases-new-data-migrant-fatalities-worldwide-almost-40000-2000> (18. 08. 2016.).

5 <http://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees> (18. 08. 2016.).

kroničnoj neravnoteži između ljudske sigurnosti i sigurnosti države. Izbjeglice koje su pronašle sigurno utočište u novoj sredini suočile su se sa novim teškoćama, pravne prirode, ali i uslijed predrasuda i stereotipa - socijalna isključenost, nedostupnost zdravstvene zaštite i sustava obrazovanja, neadekvatan smještaj, jezične barijere i najvažnije, nezaposlenost.⁶ Usprkos odredbama Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, migranti i izbjeglice višestruko su iskusili *de facto* diskriminaciju. Kao što je navedeno u Deklaraciji i programu akcije iz Durbana (2001) “ksenofobija protiv onih koji nisu sunarodnjaci, posebno prema migrantima, izbjeglicama i tražiteljima azila, predstavlja jedan od glavnih izvora suvremenog rasizma. Kršenje ljudskih prava članova takvih grupa široko je rasprostranjeno u kontekstu diskriminacije, ksenofobije i rasizma.”⁷ U svjetlu migrantske krize i europskog sustava kvota, države članice EU pozvane su da ispune pravo na jednakost i nediskriminaciju svih članova društva, uključujući i izbjeglice. One istovremeno trebaju stvoriti uvjete da se i *de jure* i *de facto* eliminiira diskriminacija.

Poljska je odbila sudjelovati u sustavu kvota, a nespремnost da određeni broj migranata bude raspoređen u njihovim zemljama pokazale su i druge članice. Predsjednik Europske komisije Jean Claude Juncker objasnio je da sustav kvota obuhvaća samo 0,11% od ukupnog broja stanovnika EU, dok npr. u Libanonu, koji raspolaže sa samo petinom ukupnog bogatstva EU, izbjeglice čine 29% stanovništva. Pojedine države članice EU zatvorile su svoje granice za izbjeglice na Balkanskoj ruti. Bugarska je izgradila zid prema Turskoj, Mađarska je podigla žičanu ogradu na granici sa Srbijom, dok je pred Grčkom bila mogućnost isključenja iz Schengenske zone, ukoliko njezina vlada ne poduzme aktivne mjere za sprječavanje migranata da stupe na teritorij Unije. 2015. godine Slovenija, Austrija i Danska podigle su ograde zbog izbjeglica, dok su takav potez Estonija, Litva i Latvija obrazložile sigurnosnim i teritorijalnim razlozima. Zbog migrantske krize “Europa je dobila više fizičkih zidova na nacionalnim granicama država članica, nego što ih je bilo tijekom Hladnog rata” (Yilmaz-Elmas, 2016:9.). To je podrivalo EU kao otvoreno, demokratsko i slobodno društvo, zbog čega je ona i bila privlačna ostalim narodima i državama i otvorilo prostor za *de facto* diskriminaciju. Diskriminacija podrazumijeva:

1. Predrasude o migrantima, kad se takve osobe karakteriziraju kao one koje “iregularno” borave, “kradu posao” domaćim radnicima

6 UN General Assembly, A/HRC/31/NGO/4, distr:General, 16 February 2016, Human Rights Council, Thirty-first session, Agenda item 3, Written statement submitted by the International Organization for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (EAFORD), a non-governmental organization in special consultative status, Economic and Social Council resolution 1996/31.

7 World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and related Intolerance, para 16. Dostupno na: https://en.wikipedia.org/wiki/World_Conference_against_Racism_2001 (21. 08. 2016.).

ili su “teret” državi domaćinu, što je potvrdio specijalni izvjestitelj za ljudska prava migranata, Fransoa Krepo;⁸

2. Tzv. govor mržnje, kad se migrantska kriza naziva “islamskom invazijom” koja prijete prosperitetu, sigurnosti, kulturi i identitetu države domaćina (izjava Gerta Wildersa desničarski orijentiranog političara iz Nizozemske) (Bahceli, 2015.). Ili, diskriminatorni stav prema izbjeglicama s Bliskog istoka u pogledu prijema samo onih iz Sirije, koji su “kršćanskog porijekla” (Lyman, 2015.). Članak 4. Međunarodne konvencije o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije obvezuje države da “osude svaku propagandu i sve organizacije...koje pokušavaju opravdati ili promovirati rasnu mržnju i diskriminaciju u bilo kojem obliku, i da odmah usvoje pozitivne mjere radi iskorjenjivanja takve diskriminacije u skladu sa principima postavljenim u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima” i ostalim odredbama navedene Konvencije.⁹

Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava preporučio je državama da “intenziviraju napore da stvore kulturu tolerancije i da eliminiraju sve oblike diskriminacije, posebno prema ženama, romskoj populaciji, tražiteljima azila i migrantima”.¹⁰

3. Migranti se suočavaju sa “diskriminacijom u ekonomskom sektoru, po nacionalnoj, rasnoj i spolnoj osnovi, u pogledu visine plaće, prekovremenog rada, mogućnostima za napredovanje u poslu, pristupu zdravstvenoj njezi i neobrazloženim otkazima. Često se i legalni i ilegalni migranti zapošljavaju pod diskriminirajućim uvjetima, preko privremenih ugovora, koji im uskraćuju pristup socijalnim službama, izloženi su verbalnim, fizičkim i seksualnim zloupotrebama na radnom mjestu.”¹¹ Izvještaj koji su objavile Međunarodna organizacija rada, Međunarodna organizacija za migracije i ured Visokog predstavnika za ljudska prava o “komparativnim podacima o stopi nezaposlenosti nacionalnih pripadnika i stranaca ukazuju na diskriminaciju u području zapošljavanja, odnosno o *de facto* diskriminaciji izbjeglica sa kojom se suočavaju kada se smjeste u EU. Zbog toga se u navedenom izvještaju države članice EU podsjećaju na to da su ratificirale: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (članci 2(1) i 26), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1976), gdje se u članku 2(2) od država zahtjeva da jamče pro-

8 UNHRC “Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants” François Crépeau: Banking on mobility over a generation: follow-up to the regional study on the management of the external borders of the European Union and its impact on the human rights of migrants’ A/HRC/29/36 para 71-74.

9 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (entered into force 4 January 1969) 660 UNTS 195 (ICERD) art 5.

10 UNHRC ‘Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Portugal)’ UN Doc. E/C.12/1/Add.53 para 18.

11 UNHRC ‘Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau: Labour exploitation of migrants’ A/HRC/26/35, para 33.

vođenje navedenih prava “bez diskriminacije bilo koje vrste u pogledu rase, boje, spola, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, imovine, rođenja ili drugih mjerila”, i Međunarodnu konvenciju o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije, gdje se u članku 5. od država zahtjeva da zabrane i eliminiraju rasnu diskriminaciju u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, uključujući pravo na rad.

Da bi se izbjegla *de jure* diskriminacija, Odbor za ekonomska, socijalna i kulturna prava preporučio je državama da “jačaju mjere za prevladavanje prepreka sa kojima se suočavaju osobe sa migrantskim podrijetlom, a posebno žene na tržištu rada”.¹² Dakle, po međunarodnom pravu, države su obvezne poduzeti sve mjere i osigurati prava izbjeglica. Države članice EU pozvane su da ratificiraju Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji kako bi osigurale veću zaštitu izbjeglica.¹³ Bio bi neuspjeh da zemlje koje su potvrdile “svoju privrženost da...poštuju ljudska prava i osnovne slobode”, to ne učine. Kako je EU zasnovana na zaštiti ljudskih prava i vladavini prava, obaveza je njenih država članica da poštuju preuzete obaveze.

Dakle, pitanje kako osoba koja ima status izbjeglice može steći status radnika migranta, koja želi očuvati svoj biološki i ekonomski život i osigurati egzistenciju članova svoje obitelji, ključno je u utvrđivanju statusa ove grupe ljudi da bi se taj model primjenjivao na slične slučajeve u budućnosti.

12 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, “Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Norway)” UN Doc. E/C.12/1/Add.109 para 28.

13 Prema istraživanjima njemačke fondacije “Bertelsmann” migranti i njihovi potomci su u 2014. godini stvorili oko 1,3 milijuna radnih mjesta. To je za 36% više nego u 2005. godini kada su osobe migrantskog podrijetla omogućile otvaranje 974.000 radnih mjesta. Međutim, zaraduju 30% manje nego oni koji su njemačkog podrijetla i smanjene su im šanse za napredovanje u profitabilnijim sektorima. Razlog za manju zaradu nije u stupnju obrazovanja, već u tome što prednost imaju one osobe i kompanije koje duže posluju na njemačkom tržištu. Njemačka Savezna agencija za borbu protiv diskriminacije predložila je reformu Zakona o ravnopravnosti i uvođenje sustava kvota prilikom zapošljavanja osoba migrantskog podrijetla kako bi zaštitila ovu populaciju. Dostupno na: <http://www.thelocal.de/20160811/immigrants-create-13-million-jobs-in-germany-report> (21. 08. 2016.)

Reguliranje ljudskih prava izbjeglica po međunarodnim odredbama

Konvencija UN o statusu izbjeglica iz 1951. godine, središnji je dokument međunarodno-pravne zaštite izbjeglica zajedno sa Protokolom iz 1967. godine¹⁴. Zasnovana je na članku 14. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima da “svatko ima pravo tražiti i uživati u drugim zemljama azil od proganjanja”.¹⁵ Dopunjena je regionalnim instrumentima kao što su Konvencija organizacije Afričkog jedinstva (1969.) koja se odnosi na specifične aspekte problema izbjeglica u Africi i Deklaracija o izbjeglicama iz Kartagene (1984.). Međunarodna pravna osnova za rješavanje statusa osoba bez državljanstva nalazi se u Konvenciji o smanjenju broja osoba bez državljanstva, čije je uporište u članku 15. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima da “svatko ima pravo na državljanstvo...nitko ne smije samovoljno biti lišen svog državljanstva niti prava da promijeni državljanstvo”.¹⁶ I drugi međunarodni instrumenti zaštite ljudskih prava, poput Konvencije o pravima djeteta (1989.), relevantni su u osiguravanju međunarodne zaštite izbjeglica, osoba bez državljanstva, interno raseljenih osoba i povratnika.

Konvencija o statusu izbjeglica usvojena je na konferenciji UN u Ženevi (2-25. 07. 1951.) uz sudjelovanje 26 zemalja, uključujući i bivšu Jugoslaviju, dok su Kuba i Iran imali svoje promatrače. Konvencija je stupila na snagu 22. 04. 1954. godine i u preambuli je navedeno da visoke strane ugovornice, uzimajući u obzir Povelju UN i Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, afirmiraju princip da ljudska bića uživaju osnovna prava i slobode bez diskriminacije. Konvencija je bila posljednji instrument i odnosila se na osobe koje su bježale od događaja koji su se dogodili prije 01. 01. 1951. godine u Europi. Ova geografska i vremenska ograničenja uklonjena su Protokolom iz 1967. godine. Time je Konvencija dobila univerzalni opseg i pokrivenost, s obzirom da je dopunjena pravima koja se odnose na izbjeglice, u skladu sa napretkom postignutim u području međunarodnih zakona o ljudskim pravima.

Države potpisnice ovog Protokola obvezale su se da će Uredu Visokog povjerenika ili bilo kojoj drugoj agenciji Ujedinjenih naroda koja bi ga naslijedila, pružati, u odgovarajućoj formi, potrebne informacije i statističke podatke o uvjetima u kojima žive izbjeglice, provodenju ovog Protokola, zakonima, propisima i uredbama o izbjeglicama

14 United Nations General Assembly resolution 429(V) of 14 December 1950. Available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3boof08a27.html> (21. 08. 2016.)

15 Dostupno na: <http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/12.%20Univerzalna%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf> (18. 08. 2016.)

16 Dostupno na: <http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/12.%20Univerzalna%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf> (18. 08. 2016.)

koji jesu ili koji mogu stupiti na snagu, kako bi ove institucije mogle podnositi izvještaj nadležnim organima UN-a.

U članku 1A Konvencije definira se pojam izbjeglice, kao osobe koja ima pravo na to u skladu sa Aranžmanima od 12. 05. 1926. i 30. 06. 1928. ili Konvencija od 28. 10. 1933. i 10. 02. 1938., Protokola od 14. 10. 1939. ili ustava Međunarodne organizacije za izbjeglice. Termin “izbjeglica” primjenjuje se na svaku osobu koja se, “kao rezultat događaja koji su se dogodili prije 1. 01. 1951. godine i zbog utemeljenog straha od proganjanja na rasnoj, religijskoj, nacionalnoj osnovi, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja, nalazi izvan zemlje čije državljanstvo posjeduje, i nije u stanju, ili, uslijed takvog straha, ne želi da se stavi pod zaštitu te zemlje; ili, koja nema državljanstvo a nalazi se izvan zemlje svog bivšeg prebivališta uslijed takvih događaja, ne može ili, zbog straha, nije voljna da se u nju vrati. U slučaju da osoba ima više od jednog državljanstva, izraz “zemlje čije državljanstvo ona ima” označava svaku zemlju čije državljanstvo ima. Neće se smatrati da je lišena zaštite zemlje čije državljanstvo ima, svaka osoba koja, bez valjanog razloga zasnovanog na opravdanom strahu nije tražila zaštitu jedne od zemalja čije državljanstvo ima”.¹⁷

U članku 2. Konvencije navodi se da svaka izbjeglica ima obvezu prema državi u kojoj se nalazi, uz zahtjev da se povinuje zakonima i propisima te države, kao i mjerama za održavanje javnog reda.

Razvoj međunarodnih ljudskih prava ojačao je principe navedene u Konvenciji, koji se primjenjuju bez diskriminacije u pogledu spola, dobi, invaliditeta, seksualnosti ili drugih zabranjenih oblika diskriminacije. U Konvenciji se predviđa da, uz određene izuzetke, izbjeglice ne bi trebale biti kažnjavane zbog ilegalnog ulaska ili boravka, čime se priznaje da se traženje azila može podrazumijevati i ako izbjeglica prekrši imigracijska pravila. Zabranjene su kaznene mjere zbog imigracije ili pritvaranje osoba samo na osnovi traženja azila. Ono što je važno, Konvencija sadrži odredbe o zaštiti od protjerivanja izbjeglica. Na snazi je princip “non refoulement” koji predviđa da nitko neće moći protjerati ili vratiti izbjeglicu protiv njezine volje na teritorij na kojoj on/ona strahuje od prijetnje po život ili slobodu i ne postoji rezerva ili odstupanje od toga.

17 Text of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, Text of the 1967 Protocol

Relating to the Status of Refugees, Resolution 2198 (XXI) adopted by the United Nations General Assembly, Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i pravu, Beograd, 2016.

Međunarodno zakonodavstvo koje regulira status izbjeglica¹⁸

Konvencije i deklaracije sa konferencija:

1. *Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. i Protokol iz 1967.;*
2. *Konvencija o statusu osoba bez državljanstva iz 1954. i Konvencija o smanjenju broja osoba bez državljanstva iz 1961.;*
3. *Konvencija Organizacije afričkog jedinstva o specifičnim aspektima izbjegličkih problema u Africi iz 1969.;*
4. *Deklaracija o izbjeglicama iz Kartagene iz 1984.;*
5. *Konvencija o pravima djeteta iz 1989. (Rezolucija Opće skupštine 44/25), 1989, A/71/6 (Prog. 21) 9/9 16-02737;*
6. *Deklaracija o izbjeglicama i raseljenim osobama iz San Josea iz 1994.;*
7. *Konvencija Afričke unije za zaštitu i pomoć interno raseljenim osobama u Africi iz 2009.;*

Rezolucije Opće skupštine UN-a o:

1. *Izbjglicama i osobama bez državljanstva 319A (IV);*
2. *Statutu Ureda Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice 428 (V);*
3. *Pomoći i zaštititi izbjeglica 538B (VI);*
4. *Međunarodnoj pomoći izbjeglicama u okviru mandata Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice 1166 (XII);*
5. *Uredu Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice 50/152;*
6. *Implementaciji akcija koje je predložio Visoki povjerenik za izbjeglice u cilju jačanja kapaciteta njegovoga ureda da provodi svoj mandat 58/153;*
7. *Pomoći izbjeglicama, povratnicima i raseljenim osobama u Africi 70/134;*
8. *Uredu Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice 70/135.*

Povjerenik UN-a za izbjeglice i Glavni tajnik Vijeća Europe uoči obilježavanja Dana ljudskih prava (10. 12. 2015.) pozvali su europske države da poštuju svoje međunarodne obaveze u pogledu jamčenja osnovnih ljudskih prava izbjeglicama i migrantima. Također, pozvali su vlade, civilno društvo i medije da poduzmu napore u borbi protiv rasizma i ksenofobije, koji negativno utječu na dobivanje azila i zaštitu ove grupe ljudi. Glavni tajnik Vijeća Europe Torbjørn Jagland podsjetio je da “kada pojedinac stupi na tlo našeg kontinenta, stječe ista osnovna ljudska prava kao i drugi u Europi, onako kako je to garantirano Europskom konvencijom o ljudskim pravima”. 47 država članica Vijeća

¹⁸ Izvor: United Nations A/71/6 (Prog. 21) General Assembly Distr.: General 22 February 2016, Proposed strategic framework for the period 2018-2019, Part two: biennial programme plan, Programme 21 International protection, durable solutions and assistance to refugees, Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.

Europe ima pravnu odgovornost da zajamče osnovna ljudska prava izbjeglicama i migrantima, da tretiraju ljude kao pojedince i da razmotre njihovu situaciju po principu “od slučaja do slučaja”. UNHCR, pak, inzistira na zajedničkom europskom pristupu ovom problemu, jačanju kapaciteta za prijem i omogućavanju odgovarajućeg “screeninga” novopridošlih, kako bi se utvrdilo kome je pomoć najpotreb- nija.¹⁹

Neadekvatan tretman izbjeglica, tražitelja azila i ilegalnih migranata prisutan je u svim dijelovima Europe.²⁰ Oni koji su ušli ilegalno često su kriminalizirani, privremeno zadržavani u zatvoru i vraćani u matične zemlje gdje im prijete rizik od progona i torture. Međutim, neregularna imigracija nije kriminalni akt i neregularni migranti također uživaju određena međunarodna prava, koja se moraju poštivati.²¹

Tadašnji Visoki povjerenik UN-a za izbjeglice Antonio Guterres, 1) savjetovao je da države članice Vijeća Europe poboljšaju zaštitu ljudskih prava migranata i da se onima bez dokumenata i njihovoj djeci omogući pravo na osnovnu zdravstvenu zaštitu i obrazovanje; 2) promovirao je pravo migranata na zaštitu protiv samovoljnog uhićenja i pravo da ne budu vraćeni u zemlje u kojima im prijete loš tretman i tortura, 3) ukazao je na činjenicu da su djeca migranata jedna od najosjetljivijih i najugroženijih grupa u Europi, kojima se često poriče pravo na osnovnu zdravstvenu zaštitu i obrazovanje i predmet su zlo- upotreba dilera i krijumčara. Prava iz Konvencije o pravima djeteta, “nisu ograničena samo na djecu koja su državljanici...i stoga moraju, ukoliko drugačije nije eksplicitno navedeno u Konvenciji, također biti na raspolaganju svoj djeci, uključujući i djecu tražitelja azila, izbjeglica i migranata, bez obzira na nacionalnost, imigracijski status ili neposjedovanje državljanstva”.²²

Iako je Agencija UN za izbjeglice procjenjivala da bi u 2016. godini do milijun izbjeglica i migranata moglo proći Istočno-Mediterranskom i Zapadno-balkanskom rutom,²³ dok su procjene Europske

¹⁹ <http://www.coe.int/en/web/portal/-/protect-refugees-and-migrants-respect-their-human-rights?inheritRedirect=true> (09. 04. 2016.)

²⁰ Prema podacima UNHCR (Ured visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice), zabilježeno je više od 1.000 slučajeva kršenja ljudskih prava u tretmanu migranata, tražitelja azila i izbjeglica, uključujući i djecu, koji su 2013. godine premješteni iz Australije na pacifički otok Nauru. Oni žive u lošim uvjetima, zbog čega je UNHCR uputio poziv vlastima na otoku Nauru da, kao potpisnica Opcionog protokola Konvencije UN protiv torture uspostavi nacionalni mehanizam za prevenciju torture. Available at: <http://www.unhcr.org/nauru.html> (21. 08. 2016.)

²¹ <http://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/migration> (09. 04. 2016.)

²² Dostupno na: <http://www.unhcr.org/en-us/news/press/2015/12/5667f2bd6/refugees-migrants-europe-need-protection-respect-human-rights.html> (21. 08. 2016.)

²³ Dostupno na: <https://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=52> (16. 08. 2016.).

komisije bile da bi taj broj mogao doseći 3 milijuna,²⁴ u Europu je u razdoblju od 01. 01. 2016. godine do 15. 08. 2016. godine stiglo 278.201 izbjeglica, morskim putem 266.042, a kopnom 12.159. U Italiji je priljev izbjeglica pao za 69%, u Grčkoj za 2%, dok je u Bugarskoj povećan za 14%. U navedenim zemljama ukupno je smanjen broj novih izbjeglica za 56%. U istom razdoblju, u Mediteranskom moru nestala je 3.151 osoba.²⁵ Ovom smanjenju broja izbjeglica pridonijeli su Zajednički akcijski plan (listopad 2015.) i sporazum koji je EU postigla s Turskom (ožujak 2016). Međutim, ukoliko se nastavi sukob u Siriji, kao jedan je od glavnih uzročnika migrantske krize, može se očekivati novi val migranata.

Zato je potreban sveobuhvatan pogled na različite dimenzije pitanja migranata, podrazumijevajući pod tim status ove grupe ljudi u zemlji podrijetla, tranzitnim i zemljama konačne destinacije. Potrebno je bolje razumjeti uzroke i posljedice međunarodnog protoka ljudi i njihove međupovezanosti sa ekonomskim razvojem. Eliminiranje siromaštva kao osnovno ljudsko pravo preduvjet je za dostizanje ciljeva održivog razvoja, društvenog napretka, pravедnosti i pravde i očuvanja ekološke ravnoteže.

Prava (ekonomskih) migranata po međunarodnim odredbama

Do kasnih osamdesetih, migranti su, za razliku od izbjeglica, bili na marginama ljudskih prava i uspostavljenih međunarodnih standarda. Većina radnika migranata tada je na osnovi bilateralnih sporazuma legalno dolazila u Europu i imali su konzularnu zaštitu matičnih država. Međutim, jezične barijere i društvena marginalizacija negativno su utjecali na njihova ljudskih prava, jer nije bilo pravila univerzalne primjene u pogledu njihove zaštite. S vremenom je rastao broj ilegalnih migranata i njihova ljudska prava su se zloupotrebljavala, zbog čega su migranti označeni kao “osjetljive grupe” i stavljeni su u okvir zaštite ljudskih prava.

Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji usvojena je 18. 12. 1990. godine i stupila je na snagu 1. 07. 2003.²⁶ Ratificiralo ju je 46 država. Republika Srbija potpisala je Konvenciju 11. 11. 2004. godine. Ova Konvencija predstavlja prvi međunarodni ugovor koji definira radnike migrante, posebne kategorije ovih radnika i članove njihovih obitelji. Radnici migranti i čla-

24 Dostupno na: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/eu-wide-economic-forecast---small-increase-in-spending-and-gdp-if-countries-successfully-invest-in-newcomer-refugees?pdf=1> (16. 08. 2016.)

25 <http://www.unhcr.org/europe-emergency.html> (21. 08. 2016)

26 Dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/pdf/convention%20migrant%20workers%20bos.pdf> (19. 08. 2016.)

novi njihovih obitelji imaju pravo biti zaštićeni od diskriminacije u pogledu svojih osnovnih prava. Oni, međutim, uživaju i niz posebnih prava i zabranjuje se njihov prinudni rad. Povod da se UN posveti radnicima migrantima još 1972. godine bio je ilegalan transport radnika iz pojedinih afričkih zemalja u europske države i eksploatacija njihovog rada “u uvjetima sličnima ropstvu i prinudnom radu”, na što je ukazalo Ekonomsko i socijalno vijeće u svojoj rezoluciji 1706(LIII). Na zahtjev ovog Vijeća (1973), potkomisija za sprječavanje diskriminacije i zaštitu manjina usvojila je izvještaj (1976) o eksploataciji rada kroz nezakonitu i tajnu trgovinu radnicima. U izvještaju je preporučeno usvajanje konvencije UN o pravima radnika migranata zbog nezakonite i tajne trgovine i diskriminatornog tretmana radnika migranata u državi domaćina. Ova preporuka prihvaćena je na svjetskoj konferenciji o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u Ženevi 1978. godine, te je usvojena rezolucija Opće skupštine UN 33/163 o mjerama radi poboljšanja i osiguravanja ljudskih prava i dostojanstva svih radnika migranata.

Opća skupština u svojoj rezoluciji 2920 (XXVII) osudila je diskriminaciju protiv stranih radnika i pozvala je vlade da obustave takvu praksu, kao i da poboljšaju prijem radnika migranta. Nakon usvajanja rezolucije Opće skupštine UN 34/172 od 17. 12. 1979. godine, uspostavljena je radna grupa za sve države, međunarodne organe i organizacije, radi usvajanja konvencije.

Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih obitelji polazi od stajališta da su ljudski problemi vezani za migraciju mnogo ozbiljniji u slučaju izvanrednih migracija i da se zbog toga trebaju poduzeti odgovarajuće aktivnosti radi sprječavanja ili ukidanja prikrivenih kretanja ili nezakonite trgovine radnicima migrantima, uz istovremenu zaštitu njihovih temeljnih ljudskih prava.

U članku 2 (1) Konvencije daje se definicija radnika migranata kao “osobe koja će biti zaposlena, jest zaposlena ili je bila zaposlena u djelatnostima uz novčanu naknadu, u državi čiji on/ona nije državljanin”.²⁷ Konvencija donosi novine i proširuje prava koja se primjenjuju na izvjesne kategorije radnika migranata i njihove obitelji, kao što su radnici u pograničnoj zoni, sezonski radnici, imigranti zaposleni za određenim projektima i samozaposleni radnici (članak 2.2.).

U članku 4. Konvencije daje se definicija osoba koje čine članove obitelji radnika migranata kao “osoba u braku sa radnikom migran-

27 U članku 3. Konvencije navedena je lista osoba koje ne potpadaju pod definiciju radnika migranata, kao što su zaposleni u međunarodnim organizacijama, vladini službenici, osobe koje je poslala država ili u njeno ime sudjeluju u razvojnim i drugim programima suradnje, investitori, izbjeglice i osobe bez državljanstva, studenti i pripravnici, nenacionalni nerezidenti pomorci i radnici na off-shore instalacijama.

tom ili imaju vezu sa njim koja, u skladu sa zakonodavstvom koje se primjenjuje, proizvodi efekat jednak braku, kao i njihova djeca i druge osobe koje uzdržavaju, a koje su priznate kao članovi obitelji u skladu sa zakonodavstvom, ili bilateralnim i multilateralnim sporazumima koji se primjenjuju između država koje su u pitanju.” Članak 5. utvrđuje da migranti radnici imaju dokumente ili regularni status “ako su ovlaštene učiti, boraviti i angažirati se u poslu u državi zaposlenja u skladu za zakonom te države ili međunarodnim sporazumom, ukoliko je ta država strana ugovornica. Drugačije, smatra se da ne posjeduju dokumente i da su u neregularnom statusu. Članak 7. Konvencije ističe da države ugovornice trebaju poštivati i osigurati prava sadržana u Konvenciji bez razlike u pogledu spola, rase, boje, jezika, religije ili uvjerenja, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog, etničkog ili socijalnog podrijetla, državljanstva, starosti, ekonomskog, imovinskog i bračnog stanja, rođenja ili drugog statusa. Ono što je važno jest da lista nedozvoljenog ponašanja prema radnicima migrantima obuhvaća šira prava od onih navedenih u drugim konvencijama, kao što su Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.

Nitko ne može biti protjeran niti lišen dozvole za boravak ili rad samo na osnovi propusta da ispuni obaveze koje proizlaze iz ugovora o radu, osim ako ispunjavanje te obaveze predstavlja uvjet za takvo odobrenje ili dozvolu, navodi se u članku 20 (2). Člankom 15. migranti radnici su zaštićeni od arbitrarnog lišavanja imovine, dok članak 21. sadrži zaštitu od konfiskacije, uništavanja ili pokušaja uništavanja osobnih dokumenata i onih kojima su ovlaštene za ulazak, boravak i stanovanje, putovnica ili sličnih ekvivalentnih dokumenata radnika migranata ili članova njihove obitelji. Člankom 22. zabranjuje se da radnici migranti i članovi njihovih obitelji budu predmet kolektivnih mjera protjerivanja, a svaki slučaj protjerivanja bit će individualno ispitan i o njemu će biti odlučeno, i da mogu biti protjerani iz države ugovornice samo u skladu sa odlukom koju donosi nadležno tijelo u skladu sa zakonom. Radnici migranti i njihove obitelji imaju pravo na konzularnu i diplomatsku zaštitu svoje matične države. Radnici migranti ne mogu uživati manje povlašten tretman od onog koji se primjenjuje na državljane određene države u pogledu naknade za rad, drugih uvjeta za rad i zapošljavanja. Člankom 26. Konvencije, radnicima migrantima se priznaje pravo na sudjelovanje na skupovima i aktivnostima sindikata i slobodno pridruživanje njima. Uživaju pristup socijalnim službama, medicinskoj zaštiti kao i državljani, uz naglasak da hitna medicinska zaštita neće biti odbijena zbog neregularnosti u pogledu boravka ili zaposlenosti.

Većina zemalja koje su ratificirale ovu Konvenciju su iz sjeverne Afrike i Južne Amerike, odakle potječu migranti, dok nijedna zemlja koja prima migrante u zapadnoj Europi, Sjevernoj Americi i Perziji-

skom zaljevu, zatim Australija, Indija i Južna Afrika, nije ratificirala Konvenciju.

Među migrantima koji su došli u Europu 2015. godine, prednost su imali oni čiji su životi bili ugroženi zbog nestabilne političke situacije u zemlji, dok je ekonomskim migrantima ulazak bio zabranjen ili su naknadno vraćeni u matičnu državu. Osiguravanje ekonomskih uvjeta života ključno je za integriranje migranata u novu sredinu, njihov osobni razvoj i napredak društva u kojem žive.

Reguliranje prava migranata u okviru EU

Poštivanje ljudskih prava i dostojanstva, zajedno sa principima slobode, demokracije, jednakosti i vladavine prava, zajedničke su vrijednosti država članica EU, koje se time vode u svom djelovanju na unutarnjem i međunarodnom planu. Migranti u Europi imaju prava po regionalnim i međunarodnim zakonima o ljudskim pravima, koja sa neznatnim izuzecima, štite i državljane i nedržavljanke.

Sve europske države su strane ugovornice Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koju je Vijeće Europe usvojilo 4. 11. 1950. godine. Također, i Europske konvencije za sprječavanje torture, nehumanog i ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja, kao i konvencija UN, kao što su Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Konvencija protiv torture, Konvencija o eliminiranju svih oblika diskriminacije protiv žena, Konvencija o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije i Konvencija o pravima djeteta. Većina europskih država su strane ugovornice Protokola o trgovini i krijumčarenju i nekih opcionalnih protokola Konvencije protiv torture.

Europsko zakonodavstvo koje regulira prava migranata

Konvencije Vijeća Europe i EU

1. *Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950);*
2. *Europska konvencija o sprječavanju torture, nehumanog i ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987);*
3. *Europska konvencija o ostvarivanju dječjih prava (1996);*
4. *Povelja o osnovnim pravima (2000).*

Konvencije UN

1. *Konvencija o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije (1965);*
2. *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966);*
3. *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966);*
4. *Konvencija o eliminiranju svih oblika diskriminacije protiv žena (1979);*

5. *Konvencija protiv torture (1984);*
6. *Konvencija o pravima djeteta (1989);*
7. *Protokol o trgovini i krijumčarenju (2000) kao dodatak Konvencije protiv transnacionalnog organiziranog kriminala, tzv. Konvencije iz Palerma (2000).*

U članku 2. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda navodi se da je pravo na život svake osobe zaštićeno zakonom. Nitko ne smije biti podvrgnut mučenju, ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (članak 3.). Nitko se ne smije držati u ropstvu ili ropskom položaju (članak 4.).

Ova Konvencija je najrazvijeniji ugovor o ljudskim pravima te predstavlja dio nacionalnih zakona i primjenjuju je nacionalni sudovi. Shodno ovoj Konvenciji, europske države poštuju i druge međunarodne sporazume koji se odnose na zaštitu ljudskih prava - socijalna, ekonomska, građanska, politička i kulturna prava, uz davanje posebne zaštite ženama i djeci. Primjerice, postignuti međunarodni standardi u području rada štite radnike migrante, kontrolira se i sprječava tortura i loše tretiranje na regionalnoj razini, zaštićene su žrtve ilegalne trgovine i krijumčarenja.

Europsko djelovanje u području zaštite ljudskih prava zasnovano je na Ugovoru o funkcioniranju EU kojem je dodana Povelja o osnovnim pravima koja je usvojena u Nici 2000. godine. U početku nije imala pravno obavezujuću snagu. To je stekla stupanjem na snagu Sporazuma iz Lisabona (2009) i postala je pravno obavezujuća za institucije EU i vlade država članica, kao i svi Ugovori o EU. Povelja je donesena na temelju Europske konvencije o ljudskim pravima i nije uspostavila nova prava već je sakupila postojeća – politička, ekonomska i socijalna prava državljana i stanovnika u EU, čime je odredbe koje se odnose na zaštitu ljudskih prava učinila vidljivijim i jasnijim za građane. Zakoni u EU donose se u skladu sa Poveljom, dok sudovi EU sankcioniraju kršenje njezinih odredbi, što znači da Povelja ima karakteristiku nadnacionalnog propisa.

Zajedno, europski i međunarodni ugovori stvaraju mješovito pravno tijelo koje obvezuje europske države i istovremeno omogućuje sveobuhvatan pristup zaštiti ljudskih prava. Primjerice, Konvencija o pravima djeteta uključuje njihova socijalna i ekonomska prava. Europska konvencija o ostvarivanju dječjih prava (1996) omogućila je da djeca koja nisu napunila 18 godina posjeduju procesna prava i da sama ili posredstvom drugih osoba ili tijela budu informirana i da im se dozvoli sudjelovanje u postupku pred pravosudnim tijelima koji se na njih odnose (članak 2.). Takvi su obiteljski postupci, posebno oni koji uključuju ostvarivanje roditeljskih odgovornosti, kao što su prebivalište i pristup djeci (članak 3.).²⁸

28 Dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/>

Migrantska kriza nametnula je EU tri zadatka: da zbrine migrante, da promjeni politiku u ovom području te da pomogne okončanju rata u Siriji, čime bi se zaustavio budući priljev izbjeglica iz tog područja. Time je zajednička politika azila, oličena u Sporazumu iz Dublina, stavljena na razmatranje. Grčka je prva zemlja koja je suspendirala Sporazum iz Dublina, a u lipnju 2015. godine je izmijenila zakon o azilu. Njemačka je u kolovozu 2015. godine suspendirala Dublinski sporazum prema sirijskim izbjeglicama i sama je preuzela proces primanja zahtjeva za azilom. Republika Češka je u rujnu 2015. godine suspendirala Dublinski sporazum.

Dublinska regulativa (Uredba br. 604/2013) ili Dublinska regulativa III, ranije Dublinska regulativa II i Dublinska konvencija, utvrđuje odgovornost za razmatranje zahtjeva za azil (međunarodna zaštita prema Ženevskoj konvenciji) i sustava kvota u okviru EU.

Dublinska regulativa ima cilj “brzo odrediti državu članicu odgovornu za zahtjev za azilom” i osigurati transfer podnositelja zahtjeva ka toj državi članici. Nadležna država članica bit će zemlja u koju podnositelj zahtjeva za azil prvi put uđe u EU.

Dublinska konvencija uspostavila je režim kretanja, potpisan u Dublinu (Irska) 15. 06. 1990. godine i stupila je na snagu 01. 09. 1997. godine, a potpisnice su bile Belgija, Danska, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugal, Španjolska i Velika Britanija. Od 01. 10. 1997. godine Dublinska konvencija odnosi se na Austriju i Švedsku, a od 01. 01. 1998. godine i na Finsku. Dok je Dublinska konvencija bila otvorena samo za pristup država članica EU, Norveška i Island, države ne-članice zaključile su sporazum sa EU o primjeni odredbi Konvencije na njihovom teritoriju.

Dublinska regulativa II usvojena je 2003. godine i njome je zamijenjena Dublinska konvencija u svim državama članicama EU, s izuzetkom Danske, koja ima “opt-out” opciju (odlučiti se protiv) za primjenu regulative o slobodi prostora, sigurnosti i pravdi. Sporazum sa Danskom o proširenju primjene Regulative u toj zemlji stupio je na snagu 2006. godine. Ugovori o primjeni ove regulative potpisani su i sa državama nečlanicama, Švicarskom (01. 03. 2008.) i Liechtensteinom (5. 06. 2005.). Protokolom je uređen sporazum koji bi se primjenjivao s Danskom (03. 12. 2008). Europska komisija je predložila amandmane na Dublinsku regulativu stvarajući mogućnost za reformu Dublinskog sustava.

Dublinska regulativa III (No 604/2013) usvojena je 2013. godine i time je zamijenjena Dublinska regulativa II. Primjenjuje se na sve države članice osim Danske. Stupila je na snagu 19. 07. 2013. godine i zasniva se na istom principu kao i prethodne dvije regulative – da je

prva zemlja u kojoj se daju otisci prstiju ili se podnese zahtjev za azil i smještaj, odgovorna da odluči o zahtjevu za azil.

Glavni cilj Dublinske regulative je da se spriječi da podnositelj zahtjeva to čini u više zemalja EU, tj. da se smanji broj tzv. kružnih podnositelja zahtjeva za azil, koji se sele iz jedne zemlje u drugu. Zemlja kojoj se podnositelj azila prvobitno obrati odgovorna je bilo za prihvaćanje bilo za odbijanje azila, a podnositelj zahtjeva ne može ponovno pokrenuti proces u pravnom sustavu druge države članice, što znači da je prva zemlja ulaska ujedno i posljednja zemlja dolaska za migrante.

Ilegalna migracijska kretanja morskim putem nametnula su nove obveze zemljama prihvata, kao što su poboljšanje sposobnosti spasilačkih ekipa i uvjeta iskrcavanja, odgovarajućeg prihvata i poštenog tretmana za one koji se spašavaju na moru, npr. "slijepih" putnika, odnosno svih kojima je potrebna međunarodna zaštita.

Jugoistočna Europa u migrantskoj krizi

Migrantska kriza potvrdila je značaj zemalja Jugoistočne Europe, jasno ukazujući da one predstavljaju dugačak južni front u tzv. obrani unutrašnjosti Europe uslijed novih asimetričnih sigurnosnih izazova, kojima pripada i migrantska kriza. Prema podacima Agencije UN-a za izbjeglice, kroz Srbiju je tijekom 2015. godine prošlo oko 600.000 izbjeglica na putu ka EU. Dana 19. 08. 2016. godine u Srbiji se nalazilo njih 4. 000, od toga 40% djece. U okviru zadataka zbrinjavanja izbjeglica, ali i eurointegracijskog puta, u Srbiji je u tijeku donošenje niza pravnih akata kojima se reguliraju aktualna pitanja.

U Srbiji je područje azila uređeno nizom strateških i normativnih akata, među kojima je osnovni Zakon o azilu, usvojen 24. 10. 2007. godine, u primjeni od 1. 4. 2008.²⁹ Time je Srbija krenula ka harmonizaciji sa postignutim univerzalnim i europskim standardima u ovom području. U tijeku je izrada Nacrta zakona o azilu i privremenoj zaštiti, koji se od postojećeg razlikuje u pogledu usklađivanja definicije izbjeglica sa direktivama EU i uvođenja novih ubrzanih procedura na granici ili u tranzitnom prostoru. Cilj je da se unaprijedi učinkovitost nacionalnog sustava azila, spriječi zloupotreba i poboljša kvaliteta odlučivanja po podnijetim zahtjevima. U postupku je izrada Nacrta zakona o strancima i Nacrta zakona o DNK, kao i rad na formiranju DNK registra u skladu sa međunarodnim standardima i pravnoj stečevini EU. Pored ovih zakona, planira se donošenje oko 60 podzakonskih akata. Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije angažirano je na izradi Strategije i Akcijskog plana za borbu protiv terorizma, Strategije za borbu protiv

29 "Službeni glasnik RS" broj 109/07.

trgovine ljudima i Strategije za integrirano upravljanje granicom.

Nakon obavljenih procedura Srbija će pružiti odgovarajuću zaštitu onim migrantima koji ispunjavaju uvjete za dobivanje statusa azilanata u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Nije zabilježeno veće djelovanje organizovanih kriminalnih grupa u krijumčarenju ljudima, te je uglavnom riječ o pojedincima.

Primjena sporazuma između EU i Turske o zaustavljanju prijevoda ilegalne migracije i razbijanju krijumčarskih mreža imigranata, počela je 20. 03. 2016. godine. Plan predviđa da svi neregularni migranti koji na grčke otoke dolaze iz Turske budu vraćeni u tu zemlju, odnosno da se zaustavi dolazak svih imigranata na grčke granice EU. Za svakog vraćenog migranta, EU će primiti jednu sirijsku izbjeglicu koja će biti raspoređena među državama EU. Turska se obvezala poduzeti sve neophodne mjere kako bi spriječila nove morske ili kopnene rute za ilegalne migrante iz Turske u EU, i u tom pogledu surađivati sa zemljama u regiji i EU. Kada se neregularni prijelazi između Turske i EU zatvore ili bar značajno i na održivoj razini smanje, aktivirat će se "shema za dobrovoljan humanitarni prijem", a države članice EU će u tome dobrovoljno sudjelovati. S druge strane, Turska od EU dobiva ubrzanje vizne liberalizacije, otvaranje poglavlja u pregovorima o pristupanju EU i ubrzanje isplate u iznosu od tri milijarde eura za pomoć izbjeglicama, uz dodatnih 3 milijarde eura do 2018. godine.

Sporazum EU-Turska predmet je kritike pojedinih autora koji smatraju da je to "politizacija euointegracijskog procesa Turske, jer se otvaranje pregovaračkih poglavlja u zamjenu za suradnju u humanitarnom problemu kakva je migrantska kriza, ne podudara s osnovnim normativima EU. Usmjerena više na izbjeglice, EU je po strani ostavila brigu u pogledu stanja demokracije u Turskoj" (Yilmaz-Elmas, 2016:21.).

Sporazum EU-Turska, djelovat će samo ukoliko sve mjere za potpunu zaštitu vanjskih granica budu provedene. To podrazumijeva da se zaštite vanjske granice Unije, postavi snažna europska granična i pomorska straža, da "Zapadno-balkanski put imigranata" ostane zatvoren, da se ponovno uspostavi Schengenski sustav bez granica i ojača suradnja EU sa Srbijom i Makedonijom. U posebnim zaključcima o migraciji, lideri EU pozvali su "na jačanje suradnje sa Zapadnim Balkanom u hvatanju u koštac s imigracijskom krizom". Šefovi država ili vlada EU zatražili su od Europske investicijske banke da do lipnja 2016. pripremi inicijativu kako bi se brzo osigurala dodatna sredstva za financijsku podršku održivom rastu, izgradnji infrastrukture i socijalne kohezije u južnom susjedstvu i zemljama Zapadnog Balkana. U protivnom, Srbija, Makedonija i Turska kao zemlje koje podnose najveći pritisak zbog migrantske krize, mogle bi u većoj mjeri postati granična tampon zona na Balkanskoj ruti, između Schengenskog prostora, a manje države kandidati koje napreduju ka punopravnom članstvu u EU.

Grčka je krajem svibnja 2016. godine započela predregistraciju tražitelja azila koji se nalaze u prijemnim objektima, a koji su u tu zemlju stigli prije 20. 03. 2016. godine i žele podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu u Grčkoj. Predregistracija je obavljena do kraja srpnja 2016. godine a provela ju je Služba za azil, uz financijsku podršku Europske komisije. To je prvi korak u dobivanju međunarodne zaštite ovih osoba u Grčkoj i razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu od strane grčkih vlasti i potencijalnog priznavanja statusa korisnika međunarodne zaštite, ili prebacivanja u drugu članicu EU u kontekstu Dublinskih odredbi ili plana o razmještanju.

Za sve europske zemlje na "migrantskoj ruti" ostaje otvoreno pitanje kako integrirati kulture i kako u budućnosti migrante uklopiti u politički koncept Europe. Pod zajedničkim nazivom "manjine" nalaze se različite kategorije stanovništva. U memorandumu Glavnog tajnika UN-a pod nazivom "Definicija i klasifikacija manjina" (1949), manjine su one "koje su predstavljale ili još uvijek predstavljaju regionalne ili na više strana raseljene grupe koje, iako su povezane osjećajem solidarnosti sa dominantnom grupom, nisu asimilirane od strane te grupe" (Krivokapić, 2004:184.). Druga studija koja je izrađena u okviru UN-a navodi da manjine predstavljaju i radnici migranti, karakteristični za 20. stoljeće. Na manjine se gleda i kao na plod migracije stanovništva, podrazumijevajući pod tim kako dobrovoljne migracije, tako i prisilna preseljenja određenih grupa. Činjenica je da već postojeća migrantska populacija u EU ima zajamčena međunarodna prava, a time i pravni status (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima), ali i da su se pojavile tenzije između njih i države (Francuska i Njemačka) u pogledu očuvanja njihovog kulturnog identiteta (oličenog u npr. nošenju tradicionalne odjeće koja skriva izgled žena). Tenzije mogu narasti do te mjere da bi manjina, "kao jedan entitet, mogla imati autoritet za zastupanje interesa određene zajednice, dok bi država zastupala interese cjelokupnog društva...Sloboda svakog pojedinca, pripadnika manjine, da bira između dobrovoljne asimilacije sa većinom i očuvanja vlastitih zasebnih karakteristika, tijela entiteta koje osniva manjina mogli bi ignorirati u svom nastojanju da očuvaju jedinstvo i snagu grupacije" (Krivokapić, 2004: 760).

Migrantska kriza zahtjeva sveobuhvatno političko, ekonomsko i socijalno rješenje na pan-europskoj razini, uz intenzivniju međunarodnu suradnju u pogledu podjele odgovornosti.

Zaključak

Države imaju obavezu zaštititi sva prava migranata, bez obzira na nacionalnost i status u društvu, bilo da su u tranzitu ili u okviru jedne države. Zauzvrat, migranti imaju obavezu poštovati zakone države domaćina. Na temelju iskustva sa migrantskom krizom u protekle dvije godine, posebno u Europskoj uniji i cijeloj Evropi, ali i u SAD-u i Kanadi (gdje je postojala tendencija da se poduzmu mjere u cilju kontrole granica i vraćanja izbjeglica) može se reći da nije pokazana solidarnost i da nisu potpuno poštovana međunarodna i europska ljudska prava, pa je zato i usvojena sveobuhvatna strategija UN-a za razdoblje 2018 – 2019. Aktivnosti će provoditi Ured Visokog povjerenika UN-a za izbjeglice u suradnji sa državama i drugim nadležnim organizacijama, kako bi se osiguralo trajno rješenje i zaštita izbjeglica i osoba sličnog statusa. Prioriteti su potrebe izbjeglica: zaštita osoba koja žive izvan izbjegličkih kampova u urbanim i ruralnim sredinama, jačanje pravnog režima za međunarodnu zaštitu ovih osoba (posebno lakši pristup međunarodnim i regionalnim instrumentima zaštite), unaprijeđenje i jačanje kapaciteta države domaćina u davanju azila i zaštiti izbjeglica, ukidanje tzv. stanja bez državljanstva, (odnosno, nastavak rada sa državama kako bi se olakšalo dobivanje, ponovno stjecanje ili potvrda državljanstva osobama koje ga ne posjeduju), razvojni programi za interno raseljene osobe, sa UNHCR-om, kao ključnom agencijom. Ovo se smatra sastavnim dijelom međunarodnih napora u postizanju ciljeva Programa UN o održivom razvoju do 2030.³⁰ To bi vodilo stvaranju migrantskog prava, kao posebne grane ljudskih prava, uključujući prava radnika migranata.

Primjer reguliranja migrantske krize jest EU, koja je izdvojila 1,8 milijardi eura kako bi utjecala na izvorne uzroke migracija iz Afrike. Usvajanje političkog rješenja za zemlje sjeverne Afrike i Bliskog istoka, prvenstveno za Siriju, i pružanje ekonomske pomoći, u budućnosti će potencijalnim izbjeglicama i radnicima migrantima omogućiti da ostanu u svojim domovima, čime bi se formirao model za buduća djelovanja u sličnim situacijama.

³⁰ Ovaj program je pod upravom Programa Izvršnog komiteta Visokog komesara UN za izbeglice, kao subsidijarnog tela Generalne skupštine i glavnog savetodavnog tela UNHCR. United Nations A/71/6 (Prog. 21) General Assembly Distr.: General 22 February 2016, Proposed strategic framework for the period 2018-2019, Part two: biennial programme plan, Programme 21 International protection, durable solutions and assistance to refugees, Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.

Jasminka Simić*

Human Rights of Migrants – Respect for Universal Human Rights or the Right to Development

94

SUMMARY: Starting from the premise that the political, legal, cultural and social status of minorities may be used to measure the degree of democracy and modernization reached by a particular society, attitudes towards immigrants may be used to measure the degree of awareness indicating that respect for universal human rights recognized in relevant United Nations documents, including the right to development and living above the poverty. The Convention Relating to the Status of Refugees (Geneva, 1951) and its Protocol Relating to the Status of Refugees (New York, 1967) underpin the creation of a Common European Asylum System (CEAS). Since 1999, the EU has been working to create a CEAS, resulting in common rules laid down in the Dublin Regulation (2013). In 2015, more than a million refugees fled their Middle Eastern and North African homelands and came to Europe for two reasons. Firstly, they were literally running to save their lives, and secondly, they were fleeing in search for a secure livelihood and political stability (primarily, to Germany and the Scandinavian countries). The way in which EU Member States sought to ensure compliance with international and EU legislation in their response to the refugee crisis, in particular by: (not)accepting the proposed quota system – distribution of migrants across EU member states, closing the gates along the so-called Western Balkan Route, the main transit route for migrants heading towards EU member states from Turkey, via Greece, Macedonia and Serbia, and their collective return, which caused Balkan countries fear of becoming buffer zone for refugees and the refugees fear of being trapped in the Balkans, raised the

* Jasminka Simić, PhD, Research Fellow and Editor-Journalist of the Radio Television of Serbia, RTS, Belgrade.
E-MAIL: jasminkazoo2@yahoo.com

issue of human rights and revision of the European Asylum Policy. Therefore, there is a need to create a new segment of international protection of the rights of migrants, in particular the right to work and development, which is a subject that is dealt with in this research paper.

KEY WORDS: refugees, migrant workers, asylum policy, minority group, Balkans route.

95

Literatura

Bahceli, Yoruk. 2015. *Wilders Tells Dutch Parliament Refugee Crisis is "Islamic invasion"* (Reuters, 10 September 2015)
Dostupno na: <http://www.reuters.com/article/2015/09/10/us-europe-migrants-netherlands-idUSKCN0RAoWY20150910>
(15.08.2016.)

Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.
– Dokumenta - međunarodno pravno regulisanje oblasti ljudskih prava.

Krivokapić, Boris. 2004. *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, 1, Zaštita manjina: istorijski razvoj, osnovna pitanja i zaštita u okviru UN*, Institut za uporedno pravo, Beograd, Službeni list Srbije i Crne Gore, Građevinska knjiga, Beograd.

Lyman, Rick. 2015. *Eastern Bloc's Resistance to Refugees Highlights Europe's Cultural and Political Divisions* (New York Times, 12 September 2015)
Dostupno na: www.nytimes.com/2015/09/13/world/europe/eastern-europe-migrant-refugee-crisis.html
(15. 08. 2016.)

United Nations A/71/6 (Prog. 21) General Assembly Distr.: General 22 February 2016,

Proposed strategic framework for the period 2018-2019, Part two: biennial programme plan, Programme 21 International protection, durable solutions and assistance to refugees, Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.

Universal Declaration of Human Rights (adopted 10 December 1948 UNGA Res 217 A(III)(UDHR).

Written statement submitted by the Marangopoulos Foundation for Human Rights, a non-governmental organization in special consultative status. 2016. General Assembly, A/HRC/31/NGO/137, Human Rights Council Thirty-first session, Agenda item 4, Distr.: General, 22 February 2016. Biblioteka Instituta za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2016.

World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and related Intolerance, 2001.
Dostupno na: https://en.wikipedia.org/wiki/World_Conference_against_Racism_2001

Yilmaz-Elmas, Fatma. Kutlay, Mustafa. Büyük, Hamdi Firat Gümüş, Öznur. 2016. *EU-Turkey Cooperation on 'Refuge Crisis': Is it on the Right Track?* Policy Brief, International Strategic Research Organization Policy, Brief No: 22.

PREGLEDNI RAD

Vladimir Koturović¹
Suzana Bošković²

Razvoj politike azila EU

* Vladimir Koturović, student master studija, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

E-MAIL: tihidon17@yahoo.com

** Suzana Bošković, studentica master studija, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu.

E-MAIL: suzana.boskovic91@gmail.com

SAŽETAK: Stupanje na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine označilo je veliki iskorak u procesu dublje integracije u okviru Europske unije. Potpuno ukidanje kontrole na granicama između država članica, koje su ovu domenu dugo ljubomorno čuvale za sebe, predstavljalo je najveće iskušenje u kompliciranom procesu prenošenja nadležnosti u području politike migracije i azila na nadnacionalnu razinu. Činjenica da je sve veći broj državljana tzv. trećih država, u potrazi za boljim životom ili bježeći od rata, pristizao na teritorij Unije, zavrijedila je pozornost donositelja odluka da počnu pripremati teren za uspostavljanje jedinstvenog sustava reguliranja pitanja migracije i azila. U ovom radu bit će prikazan razvoj politike azila kao jedne od važnih sektorskih politika Europske unije. Cilj je prikazati kako je Europska unija kao *sui generis* politički sustav, uspijevala znatan dio ovlasti u ovom području prebaciti u domenu rada svojih institucija i s kojom je uspješnošću to postizala. Rad je podijeljen na četiri cjeline. U prvom dijelu analizira se politika azila kao sektorska politika u institucionalnom i zakonodavnom sustavu EU, dok se u drugom dijelu opisuje povijesni razvoj ove politike. Treći dio predstavlja kratki osvrt na europsku migracijsku krizu, dok četvrti dio sadrži zaključna razmatranja autora.

KLJUČNE RIJEČI:
sektorske politike
EU, politika azila EU,
Ugovor o EU, Ugovor
iz Lisabona, europska
migracijska kriza

Sektorske politike Europske unije: politika azila

Od svog nastanka, Europska unija (prvobitno Europske zajednice) koristila je vrlo pragmatičan pristup u ostvarivanju strateških ciljeva i zadataka. Kao svojevrsni model nadnacionalne organizacije, nastale u okviru ozbiljnog procesa stvaranja Jedinственog europskog tržišta (*European Single Market*), Europska unija je svakim novim osnivačkim ugovorom postajala sve složenija i, što je još važnije, sveobuhvatnija u području svojih nadležnosti. Složenost i sveobuhvatnost ovog vida integracije vidljiv je u tri oblika. Prvi oblik uslozňjavanja područja nadležnosti EU ogleda se u jačanju njenih institucija, prije svega onih “glavnih” – Europskog vijeća, Vijeće EU, Europski parlament, Komisija, Sud pravde EU i Revizorski sud. Tijekom dugotrajnog procesa europske integracije, svaka od ovih institucija vodila je mukotrpan rat za “osvajanje” nadležnosti koje sada ima, i to ne samo s nacionalnim državama, već često i s drugim institucijama same organizacije. Ove institucije su uveliko nadmašile primarne intencije država članica pedesetih godina 20. stoljeća, premda neke od njih nisu postojale od početka, a daleko od toga da su imale ovlasti koje imaju danas. Drugi oblik uslozňjavanja odnosi se na korpus ciljeva, a time i vrijednosti koje predstavljaju opće smjernice za djelovanje Unije. Ovaj korpus ciljeva najjasnije je numeriran u članku 2. Ugovora o EU, koji utvrđuje 5 općih ciljeva Unije: 1) poticanje uravnoteženog i trajnog gospodarskog rasta i socijalnog razvoja i visokog stupnja zaposlenosti; 2) potvrda identiteta na međunarodnoj sceni; 3) jačanje zaštite prava i interesa državljana; 4) stvaranje prostora slobode, sigurnosti i pravde (za temu ovoga rada najbitniji); i 5) očuvanje tekovina zajednica. (Knežević-Predić, Radivojević, 2009: 21). Ovi ciljevi predstavljaju okosnicu kako samog djelovanja EU, njezinih tijela i nacionalnih država, tako i njenog daljnjeg razvoja. Konstitucionalni učinak ovako navedenih ciljeva je primjetan, premda se o Europskoj uniji ne može govoriti kao o suverenoj državi u njenom idealtipskom obliku. Sam proces integracije, kako je vrijeme pokazalo, neizvjestan je i nepredvidljiv, ali se upravo ovim ciljevima i vrijednostima daju jasni politički obrisi novog *sui generis* političkog sustava kakav je EU. Treći oblik uslozňjavanja odnosi se na tzv. sektorske politike EU. Naime, kako je integracija postajala sve kompleksnija, nastajao je čitav niz javnih ili sektorskih politika koje su u početku imale funkciju isključivo u procesu zaokruživanja Jedinственog tržišta (zajednička poljoprivredna politika, politika konkurentnosti, industrijska politika...). Međutim, područje nadležnosti ovih politika Ugovorom iz Maastrichta daleko je nadmašilo ulogu upotpunjavanja jedinstvenog tržišta. Te se politike odnose na različita područja, s promjenjivim stupnjem usklađenosti, od pravih zajedničkih politika do obične suradnje. Tim se politikama određuje pristup koji je Unija odlučila primijeniti na određenim po-

drućjima kako bi postigla zacrtane opće ciljeve. To su najčešće područja koja se izričito tiču života građana EU i poslovanja.¹Tako su pored Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, kao značajnog područja djelovanja EU putem međuvladine suradnje, nastajale i politike poput Socijalne politike, Politike zaštite životne sredine itd. Simon Hix razlikuje pet vrsta takvih politika: 1) regulatorne politike – koje se odnose na slobodan protok roba, usluga, kapitala i ljudi u okviru jedinstvenog tržišta i harmonizaciju nacionalnih standarda proizvodnje; 2) politike javne potrošnje – koje se odnose na transfer financijskih sredstava u okviru proračuna EU; 3) makroekonomske politike – koje se odnose na ekonomsku i monetarnu uniju (EMU) i koordinaciju i nadzor nad nacionalnim poreznim politikama i politikama zapošljavanja; 4) vanjske politike Europske unije – koje obuhvaćaju kako trgovinske, tako i sigurnosnu i vanjsku politike u užem smislu; i 5) građanske politike – koje se odnose na koprus prava građana EU s jedne, ali i pravosudnu, policijsku i sudsku suradnju u području unutarnjih poslova i politiku migracije i azila s druge strane (Hix, 2007: 29). Također, kada govorimo o oblikovanju ovih politika, na temelju viđenja istog autora, može se govoriti o dva osnovna procesa kreiranja. Prvim procesom, koji obuhvaća većinu regulatornih i politika javne potrošnje, kao i neke građanske i makroekonomske politike, dominiraju nadnacionalni pristup donošenja odluka i usvajanja pravila, ali i principi neposrednog djelovanja i nadređenosti nadnacionalnog zakonodavstva. Drugim procesom, koji obuhvaća većinu makroekonomskih, građanskih i vanjskih politika, dominira međuvladin pristup (Hix, 2007: 30). Dakle, o politici azila govorimo u domeni građanskih politika, koja je često povezana sa imigracijskim politikama i politikama u području zaštite vanjskih granica Unije. Ono što predstavlja bit ove sektorske politike jest usklađivanje postojećih pravila nacionalnih država i, po mogućnosti, stvaranje novih jedinstvenih normi koje će vrijediti na teritoriju cijele EU. Međutim, neki autori postavljaju pitanje je li bliskija suradnja na ovom konkretnom području zaista potrebna, uzimajući u obzir da zemlje članice već imaju veliki broj zajedničkih politika (Hatton, 2012: 3). Svakako, ističe se da su dobiti suradnje u području azila i migracija višestruke, od smanjenja troškova, preko umanjavanja mogućnosti da tražitelji azila podnose zahtjeve u više država članica, do poštivanja raznih međunarodnih konvencija (Hatton, 2012: 3). Nacionalne države ovo su područje javnih politika dugo zadržavale u nadležnosti svojih vlada i parlamenata. Cilj ovog rada jest da ukaže kako je EU, kao *sui generis* politički sustav, uspijevala znatan dio ovlasti u ovom području prebaciti u domenu rada svojih institucija i koliko joj je to u određenim vremenskim razdobljima polazilo za rukom. Osnov-

1 Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=theme5.html> (12. 07. 2016.)

na namjera zajedničkog sustva azila EU jest da se svakom državljaninu treće zemlje, kojem je potrebna međunarodna zaštita, na jedinstven način ponudi odgovarajući status i zajamči poštivanje načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*).² Primarni ciljevi ove politike jesu razvijanje zajedničke politike azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite.³ Važna napomena u razmatranju politike azila EU predstavlja postojeći međunarodno-pravni kontekst, odnosno postojanje međunarodnih ugovora koji se odnose na ovu materiju. Kada govorimo o području azila, tu se ponajprije dokumenti poput Ženevske konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokol o statusu izbjeglica iz 1967⁴. godine, kao i Europska konvencija o ljudskim pravima iz 1950. godine,⁵ koji na jasan i nedvosmislen način definiraju najvažnije termine i na koje se pozivaju osnivački ugovori same EU.

Povijesni razvoj politike azila EU može se podijeliti u dvije faze:

1. Faza neformalne i *ad hoc* suradnje - koja obuhvaća razdoblje od sredine osamdesetih godina do stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1993. godine; i
2. Faza institucionalizirane suradnje – koja obuhvaća razdoblje od stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1993. godine do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine, čije odredbe vrijede i danas.

Politika azila Europske unije tijekom te dve faze prolazila je kroz mnoge forme i modalitete suradnje i bila je ponajprije proizvod kako želje da i ovo područje bude integrirano u kompleksni mehanizam kolektivnog donošenja odluka, tako i međunarodnog konteksta kraja Hladnog rata i pojačanih migracija ka državama članicama. Ova sektorska politika ogleda se u postojanju velikog broja normi u okviru primarnog i sekundarnog zakonodavstva, premda treba spomenuti i da su u okviru druge faze, tzv. “formalne” suradnje, neformalni modaliteti usuglašavanja opstajali i ponekad bili presudni. Cjelokupan sustav osnovnih pravila, uspostavljenih osnivačkim ugovorima i različitim programima i mehanizmima kako institucija EU, tako i država članica, dospio je do ruba kolapsa 2015. godine uslijed europske migracijske krize. Nacionalne države, osobito one čije su granice ujedno i vanjske granice EU, suočile su se s velikim brojem izbjeglica i migranata, kojima je bila potrebna zaštita. Kao odgovor na ovakvo stanje,

2 Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html (12. 07. 2016.)

3 Isto.

4 Dostupno na: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf> (12. 07. 2016.)

5 Dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (12. 07. 2016.)

Faze razvoja politike azila Europske unije

Razvoj migracijskih politika Europske unije, a samim tim i politike azila, vrlo je kompleksan i kako Geddes ističe, može se promatrati na više razina (subnacionalna, nacionalna, međunarodna, kao i razina privatnih aktera) i u više dimenzija (širenje tipova imigracije i težnja da se svaka od njih sagleda na svoj način) (Geddes, 2009: 11). Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, povijesni razvoj ove sektorske politike EU, promatramo u dvije faze: 1) fazu neformalne i *ad hoc* suradnje država članica, i 2) fazu institucionalizirane suradnje. Drugu fazu, uslijed složenosti, ali i radi preglednosti, dijelimo u tri potfaze: prva, koja obuhvaća razdoblje od Ugovora iz Maastrichta do Ugovora iz Amsterdama; druga, koja obuhvaća promjene koje donosi Ugovor iz Amsterdama, kao i razdoblje do Ugovora iz Nice; i treća, koja se bavi Ugovorom iz Lisabona, kao i najnovijim razdobljem razvoja ove sektorske politike EU.

Faza neformalne i ad hoc suradnje država članica – “aktualizacija i neformalno uobličavanje”

Osnivački ugovori iz Rima 1957. godine nisu sadržavali odredbe o suradnji u području unutarnjih poslova i azila. Osnovni razlog bilo je ukorijenjeno shvaćanje da je uređenje ovih područja jedan od osnovnih oslonaca suverene države, s obzirom na značaj koji ta područja imaju za osiguranje monopola sile unutar jedne države.⁶ Također, gotovo usporedno s osnivanjem Europskih zajednica, na snazi je bilo ujednačavanje međunarodnih dokumenata o pravima izbjeglih i raseljenih, prije svega Konvencije o izbjeglicama iz 1951. godine. Međutim, kako Hatton navodi, Konvencija o izbjeglicama iz 1951. godine, ostavila je praznine za dodatnu konkretizaciju samih normi i akcija država potpisnica u tri dimenzije: prvo, konkretizacija mjera o gra-

6 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (14. 07. 2016.)

ničnim kontrolama; drugo, mjere koje uobličavaju procedure o davanju statusa izbjeglice i konačno, pravila o uvjetima prijema tražitelja azila (Hatton, 2012: 8). Svi ti nedostaci bili su poticaj za budući razvoj i komunitarizaciju politike migracija i azila, dok su konkretni rezultati bili uvjetovani mukotrpnim političkim usaglašavanjem i često su ovisili o trenutnoj političkoj volji država članica s jedne, i političke agende Unije s druge strane. No, razvoj politike azila EU imao je svoje povijesno opravdanje. Na ovaj trend presudno su utjecale promjene u vanjskom okruženju, kao što su pad komunizma u susjednoj srednjoj i istočnoj Europi i ratovi na prostoru bivše Jugoslavije, u središnjoj Aziji i afričkom kontinentu. Posljedica ovih vanjskih promjena bio je povećan broj izbjeglica i tražitelja azila koji je nejednako opteretio članice EU.⁷ Politika azila EU, kao skup jasno definiranih i kodificiranih normi i pravila, nastala je tek Ugovorom iz Maastrichta, koji je na snagu stupio 1993. godine. Međutim, razdoblje neposredno prije donošenja ovog akta bilo je vrlo značajno u samom procesu nastajanja ove politike. Naime, Europsko vijeće je još 1975. godine ustanovilo *ad hoc* suradnju ministara unutarnjih poslova i policijskih tijela, koja je prema mjestu gdje je održan prvi sastanak, a to je bio Rim, dobila ime Trevi grupa. Povod za osnivanje ovog neformalnog mehanizma za konzultacije bili su teroristički napadi radikalnih ljevičarskih grupa i separatističkih organizacija u državama članicama EU.⁸ Njegove glavne aktivnosti uključivale su razmjenu informacija o terorističkim aktivnostima, sigurnosnim aspektima sustava zračnog prometa, nuklearnih elektrana i drugih ranjivih mjesta i suradnju u razvoju taktike i opreme za borbu protiv terorizma (Hix, 2007: 334). Iako je bio neformalnog karaktera, ovaj format suradnje omogućavao je vrlo korisnu razmjenu informacija između različitih službi država članica. Svako govoreći o međuvladinom obliku suradnje, potpuno odvojenom od bilo kakvog djelovanja institucija tadašnjih Europskih zajednica. Problem ove vrste suradnje bili su netransparentnost i nepostojanje adekvatne kontrole kako tijela Europskih zajednica, tako i nacionalnih parlamenata. Značaj rada Trevi grupe sastoji se u tome što je ovaj format poslužio kao uzor za nastajanje sličnih *ad hoc* grupa koje su se bavile pitanjem azila. Tako su 1986. godine države članice ustanovile Radnu grupu za imigraciju i organizirani kriminal (*Working Group on Immigration and Organized Crime*), koja je također bila izvan postojećeg institucionalnog okvira. Ova radna grupa okupljala je također ministre unutarnjih poslova i njezin rezultat bilo je uobličavanje Dublinske konvencije o azilu iz 1990. godine.⁹ Dublinska konvencija imala je ve-

7 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (14. 07. 2016.)

8 Isto.

9 https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5851/dublin_aug2002.pdf (14.07. 2016.)

liki povijesni značaj jer je svojim odredbama ustanovila važna pravila kojih su se morale pridržavati sve države potpisnice. Dakle, u pitanju je međunarodni ugovor koji je svoj legalitet crpio ne iz postojećeg pravnog sustava Europskih zajednica, već iz međunarodnog prava. Svojim odredbama Dublinska konvencija je nastojala spijrečiti ponavljanje zahtjeva za azil u državama članicama na dva načina: 1) poštivanjem postojećeg međunarodno-pravnog okvira; i 2) obradom zahtjeva za azil isključivo u onoj zemlji u koju je tražitelj azila prvi put dospio. Razlog za usvajanje ovakvog rješenja jest i potpisivanje tzv. Schengenskog sporazuma 1985. godine između Francuske, Njemačke, Nizozemske, Belgije i Luksemburga, kojim se ukidaju unutarnje granične kontrole, a kojem su do 1995. godine pristupile i Italija, Španjolska, Portugal, Grčka, Švedska, Danska, Finska i Norveška (iako nije bila članica EU). Samim time, odredba iz Dublinske konvencije o prvom registriranju tražitelja azila bila je neophodna jer se time sprečava tzv. *asylum shopping*, odnosno, mogućnost da potencijalni tražitelji azila biraju državu u kojoj žele podnijeti zahtjev za azil ili da podnose zahtjev za azil u više zemalja potpisnica ovog sporazuma, jer su granične kontrole Schengenskim sporazumom ukinute. Kao rezultat rada *Ad hoc* grupe za imigracije važno je spomenuti i Konvenciju o vanjskim granicama iz 1991. godine, kojom je predviđeno međusobno priznavanje viza sa osobe koje nisu državljani EU i kojom je ukinuta potreba da državljani trećih država koji legalno borave u jednoj od država članica, traže vizu da bi putovali u drugu državu članicu EU, za razdoblje kraće od tri mjeseca (Hix, 2007: 331). Dakle, odredbe Dublinske konvencije bile su nužnost i zapravo su spajale dvije krajnosti, slobodu kretanja ljudi u okviru Jedinstvenog tržišta EU i potrebu kontrole tražitelja azila na teritoriju država članica. U pogledu činjenice da govorimo o međunarodnim ugovorima a ne o legislativi EU koja ima neposredno djelovanje, ovi dokumenti morali su biti ratificirani u nacionalnim parlamentima država članica, što je izazvalo dodatne probleme. Proces potpisivanja Dublinske konvencije trajao je godinama, sve do 1998. godine, kada je konvenciji pristupila i Finska, dok Danska nije pristala na odredbe ovog sporazuma. Značaj suradnje ministara unutarnjih poslova u ovom razdoblju pokazao se od presudnog značaja, jer su se upravo ta ministarstva u svojim državama suočavala sa problemima koje je sa sobom donosilo uklanjanje međudržavnih granica. Oni su se najavom stvaranja jedinstvenog tržišta osjetili ugroženima, očekujući smanjenje raspoloživih resursa za sigurnost i povećanje izdavanja za ekonomske politike.¹⁰ Pitanje imigracije i azila “stavljeno je na red” narastajuće integracije Europe koja se ujedinjavala često i zbog političkih proturječnosti unutar samih država članica. Tema

¹⁰ <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (14. 07. 2016.)

imigracije postala je ključno političko pitanje u mnogim državama članicama zahvaljujući ekstremno desnim političkim strankama koje su migrante označile kao prijetnju domaćem načinu života i ekonomskom boljitku državljana EU. Uspješna tematizacija ovih pitanja i stvaranje konsenzusa među europskim elitama pokrenuli su pregovaranje među državama članicama EU oko zajedničkih mjera koje se mogu poduzeti kao odgovor na ove prijetnje.¹¹ Jasan politički, institucionalni, ali i financijski odgovor na ova pitanja uskoro je bio formaliziran Ugovorom iz Maastrichta, kada je cjelokupni pravni okvir područja azila i migracije postao sastavnim dijelom tzv. trećeg stupa EU.

Faza institucionalizacije suradnje – razvoj politike azila EU “od Maastrichta do Lisabona”

Ugovorom iz Maastrichta ispisane su nove stranice povijesti ujedinjene Europe. Nastankom političke i uobličavanjem ekonomske i monetarne unije, zagovornici nadnacionalne suradnje i integracije u užem smislu, proglasili su pobjedu. Ipak, stvaranje EU 1993. godine nije označilo i potpuni raskid sa konceptom međuvladine suradnje. Ono s čime se mogu složiti obje strane jest da se pregovaranje kao metoda i koncept pokazalo kao jedini način da se postigne razumno i prihvatljivo rješenje. Europa se nakon gotovo pedeset godina od kraja Drugog svjetskog rata ujedinila, pacificirala i dokazala da više nije prostor iz kojeg se pokreću veliki svjetski sukobi. Ova faza, kao što je već istaknuto, može se podijeliti na tri podfaze koje se ovdje kronološki opisuju.

Prva podfaza institucionalizirane suradnje – Ugovor iz Maastrichta, “uspravljanje stupova i pad granica”

Nakon pada “Željezne zavjese” i kraja Hladnog rata, ugovorom iz Maastrichta nastala je Europska unija. Stvaranjem političke unije, oformljen je tzv. sustav tri stupa Unije, koji su obuhvatali područja djelovanja kako dotadašnje institucionalne suradnje Europskih zajednica, tako i do tada neformalnih oblika suradnje. Tako je prvi stup obuhvatio Europsku ekonomsku zajednicu, Europsku zajednicu za ugljen i čelik i EURATOM; drugi stup područja Zajedničke vanjske i sigurnosne politike, dok je treći stup institucionalizirao suradnju u području pravosuđa i unutarnjih poslova (Justice and Home Affairs Cooperation – JHA). Dakle, Ugovorom iz Maastrichta, Naslovom VI, regulirano je funkcioniranje *Ad hoc* radne grupe za imigracije, njenim

¹¹ <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (14. 07. 2016.)

uvođenjem u okvire EU putem odredbi o suradnji u području pravosuđa i unutarnjih poslova (JHA) – trećeg stupa EU (Hix, 2007: 331).¹²

Međutim, kada se govori o Ugovoru iz Maastrichta, potrebno je spomenuti da se ponajprije radi o “uvjetnoj institucionalizaciji” jer je već postojeći oblik neformalne međuvladine suradnje između država članica, zasnovan na načelu jednoglasnosti, izravno uklopljen u sustav stupova EU. Pritom, sve karakteristike ovog vida suradnje su zadržane, dok institucije EU nisu imale nikakvu do krajnje marginaliziranu ulogu. *Ad hoc* grupa za imigracije jednostavno je postala podbor Odbora Vijeća ministara, nadležnog za pitanja pravosuđa i unutarnjih poslova (Odbor K.4), odlučivanje je ostalo jednoglasno, Komisija još nije imala pravo inicijative, dok Europski parlament i Europski sud pravde nisu imali nikakvu ulogu (Hix, 2007: 331). Iznimno, Europski parlament mogao je imati konzultativnu ulogu u ovom procesu, ali samo mišljenje ove institucije nije obavezivalo nikoga u donošenju odluka. Kako su primijetili Niessen i Guild, odluke koje su donošene u okviru ovog stupa, bile su u obliku neobvezujućih rezolucija i preporuka, prije nego u formi zajedničkih akcija i odluka sa izravnim djelovanjem (Hix, 2007: 332). Samim time, sve kritike koje su upućivane neformalnim oblicima suradnje ministara vlada država članica na račun netransparentnosti, zatvorenosti i tajnovitosti rada, ostale su na snazi i nakon Ugovora iz Maastrichta. Također, samo načelo jednoglasnosti dovodilo je do zastoja u oblikovanju novih politika i pravnih rješenja, što je cijeli proces, sada “uvjetno” institucionalizirane suradnje činilo vrlo sporim i često beskorisnim. Rješenja koja su zadovoljavala sve strane u procesu pregovaranja teško da su mogla pomjeriti postojeće stanje sa mrtve točke. Odluke koje su proizlazile iz ovako uspostavljene suradnje najčešće su se odnosile na pitanja koja se nisu smatrala osobito važnima, kao što su primjerice razmjena informacija, tehnička pitanja u vezi sa klasifikacijama viza, troškovi boravka izbjeglica i dr.¹³

Domet institucionalizirane suradnje u ovom području bio je jako skroman. Ovako postavljen treći stup EU nije mogao biti mo-

12 Ova suradnja konkretizirana je nabrojanjem svih područja i segmenata u članku K.1. Ugovora o EU, a to su: 1. politika azila; 2. pravila kojima se regulira prelazak i kontrola vanjskih granica; 3. Migracijska politika i pitanje stranaca (ulazak i kretanje, prebivalište, mogućnost zapošljavanja, suzbijanje ilegalnih migracija); 4. borba protiv ovisnosti o drogama; 5. borba protiv prevara na međunarodnoj razini; 6. pravosudna suradnja u građanskim pitanjima; 7. pravosudna suradnja u krivičnim pitanjima; 8. suradnja carinskih tijela i 9. policijska suradnja.

<http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (14. 07. 2016.)

13 Jednom takvom odlukom, ministri unutarnjih poslova država članica EU ustanovili su dva značajna radna tijela u području migracija i azila, a to su Centar za informiranje, rasprave i razmjenu informacija o prelasku vanjskih granica i useljavanju (CIREFI) i Centar za informiranje, raspravu i razmjenu informacija o azilu (CIREA).

tor daljnjeg produblivanja integracije, jer je svaki pokušaj donošenja zajedničkih pravila, strategija i konkretnih mjera bio podređen političkim interesima država članica ili trenutnih političkih elita u pojedinačnim državama članicama. Međutim, iako institucije EU nisu dobile značajne ovlasti, a postojeći sustav nije obećavao usvajanje zajedničkih pravila, od presudnog je značaja to što su Ugovorom iz Maastrichta za to stvoreni preduvjeti.

*Druga podfaza institucionalizirane suradnje
– Ugovor iz Amsterdama i Zajednički europski sustav azila,
“komunitarizacija i usložnjavanje”*

Odredbe o suradnji u području pravosuđa i unutarnjih poslova iz Ugovora iz Maastrichta nisu doprinjele usuglašavanju jedinstvenih pravila EU u području politike azila. Uzroci za ovakvu situaciju su dvojaki. Prvo, samo institucionalno ustrojstvo u okviru trećeg stupa ostavljalo je previše prostora samim državama članicama da se slijepo drže svojih nacionalnih interesa kroz premoć međuvladinog pristupa i onemogućavalo institucijama Unije da ostvare bilo kakvu značajnu ulogu u čitavom procesu. Drugo, odluke i pravila koja bi proizlazila iz ovakvog oblika suradnje nisu imale neposredno djelovanje niti su mogle biti predmet razmatranja Europskog suda pravde. Premda je Ugovorom iz Maastrichta konačno bila institucionalizirana, suradnja u području migracija i azila morala je biti modificirana. Sve veći broj migranata na južnim granica EU, kao i aktualizacija problema terorizma nakon 11. rujna 2001. godine, doveli su do stvaranja političke volje da se ovom problemu posveti značajnija pažnja. Kao povijesni zagovornik dublje integracije u svim područjima, Europska komisija preuzela je inicijativu i ustanovila nova tijela da nadgledaju i podržavaju novi stup (jednica u glavnoj upravi i mjesto povjerenika za pravosuđe i unutarnje poslove). Ova nova tijela u Europskoj komisiji iznosila su prijedloge rješenja za probleme u nadležnosti trećeg stupa u obliku neobvezujućih prijedloga politika s odgovorajućim preporukama i savjetima.¹⁴ U prilog želji institucija EU da u što većoj mjeri komunitariziraju ovo područje išla je povećana preokupacija javnosti aktualnim sigurnosnim problemima, kao što su prekogranični kriminal, terorizam i nekontrolirani priljev ekonomskih migranata (Turnbull i Sandholtz, 2000). Na taj način, EU je djelovanjem svoje središnje institucije pokazala spremnost da ponudi rješenja u ovom osjetljivom području, što je vodilo ka novoj promjeni osnivačkih ugovora. Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999. godine, suradnja u području azila i imi-

14 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (16. 07. 2016.)

gracije bila je prebačena u prvi stup, točnije u domenu Europskih zajednica, gdje je vladao nadnacionalni pristup. Prihvatanjem sporazuma iz Amsterdama, koji je podrazumijevao prebacivanje ovlasti sa nacionalne na razinu Zajednica te harmonizaciju zakona i praksi država članica, nacionalne vlade prepustile su kontrolu forumima kolektivnog odlučivanja u Vijeću i drugim institucijama EU (Garlick, 2010: 55-56). Nova Glava 4, u člancima 61-69, Ugovora iz Amsterdama daje u nadležnost Vijeću da usvoji zajedničke javne politike kroz nove instrumente odluka i okvirnih odluka, u sljedećim područjima:

- Standardi i procedure za provjeru osoba koje prelaze vanjske granice EU;
- Pravila o vizama za boravak duži od tri mjeseca, uključujući jedinstveni popis zemalja čijim građanima je potrebna viza za posjet EU;
- Uvjeti pod kojima će državljani trećih država imati slobodu putovati u EU za razdoblje od tri mjeseca;
- Standardi i procedure za oduzimanje i povlačenje prava na azil i statusa izbjeglice, uključujući minimalne standarde za prijem azilanata i izbjeglica;
- Minimalni standardi za privremenu zaštitu raseljenih osoba (de facto izbjeglica prije nego azilanata);
- Mjere imigracijske politike, uključujući zajedničke uvjete ulaska i boravka i zajednička pravila o ilegalnim migracijama i repatrijaciji;
- Mjere kojima se definiraju prava i uvjeti pod kojima državljani trećih država mogu raditi i boraviti bilo gdje u EU (Hix, 2007: 332).

Glavna promjena najavljena Ugovorom iz Amsterdama je što je u njegovoj preambuli postavljen cilj da se stvori Prostor slobode, sigurnosti i pravde (*Area of Freedom, Security and Justice*). Ovaj ambiciozni cilj trebao je omogućiti da različite politike i instrumenti, razasuti u tri različita stupa u kojima vladaju različita pravila odlučivanja, omogućće zaštitu sloboda i prava građana EU, njihovu sigurnost i pristup pravdi.¹⁵ Novine koje je uveo ovaj segment ugovora fokusiraju se na efikasniji način odlučivanja, veće ovlasti Europskog suda pravde, kao i veći stupanj sudjelovanja nacionalnih parlamenata (Garlick, 2010: 55). Ovakvim pristupom, institucije EU konačno su dobile vrlo važnu funkciju u konstituiranju zakonodavnih akata. Naime, Europska komisija dobila je pravo inicijative, dok je uloga Europskog parlamenta bila pojačana principom obaveznog konzultiranja, pri čemu rok za davanje mišljenja nije smio biti kraći od tri mjeseca. Vijeće je u procesu

15 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (16. 07. 2016.)

odlučivanja u prvih pet godina od stupanja na snagu Ugovora koristilo princip jednoglasnosti, koji bi nakon isteka tranzicijskog razdoblja¹⁶ mogao biti zamijenjen odlučivanjem kvalificiranom većinom uz jaču ulogu Europskog parlamenta (postupak suodlučivanja). Što se tiče nadležnosti Europskog suda pravde u području politike azila, ovoj instituciji je dodijeljeno pravo jurisdikcije, ali samo ako su iscrpljeni svi nacionalni pravni lijekovi (Hix, 2007: 333). Sud je tako postao nadležan za davanje prethodnih mišljenja o valjanosti i tumačenju okvirnih odluka i odluka o tumačenju konvencija iz ovog područja i propisa kojima se one primjenjuju.¹⁷ Da bi Sud mogao imati pravo jurisdikcije, države članice su morale dati suglasnost tijekom procesa potpisivanja Ugovora ili nakon toga. Ono što je najvažnije, Sud je mogao poništiti ili proglasiti sve pravno obvezujuće akte nezakonitim, na osnovu tužbe Komisije ili države članice uslijed nenadležnosti, povreda bitnih pravila postupka, povrede osnivačkog Ugovora ili bilo kojeg drugog propisa koji se odnosi na njihovu primjenu, kao i zbog zloupotrebe ovlasti.¹⁸ Ovakvim rješenjima Ugovor iz Amsterdama omogućio je produbljivanje integracije u području politike azila, a samim time i komunitarizacije ovog područja, kroz donošenje zajedničkih pravila na teritoriju cijele EU. Također, usporedno sa stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama, održan je sastanak Europskog vijeća u Tampereu 1999. godine,¹⁹ na kojem su postavljeni temelji Zajedničkog europskog sustava azila (*Common European Asylum System – CEAS*). Europsko vijeće je tom prilikom jasno potvrdilo da je Europskoj uniji potreban jedinstven i sveobuhvatan pristup problemu migracija ka državama članicama EU. Također, potvrđuje se poštivanje Ženevske konvencije o statusu izbjeglica i drugih međunarodno-pravnih tekovina koje se odnose na zaštitu ljudskih prava u najširem smislu. Jako značajan moment u zaštiti osnovnih ljudskih prava, a time i prava na azil na teritoriju EU dogodio se 2000. godine, kada je donesena Povelja o osnovnim pravima Europske unije.²⁰ Ova Povelja predstavlja još jedan dokument koji sadrži načelne principe na osnovu kojih će se institucije EU baviti pitanjima migracije i azila u cilju pružanja što bolje zaštite državljanima trećih zemalja koji su ugoženi u svojim matičnim državama. Rješenja u ovoj Povelji oslanjanju se na Europsku konvenciju o ljudskim pravima iz 1950. godine, pravne i demokratske tekovine država članica, kao i jurisprudenciju Europskog suda pravde. Premda u tom trenutku odredbe ove Povelje nisu bile pravno obvezu-

16 Tranzicijsko razdoblje od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama ostavljeno je radi lakšeg institucionalnog i funkcionalnog prilagodavanja.

17 Isto.

18 Isto.

19 http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (17. 07. 2016.)

20 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> (17. 07. 2016.)

jućeg karaktera, Europska komisija se kao predlagač zakona obvezala da će svi prijedlozi zakona biti u skladu s Poveljom. U članku 18. ove Povelje jasno se ističe da će pravo na azil biti zajamčeno uz poštivanje pravila Ženevske konvencije iz 1951., kao i Protokola iz 1967. godine o statusu izbjeglica, a u skladu sa Ugovorom o osnivanju Europske zajednice.²¹ Pored toga, članak 19. Povelje predviđa zabranu vraćanja u državu u kojoj postoji ozbiljan rizik od smrtne kazne, torture ili druge nehumane i degradirajuće kazne ili postupka.²² Iako svečano proglašena u Nici 2000. godine, ova Povelja postala je dio pravnog poretka EU tek sa Lisabonskim ugovorom, gdje je istaknuto da ima snagu osni-vačkih ugovora, iako sama to nije.

Ugovorom iz Nice, sklopljenim 2001. godine, predviđeno je da u roku od pet godina od njegovog stupanja na snagu Vijeće u određenim područjima donese mjere, posebno kriterije i mehanizme za određivanje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil koji državljanin treće zemlje podnese unutar EU, te određen broj minimalnih standarda (prihvat tražitelja azila, izbjeglički status, postupci).²³ Također, Ugovor iz Nice uobličio je nove odredbe o načinu odlučivanja – Vijeće i Parlament su sada izjednačeni i odluke donose u postupku suodlučivanja, dok je i u samom Vijeću predviđeno da se odluke donose kvalificiranom većinom kroz tri godine. Dobivanjem prava zakonodavne inicijative, Europska komisija činila je sve da opravda svoju ulogu u procesu komunitarizacije ove sektorske politike EU. Tako je samo tijekom prve dvije godine nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, Komisija usvojila veliki broj zakonodavnih prijedloga, koji su se odnosili na programe stručne i financijske pomoći trećim državama u području migracija i azila, procedure i postupke u vezi sa procesom dobivanja azila, pomoć u informacijama i razmjeni podataka između država članica i dr. U razdoblju od 1999. do 2006. godine usvojeno je više uredbi i direktiva Vijeća, koje se izravno odnose na elemente Zajedničkog europskog sustava azila kojima su dogovorena nova pravila koja utvrđuju zajedničke visoke standarde i jaču suradnju, kako bi se osiguralo jednako postupanje prema tražiteljima azila u otvorenom i pravednom sustavu – bez obzira na to gdje su predali zahtjev.²⁴ Navest ćemo i ukratko opisati one najvažnije po kronološkom redu:

21 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>, čl. 18. (17. 07. 2016.)

22 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>, čl. 19. (17. 07. 2016.)

23 http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html (17.07.2016)

24 Isto.

- Uredba o EURODAC-u iz 2000. godine²⁵ – kojom je 2003. godine osnovana baza otisaka prstiju svih tražitelja azila na teritoriju EU; EURODAC se suočio sa brojnim tehničkim problemima, kao što su zaštita podataka u bazi i brzina prijenosa podataka, pa je ova Uredba revidirana 2013. godine;
- Dublinska uredba (Dublin II) iz 2003. godine²⁶ – čije je “temeljno načelo to da je za ispitivanje zahtjeva za azil prije svega odgovorna država članica koja je imala najveću ulogu u ulasku i boravku podnositelja zahtjeva u EU;²⁷ propisani su brojni kriteriji utvrđivanja odgovornosti država, kao što su obiteljske veze, nekadašnje posjedovanje dozvole za boravak tražitelja azila i dr.; ova Uredba revidirana je 2013. godine;
- Direktiva o uvjetima prihvata iz 2003. godine²⁸ – odnosi se na same uvjete u kojima tražitelji azila čekaju odluku o svom zahtjevu, konkretno na uvjete smještaja, ishrane i pružanje zdravstvene ili druge stručne zaštite; ova Direktiva revidirana je 2013. godine;
- Direktiva o kvalifikaciji iz 2004. godine²⁹ – izravno se oslanja na odredbe Ženevske konvencije i Protokola o statusu izbjeglica; odnosi se na prava tražitelja azila u vezi sa zaštitom od protjerivanja, dozvolama boravka, putnim ispravama, pristupom zaposlenju, socijalnoj sigurnosti, zdravstvenoj njezi, pristupom smještaju, pristupom objektima za integraciju, te posebne odredbe za djecu i ranjive osobe³⁰; ova Direktiva ima veliki značaj za tražitelje azila upravo zbog činjenice da država članice do njenog usvajanja nisu imale ujednačen pristup određivanja minimalnih standarda; ova Direktiva revidirana je 2011. godine;
- Direktiva o postupcima azila iz 2005. godine³¹ – odnosi se na sve segmente same procedure traženja azila na teritoriju EU, počevši od same prijave, preko zaštite koju tražitelj ima tijekom cijelog procesa, zatim na koji se način može uložiti žalba na odbijanje zahteva i koju zaštitu uživa tražitelj u tom slučaju i dr.; značaj ove

25 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML> (17. 07. 2016.)

26 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF> (17. 07. 2016.)

27 http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html (16. 07. 2016.)

28 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF> (17. 07. 2016.)

29 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML> (17. 07. 2016.)

30 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_hr.pdf (17. 07. 2016.)

31 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF> (17. 07. 2016.)

Direktive ogleda se u tome što su prvi put u razvoju politike azila EU svi tehnički i proceduralni elementi procesa dobivanja azila bili jasno definirani i utvrđeni u okviru jednog dokumenta, koji je obvezivao sve države članice; ova Direktiva revidirana je 2013. godine.

Razvojem politike azila u ovoj podfazi, EU je uspjela preuzeti značajan dio nadležnosti od država članica i pritom oformiti vrlo složen i ozbiljan sustav mehanizama odgovora. EU sada određuje kako države članice dodjeljuju azil, vize i privremenu zaštitu za državljane trećih država, a Komisija i Europski parlament, *kao najžešći zagovornici duple integracije* (V.K.) imali su ulogu u oblikovanju ovih politika (Hix, 2007: 333). Brojne poteškoće u primjeni imala je tzv. Dublin II uredba, uslijed neadekvatnosti uvjeta prijema u jednoj državi članici (Grčka), ustavni sudovi velikog broja država članica zaustavili su vraćanje tražitelja azila u tu zemlju (Guild, Carrera, 2010: 10). Ovi problemi pokazali su da je jedna od najvećih poteškoća za daljnji i koherentniji razvoj politike azila EU upravo postojanje neujednačenosti primjene međunarodnih pravila o primarnoj i supsidijarnoj zaštiti izbjeglica i tražitelja azila (Gulid, Carrera 2010: 11). Samim time, stanje u kojem postoji nepoštivanje preuzetih međunarodnih obaveza ne može biti stanje u kojem se može razvijati i jedinstvena europska regulativa o imigraciji i azilu. Ovi problem stavili su tvorce budućeg Lisabonskog ugovora pred velike dileme i iskušenja. Međutim, povijesno promatrano, i pored različitih otpora i sporosti u uspostavljanju pravila, politika azila EU, od početnog neformalnog modela međuvladine suradnje, uspjela se profilirati u vrlo značajnu sektorsku politiku, osobito u vremenima koja dolaze.

*Treća podfaza institucionalizirane suradnje
– Ugovor iz Lisabona i “Europa na ispitu”*

Razdoblje nakon Ugovora iz Nice bilo je izuzetno turbulentno za Europsku uniju. Veliko proširenje iz 2004. godine stvorilo je potrebu za uvođenjem određenih strukturnih promjena, kako bi se izašlo u susret potrebama nove, proširene EU. Pored pitanja globalnog karaktera kao što su klimatske promjene, prekogranični kriminal, terorizam ili globalna ekonomska kriza, Unija se susrela sa sve glasnijim zahtjevima za većim stupnjem demokracije i transparentnosti rada europskih institucija. Ustav za Europu bio je pokušaj da se odgovori na sva ova pitanja. Međutim, prijedlog Ustava za Europu, koji je trebao zamijeniti sve dotadašnje ugovore, nije usvojen zbog odbijanja građana Nizozemske i Francuske da ga potvrde na referendumima održanima

2005. godine.³² Tada je odlučeno da se procesu reforme EU pristupi na drugačiji način, i to nakon što se utvrde razlozi zbog kojih su građani ove dvije zemlje izrazili nepovjerenje prema Ustavu. Počeo je rad na jedinstvenom sporazumu koji bi zadovoljio zahtjeve za većom transparentnošću rada institucija EU i koji bi dao veće mogućnosti za uključivanje građana u proces donošenja odluka. To je svrha potpisivanja Ugovora iz Lisabona. Tekst novog ugovora definiran je 2007. godine, a stupio je na snagu 01. prosinca 2009. godine, nakon ratifikacije u Češkoj Republici.³³ Ugovorom iz Lisabona nije predviđeno da on zamjeni sve prethodne, kao što je to namjeravano sa Ustavom, već je on predstavljao samo izmjenu prethodnih ugovora. Ovaj ugovor zadržao je neka rješenja koja su bila predviđena odbačenim ustavom, a neke od najvažnijih odredbi odnose se na veće ovlasti koje je dobio Europski parlament, kao i donošenje odluka u Vijeću po sustavu kvalifikativne većine (55% država članica i 65% stanovništva EU).³⁴ Ova odredba koja se odnosi na način donošenja odluka izuzetno je važna zato što se njome ubrzava sam proces, a time i djelovanje Unije postaje učinkovitije. Samim Lisabonskim ugovorom izvršena je svojevrsna “sistemizacija primarnog zakonodavstva” EU. Pored postojećeg Ugovora o Europskoj uniji (UEU), koji je usvojen u Maastrichtu 1992. godine, prethodni sporazum o stvaranju Europske zajednice (EZ) zamijenjen je Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, koji sadrži naslov “Prostor slobode, sigurnosti i pravde” sa pet poglavlja. Tako je prethodno pravno-tehnički razjedinjena materija području pravosuđa i unutarnjih poslova grupirana na jednom mjestu.³⁵ Uvjet jednoglasnosti često je dovodio do blokade procesa i odlaganja rješavanja mnogih pitanja. Neka pitanja, poput obrane, ipak ne podliježu ovom pravilu, što jasno govori o nepostojanju želje država članica da odlučivanje o ovako važnim pitanjima prenesu na nadnacionalnu razinu. Sve do usvajanja Lisabonskog ugovora bile su primjetne određene poteškoće koje su utjecale neefikasnost svih sektorskih politika, ne samo politika koje se odnose na migracije i azil. Lisabonski ugovor djelomično je otklonio ove prepreke, najviše kroz pravilo o donošenju odluka kvalificiranom većinom. Pored toga, povećana je i uloga Europskog parlamenta u donošenju odluka koje se odnose na ova područja. Ovo je znatno utjecalo na povećanje transparentnosti i jačanje demokratskog legitimiteta odluka koje se donose na nadnacionalnoj razini. Novina se sastoji u tome da Europska komisija ima obavezu sve nacрте akata slati Eu-

32 <http://www.cbc.ca/news/world/french-vote-creates-uncertainty-over-eu-constitution-1.521994> (17. 07. 2016.)

33 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8340664.stm> (17. 07. 2016.)

34 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:-FULL&from=EN,čl. 9.> (17. 07. 2016.)

35 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (18. 07. 2016.)

ropskom parlamentu, ali i nacionalnim parlamentima država članica.³⁶ Ugovor iz Lisabona je mjere koje se odnose na azil pretvorio u zajedničku politiku. Dakle, cilj više nije samo utvrđivanje minimalnih standarda, već i stvaranje jedinstvenog sustava koji bi funkcionirao po istim principima u svim zemljama članicama. Lisabonski ugovor je, kako Garlick ističe, uz proširenje preliminarnih referentnih odredbi samih osnivačkih ugovora, kao i uz pravnu snagu Povelje o osnovnim pravima, koja je ovim ugovorom postala integralni dio primarnog zakonodavstva, otvorio niz mogućnosti za sveobuhvatniju primjenu međunarodnih normi i pravila u području izbjegličke zaštite, u okviru europskih procedura (Garlick, 2010: 67).

Član 78. Ugovora u funkcioniranju EU predviđa razvijanje zajedničke politike azila, supsidijarne zaštite i privremene zaštite, koja ima za cilj da se svakom državljaninu treće zemlje kojem je potrebna međunarodna zaštita osigura odgovarajući status.³⁷ Dalje, Ugovor o funkcioniranju EU predviđa i mjere koje države članice trebaju poduzeti kako bi došlo do formiranja Zajedničkog europskog sustava azila. Te mjere podrazumijevaju:

- jedinstven status azila za državljane trećih zemalja koji vrijedi u cijeloj Uniji;
- jedinstven sustav supsidijarne zaštite za državljane trećih zemalja koji nisu dobili azil, ali im je potrebna međunarodna zaštita;
- zajednički sustav privremene zaštite raseljenih osoba u slučaju masovnog priljeva;
- zajedničke postupke priznavanja i oduzimanja jedinstvenog statusa azila ili supsidijarne zaštite;
- kriterije i mehanizme kojima se određuje koja je država odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil;
- standarde o uvjetima za prihvata osoba koja traže azil ili supsidijarnu zaštitu,
- partnerstvo i suradnju sa trećim zemljama u slučaju masovnog priljeva osoba koje traže azil ili supsidijarnu zaštitu.³⁸

Članak 80. ovog ugovora posebno naglašava načelo solidarnosti i jednake raspodjele odgovornosti među državama članicama.³⁹ Također, princip supsidijarnosti je u središtu Prostora slobode, sigurnosti i pravde. To znači da EU ne poduzima radnje, osim ako one nisu

36 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:-FULL&from=EN>, čl. 9. (18. 07. 2016.)

37 http://www.eudemocrats.org/fileadmin/user_upload/Documents/D-Reader_friendly_latest%20version.pdf, čl. 78 (18. 07. 2016.)

38 http://www.eudemocrats.org/fileadmin/user_upload/Documents/D-Reader_friendly_latest%20version.pdf, čl. 78 (18. 07. 2016.)

39 http://www.eudemocrats.org/fileadmin/user_upload/Documents/D-Reader_friendly_latest%20version.pdf, čl. 80 (18. 07. 2016.)

djelotvornije od radnji poduzetih na razini država članica, regija ili lokalnih samouprava. Cilj principa supsidijarnosti je da osigura efikasno donošenje odluka na razini što bližoj građanima.⁴⁰

Odredbama ovog ugovora postavljeni su temelji za razvoj Zajedničkog europskog sustava azila koji bi trebao osigurati ujednačenu zaštitu državljanima trećih zemalja. Osnovna ideja je razvijanje uspješnog mehanizma koji bi ubrzao i olakšao proces dobivanja azila ili supsidijarne zaštite, a da se pritom osigura maksimalna zaštita ljudskih prava tražitelja azila. Ova načela koja predstavljaju smjernice za daljnji razvoj sustava razrađena su i dopunjena kroz niz sporazuma, uredbi i direktiva koje su kasnije usvojene, a koje se u ovom radu također nabrajaju i analiziraju.

Neposredno prije potpisivanja Ugovora iz Lisabona, značajnu ulogu imalo je usvajanje tzv. "Zelenog papira" 2007. godine, koji je trebao poslužiti kao platforma za suradnju i konzultacije sa vladama, nevladinim organizacijama i drugim zainteresiranim akterima.⁴¹ "Zeleni papir" predstavlja završni korak u izgradnji Zajedničkog europskog sustava azila, koji se strateški nastavlja na programe usvojene u Tampereu 1999. godine i Haaški program iz 2004. godine.⁴² Dokumentom usvojenim u Tampereu, države članice se pozivaju na regulaciju pitanja azila koja bi se zasnivala na nekoliko bitnih principa, od kojih je najvažnije spomenuti suradnju sa zemljama iz kojih migranti dolaze, kao i suradnju između država članica koja bi se zasnivala na principu Zajedničkog europskog sustava azila.⁴³ Kako primjećuje Buono, ono što je predstavljalo odskočnu dasku za donošenje ovog dokumenta bila je neophodnost usuglašavanja i harmonizacije pravnog okvira za provođenje principa uzajamnog priznavanja i stvaranje zajedničkih minimalnih standarda zaštite individualnih ljudskih prava (Buono, 2010: 333). Naglašava se važnost postojanja, a time u neophodnog usvajanja pravila na osnovu kojih se utvrđuje koja se država treba baviti zahtjevima za azil. Slično kao i program iz Tamperea, i Haaški program kao glavni cilj Zajedničkog europskog sustava azila navodi uvođenje zajedničkih procedura vezanih za dobivanje azila i jedinstveni status za sve osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita.⁴⁴ U ovom programu se prvi put javlja pitanje integracije migranata, tj. pozivanje na razradu rješenja uz pomoć kojih bi Unija iskoristila sve benefite migracije. Pored formalnih rješenja koja se odnose na dolazak na te-

40 <http://www.europeanpolicy.org/politike/24-pravda-sloboda-i-bezbednost.html> (18. 07. 2016.)

41 <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf> (18. 07. 2016.)

42 <http://aei.pitt.edu/44368/> (18. 07. 2016.)

43 http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (18. 07. 2016.)

44 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=EN) (18. 07. 2016.)

ritorij EU, dodatnu pozornost treba posvetiti i problemu integracije migranata. Pojedini autori smatraju da glavna prepreka uspješnoj integraciji migranata nije kulturološke prirode, već su u pitanju (ne) zaposlenost, odnosno primanja (Hansen, 2012: 3). Hansen također navodi da je nezaposlenost među etničkim manjinama za 60% veća od nezaposlenosti u domaćem stanovništvu. Ovaj problem je prisutan u drugoj, pa čak i u trećoj generaciji migranata. Značaj suradnje sa zemljama podrijetla u procesu vraćanja migranata, ponovno je imao vrlo upečatljivo mjesto u ovom strateškom dokumentu. Ovaj program poziva države članice da ispune utvrđene ciljeve najkasnije do 2010. godine. Haški program je također kreirao metaforu “ravnoteže” između slobode i sigurnosti, pozivajući se na potrebu stvaranja ravnoteže između provođenja postojećih zakona i očuvanja osnovnih prava pojedinaca (Guild, Carrera, 2010: 10). Težnja za postizanjem ravnoteže između koncepata slobode i sigurnosti podijelila je aktere procesa integracije u okviru Unije u pogledu načina postizanja te ravnoteže. Dok su države članice težile da područje zaštite nacionalne sigurnosti zadrže u okvirima svojih ustavnih ovlasti, institucije EU nastojale su što više tih nadležnosti prebaciti u “svoje dvorište”. Uslijed rasta opasnosti od terorizma, institucije EU često su imale i podršku građana, koji su često utočište željeli pronaći u jedinstvenom europskom odgovoru na terorističke i druge sigurnosne prijetnje. S druge strane, rasprava “sloboda ili sigurnost” može se smatrati izlišnom, ako poštivanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, kako je to naznačeno u ustavnim aktima gotovo svih europskih država, postavimo kao temelj postojanja liberalne demokracije zasnovane na tržišnom gospodarstvu, iz koje EU i crpi svoj legitimitet.

Lisabonski ugovor definitivno je označio početak razdoblja u kojem će se EU više baviti pitanjima migracije i azila. U tom razdoblju usvojena su i dva važna strateška dokumenta kojima se definiraju osnovne smjernice za daljnji razvoj Prostora slobode, sigurnosti i pravde EU. Jedan od tih dokumenata je Europski pakt o imigraciji i azilu koji je usvojen u rujnu 2008. godine. U tekstu ovog sporazuma navodi se da se prilikom usvajanja pravila u ovom području mora voditi računa o mogućnostima europskih zemalja da prime veliki broj migranata i izbjeglica, ali se naglašava i da svaka osoba koja je žrtva progona u svojoj zemlji po bilo kojoj osnovi ima pravo na zaštitu i pomoć na teritoriju EU.⁴⁵ Ovim dokumentom se europske zemlje pozivaju da zajedničkim snagama rade na razvijanju sljedećih pet principa:

- organizaciju legalne imigracije, tako da se izade u susret prioritetima, potrebama i kapacitetima svake zemlje članice;

45 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.eno8.pdf>
(18. 07. 2016.)

- kontrola ilegalne migracije tako što će se osigurati da se ilegalni migranti vrate u zemlju podrijetla ili zemlju tranzita;
- učinkovitija kontrola granica;
- stvaranje “Europe azila”;
- suradnja zemalja EU sa zemljama podrijetla i zemljama tranzita migranata.⁴⁶

Pored ovih osnovnih principa, značaj Europskog pakta o imigraciji i azilu je i u tome što poziva zemlje članice da do 2010., a najkasnije do 2012. razviju jedinstveni postupak za odobravanje azila.⁴⁷ Ključna namjera Europskog pakta o imigraciji i azilu bila je da se osigura njegova široka primjena u EU i da posluži kao osnova za daljnji razvoj Politike migracije i azila EU, koja nastoji osigurati suradnju i očuvati političku integraciju na drugačijoj razini (Geddes, 2009: 20).

Drugi značajan dokument koji ima za cilj doprinijeti uspješnom razvoju Zajedničkog europskog sustava azila jeste tzv. Stockholmski program,⁴⁸ usvojen 2009. godine. Članak 6. ovog programa pod nazivom “Europa solidarnosti, odgovornosti i suradnje u pitanjima migracije i azila”, bavi se utvrđivanjem principa na osnovu kojih zemlje članice trebaju pristupiti ovom problemu. Stockholmski program se poziva na Europski pakt o imigraciji i azilu i ponovno poziva zemlje članice da se drže principa solidarnosti i odgovornosti, uz maksimalno poštivanje potreba i kapaciteta zemalja članica.⁴⁹ Ovaj dokument još jednom ističe važnost uspostavljanja jedinstvenog sustava procedura za dobivanje azila na teritoriju EU⁵⁰ i poziva Europsku komisiju i Europski parlament da intenziviraju napore na provođenju ovih načela u djelo najkasnije do 2012. godine.⁵¹ Za razliku od Haaškog programa, koji inzistira na ravnoteži između slobode i sigurnosti, Stockholmski program, usvojen pod švedskim predsjedavanjem Unijom, pomjera ovaj diskurs u pravcu očuvanja osnovnih prava i sloboda pojedinaca. Stockholmski program svakako predstavlja odgovor EU na otvorena pitanja o načinima na koje ljudska prava mogu biti zaštićena i osnaživana u svjetlu očuvanja sigurnosti građana (Guild, Carrera, 2010: 10). Ovaj zanimljivi pomak u odnosu na Haaški program možemo pronaći i u sljedećem dijelu samog Stockholmskog dokumenta, koji jasno navodi: “Glavni izazov će biti očuvanje fundamentalnih sloboda i integriteta, uz istovremeno jamčenje sigurnosti u Europi. Od ogromne je va-

46 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.eno8.pdf>
(18. 07. 2016.)

47 Isto.

48 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN) (19. 07. 2016.)

49 Isto.

50 Isto.

51 Isto.

žnosti da mjere provođenja zakona, kao i mjere očuvanja individualnih prava i sloboda, zatim vladavina prava i pravila međunarodne zaštite budu usko povezane i zajednički ojačavane.⁵² Konkretizacija budućih aktivnosti utvrđena je tako što je u travnju 2011. godine usvojen i Akcijski plan za provođenje Stockholmskog programa u kojem su navedeni akti koje treba donijeti te druge mjere, rokovi i zaduženja kako bi definirani prioriteta zaživjeli u praksi.⁵³

Europska migracijska kriza i odgovor Europske unije

Ratna i politička događanja u svijetu u posljednjih nekoliko godina imala su dalekosežne posljedice ne samo po države koje su njima pogođene, već i na mnogo udaljenije krajeve. Jedan od tih događaja koji su imali/imaju globalne posljedice je i sukob u Siriji. Dolaskom tzv. "Arapskog proljeća", tj. početkom višestrukih građanskih nemira na području Sjeverne Afrike i Bliskog istoka, protest protiv vlasti Bašara al Asada pretvorio se u surovi građanski rat čiji kraj se još uvijek ne nazire. Pored toga, izuzetno teška situacija u pojedinim afričkim i zemljama Bliskog istoka dovela je do najvećeg vala izbjeglica još od Drugog svjetskog rata. Europska unija našla se u situaciji bez presedana u kojoj su do izražaja došli svi nedostaci trenutne politike migracije i azila. Ova kriza pokazala je svu ranjivost Europe i nedostatke kada se radi o migracijskim kretanjima, gdje su pojedine države ostavljene da se same nose s krizom (Tadić, Dragović, Tadić, 2016:36). Suočena s ovakvom situacijom na granicama Unije, Europska komisija je u svibnju 2015. godine usvojila dokument pod nazivom Europski migracijski program.⁵⁴ U uvodnom dijelu dokumenta države članice se pozivaju na solidarnost i razumijevanje situacije u kojoj se izbjeglice nalaze bježeći od rata. Dalje se navode i mjere koje će države članice poduzeti, a koje se odnose na spašavanje izbjeglica na moru i sprječavanje ilegalnog krijumčarenja ljudi, tako što će se utrostručiti sredstva za operacije "Triton" i "Poseidon" u okviru agencije "Frontex", koja se bavi zaštitom vanjskih granica Unije.⁵⁵

Najvažnija (i istovremeno najspornija) odredba ovog programa odnosi se na uvođenje sustava kvota po kojem bi se vršila raspodje-

la osoba kojima je potrebna međunarodna zaštita po državama članicama. Prilikom određivanja kvota, u obzir se uzimaju kriteriji kao što su visina BDP-a, broj stanovnika, postotak nezaposlenosti, kao i dosadašnji broj tražitelja azila u državi članici.⁵⁶ Pored odredbe o kvotama, ovaj dokument predviđa i financijska sredstva u iznosu od pedeset milijuna eura za ostvarivanje ovog plana.⁵⁷ Europski migracijski program iz 2015. godine prepoznaje i potrebu za većom podrškom zemljama koje su najizloženije dolasku migranata. U tom smislu, ovaj dokument predviđa tehničku i financijsku pomoć zemljama, kroz koje najveći broj migranata ulazi na teritorij EU. Komisija predlaže stvaranje sustava "Hotspot"⁵⁸ u okviru kojega će Europski ured za podršku azilu, Europol i Frontex raditi na teritoriju zemalja članica i pomagati im u procesu registracije i identifikacije migranata. Dijelovi programa koji se odnose na kvote izazvali su veliko negodovanje država Višegradske skupine (Mađarska, Češka, Slovačka i Poljska), koje su izričito odbacile obvezujuće odredbe o prethodno utvrđenom broju izbjeglica koje svaka država treba prihvatiti. Suprotstavljanje nametanju kvota, koje dolazi iz ovih zemalja, uvjetovano je različitim unutrašnjim determinantama kao što su nesrazmjerno niža razina društvenog bogatstva u odnosu na Zapadnu Europu, administrativni i infrastrukturni nedostaci, zatim manjak povijesnog dodira s islamskom kulturom i konačno, prilično obeshrabrujuće iskustvo s etničkim manjinama (Kašan, 2015: 1). Jačanje bloka "Višegradskih zemalja" nije dovelo samo do zastoja u razvoju zajedničkih politika na razini EU, već i do pogoršanja odnosa s nekim velikim zemljama Unije, s kojima su ove zemlje do sada imale odličnu ekonomsku i političku suradnju. Tome u prilog govori i činjenica da ove zemlje često kritiziraju Njemačku, optužujući je za izradu nerealnih procjena u vezi s brojem potencijalnih tražitelja azila u Uniji, što je općenito dovelo do značajnog hlađenja bilateralnih odnosa (Kašan, 2015: 1). Najdalje je otišla Mađarska, čija je vlada na čelu sa Viktorom Orbanom inicirala referendum održan 2. listopada 2016. godine. Pitanje na ovom referendumu glasilo je: "Želite li da EU propiše obavezno naseljavanje nemađarskih državljana u Mađarskoj, čak i bez suglasnosti Parlamenta?"⁵⁹ Svojevrsan plebiscitarni karakter ovog referenduma, kao i blokovska razjedinjenost država članica

52 Isto.

53 <http://www.europeanpolicy.org/politike/24-pravda-sloboda-i-bezbednost.html> (20. 07. 2016.)

54 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hr.pdf (20. 07. 2016.)

55 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hr.pdf, str. 3. (20. 07. 2016.)

56 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hr.pdf, str. 4. (20. 07. 2016.)

57 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hr.pdf, str. 5. (20. 07. 2016.)

58 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, str. 6. (20. 07. 2016.)

59 <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-referendum-idUSKCN0ZL0QW> (21. 07. 2016.)

EU po pitanju prihvata izbjeglica, svjedoči o postojanju vrlo ozbiljnih poteškoća u stvaranju jedinstvenog europskog odgovora na izazove migracijske krize s jedne, ali i o tome da su fundamentalne “europske vrijednosti” u velikoj mjeri uzdrmane.

Važan segment politike migracije i azila čini i sustav vraćanja nelegalnih migranata u zemlje podrijetla. U dokumentu se navodi da sustav vraćanja nelegalnih migranata ne funkcionira u potpunosti ispravno u Uniji i da je to jedan od razloga za veliki broj nelegalnih migranata koji dolaze u EU koristeći krijumčarske mreže.⁶⁰ Jedna od mjera za povećanje uspješnosti sustava vraćanja je bolja suradnja sa trećim zemljama (zemljama podrijetla migranata ili sigurnim trećim zemljama) i Komisija poziva EU da u ove svrhe iskoristi sav utjecaj i sve mjere koje ima na raspolaganju.

U ovom razdoblju dosta se radilo na osmišljavanju osnovnih principa na kojima će se stvarati Zajednički europski sustav azila. Međutim, kao što se često događa, događaji su pretekli Uniju. Velika izbjeglička i humanitarna kriza prisilila je EU da počne razrađivati konkretne mjere kako bi se uspješno nosila sa novonastalom situacijom. U osnovi, svi principi koji su usvojeni u prethodnim dokumentima ostali su na snazi. Dakle, prvenstveno se treba voditi računa o poštivanju ljudskih prava tražitelja azila, ali i obratiti pozornost na mogućnosti pojedinih država da sudjeluju u raspodjeli tereta migrantske krize. U duhu razrade i konkretizacije ovih principa i njihove praktične primjene na teritoriju EU, 2013. godine donesena je takozvana “Dublin III” uredba. Ova uredba je od izuzetnog značaja jer se njome utvrđuju kriteriji i mehanizmi uz pomoć kojih se određuje koja država članica je odgovorna za razmatranje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koju je u jednoj od država članica podnio državljaniin treće zemlje. Prema ovoj uredbi, država koja je odgovorna za razmatranje zahtjeva je država u koju je osoba koja traži međunarodnu zaštitu prvo ušla i podnijela zahtjev za azil.⁶¹ Ova odredba uzrokovala je određena neslaganja među državama članicama Unije, jer većina migranata u Europu dolazi preko Grčke ili Mađarske, a cilj su im zemlje Zapadne Europe i skandinavske zemlje. U slučaju da zahtjev za međunarodnu zaštitu bude odbijen, tražitelj zaštite se vraća u zemlju u kojoj je podnio zahtjev, što stvara dodatno opterećenje za ove zemlje. Pored toga, neki autori ističu da ne postoje uvjeti da prva zemlja EU u koju migranti uđu (Grčka) obradi sve zahtjeve za azil na način kako to predviđa Dublin III uredba, kao i da odredba prema kojoj tražitelji azila moraju ostati na teritoriju države članice u kojoj su podnijeli zahtjev

60 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, str 6. (20. 07. 2016.)

61 <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-dublin-iii-regulation-regulation-ec-no-6042013-26-june-2013-recast-dublin-ii-regulation> (20. 07. 2016.)

za azil jednostavno nije provediva u praksi (Stavropoulou, 2016: 8). Kao još jedan primer nefunkcioniranja ovih načela navodi se i procedura vraćanja u zemlje u kojima je podniet zahtjev za azil. Naime, neke države članice potpuno zaobilaze službenu proceduru vraćanja. Ukoliko su tražitelji azila prešli iz zemlje u kojoj su podnijeli zahtjev u neku drugu zemlju članicu EU, da bi bili vraćeni u zemlju u kojoj su registrirani ta zemlja mora odobriti zahtjev za vraćanje. U praksi to funkcionira tako što vlasti druge države vrata tražitelje azila na granicu prve države, bez ikakve formalne procedure (Funk, 2016: 20). Pored Dublin III uredbe iz 2013. godine, koja je izuzetno važna u kontekstu sadašnje situacije u Europskoj uniji, spomenut ćemo i još nekoliko uredbi i direktiva koje su značajne u oslikavanju “finalnog” razvoja postojeće politike azila Europske unije. Uredbom 516/2014 ustanovljen je Fond za azil, migracije i integracije za razdoblje od 01. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020. godine. Glavni cilj osnivanja Fonda je financijska podrška akcijama Unije vezanima za migracijsku politiku, kao i podrška Europskoj migracijskoj mreži.⁶² U tom razdoblju usvojeno je i revidirano još nekoliko uredbi, a sve su za cilj imale što efikasniju obradu zahtjeva za međunarodnu zaštitu i preciziranje odgovornosti država članica. Tako su donesene uredbe koje se tiču minimalnih standarda koje države Unije jamče tražiteljima zaštite na njihovom teritoriju, zatim utvrđivanje osnovnih načela i procedura po kojima će se voditi postupak razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu itd. Svrha svih ovih zakonskih rješenja je osiguravanje najvišeg mogućeg stupnja zaštite ljudskih prava osoba koje su, bježeći od rata ili siromaštva, spas potražile na teritoriju Europske unije.

Zaključna razmatranja: “urušavanje” jednog sustava i uspon novog?

Kao što se može vidjeti iz pregleda uobličavanja politike azila Europske unije, čitava legislativa Unije u ovom području razvijala se od uopćenih i apstraktnih odredbi, postizanih u okvirima neformalne ili uvjetno formalizirane suradnje država članica, ka sve konkretnijim pravilima, koja su mogla imati vidljiv učinak u praksi. Permanentnim trudom i ustrajnošću Europske komisije došlo je do značajnog prijenosa nadležnosti na nadnacionalnu razinu u cilju stvaranja jedinstvenog i funkcionalnog sustava. Trenutna migracijska kriza ubrzala je ovo kretanje i primorala Uniju da neke stvari rješava “u hodu”. Samo 2015. godine više od milijun migranata ušlo je na teritorij Unije.⁶³ Sa

62 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1473869175455&uri=CELEX:32014R0516> (20. 07. 2016.)

63 <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> (19. 07. 2016.)

sve većim brojem migranata koji dolaze iz raznih zemalja, a najviše iz ratom zahvaćene Sirije, na površinu izlaze slabosti sustava koji nije do kraja ni napravljen. Kako navode autori Tadić J., Dragović, F. i Tadić T., vidljivo je da teret prihvata nije kvalitetno raspoređen, a naravno to ovisi i o izbjeglicama koje uglavnom žele u Njemačku, što dodatno komplicira situaciju na razini EU. Ako se ovakav priljev izbjeglica nastavi, vjerojatno će mnoge države uvesti ponovne kontrole granica i rješavati ova pitanja na nacionalnoj razini što je najgore moguće rješenje (Tadić, Dragović i Tadić, 2016: 36). Prvi problemi nastaju već prilikom ulaska migranata na teritorij EU, tj. kada prijeđu granicu država na obodima teritorija Unije, poput Grčke, Italije ili Mađarske. Već tada se manifestira nemogućnost uspješnog kontroliranja vanjskih granica Unije kroz manje-više nekontroliran i nesistematiziran ulazak migranata. Europski lideri oslanjaju se na pomoć Turske u ovoj fazi, konkretno, po pitanju vraćanja nelegalnih migranata, da bi se makar malo rasteretile vanjske granice EU. Prema sporazumu koji je potpisan u ožujku 2016. godine, Turska se obvezala da će primiti nazad sve nelegalne migrante ili migrante kojima nije odobren azil, a koje vrati Grčka.⁶⁴ S druge strane, “za svakog sirijskog državljanina vraćenog u Tursku sa grčkih otoka, iz Turske u EU preselit će se jedan sirijski državljanin, uzimajući obzir Kriterije UN o ranjivosti”.⁶⁵ Međutim, ovo je samo privremeno rješenje, a postavlja se pitanje koliko je zapravo i efikasno. Pored toga, postoji i mogućnost ozbiljnog narušavanja prilično visokih standarda koji su utvrđeni kroz legislativu EU u pitanjima migracije i azila. Postavlja se i pitanje može li se Turska kvalificirati kao “sigurna treća zemlja” u koju osobe koje traže međunarodnu zaštitu mogu biti vraćene. Sporazum s Turskom može se tumačiti i u kontekstu nemogućnosti postojećih mehanizama u okviru Zajedničkog europskog sustava azila da se izbore sa izazovima koje je europska migracijska kriza donijela sa sobom. Ovaj sporazum možemo s razlogom nazvati i “tužnim danom za ljudska prava u Europi”. Pristup preseljenja i premještanja izbjeglica i migranata, koji su već bili prinuđeni napustiti svoje domove, kritizirale su mnoge međunarodne organizacije i nevladine institucije koje se bave zaštitom ljudskih prava. Autori ovog rada apsolutno su suglasni sa zaključcima nekih autora da je nužno pojačati borbu protiv krijumčara ljudi i drastično povećati kazne zajedničkim radom europskih agencija, nacionalnih policija zemalja EU i trećih država (Tadić, Dragović i Tadić, 2016: 36). Konačno, potrebno je potaknuti suradnju obavještajnih agencija zemalja EU i trećih država kako bi se prikupile kvalitetne informacije o mogućim pripadnicima organiziranih kriminalnih skupina ili terori-

64 <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal> (19. 07. 2016.)

65 <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (19. 07. 2016.)

stičkih organizacija koji pod maskom izbjeglica pokušavaju ući u EU te pojačati mjere suzbijanja radikalizacije i ekstremizma (Tadić, Dragović i Tadić, 2016: 36).

Europa se trenutno suočava sa situacijom koju nitko nije mogao predvidjeti, a koja je u značajnoj mjeri uzdrmala i sektore javne sigurnosti svih država članica EU uslijed opasnosti od terorizma. Nedavni teroristički napadi su još jednom naglasili probleme u komunikaciji između država članica EU, a svi ovi događaji utjecali su na uspon desničarskih političkih opcija u Europi, koje su radikalno protiv prihvatanja migranata. Kada se promatra cjelokupna sigurnosna situacija u EU s jedne, i male šanse da se stabilizira situacija u područjima iz kojih dolazi najveći broj migranata s druge strane, stječe se dojam da se adekvatno i trajno rješenje ne nazire.

Vladimir Koturović*
Suzana Bošković**

The Development of the EU Asylum Policy

124

SUMMARY: Coming into force in 2009, the Treaty of Lisbon was a great step in the process of deeper integration within the European Union itself. The complete abolition of control at the borders between the member states, which had up to then been keeping a jealous watch over this domain, represented the biggest temptation during the complicated process of the transfer of authority in the field of migration politics and asylum to supranational level. The fact is that the constantly increasing number of the so-called “third country nationals,” arriving to the EU territory in search of a better life or running away from war, proved to be worth of the attention of decision-makers, and gave them impetus to start preparing the ground for establishing a unique regulation system for migration and asylum matters. In this paper, the development of the asylum policy will be described as one of the important sectoral policies of the EU. The aim is to show how the EU as a *sui generis* political system was able to transfer significant amount of authority in this field into the domain of its institutions’ work and how successful it was. The paper is divided into four major units. The first unit is related to asylum policy as a sectoral policy inside the institutional and legislative system of the EU. In the second unit we describe specific historical development of this policy. The third unit is reserved for a brief review of the European migration crisis, and the fourth part contains concluding considerations of the authors.

KEY WORDS: sectoral policies of the EU, EU Asylum Policy, Treaty on EU, Treaty of Lisbon, European migration crisis

* Vladimir Koturović, MA student, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade.

E-MAIL: tihidon17@yahoo.com

** Suzana Bošković, MA student, Faculty of Political Sciences, University of Belgrade.

E-MAIL: suzana.boskovic91@gmail.com

Literatura

- Buono, L. 2009. “From Tampere to The Hague and beyond: towards the Stockholm Programme in the area of freedom, security and justice”. *Era Forum* No. 10, pp. 333–342;
- Collet, E. 2016. The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal, Migration Policy Institute. Dostupno na: <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>
- Čavoški, A. i Reljanović, M. 2009. *Pravosude i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*. Beograd: Pravni fakultet Univerzitet Union, Službeni glasnik.
- Dunai, M., Than, K. 2016. Hungary to hold referendum on mandatory EU migrant quotas on October 2, Reuters, Global Market News. Dostupno na: <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-hungary-referendum-idUSKCN0ZLoQW>
- Đorđević, S. 2010. Unutrašnja bezbednost Evropske unije: dileme, strateški okvir i dometi, u: *Bezbednost Zapadnog Balkana, Različite dimenzije evropske bezbednosti*, Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- Funk, M. 2016. Trickery in Dublin’s shadow In *Forced Migration Review: Destination: Europe*, Oxford: University of Oxford, Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development, pp. 19–21;
- Garlick, M. 2010. The Common European Asylum System and the European Court of Justice, New jurisdiction and the new challenges, u: Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A.: *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future*
- challenges under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies
- Geddes, A. 2009. Migration as Foreign Policy? The External Dimension of EU Action on Migration and Asylum. Stockholm: Swedish Institute for European Policy studies.
- Geddes, A. 2001. International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. *International Migration* (39), 6: 21–39.
- Guild, E., Carrera, S. 2010. The European Union’s Area of Freedom, Security and Justice, Ten years on, u: Guild, E., Carrera, S. and Eggenschwiler, A. *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: Successes and future challenges under the Stockholm Programme*. Brussels: Centre for European Policy Studies;
- Hansen, R. 2012. *The Centrality of Employment in Immigrant Integration in Europe*. Washington: Migration Policy institute.
- Hatton, T. 2012. *Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration*. London: Norface Research Programme on Migration;
- Hiks, S. 2007. *Politički sistem Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik;
- Janjević, M. 2003. *Treći stub Evropske unije – saradnja u oblasti pravosuda i unutrašnjih poslova*. Beograd: Službeni list SRJ.
- Kačan, D. 2015. *Migration Crisis Unites Visegrad Group*. Warsaw: The Polish Institute of International Affairs.
- Kaunert, C. 2009b. The Lisbon Treaty and the Constitutionalization of the EU. *Journal of Contemporary European Research* (5), 3: 465–471.
- Knežević-Predić, V. i Radivojević, Z. 2009. *Kako nastaje i deluje pravo*

125

Vladimir Koturović
i Suzana Bošković
Razvoj Politike
azila EU

- Evropske unije*. Beograd: Službeni glasnik.
- Lahav, G. 2004. *Immigration and Politics in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lavanex, S. i Wallace, W. 2005. *Justice and home affairs: towards a European public order*. In: Wallace, Hellen i dr. *Policy making in the European Union*, 5th edition. Oxford: Oxford University Press, str. 458-479;
- Maravić, D. 2010. Lisabonski ugovor i promene u Prostoru slobode, bezbednosti i pravde. U: *Ugovor iz Lisabona: sigurna luka ili početak novog putovanja* (zbornik radova). Beograd: Službeni glasnik.
- Niessen, J. and Guild, E. 1996. *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union: Adopted Conventions, Resolutions, Recommendations, Decisions and Conclusion*. The Hague: Kluwer.
- Suhrke, A. 1998. *Responsibility-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective Action versus National Action*. Oxford: *Journal of Refugee Studies*, pp. 396-415;
- Stavropoulou, M. 2016. *Refugee protection in Europe: time for a major overhaul? u: Forced Migration Review: Destination: Europe*, Oxford: Refugee Studies Centre Oxford Department of International Development, University of Oxford, pp. 7-10.
- Stojanović, S., Maravić, D. 2011. *Vodič kroz EU politike – Prostor slobode, bezbednosti i pravde*, Beograd: Evropski pokret u Srbiji. Dostupno na: <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-sloboda-bezbednost-pravda.pdf>.
- Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T. 2016. *Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU, Policija i sigurnost* (25), 1: 14-41.
- Turnboll, P., Sandholtz, W. 2000. *Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces*. In: Sweet, A. et al. (eds.), *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 194-220.
- Sektorske politike EU. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=theme5.html>.
- Politika azila EU. Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html
- “Zajednički europski sustav azila” 2014. Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_hr.pdf.
- Poglavlje 24: Pravda, sloboda i bezbednost. Dostupno na: <http://www.europeanpolicy.org/politike/24-pravda-sloboda-i-bezbednost/246-poglavlje-24-pravda-sloboda-i-bezbednost.html>.
- Convention and Protocol relating to the status of refugees. Dostupno na: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>.
- European Convention on Human Rights. Dostupno na: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>.
- Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Dostupno na: http://www.eudemocrats.org/fileadmin/user_upload/Documents/D-Reader_friendly_latest%20version.pdf.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>.
- The Dublin Convention on asylum applications: What it means and how it's supposed to work. Dostupno na: https://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5851/dublin_aug2002.pdf.
- TAMPERE EUROPEAN COUNCIL 15 AND 16 OCTOBER 1999, PRESIDENCY CONCLUSIONS. Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.
- The Hague Programme: Ten priorities for the next five years The partnership for European renewal in the field of freedom, security and justice, Dostupno na: <http://aei.pitt.edu/44368/>.
- Green Paper on the future Common European Asylum System. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-229_en.htm
- European Pact on Immigration and Asylum. Dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.
- The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens, Dostupno na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XGo504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010XGo504(01)&from=EN)
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, A EUROPEAN AGENDA ON MIGRATION. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.
- EU-Turkey statement, 18 March 2016. Dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement>.
- Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001L0055:EN:HTML>;
- Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>.
- Council Regulation (EC) no. 343/2003 of 18 February 2003 establishing

the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the member States by a third-country national. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF>.

Council Regulation (EC) no. 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of "Eurodac" for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML>.

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (Qualification Directive). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML>.

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF>

Dublin III Regulation, Regulation (EC) No. 604/2013 of 26 June 2013 (recast Dublin II Regulation). Dostupno na: <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-dublin-iii-regulation-regulation-ec-no-6042013-26-june-2013-recast-dublin-ii-regulation>.

REGULATION (EU) No 516/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 April 2014, establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, amending Council Decision 2008/381/EC and repealing Decisions No 573/2007/EC and No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1473869175455&uri=CELEX:32014R0516>

French vote creates uncertainty over EU constitution (30.05.2005), CBC News. Dostupno na: <http://www.cbc.ca/news/world/french-vote-creates-uncertainty-over-eu-constitution-1.521994>.

EU reform treaty passes last test (03.11.2009), BBC News. Dostupno na: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8340664.stm>

Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts (04.03.2016), BBC News. Dostupno na: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

Izvori

Europska komisija
<https://ec.europa.eu>;

Europska komisija, Opća uprava za migracije i unutarnje poslove - <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index.html>

Europska komisija, Opća uprava za pravosuđe, slobodu i sigurnost - http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm;

Vijeće Europske unije - <http://www.consilium.europa.eu>;

Europski parlament - <http://www.europarl.europa.eu/>;

Europski parlament, Odbor za građanske slobode, unutrašnje poslove i pravosuđe - <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?body=LIBE>;

Sud pravde Europske unije
<http://curia.europa.eu>;

PREGLEDNI RAD

Robert Mikac*

Filip Dragović**

Masovne migracije: izazovi, posljedice i put naprijed

SAŽETAK: Masovne i nekontrolirane migracije, gledajući s pozicije tranzitnih i zemalja odredišta, predstavljaju veliki, često i izuzetno teško savladiv izazov kojeg mnogi akteri promatraju na bitno različite načine, čime se stvara nepotpuna slika o samoj pojavi. Njih danas uzrokuju mješoviti *push* i *pull* faktori – od kombinacije ratnih razaranja, etničkih netrpeljivosti, nedostatka javne sigurnosti, klimatskih promjena, neimaštine do traženja svega suprotnog u odnosu na njihovo postojeće stanje i sredinu. Premda države članice Europske unije zbog demografske obnove i nedostatka radne snage trebaju velik broj useljenika, te države, kao ni Unija u cjelini, nemaju spremne učinkovite i provedive strateške planove, razvijene sposobnosti ni kapacitete za prihvata velikog broja migranata, čemu smo bili svjedoci tijekom 2015. i početkom 2016. godine. U ovom radu predmet istraživanja i analize su migracijske politike i odnosi spram migranata od razine Europske unije, preko pojedinih značajnih država članica do zemalja na tzv. Balkanskoj ruti.

KLJUČNE RIJEČI:
Migracijske politike,
migranti, krize,
Europska unija,
Balkanska ruta

* Doc. dr. sc. Robert Mikac, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu; Voditelj vojnog studija Vojno vođenje i upravljanje.

E-MAIL: robert.mikac@fpzg.hr

** Dr. sc. Filip Dragović, regionalni savjetnik Programa Ujedinjenih naroda za razvoj.

E-MAIL: filadragovic@gmail.com

Uvod

Zašto ljudi migriraju, odnosno u većini slučajeva bježe, iz područja Bliskog istoka, Afrike i dijelova Azije? Zašto se uglavnom nastoje domoći Europe, pritom riskirajući puno toga, pa čak i život, i zašto kao krajnju destinaciju imaju tek nekoliko zemalja unutar Europske unije? Kako na ove izazove reagiraju navedene države i Europska unija? Zašto se migranti ne zadržavaju u državama poput Republike Hrvatske, u kojoj bi svakako imali bolje uvjete života nego u zemljama iz kojih bježe? Navedena pitanja predstavljaju središnji istraživački interes ovog rada, te će se odgovorom na ta pitanja nastojati istražiti i analizirati pristupi i različit odnos Europske unije, pojedinih država članica i država na tzv. Balkanskoj ruti spram migranata. Autori u predmetno istraživanje unose više od dva desetljeća bavljenja ovom i srodnim temama, od operativne do strateške razine, od teorijskih istraživanja do praktičnog djelovanja, kako u migracijskoj krizi koju opisuju, tako i u procesima donošenja strateških odluka za Republiku Hrvatsku. Pritom se nastojalo povezati procese i pokazati uzročno-posljedičan odnos među njima.

Pojedinačne i migracije manjih skupina povijesna su konstanta i ljudska potreba, a zaslužne su za brojna postignuća, ali i negativne pojave koje su se događale tijekom povijesti. Migracije su svakodnevan događaj i proces koji ima utjecaj na globalno tržište rada i radne snage.¹ One ne predstavljaju preveliki izazov za države ishodišta, tranzita i odredišne zemlje jer su uglavnom razvijeni mehanizmi i instrumenti regulacije, a u razvijenijim državama postoje i određene mjere integracije. Tijekom povijesti su se događale i masovne migracije, ali ne tako učestalo, uzrokovali su ih posebni razlozi te su se događale u drugačijim društveno-ekonomskim kontekstima. No koliko god bile učestale, zabrinjavajući je nedostatak institucionalne memorije o tome kako se pristupalo masovnim migracijama, koje su najbolje i najpraktičnije lekcije identificirane i naučene, a posebno zabrinjava izostanak politika, normativnih akata, planova, procedura, smjernica, sposobnosti i kapaciteta potrebnih za pružanje adekvatnog odgovora.

Kriza uslijed masovnih migracija s kojima su se Europska unija, odnosno njezine članice, države na tranzitnoj ruti i svi ostali akteri suočili tijekom 2015. i početkom 2016. godine, posljedica je desetljeća politika koje su u jednom dijelu uzrokovale situaciju zbog koje ljudi bježe, dok se s druge strane otkiva spoznaja o kompleksnosti prepoznavanja prioriteta, određivanja načina realizacije, kao i činjenica kako ni na jednoj razini ne postoji dovoljna integracija progresivnih snaga, znanja i sposobnosti u odgovoru na suvremene izazove da-

našnjice. Barah Mikail smatra kako se novi izazovi vezani uz migrante, izbjeglice i interno raseljene osobe moraju shvatiti kao dio geopolitike regije sjeverne Afrike i Bliskog istoka nakon Arapskog proljeća, te da će posljedice za sve, pa tako i tranzitne zemlje, biti značajne, ukoliko situacija ne bude riješena na ispravan način (Mikail, 2013.).

Zbog neposredne blizine spomenutih područja, u nedavnoj migracijskoj krizi Europska unija je bila u prvom planu, i to kao subjekt koji bi primarno trebao odgovoriti na izazove masovnih migracija na način da migrante zbrine na svom teritoriju ili financijski pomogne zbrinjavanje migranata u drugim državama. No, je li tome baš tako? Unija u pravilu nije uzrokovala sukobe na prostoru Bliskog istoka, otкуда dolazi najveći broj migranata. Ti sukobi uglavnom su izazvani unutarnjom nestabilnošću ili intervencijom velikih sila u tamošnjim zemljama. EU nije prouzrokovala ni sigurnosne izazove zbog kojih stotine tisuća ljudi bježe iz središnje Afrike i središnje Azije, a isto vrijedi i za područje sjeverne Afrike. S druge strane, kroz politiku nečinjenja može se smatrati sukrivcem za sigurnosno stanje i izazove na spomenutim područjima. Razloge postojanja aktualnih kriznih žarišta u navedenim dijelovima svijeta pretežito treba tražiti u spoju lokalnih politika, konfrontacije globalnih aktera poput SAD-a i Rusije, te povijesnih i suvremenih aktivnosti pojedinih članica Europske unije, poput Velike Britanije, Francuske i nekih drugih. Stoga se postavlja pitanje: zašto je Europska unija označena kao sukrivac za postojeće stanje u kriznim žarištima, ako izravno nije jedan od glavnih kreatora sadašnjeg kaosa? Naime, razlog tome je što, premda je EU ekonomski div ujedno je politički "slabić", te što jasnije i glasnije na zastupa stajališta u miru, sigurnosti i stabilnosti koje proklamira. Europska unija je sastavljena od država koje imaju jasnu vlastitu vanjsku politiku, a Unija nema jedinstvenu političku snagu koju bi s obzirom na snagu gospodarstva trebala imati. To je i glavni razlog zbog kojega EU nije sposobna kvalitetnije definirati prioritete i razvoj sposobnosti, spremnost na zajedničku prevenciju i reakcije na krizna stanja.² Pored toga, EU se ne bavi uređenjem odnosa između najsnažnijih država članica, koje i imaju najsnažniji politički utjecaj. Postavlja se pitanje može li Unija sve navedeno i učiniti? Odgovor ovisi o mnoštvu objektivnih i subjektivnih faktora i teško je kvantitativno mjerljiv, no kvalitativno je moguće uočiti kako postoji vrijeme propuštenih prilika i nečinjena potrebitog.

Države članice samoj Uniji dopuštaju postupan razvoj i s vremenom usklađuju mnoge procese od nacionalne važnosti te one koje dogovorno žele prenijeti na razinu odlučivanja u okviru tijela Unije.³

2 Podizanje ogradna na europskim vanjskim, ali i unutarnjim granicama, jasan je pokazatelj nepostojanja zajedničkih politika prema kriznim stanjima.

3 Opširnije o ovlastima i načinu donošenja odluka unutar Europske unije vidjeti u Lisabonskom ugovoru; [http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/ugovori/ugovor-iz-lisabona-\(prociscena-inacica\)/](http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/ugovori/ugovor-iz-lisabona-(prociscena-inacica)/) (12. 12. 2016.)

1 Rischard, J. F. 2005. *Točno u podne (20 globalnih problema-20 godina za rješavanje)*. Zagreb: Golden Marketing-Tehnička knjiga. str. 166-171.

Pritom ne treba biti previše kritičan, jer je projekt stvaranja Europske unije imao brojne uspone i padove, te su političari koji vode države oprezni u pogledu daljnjeg prenošenja ovlasti. Iako izgleda da je proces i smjer neupitan, upitna je očigledno jedino njegova dinamika. No i u tom kontekstu, dojam je kako manje države članice nemaju kapaciteta ni političkog interesa baviti se svim temama i politikama o kojima se raspravlja u klubu 28 država članica, a one veće na Uniju gledaju kao na zajedničku platformu suradnje, dok kod ključnih pitanja suvremenog svijeta svaka od njih zadržava slobodu određivanja vlastitih interesa i djelovanja. Stoga je u takvoj situaciji teško od država članica očekivati da se samostalno mogu nositi s pitanjem dolaska stotina tisuća migranata, jer s druge strane nisu, kroz uključenost u formiranje politika i prioriteta, Uniju usmjerile prema snažnijem bavljenju izazovima migracija. Kao rezultat ovakvih politika može se istaknuti neprihvaćanje kvota za prijem migranata od pojedinih država, dok je većina primila značajno manji broj od broja utvrđenog na europskoj razini.⁴ Tako je od predviđenih 160.000 tražitelja azila koji su trebali biti razmješteni od rujna 2015. godine, do 08. prosinca 2016. razmješteno samo njih 8.162.⁵

Pojedine države članice Unije koje su na različite načine obilježile ovu migracijsku krizu svakako su Njemačka, Švedska, Italija, Grčka, Mađarska. Njemačka je zahvaljujući pristupu "otvorenih vrata" "pozvala" migrante da prihvate njeno gostoprimstvo i zaštitu. Švedska je tijekom ove krize primila najviše migranata u odnosu na broj stanovnika u vlastitoj državi. Italija se godinama gotovo u potpunosti sama nosi s velikim dnevnim priljevom migranata na svoje obale (trend je nastavljen i u ovoj godini kada je ruta preko Grčke gotovo zatvorena). Samo u 2016. više od 350.000 migranata pristiglo je u Italiju. U pogledu Grčke, premda je članica Europske unije i Schengenskog prostora, dojam je kako je vrlo malo učinila na kontroli migracijskog toka i sprječavanju ilegalnih migracija preko svog teritorija. Potrebno je istaknuti kako su njemačka pravosudna tijela ocijenila da Grčka kroz provedbu svoje politike azila krši dogovorene norme, te da nije tzv. sigurna zemlja. Mađarska je, u usporedbi sa svim drugim državama članicama Unije, u najvećoj mjeri sekuritizirala pitanje masovnih migracija postavljajući žicu prema južnim susjedima, ali tek nakon

4 Opširnije vidjeti u: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council; Eighth report on relocation and resettlement, Brussels. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (8.12.2016.)

5 Opširnije vidjeti: European Commission. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20161208/update_of_the_factsheet_on_relocation_and_resettlement_en.pdf, (8.12.2016.)

mjeseci pokušaja da se ovo pitanje riješi na europskoj razini. Navedene zemlje, svaka na svoj način, obilježile su migrantsku krizu svojim politikama prema migrantima, te su služile kao svojevrsan bilo pozitivan bilo negativan primjer drugim državama u pristupu prema navedenom izazovu.

Zemlje na Balkanskoj ruti (Turska, Grčka, Makedonija, Srbija, Hrvatska, Slovenija), bez obzira bile članice ili aspirantice za članstvo u EU, u nedostatku smjernica i jasnih politika na razini Europske unije izazovu su pristupile svaka na različit način, u pogledu provedbe misije omogućavanja prolaza migranata prema zapadnoj Europi. Razvoj događaja pokazao je da ne postoje zajednički mehanizmi kojima bi se moglo odgovoriti na masovan priljev migranata, niti razvijeni kapaciteti za njihov prihvata. U toj situaciji uočeni su pojedini paradoksi koje je vrijedno istaknuti kao pouku za sljedeće masovne prolaske migranata, jer očigledno je kako će do njih doći u skoroj budućnosti. Iz čega proizlazi ova konstatacija? Proizlazi iz mnoštva uočenih faktora koji ih mogu generirati, poput nesrazmjera između razvijenosti i potreba u različitim dijelovima Europe, Azije i Afrike, koji su vrlo povezani i utječu jedni na druge, postojanja velikog broja konflikata koji rezultiraju velikim brojem izbjeglica i raseljenih osoba, kao i klimatskih promjena koje ukazuju da će kretanja stanovništva biti konstanta u budućnosti. Među paradokse koji su nastali uslijed masovnog priljeva migranata 2015/2016. može se uvrstiti i činjenica da se u 21. stoljeću užurbano, preko noći, između europskih država postavlja bodljikava žica (Mađarska prema Srbiji i Hrvatskoj, Slovenija prema Hrvatskoj, Austrija prema Sloveniji), kao i činjenica da su države same organizirale prijevoz migranata preko svog teritorija (npr. Hrvatska) ili su dozvolile da njihov nekontroliran prijevoz (npr. Srbija). Tim paradoksima treba pridodati i politički i trgovinski sukob između Srbije i Hrvatske, premda je svima bilo jasno da migranti nisu imali namjeru ostati niti u Hrvatskoj niti u Srbiji i da samo žele proći dalje. Međutim, najveći paradoks predstavlja pozicija Makedonije, zemlje koja je ostavljena i prepuštena sama sebi u pokušaju da zaustavi masovne migracije. Naime, države Europske unije tražile su da Makedonija zaustavi priljev migranata, pritom izbjegavajući sagledati činjenicu da se od države nečlanice traži da zaštiti Uniju od same Unije, jer su migranti u Makedoniju dolazili iz Grčke – članice EU. Pritom se puno manje pozornosti pridavalo tome što Grčka čini kako bi zaustavila migrante. Trenutno na južnoj granici Makedonije djeluje kontingent europskih graničnih policajaca s ciljem pružanja pomoći u kontroli granice, a s druge strane te granice je država članica Europske Unije, ali i Schengena.

Prethodno navedeno otvara još dva važna pitanja. Kako zaštititi Uniju? Kako zaustaviti migrante? Ovim dvama pitanjima potrebno je suprotstaviti protupitanja: Zaštititi Uniju od koga i čega? Zašto je trebalo zaustavljati migrante, ako su bili pozvani u Njemačku? Prvo

pitanje je različito shvaćeno u različitim državama Unije. Neke države, poput zemalja srednje Europe koje su redom bile socijalističke zemlje, koje su nakon pada komunizma željele što brže postati članicama Unije, prihvatile su demokraciju, europske vrijednosti, te zaštitu koju Unija pruža. Međutim, ujedno su bile vrlo jasne u stavu da ne žele primiti migrante i na taj način solidarno dijeliti postignuća i izazove Unije. Najdalje je otišla Mađarska koje je tvrdila kako migranti predstavljaju prijetnju njezinoj nacionalnoj sigurnosti i europskim vrijednostima.

Možda je ova situacija povod da se koncept nacionalne sigurnosti počne promatrati drugačije nego do sada. Jer, postavlja se pitanje što je nacionalna sigurnost i što taj pojam označava? Je li prolazak stotina tisuća migranata prema Njemačkoj, koji se ne žele zadržati u Mađarskoj, prijetnja nacionalnoj sigurnosti? Ili je, pak, prijetnja nacionalnoj sigurnosti činjenica da Mađarska ne može (ili ne želi) provesti organiziran transport navedenih ljudi preko svog teritorija, pa se krenula ograđivati žicom od južnih susjeda. Drugo pitanje, koje se odnosi na bit zaustavljanja migranata, također je zanimljivo. Ako su migranti imali otvoren poziv da dođu u pojedine europske zemlje, zašto se države na ruti kretanja prozivalo i pozivalo ih se na zaustavljanje migranata? U tom kontekstu važno je i pitanje odnosno činjenica kako su mnogi ljudi, uslijed otvorenog poziva, odlučili krenuti na opasan put, te je velika većina njih do dolaska u jugoistočnu Europu prošla kroz kanale krijumčarskih skupina – zašto su ljudi upućeni u tako neizvjesnu situaciju, zašto se dopustio procvat organiziranog i sitnog kriminala vezanog uz sve što je potrebno za transport ljudi, zašto su ljudi ionako nesretnih sudbina gurnuti u izazov života, koji za mnoge logično nije/neće završiti prema njihovim očekivanjima? Zašto se sve navedeno – od transporta, prelazaka granica do registracije – nije organiziralo na način dostojan čovjeka? Je li Njemačka imala pravo kada je svojim pozivom dogirala kompletan pravni okvir EU i prisilila ostale zemlje da *de facto* organiziraju nezakonite prelaske preko svog teritorija? Ima li politika prednost u odnosu na prava?

Sve navedeno su pitanja i područja o kojima je potrebno dalje raspravljati i predlagati rješenja kako bi se paradoksi, nepoznanice i nerazumijevanje postupno otklanjali, odnosno kako bi se sljedeći put osigurala primjerenija reakcija uslijed masovnih migracija koje će se dogoditi. S obzirom na mnoštvo rasprava koje se vode o ovoj temi, cilj ovoga rada je pružiti uvid u manje obrađena, a jednako bitna pitanja te dati određene preporuke koje su do sada izostale. Struktura rada sastoji se od sagledavanja pojedinih kriza koje su uzrok masovnih migracija prema Europi, detektiranja nerazmjera između glavnih politika i njihovih aktera koje šalju dvosmislene poruke, prikaza stanja migracijskih politika, te preporuka za unaprjeđenje pojedinih procesa u budućnosti.

Povezanost kriza i masovnih migracija prema Europi

Procjenjuje se kako je 2000. godine bilo oko 150 milijuna migranata u svijetu, deset godina kasnije 214 milijuna, uz pretpostavku rasta na 405 milijuna do 2050. godine (International Organization for Migration, 2010). Migracije su povijesna konstanta, u uzročno-posljedičnoj vezi su s nizom drugih faktora te se njihova tematika aktualizira u određenim kritičnim trenucima. Međunarodne migracije pojavljuju većinom u tri oblika: (1) zakonite ili slobodne migracije pojedinaca koji po vlastitoj volji i u okviru postojećih zakona mijenjaju državu svoga prebivališta ili boravišta; (2) prisilne migracije, kad ljudi bježe ili kao pojedinci u strahu ispred progona ili masovno zbog straha pred kršenjem ljudskih prava ili humanitarnog prava te drugih okolnosti koje su prouzrokovane različitim konfliktima ili katastrofama; (3) nezakonite migracije, koje uključuju nedopuštene prelaske granica te nedopušteni ulazak odnosno boravak u drugoj državi (Vlada Republike Hrvatske, 2007.). Potrebno je istaknuti kako je Migracijska politika Republike Hrvatske istekla 2015. godine i nije napisana nova koja bi, pored standardnih smjernica postupanja, trebala odgovoriti i na pitanja povezana s izazovima masovnih migracija.

Današnje migracije su u stalnom porastu zbog kombinacije tzv. *push i pull* faktora, podražaja šireg konteksta društvenih promjena koji utječu na migracije, te izravnih poticaja njihovog nastanka. *Push i pull* faktori djeluju kao nužni motivacijski čimbenik zbog kojih se osobe odlučuju na migracije. *Push* faktori utjelovljuju razloge zbog kojih se osobe odlučuju na napuštanje određenog područja, dok *pull faktori* privlače migrante prema određenim zemljama ili područjima. Podražaji šireg konteksta društvenih promjena mogu imati različite dimenzije uzroka čiji efekti mijenjaju sudbine milijuna ljudi i pogoduju velikim migracijskim valovima.

Primjer takve situacije predstavlja više od trideset godina ratnih razaranja Afganistana i sudbine njegovih stanovnika. U navedenom razdoblju, a pogotovo tijekom rigidne talibanske vladavine (od druge polovice devedesetih godina 20. stoljeća do pred kraj 2001. godine), došlo je do višemilijunskih zbjegova stanovništva, prvenstveno u Pakistan i Iran, te je također došlo do velikoga broja interno raseljenih osoba. Posljedično, stvoren je jednosmjerni migracijski tok iz Afganistana koji traje desetljećima, pri čemu posljednjih godina stotine tisuća ljudi – kako iz Afganistana, ali i izbjegličkih kampova u Pakistanu i Iranu, gdje su bili privremeno smješteni – perspektivu pokušava pronaći u zemljama Europske unije, čime su postali jedna od najbrojnijih skupina migranata s kojima se Europa susreće. Navedeno svjedoči o tome kako zbijanja koja su tisućama kilometara udaljena od Europe i događaju se na prostoru koji ne predstavlja "prirodni" izvor migracija u Europu, rezultiraju kontinuiranim priljevom migranata te velikim

pravno-institucionalnim poteškoćama za Uniju (Dragović i Mikac, 2012: 16-21).

Izravni poticaji (“događaji okidači”), pak, trenutno nepovratno mijenjaju situaciju u pojedinom području i uzrokuju velike valove migranata prema drugim prostorima. Jedan takav moment zbio se u prvoj polovici 2011. godine. S južne strane Mediterana, nešto što je ti-njalo – iznenadilo je sve – i eruptilo u vidu *arapskog proljeća*,⁶ gdje su obespravljene mase ustale protiv autoritarnih režima. Navedeno je za posljedicu imalo dodatne i pojačane valove migranata prema obalama najbližih sjeverno-mediteranskih zemalja. Kao jedan od rezultata prihvata ljudi koji su primarno bježali od rata, a sekundarno od bijede i neimaštine, 2011. godine zbilja se politička kriza na najvišoj razini između Italije i Francuske, te institucionalna prijetnja ukidanja Schengenskih granica.⁷ Francuska je prema Italiji uspostavila graničnu kontrolu koja je rezultirala ukidanjem uspostavljenog prava o slobodnom kretanju osoba između država Schengenskog sporazuma. Iste godine i Danska je na određeno razdoblje uvela graničnu kontrolu prema Njemačkoj i Švedskoj, navodeći kao opravdanje nastojanje smanjivanja kriminala, dok je pozadina bila izravno povezana s pitanjem kontrole tko od ilegalnih migranata ulazi na njen teritorij.

Gotovo paralelno s navedenim događajima u okviru *arapskog proljeća*, političke vode najsnažnijih i etnički vrlo heterogenih europskih država – njemačka kancelarka Angela Merkel, francuski predsjednik Nicolas Sarkozy i britanski premijer David Cameron – ujednačenom retorikom i u kratkom vremenskom razmaku izjavili su kako smatraju da je koncept multikulturalnosti u njihovim zemljama neuspješan (Dnevnik.hr, 2010.; Vesti-online.com, 2011.). Poruke su se najizraavnije odnosile na “strance” koji koriste gostoprimstvo navedenih država i izvorno rođenjem ne pripadaju starosjedilačkim etničkim korpusima. Na taj način, osobama koje se nisu “dovoljno integrirale” i njihova različitost je prevelika, koliko god zemlje primateljice i njihova društva bila tolerantna, poslana je vrlo snažna poruka. Navedena poruka odaslan je i prema područjima koja su izvori kako zakonitih tako i nezakonitih migracija prema visokorazvijenim zemljama Europske unije.

Nakon toga, najveći događaji koji su uzrokovali masovne migracije prema Europi bila su ratna razaranja na području Sirije i Iraka unazad nekoliko godina. Milijuni ljudi izbjegli su iz svojih domova te su ili interno raseljene osobe ili su privremeni smještaj pronašli u okolnim državama poput Jordana, Libanona i Turske. Nakon svo-

6 Tadić, J., Dragović, F., Tadić T., Migracijska i izbjeglička kriza – Sigurnosni izazovi za EU. *Policija i sigurnost* (25), 1: 14-41.

7 Prema sporazumu potpisanom 2008. Godine između Italije i Libije, Italija se tijekom 20 godina obvezala Libiji isplatiti pet milijardi dolara u zamjenu za zaustavljanje imigracije iz te zemlje u Italiju. Početkom arapskog proljeća i rušenja režima u Libiji, broj migranata je znatno porastao, pa je Italija migrantima izdavala dozvole za kretanje i velika većina ih je odlazila u Francusku.

jevrskog poziva od strane njemačke kancelarke Angele Merkel kako će Njemačka primiti ljude koji su izbjegli iz svojih doma, pokrenut je masovni migracijski val prema zapadnoj Europi, koji nije bio koordiniran ni usklađen te je pokazao veliku neorganiziranost diljem Balkanske rute i uzrokovao brojne izazove i probleme. Veliki broj migranata koji s ciljem ulaska u Europsku uniju (velika većina je željela ići u Njemačku) prelazi granice bez obavljene granične kontrole, rušenje ograda, prevoženje te smještaj migranata u kampovima, slike su koje su obišle svijet i pokazale nepostojanje cjelovitih planova postupanja.

Dvosmislenost politika i poruka čelnih osoba tijekom migracijske krize

Prethodno navedeni događaji pokazuju nekoliko bitnih obilježja fenomena migracija i zahtijevaju široke rasprave o usklađenosti različitih višedimenzionalnih platformi, poput: migracijske politike Europske unije,⁸ apsorpcijske mogućnosti prihvata stranaca i krhkosti društvene kohezije unutar europskih država; razvojnih i zdravstvenih aspekata migracija; koncepta multikulturalnosti; poštivanja i zaštite temeljnih ljudskih prava; učinkovitosti zajedničkih mehanizama, koje su članice Unije mukotrпно gradile desetljećima; problema nezakonitih migracija i pojavnosti kriminalnih aktivnosti vezanih uz nezakonite migracije. Dodatno se u široj perspektivi dihotomije između neupitnog starenja europskog stanovništva i potrebe za pomlađivanjem⁹ te regulacije i kontrole migracijskog pritiska aktualiziraju pitanja kako zaštititi ljudska prava ugroženih migranata, a da se pritom ne naruše sigurnost i instituti koje su izgradile države članice Unije. Poseban izazov tijekom aktualne migrantske krize odnosi se na različite suprotstavljene politike i pristupe spram osoba koje žele doći u Europu. S jedne strane, tijekom cijele 2015. godine njemačka kancelarka Angela Merkel propagirala je politiku otvorenih vrata. Istovremeno, njemački ministar unutarnjih poslova Thomas de Maiziere poručivao je tranzitnim državama na području jugoistočne Europe da uspore propuštanje migranata prema Njemačkoj, pa čak i da potpuno zaustave protok. U takvom kontekstu zemlje na tranzitnom pravcu, u nedostatku jedinstvene politike EU spram masovnih migracija te dvosmislenih poruka iz Njemačke, našle su se u situaciji sigurnosne dileme, pri čemu su jačale vlastite sposobnosti potencijalno zaustavlja-

8 Opširnije: http://ec.europa.eu/priorities/migration_en

9 Autori studije “Projekt Europa 2030 – izazovi i mogućnosti” predviđaju kako će do 2050. godine u Europskoj uniji radno aktivno stanovništvo najvjerojatnije biti smanjeno za 68 milijuna ljudi. Kako bi se kompenzirala navedena brojka bit će potrebno minimalno 100 milijuna migranata da bi popunili prazninu (radno sposobni migranti i članovi njihovih obitelji). Prema takvoj srednjoročnoj perspektivi migrant su dio rješenja održavanja postojećeg stupnja razvoja Europske unije.

nja migranata u odnosu spram otvorenom suradnjom sa susjedima. Pored toga, sve zemlje na pravcu kretanja od Makedonije do Njemačke su tražile najbolji i najbrži način kako da migranti što prije napuste njihov teritorij.

Činjenica je da je veliki broj nezakonitih migranata s područja Afrike iskoristio ovu migracijsku krizu i preko Turske, lažno se predstavljajući, ušao na teritorij Europske unije, čime je izbjegao pojačani nadzor granice na Mediteranu. Krijumčarski lanci iznimno su dobro umreženi sa svim ostalim kriminalnim organizacijama, a ovakve krize i migracijski izazovi, ukoliko nisu kontrolirani, samo otvaraju prostor za njihova nezakonita djelovanja i prebacivanje pravaca kretanja. Nadalje, propuštanje osoba preko državnih granica bez utvrđivanja identiteta uzrokuje mnoga ozbiljna sigurnosna pitanja, čije će se posljedice vjerojatno osjetiti u budućnosti. Turska je u aktualnoj krizi primila i zbrinula više milijuna izbjeglica nastojeći im pomoći, ali se pokazalo oportuno koristiti ih i u svrhu pregovora s Europskom unijom.

Europska unija nije položila test zajedništva i upravljanja događajima u ovoj krizi. O nužnosti zajedništva članica često progovara predsjednik Europskog vijeća Donald Tusk, koji kroz svoja obraćanja medijima daje jasnu potvrdu kako je migracijska kriza takva kriza koja izaziva tenzije među državama članica EU i susjednim državama. Uz prioritet žurnog zaustavljanja priljeva ilegalnih migranata, ističe kako je nužno vratiti integritet schengenskog prostora i kako države moraju koordinirano djelovati. "Poštivanje schengenskih pravila neće riješiti migrantsku krizu, ali samo ona mogu biti temelj sveobuhvatnog europskog rješenja" (Kristović, 2016.). Izričito se protivi jednostranim potezima nekih zemalja članica Unije. "Jednostrane odluke bez prethodne koordinacije, čak i ako su razumljive u nacionalnom kontekstu, narušavaju europski duh solidarnosti" (Dnevnik.hr, 2016.).

Slična razmišljanja ima i Povjerenik za migracije, unutarnje poslove i građanstvo Dimitris Avramopoulos koji ističe kako je "Europska unija uspostavljena kako bi se njezinim građanima osiguralo područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica. Unutarnja sigurnost jedne države članice znači unutarnju sigurnost svih država članica. Rascjepkanost nas čini ranjivima. Tu situaciju zlorabe teroristi i kriminalci, o čemu svjedoče nedavni napadi u nekoliko naših država članica. Taj problem moramo ukloniti i svoje obveze pretvoriti u djelovanje kako bismo ostvarili istinsku sigurnosnu uniju EU-a" (Europska komisija, 2016.).

Opcenito, čini se da Unija, pored deficitarnosti politika i mehanizama za rješenje migrantske krize, trenutno pati od situacije nedostatka pravih lidera koji imaju karizmu, znanje i sposobnost donošenja ispravnih i teških odluka koje će promijeniti sadašnje neizvjesno stanje, odnosno pokrenuti Uniju i države članice iz faze neizvjesnosti, nepovjerenja i održavanja *statusa quo*.

Migracijske politike Europske unije i pogled na njihovu provedivost

U raspravama o migracijskoj krizi gotovo se uvijek susrećemo s referencama na migracijske politike Europske unije, kao i Republike Hrvatske, bez da se jasno ukaže na to koji su okviri i smjernice ključnih dokumenata. Ivo Grga navodi kako je sustav migracijskog prava Europske unije najsloženiji međunarodnopravni sustav reguliranja prekograničnog kretanja ljudi (Grga, 2014.). Doprinos ovog rada je i u pregledu ključnih dokumenata iz kojih se izvode politike EU na ovom području te sagledavanju njihove primjene (dokumenti će biti navedeni prema važnosti – od osnivačkih ugovora, preko strategija i programa do pojedinih uredbi). Navedeno je bitna odrednica jer je migracijsku krizu potrebno analizirati i s aspekta pravnog okvira Europske unije.

Ključne odredbe migracijske politike Europske unije, a sukladno tome i država članica, kao i uređenje jedinstvenog europskog azilnog sustava (Common European Asylum System), trasirane su u osnivačkim ugovorima koji su temelj primarnog zakonodavstva Europske unije. Ugovor iz Maastrichta (1993.) područje azila i migracija smjestio je u 3. stup Pravosuđe i unutarnji poslovi. Daljnji veliki korak, bez kojeg se ne bi moglo govoriti o stvaranju zajedničke politike na području pravosuđa i unutarnjih poslova učinjen je Ugovorom iz Amsterdama (prihvaćen 1997. godine, stupio na snagu 1999. godine), koji je uveo harmonizaciju europskog viznog sustava, ujednačenu kontrolu vanjskih granica, ujednačavanje politike azila, pri čemu su odredbe schengenskih sporazuma inkorporirane u pravni sustav Europske unije. Time je dio politika koji je bio u trećem stupu ušao u prvi stup (granice, azil, migracije, politika viza), čime su se države članice odrekle isključive odgovornosti za ova područja i dale nadležnost, tj. pravo iniciranja mjera tijelima Unije, u prvom redu Europskoj komisiji (Dragović i Mikac, 2011: 24-25.).

Izgradnja zajedničkog sustava azila Europske unije ima za cilj uspostavu jedinstvenih procedura azila i jedinstven status koji vrijedi na području cijele Unije. Tri su značajna programa koje je potrebno istaknuti. Putem *Tampere programa*¹⁰ (1999-2004.), Europsko vijeće je prepoznalo četiri bitna područja na kojima je strukturnim promjenama potrebno unaprijediti postojeće stanje slobode, sigurnosti i pravde. To su: zajednička europska politika na području azila i migracija; europski prostor pravde; borba protiv organiziranog kriminaliteta širom Unije; i snažnije vanjsko djelovanje. Zajednička europska politika azila i migracija je područje u kojem Europsko vijeće poziva na

10 Tampere European Council, Presidency Conclusions.
Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm,
(08. 12. 2016.)

razvijanje partnerstva sa zemljama iz kojih migranti dolaze, nastavku uspostave zajedničkog sustava azila, poštivanju načela pravednog tretmana državljana trećih država te upravljanju migracijskim tokovima. Naglasak je na partnerstvu sa zemljama iz kojih dolaze migranti, ali i suradnji sa tranzitnim zemljama na sveobuhvatnom pristupu migracijama u cilju suzbijanja siromaštva, osiguranja boljih uvjeta života i mogućnosti zapošljavanja, prevencije konflikata i podržavanja država u postizanju demokratskih standarda koji se odnose na ljudska prava – posebno manjina, žena i djece. Kod zajedničkog sustava azila smjernice su dane prema usklađivanju procedure azila i uspostavi sustava za identifikaciju tražitelja azila. *Haški program*¹¹ (2004.-2009.) predstavlja nadogradnju prethodnog programa. Kao temeljni ciljevi djelovanja zemalja članica određeni su: daljnje jačanje zajedničke sposobnosti Unije i njezinih država članica u pogledu poštivanja temeljnih ljudskih prava; zaštita izbjeglica; reguliranje migracijskih tokova; kontrola vanjskih granica; suzbijanje prekograničnog kriminala; borba protiv terorizma; te snažnije korištenje EUROPOL-a i EUROJUST-a. Narednim, *Stockholmskim programom*¹² (2009.-2014.) proširena su područja i vrijednosti koje se pokušavaju štititi, a donosi i usredotočene preporuke za tijela Unije u pogledu ostvarenja zamišljenih ciljeva. Kao najveći izazov naveden je potreban balans osiguranja poštivanja temeljnih sloboda i integriteta, uz istovremeno jamstvo sigurnosti u Europi. Unija u nadolazećim godinama treba raditi prema ostvarivanju sljedećih bitnih političkih prioriteta: promicanje statusa građana i temeljnih prava; Europa prava i pravde; Europa koja štiti; pristup Europi u globaliziranom svijetu; Europa odgovornosti, solidarnosti i partnerstva na području migracija i azila; te Europa u vrijeme globalizacije – vanjske dimenzije slobode, sigurnosti i pravde (Dragović i Mikac, 2011.:32-43).

*Europska sigurnosna strategija - Sigurna Europa u boljem svijetu*¹³ iz 2003. godine uglavnom je usmjerena na vanjsko djelovanje i navodi da je tradicionalni koncept sigurnosti bio temeljen na "prijetnji invazije" i da, kao kontrast vidljivim prijetnjama za vrijeme Hladnog rata, nijedna od novih prijetnji nije isključivo vojna, niti joj se može suprotstaviti isključivo vojnim sredstvima. Indirektno, konflikti uzrokuju uništavanje infrastrukture i ohrabruju kriminalne aktivnosti koje

11 Haag European Council, Presidency Conclusion. Dostupno na: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/14292-r1.en04.pdf> (08. 12. 2016.)

12 The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, Council of the European union, Brussels, 2 December 2009. Dostupno na: http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/stockholm_program_en.pdf (09. 12. 2016.)

13 A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy. Dostupno na: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, (09. 12. 2016.)

su danas u potpunosti globalizirane.¹⁴ Strategija je kao ključne prijetnje, koje su disperzirane, manje vidljive i manje predvidljive, navela prijetnje koje uglavnom nisu vojnog karaktera. Znakovito je da Europa sama sebe vidi kao glavni cilj djelovanja organiziranog kriminala, da unutarnje prijetnje sigurnosti imaju značajnu vanjsku dimenziju: prekogranično krijumčarenje droga, ljudi, žena, nezakonitih migranata i oružja za razne kriminalne organizacije, te da mogu imati poveznice s terorizmom. S ciljem suprotstavljanja terorizmu Europsko vijeće zahtijeva kombiniranje obavještajnih, policijskih, pravosudnih, vojnih i drugih sredstava. Kao najvažniji pravci djelovanja u budućnosti navode se razvoj zajedničkih operacija, koje uključuju vojne i civilne sposobnosti, jačanje podrške UN-u, preventivno djelovanje i suradnja sa susjednim zemljama na vanjskim granicama, transformacija vojnih snaga u fleksibilne i mobilne snage, jačanje kapaciteta s ciljem dovođenja civilnih kapaciteta nakon vojnih intervencija, snažnije diplomatske sposobnosti, zajedničke analize rizika, jačanje suradnje između Unije i NATO-a, uključivanje razvojnih politika u kriznim područjima i jačanje bilateralne suradnje te bolja koordinacija vanjskih akcija na području pravosuđa i unutarnjih poslova, koja je ključna u borbi protiv terorizma i organiziranog kriminala. Nadalje, Strategija je kao izazov prepoznala povećano siromaštvo u svijetu, posebno u Sub-Saharskoj Africi (siromašniji nego 10 godina ranije), te navodi izravnu poveznicu između ekonomske propasti, političkih problema i nasilnih konflikata. Zanimljivo je da se traži da Europska unija djeluje prije izbijanja sukoba ili humanitarnih katastrofa, i to s ciljem smanjenja kasnijih ozbiljnih problema i posljedica.

Europsko vijeće je nakon toga na sastanku 25. i 26. ožujka 2010. godine odobrilo *Strategiju unutarnje sigurnosti Europske unije*,¹⁵ u kojoj je koncept unutarnje sigurnosti shvaćen kroz sveobuhvatan pristup koji ujedinjuje više sektora radi rješavanja prijetnji koje izravno utječu na život, sigurnost i dobrobit građana. Prepoznato je da ne postoji mogućnost apsolutne zaštite te da je sigurnost ključni faktor u zaštiti visoke kvalitete života europskih građana, kritične infrastrukture te prevenciji prijetnji. Kao ključne prijetnje i najznačajniji izazovi navedeni su: terorizam u bilo kojoj formi; ozbiljan i organizirani kriminal; računalni kriminal; prekogranični kriminal; nasilje te prirodne i katastrofe izazvane ljudskim djelovanjem (Europsko vijeće, 2010.). Kako su sve navedene prijetnje transnacionalnog karaktera, strategija je

14 Danas se ne može govoriti o ozbiljnijem kriminalu ako on nema oblike međunarodnog organiziranog kriminala. Strategija navodi da su "teroristi i kriminalci danas sposobni djelovati širom svijeta", a u posljednje vrijeme se na stručnoj razini pojavljuju ideje o tzv. hibridnim skupinama koje povezuju činjenje terorističkih djela s djelima organiziranog kriminala radi stjecanja novca.

15 Internal security strategy for the European Union: Towards a European security model. Dostupno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ENC.pdf. (10. 12. 2016.)

dodatno značajna jer je prvi dokument koji postavlja smjernice za razvoj i povezivanje nacionalnih strategija sigurnosti država članica na razini Unije. Zbog prijetnji i izazova koji su prekograničnog karaktera i premašuju mogućnosti prevencije i odgovora pojedinačnih država članica, potrebno je sinergijsko i supsidijarno djelovanje na razini Unije. Strategija upravo postavlja principe kako to učiniti, pri čemu su upravljanje, kontrola i zaštita vanjskih granica od izrazite važnosti za provođenje ciljeva europske unutarnje sigurnosti.

Kao novi petogodišnji program na planu unutarnje sigurnosti Europska unija je u travnju 2015. usvojila *Europski sigurnosni program*,¹⁶ u kojem je utvrdila da mnogi sigurnosni izazovi dolaze iz susjedstva i mijenjaju forme radikalizacije, nasilja i terorizma, da su sve više prekogranični i da pokrivaju više sektora. Program je odredio da sve aktivnosti moraju biti temeljene na pet principa: osiguranju uskladenosti sa temeljnim pravima; jačanju povjerenja građana kroz osiguranje transparentnosti, odgovornosti i demokratske kontrole; osiguranju bolje primjene i implementacije postojećih pravnih instrumenata EU; snažnijem među-agencijskom i među-sektorskom djelovanju; i uključivanju unutarnjih i vanjskih dimenzija sigurnosti. Program određuje tri prioriteta područja djelovanja, od kojih se jedno odnosi na suzbijanje organiziranih kriminalnih mreža uključenih u krijumčarenje migranata (Europska komisija, 2015a). Dokument ponovno prepoznaje potrebu djelovanja, kako na europskoj razini, tako i u suradnji sa susjednim, ali i trećim zemljama kroz snažnije prikupljanje i razmjenu informacija, ali i izradu zajedničkih analitičkih procjena.

S obzirom na to, u svibnju 2015. usvojen je *Europski migracijski program*,¹⁷ koji navodi da je odgovor EU-a na migracijsku krizu bio trenutna, ali ne i dovoljna. Nadalje, navodi se da je zakazala cjelokupna europska politika po ovom pitanju, što zahtijeva poduzimanje hitnih mjera te ukazuje na postojanje ozbiljnih sumnji u migracijsku politiku u trenutku kriza, na potrebu za integracijom migranata te na gospodarske zahtjeve Europe s obzirom na demografski pad. Ovaj program donosi niz mjera i aktivnosti koje je potrebno hitno poduzeti i to: spašavanje života na moru, suzbijanje mreža krijumčarenja, odgovor na velik broj dolazaka unutar EU-a, premještanje i zajednički pristup u pogledu pružanja zaštite raseljenim osobama kojima je potrebna zaštita, partnerska suradnja s trećim zemljama za rješavanje migracijskog priljeva te upotreba instrumenata EU-a za pomažanje najizloženijim državama članicama. Ovaj program usmjeren je

16 The European Agenda on Security. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf. (10. 12. 2016.)

17 A European Agenda on Migration. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf. (10. 12. 2016.)

na pronalazak rješenja koja će omogućiti napredak u kratkoročnom i srednjoročnom razdoblju, te su određena četiri stupa boljeg upravljanja migracijama: (1) Smanjivanje poticaja za nezakonite migracije; (2) Upravljanje granicama-spašavanje života i osiguravanje vanjskih granica; (3) Osiguranje čvrste zajedničke politike azila; (4) Nova politika u području zakonitih migracija. Kao budući korak na planu upravljanja migracijama navodi se potreba za razmatranjem zajedničkog sustava azila, upravljanjem europskim granicama i novim modelom zakonitih migracija (Europska komisija, 2015b).

Dio jedinstvenog europskog azilnog sustava čini i Dublinski postupak, koji utvrđuje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil (međunarodnu zaštitu) u konkretnom slučaju, a sve s ciljem da kada se tražitelji azila kreću iz jedne države članice u drugu (sekundarna migriranja), o zahtjevu jedne osobe ne odlučuje više država članica. Dublinski postupak prvotno je utvrđen Dublinskom konvencijom (potpisana 15. srpnja 1990., stupila na snagu 1. rujna 1997. godine), koja je 2003. godine zamijenjena Dublinskom Uredbom (takozvana Dublin II Uredba¹⁸). Od 19. srpnja 2013. godine na snazi je nova, Dublin III Uredba (Uredba 604/2013¹⁹) koja je zamijenila Dublin II. U Dublinskoj uredbi strogo je utvrđena hijerarhija kriterija po kojima se odlučuje koja je država članica odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil u konkretnom slučaju. Kriteriji su utvrđeni redom od obiteljskih veza, zakonitog boravka u nekoj državi članici (viza ili dozvola boravka) do kriterija zemlje prvog ulaska na teritorij EU, odnosno zemlje u kojoj je zahtjev prvotno podnesen. Za provedbu Dublinskog postupka donesena je i Eurodac Uredba²⁰ prema kojoj države članice uzimaju otiske prstiju svih podnositelja zahtjeva za azil i neregliranih migranata koji su nezakonito prešli državnu granicu, a nisu vraćeni u treću državu. I ova Uredba je zamijenjena novom 2013. godine²¹ koja

18 Uredba Vijeća (EZ) broj 343/2003. o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji državljani treće zemlje podnosi u jednoj od država članica.

19 Uredba (EU) broj 604/3013 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2013. godine o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva.

20 Uredba Vijeća (EZ) broj 2725/2000 od 11. prosinca 2000. godine o osnivanju sustava "Eurodac" za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Dublinske konvencije.

21 Uredba (EU) broj 603/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. godine o osnivanju sustava "Eurodac" za usporedbu otisaka prstiju za učinkovitu primjenu Uredbe (EU) broj 604/3013 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2013. godine o uvođenju kriterija i mehanizama za utvrđivanje države članice odgovorne za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenog u jednoj od država članica od strane državljanina treće zemlje ili osobe bez državljanstva i o zahtjevima tijela za provedbu zakona država članica i Europolu za usporedbu podataka s podacima u sustavu "Eurodac" radi provedbe zakona, i o izmjenama Uredbe (EU) broj 1077/2011 o osnivanju Europske agencije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde.

omogućuje da nacionalne policijske snage i Europol mogu usporediti otiske prstiju povezane s nacionalnim istragama terorizma i teškog kriminala s onima iz Eurodaca.

Masovna migracijska kretanja kojima je EU bila izložena 2015. i 2016. godine dovela su do jedinstvenog zaključka da važeća Dublin III Uredba nije adekvatan mehanizam koji je primjenjiv i pravedan u pojavi ovakvih iznenadnih i masovnih dolazaka migranta koji traže međunarodnu zaštitu. Stoga se u okviru revizije jedinstvenog europskog azilnog sustava dogovara i nova, takozvana Dublin IV Uredba. Ona prvenstveno pokušava Dublinski postupak učiniti efikasnijim, ali i uvesti dodatne mehanizme koji bi spriječili ili smanjili sekundarno migriranje (od smanjivanja prava, detencije do uvođenja trajne odgovornosti države članice). Novi elementi koji se predlažu ovom Uredbom, a kao rezultat iskustva recentne migracijske krize i masovnih dolazaka, je korektivni mehanizam. Korektivni mehanizam aktivirao bi se kad je određena država članica pod nesrazmjernim pritiskom, a prema prijedlogu Uredbe to je u situaciji kada broj tražitelja azila premaši 150 posto od utvrđene kvote ljudi koje bi ta država članica trebala primiti prema distribucijskom ključu (koji se izračunava na bazi nacionalnog BDP-a i broja stanovnika), nakon čega se tražitelji azila dodjeljuju drugim državama članicama prema utvrđenim kvotama. S obzirom na različitost država članica, ne samo po tome koliko su izložene azilnim/migracijskim pritiscima, nego i prema vlastitim financijskim mogućnostima da osiguraju adekvatan prihvata i kasnije integraciju migranta, pa i prema politikama spram useljavanja stranaca, u tijeku je rasprava o novim azilnim paketima (takozvani 1. i 2. azilni paket), kojima se mijenja kompletno važeće zakonodavstvo EU na području azila, osim Direktive o privremenoj zaštiti, koja je predviđena upravo za masovni priljev migranata, a koja nije aktivirana prošle godine te je izložena brojnim kritikama u smislu potrebe za njenim ukidanjem ili, u najmanju ruku, mijenjanjem. Cjelokupan pravni okvir Europske unije pruža odredbe i daje smjernice za bavljenje složenim izazovima, među kojima su i izazovi masovnih migracija. Iz izloženog i analiziranog vidljivo je kako se zakazalo u primjeni navedenog.

Unaprjeđenje pojedinih procesa u budućnosti

Mnogobrojne krizne situacije na granicama Europske unije neće nestati ni riješiti se same od sebe. Očekivanja kako će netko drugi riješiti navedena stanja i time smanjiti pritisak migranata na Uniju u cjelini, kao i na pojedine države, više su nego iluzorna i predstavljaju samo kratkoročno rješenje.²² Sigurnosne procjene graničnih policija

22 Zajednički Akcijski Plan Europske Unije i Turske, 15.10.2015.

uvijek pokazuju da zatvaranje jedne rute znači samo otvaranje druge, u većoj ili manjoj mjeri. Sve dok među čelnicima Europske unije i svih država članica bude prevladavalo uvjerenje kako su nacionalne aktivnosti nadomjestak kolektivnih akcija, više je nego očigledno da takav pristup pogoršava ionako lošu situaciju. Upravo ova kriza može biti prilika za prevladavanje dublje institucionalne, ali i krize solidarnosti, koja već neko vrijeme nagrizala temelje Europske unije. Potrebno je ponovno razmotriti zajednička pravila postupanja prema migrantima i uskladiti minimalne zajedničke kriterije te jasno razdvojiti tržište rada i potrebu za radnom snagom od humanitarnog prava i pomoći izbjeglicama i azilantima.

Unija se jasnije mora odrediti spram modela prijema migranata - jesu li to projektirana useljavanja prema modelu kakav imaju države poput Kanade, ukoliko želimo biološku vitalnost europskih društava obnavljati useljenicima iz dalekih krajeva? No u svemu tome puno veći gubitak imaju države iz kojih se ljudi iseljavaju, i to uslijed odljeva kvalitetnih kadrova i depopulacije određenih područja. Europa bi se tim sredinama trebala na primjeren način odužiti, jer dosadašnji modeli nisu bili dostatni za sprječavanje masovnog iseljavanja. Upravo suprotno, ti modeli su ljudima slali poruku koja u njihovoj percepciji poprima formu *pull* faktora. Ovdje se prvenstveno misli na potrebu ulaganja u razvoj i stvaranje novih radnih mjesta, a samim time i stvaranja boljih životnih uvjeta u tim sredinama. Postavlja se i pitanje koliko migranata, izbjeglica, azilanata²³ Europska unija može primiti. Bez jasnog određivanja parametara nema ni učinkovite politike, kao ni njezine implementacije u praksi. FRONTEX²⁴ je migrante koji su u Uniju ušli tijekom recentne migracijske krize odredio kao nezakonite migrante, iako veliki broj europskih dokumenata govori o migracijskoj krizi ili izbjegličkoj krizi. Određivanje pojma i prava koja će biti pružena pojedinoj kategoriji su *conditio sine qua non* svih pokušaja rješavanja ovog pitanja. Prima li Unija izbjeglice da ostanu ili im osigurava privremeni smještaj? To je pitanje na koje nitko nije dao odgovor. Ako ih prima, o kojem broju ljudi se radi i hoće li primiti sve izbjeglice iz drugih svjetskih kriznih žarišta? Istodobno, ostale razvijene zemlje (SAD, Kanada, Australija, Japan) imaju vrlo oštre uvjete ulaska i boravka na svom teritoriju i pokazuju premalo razumijevanja za patnje izbjeglica širom svijeta. Uvjeti ulaska u ove zemlje nisu determinirani nikakvim krizama, već ispunjavanjem pravnih zahtjeva za ulazak, dok je razina zbrinjavanja izbjeglica neznatna.

Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_hr.htm.
(11. 12. 2016.)

23 Opširnije o ključnim terminima vezanim za migracije dostupno na: <http://www.iom.int/key-migration-terms>, (08. 12. 2016.)

24 Europska agencija za nadzor vanjskih granica.

Prepuštanje rješavanja velikih izbjegličkih kriza samo zemljama koje se nalaze u susjedstvu konflikta nije održiv model ponašanja. Iz navedenih razloga može se zaključiti da jedino sveobuhvatan pristup svih razvijenih zemalja može dati održiva rješenja, iako je bolna činjenica da bogate zemlje ne mogu zbrinuti sve izbjeglice iz siromašnih država. Politika koju su provodile bogate zemlje i privlačile najkvalitetnije pojedince iz siromašnih zemalja u posljednjih nekoliko desetljeća sada je stigla na naplatu jer u tim zemljama nema dovoljno stručnih ljudi za održivi razvoj a to je jedini način za održivo i dugoročno zaustavljanje migracijskog egzodusa iz siromašnijih zemalja.

Sljedeća mogućnost je uspostavljanje strateškog zračnog mosta, kako za dolazak migranata, tako i za njihovo prisilno vraćanje. Na ovaj način migranti bi mogli legalno i bez izlaganja vlastitog života različitim opasnostima stići na svoje odredište, sukladno proceduri ulaska u određene zemlje (podnošenje zahtjeva, provjera i utvrđivanje identiteta i činjenica, odobrenje, dolazak i smještaj). Samo u 2015. i 2016. na Mediteranu je život izgubilo 8.519 osoba.²⁵ Postupci readmisije ili udaljenja značajna su poruka koja je usmjerena na borbu protiv nezakonitog dolaska i upravo nepostojanje mogućnosti povratka predstavlja veliki motiv za odabir rute kretanja prema odabranoj destinaciji. Opravdanja kako države koje žele primiti migrante to ne mogu izvesti nije opravdanje. Berlin je od lipnja 1948. do listopada 1949. godine živio i preživio zbog savezničkog zračnog mosta za vrijeme okupacije. Ako je tada bilo izvedivo, danas je mnogostruko izvedivije. Opravdanja da se ne mogu koristiti vojna sredstva i vojni zrakoplovi nisu kvalitetna. Zakoni i procedure koji vrijede u redovnim situacijama moraju imati svoju produžetak i drugačiju primjenu tijekom izvanrednih situacija i kriza.

Napokon, vrijeme je da čelnici Europske unije i države koje u rotacijama predsjedaju Unijom snažnije definiraju strateške nadnacionalne interese. Ukoliko se ne okrenu izazovima izvan Unije, sama Unija nema veliku perspektivu. Zatvaranje i ograđivanje nije dugoročno rješenje i način kako se Europa treba ponašati u suvremenom svijetu. Izolacionistička politika nije provediva u kontekstu njezine geostrateške i geopolitičke perspektive Unije. Svako zatvaranje može donijeti kratkoročan previd kvalitetnog političkog rješenja, no dugoročno je više nego upitno. Unija mora uložiti puno više nпора da sa SAD-om i Rusijom dogovori politička rješenja za krize od središnje i sjeverne Afrike do Bliskog istoka. Sve drugo je "zabijanje glave u pijesak". Unija generalno mora puno više uložiti u mehanizme upravljanja u krizama, preventivne aktivnosti, sustave ranog upozoravanja, ubrzati procese donošenja odluka, kao i spremnost za reakciju. Potrebno je ojačati kapacitete suradnje, kao i nacionalne resurse za izvanredna stanja. Sve

statistike pokazuju kako se broj raznovrsnih kriza povećava, a usporredno s time ne izgrađujemo ni osuvremenjujemo jednakom brzinom znanja i sposobnosti upravljanja u kriznim situacijama. Do sada smo većinom prolazili s manjim posljedicama (energetska ovisnost, jačanje radikalizma i ekstremizma, razna politička previranja) no sljedeće krize mogle bi uzrokovati veće poremećaje na europskom tlu, što je svakako potrebno izbjeći. Ovdje se prvenstveno misli na pojavu desnog radikalizma i jačanje političkih stranaka koje u svom programu imaju izrazito negativne stavove prema migracijama, činjenje raznih terorističkih djela, daljnje jačanje nacionalnih politika i zatvaranje granica od pojedinih država EU-a.

Zaključak

Kriza na europskom tlu vezana uz masovni dolazak migranta traje već nekoliko godina. U tom pogledu nedostaju dosljedni odgovori i politike, a velika većina europskih političara zanemarivala je ovu temu sve do događaja 2015. i 2016. godine, koji su ogolili surovu relanost neusklađenosti svih institucionalnih razina od Bruxellesa do glavnih gradova država članica Unije. *Ad hoc* reakcije spriječile su humanitarnu katastrofu, no nisu riješile ni otklonile krizu. Ona je i dalje prisutna i tinja na rubnim dijelovima Unije. Odgovor Unije kasni i tek kad je kriza ublažena počeli su se nazirati određeni (ali ne i sveobuhvatni) odgovori – započet je mehanizam premještanja i preseljenja, propagiranje legalnog ulaska u Uniju, kao i proces osnivanja Agencije za europsku graničnu i obalnu traže, Agencije za azil, reforme azilnog zakonodavstva. Realnost je kako Unija ne može samostalno spriječiti dolazak novih stotina tisuća migranata na svoje obale. Paradoksalno je kako treba višemilijunske ulazne migracije kako bi zadržala razinu razvoja. U sadašnjim nekontroliranim migracijama ovisna je o Turskoj na jugoistoku, te o zbivanjima na sjeveru Afrike. Takva situacija Uniji ni državama članicama ne pruža nimalo mogućnosti za opuštanje, već je potrebno djelovati žurno i bez odgode na jačanju vlastitih kapaciteta, suradnji sa SAD-om i Rusijom na političkom rješenju kriza, te konkretnijim politikama suradnje i pomoći zemljama iz kojih dolazi najveći broj migranata. Europska unija je ekonomski div i ukoliko uopće želi ostati ono što jest, morat će na snažniji način nego do sada dio svog bogatstva odvojiti i uložiti u razvoj društveno-ekonomskih odnosa u zemljama koje se nalaze u potencijalnom sukobu, te kroz aktivno sudjelovanje u njihovom razvoju djelovati preventivno i na moguće sukobe.

25 Opširnije na: <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>. (11. 12. 2016.)

Robert Mikac*
Filip Dragović**

Mass migration: challenges, implications and the way forward

150

SUMMARY: From the position of transit and destination countries, mass and uncontrolled migrations present large and very often insurmountable challenge, which is observed in fundamentally different ways by different actors. Such situation helps creating an incomplete picture of the phenomenon itself. Today, mass migrations are caused by mixed *push* and *pull* factors – from the combination of war, ethnic intolerance, the lack of public security, climate change and poverty to those (pull) factors which signify just the opposite to their (migrants') current situation and environment. Although EU member states need large number of immigrants due to demographic and labor shortages, these countries (and the EU) do not possess available, effective and feasible strategic plans, developed skills or the capacity to accommodate a large number of migrants, as we have already witnessed during 2015 and early 2016. The subject of research and analysis in this paper are migration policies and relations towards migrants at the EU level, the level of certain important member states and countries of the so-called Balkan route.

KEY WORDS: Migration policies, migrants, crisis, the European Union, the Balkan route

* Robert Mikac, PhD, Faculty of Political Science, University of Zagreb.
E-MAIL: robert.mikac@fpzg.hr

** Filip Dragović, PhD, Regional Advisor of the United Nations Development.
E-MAIL: filadragovic@gmail.com

Literatura

- Biscop, S. 2004. "The European Security Strategy – Implementing a Distinctive Approach to Security". Brussels: Royal Defence College, Security&Strategy, Paper No.82.
- Dnevnik.hr. 2010. "Merkel: Multikulturalizam u Njemačkoj je propao", 17. listopada 2010. Dostupno na: <http://dnevnik.hr/vijesti/svijet/merkel-njemacki-koncept-multikulturalnog-drustva-je-propao.html>, (11.12.2016.)
- Dnevnik.hr. 2016. "Od dolaska nećete imati ništa. Što je danas Europa poručila ilegalnim migrantima?", 3. ožujka 2016. Dostupno na: <http://dnevnik.hr/vijesti/svijet/donald-tusk-porucio-ilegalnimigrantima-da-ne-dolaze-u-europu-428576.html>, (14. 8. 2016.)
- Dragović, F., Mikac, R. 2011. Stvaranje sigurnosnih politika Europske unije. *Policija i sigurnost* (21), 1: 22-48.
- Dragović, F., Mikac, R. 2012. "Migration Impacts Security", George C. Marshall Center: per Concorrdiam, str. 14.-21.
- Europska komisija. 2015a. Europski program sigurnosti: stvaranje uvjeta za uspostavu sigurnosne unije. Bruxelles: Publication Office of the European Union. Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf, (8.8.2016.)
- Europska komisija. 2015b. "Europski migracijski program", Bruxelles: Publication Office of the European Union Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_hr.pdf, (12.9.2016.)
- Europsko vijeće. 2010. Strategija unutarnje sigurnosti Europske unije. Brussels: Publication Office of the European Union. Dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/sto5/sto5842-re02.en10.pdf> (20.07.2011.)
- Grga, I. 2014. Neki pravno-politički aspekti migracijskog prava u Europskoj uniji i Hrvatskoj. U: *Stranci pred vratima Europe*. Zagreb: Pan liber, str. 137.-165.
- International Organization for Migration. 2010. World Migration Report 2010 the Future of Migration: Building Capacities for Change. Dostupno na: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf. (6.9.2011.)
- Kristović, I. 2016. "Tusk: Nema alternative poštivanju schengenskih pravila", Večernji.hr, 2. ožujka 2016. Dostupno na: <http://www.vecernji.hr/hrvatska/tihomir-oreskovic-i-donald-tusk-razgovaraju-u-banskim-dvorima-1064825>, (13.8.2016.)
- Mikail, B. 2013. Refugees in the MENA region: what geopolitical consequences?. FRIDE, POLICY BRIEF - N° 162 - JULY 2013.
- Rischard, J. F. 2005. *Točno u podne (20 globalnih problema - 20 godina za rješavanje)*. Zagreb: Golden Marketing-Tehnička knjiga
- Reflection Group. 2010. Project Europe 2030 – Challenges and Opportunities. Luxembourg: Publication Office of the European Union. Dostupno na: <http://www.reflectiongroup.eu/>

151

Robert Mikac,
Filip Dragović
*Masovne migracije:
izazovi, posljedice
i put naprijed*

wp-content/uploads/2010/05/
reflection_en_web.pdf, (2.11.2011.)

Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T. 2016.
Migracijska i izbjeglička kriza –
Sigurnosni izazovi za EU. *Policija i
sigurnost* (25), 1: 14-41.

Vesti-online.com. 2011. I Sarkozy u
“horu” protiv multikulturalnosti.
11. veljače 2011. Dostupno na:
[http://www.vesti-online.com/
Vesti/Svet/116507/I-Sarkozy-u-
horu-protiv-multikulturalnosti,](http://www.vesti-online.com/Vesti/Svet/116507/I-Sarkozy-u-horu-protiv-multikulturalnosti)
(11.12.2016.)

Vlada Republike Hrvatske. 2007.
Migracijska politika Republike
Hrvatske za 2007./2008. godinu.
Narodne novine, broj 83/2007, 10.
kolovoza 2007.

Vukadinović, R., Čehulić, L. 2005.
Politika europskih integracija.
Zagreb: Topical

152
Forum za
sigurnosne studije
GOD. 1, BR. 1

PREGLEDNI RAD

Mirza Smajić*

Sigurnosni aspekti migracijske krize: između humanosti i oblikovanja novih “umjetnih” manjina

* Doc.dr.sc. Mirza Smajić, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
E-MAIL: mirza.smajic@fpn.unsa.ba

SAŽETAK: Autor u tekstu analizira utjecaj migracijske krize na Europsku uniju kroz sigurnosnu i politološku dimenziju, te recepciju tog diskursa kod političkih elita i građana. Pritom posebno naglašava humanitarnu, ali i sigurnosnu dimenziju percepcije imigranata, izbjeglica i tražitelja azila kao nekih novih “umjetnih” manjina u Europskoj uniji. S druge strane, takvi procesi sve se više izražavaju kao prijetnja sigurnosti oličena u povećanju ksenofobije i razisma, dok pojedine političke elite u Uniji imigrante percipiraju kroz prizmu “antigradana”. Nadalje, u tekstu se analizira proces sekuritizacije identiteta izbjeglica, koji se kroz govorni akt u pojedinim zemljama članicama EU karakteriziraju kao prvenstveno sigurnosna ugroza, što za posljedicu ima povećanje nasilja nad manjinama i negativno se reflektira na unutarnju koheziju Europske unije te njezinu sposobnost da upravlja migracijskom krizom. Na kraju, polazeći od određenih teorijskih i empirijskih postavki, autor želi ponuditi sveobuhvatan pregled migracijske krize na europskom tlu u cilju smanjenja negativne reverzibilnosti na ostvarivanje prava manjina u Europskoj uniji.

KLJUČNE RIJEČI:
Izbjeglička kriza,
sekuritizacija,
deteritorijalizacija,
Europska unija, nove
manjine

Teorijske raprave o novoj sigurnosnoj paradigmi

Suvremeno globalno okruženje karakteriziraju novi oblici globalizacije utemeljeni kao “transgranični proces koji zahvaća politiku, demografiju, ekonomiju, ekologiju, sigurnost, komunikologiju, kulturu (...)” (Ćurak, 2002:55). Kao posljedica ovakvih procesa javlja se potreba za interesno-globalnim udruživanjem, stvaranjem novih globalnih igrača i suvremenih sigurnosno-političkih odnosa i procesa. Nadalje, suvremeni politički, ekonomski, vojni, tehnološki, te općedruštveni tokovi “marginalizirali” su tradicionalno promatranje koncepta sigurnosti. Novi koncept sigurnosti podrazumijeva i novi okvir analize kroz multidisciplinarni i višesektorski pristup pitanjima sigurnosti. Kako ističu Ole Waever i Barry Buzan, nova analiza sigurnosti razvila se “prema centru, postajući tako vodeća ideja nad prethodno najvišim ciljevima poput obrane i nacionalnog interesa” (Waever, Buzan, 2010: 437). Tretiranje sigurnosti ukazuje na činjenicu da nije samo država ta koja može biti subjekt sigurnosnih prijetnji, već to mogu biti građani, pa čak i pojedinci i sve ostale društvene kategorije. Upravo ta situacija, kod zastupnika tzv. “proširivača” na čelu sa Barryjem Buzanom, zahtijeva produblivanje agende sigurnosnih studija na horizontalnoj i vertikalnoj ravni.¹

Iz konstituiranja višesektorskog pristupa pitanjima sigurnosti koji, osim vojnog, uključuje još četiri nevojna sektora, proizlazi i širi spektar sigurnosnih prijetnji koje mogu biti vojnog, političkog, ekonomskog i društvenog karaktera. Posthladnoratovsko razdoblje karakteriziraju vojne, ekonomske, političke i društvene integracije koje su se razvile u sektore sigurnosti. Većina europskih zemalja sigurnost percipira kao nevojni pojam pa iz toga proizlazi da su suvremene prijetnje sigurnosti po prirodi nevojne.² Ovakva percepcija vrijednosti predstavlja rezultat šireg shvaćanja koncepta sigurnosti (multisektorski pristup), jer, osim političko-socijalnih dimenzija, europska sigurnost nakon bipolarne ere aktualizirana je kroz još tri njene dimenzije i to: vojnu, gospodarsku i humanitarnu, gdje važno mjesto u toj koncepciji predstavljaju zaštita univerzalnih ljudskih prava i temeljnih sloboda, demokracija i vladavina prava (Grizold, Tatalović, Cvrtila, 2008: 32-33). S tim u vezi, Christopher M. Dent naglašava da je došlo do porasta težnje za ekonomskom sigurnošću, odnosno “pomaka s geopolitike na geoekonomiju, s vojnih supersila na ekonomske supersi-

- ¹ Horizontalna dimenzija promatranja se, osim vojnog, odnosi na politički, ekonomski, socijalni i ekološki sektor, a vertikalna dimenzija se odnosi na proširenje referentnih objekata koja se odnose na pitanja sigurnosti.
- ² Prema Europskoj sigurnosnoj strategiji (2003) izazovi i ključne prijetnje Europskoj uniji predstavljaju: terorizam, proliferacija oružja za masovno uništenje, regionalni sukobi, neuspjele države i organizirani kriminal (izvor: <http://ccmr-bg.org/eubezbednost/pdf/03.%20Evropska%20bezbednosna%20strategija.pdf> (01. 08. 2016)).

le, te sa političko-ideološkog natjecanja na ekonomsko natjecanje” (Dent, 2010: 235). Upravo tzv. ekonomsko-političko-sigurnosne³ veze i interesi ‘90-ih godina 20. stoljeća (institucionaliziranje Europske unije i širenje NATO-a) oblikovali su novi sigurnosni kompleks. Izravne implikacije procesa globalizacije dovele su do toga, kako Collins (2010: 18) naglašava, da unutrašnja pitanja dobijaju vanjski karakter, a vanjska unutrašnji. Ova matrica potvrdila se i nakon terorističkih napada 11. rujna 2001. godine u SAD-u, nakon čega je došlo do radikalne promjene nacionalne, ali i međunarodne razine sigurnosti u borbi protiv suvremenih sigurnosnih prijetnji.

Razumijevanje suvremenog svijeta, njegovih međuljudskih, međunarodnih i unutrašnjih odnosa, zasnovanih na principima integracije, udruživanja, razdruživanja i razvoja tehničko-tehnološkog, ekonomskog i financijskog okruženja, podrazumijeva i novu ulogu državne politike, prvenstveno na području sigurnosti. U tom smislu, prostor ili sredina unutar koje se države nadmeću u svojoj moći i gdje se događaju glavna međunarodna zbivanja nazivamo međunarodnom zajednicom. Djelovanje međunarodne zajednice i njenih aktera zasniva se na principu međuzavisnosti, koji može rezultirati pozitivnim ili negativnim događajima za sigurnost jedne države ili šire geografske regije. Joseph Nye naglašava da vladini dužnosnici oblikuju vanjsku politiku države koja se susreće sa rastućom punoćom globalizma, gustinom mreža međuzavisnosti, što, prema autoru, znači da posljedica događaja u jednoj geografskoj regiji, ili ekonomska ili ekološka (sigurnosna op. ct.) dimenzija, mogu imati duboke posljedice u drugim geografskim regijama, u vojnim ili društvenim dimenzijama (Nye, 2006:255). Pretvaranje i oblikovanje globalnog svijeta utemeljeno na transgraničnim procesima Beck naziva *novom igrom* i naglašava da stara igra koju naziva *nacionalnom državom* više nije moguća, jer se stvaraju novi oblici i prostori djelovanja,⁴ čija je posljedica *pojava novih igrača, novih uloga, novih resursa, nepoznatih pravila, novih proturječnosti i konfliktata* (Beck, 2004: 23). Današnje razdoblje karakteriziraju i nove sigurnosne prijetnje, čime je redefinirana i desuverenizirana uloga države, upravo zbog transnacionalnog karaktera prijetnji.

Radi potpunije teorijske analize bitno je naglasiti osnovne karakteristike suvremenog shvaćanja sigurnosti koje su oblikovale međunarodno, odnosno globalno sigurnosno okruženje:

- 3 U tom kontekstu, Mohammed Ayoob naglašava da varijable od ekoloških do gospodarskih interesa obuhvaćaju sigurnosnu arenu, ali da njihov utjecaj mora biti filtriran kroz političku scenu kako bi postali dio sigurnosne paradigme u doba globalizacije (Ayoob, 2005: 10). Takve primjere međuzavisnosti država upravo pronalazimo u djelovanju EU i NATO-a.
- 4 Beck govori o sljedećem: 1. geografsko širenje i rastuća gustoća međunarodnog djelovanja, globalna umreženost financijskih tržišta i rast moći transnacionalnih koncerna, 2. informacijsko-komunikacijsko-tehnološka neprekidna revolucija, 3. univerzalni zahtjevi za ljudskim pravima, 4. pitanje globalnog siromaštva, 5. postinternacionalna, policentrična svjetska politika (Beck, 2003: 29).

1. Stvaranje novih nacionalnih država koje imaju pretežito heterogenu etničku strukturu stanovništva; porast nacionalizma, ksenofobije i patriotizma;
2. Novi val demokratizacije svijeta kao globalni proces;
3. Policentrična struktura svijeta, transnacionalni (nedržavni) akteri i njihova moć utjecaja na nacionalne i nadnacionalne odnose;
4. Redefiniranje koncepta sigurnosti (multisektorski pristup, regionalni sigurnosni kompleks), stvaranje i jačanje nadnacionalnih sigurnosnih struktura;
5. Pojava novih sigurnosnih prijetnji (političke, ekonomske, vojne, tehnološke) koje nadilaze nacionalno-suverene teritorije i sve više destabiliziraju političke elite slabih država, što može biti generator političkih, ekonomskih i sigurnosnih kriza;
6. Pitanje daljnjeg vojno-političkog egzistiranja NATO-a u multipolarnom svijetu na jednoj, ali i djelovanja zajedničkog europskog sigurnosnog prostora na drugoj strani;
7. Nove regionalne sigurnosne pojave i procesi (Sjeverna Afrika, Bliski Istok, Sirija) i njihove ekonomske, sigurnosne i političke posljedice u svijetu.

Ove činjenice intenzivirale su potrebu za jačanjem nadnacionalnih odnosno međunarodnih (globalnih) sigurnosnih struktura, koje će preuzeti ulogu očuvanja svjetskog mira i sigurnosti. U tom kontekstu, suvremene prijetnje sigurnosti ne poznaju nacionalne ili teritorijalne granice, što je zasigurno izravan produkt internacionalizacije tržišta i informacija. Kritičari toka globalizacije kao socijalnu cijenu denacionalizacije i diskreditiranja moći nacionalne države vide u povećanju raznih oblika društvene patologije, čime su sigurnost i socijalno blagostanje najveći nedostatak suvremenih nacionalnih država (Stojanović, 2007: 112). Međutim, upravo prostorna i geografska heterogenost sigurnosnih prijetnji nadilazi nacionalne države, što dovodi do toga da države svoje nacionalne sigurnosne probleme ne mogu analizirati ili riješavati samostalno, već samo kroz skup država čiji su sigurnosni problemi povezani (Buzan, Waever, 2003: 40-45). U tom kontekstu, važnu ulogu u kreiranju stabilnosti i sigurnosti igraju i regionalne organizacije. Teorija regionalnog sigurnosnog kompleksa (Buzan, Waever, De Wilde, 1998) naglašava važnost regionalne suradnje u suvremenim sigurnosnim analizama, s ciljem unaprijeđenja odnosa između država i odnosa između određenih regija. Ako promatramo sa povijesnog aspekta, Europa je bila središte klasnih, etničkih i imperijalističkih sukoba i promjena u svijetu. Ne zanemarujući ove činjenice, Europa danas predstavlja značajnu ekonomsku i regionalnu, ali ne i globalnu (sigurnosnu) silu.⁵ Međutim, zajedničke vrijednosti dvadeset i osam

- 5 Mario Telo naglašava značaj i ulogu Europske unije na globalnoj razini i to na

članica EU prvenstveno su vidljive kroz ekonomsko-socijalne integracije, ali bez jedinstvene vanjsko-političke i sigurnosne matrice. U tom segmentu još uvijek prevladavaju nacionalni nad zajedničkim interesima, odnosno neslaganja oko vanjsko-političkih i transatlantskih (sigurnosnih) prioriteta, posebno na području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Iako je Europska unija još 2003. godine usvojila Europsku sigurnosnu strategiju, odnosno 2010. godine i Strategiju unutarnje sigurnosti 2010-2014,⁶ time je pokazala malu dozu "zrelosti", te još uvijek nije uspjela izgraditi svoj autonomni sigurnosni sustav. U prilog ovome govore i pojedini slučajevi migracijske i izbjegličke krize (2015.) koji su pokazali nejedinstvo i tromost Unije u iznalaženju rješenja krize.

Promatrano iz drugog kuta, a u iznalaženju odgovora na migrantsku krizu, potrebno je napomenuti da u ranim '90-im godina prošlog stoljeća, geopolitička stabilnost kao produkt hladnog rata prvenstveno na području Europe iznova je dala mogućnost o razumijevanju uzroka ljudske ranjivosti⁷ (Owen, 2010: 39). U tom smislu, suvremeni autori ukazuju na razloge produbljivanja i proširivanja koncepta sigurnosti od države do pojedinca (humanocentrični pristup), uključujući novi koncept nazvan ljudska sigurnost.⁸ Snažna potreba razvoja koncepta ljudske sigurnosti pronalazi se prvenstveno na tlu Europe, odnosno Europske unije koja je još 2004. godine usvojila doktrinarni dokument "A Human Security Doctrine for Europe"⁹ koji definira i detaljno objašnjava namjeru da "izgradi sigurnosnu politiku na doktrini ljudske sigurnosti sa ciljem da zaštiti pojedince kroz ojačanje zakona i humanitarnu pomoć uz povremenu upotrebu sile" (Liota, Owen, 2007: 18). Ovakav diskurs pronalazi se i kod drugih autora, koji

osnovu tri faktora: (1) ekspanzivna snaga i miran suživot kroz suradnju između susjednih država i širenje regionalne stabilnosti; (2) posebnost funkcioniranja socioekonomskog modela; (3) širenje demokracije i ljudskih prava kroz multilateralne institucije i zajedničke vrijednosti (Telo, 2006: 2-3).

6 Više na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010DC0673>

(26. 07. 2016.)

7 Prema Batterbyju i Siracusu, prijetnje za ljudsko blagostanje nesumnjivo su veće prema broju i opsegu danas nego kad je nastajao sistem Ujedinjenih nacija 1945. godine. Oni zaključuju da se skala sigurnosnih izazova rapidno povećala rastom tehnologije i sofisticiranog oružja, što sigurnosne prijetnje prenosi unutar i van nacionalnih granica (Batterby i Siracusa, 2009: 9).

8 Razlozi oblikovanja ljudske sigurnosti trebaju činiti okosnicu povezivanja sukoba i razvoja, odnosno glavni fokus treba usmjeriti na sprječavanje glavnih uzroka, a ne samo na krizni dio upravljanja sukobom. Najnovija manifestacija tog trenda, kako primjećuje Kerr, jest usmjerenost na svladavanje međunarodnog terorizma vojnim sredstvima nauštrb sprječavanja globalnog siromaštva kao problema nezavisnog od njega, iako ponekad povezanog s terorizmom (Kerr, 2010: 115).

9 Više na: <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/CSHS/humanSecurity/barcelonaReport.pdf> (03. 11. 2016.)

naglašavaju da su se osim političko-socijalnih dimenzija, od završetka hladnog rata razvile i tri bitne dimenzije europske sigurnosti: vojna, gospodarska i humanitarna (Grizold, Tatalović, Cvrtila, 2008: 32). S druge strane, u kontekstu razvoja humane dimenzije sigurnosti, ističu se karakteristike savremenih sigurnosnih prijetnji i procesa u koje se prvenstveno ubrajaju progoni ljudi na nacionalnoj, vjerskoj, etničkoj i rasnoj osnovi, što za posljedicu ima veliki broj izbjeglica i raseljenih osoba. Rasprave oko obnove humano-centričnog koncepta u teorijskom, ali i praktičnom smislu, aktualizirale su se posebno nakon određenih događaja tokom 2011. godine na prostoru Sjeverne Afrike i Azije, poznatije kao "arapsko proljeće". Tu se prije svega misli na promjenu režima u Libiji, Egiptu, Tunisu i Alžiru, a posebno na području Sirije, gdje se kao posljedica javio i građanski rat. Očekivani događaji kroz smjenu nedemokratske vlasti u tim državama nisu dali niti donijeli željene efekte promjene. Čak štoviše, posljedice neuspjeha smjene dovele su do unutrašnjih, regionalnih pa i globalnih poremećaja i nestabilnosti. Kao produkt takvog stanja, odnosno nemogućnosti "života bez straha", raznih oblika nasilja nad ljudima, kršenja ljudskih prava i sloboda, te neriješenih povjesnih razlika većina stanovnika tih područja pokušala je emigrirati prema zapadnoj Europi (Tatalović, Malnar, 2015: 23-24).

Migracijska kriza: humanost vs. sekuritizacije politike azila i migracija

Migracije kao društveni fenomen generirane su najčešće određenim socijalnim odnosno društvenim devijacijama na određenom prostoru ili teritoriju. Početak 21. stoljeća obilježen je pojavom i rastom tzv. fragilnih država. U biti se radi uglavnom o konfliktnim i (ili) postkonfliktnim državama "čije centralne institucije nisu u mogućnosti da vrše efektivnu upravu i kontrolu nad svojim teritorijem" (Beridan, Turčalo, Smajić, 2011: 525). Upravo ovakvi geopolitički fenomeni pokazali su se kao destabilizirajući faktor na regionalnoj i (ili) globalnoj razini. Iako se općenito smatralo da će početak 21. stoljeća ublažiti nasilje, određeni događaji na jugoistoku Europe i Bliskom Istoku, u Latinskoj Americi i Aziji, odnosno pitanja koja su pretežno unutrašnjeg karaktera, postala su nova prijetnja globalnoj sigurnosti i ljudskom blagostanju. Ovakve promjene u znatnoj su mjeri zahtijevale iznalaženje novih strategija izgradnje mira i rješavanja prirode konflikta, do potpune demokratizacije društva i države. Između ostalog, ovakvi događaji reflektirali su se na unutrašnje i vanjske politike demokratskih država, što se osobito odrazilo na međunarodnu politiku i sigurnost. Ovi procesi su među kritičarima izazvali teorijsku i praktičnu dilemu budućeg razvoja i shvaćanja demokracije kao "sigurnost ili kao oslo-

bađanje” (Whitehead, 2001: 11-16), posebno u percepciji “*hobbesovskog*” *anarhičnog svijeta* i *postmodernog raja*. Zasiurno je da su procesi demokratizacije u drugoj polovini 20. stoljeća poprimili globalnu pojavnost i demokraciju učinile najvažnijim dostignućem civiliziranog svijeta. Događaji koji su uslijedili na pojedinim područjima pokrenuli su migracijske, ali i izbjegličke valove koji su kulminirali sredinom 2015. godine.

Prema dostupnim analizama, migracijski valovi kretali su se kroz nekoliko glavnih pravaca, odnosno ruta prema zemljama Europske unije. Tu prije svega ubrajamo zapadno-mediteransku rutu (Maroko, Alžir), centralno-mediteransku rutu (Tunis, Libija), zapadno-balkansku rutu (Makedonija, Srbija, Hrvatska, Slovenija, Mađarska), istočno-mediteransku rutu (Turska-Grčka), istočnu rutu (Rumunjska, Bugarska, Češka Republika, Slovačka, Poljska) te rutu na sjevernom dijelu europskog kontinenta (Bjelorusija, Ukrajina, Latvija, Litva, Finska).¹⁰ Najveće kretanje migranata i izbjeglica i broj ilegalnih prelazaka granica zabilježeni su na zapadno-balkanskoj i istočno-mediteranskoj ruti. Primjerice, prema podacima FRONTEX-a na “balkanskoj ruti” tijekom 2009. i 2010. godine zabilježeno je oko 3.000 ilegalnih prelazaka granice, tijekom 2011. taj broj iznosio je 4.650, tijekom 2012. bio je 6.390, da bi se drastično povećao prvo 2013. godine na 19.950, zatim 2014. na 43.360 te doživio vrhunac tijekom 2015. godine sa 764.038 ilegalnih prelazaka granice.¹¹ Nadalje, aktualni podaci za razdoblje siječanj-lipanj 2016. godine jasno pokazuju daljnji trend povećanja ilegalnih prelazaka granice na zapadno-balkanskoj ruti (119.511), istočno-mediteranskoj ruti (162.563) i centralno-mediteranskoj ruti sa više od 70.000 ilegalnih prelazaka granice.¹² Međutim, iako se radi o velikim kretanjima migranata, većina se nalazi izvan granica Unije. Podaci UNHCR-a pokazuju da je u razdoblju od 2011. do rujna 2015. godine samo 10%, prvenstveno sirijskih izbjeglica, zatražilo azil u jednoj od zemalja članica Unije, dok se procjenjuje se da oko 4 milijuna ljudi se nalazi u Turskoj, Libanonu, Jordanu itd. (prema UNHCR, 2015 u: Baričević, 2015: 4). Na prvi pogled se čini, a posebno ako sagledamo samo podatke tzv. zapadnobalkanske rute iz 2015. godine, da su migrantska i izbjeglička kriza prouzrokovale ozbiljne političke, sigurnosne, ali i humanitarne probleme za samu Uniju, ali i zemlje na toj ruti. Vrlo značajno je napomenuti da se migrantska i izbjeglička kriza pojavila kada se Europska unija nalazila u određenom sigurnosnom i administrativnom vakuumu, ponajprije u kontekstu suspenzije Schengenskog spo-

10 Više o migracijskim rutama na: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (02. 08. 2016.)

11 <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (02. 08. 2016.)

12 <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (02. 08. 2016.)

razuma od strane pojedinih članica (Danska, Francuska) na jednoj, i traganja za jedinstvenim europskim odgovorom na terorizam na drugoj strani. Ovdje se jasno vidi da su pitanja nacionalne u odnosu na “zajedničku” sigurnost Unije postala primarni interes političkih elita. Ovakvo ponašanje zasigurno ne predstavlja temeljne principe organizacije Unije i ne vodi ka potpunom rješenju migracijske krize. Pojedini autori ovakvo ponašanje Unije i (ili) nacionalnih država smatraju šovinizmom, jer “...u ovoj krizi s izbjeglicama prekršeni su svi mogući postulati – od solidarnosti s državama članicama, poštovanja prava i teritorijalnog inegriteta država, zakon EU-a i međunarodnih propisa do demokratskih načela” (Mađarević, 2015: 112).

Iz povijesnog konteksta gledano, migracije su oduvijek imale pozitivan učinak na razvoj, međutim, u ovom slučaju one su dobile negativne konotacije i atribuciju od političkih, ali i određenih građanskih elita. S druge strane, a prije svega iz njemačkih poslovnih krugova, dolazile su pozitivne reakcije i “...naglašavalo se kako bi te ljude mogli iskoristiti za radnu snagu koja je potrebna Njemačkoj” (Dams, 2015 u: Mađarević, 2015: 108). Takvi stavovi, kao niti njemačka politika “otvorenih vrata”, nisu uspjeli ostvariti značajniji pomak u suradnji država članica u oblikovanju jedinstvene i konstruktivne politike prema migrantima. Nekonstruktivna i nesolidarna politika prema migrantima pokazala je da Unija još uvijek nije politički koherentno tijelo kada su u pitanju azil i migracije, te sigurnost općenito.

Ipak, postavlja se pitanje zašto je prostor Europske unije, koji je udaljen oko 3000 km od konfliktnih područja, a uzimajući u obzir način putovanja i transporta migranata i izbjeglica, postao krajnje određite. Vjerujemo da razlozi takvog postupanja leže u činjenici da je europski prostor oslobođen “organiziranog nasilja” i pruža osjećaj zajedništva, što je u mnogim drugim regijama ili dijelovima svijeta upitno, smatra Emmers (2010: 140). Ipak, može se ustvrditi da je Europska unija na neki način bila “iznenađena” i zatečena ovom krizom, unatoč činjenici da migracije na europskom tlu nisu ništa novo, jer su stoljećima bile prisutne i prema njima se različito odnosilo. No, posljednji migracijski i izbjeglički val (2015.) na granicama Europske unije posebno se izdvaja, iz razloga što su pokrenute i još uvijek traju brojne rasprave u političkim, stručnim i društvenim sferama. Svakodnevne rasprave o “migracijskim” pitanjima, te stanje sigurnosti uopće na nacionalnoj, ali i razini Unije, doveli su do aktualizacije tih pitanja. Jednostavnije rečeno, pojedine političke elite ova i slična pitanja predstavljale su kao egzistencijalnu prijetnju društvu i državi. U tom kontekstu, Ayhan Kaya u svojoj opsežnoj studiji o islamu, migraciji i integraciji (Globalno doba sekuritizacije) još iz 2009. godine analizira utjecaj migracija na europskom tlu i njihovu refleksiju na nacionalnu sigurnost pojedinih zemalja Europske unije. Istražujući tokove migracije posljednjih godina, Kaya zaključuje da je došlo do transformacije

politike sigurnosti i azila u zapadnom javnom prostoru (Kaya, 2009: 7). On naglašava da moderne države imaju sve veću tendenciju širenja straha od migranata, ne analizirajući razloge u njihovim državama, već ih se svrstava uz organizirani kriminal, trgovinu drogom, što u krajnjoj liniji predstavlja prijetnju. Ovakve tendencije povećale su "upotrebu rasističke i ksenofobične terminologije" u javnom prostoru Zapadne Europe (Kaya, 2009: 8). Upravo to je proizvod sekuritizacije migracije ili kako on naglašava *stigmatizacije migranata*, definirajući ovo kao glavnu sigurnosnu prijetnju i na kraju zaključuje da: "Proliferacija granične kontrole, represije nad strancima i tako dalje, ima manje veze sa zaštitom, a više sa političkim pokušajima da neke segmente biračkog tijela uvjeri u dokaze o konkretnim mjerama poduzetim kako bi se povećala sigurnost" (Kaya, 2009: 10). U prilog ovoj tvrdnji govore i rezultati pokrajanih izbora u SR Njemačkoj održanih početkom 2016. godine. Primjerice, novoformirana politička stranka "Alternative für Deutschland",¹³ koja se deklarira kao konzervativno-liberalna stranka, osvojila je u pojedinim pokrajinskim parlamentima i 25% mandata (Sachsen-Anhalt).¹⁴ Politički uspjeh ove stranke zasniiva se ponajprije na antimigracijskoj politici, tradicionalnim društvenim i identitetskim vrijednostima i antieuropskoj politici. Ilustracije radi, predizborni plakati pozivali su glasače da glasuju za "sigurnost svoje djece i kćerki", te su sadržavali parole poput: "...znamo što znači kada se ne pazi na Islam..."; "...mi nismo svjetska socijalna udruga"; "...sigurne granice umjesto bezgraničnog kriminala". Ovakve i slične poruke očigledno sadrže ksenofobne i antimigrantske elemente koji jasno pozivaju na mržnju i oblikovanje nove "umjetne" manjine u Njemačkoj. S druge strane, sličan ili pak indikativniji primjer sekuritizacije ilegalnih migracija pronalazimo u Mađarskoj. Zbog velikog priljeva izbjeglica tijekom 2015. godine iz Srbije, mađarska vlada na čelu sa premijerom Orbanom igradila je žičanu ogradu na granicama sa Srbijom i Hrvatskom, s ciljem fizičkog sprječavanja ulazka ilegalnih migranata na njihov teritorij. Kao argument za ovakav postupak premijer i vlada Mađarske su navodili da "...stanovnici žele zaštitu državne granice, obranu teritorija i kontrolu situacije... te da "...izbjeglički val prijete europskim kršćanskim korijenima..." (Mađarska vlada, 2015 u: Tatalović, Malnar, 2015: 27).

U konačnici, vidljivo je da se sekuritizirajući diskurs vrlo brzo etablirao kod pojedinih političkih elita unutar Unije. Između ostalog, opsežnu studiju o sekuritizaciji migracija pronalazimo i kod J. Huysmansa u tekstu "Politika nesigurnosti – strah, migracije i azil u EU". Autor svoju teorijsku analizu ne zasniva na migracijskim studi-

13 https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/05/2016-06-27_afd-grundsatzprogramm_web-version.pdf (02. 08. 2016.)

14 Više na: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlen-2016-die-ergebnisse-der-landtagswahlen-im-ueberblick-a-1082093.html> (02. 08. 2016.)

jama već na sigurnosnim studijama. Osobito analizira značaj razvoja sekuritizacije ovog pitanja i političko-sigurnosnog diskursa o migracijama u Europskoj uniji kroz tri postavke: (1) da je to instrument u borbi za političku moć i legitimitet, (2) da je sigurnost važan resurs implementacije politike i (3) kroz značaj države u ostvarivanju i zaštiti građana (Huysmans, 2006: 42-45). Posebno je važno naglasiti da vladajuće političke elite u ostvarivanju svojih interesa putem modela sekuritizacije vrlo često dolaze u sukob sa temeljnim europskim, ali i općenito demokratskim vrijednostima, koje garantiraju ljudska prava i slobode. Kao odgovor na ovakva kretanja u javnom prostoru pojavljuju se valovi ksenofobije, porast govora mržnje i desno orijentirana radikalizacija. U iznalaženju rješenja na ovakvo unutrašnje stanje zasigurno je da Unija treba i mora jačati svoje zajedničke kapacitete, kroz konkretne politike i planove sprječavanja i eksternalizacije ovog pitanja, sa posebnim fokusom na integraciju i zajedništvo. U tom kontekstu, pojedini autori predlažu dva konkretna cilja: "(1) smanjenje radikalizacije migranata, ali i europskih građana; (2) omogućiti migrantima da vide pozitivan cilj integracije u novo društvo" (Tadić i dr., 2016: 30).

Zasigurno je da je ova kriza postala najveći politički i humanitarni izazov za cjelokupnu Europsku uniju, za njeno jedinstvo, ali i budućnost. Na kraju, potrebno je istaknuti nekoliko ključnih elemenata specifičnih za ovu migracijsku krizu:

- (1) Percepciju migracijske krize od strane građana u pojedinim državama EU, ali i sekuritizacijske tendencije unutar političkih elita;
- (2) Po opsegu tj. broju migranata, odnosno izbjeglica, prvenstveno sa Bliskog istoka, ovo je najveće migracijsko kretanje u Europi poslije Drugog svjetskog rata, specifično i po nizu ruta i načina transporta;
- (3) Slabost europskog sigurnosnog poretka (te politike azila i migracija);
- (4) Suradnja sa akterima izvan granica Europske unije.

Zaključak

U konačnici, izbjeglička i migracijska kriza reafirmirala je neodvojivost države, pojedinca i identitetske politike kao referentnih objekata sigurnosti, pokazujući da politički akteri svojim dikursom identitet pojedinca mogu pretvoriti u sigurnosni izazov za državu. Zbog toga je nužno smanjenje negativne reverzibilnosti na nacionalnoj, lokalnoj, ali i na razini Europske unije prema identitetskim pitanjima, koja jesu ili mogu biti dio migrantske i izbjegličke krize. Nadalje, ovo pitanje treba vratiti u jedan demokratski i zajednički politički diskurs i okvir

koji neće delegitimirati Uniju, niti njene članice. U protivnom, u budućnosti se mogu očekivati negativne političke posljedice po funkcioniranje same Europske unije, ali i po njene temeljne osnove i vrijednosti kao što su sloboda, sigurnost i pravda. Pretpostavke za ovakvo djelovanje podrazumijevaju harmoničan i koordiniran, te efikasan i efektivan plan na unutrašnjem, ali i vanjsko-političko-sigurnosnom angažmanu. U biti, promjene u strukturi i sustavu društvenog djelovanja odražavaju se na sektor sigurnosti, koju Tatalović analizira kroz divergentnost opće organizacije, odnosno organizacije koja postaje fleksibilnija, što rezultira time da se informacije maksimalno šire i dostupne su svima, a donošenje odluka je decentralizirano u odnosu na prethodno centralizirano i povjerljivo razdoblje (Tatalović, 2009¹⁵). To podrazumijeva veći stupanj interakcije svih referentnih objekata unutar Unije. Uspostava novog sustava vrijednosti zahtijevala bi uključivanje pitanja azila i migracije, koncepta multikulturalnosti, zaštite manjinskih prava, smanjenja ksenofobije i deradikalizacija na mikro i makro razini u svakodnevnom diskursu. To bi, da napravimo analogiju sa Gidensovim konceptom *blokiranog društva*,¹⁶ dovelo do demokratiziranja i desekuritiziranja ovih pitanja sa kojima se Europa trenutno susreće.

15 Predavanje prof. dr. Siniše Tatalovića, "Problemi međunarodne sigurnosti – asimetrični sukobi (ratovi)" na magistarskom studiju "Zaštita i spašavanje" na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu 18. siječnja 2009. godine.

16 Pod terminom "blokirana društva" Giddens podrazumijeva ona društva "u kojima posebni interesi ili strukturni konzervativizam, ili oboje, sprječavaju uvođenje neophodnih promjena" (Giddens, 2009:11).

Mirza Smajić*

Security Aspects of the Migration Crisis: Between Humanity and the Creation of New "Artificial" Minorities

SUMMARY: In this article author is analyzing influence of migration crisis on the European Union through security and political dimension, and reception of these discourses among political elite and citizens. Author's special attention is on humanitarian, but also on security dimension of perception of immigrants, refugees and asylum seekers as "new" artificial minorities in the European Union. On other hand, such processes are increasingly being portrayed as a security threat, embodied in the increase of xenophobia and racism, whereby some political elites in the EU perceive immigrants as "anti-citizens". Author also analyzes the securitization of refugees' identity, which is being presented (through the speech acts) as the security threat in some EU member states. The consequence of such developments is the increase of violence against minorities and the negative impact on the inner cohesion within the EU, as well as its capacities to manage the migration crisis. Finally, starting from theoretical and empirical assumptions, the author offers a comprehensive review of the European migration crisis in order to reduce the negative reversibility on achieving minority rights in the EU.

KEY WORDS: Refugee crisis, securitization, deterritorialization, European Union, new minorities

* Mirza Smajić, PhD, Faculty of Political Science, University of Sarajevo.
E-MAIL: mirza.smajic@fpm.unsa.ba

Literatura

- Baričević, V. 2015. Izbjeglička i migracijska pitanja kao izvor trajne krize europske unije: neuspjeh europskih politika azila i migracije. *Političke analize* (6), 23: 3-14.
- Battersby, P., Siracusa, J. 2009. *Globalization and Human security*. USA: Rowman& Littlefield Publishers Inc.
- Buzan B., Waeber, O., Wilde Jaap. 1998. *Security, A New Framework For Analysis*. London: Lynne Rienner Publisher.
- Buzan, B. and Wawer, O. 2003. *Regions and Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Waeber, O. 2010. Nakon povratka teoriji: Prošlost, sadašnjost i budućnost sigurnosnih studija, u: Collins, A. (ur.) *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Centar za međunarodne i sigurnosne studije FPZG i Politička kultura. str. 434-458.
- Beck, U. 2004. *Moć protiv moći u doba globalizacije*. Zagreb: Školska knjiga.
- Beck, U. 2003. *Što je globalizacija?*. Zagreb: Vizura.
- Beridan I., Turčalo, S., Smajić M. 2011. Međunarodna zajednica i izazovi humanoj sigurnosti u postkonfliktnom društvu, u: Zbornik radova *Dani kriznog upravljanja 2011*. Velika Gorica: Veleučilište Velika Gorica. str.524-539.
- Ćurak, N. 2002. *Geopolitika kao sudbina - Slučaj Bosna*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Dent, M. C. 2010. Ekonomska sigurnost, u: Collins A. (ur.) *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Centar za međunarodne i sigurnosne studije FPZG i Politička kultura. str. 233-254.
- Emmers, R. 2010. Sekuritizacija, u Collins, A. (ur.) *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Centar za međunarodne i sigurnosne studije FPZG i Politička kultura. str. 133-150.
- Tatalović, S., Grizold, A., Cvrtila, V. 2008. *Suvremene sigurnosne politike*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga.
- Gidens, E. 2009. *Evropa u globalnom dobu*. Beograd: Clio.
- Huysmans, J. 2006. *The Politics of Insecurity*. London-New York: Routledge.
- Nye S. J. 2006. *Kako razumevati međunarodne sukobe*. Beograd: Stubovi kulture.
- Stojanović, S. 2007. Proces denacionalizacije i bezbednost. *Vojno delo* (59), 3: 103-126.
- Kaya, A. 2009. *Islam, Migration and Integration*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kerr, P. 2010. Ljudska sigurnost, u: Collins, A. (ur.) *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Centar za međunarodne i sigurnosne studije FPZG i Politička kultura. str. 114-132.
- Madarević, E. 2015. *Izbjeglička kriza – najveći izazov za nacionalne države i Europsku uniju*. u: Notitia-časopis za održivi razvoj. Zagreb, str.101-115.
- Telo, M. 2006. *European Union, Global Governance, World Order*. New York: Palgrave Macmillan.
- Tadić, J., Dragović, F., Tadić, T. 2016. Migracijska i izbjeglička kriza – sigurnosni rizici za EU. *Policija i sigurnost* (25), 1:14-41.
- Tatalović, S. Malnar, D. 2015. Sigurnosni aspekti izbjegličke krize. *Političke analize* (6), 23: 23-29.
- Owen, T. 2010. Human security, u: Burgess P. (ed.): *The Routledge Handbook of New Security Studies*, London and New York: Routledge.
- Liota, P., Taylor, Owen. 2007. Smisao i simbolizam: Evropa preuzima ljudsku bezbednost. *Ljudska bezbednost*, V-1, str.7-27.
- Whitehead, L. (ed.) 2001. *The International Dimensions of Democratization*. New York: Oxford University Press.

Izvori

- <http://ccmr-bg.org/eubezbednost/pdf/03.%20Evropska%20bezbednosna%20strategija.pdf> (01.08. 2016.)
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010DC0673> (26. 07. 2016.)
- <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (02. 08. 2016.)
- https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/05/2016-06-27_afd-grundsatzprogramm_web-version.pdf (02. 08. 2016.)
- <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wahlen-2016-die-ergebnisse-der-landtagswahlen-im-ueberblick-a-1082093.html> (02. 08. 2016.)
- <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/CSHS/humanSecurity/barcelonaReport.pdf> (03. 11. 2016.)

Dragan Đukanović*

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

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

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

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

E-MAIL: dragandjuk@yahoo.com.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zapadnobalkanski manjinski spektar: komparativna analiza

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

Albanska iskustva

– položaj manjina u etnički izrazito homogenoj državi

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

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

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

01. 06. 2016. Dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/hrvatska-dostavila-srbiji-saglasnost-za-poglavlje-23> (22. 08. 2016.)

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

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

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

Bosna i Hercegovina

– etničke manjine na periferiji političkoga sustava

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Crnogorski multietnički habitus i položaj tamošnjih manjina

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

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

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

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

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

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

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

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

Manjine na Kosovu – između nepriznavanja i krajnje surove realnosti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13 Prema pojedinim medijskim najavama ovakvo stanje trebalo se promijeniti početkom rujna 2016. godine, kada se očekivala razmjena veleposlanika između Crne Gore i Kosova – BETA, 15. 07. 2016. Crna Gora i Kosovo početkom septembra razmjenjuju ambasadore. *Blic*. Beograd. 15.07.2016. Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/politika/crna-gora-i-kosovo-pocetkom-septembra-razmjenju-ambasadore/kyk2p4k> (22. 08. 2016.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konstantno inzistiranje susjeda na manjinskim pitanjima u Srbiji

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

21 M.S. Bugari blokiraju pristupanje Makedonije EU. *Večernje novosti*. Beograd. 11. 12. 2012. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:-409994-Bugari-blokiraju-pristupanje-Makedonije-EU> (22. 08. 2016.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

24 O različitim scenarijama po ovom pitanju vidjeti: D. Milinković. Koče nas Bugari i Rumuni. *Večernje novosti*. Beograd. 06. 05. 2016. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:603858-Koce-nas-i-Bugari-i-Rumuni> (22. 08. 2016.)

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

26 Prag za ulazak u Narodnu skupštinu za stranke i koalicije u Srbiji iznosi 5%, ali se on ne odnosi na manjinske stranke i njihove potencijalne koalicije. Vidjeti i: BETA. Hrvati traže garantovana mesta u Skupštini Srbije. *N1 Srbija*. Beograd. 02. 02. 2016. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a138989/Vesti/Vesti/Hrvati-zele-garantovana-mesta-u-Skupstini-Srbije.html> (22. 08. 2016.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

186

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 1, BR. 1

Dragan Đukanović*

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

187

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

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

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

Literatura

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

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

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

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

Dušan Janjić*

Kontekst manjinske politike u Srbiji

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

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

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

Dostignuća manjinske politike u Republici Srbiji

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

Dinamični etnički mozaik Srbije

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

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

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

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

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

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

4 Na primjer, Bošnjaci imaju etničku većinu u Tutinu (94,9%), Novom Pazaru (78,2%) i Sjenici (75,5%), kao i značajniji udio u Prijepolju (41,1%) i Priboju (23,0%). Podatak da samo u tri većinske općine živi 70,5% ukupnog broja Bošnjaka sa područja središnje Srbije jasno ilustrira stupanj njihove koncentracije u ovoj regiji; Albanci su teritorijalno gotovo potpuno koncentrirani u dvije općine gdje imaju apsolutnu etničku većinu: Preševo (89,1%) i Bujanovac (54,7%), u kojima (zajedno sa općinom Medveđa (26,2%)), živi čak 96,1% Albanaca. To ukazuje na izrazit proces nacionalne homogenizacije Albanaca; Pripadnici bugarske nacionalne manjine u općini Bosilegrad čine apsolutnu (70,9%), a u općini Dimitrovgrad relativnu većinu (49,7%). U Dimitrovgradu je, inače, koncentrirano više od dvije trećine (oko 68%) ukupnog broja Bugara; Vlasi, iako nemaju etničku većinu ni u jednoj općini, etnički su kompaktni u regiji istočne Srbije, gdje živi 94,3% ukupnog broja Vlaha središnje Srbije.

5 Prema podacima UNHCR-a, procjenjuje se da je od ukupno 15 milijuna izbjeglica u svijetu gotovo jedna petina (oko 2,5 milijuna) bila iz bivše Jugoslavije. Srbija i Crna Gora su tada zbrinjavale više od 500.000 izbjeglica, a dio njih svoj status je riješio dobivanjem državljanstva Srbije. Pored izbjeglica, SR Jugoslavija suočila se i s velikim brojem interno raseljenih osoba, kao specifičnim vidom prisilnih unutarnjih migracija. Riječ je o stanovništvu nealbanske nacionalnosti, koje se zbog političkih prilika iselilo sa Kosova (oko 187.000 u Srbiji).

6 Prema rezultatima Popisa stanovništva iz 2011. godine, u razdoblju od 2002. do 2011. godine u Srbiju se iz inozemstva doselilo 67,6 tisuća osoba, od čega je gotovo trećina iz Bosne i Hercegovine (31,0%). Od ostalih zemalja treba izdvojiti

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

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

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

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

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

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

7 Procjenjuje se da je od ukupnog broja znanstvenih i stručnih kadrova koji su u proteklih 25 godina emigrirali u inozemstvo, čak 70% emigriralo u razdoblju 1990-1993. godine.

8 Procjene bazirane na korigiranim rezultatima o ukupnom broju stanovnika Srbije (Svi podaci za Republiku Srbiju iskazani su bez podataka za AP Kosovo i Metohiju), dobivenog popisima provedenima 2002. i 2011. godine i o prirodnom priraštaju u posljednjem međupopisnom razdoblju, kao i podacima najbitnijih zemalja koje prihvataju emigrante iz Srbije, upućuju na neto migracijske gubitke od oko 11.000 osoba prosječno godišnje u razdoblju 2002-2011. godine (Nikitović, Predojević, Marinković, 2015).

9 Naime, nalazi istraživanja su pokazali da bi svaki četvrti ispitanik (26,4%) sigurno, a svaki šesti intervjuirani (15,2%) vjerojatno potražio posao u EU kada bi Srbija postala članica Unije. Spremnost da traže posao izvan Srbije u većoj mjeri pokazali ispitanici mlađi od 30 godina, visoko obrazovani, prozapravno orijentirani, oni koji potječu iz siromašnih obitelji, kao i oni koji vjeruju da boravak u inozemstvu pozitivno utječe na naše ljude (Bačević, 2011).

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

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

Društveno-politički kontekst

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom i političkom životu

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Izazovi društvenog i političkog položaja pripadnika nacionalnih manjina u Srbiji

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

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

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

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

¹⁵ Osnovni uzroci smanjenja ovog broja i udjela su sljedeći:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dušan Janjić*

Minority Policy Framework in the Republic of Serbia

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

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

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

PRILOZI:

TABLICA 1. Etnička struktura stanovništva, Srbija, 2011.

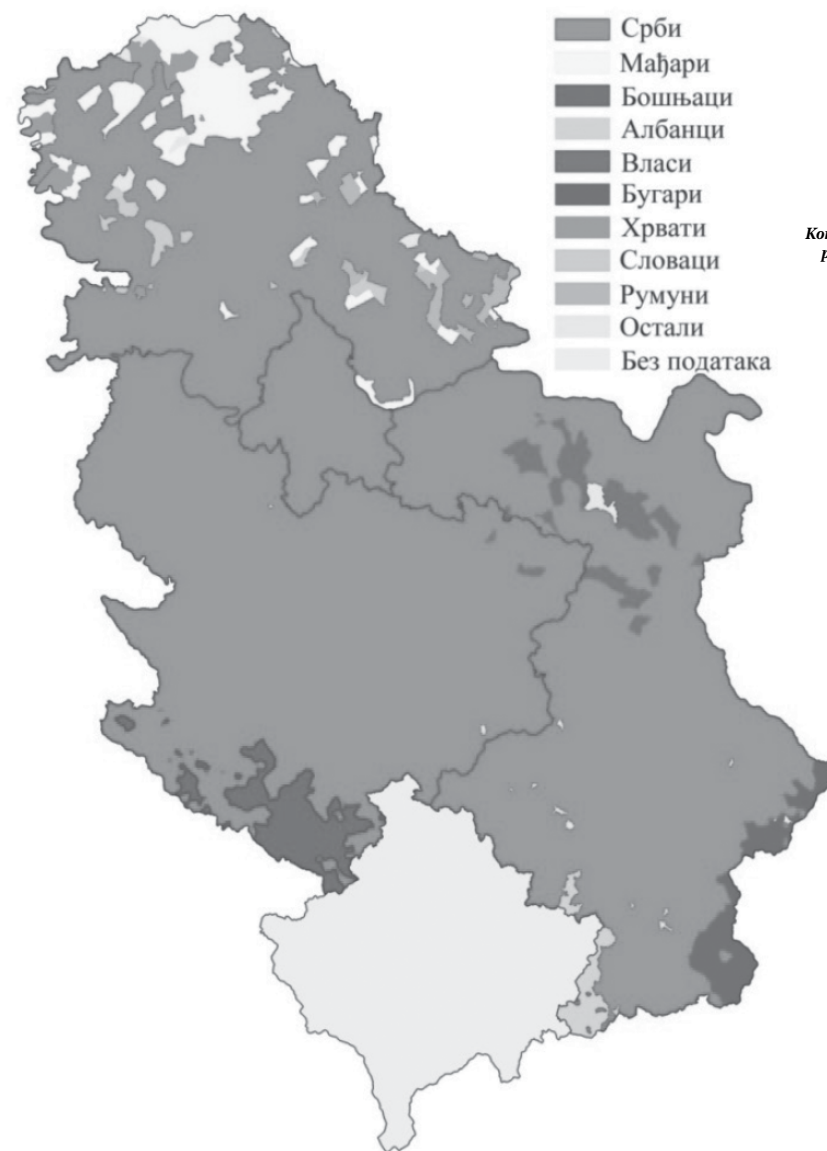
	Broj	Udio
Srbi	5988150	82,5
Albanci	73580	1,0
Bošnjaci	145278	2,0
Muslimani	22301	0,3
Mađari	253899	3,5
Makedonci	22755	0,3
Bugari	18543	0,3
Vlasi	35330	0,5
Jugoslaveni	23303	0,3
Romi	147604	2,0
Rumunji	29332	0,4
Slovaci	52750	0,7
Hrvati	57900	0,8
Crnogorci	38527	0,5

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

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

KARTA 1. Etnička struktura (većinsko stanovništvo po naseljima), Srbija, 2011.

Izvor: Marinković (2015)



Ksenija Marković*

Izazovi političke integracije nacionalnih manjina uz poseban osvrt na parlamentarne izbore 2016. godine u Srbiji**

Literatura

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

* Mag.pol. Ksenija Marković, istraživačica, Institut društvenih nauka, Beograd.
E-MAIL: ksenija.markovic86@gmail.com

** Rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru projekta: Društvene transformacije u procesu evropskih integracija – multidisciplinarni pristup (br. III 47010), koji financira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

SAŽETAK: Proces integracije promatramo kroz prizmu pravde, gdje je cilj integracije postizanje pravne i političke jednakosti između manjine i većine. U ovom radu polazi se od ideje da društvo čine dvije osnovne zajednice: kulturna i politička. Prateći ovu dihotomiju zaključuje se da i proces integracije ima dvije dimenzije: političku i društvenu. Proces integracije nacionalnih manjina podrazumijeva njihovo sudjelovanje (integriranost) u politički i društveni život zajednice (države) u kojoj žive. U prvom dijelu rada autorica predstavlja modele političkog predstavljanja nacionalnih manjina, kako bi utvrdila prednosti i mane svakog od njih. U drugom dijelu rada autorica analizira aktivnosti manjinskih stranaka na posljednjim parlamentarnim izborima u Srbiji, izborne programe koje predlažu i rezultate koje su ostvarile.

KLJUČNE RIJEČI: nacionalne manjine, pravo na političko predstavljanje, politička integracija, političke stranke nacionalnih manjina, izbori.

Uvod

Suočavanje s multietničnošću društva i rješavanje statusa nacionalnih manjina bio je veliki izazov i kamen spoticanja u procesu konsolidacije svih balkanskih zemalja. Politika integracije i mehanizmi zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina postali su dominantna tema na ovim prostorima tijekom procesa pomirenja nakon ratnih razaranja i uslijed napredovanja europskih integracija. Uspješna politika integracije neophodna je da bi se postigla demokratska stabilnost, kako u svakoj državi pojedinačno, tako i na razini regije.

Proces integracije zasniva se na poštivanju principa tolerancije i principa interakcije. Primjena ova dva principa podrazumijeva shvaćanje integracije kao dvostrukog procesa, koji pored zajamčenih prava podrazumijeva i postojanje dužnosti i obaveza koje imaju pripadnici etničkih zajednica kao članovi jednog društva.¹ Ideal integrativne manjinske politike je ravnopravnost u društvu, u kojem će svaki pojedinac imati ista prava, obaveze i, što je najvažnije, jednake šanse da sudjeluje u društvenom, političkom, ekonomskom i kulturnom životu. Politika integracije treba približiti interese većine i manjine i stvoriti osjećaj pripadnosti zajedničkom društvu, i na taj način ojačati društvenu koheziju te samim tim umanjiti opasnost od segregacije etničkih zajednica.

Proces integracije nacionalnih manjina podrazumijeva njihovo sudjelovanje (integriranost) u politički i društveni život zajednice (države) u kojoj žive. U ovom radu polazi se od ideje da u svakom društvu postoje dvije zajednice: kulturna i politička – te stoga sudjelovanje u javnom životu, odnosno politika integracije, ima dvije dimenzije: kulturnu i političku.

Kulturna dimenzija dominantno se odnosi na one aktivnosti koje su usmjerene na promoviranje i očuvanje identiteta nacionalnih manjina i predstavlja jedan segment društvene integracije. Društvena integracija treba ostvariti ideal multikulturnog društva i stvoriti društvo u kojem različitost nije teret niti problem koji se mora riješiti, već šansa za razvoj društva.

Politička dimenzija se odnosi na sudjelovanje u procesu donošenja odluka i na sudjelovanje u upravljanju državom, odnosno osigurano prisustvo pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne uprave, kako bi se osigurali uvjeti za izgradnju zajedničkih institucija koje će svi građani smatrati legitimnim. Pravo na političko predstavljanje i sudjelovanje u tijelima javne uprave dvije su dimenzije političke integracije nacionalnih manjina.

213

Ksenija Marković
*Izazovi političke
integracije nacionalnih
manjina uz poseban
osvrst na parlamentarne
izbore 2016. godine u
Srbiji*

1 Ljubljanske smjernice za integraciju raznolikih društava. Str. 14-25. Dostupno na: <http://www.osce.org/sr/hcnm/110500?download=true> (29. 07. 2016.)

Modeli političkog predstavljanja nacionalnih manjina i političke stranke – tko koga zastupa?

Političko predstavljanje nacionalnih manjina može se postići primjenom pet različitih modela. Prvi model podrazumijeva osnivanje manjinskih udruženja koje imaju formalnu ulogu u predstavljanju nacionalnih manjina. Prednost ovakvog pristupa je u tome što može dovesti do depolitizacije određenih odluka koje su relevantne za manjine, ali istovremeno može voditi isključivanju drugih manjina koje se nisu organizirale u udruženja ili isključivanju određene grupe (npr. žena) (Bieber, 2011: 11). Konačno, primjena ovog modela ne dovodi do političke jednakosti manjine i većine, jer ne postoji primjena afirmativnih mjera koje bi omogućile da manjine same biraju svoje zastupnike u tijelima zakonodavne ili izvršne vlasti.

Drugi model podrazumijeva postojanje posebnih institucija koje su službeni zastupnici interesa nacionalnih manjina. To su nacionalni savjeti (vijeća) nacionalnih manjina i najčešće se bave pitanjima kulturne autonomije. U praksi se pokazalo da je najveći izazov u primjeni ovog modela način izbora predstavnika savjeta – da li izravno ili posredno, preko stranaka, tko ima pravo glasa, hoće li ova tijela uzurpirati političke stranke i onemogućiti pravo sudjelovanja i drugim političkim opcijama (Bieber, 2011: 11).

Treći model podrazumijeva da se manjinski predstavnici biraju na listama stranaka većine. Ukoliko se interesi nacionalnih manjina artikuliraju kroz postojeće građanske stranke – primarno ne zastupaju samo interese nacionalnih manjina, lakše će se savladati etničke razlike i stvoriti uvjeti za povećanje stupnja inkluzivnosti u društvu (Bieber, 2011: 11). Međutim, najveća mana ovog modela, što i sam autor primjećuje, jest u tome što je njegova primjena pokazala da se najčešće ignoriraju interesi nacionalnih manjina ili se njima manipulira.

Konačno, nacionalne manjine mogu same osnivati političke stranke koje će zastupati njihove interese u zakonodavnim tijelima i koje će braniti njihova prava pred tijelima vlasti. Političke stranke nacionalnih manjina su etničke stranke koje primarno zastupaju interese zajednice koju predstavljaju i obraćaju se samo biračima koji su njihovi sunarodnjaci (Horowitz, 2000: 291). Ciljevi ovih stranaka ne razlikuju se mnogo od ciljeva većinskih stranaka. Ove stranke usmjerene su na dva cilja: prvi, sudjelovanje u vlasti kako bi mogli odlučivati ili utjecati na donošenje odluka o pitanjima koja su od vitalnog značaja za zajednicu koju predstavljaju; i drugi, pristup resursima i privilegijama koje donosi sudjelovanje u vlasti.

Pristalice zastupanja interesa manjinskih zajednica putem etničkih stranaka polaze od stava da postojanje etničkih stranaka demistificira etničko pitanje jer ga unose u institucionalne okvire, što omogućava da se etničko pitanje rješava unutar parlamenta, a ne iz-

van njega. Konflikti između većinskih i manjinskih stranaka se rješavaju unutar političke arene pregovorima i uz poštivanje pravila i procedura.

Teoretičar Horowitz iznosi snažan argument protiv etničkih stranaka tvrdeći da one još više produbljuju postojeće etničke rascjepke. On tvrdi da etničke stranke, s obzirom da se zalažu za interese etničke grupe koju predstavljaju, nisu u stanju baviti se pitanjima koja su od državnog značaja i da je njihovo djelovanje opasno za stabilnost vlade jedne države (Horowitz, 2000: 294). Drugi autor, Reilly navodi sličan argument, ističući da etničke stranke često imaju centrifugalno djelovanje na politički proces, a rezultat toga je fragmentiran stranački sustav koji ima ključan utjecaj na stabilnost demokracije i stabilnost vlade. On tvrdi da država može kao opciju razmotriti da se putem izbornih pravila potiče stvaranje multietničkih umjesto monoetničkih stranaka (Reilly, 2003: 2).

Peti model podrazumijeva primjenu kvota za etničke zajednice. Kvote se najčešće primjenjuju za žene i nacionalne manjine. Uobičajene su tri vrste kvota: rezervirana mjesta, zakonske kvote i dobrovoljne kvote (Lončar, 2011: 357). Rezervirana mjesta u parlamentu podrazumijevaju da je zakonskim i izbornim pravilima utvrđen broj mjesta u predstavničkom tijelu, koja popunjavaju kandidati iz redova različitih etničkih zajednica. U najvećem broju slučajeva ovo pravo mogu koristiti samo one etničke zajednice sa pravno priznatim statusom nacionalne manjine. Zakonske kvote za sve političke stranke i propisuju se ustavom, zakonom o izbornom sustavu ili zakonom o političkim strankama. Za nepoštivanje ovih mjera politički akteri mogu snositi zakonske posljedice. Dobrovoljne stranačke kvote su formalne mjere za koje se političke stranke samostalno opredjeljuju (Dahlerup i Freidenvall, 2009: 32). Država uvodi rezervirana mjesta za nacionalne manjine najčešće iz sljedećih razloga: 1) da se održi mir među etničkim grupama; 2) da se ograniči autonomija nacionalnih manjina (Bird, 2003: 3); 3) pod pritiskom međunarodne zajednice². U praksi je primjena ovog mehanizma pokazala dosta poteškoća u pogledu načina izbora zastupnika: hoće li se opredijeliti za većinski ili proporcionalni model, hoće li ovo pravo uzurpirati politički predstavnici većine, problem formiranja etničkih biračkih popisa i sl. Druga mana ovog modela je to što u slučaju malobrojnih manjinskih zajednica (onih koje čine manje od 1% stanovništva) najčešće jedan kandidat predstavlja više nacionalnih manjina u jednom izbornom ciklusu. Postavlja se pitanje hoće li taj jedan zastupnik imati dovoljno kapaciteta i mo-

² Rezervirana mjesta u parlamentu najčešće su uvodile “nove demokracije” i to zemlje bivšeg komunističkog bloka, koje su se opredijelile za taj mehanizam kako bi osigurale političku integraciju nacionalnih manjina. U Hrvatskoj, Sloveniji, Rumunjskoj i Crnoj Gori rješavanje političke integracije nacionalnih manjina bilo je uvjetovano procesom euro-integracija.

tivacije da ravnomjerno zastupa interese svih nacionalnih grupa koje predstavlja (Lončar, 2011: 144). Konačno, “zbog čega bi zastupnik jedne manjinske nacionalnosti bolje predstavljao pripadnike druge nacionalnosti nego što bi to činili zastupnici izabrani na općim izborima bez obzira na etničku pripadnost” (Lončar, 2011: 144).

Međutim, ukoliko usporedimo sustav rezerviranih mjesta sa ostala četiri modela, ovaj model ipak otvara najviše mogućnosti za nacionalne manjine i to one manjine koje su malobrojnije ili koje nisu teritorijalno koncentrirane – “čini se da je on najpravičniji jer omogućava da u političkom životu budu zastupljeni interesi svih nacionalnih manjina” (Bašić, 2011: 134). Teritorijalno koncentriranim i brojnijim nacionalnim manjinama, pak, najviše odgovara da svoja politička prava ostvaruju putem etničkih stranaka, jer na taj način uvećavaju svoj politički utjecaj.

Politička integracija nacionalnih manjina u Republici Srbiji

Države su se opredijelile za priznavanje kolektivnih prava najčešće iz dva razloga. Prvi razlog je da se spriječi rizik od secesije ili građanskog rata i na taj način očuvaju stabilnost i teritorijalni integritet države. Drugi razlog je odgovor na pritiske narastajućih identitetskih društvenih pokreta i njihove zahtjeve za priznavanjem kulturne raznolikosti društva. Time pravo na političko predstavljanje neke grupe nije više samo pitanje opstanka države i očuvanja stabilnosti društva, već postaje pitanje demokratskog legitimiteta i društvene pravde (Htun, 2004: 440).

U slučaju Republike Srbije prvi korak, nakon raspada SFRJ, kada govorimo o statusu nacionalnih manjina, bio je rješavanje pitanja političke integracije. Genezu mehanizama za zaštitu i unaprijeđenje prava nacionalnih manjina na prostorima bivše SFRJ možemo podijeliti u sljedeće faze: 1) konstitutivna faza – za vrijeme socijalističkih režima u SFRJ; 2) faza reduciranja – sredina i kraj osamdesetih godina; 3) faza zanemarivanja – od 1989. do 1990. godine; 4) faza narušavanja – 1991-2005.; 5) faza reintegracije – od 2005. do danas (Marković i Jovanović, 2015: 133). Tijekom faze reintegracije, Srbija je stvorila zakonske i institucionalne temelje manjinske politike i opredijelila se da nacionalne manjine svoja prava i interese ostvaruju putem etničkih stranaka i nacionalnih savjeta nacionalnih manjina. Institucija nacionalnog savjeta nacionalnih manjina je nositelj kulturne autonomije i predstavlja manjine pred organima vlasti u pitanjima poput obrazovanja, službene upotrebe jezika i pisma, kulture i informiranja na manjinskom jeziku.³ Ključnu ulogu u radu ovih institucija imaju upravo poli-

³ Zakon o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina, *Službeni glasnik*, br. 72/2009, 20/2014 – odluka US i 55/2014, čl. 1.

tičke stranke nacionalnih manjina. U Srbiji manjinske stranke imaju priliku kandidirati se na izborima za nacionalne savjete nacionalnih manjina i na općim izborima. Putem političkih stranaka manjine su uspjele ući u parlament i vladu i na taj način dobile priliku da pokušaju ostvariti veći politički utjecaj. Ovakav pristup političkoj i društvenoj integraciji nacionalnih manjina nije karakterističan samo za Republiku Srbiju, već i za sve ostale zemlje Jugoistočne Europe (Tatalović, 2003: 13).

Pravo na političko predstavljanje od suštinskog je značaja za političku integraciju nacionalnih manjina. Na političko predstavljanje nacionalnih manjina mogu utjecati različiti faktori: 1) struktura izbornog sustava; 2) brojnost nacionalne manjine; 3) činjenica jesu li manjine teritorijalno koncentrirane ili nisu; 4) stupanj integriranosti manjina u društvo i politički sustav; 5) postojanje stranaka nacionalnih manjina; 6) u kojoj mjeri nacionalne manjine glasaju za većinske stranke (Orlović, 2008: 318).

Karakteristike izbornog sustava u Republici Srbiji su sljedeće: proporcionalno predstavljanje sa primjenom D’Hondtove formule; cijela država je jedna izborna jedinica; izborni prag od 5% uz primjenu prirodnog praga za političke stranke nacionalnih manjina; i zatvorene izborne liste. Pravila izbornog sustava izravno utječu na političko predstavljanje nacionalnih manjina i shodno tom utjecaju razlikujemo: 1) mehanizam zabrane participacije nacionalnih manjina; 2) mehanizmi koji su neutralni; 3) mehanizmi koji ohrabruju kompeticiju manjinskih stranaka; 4) mehanizmi koji osiguravaju participaciju nacionalnih manjina i 5) mehanizmi koji nude etnički podijeljene izborne jedinice (Juberias, 2000: 33). U Srbiji je na snazi primjena mehanizama koji ohrabruju kompeticiju manjinskih stranaka i podrazumijeva primjenu dvije afirmativne mjere: olakšani uvjeti prilikom registracije i primjena prirodnog praga za manjinske izborne liste.

U Srbiji živi 21 etnička zajednica čija brojnost prelazi dvije tisuće pripadnika. Najbrojnije su Mađari (3,53%), Romi (2,05%) i Bošnjaci (2,02%), uz napomenu da je albanska nacionalna manjina u općinama Preševo, Bujanvac i Medveđa bojkotirala popis stovništva.⁴ Najveći broj nacionalnih manjina živi na području Vojvodine, Bošnjaci naseljavaju područje Raške oblasti, Romi se disperzirani širom zemlje, dok na jugu Srbije živi albanska zajednica.

U Republici Srbiji postoje političke stranke nacionalnih manjina – od ukupno 107 registriranih stranaka, 63 su stranke nacionalnih manjina, što čini 60% ukupnog broja registriranih političkih stranaka. Ovoliki broj političkih stranaka nacionalnih manjina posljedica je primjene afirmativne mjere koja podrazumijeva da je za registraciju

⁴ Popis Republike Srbije iz 2011. godine, str. 14. Dostupno na: <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/Popis2011/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf> (10. 08. 2016.)

političke stranke nacionalne manjine dovoljno 1.000 potpisa, dok je za stranke koje ne podliježu primjeni ove afirmativne mjere potrebno deset puta više. Afirmativna mjera odnosi se samo na registraciju stranaka nacionalnih manjina, ali ne i na broj potpisa potrebnih za kandidiranje liste na parlamentarnim republičkim izborima. Ovaj uvjet isti je i za većinske i manjinske stranke – potrebno je prikupiti 10.000 potpisa da bi se izborna lista kandidirala na parlamentarnim izborima. Ovo je jedan od razloga zašto se mali broj manjinskih stranaka odlučuje za samostalni izlazak na izbore i zašto većina manjinskih zajednica ostane bez svojih predstavnika u parlamentu.

Ovoliki broj stranaka nacionalnih manjina navodi na zaključak da su pripadnici nacionalnih manjina izuzetno motivirani za političko djelovanje. Međutim, analiza izbornih aktivnosti na svim razinama pokazuje da veliki dio registriranih političkih stranaka nacionalnih manjina nije aktivan i da nemaju značajniji politički utjecaj. Razlozi za njihovu slabu aktivnost su različiti: nedostatak resursa i kapaciteta, dok su neke od njih samo fiktivne kreacije političkih lidera kako bi lakše mobilizirali, a često i izmanipulirali biračko tijelo. Određene političke stranke su primjer i klasične zloupotrebe afirmativnih mjera – koristi se olakšavajuća okolnost da se registrira politička stranka sa samo 1.000 potpisa, a u realnosti se ove stranke uopće i ne zalažu za prava nacionalnih manjina. Međutim, ovako veliki broj stranaka dokazuje da se politička mobilizacija u Srbiji još uvek odvija po liniji etničke pripadnosti i solidaronosti. Pitanje statusa nacionalnih manjina je izuzetno politizirano, a u središtu ove politizacije je i pitanje legitimnog zastupnika interesa određene nacionalne manjine.

Najbrojnije u službenom registru su stranke bošnjačke nacionalne manjine. Njih ima ukupno 12 u ovom trenutku, a za njima slijede manjinske stranke Albanaca, Roma i Mađara, kojih je upisano po sedam, odnosno osam. Ostale etničke zajednice predstavljaju preostalih dvadeset devet političkih stranaka – svaku zajednicu predstavlja od jedne do pet stranaka.⁵ Jasna je tendencija da u Republici Srbiji interese jedne nacionalne manjine zastupa po nekoliko stranaka. To zaoštavanje i nadmetanje oko legitimnog zastupnika određene nacionalne manjine dovodi do međusobnog sukobljavanja, što smanjuje mogućnosti samostalnog utjecaja na proces političkog odlučivanja. Time se potiče udruživanje manjinskih lidera i partija, ali i olakšavaju zloupotrebe i manipulacije interesima pripadnika nacionalnih manjina.

5 <http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/pstranke/IZVOD%20IZ%20REGISTRA%2019072016.pdf> (23. 07. 2016.)

TABLICA 1. Odnos manjinskih političkih stranaka i udjela nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu

Nacionalna manjina	Brojnost pripadnika nacionalne manjine: izraženo u % ⁶	Broj registriranih stranaka (2012.) ⁷	Broj registriranih stranaka (2016.) ⁸
Bošnjaci	2,02	12	12
Romi	2,05	7	7
Albanci	0,08	6	7
Mađari	3,53	6	8
Vlasi	0,49	5	3
Hrvati	0,81	2	2
Crnogorci	0,54	1	1
Makedonci	0,32	1	2
Goranci	0,11	1	1
Rusini	0,20	2	2
Rumunji	0,41	2	2
Slovaci	0,73	2	5
Bugari	0,26	3	4
Bunjevci	0,23	3	3
Rusi	0,05	2	4
Ukupno	11,83%	55	63

6 <http://podz.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/Popis2011/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf> (26. 04. 2014.)

7 Izvor: *Danas*, 30. 01. 2013. godine.

8 Registar političkih partija za nacionalne manjine Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, <http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/pstranke/IZVOD%20IZ%20REGISTRA%2019072016.pdf> (19. 07. 2016.)

Sudjelovanje političkih stranaka nacionalnih manjina na parlamentarnim izborima 2016. godine

Birači su 24. travnja 2016. godine imali priliku izabrati zastupnike Narodne skupštine, zastupnike AP Vojvodine i vijećnike lokalnih samouprava.⁹ Prema podacima Republičke izborne komisije, na parlamentarnim izborima glasalo je ukupno 3.778.923 od 6.739.441 registriranih birača, tj. 56,07% birača je izašlo na izbore.¹⁰ Izbori su raspisani 4. ožujka 2016. godine, a rok za predaju izbornih lista bio je 8. travnja. Na izborima se mogu kandidirati političke stranke, stranačke koalicije i druge političke organizacije i liste koje predlože grupe građana.¹¹

Na izvanrednim parlamentarnim izborima od 20 registriranih izbornih lista, čak 8 izbornih lista su predale političke stranke nacionalnih manjina. To su:

- Savez vojvodanskih Mađara/Vajdasági Magyar Szövetség-Pásztor István (izborna lista br. 6)
- Muamer Zukorlić – Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka (izborna lista br. 8)
- SDA Sandžaka – dr. Sulejman Ugljanin (izborna lista br. 9)
- Ruska stranka – Slobodan Nikolić (izborna lista br. 12)
- Republikanska stranka/Republikánus párt – Nikola Sandulović (izborna lista br. 13)
- Srpsko ruski pokret – Slobodan Dimitrijević (izborna lista br. 14)
- Partija za demokratsko delovanje – Ardita Sinani/PARTIA PËR VEPRIM DEMOKRATIK – ARDITA SINANI (izborna lista br. 18)
- Zelena stranka (izborna lista br. 19)

Savez vojvodanskih Mađara (SVM) je najveća, nabolje organizirana, i stranka sa najzapaženijim rezultatima kada govorimo o političkim strankama nacionalnih manjina. SVM je monoetnička stranka i predstavlja isključivo interese mađarske nacionalne manjine. Nastala je otcjepljenjem Demokratske zajednice vojvodanskih Mađara i kao posebna stranka osnovana je još 1996. godine, sa sjedištem u Subotici. Trenutni i dugogodišnji lider SVM-a Ištvan Pastor uspio je u nekoliko prethodnih izbornih ciklusa homogenizirati glasačko tijelo Mađara i

9 Lokalni izbori nisu održani u četrnaest lokalnih samouprava u kojima su održani izvanredni lokalni izbori u razdoblju od 2013. do 2015. godine, a to su: Beograd, Zaječar, Arandelovac, Bor, Vrbas, Kovin, Kosjerić, Lučani, Majdanpek, Medveđa, Mionica, Negotin, Odžaci i Pećinci.

10 Izveštaj o ukupnim rezultatima izbora za narodne poslanike Narodne skupštine. Dostupno na: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-rezultati.php> (19. 07. 2016.)

11 Zakon o izboru narodnih poslanika, čl. 2, *Službeni glasnik RS*, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon

tako ostvariti zapažene rezultate. SVM tradicionalno ima svoje predstavnike u skupštinama općina u Bačkoj, Skupštini AP Vojvodine, ali i u Narodnoj Skupštini Republike Srbije.

Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka (BDZ Sandžaka) registrirana je kao politička stranka bošnjačke nacionalne manjine. Nastala je 2013. godine otcjepljenjem frakcije Bošnjačke demokratske zajednice, sa sjedištem u Novom Pazaru, a predsjednik stranke je Jahja Fehratović. Međutim, osoba s kojom javnost poistovjećuje ovu stranku je Muamer Zukorlić – srpskoj javnosti poznat pod nadimkom “Muftija”. Muamer Zukorlić je ujedno jedan od dva predstavnika BDZ Sandžaka u sadašnjem sazivu Narodne Skupštine. Muamer Zukorlić je do kandidiranja na posljednjim parlamentarnim izborima bio glavni muftija mešihata Islamske zajednice u Srbiji i nije formalno član ni jedne političke stranke, iako se njegovo djelovanje vezuje za aktivnosti BDZ Sandžaka, na čijoj je izbornoj listi i sudjelovao kao kandidat za zastupnika.¹² Neposredno prije kandidature na izborima 2016. godine zamrznuo je svoju religijsku funkciju muftije, a kao razlog navodi “nespojivost političkih i vjerskih dužnosti”.¹³ Ovdje je potrebno podsjetiti da je BDZ Sandžaka sudjelovala i u izbornoj utrci za narodne zastupnike i 2014. godine i to u jednoj vrlo kontroverznoj koaliciji koja je ujedinila interese Liberalno demokratske partije (LDP), Socijaldemokratske unije (SDU) i BDZ Sandžaka – do tada stranke s vrlo radikalnom desničarskom ideologijom, koja je suštinski predstavljala interese jedne vjerske organizacije, odnosno Islamske zajednice u Srbiji. Rezultati izbora su pokazali da ova koalicija nije urodila plodom, jer nije uspjela prijeći izborni prag. Na posljednjim izborima BDZ Sandžaka se odvažila nastupiti samostalno.

Stranka demokratske akcije Sandžaka (SDA Sandžaka) osnovana je 1996. godine, sa sjedištem u Novom Pazaru, a predsjednik stranke od njenog osnivanja je Sulejman Ugljanin. Političko djelovanje SDA datira i prije 1996. godine. Od 1990-1991. godine SDA je djelovala kao ogranak matične stranke sa središtem u Bosni i Hercegovini, a nakon toga je uslijedila fragmentacija stranke i kao posebne političke stranke izdvojile su se Liberalno-bošnjačka organizacija, a kasnije, izlaskom Rasima Ljajića iz SDA, i tadašnja Sandžačko demokratska partija (Bašić i Crnjanski, 2006: 47). Posljednjih godina SDA s liderom Sulejmanom Ugljaninom aktivno sudjeluje u vlasti na nacionalnoj i lokalnoj razini, i predstavlja jednog od ključnih aktera predstavljanja Bošnjaka u Srbiji. Ova stranka, odnosno njezin predsjednik Sulejman Ugljanin, na čelu je Nacionalnog savjeta bošnjačke nacionalne manjine, saziva koji je izabran 2014. godine.

12 http://www.parlament.gov.rs/MUAMER_ZUKORLI%C4%86.986.891.html (05. 08. 2016.)

13 <http://sandzakpress.net/zukorlic-funkciju-muftije-sandzackog-stavio-u-mirovanje-hafiz-kujevic-vd-muftija-sandzacki> (05. 08. 2016.)

Ruska stranka je izvanparlamentarna politička stranka registrirana kao stranka ruske nacionalne manjine, a osnovana je 2013. godine sa sjedištem u Šapcu. Predsjednik stranke Slobodan Nikolić bio je nositelj izborne liste. Ova stranka je sudjelovala i na parlamentarnim izborima 2014. godine, ali nije osvojila nijedan mandat. Potrebno je napomenuti da je ova stranka uspjela prikupiti svih 10.000 potpisa za oba kruga izbora, usprkos činjenici da je broj deklariranih Rusa prema rezultatima posljednjeg službenog popisa stanovništva Republike Srbije tri puta manji.¹⁴ Ruska stranka je kao deklarativni cilj postavila okupljanje članova ruske nacionalne manjine, ali se analizom programa jasno zaključuje da je osnovni cilj djelovanja ove stranke povezivanje Srbije i Rusije kroz intenzivne ekonomske i političke sporazume.¹⁵ Nositelj izborne liste, Slobodan Nikolić, je predsjednik Društva srpsko-ruskog prijateljstva "Vladimir Putin" iz Šapca.

Republikanska stranka je izvanparlamentarna stranka i debitant na izborima. Osnovana je 2015. godine kao stranka mađarske nacionalne manjine. Sjedište stranke je u Beogradu, a predsjednik stranke je Nikola Sandulović, javnosti poznat kao nekadašnji član osiguranja Zorana Đindića.¹⁶ Iako su službeno registrirani kao politička stranka koja predstavlja primarno mađarsku nacionalnu zajednicu, među svojim pristalicama gotovo da i nemaju pripadnike mađarske nacionalne manjine.¹⁷ Pored toga, predsjednik ove stranke u svojim javnim obraćanjima je isticao da je cilj djelovanja i rada ove stranke "stvaranje društva u kojem će sve nacionalne zajednice biti jednake, što znači zabranu i pozitivne i negativne diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti svakog građanina Republike Srbije."¹⁸ Ova stranka jedan je od najkvalitetnijih primjera zloupotrebe afirmativnih mjera, jer se čak ni deklarativno ne zalaže za poboljšanje položaja mađarske ili neke druge nacionalne manjine.

Srpsko-ruski pokret još je jedna izvanparlamentarna stranka, koja deklarativno brani interese ruske nacionalne manjine. Osnovana

14 Prema rezultatima službenog popisa Republike Srbije iz 2011. godine, 3247 osoba se deklariralo kao Rusi. Str. 14. Dostupno na: <http://podz.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/Popis2011/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf> (10. 08. 2016.)

15 Program Ruske stranke. Dostupno na: <http://www.ruskastranka.rs/index.php?id=temp-1> (10. 08. 2016.)

16 <http://www.istinomer.rs/2016izbori/koalicije-stranke/13republikanska-stranka-republikanus-part-nikola-sandulovic> (15. 07. 2016.)

17 Struktura izborne liste može se pogledati na službenoj internetskoj stranici Republičke izborne komisije: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-izborne-liste.php>

18 Korištena je službena Facebook stranica ove stranke, jer je internetska stranica ove stranke nedostupna od svibnja 2016. godine. https://www.facebook.com/permalink.php?id=825862784148838&story_fbid=833046933430423 (15. 07. 2016.)

je 2015. godine, sa sjedištem u Beogradu, a predsjednik stranke, i nositelj izborne liste, je Slobodan Dimitrijević. Ova stranka na izborima nastupa u okviru koalicije *Rodoljubi*, koju još čine Istočna alternativa – Dragan Todorović, Srpski otadžbinski front – Siniša Kovačević, Srpska liga – Aleksandar Đurđev i Mađarska liga – Čongor Levai.¹⁹ Ova stranka stvorena je po istoj matrici kao i ruska stranka – deklarativno se zalaže za unaprjeđenje položaja ruske nacionalne manjine,²⁰ ali je kristalno jasno da je stvarni cilj ove stranke promocija suradnje i inzistiranje na strateškom partnerstvu između Srbije i Rusije.²¹

Partija za demokratsko delovanje (PDD) je jedina stranka albanske zajednice koja je sudjelovala na parlamentarnim izborima 2016. godine, dok su sve druge stranke ove zajednice izbore bojkotirale, iako su imale aktivnu kampanju na lokalnim izborima u općinama na jugu Srbije (Preševo, Bujanovac i Medveđa). Partija za demokratsko delovanje osnovana je još 1990. godine kao prva stranka albanske nacionalne manjine. Javnost ovu stranku identificira sa njezinim liderom Rizom Haljimijem, zastupnikom u Narodnoj skupštini u sazivu 2008., 2012. i 2014. godine. Međutim, PDD je odlučio na ove izbore izaći sa novim licima, tako da je nositeljica izborne liste bila Ardita Sinani, predsjednica ogranka PDD u Preševu, dok je prvi na listi bio Fatmir Hasani, član predstavništva PDD-a iz Bujanovca. Ovo je rezultat kompromisa unutar stranke, kako bi se postigla jednaka zastupljenost obje općine u kojima albanska zajednica čini dominantni udio u stanovništvu.

Zelena stranka je izvanparlamentarna stranka registrirana kao politička stranka slovačke nacionalne manjine, a osnovana je 2014. godine. Sjedište ove stranke je u Novom Sadu, a predsjednik i nositelj izborne liste je Goran Čabradi. Ova stranka nastala je otcjepljenjem frakcije iz političke stranke Zeleni Srbije i još je jedna u nizu stranaka

19 <http://www.istinomer.rs/2016izbori/koalicije-stranke/14srpsko-ruski-pokret-slobodan-dimitrijevic> (10. 08. 2016.)

20 "POKRET je politička stranka koja okuplja građane ruske nacionalne manjine radi zaštite i unaprjeđenja njihovih prava u Srbiji i ostvarivanja njihovih nacionalnih interesa", Prva točka Programa stranke. Dostupno na: <http://www.srp.org.rs/index.php?jezik=sr&strana=program> (15. 08. 2016.)

21 "POKRET će se zalagati za jedinstven ekonomsko, kulturno, religiozni i svaki drugi vid povezivanja ruskog i srpskog naroda na svim prostorima na kojima ova dva naroda žive, bilo kao većinski narod ili manjinske zajednice." Točka četiri Programa stranke; "POKRET se zalaže za strateško povezivanje Republike Srbije i Ruske Federacije, u područjima ekonomije, finansijskom, znanstvenotehnološkom razvoju, kulturnološkom i svako drugom, u korist ruskog i srpskog naroda, za poboljšanje odnosa ruske nacionalne manjine sa maticom." Točka pet Programa stranke; "POKRET se zalaže za ostvarivanje i najvećeg mogućeg specijalnog statusa između Republike Srbije i Ruske Federacije, kao i dva naroda, sve saveze uključujući i vojni", Petnaesta točka Programa stranke; Dostupno na: <http://www.srp.org.rs/index.php?jezik=sr&strana=program> (15. 08. 2016.)

koje se deklarativno zalažu za prava nacionalnih manjina.²² Analizom programa uočava se da je djelovanje ove stranke najviše usmjereno na ekološke teme poput zaštite životne sredine, promocije vrijednosti održivog razvoja i zelenih tehnologija,²³ a ne na promoviranje interesa slovačke nacionalne manjine.

Nakon kratkog pregleda biografija sudionika izbora uočava se jasna tendencija zloupotrebe afirmativnih mjera kako bi se izbjegao izborni prag od 5%. Jasno je da je potrebna revizija izbornog zakonodavstva, kako bi se spriječile i na adekvatan način sankcionirale zloupotrebe afirmativnih mjera.

U daljnjem dijelu rada daje se prikaz izbornih kampanja političkih stranaka nacionalnih manjina s ciljem detektiranja tko koga zastupa i što su bile ključne teme.

Prikaz izbornih kampanja političkih stranaka nacionalnih manjina

Izbore 2016. godine obilježila je kratka, ali intenzivna izborna kampanja i različito kršenje izbornih pravila i procedura. Kršenje izbornih pravila i procedura – falsificiranje potpisa i pečata potrebnih za registraciju liste – i intervencije Republičke izborne komisije najčešće su bile vezane upravo za političke stranke nacionalnih manjina, što ukazuje na postojanje nedostataka i nedorečenosti trenutnog modela političkog predstavljanja nacionalnih manjina i rješenja koje predviđa izborni zakonodavstvo.

Sudionici izborne utrke koristili su različite kanale komunikacije kako bi se predstavili biračima. Najčešće su se koristile društvene mreže i internet, bilbordi, plakati i skupovi, dok su se najmanje koristile SMS poruke i organiziranje rasprava.²⁴ Promatrajući stranke pojedinačno, najintenzivniju kampanju, očekivano, imala je Srpska narodna stranka (SNS) i to na cijelom teritoriju Republike Srbije. Za trećinu slabije po intenzitetu kampanje imale su izborne liste Demokratske stranke Srbije (DSS) i Dveri, Demokratska stranka (DS) i Socijalistička partija Srbije (SPS), dok su se u kampanju intenzivnije uključile manje stranke tek posljednjih deset dana predizborne kampanje.²⁵ U fokusu izbor-

22 <http://www.zelenastranka.rs/dokumenti/program/> (20. 08. 2016.)

23 “Naša misija je očuvanje prirode i prirodnih vrijednosti, sistematska briga o životnoj sredini i uspostavljanje održivog razvoja putem unaprjeđenja zelene ekonomije u Srbiji”.
Dostupno na: <http://www.zelenastranka.rs/dokumenti/program/> (20. 08. 2016.)

24 http://www.crta.rs/uploads/documents/2016-04-25%2014:24:39_a_50_l_rs_doc.pdf (15. 08. 2016.), str. 24.

25 http://www.crta.rs/uploads/documents/2016-04-25%2014:24:39_a_50_l_rs_doc.pdf (15. 08. 2016.), str. 24.

nih kampanja bile su ekonomske teme poput: nezaposlenosti, nerazvijenog gospodarstva, niskih plaća i primanja, siromaštva, odnosno one teme koje i najviše muče “običnog” građanina. I ova predizborna kampanja po je svom karakteru bila liderska – u prvom planu su se uglavnom isticali lideri političkih stranaka, odnosno nositelji izbornih lista.

Političke stranke nacionalnih manjina pokušale su svoju kampanju pozicionirati tematski i geografski. Ove stranke imale su najintenzivnije kampanje u onim općinama/regijama u kojima manjina koju predstavljaju čini većinu ili značajniji udio u stanovništvu. Teme izbornih kampanja političkih predstavnika nacionalnih manjina nisu se mnogo razlikovale od kampanja većinskih stranaka. Dominantne teme bile su vezane za ekonomski razvoj i poboljšanje životnog standarda stanovništva, ali i položaj manjina te odnosi manjine i većine. Međutim, pored ekonomskih tema, predstavnici nacionalnih manjina u medijima su dosta pričali i o nepravilnostima izbornog procesa, te ćemo stog posebnu pozornost posvetiti ovom pitanju. Međutim, prije ove teme ćemo ukratko prikazati kampanju političkih stranaka nacionalnih manjina koje su uspjele osvojiti dovoljno glasova za ulazak u Narodnu skupštinu.

Savez vojvođanskih Mađara (SVM) na ovim je izborima nastupio sa sloganom “SVM – točka pouzdanosti, točka povjerenja”²⁶ i isticao je ekonomske teme u prvi plan. Potrebno je napomenuti da je sličan pristup SVM imao i na prošlim izborima (Marković i Milićević, 2014: 121). Posebno se govorilo o potrebama unaprjeđenja ambijenta za gospodarsku suradnju uz poseban naglasak na ekonomski razvoj mađarske nacionalne zajednice kroz različite oblike podrške matične države i unaprjeđenjem gospodarske suradnje Srbije i Mađarske.²⁷ Zanimljivo je da se tijekom izborne kampanje otvorio drugi natječaj Zaklade *Prosperitati*, a ovaj natječaj otvoreno je promovirao SVM tijekom cijele kampanje širom Vojvodine. Predsjednik stranke Ištvan Pastor rekao je da “putem ove zaklade SVM ostvaruje svoju strategiju gospodarskog razvoja. Tu strategiju prihvatila je i Vlada Mađarske.”²⁸ Zaklada *Prosperitati* financira se iz proračuna Republike Mađarske, a njezin cilj je poticanje održivog i regionalnog razvoja AP Vojvodine.²⁹ Formiranje ove zaklade ukazuje na dvije stvari: prvo, da SVM ima jaku podršku mađarske vlade, političku i finansijsku; i drugo, da ova stranka posjeduje ozbiljne resurse i kapacitete, te da pretendira predstaviti se

26 http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2016&mm=03&dd=12&nav_category=11&nav_id=1106920 (05. 04. 2016.)

27 <http://www.vmsz.org.rs/sr/video/pastor-jedan-od-osnovnih-zadataka-politike-stvaranje-povoljnog-ambijenta-za-privrednu-saradnju> (25. 04. 2016.)

28 <http://www.vajma.info/cikk/szerbkiadas/4667/SVM-promovisao-drugi-krug-konkursa-Fondacije-Prosperitati.html> (25. 04. 2016.)

29 <http://www.prosperitati.rs/sr/apr-dokumenti> (25. 04. 2016.)

kao politička organizacija koja se ne bavi primarno samo manjinskom politikom, već i temama od nacionalnog značaja, poput ekonomskog razvoja. Međutim, pored općih i nacionalnih tema, dosta se govorilo i o obrazovanju mađarske nacionalne manjine i isticala potreba da se više ulaže u sve malobrojnija mađarska odjeljenja u osnovnim i srednjim školama u Srbiji.

Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka (BDZ Sandžaka) za ove je izbore pripremila opsežan izborni program od 143 stranice. Izborni program *Za pomirenje* sastoji se od tri dijela. Prvi dio skup je programskih načela, osnovnih ideja i vrijednosti za koje se zalaže ova stranka. Drugi dio programa nudi konkretne preporuke i projekte za unaprjeđenje ekonomskog položaja Sandžaka i životnog standarda građana, dok se u dijelu ostavljenom za kraj navode primjedbe dosadašnjim vlastima. Primjedbe su upućene državnim i lokalnim vlastima podjednako, s posebnim naglaskom na listu neispunjenih obećanja koje su davali predstavnici drugih bošnjačkih stranaka, odnosno SDPS i SDP na čelu sa Rasimom Ljajićem i SDA na čelu Sulejmanom Ugljaninom.³⁰ BDZ Sandžaka u svom opsežnom izbornom programu obrađuje gotovo sve aspekte političkog, ekonomskog, socijalnog i kulturnog života Sandžaka. Program sadrži devetnaest načela koja su, prema Zukorličevim riječima, “sublimat borbe pune 23 godine.”³¹ Posebno se inzistira na sljedećem: pomirenju i dijalogu Srba i Bošnjaka; promjeni statusa Bošnjaka iz nacionalne manjine u narod; omogućavanju mehanizama za očuvanje vlastite kulture i na implementaciji obrazovanja Bošnjaka na bosanskom jeziku, kao i službenoj upotrebi bosanskog jezika; na unaprjeđenju socio-ekonomskog položaja Sandžaka kao regije – uspostavljanjem prekogranične europske autonomne regije; obnovi jedinstva islamske zajednice – ovo se smatra osnovnim uspjehom nacionalnog pomirenja Srba i Bošnjaka; poboljšanju zdravstvenih usluga i obrazovnog sustava u Sandžaku; te borbi protiv siromaštva, korupcije i nemoralu.³²

Muamer Zukorlić – muftija sa zamrznutom funkcijom, a trenutno zastupnik u Narodnoj skupštini, u prošlosti je bio poznat po vrlo kontroverznim izjavama koje se odnose ponajprije na položaj Sandžaka i Bošnjaka u Srbiji – tijekom ove izborne kampanje prešao je put od prijetnje za stabilnost Sandžaka do mirotvorca Srba i Bošnjaka. Program “Za pomirenje” daje snažnu podršku najavljenom srpsko-bošnjačkom dijalogu, nacionalnoj i regionalnoj inicijativi koju je predložio premijer Srbije Aleksandar Vučić.³³ Potrebno je napomenuti

30 http://bdzsandzaka.org/?page_id=2590 (25. 04. 2016.)

31 <http://sandzakpress.net/muamer-zukorlic-predstavio-izborni-program-bdz-sandzaka> (25. 04. 2016.)

32 http://bdzsandzaka.org/?page_id=2590 (25. 04. 2016.)

33 Aleksandar Vučić, premijer Republike Srbije, srpsko-bošnjački dijalog okarakterizirao je kao “kičmu mira u regiji” i nekoliko puta je izjavama u javnosti is-

da je o potrebi srpsko-bošnjačkog dijaloga bilo dosta riječi tijekom ove izborne kampanje.

Stranka demokratske akcije Sandžaka (SDA Sandžaka) u izbornu utrku ušla je sa sloganom “Jedinstvo, snaga Bošnjaka”. SDA je tijekom cijele kampanje inzistirala na tome da je legitimni predstavnik Bošnjaka u Srbiji, pozivajući se na svoj povijesni kontinuitet i vođenje Nacionalnog savjeta bošnjačke nacionalne manjine. Na taj način pokušava napraviti jasnu razliku između sebe i drugih bošnjačkih stranaka i lidera.

SDA je svoj izborni program fokusirala oko sljedećih tema: nastavak europskih i NATO integracija Srbije; promjene Ustava RS i promjene političkog sustava; uvođenje autonomije Sandžaka; i usvajanje Akcijskog plana za integraciju nacionalnih manjina u okviru poglavlja 23.³⁴ Čin koji je najviše obilježio kampanju ove stranke jest odluka Nacionalnog savjeta bošnjačke nacionalne manjine kojom se traži “da Vlada Srbije usvoji novi manjinski Akcijski plan i da međunarodna zajednica uspostavi posebne misije za Sandžak, u cilju sprječavanja konflikta, kako bi se zaustavilo daljnje zastrašivanje i prijetnje Bošnjacima, ali i preventivno onemogućio novi val državnog terora, zločina i etničkog čišćenja u Sandžaku”.³⁵ Ova odluka i njezino obrazloženje probudili su veliki interes javnosti.³⁶ SDA je tijekom cijele kampanje izdavala različita priopćenja i opominjala javnost da je u Sandžaku na djelu zastrašivanje Bošnjaka u predizbornoj kampanji.³⁷ Nakon republičkih izbora stranka je izdala priopćenje u kojem navodi da se s aspekta manjina raspisivanje i provođenje parlamentarnih i lokalnih izbora u Srbiji odvijalo u neregularnoj, nepoštenoj i nedemokratskoj atmosferi. Istaknuto je da su tijekom izborne kampanje vladajuće strukture

ticao značaj ovog pitanja, kako za nacionalni prosperitet, tako i za regionalnu stabilnost. Detaljnije vidjeti na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/2279437/vucic-u-mostaru-srpsko-bosnjacki-odnosi-kicma-mira-u-regionu.html> (25. 04. 2016.)

34 Ovdje je potrebno napomenuti da je Sulejman Ugljanin, kao predsjednik Nacionalnog savjeta bošnjačke nacionalne manjine i kao predsjednik SDA, u nekoliko navrata otvoreno javno kritizirao rad u okviru radne grupe za izradu Akcijskog plana integracije nacionalnih manjina u okviru poglavlja 23. i da je nakon brojnih kritika ovaj Nacionalni savjet iz protesta, jer se ne uvažavaju zahtjevi ove institucije, napustio radnu grupu. Detaljnije na: <http://www.sda.rs/vijesti/1807-sda-sandzaka-na-izbore-izlazi-sa-listom-%E2%80%99Esda-sandzaka-%E2%80%93-dr-sulejman-ugljanin%E2%80%9D--jedinstvo-snaga-bosnjaka.html> (25. 04. 2016.)

35 <http://www.bnv.org.rs/bnv-trazi-da-se-usvoji-novi-manjinski-akcioni-plan-i-da-medunarodna-zajednica-uspostavi-posebne-misije-za-sandzak/> (25. 04. 2016.)

36 Sve značajnije dnevne novine pisale su o ovoj odluci Nacionalnog savjeta i nakon ove izjave lider SDA se najviše i pojavljivao u medijima, kako u elektronskim, tako i tiskanim izdanjima.

37 <http://www.sda.rs/vijesti/1837-kontinuirano-zastrasivanje-bosnjaka-u-predizbornoj-kampanji.html> (25. 04. 2016.)

zloupotrebjavale državne resurse i da su predstavnici ove stranke bili isključeni iz nacionalnih, regionalnih i lokalnih medija.³⁸

SDA je mijenjala odnos prema središnjim vlastima od vrlo ekstremnog do pomirljivog stava, međutim, nastupom na ovim izborima SDA je definitivno zaoštrila svoju retoriku i uputila vrlo ozbiljne kritike i optužbe na račun vladajućih struktura. Ovako radikalni stav SDA može se tumačiti i kao odgovor na Zukorličevu inicijativu pomirenja, u nadi da će nacionalistička retorika privući više glasova Bošnjaka.

Partija za demokratsko djelovanje (PDD) jedina je stranka albanske zajednice koja je sudjelovala na republičkim izborima, dok je ostalih šest albanskih stranaka donijelo zajedničku odluku da bojkotiraju izbore. Istu takvu odluku donijeli su i na prošlim parlamentarnim izborima održanim 2014. godine. PDD se tijekom ove izborne kampanje suočavala sa ozbiljnim preprekama, jer su ostale stranke optuživale predstavnike PDD-a da su izdajnici albanskih interesa ukoliko se kandidiraju na izborima.³⁹ PDD je imala poteškoća tijekom prikupljanja potpisa i zbog toga je SDA pozvao svoje birače i simpatizere da pomognu ovoj stranci u prikupljanju potpisa.⁴⁰

PDD se na ovim izborima odlučila za jednostavan slogan "Za Albance". Ardita Sinani, koja je bila nositelj izborne liste, isticala je da se ova stranka zalaže da Albanci svoja prava realiziraju kroz institucije sustava i da žele biti aktivni sudionik u rješavanju mnogobrojnih problema s kojima se suočava albanska zajednica, kao i jug Srbije.⁴¹ PDD je usprkos pozivu na bojkot uspjela motivirati dio albanske zajednice da izađe na birališta, te je osvojila dovoljno glasova za jedan mandat u Narodnoj skupštini.

Zelena stranka bila je debitant na izborima i njezin početak bio je, u najmanju ruku, neobičan. Nije se govorilo o manjinskim pravima, već o legalizaciji kanabisa u medicinske svrhe. Objavu o samostalnom izlasku na parlamentarne izbore ova stranka objavila je na konferenciji za medije u suradnji sa organizacijama koje se zalažu za legalizaciju kanabisa u medicinske i terapijske svrhe.⁴² Predsjednik stranke Goran Čabradi najavljuvao je da ukoliko stranka uđe u parlament, da će se zalagati za rješavanje ovog problema sistemskim zakonima te je isticao da je najbolje da ove organizacije predstavljaju same sebe u

38 <http://www.sda.rs/vijesti/1856-neregularni-nefer-i-nedemokratski-izbori.html> (25. 04. 2016.)

39 <http://www.blic.rs/vesti/politika/presevska-partija-za-demokratsko-delovanje-izlazi-na-izbore/8sst9sm> (25. 04. 2016.)

40 <http://www.sda.rs/vijesti/1831-uspjesno-završen-proces-prikupljanja-potpisa-podrske-izbornoj-listi-albanaca-presevske-doline.html> (25. 04. 2016.)

41 http://www.danas.rs/danasrs/politika/ardita_sinani_nas_slogan_glasi_quot_za_albancequot_56.html?news_id=318934 (25. 04. 2016.)

42 <http://www.zelenastranka.rs/vesti/podrska-legalizaciji-kanabisa-u-medicinske-terapijske-svrhe/> (25. 04. 2016.)

parlamentu preko liste Zelene stranke.⁴³ Prethodno smo spomenuli da je ova stranka registrirana kao politička stranka slovačke nacionalne manjine – barem formalno – ali da su fokus njenog političkog djelovanja prije svega teme iz područja održivog razvoja i zaštite životne sredine.

Program *Zelena agenda u 100 točaka* ne sadrži ni jednu riječ ne samo o položaju slovačke nacionalne manjine, nego se u dijelu programa koji se bavi ljudskim pravima, prava nacionalnih manjina ni ne spominju. Govori se samo o ravnopravnosti i zabrani bilo kakvog oblika diskriminacije.⁴⁴ Iako registrirani kao stranka nacionalne manjine, svoju pozornost su usmjerili na drugu vrstu manjine – LGBT populaciju, te se zalažu za ozakonjenje prava na brak, kao i nasljednih prava svih pripadnika LGBT populacije i zakonsko priznavanje preferiranog roda (željenog spola) transrodnih osoba.⁴⁵ Pored ovih tema, zalažu se i za uspostavljanje socijalne pravde i poštivanje prava zaposlenih, decentralizaciju i razvoj sela, borbu protiv kriminala, nasilja i korupcije, dobrobit životinja. Imaju rezerviran stav prema europskim integracijama - pristupanje Europskoj uniji mora biti uravnoteženo sa interesima domaćeg gospodarstva i stanovništva,⁴⁶ a posebno ukazuju na značaj borbe protiv ekstremnog nacionalizma i zahtijevaju demistifikaciju nacionalističkih, kriminalnih i kriminalno-navijačkih grupa koje koriste i kriju se iza nacionalizma.⁴⁷

Analizom navedenih 100 točaka uočljivo je da je Zelena stranka jasno iznijela svoj stav po brojnim pitanjima i da definitivno zastupa neka avangardna rješenja, barem za ovdašnje političke i društvene prilike, ali ne i po pitanju nacionalnih manjina. Može se reći da je, pored Republikanske stranke, ova politička stranka klasičan primjer zloupotrebe afirmativne mjere na ovim izborima, s ciljem da se olakša ulazak u Narodnu skupštinu. Kada ovome dodamo činjenicu i da je Zelena stranka podnijela zahtjev za dobivanje statusa kandidata za članstvo u European Green Party (EGP),⁴⁸ jasno je da se ne radi o političkoj stranci nacionalne manjine.

43 <http://www.zelenastranka.rs/vesti/podrska-legalizaciji-kanabisa-u-medicinske-terapijske-svrhe/> (25. 04. 2016.)

44 <http://www.zelenastranka.rs/dokumenti/zelena-agenda-u-100-tacaka/> (27. 08. 2016.), točke 49, 50, 51 i 52.

45 <http://www.zelenastranka.rs/dokumenti/zelena-agenda-u-100-tacaka/> (27. 08. 2016.), točke 65, 66 i 67.

46 <http://www.zelenastranka.rs/dokumenti/zelena-agenda-u-100-tacaka/> (27. 08. 2016.), točke 82, 83 i 84.

47 <http://www.zelenastranka.rs/dokumenti/zelena-agenda-u-100-tacaka/> (27. 08. 2016.), točka 96.

48 <http://www.zelenastranka.rs/saopstenja/zelena-stranka-podnela-kandidaturu-u-european-green-party-egp/> (27. 08. 2016.)

Neregularnost izbornog procesa i dileme oko statusa političkih stranaka nacionalnih manjina

Neregularnost izbornog procesa kao tema kampanje bila je najzastupljenija u razdoblju predavanja izbornih lista, kada je bilo dosta govora u medijima o odbijenim listama iz različitih razloga: zbog nepotpune dokumentacije, falsificiranja potpisa, falsificiranja pečata i sl. Također je bilo primjetno da se Republička izborna komisija (u daljem tekstu RIK) i Upravni sud nisu mogli usuglasiti oko tumačenja pravnih propisa, kada su u pitanju uvjeti koje neka lista mora ispuniti da bi bila proglašena izbornom listom nacionalne manjine i na taj način bila predmet afirmativne mjere prilikom pretvaranja glasova u mandate (za ove liste ne vrijedi prag od 5%, već prirodni prag). Naime, vrijedi podsjetiti da prema Zakonu o izboru narodnih poslanika RIK proglašava izborne liste, dok je Upravni sud drugostupanjsko tijelo za žalbe podnositelja listi na rad RIK-a.

RIK o statusu izbornih lista odlučuje na osnovu čl. 81 Zakona o izboru narodnih poslanika,⁴⁹ a ukoliko RIK utvrdi da je osnovni cilj izborne liste, odnosno političkih stranaka koje je čine, predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine te zaštita i poboljšanje prava njenih pripadnika, onda tu stranku/koaliciju proglašava manjinskom listom. RIK je na osnovu sljedećih kriterija utvrđivao ispunjava li neka izborna lista uvjete da bude proglašena listom nacionalne manjine:

1. Uvid u Izvod iz registra političkih stranaka nacionalnih manjina (registar vodi Ministarstvo za lokalnu samoupravu i državnu upravu RS)
2. Uvid u statut političke stranke
3. Uvid u program političke stranke
4. Uvid u političko djelovanje političke stranke.

RIK zastupa stajalište da bi svakoj političkoj stranci koja želi zastupati interese neke nacionalne manjine, jedna od osnovnih aktivnosti trebala biti sudjelovanje u izboru članova nacionalnog savjeta te nacionalne manjine, ili da, ukoliko neka etnička zajednica nema osnovan

49 "Političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina sudjeluju u raspodjeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Političke stranke nacionalnih manjina su sve one stranke čiji je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu s međunarodno pravnim standardima. O tome ima li podnositelj izborne liste status političke stranke nacionalne manjine, odnosno koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina, odlučuje Republička izborna komisija pri proglašenju izborne liste, a na prijedlog podnositelja izborne liste koji mora biti stavljen pri podnošenju izborne liste". Čl. 81. Zakona o izboru narodnih poslanika, *Službeni glasnik RS*, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon.

svoj nacionalni savjet, resornom ministarstvu podnese zahtjev za izradu posebnog biračkog popisa te nacionalne manjine.⁵⁰

Analizom rješenja o odbijanju zaključuje se da se kao dokazi da politička stranka u svom redovnom djelovanju zaista bavi zastupanjem interesa manjine navode:

- Postojanje posebnog biračkog popisa za nacionalnu manjinu koju predstavljaju ili podnošenje zahtjeva za formiranje istog, te sudjelovanje na izborima za nacionalni savjet nacionalnih manjina⁵¹
- Korištenje materinjeg jezika manjine u radu (dostupnost programa i statuta stranke na materinjem jeziku manjine ili korištenje jezika manjine na službenoj internetskoj stranici stranke)⁵²
- Sadržaj programskih ciljeva – u kojoj mjeri su "specifični" i usmjereni samo na etničku zajednicu koju predstavljaju, a u kojoj mjeri su opći politički ciljevi poput vladavine prave, ekonomije, poljoprivrede i porodice sela i sl.⁵³

RIK je odbio utvrditi status političke stranke nacionalne manjine sljedećim izbornim listama: Republikanska stranka – Nikola Sandulović, Ruska stranka – Slobodan Nikolić i Srpsko ruski pokret – Slobodan Dimitrijević. Pojedine izborne liste, koje su podnijele političke stranke nacionalnih manjina, odbijene su zbog proceduralnih razloga (nepotpuna dokumentacija, nepriznavanje predanih potpisa, falsificiranje potpisa i pečata i sl.): "To smo mi" – Prirodni pokret – Vladimir Zaharijev, DOKAZANO! – prof. Danica Grujičić – Vlaška stranka, te koaliciji Mađarski pokret – za promene! – Demokratska zajednica vojvodanskih Mađara – Demokratska zajednica Hrvata.

50 Sva rješenja koje je donio RIK dostupna su na: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-dokumenta.php> (20. 08. 2016.)

51 Osnivanje Nacionalnog savjeta nacionalnih manjina definirano je Zakonom o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina i njegovo osnivanje je, prema mišljenju RIK-a, od presudnog značaja za etničku zajednicu, jer je to mehanizam koji pruža mogućnost za uživanje Ustavom i zakonom definiranih političkih i kulturnih prava. Nacionalna manjina formiranjem Nacionalnog savjeta formalno i neformalno postaje nositelj kolektivnih prava u području kulturne autonomije. Dokaz naveden iz Rješenja o odbijanju Srpsko-ruskog pokreta, 07. travanj 2016. godine. Dostupno na: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-dokumenta.php> (20. 08. 2016.)

52 Dokazi navedeni iz Rješenja o odbijanju Republikanske stranke, 6. travanj 2016. godine. Dostupno na: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-dokumenta.php> (20. 08. 2016.)

53 Dokaz naveden iz Rješenja o odbijanju Ruske stranke, 05. travnja 2016. godine. Dostupno na: <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-dokumenta.php> (20. 08. 2016.)

Rezultati parlamentarnih izbora 2016. godine

Nakon odluke RIK-a, navedene tri stranke podnijele su žalbu Upravnom sudu. Upravni sud je donio odluke kojima je Republikanskoj stranci, Ruskoj stranci i Srpsko-ruskom pokretu potvrdio da imaju status stranaka nacionalnih manjina na ovim izborima.⁵⁴ Kao što su mediji već pisali, ljudi iz Republikanske stranke dovode se u vezu sa falsificiranjem potpisa, ali je bez obzira na ove navode Upravni sud odlučio da ova stranka ima pravo sudjelovati na izborima kao predstavnik mađarske nacionalne manjine.⁵⁵

Na jedanaestim po redu parlamentarnim izborima 24. travnja 2016. godine najviše glasova osvojila je Srpska napredna stranka (SNS) na čelu sa premijerom Aleksandrom Vučićem i dobila 131 mandat. Drugo mjesto, sa 29 mandata, zauzeo je koalicijski partner SNS-a, koalicija Socijalističke partije Srbije (SPS) i Jedinственe Srbije (JS) na čelu sa bivšim i trenutnim ministrom vanjskih poslova Ivicom Dačićem. Treće mjesto u izbornoj utrci sa osvojenih 22 mandata pripalo je Srpskoj radikalnoj stranci (SRS) na čelu sa Vojislavom Šešeljem, koji je hašku optuženičku klupu zamijenio klupom narodnog poslanika. Pokret "Dosta je bilo" na čelu sa bivšim ministrom financija Sašom Radulovićem (saziv Vlade 2012. godine) osvojio je 16 mandata. Isti broj mandata osvojila je i koalicija na čelu sa Demokratskom strankom. Po 13 mandata – na rubu izbornog praga bile su još dvije koalicije: Dveri i Demokratska stranka Srbije i koalicija Liberalno demokratske partije, Lige socijaldemokrata Vojvodine i Socijaldemokratske partije. Prirodni prag uspjela su prijeći samo četiri manjine koje predstavljaju manjinske liste: Mađari, Bošnjaci, Albanci i Slovaci. Savez vojvodanskih Mađara (SVM) tradicionalno osvaja pojedinačno najveći broj glasova kao politička stranka nacionalne manjine. SVM je politička stranka koja će u Skupštini zastupati interese mađarske nacionalne manjine sa osvojenih 4 mandata. Bošnjake predstavljaju dvije stranke: Bošnjačka demokratska zajednica na čelu sa Muamerom Zukorlićem i SDA Sandžaka na čelu sa Sulejmanom Ugljaninom, koje su osvojile po dva mandata. Evidentno je da je odluka BDZ Sandžaka da samostalno izađe na izbore dala rezultat. Međutim, pored ove dvije političke stranke, koje su registrirane kao manjinske stranke, dio bošnjačkog

54 Rješenje Upravnog suda br. 77816 za listu Ruske stranke, Rješenje Upravnog suda br. 77824 za listu Republikanske stranke, Rješenje Upravnog suda br. 77831 za listu Srpsko-ruskog pokreta. Detaljnije dostupno na: <http://www.up.sud.rs/cirilica/izborni-predmeti>

55 Članak u kojem se raspravlja o neregularnosti izbora dostupan je na: http://www.danas.rs/danasrs/politika/ivosevic_sasa_jankovic_moze_da_tra_zi_proveru_potpisa.56.html?news_id=319060#sthash.crfbWvUw.dpuf

biračkog tijela u Skupštini predstavlja i Socijaldemokratska partija Srbije (SDPS), na čelu sa Rasimom Ljajićem, koja je registrirana kao većinska stranka i koja je nastupila u okviru koalicije čiji je stožer i pobjednik izbora - Srpska napredna stranka. Svojevrsni kuriozitet stranačke scene u Srbiji predstavlja činjenica da jedno te isti političar – Rasim Ljajić – djeluje u dvije političke stranke: jednoj koja je registrirana kao multietnička Socijaldemokratska partija Srbije, i drugoj koja je etnička i koja djeluje na lokalnoj razini – Sandžaka demokratska partija. SDP je sudjelovala samo na lokalnim izborima u općinama Novi Pazar, Sjenica, Tutin, Prijepolje i Priboj.

Albansku nacionalnu zajednicu tradicionalno predstavlja Partija za demokratsko djelovanje (PDD) sa osvojenim jednim mandatom.

Od 2016. godine u Narodnoj skupštini zastupljen je i predstavnik Zelene stranke, kao predstavnik slovačke nacionalne manjine, makar po kriterijima formalne registracije.⁵⁶ Bit će zanimljivo analizirati hoće li se Zelena stranka uopće baviti interesima slovačke zajednice u Srbiji tj. interesima manjina ili će se baviti samo pitanjima zaštite životne sredine, hoće li inzistirati na legalizaciji brakova LGBT populacije i kanabisa u medicinske i terapijske svrhe te na drugim rješenjima koja je predložila u svom programu. To je analiza koja nas očekuje u budućnosti.

Na parlamentarnim izborima 2016. godine Ruska stranka ostvarila je zapažene rezultate – dvostruko više glasova nego 2014. godinom, ali to nije bilo dovoljno da prijeđe prirodni prag i dobije zastupničko mjesto (vidjeti Tablicu 2). Ruska stranka – Slobodan Nikolić osvojila je 13.777 glasova i nedostajalo joj je oko 1.000 glasova da prijeđe prirodni prag i osvoji jedan mandat. Po broju glasova slijedi je druga ruska izborna lista, Srpsko-ruski pokret – Slobodan Dimitrijević sa osvojenih 10.016 glasova. Obje "ruske" liste osvojile su više od 20.000 glasova, tako da je jasno da su za ovu stranku glasali i pripadnici većinske nacije i to oni birači koji snažno podržavaju ideju srpsko-ruskog partnerstva i povećanja ruskog utjecaja na ovim prostorima.

Republikanska stranka osvojila je 4.522 glasa, što je dvostruko manje od broja potrebnih potpisa za predaju liste – potrebno je bilo prikupiti 10.000 ovjerenih potpisa kako bi izborna lista imala pravo sudjelovanja na izborima.

56 Ovdje je potrebno napomenuti da je bilo nekoliko prigovora građana RIK-u i Općinskoj izbornoj komisiji da Zelena stranka dovodi eventualne glasače u zabludu o svom političkom djelovanju i da nema dokaza da se ova stranka primarno zalaže za prava slovačke nacionalne manjine te da personalni sastav liste ukazuje na to da ova stranka nema identitet slovačke nacionalne manjine. Navedeno prema *Drugom izveštaju dugoročnih posmatrača za period 4. april -18. april*, CRTA – inicijativa Građani na straži, 2016. godine, str. 15 i str. 21. Dostupno na: http://www.crt.rs/uploads/documents/2016-04-25%2014:24:39_a_50_1_rs_doc.pdf (10. 08. 2016.)

TABLICA 2. Usporedni rezultati izbornih lista nacionalnih manjina – izbori 2016. i 2014.

NAZIV IZBORNE LISTE	PARLAMENTARNI IZBORI 2016			PARLAMENTARNI IZBORI 2014		
	Sudjelovanje na izborima	Broj glasova	Broj mandata	Sudjelovanje na izborima	Broj glasova	Broj mandata
Savez Vojvodanskih Mađara	Samostalno	56.620	4	Samostalno	75.294	6
Muamer Zukorlić - Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka	Samostalno	32.526	2	Koalicija LDP- -BDZS-SDU ⁵⁷	120.879	/
SDA Sandžaka - dr. Sulejman Ugljanin	Samostalno	30.092	2	Samostalno	35.157	3
Partija za demokratsko delovanje - Ardita Sinani	Samostalno	16.262	1	Samostalno	24.301	2
Zelena stranka	Samostalno	23.890	1	/	/	/
Ruska stranka - Slobodan Nikolić	Samostalno	13.777	0	Samostalno	6.547	/
Republikanska stranka - Nikola Sandulović	Samostalno	4.522	0	/	/	/
Srpsko-ruski pokret - Slobodan Dimitrijević	Koalicija <i>Rodoljubi</i>	10.016	0	/	/	/

57 Nositelj liste bio je predsjednik Liberalno demokratske stranke (LDP) Čedomir Jovanović.

Na izborima 2016. godine sve manjinske stranke zabilježile su pad broja osvojenih glasova u odnosu na rezultate na izborima 2014. godine, tako da su u sazivu 2016. godine manjinske liste osvojile ukupno 9 mandata u odnosu na 11 mandata u sazivu iz 2014. godine (pogledati Tablicu 2).

Zaključak

Postojanje prava na političko predstavljanje od izuzetnog je značaja za proces političke integracije, jer je uključivanje nacionalnih manjina u političke procese neophodno kako se ne bi narušila društvena stabilnost i kako bi se zadovoljio princip etnokulturalne pravde (Kymlicka, 2002: 36). Međutim, ostvarivanje prava na političko predstavljanje je neophodan, ali ne i dovoljan uvjet za stvaranje integriranog i funkcionalnog društva. Nerijetko procesi političke i društvene integracije, ne samo da nisu istovjetni, nego nužno ne slijede jedan drugi. Analiza izbora u ovom radu upravo potvrđuje izneseni argument. Stupanj političke integracije u Srbiji na zadovoljavajućoj je razini – manjine sudjeluju u vlasti, kako na lokalnoj, tako i na nacionalnoj razini, kao i putem nacionalnih savjeta nacionalnih manjina, dok je stupanj društvene integracije na izuzetno niskoj razini. Analiza izbornih aktera, kampanja i rezultata pokazala je brojne nedostatke izbornog i stranačkog sustava Srbije, koji u znatnoj mjeri negativno utječu na proces društvene integracije.

Prvo, stranačkim prostorom dominiraju monoetničke stranke, kako među manjinom, tako i među većinom. Drugi problem s kojim se suočava društvo u Srbiji jest odsustvo dijaloga tijekom izborne kampanje između predstavnika većine i manjine, a ukoliko i ima razmjene mišljenja, obično se radi o kritikama, zamjerkama i optužbama. Nepostojanje multietničkih koalicija koje će se boriti za ravnopravnost svih zajednica, a ne za dominaciju, dodatno ugrožava komunikaciju među zajednicama.

Brojni primjeri zloupotrebe afirmativnih mjera – pojava “fantomskih” stranaka (Ruska stranka, Republikanska stranka, Srpsko ruski pokret, Zelena stranka) kojima je priznat status političke stranke nacionalne manjine, usprkos tome što njihovo djelovanje jasno dokazuje suprotno – pokazuju da je krajnje vrijeme da se jasno utvrde kriteriji na osnovu kojih se neka stranka proglašava političkom strankom nacionalne manjine i da se svaka zloupotreba afirmativne mjere sankcionira zakonom.

Analizom izbornih kampanja uvidjeli smo da stranke, u nedostatku ideološke profiliranosti, igraju na “etničku” kartu, pokušavajući nacionalističkom retorikom mobilizirati biračko tijelo. Međutim, i sve manjinske stranke dosta pozornosti posvećuju ekonomskim i socijal-

nim temama. Upravo ekonomske teme mogu biti šansa za početak intenzivnije suradnje manjine i većine.

Sve izneseno navodi na zaključak da je pitanje statusa nacionalnih manjina i dalje politizirano pitanje, a u središtu te politizacije je utrka oko legitimnog/ekskluzivnog zastupnika manjine, jer mehanizmi izbornog sustava izravno potiču kompeticiju manjinskih stranaka. Potrebno je kreirati izborni sustav koji će ohrabrivati stvaranje multi-etničkih stranaka. Doprinos ovoga može biti dvostruk: prvo, umanjiti će se ucjenjivački potencijal etničkih stranaka, kao i monopol političkih stranaka nad manjinskim pitanjem; i drugo, multietničke stranke će otvoriti nove kanale komunikacije među etničkim zajednicama. Druga mjera koja može unaprijediti političko predstavljanje nacionalnih manjina u Srbiji jest smanjenje broja potpisa potrebnih za kandidiranje manjinske liste na parlamentarnim izborima.

Pouka posljednjih izbora je jasna: vrijeme je da se iznova promisli i kreira drugačiji model političkog predstavljanja nacionalnih manjina, ali i drugačiji model izbornog sustava općenito. Ukoliko se ne napravi revizija izbornog zakonodavstva, obesmisliće se i izborni proces i cilj afirmativnih mjera. Najveći izazov s kojim će se Srbija suočiti jest kako dizajnirati model političkog predstavljanja nacionalnih manjina koji će zadovoljavati interese manjina, ali i doprinijeti stupnju društvene integracije.

Ksenija Marković*

Challenges of Political Integration of National Minorities – with Particular Reference to the Parliamentary Elections in 2016 in Serbia

SUMMARY: The integration process can be perceived through the prism of justice, whereby the aim of integration is to achieve the legal and political equality between minority and majority. This paper is based on the idea that the society has two main communities: cultural and political. Following this dichotomy, one can conclude that the integration of national minorities has two dimensions: political and social. Integration of national minorities involves their participation (integration) in political and social life of the community (state) in which they live. First part of the paper provides the analysis of models of political representation of national minorities in order to determine the advantages and disadvantages of each model. In the second part, the author analyzes the activities of minority parties in the last parliamentary elections in Serbia, the electoral programs which they proposed and the results that have been achieved.

KEY WORDS: national minorities, the right to political representation, political integration, political parties of national minorities, elections

* Ksenija Marković, M.Sc, Researcher, Institute for Social Sciences, Belgrade.
E-MAIL: ksenija.markovic86@gmail.com

Literatura

- Bašić, Goran. 2011. Političko organizovanje nacionalnih manjina u Srbiji, u: Stojiljković Z. i Spasojević D. (ur.): *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*, Beograd: NDI. str. 129-137.
- Bašić, Goran i Crnjanski, Katarina. 2006. *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Centar za istraživanje etniciteta
- Bieber, Florian. 2008. Introduction: Minority participation and political parties, u: Bieber F. (ur.): *Political Parties and Minority Participation*. Skoplje: Friedrich Ebert Stiftung-office Macedonia. str. 5-31.
- Bird, Karen. 2003. The political Representation of Women and Ethnic Minorities in established Democracies: A Framework for Comparative Research, Tekst predstavljen na Academy of Migration Studies u Danskoj. Dostupno na: <http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Karen%20Bird%20amidpaper.pdf> (12. 12. 2015.)
- Dahlerup, Drude, Freidenvall, Lenita. 2009. Gender Quotas in Politics – A Constitutional Challenge, u: Susan H. Williams (ur.) *Constituting Equality: Gender Equality and Comparative Constitutional Law*. New York: Cambridge University Press. str. 29-53
- Horowitz, Donald. 2000. *Ethnic Group in Conflict*, Berkeley: University of California Press.
- Htun, Mala. 2004. Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. *Perspectives on Politics* (2), 3: 439-458
- Jaberías, Flores Carlos. 2000. Post-Communist Electoral Systems and National Minorities: A Dilemma in Five Paradigms, u: Stein, P. J. (ur.): *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe*. New York: East West Institute and Armonk, M. E. Sharpe. str. 31-65.
- Kimlika, Vil. 2002. Zapadna politička teorija i etnički odnosi u Istočnoj Evropi, u: Kimlika, V. i Opalski, M (ur.): *Moželi se izvoziti liberalni pluralizam?*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava. str. 27-111.
- Lončar, Jelena. 2011. Izborna formula i reprezentacija manjina, u: Stojiljković Z. i Spasojević D. (ur.): *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva*. Beograd: NDI. str. 137-151.
- Lončar, Jelena. 2011. Predstavljenost manjina i marginalizovanih grupa u parlamentu Srbije, u: Orlović, S. (ur.): *Partije i izbori u Srbiji – 20 godina*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Fakultet političkih nauka. str. 353-369.
- Marković, Ksenija, Jovanović, Andrijana. 2015. Novi pristupi manjinskom pitanju: decentralizacija i nacionalne manjine – slučaj Srbija. *Nacionalni interes* (11), 2: 123- 150.
- Marković, Ksenija, Miličević, Nevena. 2014. Učešće političkih partija nacionalnih manjina na izborima 2014. godine, u: Jovanović, M. i Vučićević, D. (ur.): *Izbore u Srbiji 2014. godine- politička rokada*. Beograd: Institut za političke studije. str. 107-131.
- Orlović, Slaviša. 2008. *Politički život Srbije: između partokratije i demokratije*. Beograd: Službeni glasnik
- Reilly, Benjamin. 2003. *Political Engineering of Parties and Party Systems*. Tekst predstavljen na: Annual Meeting of the American

Political Science Association. Dostupno na: http://archives.cap.anu.edu.au/cdi_anu_edu_au/_research/1998-2004/research_publications/research_downloads/Reilly_APSA%20paper.pdf

Tatalović, Siniša. 2003. *Etnički sukobi i europska sigurnost*. Zagreb: Politička kultura

Danijela Vuković-Ćalasan*

Politika multikulturalizma i politička participacija Roma u Crnoj Gori

SAŽETAK: Crna Gora je Ustavom iz 2007. godine postavila temelje modelu multikulturalizma u odnosu države prema činjenici etnokulturnog pluralizma. Puna integracija svih etničkih i nacionalnih zajednica može biti ostvarena isključivo poštovanjem i priznavanjem njihovih kolektivnih identiteta u političkoj dimenziji, zabranom asimilacije i svih oblika diskriminacije manjinskih nacionalnih zajednica. U demografskom smislu, prema rezultatima posljednjeg popisa stanovništva, radi se o multikulturalnoj državi u kojoj postoji izražen etnokulturni pluralizam. Sa aspekta ostvarenih rezultata u procesu integracije etnonacionalnih manjina u Crnoj Gori, najlošiji rezultati ostvareni su u pogledu integracije romske etničke zajednice. Teškoće u procesu integracije ove zajednice u crnogorsko društvo rezultat su i pravno-institucionalnih nedostataka, posebno u dijelu koji se tiče njene političke participacije.

KLJUČNE RIJEČI:
Crna Gora,
multikulturalizam,
Romi, integracija,
politička participacija

Jedno od najvažnijih obilježja crnogorskog društva jest izražena demografsko-deskriptivna multikulturalnost u etnokulturnom smislu. Crna Gora ubraja se u grupu država sa izraženim etnokulturnim pluralizmom, ukoliko se u obzir uzmu rezultate posljednjeg popisa stanovništva iz 2011. godine. Naime, prema ovim podacima u Crnoj Gori živi 278.865 ili 44,98% Crnogoraca, 175.110 ili 28,73% Srba, 6.021 ili 0,97% Hrvata, 30.439 ili 4,91% Albanaca, 20.537 ili 3,31% Muslimana, 53.605 ili 8,65% Bošnjaka, 6.251 ili 1,01% Roma. O svojoj nacionalnoj pripadnosti nije se željelo izjasniti 30.170 ili 4,87% stanovnika.¹ Izražena etnokulturna pluralnost izazov je sa aspekta upravljanja za sva društva, a posebno za relativno mlade liberalno-demokratske države kakva je Crna Gora. Način na koji se država odnosi prema ovoj činjenici umnogome utječe na konsolidaciju njenog političkog identiteta u smislu njegove legitimizacije i prihvaćanja od strane različitih etnonacionalnih zajednica i na demokratski ambijent uopće.

Prihvaćanjem ustavnih i zakonskih rješenja kojima se osigurava integracija pripadnika ovih zajednica uz očuvanje specifičnosti njihovog identiteta u etnokulturnom smislu, Crna Gora se svrstala u red multikulturnih zemalja i u normativno-političkom smislu. U smislu prirode prihvaćenih rješenja, ovaj model odgovara modelu multikulturalizma prema nacionalnim manjinama i uglavnom se odnosi na poboljšanje njihovog položaja i punu integraciju. U pogledu imigrantskih zajednica, pravno-politička rješenja nisu razvijena budući da Crna Gora ne spada u red tradicionalno useljeničkih zemalja i ima zanemariv broj imigranata. Međutim, orijentacija modela multikulturalizma primarno prema nacionalnim manjinama, jedan je od izvora problema u integraciji etnokulturnih manjina koje nemaju matičnu državu, poput romske etničke zajednice. U nastavku rada bit će analizirane najvažnije karakteristike ovog modela u Crnoj Gori, kao i najvažniji izazovi s kojima se država suočava u integraciji Roma. Najprije će biti riječi o određenim općim karakteristikama politike multikulturalizma u Crnoj Gori i mjestu koje u njemu ima politička participacija i reprezentacija manjina. U sustavu zaštite položaja etnokulturnih manjinskih zajednica, pitanje njihove političke participacije od ključnog je značaja. Osnovni princip liberalno-demokratskog političkog uređenja podrazumijeva da svim etnokulturnim zajednicama mora biti omogućeno sudjelovanje u donošenju odluka

* Doc. dr.sc. Danijela Vuković-Ćalasan, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore.
E-MAIL: danajjelacalasan@gmail.com

¹ Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine, Zavod za statistiku Crne Gore, Saopštenje br. 83, Podgorica, od 12. 07. 2011. godine, str. 6-9. Dostupno na:
<http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje%281%29.pdf> (20.08. 2016.)

koje se na njih primjenjuju. Međutim, individualna građanska i politička prava često nisu dovoljna za osiguravanje ravnopravnog sudjelovanja u političkom životu manjinskih etnokulturnih zajednica koje su u prošlosti nerijetko bile marginalizirane i diskriminirane.

Da bi bio ostvaren princip jednakosti između etnokulturnih zajednica u nacionalno-državnom kontekstu potrebno je priznati posebna politička prava pripadnicima manjinskih zajednica ili pak, manjinama kao kolektivitetima Ovo se posebno odnosi na zajednice koje su bile marginalizirane ili diskriminirane u duljem vremenskom razdoblju, kao što je slučaj sa etnokulturnom zajednicom Roma. Problemi s kojima se suočava ova zajednica u procesu integracije u crnogorsko društvo u cjelini, tek su se počeli rješavati. U radu će biti analiziran pravno-politički okvir za integraciju ove zajednice, kao i postignuti rezultati. Poseban naglasak bit će stavljen na političku zastupljenost odnosno političku participaciju romske zajednice, čije nepostojanje onemogućava punu integraciju i mogućnost sudjelovanja u procesu donošenja najvažnijih političkih odluka na razini države i lokalnoj razini.

Model multikulturalizma kao model upravljanja etnokulturnim pluralizmom

U literaturi se susreće demografsko-deskriptivno određenje pojma multikulturalizma, koje naglasak stavlja na činjenicu etnokulturnog pluralizma. Odnos države prema takvoj stvarnosti podrazumijeva određenje ovog pojma u programsko-političkom smislu. Multikulturalizam se u ovom slučaju javlja kao jedan od mogućih odgovora na pitanje upravljanja etnokulturnim različitostima i potrebe za njihovim priznavanjem na političko-pravnoj razini. U programsko-političkom smislu, odnosi se na niz programa i inicijativa čiji je cilj da uspješno odgovore na izazove koje stvara etnokulturni diverzitet. Podrazumijeva različita institucionalna, pravna i politička rješenja čiji je cilj promocija i poštovanje kulturne, etničke, jezične i vjerske različitosti u skladu sa kulturom ljudskih prava. Osim prethodno navedenih, potrebno je spomenuti i ideološko-normativnu upotrebu pojma koja se tiče razmatranja mjesta identitetskih posebnosti u kulturnom smislu, sociološkoj i političko-filozofskoj ravni. (Inglis, 1996: 16).

Jedan od najvećih izazova s kojima se suočavaju suvremene liberalno-demokratske države povezan je s upravljanjem etnokulturnim pluralizmom koji postaje izraženiji u uvjetima globalizacije. Kako osigurati integraciju etnokulturnih i etnonacionalnih zajednica na način koji bi podrazumijevao očuvanje njihovog identiteta uz istovremeno postojanje dovoljno jakog osjećaja zajedništva i pripadnosti jedinstvenom političkom prostoru? Različiti oblici asimilacije i segregacije

neprihvatljivi su kao modeli odgovora na složenu stvarnost. Usprkos specifičnostima i teškoćama u provođenju, karakterističnim za svaki pojedinačni nacionalno-državni kontekst primjene, reklo bi se da model multikulturalizma nema alternativu. Šezdesete godine dvadesetog stoljeća označile su napuštanje različitih oblika asimilacije koja je bila dominantan model upravljanja etnokulturnim pluralizmom, u pravcu očuvanja pluralizma i integracije (Goldberg, 1995:6). Povijesno opterećena naslijeđenim etničkim konfliktima i različitim oblicima etničkih napetosti, tranzicijska regija Balkana prilično je kompliciran ambijent za primjenu modela multikulturalizma, budući da je pitanje manjina i njihovog položaja promatrano uglavnom iz perspektive sigurnosti a ne iz perspektive pravednosti (Stanković-Pejnović, 2010: 481).² Model multikulturalizma u teorijskom smislu oslanja se na specifično komunitarističko razumijevanje identiteta pojedinca. Naime, u središtu multikulturnih zahtjeva nalazi se potreba priznanja identiteta pojedinca od strane drugih, koju komunitaristi prenose na razinu zajednice: Kako je identitet pojedinca, manje ili više, determiniran vrijednostima i ciljevima zajednice u kojoj je rođen, njegovo uvažavanje i priznavanje od strane drugog povezano je sa uvažavanjem koje uživa (etno)kulturna grupa kojoj pripada (Divjak, 2006: 80).³ Osim navedenog demografsko-deskriptivnog i normativno-političkog značenja pojma, teoretičari koji se bave ovom problematikom definiraju koncept multikulturalizma i na druge načine. Malory Nye, na primjer, skreće pozornost na tri moguća značenja koncepta: Multikulturalizam u značenju ideologije (*multiculturalism as an ideology*), društvenog problema (stanja) (*multiculturalism as a social issue*) i akademskih studija (*the academic study of multiculturalism*) (Nye, 2007: 111). U ideološkom značenju, multikulturalizam podrazumijeva vrednovanje etnokulturnog pluralizma kao pozitivne karakteristike suvremenih društava koja zahtijeva pravno-političke mehanizme zaštite. Multikulturalizam prema etnokulturnim zajednicama u ovom smislu čine različiti pravno-politički mehanizmi usmjereni na osiguravanje pravednih uvjeta integracije ovih zajednica. "Proces izgradnje nacije" (Will Kymlicka) karakterističan za sve nacionalne države rezultirao je

2 Stanković-Pejnović izdvaja tri osnovne pretpostavke koje su zajedničke državama na Jugoistoku Europe u pogledu doživljaja manjinskih zajednica: manjine su neloyalne; jaka i stabilna država zahtijeva slabe i nemoćne manjine i pitanje tretmana manjina je pitanje nacionalne sigurnosti. (Stanković-Pejnović, 2010: 481).

3 Više o problematizaciji identiteta u okviru modela multikulturalizma u (Vuković-Ćalasan, 2011: 38-40). Koncept multikulturalizma u osnovi sadrži potrebu za priznavanjem identiteta, kako na individualnoj, tako i na razini zajednice. Samo priznavanje identiteta nije *a priori* dano i osigurano već je nešto što može ali ne mora nastupiti u okolnostima koje donosi proces modernizacije, naglašava Charles Taylor. Zato je problematizacija identiteta u suvremenim društvima neodvojiva od potrebe za priznavanjem koja nije bila karakteristična za premoderna društva. Više o politici priznavanja u (Taylor, 1995: 75-103)

različitim stupnjevima represije prema nacionalnim manjinama koje se u procesu konstituiranja nacionalnog identiteta osjećaju marginaliziranim i uskraćenima. Za autore poput Josepha Raza, multikulturalizam je, u stvari, pokušaj da se isprave nepravde nanese manjinskim zajednicama u navedenom procesu izgradnje nacije u kojem se države neprekidno nalaze, u većoj ili manjoj mjeri (Raz, 1998: 195).

Politika multikulturalizma u Crnoj Gori

Prethodno je navedeno da se Crna Gora ubraja u grupu multikulturalnih država, kako u demografskom, tako i u normativno-političkom smislu. Temelji politici multikulturalizma postavljeni su Ustavom Crne Gore iz 2007. godine. Ustavotvorac je značajnim brojem odredbi jasno precizirao da jedino prihvatljiv model upravljanja etnokulturnim pluralizmom jest model koji podrazumijeva integraciju bez asimilacije, odnosno, zabranu svih oblika asimilacije i diskriminacije u etnokulturnom i nacionalnom smislu. Puna integracija ostvariva je isključivo osiguravanjem pravno-političkih mehanizama koji će omogućiti očuvanje identiteta etnokulturnih zajednica i samog kulturnog pluralizma, kao vrijednosti *per se*. Formalizacija pravnog okvira za uvođenje i provođenje ovog modela započela je, dakle, donošenjem Ustava iz 2007. godine. Najprije, u Preambuli Ustava priznaje se i uvažava značaj nacionalno-etničkih kolektiviteta za konstituiranje identiteta pojedinaca. Pritom se u terminološkom smislu ustavotvorac opredijelio za konstrukciju “narodi i nacionalne manjine” i u nastavku “Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati, i drugi”.⁴ Romi, kao etnokulturna zajednica, nisu spomenuti u Preambuli Ustava jer su, prema popisu stanovništva iz 2003. godine, činili manje od 1% od ukupnog stanovništva (0,42%).⁵ U međuvremenu, postotak Roma u ukupnoj strukturi stanovništva porastao je na 1,01%, prema rezultatima popisa stanovništva iz 2011. godine. U dijelu Ustava Crne Gore koji se odnosi na posebna manjinska prava, sa aspekta efektivne participacije manjinskih zajednica, posebno je značajan članak 79.⁶

4 Preambula Ustava Republike Crne Gore iz 2007 godine, dostupno na: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/614.pdf> (11. 09. 2016)

5 Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2003. godine, Zavod za statistiku Crne Gore, Saopštenje br. 44, Podgorica, od 21. 09. 2004. godine. Dostupno na: <http://monstat.org/userfiles/file/popiso3/saopstenje44.pdf> (10.09.2016)

6 Ustavotvorac je na sljedeći način formulirao ovaj članak: “Pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jamče se prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima: 1) na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti; 2) na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika; 3) na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi; 4) na školovanje na svom jeziku i pismu u

Važno je ukazati i na točke 9 i 10 prethodno spomenutog članka 79. Njima se jamči pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i parlamentima na razini lokalnih samouprava u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije, kao i razmjerna zastupljenost u javnim službama, tijelima državne vlasti i lokalne samouprave.⁷ O tome će detaljnije biti riječi u dijelu koji će biti posvećen problemu političke participacije Roma u Crnoj Gori. Osim u Ustavu preciziranih prava, manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice uživaju i ona prava koja su garantirana potvrđenim međunarodnim ugovorima.

Važan dio normativnog okvira zaštite manjinskih prava u Crnoj Gori jesu Zakon o manjinskim pravima i slobodama donesen 2006. godine, kao i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2011. godine. Zakon iz 2006. godine daje definiciju manjine, nakon što u članku 1. upotrebljava nekoliko terminoloških odrednica za etnokulturne zajednice u Crnoj Gori, nazivajući ih “autohtonim brojčano manjinskim narodima, nacionalnim manjinama, etničkim manjinama i njihovim pripadnicima (u daljem tekstu: manjina)”.⁸ Ovaj Zakon predviđa tri osnovna modela za ostvarivanje prava manjina, koja predstavljaju temelj politike multikulturalizma

državnim ustanovama i da nastavni programi obuhvaćaju i povijest i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 5) da u sredinama sa značajnim udjelom u stanovništvu organi lokalne samouprave, državni i sudski organi vode postupak i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 6) da osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja uz materijalnu pomoć države; 7) da vlastito ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama; 8) da u sredinama sa značajnim udjelom u stanovništvu tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 9) na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije; 10) na razmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave; 11) na informiranje na svom jeziku; 12) da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima izvan Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko podrijetlo, kulturno-povijesno naslijeđe, kao i vjerska uvjerenja; 13) na osnivanje savjeta za zaštitu i unaprijeđenje posebnih prava”. (Ustav Republike Crne Gore iz 2007 godine, str. 14). Dostupno na: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/614.pdf> (11. 09. 2016.)

7 Ustav Republike Crne Gore iz 2007 godine, str. 17. Dostupno na: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/614.pdf> (10. 09. 2016.)

8 U članku 2. Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2006. godine, manjina je definirana na sljedeći način: “Manjina, u smislu ovog zakona, je svaka grupa državljana Republike, brojčano manja od ostalog prevladavajućeg stanovništva, koja ima zajedničke etničke, vjerske ili jezične karakteristike, različite od ostalog stanovništva, povijesno je vezana za Republiku i motivirana je željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičnog i vjerskog identiteta”. Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list Republike Crne Gore, broj 31/2006. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAkt-Detalji.aspx?tag=%7B9CA4613B-9871-47EF-A24A-DFEDA6E15F38%7D> (09. 09. 2016.).

245

Danijela
Vuković-Calasan
Politika
multikulturalizma
i politička
participacija Roma
u Crnoj Gori

244

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 1, BR. 1

u Crnoj Gori. To su Strategija manjinske politike, Savjeti nacionalnih manjina i Fond za manjine.

U članku 7. ovog Zakona posebno je istaknuta potreba integracije romske etničke zajednice u društveni i politički život Crne Gore i to je jedan od ciljeva Strategije manjinske politike. Mogućnost osnivanja Savjeta manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica predviđena je člankom 33. Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2006. godine, koji je izmijenjen člankom 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2011. godine. Također, u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2011. godine, pojam "manjina" zamijenjen je konstrukcijom "manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice".⁹ Članak 35. precizira nadležnosti Savjeta i precizira da Savjet "predstavlja i zastupa manjinu; podnosi prijedlog državnim tijelima, tijelima lokalne uprave, javnim službama za unapređenje i razvoj prava manjina i njihovih pripadnika; podnosi inicijativu predsjedniku Republike da zakon kojim se narušavaju prava manjina i njihovih pripadnika ne proglasi; sudjeluje u planiranju i osnivanju odgojno-obrazovnih institucija; daje mišljenje na predmetne programe koji izražavaju posebnost manjina; predlaže upis određenog broja studenata na Univerzitet Crne Gore; pokreće inicijativu za izmjenu propisa i drugih akata kojima se uređuju prava pripadnika manjina i vrši i druge poslove u skladu sa ovim zakonom".¹⁰ Romi su formirali svoj nacionalni savjet. Osnivanje Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava ima za cilj pružanje podrške aktivnostima koje su od značaja za očuvanje identitetske posebnosti manjinskih etnonacionalnih zajednica. U prvoj i drugoj raspodjeli sredstava za 2016. godinu, na osnovu javnog natječaja, Upravni odbor Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava dodijelio je 61.200,00 eura od ukupno 912.100,00 eura, nevladinim organizacijama čiji su projekti bili posvećeni zaštiti, očuvanju i promociji identiteta Roma i poboljšaju njihovog položaja u različitim društvenim područjima.¹¹

Za razliku od ostalih manjinskih etnokulturnih i etnonacionalnih zajednica koje su integrirane u crnogorsko društvo, položaj Roma

9 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list Crne Gore, broj 2/2011. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BA58921B6-4577-425C-Bo73-055E864F4128%7D> (10. 09. 2014.)

10 Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list Republike Crne Gore, broj 31/2006. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B9CA4613B-9871-47EF-A24A-DFEDA6E15F38%7D> (12. 09. 2016.)

11 Odluka o I. raspodjeli sredstava Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava za 2016. godinu, dostupna je na: <http://www.fzm.me/a/images/pdf/Odluka-I-2016.pdf> (12. 09. 2016.). Odluka o II. raspodjeli sredstava Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava za 2016. godinu, dostupna je na: <http://www.fzm.me/a/images/pdf/odluke/Odluka-II-raspodjeli-201-6.pdf> (12. 09. 2016.)

i Egipćana i dalje obilježavaju marginalizacija, različiti oblici diskriminacije, neintegriranost i vrlo nepovoljan položaj u društveno-ekonomskom i pravno-političkom smislu. Da bi politika multikulturalizma ostvarila svoje ciljeve, ukoliko govorimo o položaju pripadnika ove zajednice, neophodno je bilo dodatno ojačati postojeći normativni okvir. Sistematski odgovor države na probleme s kojima se u procesu integracije suočavaju Romi i Egipćani, započet je usvajanjem Akcijskog plana za implementaciju projekta "Desetljeće uključenja Roma 2005-2015", 2005. godine a nastavljen je usvajanjem *Strategije za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008-2012*, 2007. godine, kao i usvajanjem *Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016*, u ožujku 2012. godine. O ciljevima i dometima usvojenih Strategija bit će riječi u nastavku rada. Ono što je također bitno napomenuti jeste da politika multikulturalizma i pune integracije svih etnonacionalnih zajednica u Crnoj Gori ne može biti ostvarena bez odgovarajućih rješenja u izbornom zakonodavstvu koja će omogućiti provođenje mjera afirmativne akcije, odnosno ostvarivanje prava na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupština jedinic lokalne samouprave, kao i ostvarivanje prava na razmjernu zastupljenost u javnim službama, tijelima državne vlasti i javne uprave. U tom smislu, Zakon o izboru odbornika i poslanika iz 1998. godine, kao i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika iz 2011. godine predstavljaju još jedan stup politike multikulturalizma u Crnoj Gori. Bez određenih rješenja koja postoje u ovim zakonima i određenih promjena koje bi trebalo napraviti u pojedinim dijelovima ovih Zakona, ne može se govoriti o punoj integraciji svih etnonacionalnih zajednica u Crnoj Gori.

Romi u Crnoj Gori: Identitet i problem (ne)integracije

Romi su etnička zajednica, različita od drugih etnokulturnih zajednica u kulturološkom smislu u najvećem broju nacionalno-državnih konteksta u kojima egzistiraju. Njihov identitet čini specifičan spoj onoga što je svojstveno isključivo Romima i kulture i tradicije zemalja čiji su stanovnici. Osim toga, etnokulturno raslojavanje unutar same zajednice i konstituiranje novih etničkih identiteta također je prisutno. Posebno interesantan proces u tom smislu odvija se u Crnoj Gori. Identitetska samosvijest dovodi do nastanka novih etničkih grupa koje svoju novootkrivenu posebnost nastoje valorizirati u pravno-političkom smislu, zahtijevajući priznanje u skladu sa politikama multikulturalizma. Romima u Crnoj Gori, njihovom etnogenezi i migracijskim strujama, znanost se nije puno bavila.

Na marginama društvenog i političkog života, Romi su bili i na marginama znanstvenog interesa. Osim par antropoloških i socioloških

*Romi, Egipćani, Aškalije**– Identitet i promjena u okviru romskog etnokulturnog konteksta*

Romi i Egipćani naselili su se na prostoru današnje Crne Gore u nekoliko valova. Raslojavanje unutar ove zajednice, odnosno nastojanje Egipćana da dokažu podrijetlo različito od podrijetla Roma te da na taj način konstituiraju poseban identitet, novijeg je datuma. Može se reći da je to jedna od karakteristika crnogorskog konteksta, ukoliko govorimo o ovoj etničkoj zajednici. Vesna Delić daje iscrpan pregled teorija i pretpostavki koje na različit način objašnjavaju podrijetlo Roma i njihove migracije.¹² Time se nećemo iscrpnije baviti u ovom radu, ali je uputno dati par osnovnih napomena. Iako se prisustvo Roma na Balkanu može vezati već za 11. stoljeće i ranije, masovno doseljavanje uslijedilo je u 14. stoljeću, kada su članovi ove zajednice naselili ove prostore zajedno sa turskim osvajačima. Za razliku od drugih, okolnih zemalja, uslijed specifičnog geografskog položaja, Crnu Goru je karakterizirao kasniji val naseljavanja Roma. To se prvenstveno odnosi na priobalno područje, zahvaljujući trgovačkim, pomorskim vezama sa Europom i Afrikom. Momčilo S. Lutovac u uglednoj studiji "Romi u Crnoj Gori" smatra da je u 16. stoljeću prisustvo Roma na prostoru današnje Crne Gore nesumnjivo potvrđeno, zahvaljujući ulcinjskim gusarima. Naime, oni su Rome kao robove kupovali u Tripoliju i dovozili ih u Ulcinj, radi korištenja njihovog rada na imanjima i gusarskim lađama¹³(Lutovac, 1987: 34).

Ono što je posebno zanimljivo i važno sa aspekta konstituiranja kolektivnog identiteta i potencijalnog korištenja svih mehanizama politike multikulturalizma, jest pitanje klasifikacije Roma u Crnoj Gori. Kulturološki slične a opet različite u mnogim elementima, romske grupe koje egzistiraju u Crnoj Gori znanost najčešće dijeli na: Kovače, Mađupe i Čergare (Delić, 2008: 33). U različitim razdobljima

¹² Detaljnije u: (Delić, 2008: 21-30)

¹³

je pitanje klasifikacije i identiteta romskih zajednica rješavano na različit način, kako u okviru članova same zajednice, tako i od strane pripadnika drugih etnonacionalnih zajednica. U tom smislu naročito se izdvaja pitanje razlikovanja Roma od Egipćana, odnosno Arlija i Aškalija. Jesu li u pitanju potpuno različite etničke zajednice koje svoje razlike temelje na različitom podrijetlu, prije svega, ili je u pitanju ista zajednica u kojoj je s vremenom došlo do konstituiranja posebnog identiteta Egipćana?¹⁴ "Ono što se može uzeti kao specifičnost Crne Gore su dva sloja Egipćana i to onih koji su sebe prvobitno nazivali ili još uvijek nazivaju Kovačima a koji su prvi doseljenici primorskih gradova koji su se tu i zadržali (primjer Ulcinja i Bara) ili oni koji su došli za vrijeme Turaka i koji su postupno naseljavali kontinentalni dio, i onih koji se osjećaju kao Egipćani a koji su se doselili između dva svjetska rata, poslije Drugog svjetskog rata i u posljednjih deset godina uslijed ratnih događanja na Kosovu" (Delić, 2008: 34).

Ne postoji dosljedna upotreba ovih identitetskih odrednica, kako među znanstvenicima koji se bave ovom problematikom, tako ni među samim članovima ovih zajednica. To je najvidljivije u upotrebi pojma Mađup. Mađupima se nazivaju kako Romi doseljenici tijekom '50-tih godina 20. stoljeća i oni koji imaju romsko podrijetlo, tako i oni koji nastoje napraviti distancu u odnosu na romski identitet, nazivajući se Egipćanima, Aškalijama ili Arlijama. Kao što to obično biva, što su identiteti bliži u smislu kulturoloških sličnosti između dvije ili više etničkih zajednica, potreba da se naglase identitetske razlike se povećava. U odnosu na Drugog sa kojim se dijele neke zajedničke identitetske karakteristike, potenciraju se diskontinuitet i razlika do isključivanja. U ovom slučaju, Egipćani svoj identitet nastoje profilirati na način da ga u potpunosti odvajaju od identiteta Roma i svega onoga što su karakteristike romske etničke zajednice. Osim Egipćana, Arlija i Aškalija, na sličan pokušaj nailazimo i među onima koji sebe smatraju Romima, ali svoj identitet nastoje odvojiti od drugih romskih zajednica i onih koji sebe ne smatraju Romima već Egipćanima. Ukoliko se u obzir uzmu sve navedene promjene u načinu na koje su pojed-

¹⁴ Pojavu etničkog identiteta Egipćana na teritoriju bivše Jugoslavije razmatrao je nizozemski kulturni antropolog Ger Duijzingsu svojoj knjizi "Religija i identitet na Kosovu". On zapaža da su se prvi članci o Egipćanima kao novoj etničkoj grupi u tadašnjoj Jugoslaviji pojavili u proljeće 1991. godine. U želji da profiliraju svoj identitet, Egipćani, prije svega oni naseljeni na Kosovu i u Makedoniji, objavili su zbirku narodnih pripovijedaka, vjerovanja i običaja na kojima su temeljili svoj identitet i različitost u odnosu na Rome. Već u lipnju 1992. godine, makedonski Egipćani zahtijevali su reprezentaciju u medijskoj sferi i programe koji bi pomogli promoviranju i očuvanju njihove etnokulturne posebnosti. "Egipćani na Kosovu i u Makedoniji odlučno poriču da su Gigani i tvrde da vode podrijetlo od starih Egipćana. Oni su 1990. godine osnovali vlastita udruženja, prvo na Ohridu (u Makedoniji) – gdje imaju dužu povijest – a kasnije i u Prištini (na Kosovu), gdje su se neočekivano pojavili iznenadivši i egipćanske glavešine na Ohridu" (Ljubisavljević, 1990: 35), prema: (Duijzings, 2005: 188).
Detaljnije o ovoj problematici u: (Duijzings, 2005: 179 – 210).

ne grupe u okviru romske zajednice profilirale svoj identitet, sljedeći zaključak Vesne Delić nam se čini odgovarajućim: “Danas u Crnoj Gori imamo dvije romske grupe i to su: Romi Muslimani i Čergari i ne-romske, odnosno one koji sebe vide kao posebne etničke skupine koji se samoodređuju upravo predstavljajući razlike između njih i Roma, a to su Egipćani koji se još služe i imenima Kovač, Mađup, Arlija i Aškalijska. Ovdje možemo izdvojiti i posebnu grupu Kovača koji sebe ne dovede ni u kakvu vezu ni sa Romima ni sa Egipćanima, već sebe isključivo smatraju Crnogorcima ili Albancima islamske vjeroispovijesti”.¹⁵ Delić dalje naglašava da odnose između ovih zajednica karakteriziraju društveni zidovi koji otežavaju neku vrstu miješanja identiteta, i to ne samo između Roma i Egipćana nego i unutar romske zajednice. Romi negiraju egipćansko podrijetlo novo-konstituirane etničke zajednice i nastoje umanjiti njezinu posebnost potencirajući njezino romsko podrijetlo. S druge strane, Egipćani inzistiraju na svojoj etničkoj posebnosti i može se očekivati manifestacija njihove identitetske samosvijesti u obliku korištenja mehanizama koje na raspolaganje stavlja politika multikulturalizma. U tom smislu, bit će zanimljivo analizirati rezultate sljedećeg popisa stanovništva u Crnoj Gori.

TABLICA 1¹⁶ Romi i Egipćani u Crnoj Gori (1981., 1991., 2003. i 2011. godine)

	1981.		1991.		2003.		2011.	
	Broj	Postotak	Broj	Postotak	Broj	Postotak	Broj	Postotak
Romi	1.471	0.25%	3.282	0.53%	2.601	0.42%	6.251	1.01%
Egipćani	-	-	-	-	225	0.04%	2.054	0.33%
Populacija CG	584.310		615.035		620.145		620.029	
Ukupno (r+e)	1.471	0.25%	3.282	0.53%	2.826	0.46%	8.305	1.34%

¹⁵ Ibid., str. 35.

¹⁶ U tablici se nalaze podaci o broju Roma i Egipćana u Crnoj Gori prema rezultatima popisa stanovništva u Crnoj Gori 1981., 1991., 2003. i 2011. godine.

U tablici se zapaža da se etnička odrednica Egipćanin pojavljuje prvi put na popisu stanovništva 2003. godine. Broj pojedinaca koji su sebe identificirali kao Egipćane porastao je za 1829 ili 812.88% između popisa 2003. i 2011. godine. Prema navedenim podacima, broj Roma je “porastao” za 3.650 u istom razdoblju, što zapravo ukazuje na nepreciznost u evidentiranju na popisu iz 2003. godine.¹⁷ Zanimljivo je da na navedenim popisima stanovništva nije bilo pojedinaca koji su se u etničkom smislu izjasnili kao Aškalijske ili Arlijske. U Crnoj Gori se navedene identitetske odrednice uglavnom doživljavaju kao sinonimi za Egipćane, za razliku od Srbije, na primjer, gdje su Aškalijske popisno prepoznata etnička zajednica.¹⁸

Politička participacija nacionalnih i etničkih zajednica u Crnoj Gori

Integracija etničkih i nacionalnih zajednica u društveni i politički život nije moguća bez ostvarivanja prava na političku participaciju i predstavnost. Svakoj zajednici, odnosno njenim članovima, mora biti omogućeno sudjelovanje u donošenju političkih odluka koje se primjenjuju na njih kao članove zajednice, ali i na društvo u cjelini.¹⁹ Već je napomenuto da Ustav Crne Gore jamči pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i parlamentima na razini lokalnih samouprava, kao i pravo na razmjernu zastupljenost u javnim službama, tijelima državne vlasti i lokalne samouprave.²⁰ Dalje, članak 22a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i

Potrebno je imati u vidu i napomenu Zavoda za statistiku Crne Gore o korištenju popisnih rezultata u smislu nepostojanja potpune usporedivosti definicija stalnog odnosno ukupnog stanovništva u popisu 2003. i ranijim popisima. U popisima 1981. i 1991. godine, pored stanovništva u zemlji u stalno stanovništvo ubrajani su i oni građani Crne Gore koji su se nalazili na privremenom radu u inozemstvu, zajedno sa svojim obiteljima koje su se tamo nalazile. Popisom 2003. godine obuhvaćeni su i crnogorski građani čiji je rad, odnosno boravak u inozemstvu kraći od godinu dana, kao i oni strani državljani koji su u Crnoj Gori radili ili su boravili dulje od godinu dana. Popisom 2011. godine obuhvaćeni su državljani Crne Gore, državljani Crne Gore i strani državljani, strani državljani i osobe bez državljanstva, koje imaju prebivalište (stalno ili privremeno) u Crnoj Gori, bez obzira nalaze li se u vrijeme popisa u Crnoj Gori ili u inozemstvu, bez obzira posjeduju li u vrijeme popisa osobne identifikacijske dokumente. (Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u 2011. godini. Sl. list Crne Gore, br. 41/10 od 23. 7. 2010. Dostupno na: http://www.snp.co.me/inc/my_documents/Zakonopopisu.pdf (15. 09. 2016.))

¹⁷ Izvještaj CEDEM-a o zapošljavanju Roma i Romkinja (Istraživanje stavova predstavnika/ca preduzeća), travanj 2015., str. 4. Dostupno na: <http://cedem.me/publikacije/studije-i-javne-politike/send/69-studije-i-javne-politike/1680-izvjestaj-o-zaposljavanju-roma> (15. 09. 2016.)

¹⁸ Zavod za zbrinjavanje izbjeglica 2009. godine registrirao je 43 osobe koje su se izjasnile kao Aškalijske.

¹⁹ O različitim načinima predstavljanja nacionalnih manjina u državama Jugoistočne Europe vidjeti u: (Terzić, 2011: 113-129)

²⁰ Formulacija “autentična zastupljenost shodno principu afirmativne akcije”, upotrijebljena kako u Ustavu tako i u Zakonu o izmjenama i dopunama zakona o manjinskim pravima i slobodama 2011. godine, izazvala je različita tumačenja od strane predstavnika nacionalnih i etničkih zajednica i stručne javnosti. Detaljnije u: (Šuković, 2010: 280).

slobodama predviđa da se autentična zastupljenost manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Skupštini Crne Gore i parlamentima na lokalnoj razini, osigurava u skladu s principom afirmativne akcije i u skladu sa izbornim zakonodavstvom.²¹ Osiguravanje političkog predstavnštva manjina nije bilo moguće bez određenih rješenja u području izbornog zakonodavstva i u tom smislu najvažnije promjene dogodile su se nakon 1997. godine. Osim normativno-pravnog okvira koji osigurava implementaciju svih mjera politike multikulturalizma, neophodan preduvjet za to je i postojanje odgovarajućeg političkog ambijenta. U tom smislu, u Crnoj Gori moguće je razlikovati dva razdoblja: Od uvođenja višestranačja do 1998. godine i nakon 1998. godine. U prvom razdoblju nisu postojali povoljni uvjeti, politički niti društveni, kako za osiguravanje participacije manjinskih zajednica, tako niti za primjenu mehanizama politike multikulturalizma uopće. Radikalni odnos prema opoziciji, oligarhija i poluautoritarni režim obilježja su ovog razdoblja tzv. negativne (prve) tranzicije (Vukićević, Vujović, 2012: 55). Do promjene dolazi 1997. godine zaključivanjem *Sporazuma o minimumu uvjeta za razvoj demokracije* između vladajućeg DPS-a i opozicije. Na taj način postavljen je temelj za donošenje Zakona o izboru odbornika i poslanika, 1998. godine. Zakon po prvi put osigurava političku predstavljenost manjinskim zajednicama, točnije, to rješenje predviđa za samo jednu, albansku nacionalnu zajednicu.

Na biračkim mjestima koja su izdvojena posebnom odlukom republičkog parlamenta, izravno je birano 4 ili 5 zastupnika, ovisno o parlamentarnim izborima. Na parlamentarnim izborima održanim 1998., 2001., 2002. i 2006. godine, nacionalne stranke albanske nacionalne zajednice osvojile su samo dva mandata. Glasači su glasali prema svom političkom, a ne nacionalnom opredjeljenju, tako da su pola ili više od pola mandata osvajale druge, nenacionalne stranke, uglavnom Demokratska partija socijalista. To je uglavnom izazivalo nezadovoljstvo predstavnika albanskih nacionalnih stranaka koje su tvrdile da je svako sudjelovanje nenacionalnih stranaka u raspodjeli zagaran-tiranih mandata suprotno principu afirmativne akcije.²² U ovoj fazi političkog predstavljanja manjinskih zajednica, autentično zastupanje interesa manjinskih nacionalnih zajednica moglo je biti ostvareno

21 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama. Službeni list Crne Gore, broj 2/2011. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BA58921B6-4577-425C-Bo73-055E864F4128%7D> (15. 09. 2016.).

22 Na parlamentarnim izborima održanim 1998. godine albanske nacionalne stranke osvojile su dva mandata, kao i na parlamentarnim izborima 2001. i 2002. godine. Na parlamentarnim izborima održanim 2006. godine albanske nacionalne stranke osvojile su tri mandata, dok su na izborima održanim 2009. godine, po istom modelu, albanske nacionalne stranke osvojile ukupno četiri mandata.

i preko nenacionalnih, građanskih stranaka.²³ Problematičnost ovog rješenja svakako je vezana za činjenicu da je ono omogućavalo političko predstavljanje samo jednoj, albanskoj nacionalnoj zajednici.

Ovaj nedostatak djelomično je otklonjen rješenjima u Zakonu o izmjenama i dopunama zakona o izboru odbornika i poslanika od 2011. godine, koji je mjere afirmativne akcije proširio i na ostale manjinske etnonacionalne zajednice. Stranke manjinskih etničkih i nacionalnih zajednica koje zastupaju njihove autentične interese, što mora biti vidljivo iz naziva, statuta ili programa, imaju mogućnost sudjelovanja u raspodjeli mandata u skladu sa principom afirmativne akcije. U konkretnom slučaju, rješenjima u izbornom zakonodavstvu predviđeno je odstupanje od općeg izbornog praga za raspodjelu mandata koji u Crnoj Gori iznosi 3% od ukupnog broja važećih glasova. Za političke stranke i izborne liste manjinskih nacionalnih zajednica, vrijedi poseban prag od 0,7% od ukupnog broja važećih glasova. Ukoliko više nacionalnih stranaka i izbornih lista manjinske nacionalne zajednice prijeđe prag od 0,7%, njihovi glasovi zbrajaju se u tzv. Zbirnu listu i na taj način nacionalne liste jedne manjinske nacionalne zajednice mogu osvojiti najviše tri mandata. Posebne mjere afirmativne akcije predviđene su za hrvatsku manjinsku zajednicu. Umjesto praga od 0,7% od ukupnog broja važećih glasova, za hrvatsku manjinsku zajednicu predviđen je prag od 0,35% od ukupno važećih glasova. Na taj način nacionalna stranka hrvatske zajednice može dobiti jedan za-jamčeni mandat. Ovakvo rješenje argumentirano je malom brojnošću hrvatske nacionalne zajednice u ukupnom stanovništvu. Inzistiranje na izbornom pragu od 0,7% onemogućilo bi njeno sudjelovanje u donošenju političkih odluka na državnoj razini.²⁴ Navedeno rješenje primjenjuje se ukoliko nijedna od hrvatskih nacionalnih stranaka ne dobije 0,7% od ukupnog broja važećih glasova. Hrvatska nacionalna zajednica čini 0,97% ukupnog stanovništva u Crnoj Gori, prema rezultatima posljednjeg popisa.

23 Razmatrajući odnos između stranaka i manjinskih nacionalnih zajednica, Florian Bieber razlikuje četiri tipa političkih stranaka: Monoetničke stranke (*Monoethnic parties*), Etničke stranke sa manjinskim kandidatima (*Ethnic Parties with Minority Candidates*), Građanske stranke orijentirane na diverzitet (*Diversity-sensitive civic parties*) i Multietničke stranke (*Multietnic parties*) (Bieber, 2008: 13).

24 Detaljnije o političkoj participaciji i predstavljenosti pojedinih manjinskih nacionalnih zajednica i ulozi političkih stranaka u Crnoj Gori u: (Sindik, 2008: 179-201).

O različitim rješenjima kojima se pribjegava u izbornom sustavu a radi osiguravanja lakšeg predstavljanja manjina više u: (Orlović, 2011: 398-399; Frowein, Bank, 2011: 6-7).

Zakonodavac nije predvidio slično rješenje za romsku nacionalnu zajednicu koja se nalazi u posebno teškom društveno-ekonomskom položaju i tradicionalno je na marginama političkog odlučivanja. Prema rezultatima popisa iz 2011. godine, udio pripadnika romske etničke zajednice iznosi 1,01%, odnosno 1,34% ukoliko računamo i pripadnike egipćanske etničke zajednice čiji je udio 0,33% u ukupnom stanovništvu. Romi još uvijek nemaju nacionalnu političku stranku koja bi zastupala njihove autentične interese u Crnoj Gori. Kada do formiranja takve stranke dođe, prag od 0,7% od ukupno važećeg broja glasova, čini se nedostižnim. Činjenica da izborni prag od 0,35% nije predviđen za romsku zajednicu predstavlja izvor nezadovoljstva predstavnika ove zajednice. Najvažniji dokumenti koje je Vlada Crne Gore usvojila u svrhu rješavanje problema integracije romske zajednice jesu Akcijski plan za implementaciju projekta "Desetljeće uključivanja Roma 2005-2015", Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008-2012. i Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016., usvojena u ožujku 2012. godine. Strategijom iz 2012. godine predviđena su područja primjene, institucije i subjekti zaduženi za realizaciju aktivnosti u svakom od područja, sredstva za njihovu realizaciju itd. Strategija predviđa devet najvažnijih aktivnosti i u područja sudjelovanja u političkom i javnom životu. Prva i najvažnija aktivnost koja zapravo predstavlja preduvjet za ostvarivanje svih drugih aktivnosti u ovom području jest promjena u izbornom zakonodavstvu koja bi omogućila uvođenje mjera afirmativne akcije i političko predstavništvo romske etničke zajednice: "Stvaranje normativnih uvjeta za političko predstavljanje Roma i Egipćana – na državnoj i lokalnoj razini, što podrazumijeva određene promjene i prilagodavanje Zakona o izboru odbornika i poslanika".²⁵ S aspekta ostvarivanja prava na autentičnu zastupljenost u republičkom parlamentu i u parlamentima na razini jedinica lokalne samouprave, zabrinjava podatak da se navedene promjene nisu dogodile ni nakon usvajanja Zakona o

25 Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016, Podgorica, 2012., str. 28. Dostupno na: <http://www.mmp.gov.me/rubrike/strategija-za-poboljsanje-polozaja-roma?alphabet=lat> (25. 09. 2016.)

Osim područja koje se tiče sudjelovanja u političkom i javnom životu, za ostvarivanje pune integracije Roma i Egipćana u Crnoj Gori neophodno je provođenje aktivnosti i u sljedećim područjima: pravni status, obrazovanje, zapošljavanje, zdravlje i zdravstvena zaštita, socijalna i dječja zaštita, nasilje nad ženama i nasilje u obitelji, kulturni i jezični identitet, informiranje i stanovanje. Više o postignutim rezultatima vidjeti u Izvještaju o provođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016. za 2015. godinu, Ministarstva za ljudska i manjinska prava Crne Gore.

U pogledu stupnja ostvarene integracije u ovim područjima, može se reći da je najveći napredak zabilježen u području obrazovanja. U dijelu koji se odnosi na pravni status, dobivanje identifikacijskih dokumenata je i dalje najznačajnije pitanje za Rome i Egipćane.

izmjenama i dopunama zakona o izboru odbornika i poslanika 2014. godine. To svjedoči o nedostatku političke volje najvažnijih političkih aktera da se ovo pitanje riješi na optimalan način za pripadnike romske i egipćanske zajednice.

Osim prava na autentičnu zastupljenost, pripadnicima manjinskih nacionalnih zajednica Ustav Crne Gore jamči i pravo na razmjernu zastupljenost u javnim službama, tijelima državne vlasti i javne uprave. U članku 25. Zakona o manjinskim pravima i slobodama, propisano je da manjine imaju pravo na razmjernu zastupljenost u javnoj upravi i tijelima lokalne samouprave i da su za provođenje ovog prava nadležna tijela zadužena za kadrovska pitanja u suradnji sa Savjetima nacionalnih manjina.²⁶ Sa aspekta ostvarivanja ovog prava važan je i članak 45. Zakona o državnim službenicima i namještenicima koji propisuje da je čelnik državnog tijela, prilikom donošenja odluke o izboru kandidata, dužan voditi računa i o razmjernoj zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.²⁷ Iako još uvijek ne postoje precizni podaci o razmjernoj zastupljenosti manjinskih nacionalnih zajednica u javnim službama, tijelima državne vlasti i javne uprave, raspoloživi izvještaji pokazuju da je zastupljenost pripadnika romske populacije daleko ispod njihovog udjela u ukupnom stanovništvu Crne Gore. U izvještaju Ministarstva za ljudska i manjinska prava iz 2014. godine o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u državnim tijelima i tijelima državne uprave, od ukupno 6,808 upitnika, u nacionalnom smislu 2 zaposlena ili 0,03% izjasnili su se kao Romi.²⁸ U Izvještaju Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim područjima za 2015. godinu, na osnovi prikupljenih podataka, od 13.900 upitnika, u nacionalnom smislu 2 zaposlena izjasnila su se kao Romi ili 0,02%.²⁹

26 Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list Crne Gore, broj 31/2006. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B-9CA4613B-9871-47EF-A24A-DFEDA6E15F38%7D> (26. 09. 2016.)

27 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore, broj 39/2011. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B8B19A19E-1A3D-4008-89F8-30687A6B3AC0%7D> (25. 09. 2016.)

28 Izvještaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2014. godinu, Podgorica, 2015., str. 7.

Dostupno na: <http://www.mmp.gov.me/pretraga?query=Izvj%u0161taj&publishedFrom=01.01.2015&publishedTo=01.03.2015&siteId=48&contentType=2&searchType=4&sortDirection=desc> (25. 09. 2016.)

29 Izvještaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2015. godinu, Podgorica, 2016., str. 11.

Dostupno na: <http://www.mmp.gov.me/pretraga?query=Izvj%u0161taj&siteId=48&contentType=2&searchType=4&sortDirection=desc> (25. 09. 2016.)

Ostali zaposleni su se u nacionalnom smislu izjasnili kao: Crnogorci 8650 (74,76%), Srbi 1301 (11,24%), Albanci 291 (2,51%), Bošnjaci 650 (5,62%), Musli-

Osim prava na autentičnu zastupljenost na razini republičkog parlamenta i prava na razmjernu zastupljenost u tijelima državne uprave, Ustav također jamči pravo na autentičnu zastupljenost i u skupštinama jedinica lokalne samouprave. Ukoliko razmatramo ostvarivanje ovog prava na lokalnoj razini, a u vezi sa romskom i egipćanskom populacijom, potrebno je spomenuti izradu lokalnih akcijskih planova u sedam crnogorskih općina.³⁰ Uključivanje Roma i Egipćana u rad lokalnih parlamenata omogućeno je korištenjem instituta "prazne stolice" koji podrazumijeva pravo obraćanja bez prava glasa, posebno kada se raspravlja o pitanjima koja su od značaja za pripadnike ove zajednice. Jedna od najvažnijih preporuka za 2016. godinu u Izvještaju o provođenju Strategije za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016 za 2015. godinu, Ministarstva za ljudska i manjinska prava Crne Gore jest upravo provođenje i nadgledanje lokalnih akcijskih planova u jedinicama lokalne samouprave u kojima su usvojeni. Do sada je uglavnom sve ostalo na deklarativnoj razini. (Ne)postignutim rezultatima na lokalnoj razini izuzetno su nezadovoljni i predstavnici Roma od kojih neki smatraju da se upravo na lokalnoj razini najmanje radi na implementaciji svega onoga što je deklarativno prihvaćeno.³¹ U navedenom Izvještaju, točnije, u dijelu koji se odnosi na preporuke za 2016. godinu, ne navodi se prvi i osnovni uvjet za osiguravanje političke participacije Roma, a to je osiguravanje političke predstavljenosti ove zajednice u zakonodavnom tijelu. To nije moguće ostvariti bez uvođenja mjera afirmativne akcije u dijelu koji se odnosi na izbornu zakonodavstvo. Bez političke participacije i predstavljenosti Roma nemoguće je očekivati ostvarivanje njihove integracije.³²

mani 285 (2,46%), Hrvati 88 (0,76%), ostali 49 (0,42%). Iz navedenih podataka jasno je da razmjerna zastupljenost manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Iako postoji trend porasta razmjerne zastupljenosti u odnosu na podatke iz 2008. i 2011. godine, određene manjinske nacionalne zajednice još uvijek su u postotcima vrlo nezastupljene u tijelima državne uprave.

30 Lokalne akcijske planove za Rome i Egipćane usvojile su sljedeće općine: Nikšić, Berane, Herceg Novi, Bijelo Polje, Ulcinj, Tivat i Kotor.

31 "Nažalost, u tijelima lokalne uprave još uvijek nema zaposlenih pripadnika romske zajednice i to je karika koja nedostaje u integraciji romske zajednice u crnogorsko društvo..." (Intervju Muhameda Ukovića sa Isenom Gašijem, predsjednikom Romskog Savjeta, *Alav*, nr. 4-5, 2015, str. 10).

32 I u Izvještaju o napretku Crne Gore u području integracije i zaštite prava Roma za 2015. godinu, nezastupljenost Roma u političkoj sferi smatra se jednim od najznačajnijih problema u njihovoj integraciji. Izvještaj Europske komisije dostupan je na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf (25. 09. 2016.), str. 61. Sažeti izvještaj dostupan je na: <http://www.mladiromi.me/2014-07-21-09-36-07/dokumenta/category/3-publikacije> (20. 09. 2016.).

Unutar same romske zajednice vidljive su podjele i to ne samo između Roma i Egipćana, sa tendencijom povećanja broja Egipćana, već i između domicilnih Roma i raseljenih osoba. Domicilni Romi i njihovi predstavnici često kritiziraju institucije države da sredstva predviđena za realizaciju aktivnosti u područjima definiranima u Strategijama, mnogo više ulažu u integraciju raseljenih osoba. Slične primjedbe mogu se čuti od strane dijelova zajednice naseljenih na sjeveru države u odnosu na Rome u Podgorici, koji upozoravaju na neravnomjernu regionalnu razvijenost dijelova ove populacije.³³

Zaključak

U normativno-političkom smislu, Crna Gora nesumnjivo se ubraja u red zemalja koje ulažu napore u stvaranje kvalitetnog normativno-pravnog okvira za provođenje politike multikulturalizma prema manjinskim etnonacionalnim zajednicama. Rješenja predviđena Ustavom i relevantnim zakonima ispunjavaju odgovarajuće međunarodne pravne standarde u ovom području. Međutim, problemi nastaju onda kada proklamirano treba implementirati. Sudeći po relevantnim izvještajima kako Ministarstva za ljudska i manjinska prava tako i subjekata EU i aktivista civilnog društva, postoje teškoće u provođenju zajamčenih prava, naročito ukoliko govorimo o ostvarivanju prava na autentičnu zastupljenost na lokalnoj razini, kao i u ostvarivanju prava na razmjernu zastupljenost u javnim službama, državnoj upravi i tijelima lokalne samouprave. Neophodno je otkloniti prisutan nedostatak kapaciteta za prikupljanje nužnih statističkih podataka o etničkoj i nacionalnoj pripadnosti.

Situacija je dodatno komplicirana i nepovoljna u pogledu položaja i postignutog stupnja integracije pripadnika romske i egipćanske populacije. U modelu politike multikulturalizma prema ovim zajednicama postoje značajni i normativno-pravni nedostaci. Misli se prije svega na potpuno odsustvo zakonskih rješenja koja predviđaju primjenu

33 "Opći stav romske populacije je da je velika većina vladinih aktivnosti u ovom području usredotočena na I/RL i Rome koji žive u Podgorici i kampovima na Koniku, tako da često dolazi do zanemarivanja potreba domicilne romske populacije... Do sada, vrlo malo napora je uloženo u poboljšanje položaja domicilnih Roma koji žive na sjeveru, a ulaganja gotovo da i nema u južnim dijelovima Crne Gore. Takva preraspodjela sredstava i pažnje mogu dovesti do jaza i propusta u osiguravanju boljih životnih uvjeta za sve osobe u nepovoljnom položaju i također, do stvaranja tenzija između dvije romske podgrupe. Mi vjerujemo da se socijalna inkluzija i puna integracija svih Roma koji žive u Crnoj Gori ne može postići bez odgovarajućeg i jednakog regionalnog pristupa u rješavanju ključnih potreba ove zajednice". Doprinos izvještaju o napretku Crne Gore za 2015. godinu u području integracije Roma (NVO Mladi Romi). Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf (25. 09. 2016.).

mjera afirmativne akcije koja bi trebala omogućiti političku predstavljenost manjinske zajednice koja je jedna od brojčano najmanjih i istovremeno se nalazi u najnepovoljnijem društveno-ekonomskom i političkom položaju. Trenutno rješenje koje pruža mogućnost olakšanog predstavljanja u tijelu koje donosi najvažnije političke odluke samo nekim manjinskim nacionalnim zajednicama, stvara manjine prvog i drugog reda. Romima mora biti omogućeno da sudjeluju u donošenju najznačajnijih političkih odluka i mora im biti omogućeno ostvarivanje prava na autentičnu zastupljenost u republičkom parlamentu i skupštinama jedinica lokalne samouprave. Takvo rješenje ohrabrilo bi razvijanje platforme za politički aktivizam Roma, budući da je Crna Gora jedina od bivših jugoslavenskih država u kojoj ne postoji nijedna romska politička stranka. Istraživanje Ministarstva za ljudska i manjinska prava o odnosu građana prema diskriminaciji u Crnoj Gori 2015. godine, pokazalo je da najveći broj anketiranih građana smatra da je diskriminacija prema Romima najizraženija, odnosno da su Romi diskriminirani najviše od svih društvenih grupa.³⁴

Veliki problem s kojim se suočavaju pripadnici ove etničke zajednice u Crnoj Gori jest i neostvarivanje prava na razmjernu zastupljenost u javnim službama, državnoj upravi i organima lokalne samouprave. U svim do sada provedenim istraživanjima o zastupljenosti nacionalnih zajednica u tijelima državne uprave, podaci su pokazali da je postotak onih koji se izjašnjavaju kao Romi daleko ispod postotka njihovog sudjelovanja u ukupnom stanovništvu. Dakle, ostvarivanje prava na autentičnu i razmjernu zastupljenost kao i provođenje lokalnih akcijskih planova u općinama koje su ih usvojile, od presudnog su značaja za punu integraciju u području sudjelovanja u političkom i javnom životu.

³⁴ Rezultati istraživanja dostupni su na: <http://www.mmp.gov.me/pretraga/156530/Konferencija-povodom-rezultata-istrazivanja-na-temu-Odnos-gradana-prema-diskriminaciji-u-Crnoj-Gori.html> (20.09.2016)

Danijela Vuković-Ćalasan*

Politics of Multiculturalism and Roma Political Participation in Montenegro

SUMMARY: The 2007 Constitution of Montenegro has laid down the foundation for the model of multiculturalism which is the basic principle of the states' relation towards the fact of ethnic pluralism within Montenegrin society. Full integration of all ethnic and national communities can be achieved only through recognition and respect of their collective identities in political dimension, prevention of the assimilation and all forms of discrimination of minority national communities. In demographic terms, according to the last census, Montenegro is multicultural state with significant level of ethno cultural pluralism. From the perspective of achieved results in the integration process of minority communities in Montenegro, integration of the members of Roma community was the least successful. The difficulties in the integration process of this community in Montenegrin society are the result of institutional shortcomings, especially in terms of its political participation.

KEY WORDS: Montenegro, multiculturalism, Roma people, integration, political participation

* Danijela Vuković-Ćalasan, PhD, Faculty of Political Sciences, University of Montenegro.
E-MAIL: danijelacalasan@gmail.com

Literatura

- Bieber, Florian. 2008. Introduction: Minority Participation and Political Parties u: *Political Parties and Minority Representation*. Skopje: Friedrich Ebert Stiftung. pp. 5-31.
- Goldberg, Theo David. 1995. *Introduction: Multicultural Conditions*. u: Goldberg, Theo David (ed.). *Multiculturalism: A Critical Reader*, BLACKWELL. p. 1-35.
- Inglis, Christine. 1996. *Multiculturalism: New Policy Responses to Diversity*, UNESCO (MOST).
- Delić, Vesna. 2008. *Otvorena vrata, Antropološki prilog kulturama Roma i Egipćana u Crnoj Gori*. Podgorica: Institut socijalne inkluzije.
- Frowein, J.A., Bank, Roland. 2011. *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*. Heidelberg. Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law.
- Vukićević, Boris. Vujović, Zlatko. 2012. Ustavni i političkopравни okvir parlamenta u Crnoj Gori, 1989-2012. u: Orlović, Slaviša (ur.). *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore*, Beograd, Sarajevo, Podgorica: str. 55-79.
- Vuković-Čalasan, D. 2011. *Nacionalni identitet i globalizacija*. Beograd.
- Lutovac, S. Momčilo. 1997. *Romi u Crnoj Gori*. Ivangrad.
- Dejzings, Ger. 2005. *Religija i identitet na Kosovu*. Beograd. Biblioteka XX vek.
- Nye, Malory. 2007. The Challenges of Multiculturalism. *Culture and Religion: An Interdisciplinary Journal* (8) 2: 109-123.
- Orlović, Slaviša. 2011. Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi. *Etničke i migracijske teme* (3) 27: 393-417.
- Raz, Joseph. 1998. Multiculturalism. *Ratio Juris* (11), 3: 193-205.
- Sindik, Nedjeljka. 2008. The Role of Political Parties in Minority Participation in Montenegro. u: *Political Parties and Minority Representation*. Skopje. Friedrich Ebert Stiftung. pp. 179-201.
- Stanković-Pejnović, V. 2010. Prošlost i budućnost multikulturalizma na Jugoistoku Evrope. *MP*. Br. 3: 463-489.
- Taylor, Charles. 1995. The Politics of Recognition. u: Goldberg, Theo David (ed.). *Multiculturalism: A Critical Reader*, BLACKWELL. p. 76-103.
- Terzić, Predrag. 2012. Načini predstavljanja nacionalnih manjina u zakonodavnim telima država Jugoistočne Evrope. *Godišnjak*, (godina VI) br. 8: 113-129.
- Šuković, Mijat. 2010. *Ustavno pravo*. Podgorica: CID.
- Uković, Muhamed. 2015. Problem autentičnog predstavljanja Roma u državnom i lokalnom parlamentu je prioritet broj jedan. (Intervju sa Isenom Gašijem, predsjednikom Romskog Savjeta). *Alav* (1), 4-5: 10-11.

Izvori

- Izveštaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2015. godinu, Podgorica, 2016.
- Izveštaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o radu i stanju u upravnim oblastima za 2014. godinu, Podgorica, 2015.
- Izveštaj CEDEM-a o zapošljavanju Roma i Romkinja (Istraživanje stavova predstavnika/ca preduzeća), April 2015.
- Popis stanovništva 2003. godine, Zavod za statistiku Crne Gore, Saopštenje br. 44, Podgorica.
- Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine, Zavod za statistiku Crne Gore, Saopštenje br. 83, Podgorica.
- Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016, Podgorica, 2012.
- Zakon o manjinskim pravima i slobodama, "Službeni list Republike Crne Gore, broj 31/2006"
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama, "Službeni list Crne Gore, broj 2/2011"
- Zakon o izboru odbornika i poslanika, "Službeni list Republike Crne Gore, broj 4/1998"
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, "Službeni list Crne Gore, broj 46/2011"
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Službeni list Crne Gore, broj 39/2011"

UPUTE AUTORIMA

Forum za sigurnosne studije/Forum for Security Studies (FoSS) je znanstveni godišnjak kojeg je Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu – Centar za međunarodne i sigurnosne studije (CeMSS) pokrenuo 2016. godine. U godišnjaku *Forum za sigurnosne studije* objavljuju se znanstveni i stručni radovi, rezultati znanstvenih istraživanja, studije, prikazi i recenzije knjiga u znanstvenom polju političkih znanosti, sa osobitim naglaskom na sigurnosne studije. Ova godišnja publikacija otvorena je za i znanstvene i stručne doprinose iz svih ostalih politoloških poddisciplina, kao i za radove srodnih polja u području društvenih znanosti (posebice sigurnosne i obrambene znanosti). Svrha Godišnjaka je sustavno objavljivanje radova koji se bave teorijskim promišljanjem pojma i sadržaja sigurnosti, sigurnosnim pitanjima na nacionalnoj, regionalnoj i globalnoj razini, razvojem sigurnosnih politika i sustava, te dinamikom sigurnosnih pojava i procesa u svijetu.

Pri odabiru i objavi radova u Godišnjaku FoSS, Uredništvo će poštovati najviše standarde za ovu vrstu publikacija (u pogledu aktualnosti tema i pridržavanja pravila anonimnog neovisnog recenzentskog postupka). Odluku o objavljivanju radova donosi uredništvo.

Tekstovi u Godišnjaku objavljuju se na hrvatskom ili engleskom jeziku.

Kategorizacija radova u Godišnjaku:

izvorni znanstveni rad

prethodno priopćenje

pregledni rad

stručni rad

izlaganje sa znanstvenog skupa

ostalo (prikazi, recenzije, informacije)

Rukopisi radova šalju se elektroničkom poštom na adresugodisnjak.

foss@gmail.com ili na adresu glavne urednice:

ruzica.jakesevic@fpzg.hr.

Radovi trebaju biti pisani na sljedeći način:

font: Times New Roman

veličina slova: 12

prored: 1,5

opseg: članci od 7,000 do 9,000 riječi; prikazi, recenzije i informacije od 800 do 1,200 riječi.

Svaki članak treba sadržavati:

naslov

sažetak rada duljine do 200 riječi

popis pet ključnih riječi koje najpreciznije opisuju temu rada
popis korištene literature složen abecednim redom.

Naslov, sažetak i ključne riječi trebaju biti poslani i na hrvatskom i na engleskom jeziku.

Pravila citiranja i navođenja izvora:

Citiranje i pozivanje na izvore u radu navodi se u skraćenom obliku, primjerice (Collins, 2008: 165)

internetske stranice navode se u fusnoti, i to cjelovita poveznica uz navođenje datuma pregleda, primjerice:http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_hr.pdf (27. 05. 2016.)

Popis korištene literature prilaže se na kraju teksta, gdje se abecednim redom prezimena autora navode cjelovite reference, primjerice:

AUTORSKE KNJIGE:

Prezime, Ime. Godina objavljivanja. *Naslov*. Mjesto izdanja: Izdavač.

Hough, Peter. 2004. *Understanding Global Security*. London and New York: Routledge.

UREDNIČKE KNJIGE:

Prezime, Ime (ur.) Godina objavljivanja. *Naslov*. Mjesto izdanja: Izdavač.

Balzacq, Thierry (ed.) 2011. *Securitization Theory – How Security Problems Emerge and Dissolve*. London and New York: Routledge.

POGLAVLJE U KNJIZI/ZBORNIKU:

Prezime, Ime. Godina objavljivanja. Naslov poglavlja, u:

Prezime urednika, Inicijal imena urednika (ur.): *Naslov*. Mjesto izdanja: Izdavač. str. 35-55.

Emmers, Ralf. 2010. Sekuritizacija, u: Collins, A.

(ur.): *Suvremene sigurnosne studije*. Zagreb: Centar za međunarodne i sigurnosne studije FPZG i Politička kultura. str. 133-150.

ČLANAK U ČASOPISU:

prezime, Ime. Godina objavljivanja. Naslov. *Naziv časopisa* (godište), broj: stranice.

Adamson, Fiona B. 2006. Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security* (31), 1: 165-199.