

*Нада Радушки\**

ПОЛОЖАЈ И ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ  
МАЊИНА У СРБИЈИ У ПРОЦЕСУ  
ЕВРОИНТЕГРАЦИЈА  
– ДЕМОГРАФСКО-  
ПОЛИТИКОЛОШКИ АСПЕКТ\*\*

Сажетак

*У раду се анализира национални састав становништва Србије према попису из 2011. године, са посебним освртом на националне мањине, као и квантитативне и квалитативне етнодемографске промене које су се десиле у последњем међупописном периоду. Анализа просторног размештаја становништва, као значајног аспекта демографског развоја, показује изражену концентрацију бројчано релевантних националних мањина у пограничним деловима земље и етничку превагу у појединим општинама, па питање њиховог статуса и територијално-политичког организовања даје посебну тежину и значај мањинском питању. Указано је на законску регулативу положаја и заштите права националних мањина, као и на важност мањинске политике за успешну интеграцију припадника свих мањина у друштво уз очување њиховог националног и културног идентитета.*

\* Виши научни сарадник у Институту за политичке студије, Београд.

\*\* Овај рад је део пројекта број 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

*Кључне речи: национална мањина, етничка компактност, положај и права, попис становништва, Устав, закони, Србија.*

Србија је због специфичног географског положаја, историјског наслеђа, политичких околности, демографског развитка и сталних миграција становништва, вишенационална и мултикултурална држава у којој живе бројне националне мањине изразито диференциране по бројности, просторном размештају, друштвеној кохезивности, политичкој организованости, националној еманципацији, етничким, демографским и другим особеностима. Због хетерогене етничке структуре, политичких, историјских и других околности, питање националних мањина увек је било од великог значаја и неодвојиви део међунационалних односа у Србији. У државама с етнички разноликим становништвом функционалност државе у знатној мери зависи и од њене способности да на одговарајући начин управља различитошћу, односно да ствара услове за заштиту положаја и права мањина, али и за лојалност мањина држави у којој живе. Решавање питања мањина важно је не само са аспекта демократизације земље, већ и са становишта нормализације односа са суседима и интеграције у међународну заједницу.

### *1. Пописни подаци о националним мањинама у Србији*

попис становништва је основни и најважнији, званични извор података о бројности и просторном размештају становништва, као и о етничким, економским, образовним, брачним, миграционим, фертилитетним и другим социо-демографским карактеристикама, који чине основу за доношење одговарајућих мера популационе, миграционе, мањинске, и бројних других политика и стратегија, као и за израду пројекција становништва Србије. Последњи попис 2011. године<sup>1</sup>

<sup>1</sup> У Србији је у периоду после Другог светског рата до данас спроведено укупно осам пописа становништва: 1948. године, затим 1953, а од 1961. године, према међународним препорукама, на сваких десет година ради међународне упоредивости података. У складу са тим, претходни попис планиран је за 2001. годину, али је због политичких околности одложен за наредну годину, да би се са пописом 2011. године вратили на десетогодишњу динамику (тј. сваке прве године нове декаде). Последњи попис није одржан на територији Косова и Метохије (као ни претходни), док је у општинама Бујановац и Прешево

несумњиво представља огледало друштвено-политичке климе у земљи, спроведен је у условима геополитичких промена, економске кризе, политизације и бојкота пописа од стране припадника албанске националности, процеса укључивања Србије у европске интеграционе токове, као и нерешеног питања Косова и Метохије, што се све значајно рефлектовало на етнодемографски развитак земље и коначне пописне резултате.

Подаци о националној припадности становништва увек су изазивали велико интересовање, не само научне и политичке, већ и шире друштвене јавности. Према последњем попису у Србији (без Косова и Метохије) регистровано је укупно 7,2 милиона становника и у односу на претходни попис (2002.) број становника је смањен (за 311,1 хиљада) услед негативног природног прираштаја, емиграција, као и непотпуног обухвата становништва, односно бојкота албанске националне мањине у три општине на југу Србије.

Са аспекта етничитета, подаци показују да је Србија мултиетничка и мултиконфесионална држава у којој поред Срба као већинског народа (6,0 милиона или 83,3%) живе и многобројне националне мањине. Бројчано најрелевантније су Мађари (253,9 хиљада или 3,5%), Роми (147,6 хиљада или 2,1%) и Бошњаци (145,3 хиљада или 2,0%), док остале партиципирају са испод 1%, као што су Хрвати (57,9 хиљада или 0,8%), Словаци (52,8 хиљада или 0,7%), Црногорци (38,5 хиљада или 0,5%), Власи (35,3 хиљада или 0,5%) и други.<sup>2</sup>

Етничка структура по великим административно-територијалним целинама<sup>3</sup> показује да је северна Србија знатно хетерогенија (Срби чине 2,8 милиона или 77,8%) од јужне Србије (Срби броје 3,2 милиона или 88,8%). У оквиру северне

---

(делимично и у Медвеђи) бојкотован од већине албанског становништва

2. Нада Радушки, "Национална припадност становништва Србије по попису 2011. године", *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2013, стр. 11-28.
3. Резултати пописа из 2011. године исказани су по први пут у складу са Уредбом о номенклатури статистичко-територијалних јединица, према административној подели (од 1. јула 2011), на две функционално територијалне целине: Србија-север и Србија-југ (за разлику од претходних пописа када су исказивани на нивоу Централне Србије, Војводине и Косова и Метохије), а у оквиру њих на пет региона при чему сваки обухвата одређени број области (бивши окрузи) у оквиру којих су сврстане општине.

Србије, налазе се, у етничком смислу, два дијаметрално супротна региона: Београдски регион је хомоген јер Срби броје 1,5 милиона (90,7 %), док све остале националности појединачно са испод 0,5% (осим Рома 1,7% и Црногораца 0,6%). Регион Војводине је изразито етнички шаролик, представља прави мозаик различитих народа, религија, језика и култура, што потврђује и податак да од укупно 1,9 милиона становника, Срби чине две трећине (66,8%), затим Мађари (13,0%), Словаци (2,6%), Хрвати (2,4%), Роми (2,2%), Румуни (1,3%) и Црногорци (1,2%), док све остале етничке заједнице појединачно учествују са мање од 1%. У Војводини је убедљиво и највише лица која нису желела да се национално декларишу (4,2%).

Са друге стране, јужна Србија која је национално хомогенија, обухвата три региона различита у погледу врсте и степена разуђености етничке структуре. Први, регион Шумадије и Западне Србије одликује бимодална етничка структура будући да Срби (88,6%) заједно са Бошњацима/Муслиманима (7,7%) чине чак 96,3 % укупне популације овог региона. Затим, регион Јужне и Источне Србије карактерише разуђенија етничка структура где је поред Срба (89,1%) настањен већи број националних мањина са значајнијим уделитема, као што су Роми (3,7%), Власи (2,1%), Бугари (1,0%), Македонци (0,2%) и други. Трећи регион је Косово и Метохија (без података).<sup>4</sup>

У протеклом периоду дошло је до промена на етничкој карти Србије, територијалној дистрибуцији, густини и концентрацији становништва, проузрокованих диференцираним развојем припадника појединих етничких заједница како у погледу природног обнављања, тако и по обиму и правцима миграција. Међутим, у већој или мањој мери деловали су и недемографски фактори, као што су промена изјаве о националној припадности,<sup>5</sup> затим различита методолошка

4 Национална припадност, подаци по општинама и градовима, Попис становништва, домаћинстава и станова 2011., Републички завод за статистику, Београд, књ. 1, 2012.

5 Набројност припадника одређене националности, поред природног прираштаја и миграционог салда, утичу и промене у националном изјашњавању. Наиме, по пописној методологији примењен је принцип слободног декларисања о националности, при чему никакви документи нису потребни као доказ, али се подразумева да се лично изјашњавање и објективна припадност углавном

решења приликом пописа, асимилациони и интеграциони процеси, као и неке ванредне и специфичне друштвено-политичке околности. Због тога су поједине националности повећавале број и удео, док су друге имале стагнирајуће или негативне трендове што је утицало на промену националног састава становништва Србије.

Тако је у односу на прошли попис дошло до апсолутног смањења броја припадника већинске националности (са 6,2 на 6,0 милиона, или за 3,6%) услед негативног природног прираштаја условљеног већим морталитетом од наталитета због старе старосне структуре, док је пораст удела Срба (са 82,9% на 83,3%) последица ниже стопе стопе раста код осталих националности. Редослед три бројчано најрелевантније мањине у Србији се променио у односу на 2002. годину (Мађари, Бошњаци, Роми), па су у 2011. години, после Мађара и Рома, на трећем месту Бошњаци.<sup>6</sup>

И за готово све припаднике националних мањина карактеристични су неповољни демографски трендови који су проузроковали опадање њиховог броја и удела у укупној популацији Србије, изузев код Рома, Бошњака, Муслимана и неких бројчано мањих етничких скупина који су забележили повећање (Горанци, Немци, Руси...). Највећи пораст имали су несумњиво Роми (са 108,2 хиљада на 147,6 хиљада или са 1,4% на 2,1%) јер их одликују високе стопе наталитета, а ниске стопе морталитета због младе старосне структуре, па је висок прираштај главна компонента стопе раста. Међутим, субјективни фактор односно промена изјаве приликом декларисања о националности, карактеристично за Роме, често има кључну улогу у њиховој популационој динамици.<sup>7</sup> Бошњаци су такође имали повећање бројности (са 136,1 хиљада

---

подударају. Овај принцип омогућује промену националне припадности и то привремену (услед политичких, социјалних и других разлога) или сталну (услед асимилационих процеса), што утиче на популациону динамику етничких заједница, односно на коначне резултате пописа. Видети: Ружа Петровић, "Дугорочне промене етничке структуре у СР Србији", *Зборник Филозофског факултета* 13 (2), Београд, 1983, стр. 38.

6 Национална или етничка припадност; Попис становништва, домаћинства и станова у 2002., Републички завод за статистику, Београд, књ. 1, 2003.

7 Нада Радушки, Славица Коматина, "Друштвена инклузија Рома као изазов за социјалну политику Србије", *Социјална политика*, Институт за политичке студије, Београд, 3/2013, стр. 93-110.

на 145,3 хиљада или са 1,8% на 2,0%) што је резултат првенствено позитивног и високог природног прираштаја, као и *Муслимани* који бележе апсолутни пораст за 2,8 хиљада (са 19,5 хиљада на 22,3 хиљада), док је удео остао готово непромењен (0,3%).<sup>8</sup>

Истовремено, све остале националности бележе смањење, а посебно *Црногорци* будући да је њихов број и удео готово преполовљен (са 69,0 хиљада на 38,5 хиљада или са 0,9% на 0,5%) услед, пре свега, промене етничке припадности условљене политичким разлозима. *Хрвати* су имали опадање бројности (за 18%) због негативног природног прираштаја, процеса интензивног демографског старења, као и иселјавања, па се њихов број и удео смањило (са 70,6 хиљада на 57,9 хиљада односно са 0,9% на 0,8%). Такође, основна одлика демографског развоја *Словака* јесте депопулација (са 59,0 хиљада на 52,8 хиљада и удела са 0,8% на 0,7%) услед негативног природног прираштаја и миграционог салда. *Мађари*, бројчано највећа национална мањина у Србији, бележе апсолутно смањење (за 39,4 хиљада или 13,4%), а разлози су висок морталитет услед одмаклог процеса старења становништва, низак наталитет и последично негативни прираштај, као и емиграције. Број припадника *бугарске* националне мањине се, такође, непрестано смањивао (са 20,5 хиљада на 18,5 хиљада) узрокован негативним тенденцијама у природном обнављању становништва, етничком мимикријом (изјашњавањем као Срби, Југословени, неопредељени и сл.), мешовитим браковима и миграцијама. Поменућемо још *Влахе* који су забележили несумњиво највеће промене, јер за разлику од претходног раздобља (1991-2002) када су захваљујући готово искључиво промени националне припадности имали повећање за готово три пута, у наредном међупописном периоду (2002-2011) на смањење броја (са 40,1 хиљада на 35,3 хиљада) пресудни су били неповољни трендови у природном кретању становништва.

8 На популационо кретање неке националности утичу и промене у пописној методологији. Тако су Муслимани у пописима најпре третирани као *национално неопредељени* (1948. и 1953), затим *Муслиман у етничком смислу* (1961), *Муслиман* као конститутивни народ (1971, 1981 и 1991), да би имајући у виду крупне геополитичке промене, у наредним пописима (2002. и 2011) поред *Муслиман* уведена и одредница *Бошњак*, иако је у суштини реч о истом етничком корпусу.

Оправдано се претпоставља да промене у етничкој структури нису завршене, као ни процеси који их условљавају, али какве ће бити у будућности тешко је предвидети, пре свега због отворених питања у вези смера и обима унутрашњих и спољних миграција, стабилности етничког опредељења појединих националности, али и у зависности од опште друштвене климе у земљи.

## 2. Просторно компактне националне мањине у Србији

Савремени етнопросторни размештај становништва Србије формирао се у дугом временском периоду деловањем многобројних чинилаца који су детерминисали свеукупни друштвени и културно-цивилизацијски развој балканског геопростора. Током бурне историје, због интензивних миграција мењао се етнички састав и територијални размештај, али је истовремено текао и процес формирања појединих народа и етничких група.<sup>9</sup> Просторни размештај припадника националних мањина условљен је етнички диференцираним природним прираштајем и миграцијама, као и бројним другим недемографским факторима. Основне трендове у територијалној дистрибуцији и концентрацији појединих етничких заједница у Србији одликују одређене регионалне специфичности, као и изражена просторно-демографска поларизација. То се огледа у изразитој концентрацији и јачању процеса националне хомогенизације на одређеним подручјима, док с друге стране, постоји висок степен просторне дисперзивности карактеристичан за друге етничке заједнице.<sup>10</sup> На пример, на подручју јужне Србије је концентрисано албанско становништво, у југозападном делу живе припадници бошњачке и муслиманске националности (Санџак)<sup>11</sup>, у

9 Јован Цвијић, *Балканско полуострво и јужнословенске земље*, Завод за издавање уџбеника, Београд, 1966.

10 Милена Спасовски, „Територијални размештај народа и националних мањина у СР Југославији“, *Југословенски преглед*, Београд, 1/1994, стр. 27-39.

11 Област југозападне Србије се незванично назива Санџак (или Стара Рашка). Термин „санџак“ потиче од турске речи «санчак» (застава), а означавао је управно-територијалну јединицу унутар Османлијског царства. Иако ове јединице не постоје још од 16. века, термин је остао у употреби, широко распрострањен и означава подручје специфично по свом геополитичком

источној Србији су концентрисани Бугари и Власи, док су на северу Војводине претежно настањени Мађари и Словаци. Дакле, једно од битних обележја Србије је заједничка настањеност разних етничких заједница на истом подручју, па отуда у зависности од територијално-политичког оквира или угла посматрања, могуће је да се свака заједница нађе у положају већине, али и мањине.<sup>12</sup>

Интензитет и смерове етнопросторне динамике можемо сагледати на основу праћења обухваћености простора на којем је нека национална мањина остварила етничку превагу.<sup>13</sup> По попису из 2011. године, то су четири националне мањине - Мађари, Бошњаци, Бугари и Словаци који имају високу територијалну концентрацију у појединим регионима, са апсолутном или релативном етничком већином у најмање једној општини.<sup>14</sup>

*Мађари* (253,9 хиљада или 3,5%) су највећа национална мањина у Србији, концентрисани готово искључиво у Војводини (251,1 хиљада). У укупној војвођанској популацији партиципирају са 13,0% и представљају по броју и уделу најрелевантнију етничку заједницу. Географски размештај припадника мађарске мањине одликује тренд изражене етничке хомогенизације са високим степеном просторне концентрисаности у северном делу покрајине (Севернобанатска

---

положају, историјским и етнодемографским карактеристикама. Основна одлика овог подручја јесте традиционална подвојеност становништва на два доминантна етноса - српски и бошњачки.

- 12 Душан Јањић, „Социолошко-политиколошки аспекти мањинске политике и заштите мањина у СР Југославији”, у зборнику: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (приредио: Војислав Становчић), САНУ, Београд, 1996, књ. 19, стр. 625-639.
- 13 Са аспекта просторног размештаја, важно је споменути и *Влахе* (35,3 хиљада или 0,5%) које одликује висока територијална компактност мада немају немају етничку превагу ни у једној општини. Главна зона концентрације је регион Јужне и Источне Србије (32,9 хиљада, или 93% од њиховог укупног броја), а највише је настањено у Борској (13,3 хиљада или 10,7%), Браничевској (13,2 хиљада или 7,2%) и Зајечарској области (6,3 хиљада или 5,2%).
- 14 Такође, албанска мањина је, по подацима претходног пописа (2002), готово потпуно концентрисани на подручју Централне Србије (60,0 хиљада или 97,3%) са апсолутном етничком превагом у две општине: Прешево (31,1 хиљада или 89,1%) и Бујановац (23,7 хиљада или 54,7%), као и знатним уделом у општини Медвеђа (2,8 хиљада или 26,2%) у којима живи чак 96,1% Албанаца са подручја Централне Србије, што указује на изразит процес њихове националне хомогенизације на југу Србије.

и Севернобачка област) где се налазе и етнички већинске мађарске општине. Просторно-етничку компактност потврђује податак да само у поменуте две области је настањено преко половине (58%) укупног броја војвођанских Мађара, док се у осталим областима њихов удео се креће од 1,2% (Сремска област) до 12,6% (Средњобанатска област). Имају етничку превагу у осам општина, од чега апсолутну већину у пет (Кањижа 85,1%, Сента 79,1%, Ада 75,0%, Бачка Топола 57,9%, Мали Иђош 53,9%) и релативну у три општине (Чока 49,7%, Бечеј 46,3% и Суботица 35,7%). У тим општинама живи више од половине укупног броја Мађара са простора Војводине. Основно демографско обележје мађарске мањине је депопулација, што је резултат негативног прираштаја и емиграције, па су у свим општинама забележили смањење бројности, али су задржали етничку доминацију у поменутим осам општина. Компарације ради, по претходном попису имали су шест општина са апсолутном и две општине са релативном већином (Суботица, Бечеј), а још две деценије раније (1991.) седам општина са апсолутном и једну општину са релативном већином (Суботица).

*Бошњаци*<sup>15</sup> (145,3 хиљада или 2,0%) су готово искључиво настањени у региону Шумадије и Западне Србије (142,8 хиљада). Територијално посматрано, од укупно осам области које сачињавају овај регион најхетерогенија је Рашка (Бошњаци са 105,5 хиљада чине око једне трећине) и Златиборска област (Бошњаци броје 36,9 хиљада или 12,9%). Етнопросторни размештај показује да бошњачка национална мањина има апсолутну већину у три општине: Тутин (28,0 хиљада или 90,0%), Нови Пазар (77,4 хиљада или 77,1%) и Сјеница (19,5 хиљада или 73,9%) у којима живи 87,6% Бошњака из региона Шумадије и Западне Србије, односно 86% од њиховог

15 На Бошњачком сабору у Сарајеву (1993) постигнута је сагласност о заједничком имену *Бошњаци* које од 1996. године прихватају све санџачке странке и удружења. У политичким документима истиче се аутохтоност Бошњака на простору Санџака све до почетка 20. века, затим да је одлука о поновној употреби овог имена донета у складу је са одлукама Конгреса бошњачких интелектуалаца и Скупштине БиХ, као и да је њихова матична држава Босна. Међутим, свест о Босни и Херцеговини као матици Бошњака има своје опоненте како у државама насталим на простору бивше Југославије, тако и код дела бошњачког становништва у Србији. Видети: Горан Башић, *Положај Бошњака у Санџаку*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2002, стр. 48.

укупног броја у Србији. То јасно илуструје степен концентрације Бошњака на овом подручју, као и промене у територијалној дистрибуцији које иду у правцу јачања процеса етничке хомогенизације. Значајнији удео бележе још у општинама Пријепоље (34,5%), Прибој (14,0%) и Нова Варош (4,7%).

*Бугари* (18,5 хиљада или 0,3%) су углавном настањени у региону Јужне и Источне Србије (15,5 хиљада или 1%) и то претежно у две области, у Пиротској (7,1%) и Пчињској (4,6%) у којима живи 90% припадника бугарске националности. У општинама где су етнички компактни и имају већину, а то су Босилеград (5,8 хиљада или 71,8%) и Димитровград (5,4 хиљада или 53,5%) концентрисано је готово три четвртине (72,6%) укупног броја Бугара овог региона, а преко 60% са подручја целе Србије.<sup>16</sup> Компарације ради, у Босилеграду је ова националност и по прошлом попису имали апсолутну превагу (70,9%), док су у Димитровграду имали релативну већину (49,7%).

*Словаци* (52,8 хиљада или 0,7%) имају највећу концентрацију у Војводини (50,3 хиљада или 2,6%) где, после Мађара, представљају бројчано највећу мањину. Просторна дистрибуција словачке мањине указује на високу концентрацију и просторну поларизацију, с обзиром да само у две области, Јужнобачкој (24,7 хиљада или 4,0%) и Јужнобанатској (13,8 хиљада или 4,7%) живи преко три четвртине (76,4%) Словака са територије Војводине. Упркос негативним трендовима у демографском развоју, задржали су апсолутну етничку већину у Бачком Петровцу (8,8 хиљада или 65,4%) и релативну у Ковачици (10,6 хиљада или 41,8%) у којима је концентрисано 38,5% укупног броја војвођанских Словака. У осталим општинама имају ниске уделе, (изузев у Бачу, 19,8%), одликује их дисперзивна насељеност и знатна измешаност са осталим националностима.

Просторна дистрибуција становништва Србије показује да је етнички простор већинске нације знатан и функционално повезан, изразито хомоген, док је висока територијална концентрација бројчано релевантних националних мањина на периферним деловима земље. Дакле, реч је о ма-

16 Нада Радушки, *Националне мањине у Централној Србији - етничке промене и демографски развој*, Институт друштвених наука, Београд, 2007, стр. 44.

њинама које имају специфичан етнотериторијални распоред и већину у неким општинама, због чега је мањинско питање комплексно и од велике важности за политичку стабилност и свеукупни развој државе.<sup>17</sup> Етничка компактност и национална хомогенизација мањина даје посебан значај њиховом положају и територијално-политичком организовању.

### *3. Регулисање положаја и права националних мањина у Србији*

Националне мањине у Србији разликују се по бројности, територијалном размештају, демографском, историјском, социо-економском и културном развоју, као и многим другим особеностима. Институционализација њиховог положаја захтева да се води рачуна како о јединственим принципима мултикултуралног друштва, тако и о сваком од ових аспеката понаособ. Мада деловање демографских фактора (бројност и просторна компактност) није ни предност ни препрека за остварење основних мањинских права, у пракси се често дешава да је спремност државе већа за имплементацију права демографски већих и политички боље организованих националних мањина. Европски стандарди заштите права мањина не спомињу изричито бројност као критеријум за остварење мањинских права, већ подразумевају уважавање свих мањинских заједница.

Са дезинтеграцијом СФРЈ и формирањем нових државе, постојање бројних националних мањина у сложеним политичко-економским околностима захтевало је различит приступ њиховој заштити и интеграцији, као и нову мањинску политику. У исто време, људска и мањинска права долазе у центар пажње међународне заједнице и све више представљају мерило демократизације новонасталих држава. Демократске промене у Србији 2000. године, отвориле су питање нове мањинске политике и изградње демократских институција за заштиту мањина. У том смислу предузети су значајни

17 „Етничко-регионално груписање или фрагментација утиче на имплементациону власт државе и на политички капацитет, потреба за репрезентацијом различитих група унутар управљачке структуре често резултира форсирањем посебних на уштрб општих политичких интереса.“ Видети: Ђорђе Стојановић, Живојин Ђурић, *Анатомија савремене државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012, стр. 159.

кораци, као што су прихватање међународних стандарда и сарадња са међународном заједницом (пре свега са ОЕБС-ом и Саветом Европе). Усвојена је Оквирна конвенција о правима националних мањина Савета Европе (2001), Европска повеља о регионалним и мањинским језицима (2006), потписани су билатералних међународни споразуми о реципроцитету заштите мањина (са Мађарском, Румунијом, Македонијом и Хрватском), као и друга документа којима је омогућена нормативна заштита мањинских права.

На државном нивоу права мањина гарантована су Уставом Републике Србије (2006) који у основним одредбама прописује да Србија штити права националних мањина и гарантује им посебну заштиту ради остваривања потпуне равноправности и очувања идентитета (чл. 14). Устав Србије забрањује сваки облик дискриминације по било ком основу, укључујући и националну припадност, при чему прописује и могућност предузимања посебних мера у циљу постизања пуне једнакости и равноправности свих грађана и то у економском, социјалном, културном и политичком животу (чл. 21).<sup>18</sup>

Устав Републике Србије припадницима националних мањина гарантује индивидуална и колективна права, као и утврђивање четири области које су препознате као посебно значајне за очување њиховог националног идентитета: култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма. Посебно се гарантује право на мањинску самоуправу које се остварује кроз формирање националних савета националних мањина. Такође, забрањује се дискриминација и припадницима националних мањинама гарантује право на равноправност у вођењу јавних послова уз обавезу да се приликом запошљавања у органима јавне власти води рачуна о етничкој структури становништва (чл. 77), право на очување националног идентитета, коришћење свог језика и писма (чл. 79), право на удруживање и на сарадњу са сународницима (чл. 80) и друго. На крају, експлицитно је забрањена насилна асимилација припадника мањина, као и предузимање мера

18 У Уставу се налази посебно поглавље о заштити мањинских права које је, због своје садржине и свеобухватности, добило похвале Саветодавног комитета Оквирне Конвенције за заштиту националних мањина.

које би вештачки мењале национални састав на подручјима које насељавају националне мањине.

Процес изградње нормативног оквира за остварење мањинских права започет је доношењем првог *Закона о заштити права и слобода националних мањина* (2002) којим се регулише начин остварења индивидуалних и колективних права, односно свих права која су уставом или међународним уговорима гарантована припадницима националних мањина (чл. 1). Овај закон, као најважнији правни акт који се бави мањинским правима, у духу етничке толеранције и мултикултуралности, заснива се на владавини права, поштовања и очувања територијалног интегритета и суверенитета државе.<sup>19</sup>

У Закону је дата дефиниција националне мањине,<sup>20</sup> при чему нису таксативно наведене све мањине која ова права остварују, већ су дефинисане националне заједнице које испуњавају те услове. Једна од важних карактеристика односи се и на признавање, поред индивидуалних, и колективних права мањина, па у том погледу Закон превазилази европске стандарде заштите мањина (колективна права не признаје чак ни Оквирна конвенција Савета Европе са којом је Закон усклађиван).

Законом се забрањује свака дискриминација по основу националне, етничке, верске, расне или језичке припадности и предузимају посебне мере за заштиту равноправности. У основна начела заштите, такође, спада право на слободно изражавање своје националне припадности, као и забрана насилне асимилације мањина, у складу су са прокламованим уставним одредбама.

Најважнији део Закона посвећен је очувању посебности националних мањина и њиховом идентитету. Нормативно су наведена питања употребе матерњег језика, право на неговање културе и традиције, право на школовање на матерњем

19 *Закон о заштити права и слобода националних мањина*, Савезно министарство националних и етничких заједница, Београд, 2002.

20 Национална мањина је свака група држављана СРЈ која је по бројности довољно репрезентативна иако представља мањину на територији СРЈ и поседује обележја као што су језик, култура, национална и етничка припадност по којима се разликује од већинског становништва и чији се припадници одликују бригом да заједнички одржавају свој идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију (чл. 2).

језику, употребу националних симбола и друго. Такође, посебно је загарантована културна аутономија мањина и право мањина на очување етнокултурног идентитета и то посредством посебних тела (Савезни савет за националне мањине, Национални савети националних мањина и Савезни фонд за националне мањине)

Може се рећи да доношење овог Закона указује на јасну намеру за што брже интегрисање у међународну заједницу и то кроз испуњавање једног од најважнијих дугорочних услова за пријем у Европску унију.

У протеклом периоду усвојен је и већи број других закона, а међу најзначајнијим је *Закон о националним саветима националних мањина* који уређује положај мањинских самоуправа, њихов избор, надлежности, однос са државним органима и начин финансирања културне аутономије. Национални савети заступају националне мањине у области службене употребе језика, образовања, информисања и културе и покрећу иницијативе за доношење одговарајућих закона и мера у циљу бољег положаја мањина. Тако, мањине остварују право на културну аутономију учествујући на посебно организованим изборима на којима бирају своју самоуправу, након чега се уписују у јавни регистар и обављају законом утврђене надлежности (чл. 3).<sup>21</sup>

*Законом о локалној самоуправи* предвиђено је да су општине надлежне за имплементацију мањинска права (чл. 20) и да се у национално мешовитој локалној самоуправи оснива Савет за међунационалне односе који чине представници српског народа и националних мањина (чл. 98).<sup>22</sup> Савет је надлежан да разматра питања о заштити националне равноправности у циљу превазилажења међуетничких анимозитета, а има право и да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности појединих одлука ако сматра да су непо-

21 У међувремену, Влада Републике Србије утврдила је предлог Закона о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина и упутила га на усвајање Скупштини Србије.

22 Национално мешовита локална самоуправа је она у којој припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или припадници свих националних мањина чине више од 10% (по последњем попису становништва). Представнике у Савету могу имати припадници српског народа и припадници националних мањина са више од 1% у укупном становништву локалне самоуправе (чл. 96.)

средно повређена права припадника српске националности или националних мањина представљених у Савету (чл. 96).

*Законом о службеној употреби језика и писма* предвиђено је да ако удео припадника неке мањине у укупном становништву општине достиже 15% (према резултатима последњег пописа), у службеној употреби је језик те мањине у управном и судском поступку, у комуникацији са државним органима, приликом издавања јавних исправа, у раду представничких тела, затим називи места, тргова, улица, топонима и друго.<sup>23</sup>

*Закон о избору народних посланика* прописује да у општинама где су у службеној употреби језици националних мањина гласачки листићи се штампају на тим језицима.

По значају треба издвојити *Закон о забрани дискриминације* који у области заштите националних мањина, али и шире, установљава свеобухватан систем заштите од дискриминације у складу са међународним и европским стандардима. У том смислу, међу «тешким облицима дискриминације» издвојени су: подстицање мржње на основу националне, расне или верске припадности и језика, заговарање или вршење дискриминације од стране државних органа, апартхејд, геноцид, етничко чишћење и друго (чл. 13). Овим Законом установљен је Повереник за заштиту равноправности (чл. 33) који је надлежан да својим превентивним деловањем доприноси спречавању дискриминације.<sup>24</sup>

Важно је нагласити да остваривање мањинских права не зависи само од нормативних решења, већ и од имплементације и успешног спровођења закона, дубљих друштвених промена, стабилизације и демократизације друштва. Национално законодавство Србије не прави разлику међу мањинама с обзиром на њихову бројност и призната права су доступна свим припадницима националних мањина. С тим у вези, постоји обиман каталог мањинских права, а која су утемељена у Уставу, ратификована међународним уговорима (мулти-

23 За остваривање појединих права којима се обезбеђује културна аутономија, релевантни су и многи други закони у области образовања и јавног информисања, закони којима је уређен начин вођења матичних књига, издавања личних карата и путних исправа и други.

24 Данијела Гавриловић, Невена Петрушић: „Међунационални односи и заштита мањинских права у Србији“, *Миграцијске и етничке теме*, Институт за миграције и народности, Загреб, бр. 3/2011, стр. 430.

латералним и билатералним), нашом законском регулативом која директно регулише права мањина, као и другим законима који регулишући различите области садрже одредбе које су релевантне за остваривање мањинских права. Међутим, и поред обимне регулативе, мањинска права у пракси нису у потпуности и доследно примењена. Први разлог је што за адекватну примену права није довољан само законски основ, већ је потребна и разрада подзаконским актима који у многим областима недостају, а други разлог је што наш правни систем мањинске заштите, иначе прилично детаљан и комплексан, нема развијене механизме који могу да обезбеде његову примену у пракси. Међутим, ни све мањинске заједнице немају капацитет да остваре права која им стоје на располагању (неке националне мањине су бројчано мале или су географски дисперзивне, тзв. нове мањине се још прилагођавају и тек изграђују мањинске институције, и слично). Исто тако, припадници националних мањина често нису довољно упознати са правима која имају, па их због тога и не остварују. Коначно, примену мањинских права отежавају и проблеми у њиховој заштити када недостаје делотворан правни лек или због генералне спорости правосудног система.<sup>25</sup>

Може се рећи да је позитивна карактеристика мањинске политике у Србији, успостављене после демократских промена, отварање према спољном свету, прихватање међународних стандарда и унапређење сарадње са суседним земљама. На тај начин је потврђен велики значај мањинске политике за регионалну стабилност, као и чињеница да је поштовање права националних мањина услов за чланство Србије у Европској унији.<sup>26</sup>

25 *Препоруке за унапређење мањинске политике и процеса интеграције у Републици Србији* (интерни материјал), Форум за етничке односе, Београд, 2013.

26 Права националних мањина су део тзв. политичких критеријума и прате се од стицања статуса кандидата, па све до краја приступних преговора у оквиру поглавља 23. То важи за поштовање тзв. нових националних мањина када су у питању односи Србије са државама бивше Југославије, али и односи са другим суседним државама (као матичним државама појединих националних мањина).

\* \* \*

У Србији као вишенационалној и мултикултуралној заједници, заштита права мањина и добри интереснички односи, неопходни су за мир, просперитет и демократски развој државе. Стабилност друштва зависи од интегрисаности свих њених грађана, при чему интеграција мањина не значи асимилацију, већ подразумева културни плурализам који омогућава припадницима мањина да сачувају сопствене етничке, верске и културне особености, уз истовремено пуну и успешну интегрисаност у друштвену заједницу. Другим речима, то значи добровољност етничких заједница у прихватању заједничког и очувању посебног. У етнички разноликом друштву укрштају се различити идентитети, а циљ интеграционе политике јесте да створи оквир у коме се они, уз обострано уважавање, могу слободно неговати, развијати и мењати. Успех интеграционе политике зависи од функционалности државе и то су два су међусобно повезана и међузависна процеса. Укључивање припадника мањина у друштво доприноси јачању легитимитета државе, а поштовање различитости и заштита људских и мањинских права битно доприносе демократском процесу, јачању демократских институција и прикључењу Европској унији.

### *Литература*

- Башић, Горан, *Положај Бошњака у Санџаку*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2002.
- Гавриловић, Данијела, Петрушић, Невена, «Међунационални односи и заштита мањинских права у Србији», *Миграцијске и етничке теме*, Институт за миграције и народности, Загреб, бр. 3/2011.
- Закон о заштити права и слобода националних мањина*, Савезно министарство националних и етничких заједница, Београд, 2002.
- Јањић, Душан, «Социолошко-политиколошки аспекти мањинске политике и заштите мањина у СР

- Југославији», у зборнику: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (приредио: Војислав Становчић), САНУ, Београд, књ. 19, 1996.
- Национална припадност, подаци по општинама и градовима, Попис становништва, домаћинства и станова 2011.*, Републички завод за статистику, Београд, књ. 1, 2012.
- Национална или етничка припадност; Попис становништва, домаћинства и станова у 2002.*, Републички завод за статистику, Београд, књ. 1, 2003.
- Петровић, Ружа, "Дугорочне промене етничке структуре у СР Србији", *Зборник Филозофског факултета 13 (2)*, Београд, 1983.
- Препоруке за унапређење мањинске политике и процеса интеграције у Републици Србији* (интерни материјал), Форум за етничке односе, Београд, 2013.
- Радушки, Нада, *Националне мањине у Централној Србији - етничке промене и демографски развој*, Институт друштвених наука, Београд, 2007.
- Радушки, Нада, "Национална припадност становништва Србије по попису 2011. године", *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2013.
- Радушки, Нада, Коматина, Славица, "Друштвена инклузија Рома као изазов за социјалну политику Србије", *Социјална политика*, Институт за политичке студије, Београд, 3/2013.
- Спасовски, Милена, "Територијални размештај народа и националних мањина у СР Југославији", *Југословенски преглед*, Београд, 1/1994.
- Стојановић, Ђорђе, Ђурић, Живојин, *Анатомија савремене државе*, Институт за политичке студије, Београд, 2012.
- Цвијић, Јован, *Балканско полуострво и јужнословенске земље*, Завод за издавање уџбеника, Београд, 1966.

*Nada Raduski*

*THE STATUS AND RIGHTS OF NATIONAL  
MINORITIES IN SERBIA IN THE PROCESS  
OF EUROPEAN INTEGRATION  
– DEMOGRAPHIC-POLITICOLOGICAL  
ASPECT*

*Resume*

*This paper analyzes of the national minorities of Serbia according to the 2011 census results, with special emphasis on the quantitative and qualitative ethno-demographic changes that have taken place in the last intercensal period (2002-2011). That relevant changes happened in the ethnic structure of Serbia which were primarily conditioned by differentiated natural growth per nationalities, migrations, as well as national and religious reviv-alism, very pronounced in certain nationalities, simultaneously with the appearance of ethnic mimicry present in other ethnic communities. Spatial distribution of population according to nationality is an important aspect of demographic development conditioned primarily by ethnically differentiated natural growth and migrations, but also with the impact of numerous other factors. Due to specific territorial distribution and ethnic domination of relevant national minorities in border parts of the country, the question of their status and territorial-political organization gives special severity and significance to the minority question in Serbia.*

*The second step is analysis of the legal framework is this area which is being improved in Serbia with the aim of achieving equality between national communities and co-existence founded on trust and non discrimination. The Law on the Protection of Rights and Freedoms of National Minorities (2002) regulates the way in which the rights of persons belonging to national minorities will be implemented. These rights are generally defined in the Constitution of Serbia as rights to preservation, development and expression of ethnic, linguistic, religion or other specificities of*

*national minorities. The degree of national minorities integration in society is the only true indicator of policy success in relation to national minorities. The goal of this policy ought to be complete integration of national minorities into social and political life, but accompanied by the preservation of their cultural and national identity.*

*Keywords: national minority, ethnic compactness, status and rights, census, Constitution, laws, Serbia.*

Овај рад је примљен 17. маја 2014. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 18. јула 2014. године.