



СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

**ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ
МАЊИНА
У УСТАВНОПРАВНОМ
СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ**

ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ
МАЊИНА У УСТАВНОПРАВНОМ
СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

SCIENTIFIC CONFERENCES

Book CLXXVII

DEPARTMENT OF SOCIAL SCIENCES

Book 42

COMMITTEE FOR NATIONAL MINORITIES AND HUMAN RIGHTS STUDIES

RIGHTS OF NATIONAL MINORITIES
UNDER THE CONSTITUTIONAL
SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

PROCEEDINGS OF THE ROUND TABLE HELD ON NOVEMBER 27, 2017

Accepted for publication at the 7th Session of the Department of Social Sciences, held on September 25, 2018, after being reviewed by Academician *Tibor Varady*, Professors *Marijana Pajvančić*, *Dragoljub B. Đorđević*, *Miodrag Jovanović*, *Branko Ćupurdija*, *Biljana Sikimić*, PhD and *Mladena Prelić*, PhD

Editor
Academician
TIBOR VARADY

BELGRADE 2019

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

НАУЧНИ СКУПОВИ

Књига CLXXVII

ОДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ НАУКА

Књига 42

ОДБОР ЗА ПРОУЧАВАЊЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА И ЉУДСКИХ ПРАВА

ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ
МАЊИНА У УСТАВНОПРАВНОМ
СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ЗБОРНИК РАДОВА СА ОКРУГЛОГ СТОЛА ОДРЖАНОГ 27. НОВЕМБРА 2017.

Примљено на VII скупу Одељења друштвених наука 25. септембра 2018.
године на основу рецензија академика *Тибора Варадија*, професора
Маријане Пајванчић, *Драгољуба Б. Ђорђевића*, *Миодрага Јовановића*,
Бранка Ђујурдије, др *Биљане Сикимић* и др *Младене Прелић*

У р е д н и к
академик
ТИБОР ВАРАДИ

БЕОГРАД 2019

Издаје
Српска академија наука и уметности
Београд, Кнеза Михаила 35

Лектура
Невена Ђурђевић

Коректура
Весна Шубић

Технички уредник
Никола Стевановић

Тираж 300 примерака

Штампа
ЈП Службени гласник

САДРЖАЈ

<i>Предговор – Тибор Варади.</i>	<i>7</i>
<i>Тамаш Корхец, Неитериторијална самоуправа у Србији – 15 година усавршавања правног оквира културне аутономије</i>	<i>9</i>
<i>Tamás Korhecz, Non-territorial Self-Governance in Serbia – 15 Years Long Evolution of the Legal Framework of Cultural Autonomy.</i>	<i>28</i>
<i>Горан Башић, „Културна аутономија“ националних мањина у Републици Србији</i>	<i>29</i>
<i>Goran Bašić, National Minorities “Cultural Autonomy” in the Republic of Serbia</i>	<i>42</i>
<i>Зоран Павловић, Службена употреба језика и писама националних мањина</i>	<i>43</i>
<i>Zoran Pavlović, Official use of Minority Languages and Scripts</i>	<i>61</i>
<i>Милош Миленковић, Заједница немајеријалног културног наслеђа мањина у Републици Србији – прилике и препреке</i>	<i>63</i>
<i>Miloš Milenković, Opportunities and Obstacles to Minority Intangible Cultural protection in Serbia</i>	<i>69</i>
<i>Петар Теофиловић, Трендови у области права националних мањина у Србији.</i>	<i>71</i>
<i>Petar Teofilović, Some Trends in the Area of Minority Rights in Serbia</i>	<i>81</i>

Ксенија Марковић, Јовица Павловић, <i>Територијална или културна аутономија за националне мањине? Студија случаја Републике Србије</i>	83
Ksenija Marković, Jovica Pavlović, <i>Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities? A Case Study of Serbia</i>	98
Дубравка Валић Недељковић, <i>Медији на језицима националних мањина у Србији од Устава и законских норми до свакодневице</i>	99
Dubravka Valić Nedeljković, <i>Media in Minority Languages in Serbia, from the Constitution and Legal Standards to Everyday Life</i>	112
Александра Боснић Ђурић, <i>Обликоворна моћ културе и могућности креирања интеркултурне сензибилности у глобализованом свету</i>	113
Aleksandra Bosnić Đurić, <i>Shaping Power of Culture and the Possibility of Creating Intercultural Sensibility in a Globalized World</i>	123
Зоран Лутовац, <i>Перспектива интеркултуралности у контексту перцепције грађана Србије о националним мањинама, суседима и имигрантима</i>	125
Zoran Lutovac, <i>Perspective of Interculturalism in the Context of Serbian Citizens Perceptions on Ethnic Minorities, Immigrants and Neighbors</i>	139
Бранимир Стојковић, <i>Појраничје, мањине и међукултурно комуницирање</i>	141
Branimir Stojković, <i>Boundary, Minorities and Intercultural Communication</i>	151
Сања Лазаревић Радак, <i>Сто година (не)толеранције: националне државе, хибридности и балканизација</i>	153
Sanja Lazarević Radak, <i>Hundred Years of (In)Tolerance: National States, Hybridity and Balkanization</i>	165

ПРЕДГОВОР

Према речима чувеног француског писца Албера Камија (Albert Camus) демократија није закон већине, већ заштита мањине. Норвешки драмски писац Хенрик Ибсен (Henrik Ibsen) иде корак даље. Према њему, мањина је увек у праву.

Није сигурно да је мањина увек у праву, али је тачно да се оправдани захтеви мањина чешће негирају, него оправдани захтеви већине. И то нас води до сложеног питања када су мањине заправо у праву.

У овом Зборнику сакупљени су радови који су представљени на Округлом столу са називом „Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије“. Округли сто одржан је 27. новембра 2017. године у организацији Одбора САНУ за проучавање националних мањина и људских права. Предмет Округлог стола једна је од тема које су од посебног значаја при укључивању Србије у европске интеграције.

Неколико радова настоји да стави питање мањинских права у шири концептуални и историјски контекст, отварајући и питање перспективе њиховог развоја. У ову групу радова могао би се сврстати рад Зорана Лутовца посвећен перспективама интеркултуралности, те перцепцијама грађана Србије о националним мањинама, суседима и имигрантима. Ту спада и рад Сање Лазаревић Радак, која настоји да предочи поимања толеранције и нетолеранције током последњих сто година. У ову групу спада и рад Петра Теофиловића који настоји да прати трендове у области мањинских права у Србији, затим рад Александре Боснић Ђурић са фокусом на културу и интеркултуралну сензибилност, те рад Бранимира Стојковића који настоји да сагледа границе и међукултурно комуницирање.

Значајан број радова посвећен је специфичним конкретним мањинским правима, те одређивању њиховог домашаја. Ксенија Марковић и Јовица Павловић отварају дилему између опција територијалне и културне аутономије. Тамаш Корхеџ и Горан Башић дају анализу нетериторијалне (односно културне) аутономије у српским уставноправним оквирима. Радови Зорана Павловића, Милоша Миленковића и Дубравке Валић Недељковић испитују стање и могућности у погледу одређених кључних елемената културне (нетериторијалне) аутономије, као што су питање службене употребе језика, заштите нематеријалног културног наслеђа, те функционисања медија националних мањина.

Суживот више култура у Србији је и пожељан и могућ. То подразумева и мањинска права. Радови у овом Зборнику доприносе томе да се ова потреба схвати, као и да се јасније види која мањинска права представљају ослонац равноправног суживота у Србији.

Академик Тибор Варади

„КУЛТУРНА АУТОНОМИЈА“ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ¹

ГОРАН БАШИЋ*

А п с т р а к т. – У прилогу су размотрени: основ теоријског утемељења појма културна аутономија, њен уставноправни положај у правном и политичком систему Србије и разлике у односу на појам персоналне аутономије. Остваривање права националних мањина на заштиту етничког, културног и језичког идентитета размотрено је са становишта међународних стандарда заштите права мањина и националних прописа. Са тих становишта указано је на то да се „културна аутономија“ у Србији претворила у свој антипод – уместо да је „чувар“ идентитета и брана пред природном асимилацијом мањина она је постала генератор мањинских национализма и препрека њиховој друштвеној интеграцији.

Кључне речи: културна аутономија, мултикултуралност, асимилација, сегрегација

НЕКОЛИКО НАПОМЕНА О ПОЈМУ КУЛТУРНА АУТОНОМИЈА

Пажљивом и теми посвећеном читаоцу неће промаћи да је појам културна аутономија у наслову рада написан под знацима навода. Обележаваће речи наводницима, поред осталог, значи и то да им се даје значење супротно од онога које они иначе имају. У овом случају није тако јер под појмом културна аутономија подразумевам(о) уставом зајамчена колективна права националних мањина путем којих „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“². Уставна формулација је заснована на идеји аутономије као начина слободног одлучивања грађана о питањима која су јој поверена од неког ауторитета, односно на мишљењу да је аутономија могућа само у границама државноправног система који је признаје.

¹ Текст је написан током рада на пројекту Института друштвених наука „Друштвене трансформације у процесу европских интеграција – мултидисциплинарни приступ“, III, 47010.

* Институт друштвених наука, Београд

² Члан 75, ставови 1 и 2, Устав Републике Србије.

Схватање културне аутономије које се користи у овом раду да би се описала суштина заштите етнокултурног идентитета националних мањина у савременој Србији најближе је поимању персоналне аутономије развијеном почетком последње деценије двадесетог века у документу „Мађарска аутономија“, чије је усвајање заговарала Демократска заједница војвођанских Мађара (Пал: 1996, 441). Право на персоналну аутономију у овом документу је дефинисано као „...неоспорно и неотуђиво колективно право на припадање некој националној, етничкој или језичкој заједници на основу слободне воље људи. Држављани и народне скупине који припадају мањинским заједницама имају право на аутономију и самостално управљање својим пословима. У делокруг аутономије спадају питања образовања, културе, јавног информисања и употребе језика, односно заштите постојећих права, као и то да народним скупинама треба да припадају и законодавне компетенције“ (Бошњак: 1996, 453). У овом документу, појам културне аутономије разликује се од персоналне аутономије и употребљава се у ширем значењу као део територијалне аутономије Мађара у Војводини у оквиру које се, поред политичких права, обезбеђује право на заштиту етнокултурног идентитета. Важно је поменути да је персонална аутономија, као део тростепене (територијална, културна, персонална) мађарске аутономије, подразумевала и мањинску самоуправу коју је требало да бирају припадници мађарске националне мањине, односно сви грађани са правом гласа који користе институције мањинске самоуправе. Мањинска самоуправа је, према овом документу, јавно-приватни институт који се стара о колективним правима националних мањина које, поред права на аутономију, подразумевају и заштиту права, што подразумева и законодавна овлашћења, на образовање, културу, информисање и службену употребу језика.

На прожимање појмова културне и персоналне аутономије утицај је имао и Закон о правима националних и етничких мањина Републике Мађарске из 1993. године у којем су дефинисани појам и функције културне аутономије³ (образовање на матерњем језику, службена употреба језика националне мањине, културни активизам, информисање).

Независно од поменутих решења створених у атмосфери демократског преображаја посткомунистичких друштава под појмом културна аутономија се најчешће подразумева право на очување и неговање етнокултурног идентитета и традиције националних или етничких заједница у вишенационалној држави. У нашој правној литератури културна и персонална аутономија су јасно разграничене – под персоналном аутономијом се подразумева одређен степен аутономности људи слободном вољом удружених у заједницу која има јасна дистинктивна обележја од стране социјалног окружења (етничност, вероисповест, професија, језик), а под културном аутономијом подразумева се право националних и етничких група да на нетериторијалној основи чувају и развијају свој културни идентитет (Ђурић: 2013, 39; Митровић: 2003, 431).

³ Поглавље 6, чланови 42–50 Закона о правима националних и етничких мањина Републике Мађарске (*Act LXXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities in Hungary*).

У савременој литератури подразумева се то да се културна аутономија остварује преко посебних школа или наставних програма и предмета, културних организација и активности, медија или одговарајуће заступљености у медијима, те преко јавне двојезичне или вишејезичне комуникације и по правилу је полуга политике позитивне дискриминације у мултиетничким друштвима.

Културна аутономија има своју правну и друштвену традицију и о томе постоји бројна мултидисциплинарна литература. У прошлости, културна аутономија је имала различите форме и најчешће је довођена у везу са верском аутономијом коју су остваривали поједини народи под окриљем Аустроугарске монархије и у Османском султанату (Миладиновић: 1897; Пржић: 1933; Адамовић: 1902) и са идејом федерализације Аустроугарске монархије (Karhofer: 2015, 58–82). Идеје аустромарксиста Ренера (Karl Renner) о културном детерминизму нација, Ота Бауера (Otto Bauer) о националном карактеру и Карла Кауцког (Karl Kautsky) о значају језика (језичким нацијама) исходиште су савременог схватања појма културна аутономија. Ренер је, настојећи да оправда одржање Аустро-Угарске кроз реконцептуализацију односа њених народа, развио индивидуалистичко начело по којем народи могу бити аутономни у мултинационалној држави, без обзира на то да ли су хомогено настањени на њеној територији. У том контексту Ренер даје примат културној одређености нације над њеном политичком природом, а доследно томе аустроугарска социјалдемократија у програму из 1899. године право нације на самоодређење заговара искључиво на плану национално културне аутономије⁴.

У савременом контексту културна аутономија је, најједноставније речено, самосталност групе да управља унутрашњим пословима у вези са својом културом. Такво схватање културне аутономије се изводи из дискурса егалитарног либерализма који подразумева деконструкцију „морално арбитрарних“ неједнакости, односно из оповргавања мита о етнокултурној неутралности државе за културне идентитете група, концептом институционалног признавања тих групних идентитета и права њиховим припадницима на основу којих се старају о свом колективном (етничком, језичком, културном) идентитету (Kymlicka: 1989; Taylor: 1997). Ефраим Нимни (Ephraim Nimni) указује да је значај нетериторијалних аутономија, међу које културна аутономија свакако спада, у томе да омогућавају групама да контролишу своје културне праксе, да ублаже поларизацију између већине и мањине, као и ризик од дискриминације који може проистећи из њиховог односа (Nimni: 2005, 10). Нимни указује на веома важну функцију културне аутономије да смањи разлоге за

⁴ Четири деценије касније Ренер је битно изменио мишљење. У књизи *Die Nation: Mythos und Wirklichkeit* (Europa Verlag, Wien, 1964) Ренер сматра да културно одређеној нацији недостаје есенција, односно политичко утемељење засновано на самосвесном и сувереном одлучивању грађана. У нашој литератури о тумачењу појма културне аутономије у контексту Бауеровог и Ренеровог социјалдемократског „прагматизма“ препоручио бих књиге Душана Јањића *Нација – ишја је њо?*, Радничка штампа, Београд, 1993. и Енвера Реџића *Аустријомарксистам и јуославенско ишјање*, Народна књига, Београд, 1977.

незадовољство мањинских група, оснажи њихово припадништво (интеграцију) широј заједници и отклони опасности од радикализације захтева мањинских група који могу изазвати нестабилност (Nimni: 2007, 348).

НЕКА СПОРНА ПИТАЊА У ВЕЗИ СА КУЛТУРНОМ АУТОНОМИЈОМ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ

На почетку рада указано је на изворишта идеје савремене културне аутономије у Србији и на њено уставно одређење. Међутим, границе културне аутономије националних мањина⁵ одређене су Законом о заштити права и слобода националних мањина који је донет 2002. године⁶. Изворна верзија закона културну аутономију дефинише у члановима 11 (службена употреба језика и писма), 12 (право на неговање културе и традиције), 13, 14, 15 (школовање на матерњем језику), 16 (употреба националних симбола) и 17 (јавно обавештавање на језицима националних мањина). Суштина културне аутономије је да се обезбеди заштита и очување националног и културног идентитета националних мањина и требало би је посматрати као део целовитог система заштите националних мањина који подразумева и право на мањинску самоуправу и права на делотворно учешће у јавном животу. Садржај културне аутономије Закон одређује као права на очување посебности, и она су по свом правном одређењу и друштвеној природи колективна (групна) права.

Међутим, део трећи Закона у којима су дефинисана ова права почиње са два члана (9 и 10) која су по свом карактеру лична (индивидуална) права: у члану 9 је утврђено право припадника националних мањина на слободан избор

⁵ „Службени лист СРЈ“, бр. 11/2002, „Службени лист СЦГ“, бр. 1/2003 – Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 72/2009 – др. закон и 97/2013 – одлука УС и 47/2018).

⁶ Циљ овог Закона био је да утврди основна начела заштите права националних мањина у СР Југославији: утврђена је дефиниција националних мањина; правно су утемељени институти „културне аутономије“, „мањинске самоуправе“, афирмативних мера; дефинисан је садржај колективних права. Овај закон, који је након дисолуције Државне заједнице Србија и Црна Гора, преузет у правни систем Републике Србије, имао је изузетан значај на демократски развој земље: његов дух, али и одредбе, утицали су на текст Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама која је била део конституционалног система Државне заједнице Србије и Црне Горе, а касније и Устав Републике Србије. Међутим, како је свака од држава чланица имала специфичне проблеме и погледе у вези са мултиетничношћу, било је предвиђено да понаособ донесу посебне законе у којима је требало да се уреди положај и заштита права националних мањина. Проблеми у вези са остваривањем права признатих овим законом настали су због тога што Република Србија никада није донела закон којим би уредила положај и остваривање права националних мањина. Иако се настоји показати да је правни систем заштите националних мањина заокружен последњим изменама и допунама овог закона 2018. године, то није тачно јер је њима потврђено делимично уређење културне аутономије и мањинске самоуправе, али не и питања делотворног учешћа националних мањина у јавном животу која су пресудна за друштвену интеграцију националних мањина.

и коришћења личног имена и имена своје деце и на њихово уписивање у јавне исправе и службене евиденције, а у члану 10 признато је право припадницима националних мањина да свој језик и писмо могу слободно употребљавати приватно и јавно. Опредељење да се ова права апострофирају са појединцем у складу је са слободом избора сваког да се определи о припадности одређеном националном идентитету или да се о томе не изјашњава. С обзиром на то да су права на заштиту посебности која обликују културну аутономију по својој природи колективна, она морају произилазити из добровољног пристанка припадника националне мањине. Важно је поменути и то да је у Уставу Србије (члан 47) усвојен принцип слободе изјашњавања о националној припадности грађана. Међутим, у вези са слободом изјашњавања о националној припадности важно је указати на то да она није произвољна, односно искључиво субјективна, већ да је повезана са објективним критеријумима.

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета Европе⁷ право на слободу избора националног опредељења сматра „каменом темељцем мањинских права“ (члан 3)⁸. Грађани који се изјасне да припадају некој од националних мањина не смеју због тога да трпе било какву штету, а слобода изјашњавања је ограничена само објективним критеријумима који утичу на тај избор. Међутим, сагласност у Саветодавном комитету за праћење Оквирне конвенције око тога шта су објективни критеријуми није постигнута, али јесте усвојено мишљење да се објективни критеријуми могу разматрати искључиво у односу на субјективни избор појединца. Избор националног идентитета је апсолутно слободан, не може се наметати, а може се преиспитати само у случајевима када се утврди да постоји јасна намера појединца да изјашњавањем о националном пореклу настоји да оствари некакву корист. Преиспитивање одлуке појединца је посебно оправдано уколико проузрокује последице које умањују права која су намењена искључиво припадницима националних мањина.

У контексту тумачења права на заштиту националног (етничког) идентитета важно је поменути и то „да сваки припадник националне мањине може слободно да одлучи да тражи специфична права садржана у Оквирној конвенцији, а под одређеним околностима или у погледу одређених сфера права може одлучити и да не остварује ова права. Такве индивидуалне одлуке не смеју, међутим, да оштете друге појединце који се идентификују с истом мањином тако што им се онемогућавају њихова мањинска права. У овом контексту, Саветодавни комитет је поновио свој став да се било који нумерички прагови успостављени као предуслов за примену одређених мањин-

⁷ Закон о потврђивању Оквирне конвенције за заштиту националних мањина („Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр 6/98 од 4. децембра 1998).

⁸ Видети: Оквирна конвенција: кључни инструмент за управљање различитошћу кроз права мањина, Тематски коментар бр. 4, Обим примене Оквирне конвенције за заштиту националних мањина (од 27. маја 2016), Савет Европе, 2016. (српски превод доступан на: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19816>).

ских права морају тумачити флексибилно [...]». У супротном, „индиректна обавеза самоидентификације била би наметнута припадницима националних мањина, како би се осигурало постојање приступа одређеном праву. Истовремено, одлука појединца да се идентификује или да се не идентификује с одређеном мањином мора да се поштује од стране оних који се поистовећују с том групом и који једнако не смеју вршити притисак на било који начин.“ Припадници националних мањина могу, на пример, истовремено изабрати да им се званично призна име на мањинском језику и да не користе тај језик у јавној комуникацији или могу донети одлуку да децу упишу у редовне школе у којима се настава одвија на језику већине и да због тога не сносе ни личну штету у погледу приступа другим мањинским правима нити да таква одлука остварује утицај на општу доступност образовања на језицима националних мањина другим члановима исте групе.¹⁰

Најзад, за поимање културне аутономије, односно пуног разумевања заштите етничког и културног идентитета националних мањина, важно је размотрити став Саветодавног комитета о „признању вишеструке припадности промовисањем очувања мањинских идентитета паралелно с успешном и ефикасном интеграцијом у шири јавни живот“, које подразумева то да припадници националних мањина ни у ком случају не би требало да се суоче са обавезом избора између очувања „мањинског“ (етничког) идентитета и прихватања већинске културе. Супротно томе, обе могућности им морају бити једнако доступне: „То значи да обичаје, према којима се појединац поистовећује с одређеном мањином, не треба посматрати као искључиве, јер се он може истовремено идентификовати с осталим мањинама или с већином. У неким случајевима, овакав избор може бити последица претходног процеса асимилације у већину или у неку другу доминантну мањину. Међутим, ово не сме да се користи као аргумент против права припадника националних мањина да се изјашњавају слободно и да захтевају заштиту мањина.“¹¹

Уколико поменути тумачења Саветодавног комитета за примену Оквирне конвенције за заштиту националних мањина доведемо у везу са праксом заштите мањина у Србији уочавамо низ проблема на које је много пута указивано (Башић: 2018; 2018.а; 2017; 2017.а; 2016; 2007; 2006; 2006.а; 2002). Један од проблема односи се на схватање да се права на заштиту националног (етничког) идентитета могу остварити искључиво преко мањинске самоуправе, односно изабраног Националног савета националне мањине.

⁹ Саветодавни комитет не одобрава обавезну евиденцију етничке припадности у идентификационим документима или интерним евиденцијама административних органа, укључујући полицију и здравствене установе јер је у супротности с правом на слободну изјашњавања грађана о националном пореклу.

¹⁰ Тематски коментар бр. 4, стр. 9–10.

¹¹ Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for National Minorities, *Commentary on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ACFC/25DOC(2006)002, March 2, 2006.

У члану 2 Закона о националним саветима националних мањина¹² утврђено је да: „Ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина у Републици Србији могу да изаберу своје националне савете“, а у следећем ставу да: „Национални савет представља националну мањину у области образовања, културе, обавештавања на језику националне мањине и службене употребе језика и писма, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области“. На почетку рада указано је на уставну гаранцију права на непосредно учешће грађана припадника националних мањина у вези са питањима која су од значаја за очување њиховог националног идентитета. Очигледна је напетост и недореченост између члана 75 Устава и члана 2 Закона о националним саветима националних мањина јер није утврђено када и како припадници националних мањина самостално одлучују о питањима и правима која се односе на заштиту културног, етничког и језичког идентитета¹³. У свакодневном животу припадници националних мањина самостално одлучују о питањима заштите идентитета тек у неколико случајева – приликом уписа личног имена и имена деце у јавне евиденције, приликом избора облика и језика наставе на којој се деца школују, уписа у посебан бирачки списак за избор националног савета националне мањине...

Потреба за јачањем непосредног остваривања права на заштиту националног идентитета изражена је и због централистичког устројства националних савета који се бирају искључиво на националном нивоу. Такав положај мањинске самоуправе условљава да припадници националних мањина који живе ван подручја које њихови сународници традиционално настањују немају исте могућности ни за остваривање права којима се штити њихов национални идентитет, нити да одлучују о питањима која су од интереса за остваривање ових права. Најзад, занемаривање права припадника националних мањина да непосредно остварују права погодне ситуацији да припадници националне мањине који не изаберу мањинску самоуправу немају институционалне могућности за остваривање права на културну аутономију. Једноставно речено, једнострано тумачење формалног разлога, који поред тога није једини правни предуслов за остваривање права на заштиту идентитета, може постати непремостива препрека остваривању права на заштиту културног и етничког идентитета националних мањина којима су она „суштински“ потребна. Могуће је замислити ситуацију да национални савет изабран у једном изборном циклусу припадници националних мањина не изаберу на следећим изборима, а како је остваривање културне аутономије и права која су у њој садржана чврсто институционализовано за институцију националног савета, остаје отворено питање на који начин би се културна аутономија остваривала.

¹² „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС, 55/2014 и 47/2018.

¹³ Видети тачку III.1.3. „Посебне уставне гаранције права националних мањина“ коју је написала проф. др Маријана Пајванчић у заједничкој монографији *Од сејрегајивне ка ин-тјеграјивној јолијици мулџикулџуралности*.

У вези са овим проблемом требало би размотрити члан 2 Закона о заштити права и слобода националних мањина којим су утврђени субјективни и објективни критеријуми који припадници неке мањинске етничке групе морају да испуне како би им се признао статус националне мањине (репрезентативан број; мањина у односу на већинско становништво; чврста везаност за територију државе; специфична обележја – језик, култура, национална и етничка припадност, вероисповест; спремност припадника мањине да чувају идентитет). Националне мањине које испуне ове критеријуме и изаберу национални савет стичу институционално признање уписом националног савета у Регистар који води надлежни орган управе и након тога остварују право на културну аутономију. Међутим, Закон о националним саветима националних мањина прописује да надлежни државни орган образује посебан бирачки списак за избор националног савета националне мањине на захтев који мора да подржи најмање 5% пунолетних припадника националне мањине према последњем Попису становништва, с тим да њихов број не може да буде мањи од три стотине. Ови цензуси су реалне и непремостиве препреке малобројним националним мањинама да остваре право на културну аутономију, јер начин на који се тумачи мањинска самоуправа предуслов је њеног остваривања. Требало би поменути да је Саветодавни комитет за праћење Оквирне конвенције, уз сво разумевање проблема са којима се суочавају државе приликом обезбеђивања услова за остваривање права „детериторијализованим“ и малобројним националним мањинама, заузео став да признавање статуса националне мањине и приступ мањинским правима не смеју бити отежани успостављањем „нумеричких критеријума“¹⁴.

Теоријски „отворена“ дефиниција националне мањине, каква је усвојена у поменутом члану 2 Закона о заштити права и слобода националних мањина омогућава пуну слободу мањинских етничких група да захтевају признање „етнокултурног“ идентитета и да на основу тога остварују призната права. Међутим, „отворена“ дефиниција националне мањине је и извор правне несигурности за малобројне националне мањине које испуњавају све или већину критеријума из дефиниције осим нумеричког. Посредним увођењем, преко Закона који уређује искључиво мањинску самоуправу, *numerus klausus-a*, онемогућено је мањинама које су испуниле остала четири дефиницијом утврђена критеријума права из културне аутономије.

У јавности је познат случај Цинцара којима, упркос томе што су традиционална мањина, снажно везана за сопствену али и српску културу, и чији припадници јасно желе да се старају о свом културном наслеђу, надлежни државни орган није прихватио захтев за формирање посебног бирачког списка за избор Националног савета цинцарске националне мањине, због тога што их је према последњем Попису било мање од три стотине. Цинцарска заједница је, сматрајући поступање надлежног министарства неправичним, поднела тужбу

¹⁴ Тематски коментар бр. 4, стр. 17–18.

Управном суду који је поништио решење Министарства указујући на то да не постоји критеријум на основу којег би било ко оценио репрезентативност националне мањине и да бројност мањине не може бити једини критеријум за остваривање колективних права, те да је поступање надлежног министарства било дискриминаторно¹⁵. Најзад Управни суд је имао у виду и Мишљење Заштитника грађана Републике Србије који је поводом „цинцарског случаја“ скренуо пажњу на то да малобројнија заједница има већу потребу за заштитом идентитета и осигуравањем опстанка¹⁶. Управни суд је поништио Решење МДУЛС-а и утврдио да је њиме овај државни орган поступао дискриминаторно. Како Министарство није поступило у складу са судским решењем, коначну одлуку у вези са покушајем Цинцара да формирају мањинску самоуправу дао је Врховни касациони суд пресудом којом је одбио захтев цинцарске заједнице, сматрајући да је Управни суд приликом доношења пресуде у правни систем увео целисходност као критеријум за остваривање права националне мањине који није предвиђен ниједним материјалним прописом¹⁷.

У одлуци Врховног касационог суда неспорно је то да целисходност није прописан критеријум за остваривање права националних мањина, а то би у случају „Цинцари“ требало да значи да је реч о специфичном правном предмету од изузетног значаја за остваривање права на заштиту етничког и културног идентитета, у вези са којим је требало искористити сва расположива правна средства пре доношења пресуде. Збрци је допринело и Мишљење Заштитника грађана којим је утврдио да је поступање Министарства приликом доношења оба решења било законито, али је пропустио прилику да укаже на неправилност рада Министарства приликом тумачења критеријума за признавање статуса националне мањине. Све то није допринело решавању суштине проблема, јер није заузет став о томе да минимални број за признавање статуса националне мањине није прописан на начин који је у најбољем интересу припадника националних мањина и у складу са духом и потребама заштите идентитета мањина и најзад, у сагласју са духом Оквирне конвенције за заштиту националних мањина. Дакле, у случају Цинцара држава не само што није обезбедила непосредно остваривање права на заштиту идентитета националних мањина, већ је управним одлукама и судским пресудама осујетила припаднике цинцарске националне мањине у остваривању права (Башић: 2018; 223). Сврха закона је да створи услове да се право спроведе, а не да се правди постављају бројчане или друге препреке (Башић & Марковић: 2018; 9).

„Отвореност“ дефиниције у пракси ствара и проблеме који не морају да погодују сврси отвореног приступа у дефинисању појма национална мањи-

¹⁵ Пресуда УС од 17. децембра 2014. године (7 Уип. 1/14).

¹⁶ Заштитник грађана РС је Мишљењем бр. 16-4370/13 указао на то да „бројност етничке заједнице не треба, нити сме, да буде једини критеријум за признавање колективног права на оснивање националног савета, а када се бројност цени, треба водити рачуна и да малобројнија заједница има већу потребу за заштитом идентитета и осигуравањем опстанка“.

¹⁷ Врховни касациони суд, Узп 499/2015 од 27. августа 2015. године.

на, већ напротив, могу да подстичу фрагментацију идентитета и да ометају остваривање колективних права. Из године у годину могућа су „буђења“, „конструкције“ нових мањинских идентитета жељних институционалног признања. То погодује дезинтеграцији идентитета националних мањина и доприноси правној несигурности.

КУЛТУРНА АУТОНОМИЈА И ДРУШТВЕНА ИНТЕГРАЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Упркос нормативном уређењу положаја мањинских самоуправа и институционализацији културне аутономије, у савременој Србији није успостављена политика мултикултуралности која одговара како природи њене мултиетничности, тако и природи мултиетничности региона у којима се држава географски простире. Савремена Србија је збир мноштва монокултуралних етничких заједница које живе једне поред других, оптерећене су међусобним предрасудама које су поводи за етничко удаљавање и дискриминацију. У условима затворених, и за културне утицаје непропустљивих „мањинских“ идентитета, културна аутономија постаје свој антипод – уместо да доприноси очувању етнокултурних и језичких идентитета и друштвеној интеграцији националних мањина, она погодује окоштавању лимеса између различитих етничких група.

С друге стране интерес мултиетничке државе требало би да буде успостављање друштвене стабилности која се постиже омекшавањем граница између етнокултурних група. У политичком смислу средства за то су децентрализација, различити облици аутономија, преношење овлашћења на мањинске самоуправе, прилагођавање изборног и политичког система и друго. На нивоу културних промена подстичу се друштвена интеграција мањина и стварање лимитрофних подручја међу различитим културним групама. Средства помоћу којих се то постиже су вишејезичност, осећање социјеталне сигурности и интеркултурална размена.

Политика мултикултуралности у Србији, која се без стратешке визије спроводи од 2001. године, постиже управо супротно. Селективна примена решења из политика мултикултуралности суседних држава и ексклузиван став већине према правима мањина, допринели су томе да је успостављен систем који није једнако наклоњен свим националним мањинама. „Више“ права остварују бројне, културно и територијално хомогене националне мањине, а малобројним мањинама, којима је заштита по логици ствари потребнија, већина права на заштиту идентитета групе је недоступна. Стање погоршава логика партократске државе која настоји да друштвене процесе контролише и кроз „заступљеност чланова политичких странака“ у јавним телима попут мањинских самоуправа. Утицај политичких странака на тела чија функција је заснована на аутономији и самоуправи, обесмишљава

суштину политике мултикултурализма у којој је културна аутономија, уз делотворно учешће мањина у јавном животу, основно упориште. Најзад, настојање мањинских самоуправа, повезаних са интересима политичких странака, да задрже централизовано устројство и да контролишу бирачко тело унутар „својих“ заједница, пресудна је препрека интегративној и делотворној политици мултикултуралности. У таквим околностима културна аутономија постаје снажно средство мањинских националиста и препрека је друштвеној интеграцији.

У прилог овоме је чињеница да је политика већине мањинских самоуправа да подстиче организовање наставе у јавним школама искључиво на језику националне мањине, чиме се запостављају интегративне могућности двојезичне наставе. Упркос истраживањима и стручној расправи која указују на то да исходи језички „затворених“ образовних политика у јавним школама директно погодују сегрегативном типу мултикултуралности, у Закону о основама система образовања и васпитања уређено је обавезно организовање наставе на језику и говору националних мањина, а двојезична настава је предвиђена као могућност коју треба уредити посебним законом¹⁸. Неосетљивост јавних политика за сложене и суптилне друштвене односе у мултикултурном друштву јасно се читава у критеријумима на основу којих се расподељују јавна средства мањинским самоуправама¹⁹. Наиме, системом бодовања који је основ за расподелу средстава, подстиче се сегрегативни тип мултикултуралности – за свако предшколско одељење у којем се настава организује на језику националне мањине додељује се двадесет бодова, за двојезично одељење десет, док у основном и средњошколском образовању није предвиђена додела бодова за одељења у којима је настава двојезична²⁰.

Последица тога је да већина ученика који наставу похађају на мањинском језику по завршетку основне школе не говори језик већине на нивоу који омогућава друштвену интеграцију. Мултикултуралисти указују на то да би организовање двојезичне наставе привукло и оне ученике припаднике националних мањина који се образују на српском, и на тај начин оснажило политику заштите идентитета мањина. Исто тако, двојезична настава омогућава и ученицима којима је први (матерњи) језик српски да уче језике средине у којој живе, чиме се даје шанса друштвеној интеграцији.

Мањинске самоуправе настоје да културном аутономијом хомогенизују етничке заједнице чија права заговарају и заступају. Разлози томе никада нису

¹⁸ Члан 5, став 2 и 3, Закона о основама система васпитања и образовања („Службени гласник РС“, бр. 88/2017 и 27/2018 – др. закон).

¹⁹ Уредба о поступку расподеле средстава из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета националних мањина („Сл. гласник РС“, бр. 95/2010 и 33/2013).

²⁰ Истим правилником предвиђено је да се националном савету националне мањине додељује педесет бодова за објављивање недељног листа на језику националне мањине и десет бодова за објављивање двојезичног недељног листа; издавање часописа за културу на језику националне мањине „вреднује“ се са двадесет пет бодова, а вишејезичког са пет.

ваљано истражени, а може се претпоставити да су они израз политике да се с једне стране спречи и ублажи „тиха“ асимилација националних мањина, а са друге стране да се осигура јединство унутар мањинске политичке заједнице погодне за остваривање циљева који се не односе нужно на циљеве културне аутономије и заштиту етнокултурних идентитета. И у једном и другом случају мотиви мањинских самоуправа су јасни и прихватљиви, али чињенице говоре у прилог томе да они нису усклађени са сврхом културне аутономије и укупним друштвеним интересом.

ЛИТЕРАТУРА

- Адамовић Јова, *Привилегије српског народа у Угарској и рад Благовештенског сабора 1861*, Загреб, 1902.
- Башић, Горан, *Етнокултурни идентитети – историјске признања и праксе ојштанка*, у зборнику Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и у државама региона, (ур. Војислав Становчић, Горан Башић), Српска академија наука и уметности, Научни скупови, књига CLXV, Одељење друштвених наука, књ. 38, Београд, 2016.
- Башић, Горан, *Култура и економски развој – примери ојштина Бачки Петровац и Ковачица*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2015.
- Башић, Горан, *Друштвени идентитети и етнокултурне историјске*, у Војислав Становчић (ур.), Положај националних мањина у Србији, Научни скупови, књ. CXX, Одељење друштвених наука, књ. 30, Српска академија наука и уметности, Београд, 2007.
- Бошњак, Иштван, *Могућности и проблеми усвојављања мањинске локалне самоуправе и персоналне аутономије у Војводини*, у Милош Маџура & Војислав Становчић, Положај мањина у Савезној Републици Југославији, Српска академија наука и уметности, Научни скупови, књ. LXXXIV, Одељење друштвених наука, књ. 19, Београд, 1996.
- Миладиновић Жарко, *Тумач њовластица, закона, уредаба и других наређења српске народне црквене аутономије у Угарској, Хрватској и Славонији*, Нови Сад, 1897.
- Митровић, Драган, *Аутономија као појам и облик. О смислу, врстама и домаћима аутономије*, Анали Правног факултета у Београду, вол. 5, бр. 3–4, Београд, 2003.
- Ђурић, Владимир, *Правне основе и оквири етнички засноване неетериторијалне аутономије*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 65, год. LI, Ниш, 2013.
- Корхеџ, Тамаш, *Неетериторијална самоуправа националних мањина у Србији – њравни оквир и њене недоречености у свешћу одлуке Усћававног суда Србије*, Анали Правног факултета, вол. 63, бр. 1, Београд, 2015.
- Пал, Шандор, *Концеић мањинске самоуправе Демокрајске заједнице војвођанских Мађара*, у Милош Маџура & Војислав Становчић, Положај мањина у Савезној Републици Југославији, Српска академија наука и уметности, Научни скупови, књ. LXXXIV, Одељење друштвених наука, књ. 19, Београд, 1996.
- Пржић Илија, *Заштити мањина*, Београд, 1933.

* * *

- Bašić, Goran, *Multikulturalizam i etnicitet*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2018.
- Bašić, Goran, *Policy of Multiculturalism in Serbia: Between Legal Confusion and Social Segregation*, in Bašić, Goran, Žagar Mitja & Tatalović Siniša *Multiculturalism in Public Policies*, Institute for Social Sciences, Belgrade, 2018a.
- Bašić, Goran & Marković, Ksenija, *Social Status of the Roma in Serbia – Demographic aspects in Public Multiculturalism Policies*, in Stanovništvo, Demographic Research Centre of the Institute of Social Sciences & The Association of Demographers of Serbia, Belgrade, 2018.
- Bašić, Goran, *Multietnička društva i reakcionarni populizam*, u Zoran Lutovac, ur., *Populizam*, Institut društvenih nauka, Beograd, 2017.
- Bašić, Goran, *Multikulturalizam: kako dalje?*, Forum za sigurnosne studije, Fakultet političkih znanosti Zagreb, 2017a.
- Bašić, Goran i Pajvančić, Marijana, *Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2015.
- Bašić, Goran i Crnjanski, Katarina, *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*, FES, Beograd, 2006.
- Bašić, Goran, *Iskušenja demokratije u multietničkom društvu*, CIE, Beograd 2006.a.
- Bašić, Goran, *Zaštita prava nacionalnih manjina u SRJ prema standardima Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*, CAA, Beograd, 2002.
- Blum, Marc & Smaldone, William, *Austro-Marxism: The Ideology of Unity*, vol. II, Brill, 2017.
- Janjić, Dušan, *Nacija – šta je to?*, Radnička štampa, Beograd, 1993.
- Jászi, Oskár, *The dissolution of the Habsburg Monarchy*, University of Chicago Press, 1929.
- Kymlicka, Will, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford University Press, 1989.
- Nimni, Ephraim, *Natural Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Routledge, London, 2005.
- Nimni, Ephraim, *National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism*, in *Ethnopolitics* 6(3) (2007).
- Redžić, Enver, *Austromarksizam i jugoslavensko pitanje*, Narodna knjiga, Beograd, 1977.
- Taylor, Charls, *Politics of Recognition*, in Ajay Heble & others (eds.), *New Context of Canadian Criticism*, 1997.

Документи

- Мишљење организација цивилног друштва на нацрт закона о изменама и допунама закона о заштити права и слобода националних мањина, децембар 2016. (<http://www.ercbgd.org.rs/images/stories/novosti-naslovna/ocd%20misljenje%20nacrt%20zakon%20a.pdf>)
- Оквирна конвенција: кључни инструмент за управљање различитошћу кроз права мањина, Тематски коментар бр. 4 Обим примене Оквирне конвенције за заштиту националних мањина (од 27. маја 2016), Савет Европе, 2016.
- Закон о основама система васпитања и образовања, „Службени гласник РС“, бр. 88/2017 и 27/2018 – др. закон.
- Закон о заштити права и слобода националних мањина, „Службени лист СРЈ“, бр. 11/2002, „Службени лист СЦГ“, бр. 1/2003 – Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 72/2009 – др. закон и 97/2013 – одлука УС и 47/2018.
- Закон о националним саветима националних мањина, „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС, 55/2014 и 47/2018.

Уредба о поступку расподеле средстава из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета националних мањина, „Сл. гласник РС“, бр. 95/2010 и 33/2013.

Устав Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр 98/2006.

* * *

Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities. (www.refworld.org/docid/4c3476272.html)

Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for National Minorities, *Commentary on Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ACFC/25DOC(2006)002, March 2, 2006.

Mađarska autonomija, Inicijativa za ostvarivanje samouprave Mađara u Republici Srbiji, Konferencija Demokratske zajednice vojvođanskih Mađara, 11. mart 1995. (www.vmdk.org.rs/docs/95szerb.doc)

Goran Bašić

NATIONAL MINORITIES “CULTURAL AUTONOMY” IN THE REPUBLIC OF SERBIA

S u m m a r y

This paper examines the basic theoretical grounds of the notion of cultural autonomy, its constitutional and legal status in the legal and political systems of Serbia, and differences in relation to the notion of personal autonomy. The implementation of national minority rights to the protection of ethnic, cultural and linguistic identity was analysed against the international standards in the protection of minority rights and national regulations. From this point of view, the paper points to the fact that in Serbia, “cultural autonomy” has turned into its antipode – rather than acting as a “guardian” of identities and a barrier to the natural assimilation of minorities, it has become a generator of minority nationalisms and an obstacle to their social integration.

Keywords: cultural autonomy, multiculturalism, assimilation, segregation