

*Данијела Ненадић**

Институт за политичке студије, Београд

ИЗМЕЂУ МУЛТИКУЛТУРАЛНОГ И ИНТЕРКУЛТУРАЛНОГ КОНЦЕПТА: ОБРАЗОВАЊЕ ЗА ПРИПАДНИКЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ**

Сажетак

Образовање за припаднике националних мањина једно је од централних политиколошких питања, а посебна пажња посвећује се испитивању односа између образовања и концепата мултикултурализма и интеркултурализма. У друштвима која су етнички разнолика, заштита права и слобода националних мањина директан је показатељ степена демократичности државе и интеграције свих грађана. Управо је због тога област образовања од изузетне важности за постизање политичке стабилности у разноликим друштвима. Упркос чињеници да не постоји универзални модел примењив на сва друштва, успостављени су стандарди и механизми као смернице за очување и унапређење језичких

* Имејл адреса: danijela.nenadic@ips.ac.rs;
ORCID: 0009-0009-4269-0517.

** Овај чланак је настао у оквиру научноистраживачке делатности Института за политичке студије, коју финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

и културних права мањина. Република Србија изградила је јединствен систем заштите права и слобода националних мањина кроз домаће законодавство, ратификовањем релевантних међународних докумената и осмишљавањем институционалних механизма. Упркос томе, бројни изазови у практичној примени указују на неопходност сталних промишљања јавних политика како би био достигнут прокламовани идеал интеркултуралности у образовању. Савремени теоретичари попут Кимлике, Тејлора и Бенета подвлаче да је образовање поље у којем се најбоље чува колективни идентитет, језик и култура. Образовање је и сфера у којој је неопходно подстицати дијалог између заједница и, последично, постизање друштвене кохезије. Стога су напори у теоријским расправама и практичним решењима усмерени ка проналажењу равнотеже између очувања посебности мањинских заједница и интеграције у шире друштво, причему седишту, у зависности од вредности и политичких прилика, крећу између концепата мултикултурализма и интеркултурализма. У свом јединственом моделу, Србија предвиђа три различита модела образовања за припаднике националних мањина – целокупну наставу на матерњем језику уз изучавање српског као нематерњег језика, наставу на српском језику уз изучавање матерњег језика са елементима националне културе (и садржајем са елементима националне културе у другим, за мањину значајним предметима) и двојезичну наставу. У пракси доминира први модел, уз бројне изазове попут недостатка стручног кадра,

уџбеника, недостатка финансија и компликованих процедура.

Рад подвлачи да је, у примеру Србије, неопходно да образовне политике буду усмерене на изградњу интеркултуралности, уважавање разноликости, развијање солидарности и превазилажење етноцентризма. Рад се првенствено базира на теоријском методу и дескриптивној анализи релевантне научне литературе, законских и подзаконских аката, као и истраживањима из области јавних образовних и мањинских политика.

Кључне речи: образовне политике, образовање националних мањина, мултикултуралност, интеркултуралност, друштвена кохезија

УВОД

Образовање за припаднике националних мањина једно је од централних питања у савременој политичкој теорији, нарочито оној која у фокус ставља концепт интеркултуралности у демократским друштвима. С обзиром на то да готово не постоје етнички монолитна друштва у државама утемељеним на принципима демократије, то су решења за остваривање права на квалитетно образовање припадника националних мањина различита и комплексна, без униформног успешног обрасца. Практична примена права на образовање мањинских заједница разнолика је у Европи и свету, а Србија је, користећи примере добре праксе и водећи се својим специфичностима поставила јединствен систем који је неопходно стално преиспитивати и унапређивати.

Модел образовних политика спрам националних мањина који је у употреби у друштву упућује на степен демократичности државе и њену способност да укључи разнолике заједнице, уз пуно поштовање идентитетских спецификаума, као и да обезбеди политичку стабилност.

Истовремено, право на образовање националних мањина спада у корпус основних људских права и слобода, те је дефинисано бројним међународним правним актима, међу којима се издваја Универзална декларација о људским правима (Universal Declaration of Human Rights [UDHR]) (UNGA 1948), Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (Framework Convention for the Protection of National Minorities [FCNM]) (CoE 1998) и Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (European Charter for Regional or Minority Languages [ECRML]) (CoE 1992). Теоријски и практични модели образовања за припаднике националних мањина у етнички хетерогеним и интеркултуралним друштвима наглашавају значај образовања за очување посебног колективног идентитета, језика и културе (традиционалне и савремене), остваривање интернетничког дијалога и превазилажења етничких стереотипа и дистанце, те спречавање осећаја искључености, маргинализације и етничке (само)гетоизације. Кимликин (Кумлиќа) концепт мултикултурног држављанства наводи да су државе дужне да развију институционалне аранжмане за очување и развој језика, симбола и културних пракси мањинских заједница, при чему образовање представља један од најважнијих механизма за постизање поменуте заштите (Kimliќа 2004, 6). У релевантној политиколошкој литератури издвајају се различите стратегије по питању образовних политика националних мањина. Преовладавају техничко рационалистички приступ, затим процес међусобне адаптације (коадаптације) и дефинисање смисла и ко-конструкција (Datnow, Park 2009).

Република Србија је, од 2000. године, усагласила законодавни оквир са међународним документима и преузела сва права и обавезе из међународних докумената. Такође, у процесу преговара за приступање Европској унији, Србија, у оквиру преговарачког поглавља 23, мора да испуни додатне стандарде који гарантују језичка и образовна права мањина, политичко учешће и спречавање дискриминације. У уводу

своје књиге Брубакер (*Brubaker*) наводи да институције једне државе имају значајну улогу у постизању друштвене кохезије, успостављању стабилног идентитета и легитимизацији политичког поретка (Brubaker 2015, 1–2).

Два су аспекта важна у промишљању образовних политика Републике Србије креираних (и) за националне мањине – нормативно-институционални и имплементациони. Први аспект односи се на законе и друге акте који гарантују заштиту права и слобода националних мањина, док се други темељи на спровођењу нормативних аката у пракси.

За последњих 25 година, Србија је обезбедила вишеструке услове за развој образовања за националне мањине – од различитих модела наставе (на матерњем језику, двојезично или на српском уз изучавање језика националне мањине са елементима националне културе), начина обезбеђивања уџбеника, обуке квалификованог кадра, израде школских планова и програма, учешћа мањина у доношењу одлука и другог. Ипак, бројни изазови оптерећују практичну имплементацију усвојених образовних политика узрокујући потребу за сталним унапређењима и изналажењима нових решења.

Управо због опредељења Србије да обезбеди квалитетно образовање за припаднике националних мањина, сврха рада јесте стављање овог питања у фокус политиколошких, а не искључиво педагошких, истраживања, и то најпре кроз призму доброг управљања етничком разноликошћу. Надаље, рад у основним цртама приказује неке од најважнијих питања и уочених проблема у образовању за националне мањине, уз осврт на примере из неколико националних мањина.

У раду ћемо се руководити теоријским методом, пре свега из домена аналитичке политичке теорије, као и анализом кључних докумената, стратегија и законских и подзаконских аката. Анализираћемо и неколико истраживања из домена образовних политика за националне мањине у Србији.

САВРЕМЕНИ КОНЦЕПТИ ОБРАЗОВАЊА

Савремене либералне политичке теорије дефинишу образовање као чиниоца који суштински утиче на стабилност и развој друштва. У том смислу су превазиђене теорије које образовање посматрају искључиво као процес (целоживотног) учења појединца. образовање се дефинише као мека моћ, а „процес образовања и квалитет услуга су од изузетног значаја за свако друштво јер је доказано да је квалитет образовања главни чинилац економског развоја, степена демократије и благостања једног друштва” (Ђорђевић 2008, 298).

С обзиром на то да рад анализира образовање за националне мањине, неопходно је ово питање ставити у контекст вишенационалних друштва. Надаље, како је Србија прокламовала интеркултуралност као вредност којој друштво тежи, рад почива на претпоставци да је управо интеркултуралност у основи образовног система државе, уз поштовање различитих идентитетских образаца. У случају вишенационалних друштва, права грађана подразумевају више него, једноставно, законска права. Добра законска решењанегарантујунужно хармоничнадруштва. Укључивање свих грађана и осећај припадности заједничким вредностима морају да прате законе. У том смислу је „интеркултуралност појам који подразумева однос, размену и скуп динамичких токова различитих култура” (Ђурић-Bosnić, Ђурић, и Томашевић 2021, 22).

Дуго присутан став да хомогена национална држава мора бити заснована на интеграцији мањина у већинску националну културу и идентитет, што је било уткано у образовни процес, у пракси се показао као неделотворан, па га све већи број теоретичара и практичара напушта. Стога је присутно настојање да се појам мултикултуралности који „означава постојање више култура на истом простору” (22) допуни и надгради појмом интеркултуралности у којем

централно место заузима управо дијалог различитих култура, прихватање и сарадња.

Проблеми које су претходне теорије и на њима засноване политике производеле јасно се виде у области образовања. Када се образовање искључиво темељи на вредностима већинског народа, без омогућавања образовања за националне мањине и уважавање њихове посебности, друштва остају подељена, уз сталну тензију између већинског и мањинских идентитета, што, пре или касније, води ка отвореном конфликту. Хабермас (*Habermas*) тврди да се „дискриминација не може одстранити путем националне независности, већ само путем довољно сензибилног укључивања разлика које обележавају појединце и групе” (*Habermas* 2006, 246). Теорије интеркултурализма управо инсистирају на томе да нема стабилних друштава без интеграције, нити може бити интеграције без уважавања мањина. У сфери образовања је нарочито важно осмислити конкретне политике које ће очувати посебности, допринети интеграцији и хармоничним односима. У овом концепту, постојање различитих култура се не види као потенцијални извор сукоба и незадовољстава, а различити идентитети се не такмиче међу собом већ воде ка кохезији. Управо се разноликост идентитета најбоље може уклопити кроз образовне политике које су осмишљене тако да постигну консензус о вези са питањем вишеструке припадности, при чему се овде највише потенцира на припадности мањинској заједници и њеној специфичној култури и припадности друштву и држави у којој припадник мањине живи. Успешна образовна политика у интеркултуралном контексту је она која може да задовољи оба ова циља и чији задатак није остваривање идеала толеранције као довољног (и пожељног) за друштвену стабилност, већ прихватања различитости као темеља друштва.

С обзиром да је речено да толеранција није довољна, како онда најбоље дефинисати неопходни минимум којем друштво, и кроз образовни систем, треба да тежи у

достизању интеркултурализма? Кључна реч би требало да буде солидарност. Стога би образовне политике у вишенационалним друштвима требало да усмеравају, уче, подстичу управо солидарност и то у најранијем животном добу. Како наводи Мелучи (*Melluci*), „солидарност по једнакости и солидарност по различитости удружују се дакле да би створиле савремене облике друштвене везе, па је у мноштву модела могуће препознати другачији спој та два начина изградње и препознавања онога ‘ми’” (*Melucci* 2006, 75). И Кимлика истиче важност солидарности и поентира да „уколико би постојао делотворан начин за стварање осећаја солидарности и афирмисања заједничке сврхе у вишенационалној држави, он би укључивао прилагођавање националним идентитетима, а не њихово подређивање”, те да људи из „различитих националних група деле лојалност према широј заједници једино под условом да је виде као контекст унутар којег се њихов идентитет храни, а не подређује” (*Kimlika* 2004, 276). Неопходно је стога да се у друштву постигне, како Тејлор (*Taylor*) назива, дубока разноврсност, јер није довољно да се друштво прилагоди плуралитету мањинских и културних група, већ и плуралитету начина на који чланови тих група припадају широј заједници (*Taylor* 1991, 75). У вишенационалним друштвима, мањине не само да су различите од већине, различите су и међу собом, па и по осећају припадности држави у којој живе.

Управо имајући у виду све изазове савремених вишенационалних држава, делотворно укључивање мањина представља неопходност за постизање дугорочне и одрживе стабилности друштава. Стога је јасно зашто је образовање за националне мањине постало једно од најважнијих питања у теоријским расправама о образовним политикама, јер се управо у области образовања читава питање друштвене правде, укључености грађана и очувања разнородних идентитета.

У европским друштвима нарочито, модели и концепти образовања за националне мањине развијају се кроз посебне

нормативне оквире, уз поштовање усвојених начела основних људских права, у које образовање свакако спада. Последње две деценије нарочито, Европа и Европска унија све више стављају образовање у центар интересовања. То је „допринело да и у земљама чланицама (које иначе имају висок степен аутономије у политикама образовања) дође до промена у садржају школских курикулума, те да се, од етноцентричних, све више оријентишу ка интеркултурним садржајима” (Ђурић-Bosnić, Ђурић, i Томашевић 2021, 28). Као што је наведено, нормативни оквири представљају основ за заштиту језичких и културних права и посебности, те настојања да образовање буде једнако доступно свим грађанима. Практична решења која произилазе из нормативног оквира и контекста одређеног друштва такође су различита. Не постоји један, универзални европски (или светски) модел образовања за припаднике националних мањина који би могао да буде примењен у свим друштвима без прилагођавања, баш као што не постоји ни крај прилагођавању образовних политика новим реалностима. Успешним се показују они модели који образовање за националне мањине не сагледавају као изоловани сегмент, већ као незаобилазни део опште образовне политике чији је главни циљ, осим писмености, информисаности и запошљивости, интеграција и постизање друштвене повезаности, која заузврат утиче и на политичку стабилност. У Европи и свету има врло мало „чистих” модела. Док неке европске земље, попут, Немачке и Републике Ирске, углавном користе интеркултурални модел у образовању, дотле Сједињене Америчке Државе и Канада већински остају на принципима мултикултуралности. Ипак, највећи број друштава, и у пракси и у законским решењима, промовише и мултикултурализам и интеркултурализам. Некада је то питање свесне (политичке) одлуке, а некада питање недовољног знања о поменутом два концепта. Тако је многим државама, у које убрајамо Србију, и даље, ближи принцип мултикултуралности, односно прихватања постојања различитости, уз доминантни већински идентитет

и без много интеракција између већине и мањина, што се очитује и у домаћем образовном систему, о чему ће бити више речи у наставку рада.

Но, вратимо се још једном на теоријску литературу, која образовање за мањине све више посматра као динамички процес између државе и заједница које у њој живе. Без разумевања и уважавања поменуте динамике немогуће је осмислити делотворан образовни модел. У својој књизи *Мултикултурализам: мултикултурно грађанство* Кимлика подвлачи да групно-специфична права националних мањина, међу које убраја и образовна права, могу бити темељ либералних демократских вредности (Kimlika 2004). У потрази за ефикасним образовним моделом који ће укључити националне мањине, државе уобичајено настоје да успоставе равнотежу између потребе за друштвеном интеграцијом и очувања идентитетских посебности заједница. Модели образовних политика за мањине разликују се „када је реч о алоцирању људских и финансијских ресурса, степену интеграције мањинских и већинских језика, обуци наставника, наставном материјалу, статусу језика, степену интегрисаности у редовни школски програм, механизмима за надзор, процену и евалуацију, проценту ученика који похађају наставу, праву ученика на избор модела образовања, итд.” (Brohy 2019, 5). Комплексност анализе образовних политика за националне мањине захтева „вишеструке приступе на различитим нивоима и са различитим дубинама истраживања”, као и анализу стварности која укључује „законодавни, административно-политички, културно-образовни, социо-економски и језички контекст, уз поштовање европских вредности” (Brie 2014, 1).

Чувени социолог Милтон Бенет (*Milton Bennett*) је још крајем 90-тих година прошлог века развио и данас актуелан и примењив модел интеркултуралне осетљивости. Бенет тврди да сваки појединац пролази кроз различите стадијуме у интеракцији са другим културама, који иду од етноцентризма до етнорелативизма, у зависности од степена прихватања

различитости (Vodič za unapređenje interkulturalnog obrazovanja 2007, 7).

Табела 1. Модел интеркултуралне осетљивости Милтона Бенета

ЕТНОЦЕНТРИЗАМ			ЕТНОРЕЛАТИВИЗАМ		
1	2	3	4	5	6
Порицање	Одбрана	Минимизирање	Прихватање	Адаптација	Интеграција
Изолација	Омаловажавање	Физички универзализам	Бихејвиорални универзализам	Емпатија	Контекстуална евалуација
Сепарација	Супериорност Обртање у супротност	Трансцендентални универзализам	Вредносни универзализам	Плурализам	Конструктивна маргиналност

Извор: Vodič za unapređenje interkulturalnog obrazovanja 2007, 7.

Бенетов модел кључно доприноси разумевању начина на који интеркултурно образовање може да допринесе стабилности и кохезији у друштву. Он најпре подстиче појединце да прихвате сопствену реалност и развој у контексту присуства више различитих заједница које живе у једном друштву. Упознавање и прихватање различитих култура кроз интеракцију доводи до повећане интеркултурне осетљивости, боље комуникације, смањења стереотипа, предрасуда и етничке дистанце.

Савремени концепти образовања у државама Западног Балкана уважавају потребу заштите и промоције права националних мањина, са основним циљем преласка из етноцентричног ка интеркултуралном моделу образовања. Кључни документ је Универзална декларација о људским правима Уједињених нација у којој се у члану 26 наводи да

„образовање треба да буде усмерено ка пуном развоју људске личности и учвршћивању поштовања људских права и слобода. Оно треба да унапређује разумевање, трпељивост и пријатељство међу свим народима, расним и верским групама, као и делатност Уједињених нација за одржање мира” (UNGA 1948, чл. 26).

Образовне политике и праксе заснивају се на начелима Оквирне конвенције за заштиту националних мањина. Члан 12 Конвенције експлицитно наводи да државе „морају подстицати знање о култури, језику и религији националних мањина и већине” (СоЕ 1998, чл. 12). Управо ова одредба представља кључ за оснаживање образовања за националне мањине и ствара простор за разумевање различитости. Надаље, Европска повеља о регионалним и мањинским језицима у члану 8 прецизира да државе морају „обезбедити образовање на регионалним или мањинским језицима у мери која је одговарајућа за потребе говорника” (СоЕ 1992, чл. 8). Обавеза наведена у поменутом члану односи се на омогућавање образовних модела који укључују наставу на матерњем језику или изучавање матерњег језика, те изучавање посебности и афирмацију културе и традиције националних мањина.

У државама Западног Балкана, нарочито онима који теже чланству у Европској унији, образовне политике и конкретни модели који се примењују, обликују се и захтевима за поштовање људских права, антидискриминацији и интеркултуралности. Већина држава Западног Балкана, чак и оних које су формално чланице Европске уније, суочава се са озбиљним изазовима када је у питању обезбеђивање квалитетног образовања за националне мањине. Иако формално усклађују своје образовне политике за националне мањине са захтевима ЕУ, у пракси се дешава да многе политике бивају усвојене и уткане у законе, али не и примењене у пракси. Стога многе националне мањине у овим државама истичу да и даље постоје озбиљне препреке за остваривање њихових права на образовање. Између

законских решења и практичне примене постоји читаво поље нерешених проблема, посебно у погледу доступности образовања за све националне мањине, наставних материјала и стручног кадра, финансијских ресурса, па и политичке воље да се законске одредбе доследно примењују. Државе и друштва Западног Балкана, па и Европе, све националне мањине стављају у исти законски контекст, често не водећи довољно рачуна о структурним и другим неједнакостима, попут неразвијености, сиромаштва, бројности итд. Ово се посебно односи на Роме који су вишеструко маргинализовани у образовном процесу, нарочито када је у питању доступност образовања, али и на решења у вези са матерњим језиком и наставним материјалима. Такође се посебно односи на мањине које немају матичну државу или посебан језик, што додатно оптерећује решавање изазова у образовању.¹

Савремени концепти образовања у Србији и другим земљама у региону све више су усмерени на усвајање конструктивистичких и интеркултуралних модела и усаглашени су са одредбама Оквирне конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе. Овакви приступи имају функцију и да припадницима мањинских заједница омогуће активно учешће у образовном процесу кроз наставу која уважава њихов језик и културу.

Образовање постаје кључ за унапређење положаја националних мањина, кроз очување њиховог језика, културе, традиције и осећаја припадности. Истовремено, од суштинске је важности да образовање за националне мањине не води сегрегацији и отуђености заједнице, те је стога делотворна образовна политика она која чува посебности заједнице, доприноси њиховом укључивању у шире друштво, отвара дијалог између различитих заједница, руши стереотипе и доприноси кохезији.

Као закључак овог дела рада може се навести да савремени концепти образовања и европски стандарди у

¹ Као илустративан пример издвајају се, између осталих, буњевачка и ашкалијска национална мањина у Србији.

заштити права националних мањина чине темељ образовних политика у региону који би требало да се заснивају на принципима плурализма, укључености, доступности и друштвене кохезије. Образовање не може бити само инструмент развоја појединаца, већ простор политичког и друштвеног деловања кроз који се оснажује идентитет свих група и њихових специфичних култура. Напослетку, „како је у сваком демократском друштву један од кључних циљева образовања унапређивање демократије у заједници, образовни систем мора да узме у обзир мултикултурни карактер друштва и да тежи да активно допринесе мирољубивом суживоту и позитивној интеракцији међу различитим културним групама” (Vodič za unapređenje interkulturalnog obrazovanja 2007, 6).

ОБРАЗОВАЊЕ ЗА НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ У СРБИЈИ

Образовање за националне мањине представља сложenu област јавне политике која обухвата правне стандарде, институционалне механизме, политички аспект и педагошке моделе чија синергија утиче на очување посебних идентитета и активног учешће свих заједница у друштвеном животу. Као вишенационална држава, Србија је од 2000. године развила специфичан и својствен модел заштите и промоције мањинских права. У образовној политици Србије рефлектује се демократски потенцијал државе у заштити колективних права мањина. Правно уређење поставило је темељ за увођење нових институционалних решења. Педагошки аспект огледа се у могућности да образовни процес буде организован тако да задовољи језичке и културне захтеве заједница, уз сталну неопходност преиспитивања и допуна постојећих материјала и немале изазове који често успоравају обезбеђивање једнако квалитетног образовања за припаднике националних мањина као што има већинско становништво. Начело интеркултуралности прокламовано

је као део јавне политике којој тежи Србија. Прокламовани прелаз ка интеркултуралном концепту дешава се у последњих десет година и то из потребе да Србија прати стандарде како у савременим научним приступима, тако и због све сложености стварности на коју утичу не само националне мањине које живе у држави, већ и миграције и други друштвени фактори. Но, иако креатори законских решења и значајан део стручне образовне јавности настоје да утемеље интеркултуралност као главну вредност у друштву, па и у образовном систему, пракса показује да је Србија и даље много више усмерена ка концепту мултикултуралности, а може се полемисати и о томе је ли образовни систем етноцентричан и прилагођен, пре свега, потребама већинског становништва.

У најкраћем, образовна политика за мањине огледа се у могућности организовања наставе на матерњем језику, прилагођавања наставних програма, уџбенике на матерњем језику и обуке за наставни кадар националних мањина. Врло је мало интеркултуралних програма и садржаја у настави, што се подједнако односи на већинско становништво и припаднике националних мањина.

У циљу ближег сагледавања образовања за мањине у светлу интеркултуралности, у наставку следи кратак преглед законодавног и институционалног оквира, као и политичког контекста.

а) Законодавни оквир

Колективна права националних мањина препозната су и гарантована Уставом и посебним секторским законима. Србија је потписница бројних међународних конвенција и докумената који гарантују права националних мањина на образовање. У протеклом периоду било је очигледно настојање Републике Србије да кроз усклађивање са кључним међународним документима, као што су Оквирна конвенција за заштиту националних мањина и Европска повеље о регионалним и мањинским језицима, оствари напредак у

образовној политици за националне мањине (Mihailović 2025, 110).

У наставку следи кратак осврт на најзначајније чланове Устава и закона који омогућавају образовање за припаднике националних мањина.

Устав Републике Србије у члану 75 наводи да националне мањине, поред права која су свима зајемчена, уживају и друга појединачна или колективна права. У другом ставу истог члана прецизирано је да „путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом” (Ustav Republike Srbije 2006, čl. 75). Надаље, члан 79, између осталог, предвиђа да „припадници националних мањина имају право на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина” (чл. 79).

Закон о заштити права и слобода националних мањина у члану 13 предвиђа да „припадници националних мањина имају право на васпитање и образовање на свом језику, односно говору, у установама предшколског, основног и средњег васпитања и образовања” (ZZPSNM 2002, čl. 13). Поред могућности образовања на матерњем језику, законодавац је јасно прописао да припадници националних мањина изучавају српски као нематерњи језик. Национални савети националних мањина имају овлашћења да предлажу и учествују у изради наставних програма за предмете који су од важности за очување посебности мањине, пре свега оне које се односе на историју, културу и уметност националне мањине.

Закон о предшколском васпитању и образовању у члану 5 предвиђа да се за припаднике националне мањине васпитно-образовни рад организује на матерњем језику, уз могућност организовања двојезичне наставе (на српском

и матерњем језику) уколико се за то определи најмање 50 посто родитеља предшколске деце (ZPVO 2010, чл. 5).

Закон о основном образовању и васпитању даље уређује образовање националних мањина. Члан 12 овог закона наводи да се за „припаднике националне мањине образовно-васпитни рад организује на језику и писму националне мањине, а изузетно, може да се изводи и двојезично, на језику и писму националне мањине и на српском језику” (ZOOV 2013, чл. 12). Предвиђено је да, уколико припадник националне мањине похађа часове на српском језику, организује се настава матерњег језика са елементима националне културе као изборни предмет. Члан 21 наводи циљеве основног образовања и васпитања, међу којима, за потребе овог рада, издвајамо „развијање осећаја солидарности, разумевања и конструктивне сарадње са другима, развој и поштовање расне, националне, културне, језичке, верске, родне, полне и узрасне равноправности, толеранције и уважавање различитости, развијање личног и националног идентитета, развијање свести и осећаја припадности Републици Србији, поштовање и неговање српског језика и матерњег језика, традиције и културе српског народа и националних мањина, развијање интеркултуралности, поштовање и очување националне и светске културне баштине” (чл. 21). Цитирани члан важан је са аспекта разумевања да је Србија формално-правно усвојила принцип интеркултуралности као постулат у образовном систему.

Законом о средњем образовању и васпитању у члану 5 предвиђено је да се „за припаднике националне мањине образовно-васпитни рад остварује и на језику и писму националне мањине, односно двојезично, ако се приликом уписа у први разред за то определи најмање 15 ученика” (ZSOV 2013, чл. 5), а могуће је наставу организовати и за мањи број ученика, уз сагласност Министарства просвете. Као и у основној школи, ученици који похађају наставу на матерњем језику имају обавезне часове српског као нематерњег језика. Уколико припадници националне мањине наставу похађају

на српском, предвиђена је настава матерњег језика са елементима националне културе. Иако се у овом закону не помиње експлицитно промовисање интеркултуралности, у циљеве средњег образовања, уврштено је „поштовање расне, националне, културне, језичке, верске, родне, полне и узрасне равноправности, толеранције и уважавање различитости” (чл. 2).

Образовање за националне мањине уређује се и Законом о уџбеницима који предвиђа да уџбеници могу бити одобрени и штампани и на језику и писму националне мањина. У члану 5 утврђује се да уџбеници за припаднике националне мањине могу бити обезбеђени на три начина:

– Уџбеник на језику и писму националне мањине који је издат у Републици Србији, односно који је написан на матерњем језику националне мањине у складу са планом и програмом Републике Србије

– Уџбеник на матерњем језику националне мањине који је превод већ одобреног уџбеника написаног на српском језику

– Уџбеник који је написан у иностраној држави (обично матичној држави) на језику и писму националне мањине и одобрен у Републици Србији

Закон предвиђа и могућност коришћења додатка уз уџбеник који је прилагођен за учење предмета од значаја за националну мањину (ZU 2018, чл. 5).

У члану 12 даље се разрађује да се „уџбеник, приручник, додатно наставно средство, дидактичко средство и дидактичко игровно средство издаје и на језику и писму националне мањине када се образовно-васпитни рад изводи на том језику” (чл. 12). Закон такође наводи да садржај и изглед уџбеника не смеју да дискриминишу или доводе у неравноправан положај појединце или групе или да подстичу на такво понашање (чл. 13).

б) Институционални оквир

Институционални механизам заснива се, најпре, на националним саветима националних мањина, којима је законодавац поверио надлежности у областима образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма. Међу овлашћењима националних савета у области образовања издвајамо могућност да савет може да оснује „установе образовања, ученичког и студентског стандарда, и то самостално или у сарадњи са Републиком Србијом, аутономном покрајином или јединицом локалне самоуправе” (ZNSNM 2009, чл. 11). Национални савети могу прогласити образовну установу од посебног значаја за образовање националне мањине, тамо где се традиционално или у значајној мери остварује настава и образовање на матерњем језику. У образовним установама у којима се остварује настава на матерњем језику националне мањине или се изучава језик националне мањине као посебни (изборни) предмет, национални савети дају мишљење о кандидатима за чланове управног и школског одбора, предлажу чланове управног и школског одбора, дају мишљење о кандидату за директора установе, предлажу програме за предшколско, основно и средње образовање и програме за садржаје који изражавају посебност националне мањине, пре свега када се ради о историји, музичком васпитању и ликовној уметности, као и програм учења матерњег језика и српског као нематерњег језика. Национални савети такође дају сагласност на уџбенике и додатна наставна средства на језику и писму националне мањине.

Министарство просвете кључна је институција за спровођење свих најважнијих закона, уз важну улогу Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице, Завода за уџбенике, Завода за унапређивање образовања и васпитања и Завода за вредновање квалитета образовања и васпитања.

в) Политички аспект

Образовање за националне мањине смештено је у шири политички контекст у којем се преплићу питања заштите колективних права мањина, очувања посебних идентитета, културе и језика, потребама друштва, спремности и способности државе да охрабрује и управља различитостима, то јест да се одрекне етноцентричног приступа, те од спремности мањина да широки дијапазон права и слобода гарантованих Уставом и законима доживљавају као могућност задржавања посебности уз интеграцију у шире друштво. Као једно од најосетљивијих области јавних политика, образовање за националне мањине често је предмет политичких преговора и институционалних компромиса, уз несразмеран утицај такозваних великих мањина и/или мањина чија права и интересе штите државе матице које су чланице Европске уније.

Добра решења у образовној политици чији је циљ био обезбеђивање високих стандарда за припаднике националних мањина створена су на принципима мултикултуралности, односно мирног суживота различитих заједница. Настојања да се учини корак ка интеркултуралности, осим у законима и другим прописима, углавном остају без ефеката, а интеркултуралност је заступљена више кроз ваннаставне активности и неформално образовање.² Према налазима студије „Интеркултуралност у образовању: сажети предлог јавне политике”, иако стратешки образовни документи укључују концепт интеркултуралности, „истраживања указују да постоји потреба за континуираним унапређивањем

² Један од примера добре праксе интеркултурализма је пројекат „Наш град, наше школе” који у Бујановцу, Прешеву и Медвеђи спроводи Служба Координационог тела Владе Републике Србије за општине Прешево, Бујановац и Медвеђа у сарадњи са Групом 484 и уз подршку фондације Pestalozzi Children`s Foundation, Министарства просвете и општине Бујановац. Као резултат заједничког рада ученика из албанских и српских школа, наводимо, интеркултурну туристичку брошуру „Intertura” и часопис „Intercool”.

интеркултуралне педагогије у циљу развијања интеркултуралних вредности и компетенција младих кроз образовање” (Interkulturalnost u obrazovanju: sažeti predlog javne politike 2023, 3). Тако интеркултуралност остаје део неформалног образовања, а у формалном школству, па тако и оном које је организовано за припаднике националних мањина, има много мање оваквих садржаја.

Србија препознаје три основна модела образовања за припаднике националних мањина:

– Целокупно образовање на матерњем језику, уз обавезан наставни предмет српски као нематерњи језик (организовано на осам мањинских језика)

– Целокупно образовање на српском језику уз могућност похађања изборног предмета/програма са елементима националне културе (на матерњем језику)

– Двојезично образовање на српском и матерњем језику

Први модел са целокупном наставом на матерњем језику доминантан је, нарочито у албанској, бошњачкој, мађарској, али и другим заједницама које користе овај модел. Нека истраживања показују да је за националне мањине најважније образовање на матерњем језику у односу на званични језик Републике Србије (Поров, Radović 2015). Као занимљив пример издваја се бугарска заједница у којој, парадоксално, већина ученика учи на српском језику у основном и средњем образовању, али наставља универзитетско школовање на бугарском језику у Републици Бугарској. Други модел такође се користи, нарочито код оних мањина које немају довољно ученика или довољно капацитета да организују наставу на матерњем језику. Такав је случај, рецимо, са македонском, буњевачком и црногорском националном мањином. Билингвално образовање организовано је само у једној школи у Димитровграду у којој се настава одржава на српском и бугарском језику.

Управо је могућност организовања билингвалне наставе један од покушаја државе да створи услове за јачање интеркултуралног образовања, при чему се у овом раду под

тим подразумева настава на српском и језику националне мањине.³ Национални савети националних мањина врло често покушај увођења билингвалности доживљавају као опасност по сопствени матерњи језик и културу. Стога готово да нема билингвалних школа у Србији.⁴ Припадници мађарске заједнице оценили су да би увођење билингвалности у школама у којима је настава на мађарском језику водило асимилацији и губитку сопственог језичког и културног идентитета, а исти став су исказали и припадници албанске заједнице, дакле, две заједнице чији је језик битно другачији од српског језика. И друге, мада не све, заједнице сматрају да једино ако је целокупна настава на матерњем језику заједница може да буде очувана.⁵

Осим што овакви ставови не доприносе постизању интеркултурализма, они су најчешће и директно супротни интересима мањинских заједница. Подаци говоре да, најчешће у случају мањина које имају целокупно образовање на матерњем језику, долази до значајног одлива младог становништва у матичне земље, нарочито када је у питању наставак школовања.

Иако је јасно да се миграције дешавају и због других разлога, а пре свега због боље перспективе за запослење, нарочито у земљама чланицама ЕУ, недовољно знање српског језика свакако утиче на одлуку, јер је високошколско образовање у Србији организовано углавном искључиво на српском језику. У Стратегији развоја образовања у Србији до 2030. године наводи се да је потребно „у образовању

³ Билингвалне школе у којима је настава на српском и страном језику (енглески, немачки, итд.) постоје широм Србије.

⁴ Изузетак је школа у Димитровграду у којој је настава организована на српском и бугарском језику

⁵ Целокупно образовање на језицима националних мањина обезбеђено је на албанском, босанском, бугарском, мађарском, русинском, румунском, словачком и хрватском језику. Још осам језика се изучава у оквиру наставног предмета Матерњи језик са елементима националне културе: буњевачки, влашки, македонски, немачки, ромски, словеначки, украјински и чешки језик.

припадника националних мањина треба, где је могуће, развијати праве двојезичне институције и програме који обухватају припаднике и мањинских заједница и већинског народа у циљу развијања добрих међуетничких односа и боље социјалне кохезије и интеграције” (MPNTR 2021). Амбициозни планови Министарства просвете нису остварени, највише због противљења представника мађарске заједнице који остају при ставу да би оваква настава водила асимилацији, а сличне ставове износе и представници заједница. На примеру словачке мањине, како закључују Руженка Шимоњи Чернак и Мила Бељански, за заједницу је најбоље да образовни процес буде на матерњем језику, уз учење српског језика, од предшколског до средњег образовања. Такав избор „омогућује очување матерњег језика, који, с обзиром да је мањински језик, би имао мало шанси за очување без подршке формалног и институционализованог образовања” (Šimonji Černak i Beljanski 2022, 32).

Из наведеног је јасно да постоје засебне образовне реалности, а „подаци говоре да се у пракси успостављају два паралелна образовна система – један с наставном на српском језику и други на мањинским језицима” (Jovanović i Joković Pantelić 2022, 10). Додатни проблем представља и чињеница да у тако одвојеним образовним стварностима, ученици из мањинских заједница не знају српски језик, јер им целокупно образовање на матерњем језику. Иако овај модел подразумева обавезно учење српског као нематерњег језика, пракса показује да је степен знања српског (нарочито код мањина чији је језик битно другачији од српског) изузетно низак, некада недовољан и за основно споразумевање и комуникацију.

Образовни систем формално је подешен за развој интеркултуралности и прихватања другог и разноликости као вредности друштва. Ово се односи како на припаднике већинског народа, тако и на припаднике мањинских заједница. Могућност избора једног од три модела образовања, или њихово комбиновање, поставило је темеље за увођење и

снажење интеркултуралности у формално образовање. Међутим, реално стање указује да се и већина и мањине још увек опредељују за мултикултурални аспект, сматрајући га најповољнијим тлом за одржавање равнотеже између потребе очувања посебних националних идентитета и укључивања у шире друштво.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Brie, Mircea. 2014. "National minorities: levels of educational analysis". MPRA Paper No. 62422. Munich: Munich Personal RePEc Archive.
- Brohy, Claudine. 2019. *Analiza postojećih modela na jezicima manjina u Srbiji i drugim državama, uz preporuke za izmenu postojećih modela na jezicima nacionalnih manjina*. Beograd: Savet Evrope. <https://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2020/12/21-HF33-Education-model-Brohy-SRB.pdf>.
- Brubaker, Rogers. 2015. *Grounds for Difference*. Harvard: Harvard University Press.
- Council of Europe [CoE]. 1992. European Charter for Regional or Minority Languages [ECRML] Adopted by the Council of Europe, on 5 November 1992. Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe [CoE]. 1998. Framework Convention for the Protection of National Minorities [FCNM] Adopted by the Council of Europe, on 1 February 1998. Strasbourg: Council of Europe.
- Datnow, Amanda, and Vicki Park. 2009. "Conceptualizing Policy Implementation: Large-Scale Reform in an Era of Complexity". In *Handbook of Education Policy Research*, eds. Gary Sykes, Barbara Schneider, and David N. Plank, 348–361. New York: Routledge. DOI: 10.4324/9780203880968-37.

- Đorđević, Snežana. 2008. *Vlasti u akciji: svet javnih usluga*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Čigoja štampa.
- Đurić-Bosnić, Aleksandra, Milorad Đurić, i Tamara Tomašević. 2021. *Isto i različito: Kratki vodič kroz interkulturalno obrazovanje*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
- Habermas, Jürgen. 2006. „Nacija, pravna država, demokracija”. U *Identitet i politika*, ur. Furio Cerutti, 229–255. Zagreb: Politička kultura.
- Interkulturalnost u obrazovanju: sažeti predlog javne politike*. 2023. Beograd: BOŠ, Evropski pokret u Srbiji. www.emins.org/wp-content/uploads/2023/09/02-za-overu_EP-PJP-Interkulturalnost-A4-brosura_LAT_SEP2023.pdf
- Jovanović, Marko S., i Milica S. Joković Pantelić. 2022. „Obrazovanje nacionalnih manjina u osnovnim školama u Republici Srbiji”. *Sociološki pregled* 56 (4): 1378–1404. DOI: 10.5937/socpreg56-41720.
- Kimlika, Vil. 2004. *Multikulturalizam: Multikuturno građanstvo*. Podgorica: Cid; Zagreb: Jesenski i Turk.
- Melucci, Alberto. 2006. „Pamćenje, solidarnost, identitet”. U *Identitet i politika*, ur. Furio Cerutti, 66–82. Zagreb: Politička kultura.
- Mihailović, Boško D. 2025. „Pravo na obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina sa osvrtom na normativna akta u Republici Srbiji”. *Metodička teorija i praksa* 28 (1): 109–125. DOI: 10.5937/metpra28-59210.
- Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije [MPNTR]. 2021. *Strategija razvoja obrazovanja i vaspitanja u Republici Srbiji do 2030. godine*. „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 63/2021.
- Popov, Stanislava, i Danijela Radović. 2015. *Unapređivanje obrazovanja na više jezika u multijezičkoj Vojvodini: Stavovi roditelja o višejezičnosti u osnovnim školama*. Novi Sad: Pedagoški zavod Vojvodine.

- Šimonji Černak, Ruženka, i Mila Beljanski. 2022. “Bilingualism as an independent variable in the education of national minorities in the example of Slovakian national minority in Vojvodina”. *International Journal of Multilingual Education*, 14–35. DOI: 10.22333/ijme.2022.20002.
- Taylor, Charles. 1991. *The Ethics of Authenticity*. Harvard: Harvard University Press.
- United Nations General Assembly [UNGA]. 1948. Universal Declaration of Human Rights [UDHR] Adopted by the United Nations General Assembly, on 10 December 1948. New York: United Nations.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006 i 115/2021.
- Vodič za unapređenje interkulturalnog obrazovanja*. 2007. Beograd: Grupa MOST, Fond za otvoreno društvo. https://narip.cep.edu.rs/biblioteka/literatura_na_srpskom_jeziku/vodic_za_unapredjivanje_interkulturalnog_obrazovanja.pdf.
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina [ZNSNM], „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/2009, 20/2014 – odluka US, 55/2014 i 47/2018.
- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju [ZOOV], „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/2013, 101/2017, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon, 129/2021, 92/2023 i 19/2025.
- Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju [ZPVO], „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 18/2010, 113/2017 – dr. zakon, 95/2018 – dr. zakon, 10/2019, 86/2019 – dr. zakon, 157/2020 – dr. zakon, 123/2021 – dr. zakon i 129/2021.
- Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju [ZSOV], „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – dr. zakon, 6/2020, 52/2021, 129/2021, 129/2021 – dr. zakon, 92/2023 i 19/2025

Zakon o udžbenicima [ZU], „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 27/2018, 92/2023 i 109/2025.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina [ZZPSNM], „Službeni list SRJ“, br. 11/2002, Ustavna povelja i „Službeni glasnik Republike Srbije, br. 72/2009 – dr. zakon, 97/2013 – odluka US i 47/2018.

Danijela Nenadić*

Institute for Political Studies, Belgrade

**BETWEEN MULTICULTURAL AND
INTERCULTURAL CONCEPTS: EDUCATION
FOR MEMBERS OF NATIONAL MINORITIES
IN SERBIA****

Resume

Education for members of national minorities represents one of the most important topics in contemporary political theory with a specific attention dedicated to concepts of multiculturalism and interculturalism as reality in most of ethnically diverse societies. In such societies, the protection of minority rights becomes a key indicator of democratic maturity, integration and social cohesion, which makes education a crucial factor for accomplishing and maintaining political stability. Albeit the fact that there is no universal model of successful education for national minorities, high level of international standards and mechanisms guide the preservation of linguistic and cultural rights of minorities. At the theoretical level, liberal political thought views education as a form of soft power essential for democratic development. Interculturalism is often seen as a dynamic exchange between cultures and thus, more effective than sole multicultural coexistence, as it requires genuine dialogue, acceptance and

* E-mail address: danijela.nenadic@ips.ac.rs;
ORCID: 0009-0009-4269-0517.

** This article was created as a result of scientific research within the Institute for Political Studies funded by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia.

solidarity. In the past 25 years, Republic of Serbia has developed a unique legal and institutional framework for minority protection and for the preservation of education for minorities through domestic legislation, ratification of international documents and special institutional mechanisms. Despite this, challenges in implementation remain, highlighting the need for continues policy improvement to ach iever the proclaimed ideal of interculturalism. Contemporary theorists such as Kymlicka, Talyor and Bennett emphasize the crucial role of education in safeguarding collective identity, language and culture, as well as fostering interethnic dialogue and social cohesion. The main aim of modern debates is to reach the fine line and find a balance between minority identity preservation and integration into wider society, navigating between multicultural and intercultural models. The system designed in Serbia offers three different models of minority education: full instruction in minority language, instruction in Serbian with minority language and culture as subjects and bilingual education (in Serbian and minority language). The first model prevails in practice, but faces various obstacles and challenges, such as lack of qualified teachers, textbook, financial resources and complex procedures. In Serbia (and in many other Western Balkan countries) educational reforms reflect a gradual shift from ethnocentric models toward intercultural approaches. Educational policies are designed to cultivate solidarity and understanding, reduce ethnic distance and strengthen the feeling of belonging. Overall, the paper underscores that quality minority education is indispensable for democratic governance, successful diversity management and

societal stability. It argues that the way forward for Serbia is within strengthening intercultural educational policies and practical implementation, with the main aim of upholding identity differences while promoting shared belonging and inclusive citizenship. The paper is primarily based on a theoretical approach and a descriptive analysis of relevant scientific literature, statutory and bylaw acts, as well as research in the field of public education and national minorities.

Keywords: educational policies, education of national minorities, multiculturalism, interculturalism, social cohesion

*** Овај рад је примљен 23. новембра 2025. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. децембра 2025. године.