

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 7<sup>th</sup> 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, Нетериторијална 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



# НЕТЕРИТОРИЈАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ – 15 ГОДИНА УСАВРШАВАЊА ПРАВНОГ ОКВИРА КУЛТУРНЕ АУТОНОМИЈЕ

ТАМАШ КОРХЕЦ\*

**А п с т р а к т.** – Самоуправа мањина у Србији преко националних савета настала је у периоду интензивних правних и политичких промена почетком 21. века, и то под утицајем како политичких представника најбројнијих мањина, тако и покушаја тада новог политичког руководства Србије да преко обезбеђивања високих стандарда заштите људских и мањинских права убрза европску интеграцију државе. Овај рад жели аналитички да прикаже развој правног оквира самоуправе мањина – националних савета, са циљем да се утврди у којој мери су национални савети испунили очекивања и циљеве њиховог образовања. Преко анализе правног оквира мањинске самоуправе и његове примене, на крају рада формулисани су одређени предлози у сусрет предстојећим изменама и допунама законског оквира. Постојеће антиномије и колизије у правном оквиру, недефинисаност правне природе националних савета, заштита индивидуалних права од злоупотребе јавних овлашћења националних савета, као и претерана политизација рада неких националних савета представљају озбиљне изазове за предстојећу законодавну реформу ове институције.

*Кључне речи:* нетериторијална самоуправа, националне мањине, национални савети, уставност, правни систем

## 1. УВОД

Овај рад представља анализу правног уређења нетериторијалне самоуправе – културне аутономије у Републици Србији, која се остварује преко изабраних националних савета националних мањина. Основна теза овог рада јесте да је овај институт јавног права настао у периоду интензивних и дубоких друштвених и политичких промена у Србији почетком 21. века, и то под утицајем различитих чинилаца. Главну улогу о озаконењу, а касније и конституционализацији националних савета, имале су политичке странке Мађара у Србији које су нашле ширу политичку подршку за овај концепт у снажној мотивацији тада водећих политичких снага у држави, које су хтеле доказати своју пуну подршку заштити људских и мањинских права уз што

---

\* Редовни професор Факултета за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатаћ“ Универзитета УНИОН

већи степен интеграције мањина у друштво и правни систем Србије. Овакве различите мотивације актера овог процеса, као и изразите демографске, културне, историјске и политичке разлике међу националним мањинама у Србији, довели су до потешкоћа у примени тако насталог законског оквира националних савета. На овај начин кројено (правно) одеело, требало је да послужи политичкој и културној елити Мађара да ојача институционални оквир за очување језичке и културне посебности и контролу легитимних и репрезентативних политичких представника заједнице Мађара над установама које служе очувању идентитета, корак ка ограниченим интерним самоопредељењем у областима културе, употребе језика, јавног информисања и образовања. С друге стране, водеће политичке странке у држави, односно политичка елита у Београду, а делом и у Новом Саду, на ово *одело* је гледала као на уступак мањинским политичким првацима и средство убрзања реинтеграције Србије у међународну заједницу. Актери државне политике нису придавали посебан значај мањинској самоуправи. Пошто је изостао стратешки приступ политици према мањинама, национални савети су махом били препуштени сами себи и често лутали као отргнути брод без кормилара на отвореном мору. Пракса у примени законског оквира из 2002. године, функционисање и разни проблеми у функционисању националних савета (прво њих 12, а касније чак 20) довело је до разних интервенција у законском оквиру нетериторијалне самоуправе, од којих су најзначајније оне 2009, и две током 2014. године. У овом раду желимо да прикажемо и анализирамо правни оквир нетериторијалне аутономије – националних савета, еволуцију правног оквира као и осврт на правну праксу и функционисање националних савета. Желимо да укажемо на отворена и нерешена правна питања која чекају одговор законодавца на крају 2017. године, од којих посебно истичемо следеће: колизије и антиномије између Закона о националним саветима и секторских закона у областима културе, образовања и јавног информисања, дефинисање правног карактера националних савета, статус функционера националних савета, статус имовине националних савета, попуна правних празнина насталих касирањем неких одредаба Закона о националним саветима одлуком Уставног суда 2014. године, буџетска средства и финансирање националних савета, заштита индивидуалних права у односу на повреде права од стране (политичке) већине у националном савету, смањивање уплива страначке политике у рад савета и обезбеђивање политичког плурализма у раду националних савета.

Овај рад подељен је у седам делова. Након уводног дела, у другом делу рада биће кратко приказани међународни стандарди нетериторијалне самоуправе. У трећем делу рада биће укратко приказан настанак нетериторијалне самоуправе и националних савета у Србији. У четвртном делу рада биће приказана еволуција правног оквира нетериторијалне самоуправе – националних савета до краја 2017. године. У петом делу ће се извршити приказ праксе националних савета уз указивање на неке уочене недостатке у раду савета. У шестом делу рада биће формулисани неки предлози за унапређење постојећег правног оквира, док у седмом делу следе завршне констатације.

## 2. ПРАВО НА САМОУПРАВУ – ПОЈАМ И МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

На почетку 21. века већина држава спада у ред такозваних националних држава и заснована је на постулатима либералне демократије који полазе од претпоставке да је становништво државе – нација, језички, културно, по својим традицијама хомогена. Стварност, међутим, не одликује овакво пројектовано стање. Готово све националне државе имају етнички-језички хетерогено становништво, у многим традиционално живе држављани чији се језик, култура и вера разликују од већинске групе.<sup>2</sup> Због неуспешности како мера за хомогенизацију становништва, тако и већине покрета за осамостаљење, те и због афирмације универзалних људских права, данас све више преовладава став да се стабилност вишенационалних држава највише постиже признавањем посебности и правном заштитом националних мањина у оквиру недељивих држава. Уз забрану дискриминације и јемстава посебних индивидуалних мањинских права, све већи значај у заштити националних мањина добијају и колективна права, односно мере које обезбеђују делотворно учешће припадника националних мањина у јавном животу и одлучивању. Путем ових права жели се омогућити припадницима националних мањина да сами одлучују или да делотворно учествују у доношењу општих и појединачних аката јавне власти које се тичу одређене националне мањине. Без оваквих права и мера формално учешће припадника националних мањина у централизованом демократском одлучивању често доводи до тога да се глас мањина не „чује“ у органима где се доносе одлуке, односно до њиховог демократског прегласавања од стране представника етничке већине у етнички осетљивим питањима.<sup>3</sup> Право делотворног учешћа у јавном животу може се обезбедити уз следеће мере државе: а) позитивне мере које имају за циљ да се обезбеди присуство представника националних мањина у законодавним и представничким телима и консултације са њима; б) учешће припадника националних мањина у органима извршне власти и управи; ц) мерама које омогућавају да припадници националних мањина одлучују о оним јавним пословима који су од посебног значаја за њих путем територијалне или нетериторијалне (културне) самоуправе.<sup>4</sup> У случају делотворног учешћа мањина у јавном животу и одлучивању, међународне стандарде представља члан 15. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, заједно са

---

<sup>2</sup> David J. Smith, *Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges*, *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, Budapest: L'Harmattan, 2014, стр. 15.

<sup>3</sup> Asbjorn Eide, *The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, *Synergies in Minority Protection – European and International Law Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, стр. 139.

<sup>4</sup> Mark Weller, *Effective Participation of Minorities in Public Life*, *Universal Minority Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2007, стр. 479–480.

тумачењима и схватањима насталим у процесу мониторинга од стране органа Савета Европе као и Препоруке из Лунда (1999) Високог представника за националне мањине ОЕБС-а о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу.<sup>5</sup>

Међу различитим механизмима за делотворно учешће у одлучивању посебно место има право на самоуправу или аутономију коју аутори често сматрају највишим правом у хијерархији мањинских права.<sup>6</sup> Суштина аутономије или самоуправе националних мањина јесте да јавним телима која представљају националну мањину држава уставом и законом повери одређене надлежности – јавна овлашћења која омогућују да у питањима која су повезана са посебностима националних мањина одлучују припадници националне мањине, односно представници националне мањине.<sup>7</sup> У случају територијалне самоуправе, јавна овлашћења се преносе на територијалну јединицу која има посебан правни статус унутар државе и која је традиционално и претежно насељена припадницима националне мањине.<sup>8</sup> На органе територијалне самоуправе држава преноси неке своје нормативне и извршне надлежности, а ређе судске. У теорији се често истиче да је предност нетериторијалне самоуправе у односу на територијалну да се може применити и у случају националних мањина које нису бројчано велике и концентрисане у неком подручју државе, за национално мешана подручја и да се код њих не захтева територијално разграничење, не појављује опасност од територијалних подела и сецесије.<sup>9</sup> Нетериторијална самоуправа националних мањина први пут је остварена у Естонији двадесетих година 20. века, као решење за бројчано мале и расуте националне мањине под утицајем Аустромарксиста Ота Бауера и Карла Ренера<sup>10</sup>, а данас је обезбеђена махом у неким посткомунистичким државама Источне и Средње Европе као што су Словенија, Мађарска, Хрватска и Србија, где због одређених историјских искустава постоји снажан политички отпор већине према територијалним облицима самоуправе.<sup>11</sup> Нетериторијална самоуправа у западним демократијама примењена је у случају Сами – лапска мањина у нордијским државама, нарочито у Норвешкој и Шведској.

<sup>5</sup> Ibid., стр. 480.

<sup>6</sup> Georg Brunner, Herbert Küpper, *European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance*, Minority Governance in Europe, Budapest: Open Society Institute, 2002, стр. 20.

<sup>7</sup> Mark Weller, стр. 480, Georg Brunner, Herbert Küpper, стр. 19, 21, 27.

<sup>8</sup> David J. Smith, стр. 17.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> David J. Smith, *A NEM-TERÜLETI 7NEMZET-KULTURÁLIS AUTONÓMIÁK*, REGIO, Vol 25, Nr. 3/2017, стр. 117.

<sup>11</sup> Will Kymlicka, *National-Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms*, у: *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, London: Routledge, 2008, стр. 43–57.

### 3. НЕТЕРИТОРИЈАЛНА САМОУПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ – НАСТАНАК НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА

У домаћем законодавству, колективно право националних мањина на самоуправу у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма било је први пут признато Законом о заштити права и слобода националних мањина (у даљем тексту „ЗПСНМ“)<sup>12</sup>. Овај закон и њена подужа одредба о националним саветима националних мањина настала је под утицајем специфичних околности везаних за значајне политичке промене које су се десиле након 5. октобра 2000. године. У недостатку јасно дефинисане и транспарентне политике државе према правима националних мањина (политике мултикултуралности), овај законски акт настао је као резултат утицаја и интереса различитих политичких фактора и појединаца, од којих посебно треба истаћи следеће: утицај странака националних мањина а нарочито Савеза војвођанских Мађара, приближавање и интеграција СР Југославије у међународну заједницу, интеграција мањина, сламање радикалних захтева покрета неких националних мањина.<sup>13</sup>

#### *3.1. Утицај странака националних мањина, а нарочито Савеза војвођанских Мађара, признавање права на самоуправу и националних савета националних мањина*

У коалицији политичких странака (Демократска опозиција Србије – ДОС) која је водила СР Југославију и Републику Србију након петооктобарских промена, нашао се и један број странака националних мањина, међу њима и Савез војвођанских Мађара (у даљем тексту СВМ), највећа политичка странка мађарске националне мањине (најбројчаније националне мањине у Србији). СВМ је своје дугогодишње програмске циљеве – укључујући и нетериторијалну самоуправу – покушао да оствари преко учешћа у новој демократској власти од општинског до савезног нивоа власти. У радну групу за припрему нацрта ЗПСНМ, коју је образовао тадашњи министар за људска и мањинска права Расим Љајић, именовани су и представници националних мањина, између осталог и више експерата-интелектуалаца блиских СВМ-у: Агнеш Картаг Одри, тадашња помоћница министра за људска и мањинска права, академик Тибор Варади, Ласло Јожа, адвокат из Суботице, високи функционер СВМ и Тамаш Корхец, тадашњи покрајински секретар за управу, прописе и права националних мањина. Активно учешће експерата блиских СВМ-у у радној групи, довело је до тога да се у коначном нацрту, касније и у предлогу

<sup>12</sup> Закон о заштити права и слобода националних мањина, Службени лист СРЈ, бр. 11/2002, члан 19.

<sup>13</sup> Tamás Korhecz, *National Minority Councils in Serbia, Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, Oxford: Oxford University Press, 2015, стр. 74–76, Levente Salát, *Conclusion, Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, Oxford: Oxford University Press, 2015, стр. 252.

ЗПСНМ, нашао и члан 19 који је признао колективно право на самоуправу националних мањина и право на образовање националних савета.<sup>14</sup> Ово је представљало парцијално озакоњење политичког програма СВМ, који је, поред залагања за аутономију Војводине, садржао и елементе територијалне и нетериторијалне самоуправе за Мађаре у Србији.<sup>15</sup> Утицај експерата СВМ на коначан предлог текста ЗПСНМ био је изразит и због чињенице да је циљ доношења закона могао бити постигнут само у случају да закон добије подршку и представника националних мањина, а нарочито политичких представника најбројније мањине у Србији – Мађара. Политичка елита Мађара, нарочито она окупљена око СВМ, а делимично и Бошњака и других политички организованих националних мањина, видела је у националним саветима и њиховим овлашћењима институције преко којих ће моћи да прошири свој друштвени утицај, као и нуклеус институције која ће дугорочно омогућити самостално управљање пословима заједнице коју представљају.

### *3.2. Приближавање и интеграција СР Југославије у међународну заједницу*

Позиционирање пост-милошевићевске Југославије, односно Србије, у међународној заједници, процес интеграције у Савет Европе и Европску унију, јасно опредељење државе према заједничким европским вредностима, значајно су утицале на многе законодавне пројекте у СР Југославији и Републици Србији у периоду између 2001. и 2004. године. У овом процесу нарочити значај придат је заштити људских и мањинских права. Након масовног кршења људских права, међуетничких сукоба и прогона на етничком основу на простору бивше Југославије, али и саме Србије, током деведесетих година од посебног значаја за европску интеграцију СР Југославије, а посебно Републике Србије, имала је заштита људских и мањинских права. Један од доказа нове власти за јасан раскид са ратним сукобима током деведесетих година представљали су нови закони са високим стандардима заштите људских и мањинских права. Међународна заједница: Савет Европе, Европска унија, ОЕБС као владе многих утицајних држава света; САД, Швајцарска, Норвешка, Италија, Шведска, Канада, Немачка показале су интересовање да помогну израду нацрта закона који унапређују стандарде заштите људских и мањинских права. ЗПСНМ и њену садржину потребно је посматрати у овом контексту као закон који изражава јасну опредељеност СР Југославије и Републике Србије према ев-

<sup>14</sup> Савез војвођанских Мађара је у то време у својим редовима имао велики број водећих интелектуалаца Мађара чији су углед и стручност у великој мери олакшали проходност неких „мађарских идеја“ у Београду.

<sup>15</sup> Савез војвођанских Мађара, као водећа етничка странка мађарске националне мањине, је у време доношења ЗПСНМ у својим редовима и међу симпатизерима имала велики број мађарских интелектуалаца, што је свакако допринело да се њихове политичке идеје лакше прихвате и афирмишу у Србији.

ропским интеграцијама и европским вредностима. Иако је доношење ЗПСНМ био резултат процеса отварања државе према међународној заједници, корак захтеван и потпомогнут од стране многих међународних чинилаца, из овога се никако не може извести закључак да је садржина закона, а нарочито део о националним саветима националних мањина, био формулисан од стране међународног фактора. Једини препознатљиви захтев међународне заједнице било је доношење једног кровног закона, те да садржина норми у закону треба, што је могуће више, да изражава стандарде Савета Европе изражене у Оквирној конвенцији о заштити националних мањина из 1995. године. Према томе, иако је међународни фактор значајно утицао на доношење овог закона, као и на учешће представника самих мањина у поступку, исти није имао пресудни утицај на појаву права на самоуправу у овом закону и националне савете националних мањина, пошто ово право није непосредно садржано у постојећим међународним стандардима у области заштите права националних мањина.

### *3.3. Интеграција мањина и сламање радикалних циљева мањина*

ЗПСНМ, нарочито њен део о колективним правима, био је донет с циљем задовољења политичких циљева неких мањина, али и под снажним утицајем европских интеграција. Истовремено, све ово не би било довољно да тадашње владајуће политичке странке ДОС-а, примарно Демократска странка Србије и Демократска странка, прихвате право на самоуправу и националне савете националних мањина као реалност. Мотиви ових политичких странака за уступке странкама националних мањина могу се препознати у намери да се националне мањине више интегришу у правни и политички систем државе, као и у пацификацији радикалних захтева мањина. На основу горенаведеног може се закључити да је признавање колективног права националних мањина на самоуправу, као и формирање националних савета за странке националних мањина, представљао важан почетни корак у јачању њиховог укупног друштвеног утицаја, остваривање неких традиционалних политичких циљева, као и већи утицај у систему поделе јавне власти, док су за тада владајуће странке у држави, ДСС и ДС, национални савети националних мањина били инструмент за пацификацију екстремнијих захтева националних мањина, без истинске намере да се њима призна озбиљнија улога у вршењу јавне власти.

## **4. ПРАВНИ ОКВИР НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЊЕГОВА ЕВОЛУЦИЈА ДО 2017. ГОДИНЕ**

Правни оквир нетериторијалне самоуправе у Србији континуирано је еволуирао и мењао се од 2002. године. Овај период од близу 16 година можемо поделити у четири фазе. Први период трајао је од фебруара 2002, када је



у савезној скупштини донет ЗПСНМ, до септембра 2009, када је ступио на снагу Закон о националним саветима националних мањина (у даљем тексту ЗНСНМ). Други од ступања на снагу ЗНСНМ, до фебруара 2014, када је објављена одлука Уставног суда Републике Србије (у даљем тексту УСС) о уставности ЗНСНМ. Трећи од фебруара 2014. до маја 2014, када су у Народној скупштини изгласане целовите измене и допуне ЗНСНМ, док четврти период можемо рачунати од маја 2014. до данас.

#### *4.1. Први период: од доношења ЗПСНМ до доношења ЗНСНМ*

Већ смо раније указали на то да је правни оквир за образовање националних савета створен доношењем ЗПСНМ Савезне Републике Југославије, у фебруару 2002. године. У овом закону била су свега два (додуше обимна) члана посвећена самоуправи националних мањина која се остварује путем изабраних националних савета. Члан 19 регулише статусна питања (својство правног лица, број чланова, упис у регистар) и надлежности националних савета и њихов однос са органима државе, док члан 24 представља прелазну одредбу и регулише привремени начин избора националних савета. Члан 19, између осталог, прописује да се избор националних савета од стране припадника националне мањине врши у циљу „остваривања права на самоуправу у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе“, те да национални савет националне мањине „представља националну мањину у области службене употребе језика, образовања, информисања на језику националне мањине и културе, учествује у процесу одлучивања или одлучује у питањима из тих области и оснива установе из тих области.“ Надаље, члан 19, став 10 прописује да се „део овлашћења...може поверити саветима, а држава ће обезбедити финансијска средства потребна за вршење ових надлежности.“ Овај члан закона прописује да се национални савет „финансира из буџета и донација“, да до доношења посебног закона о избору чланова националних савета „на принципима добровољности, изборности, пропорционалности и демократичности“ први сазиви националних савета биће изабрани путем електора (а не непосредно од стране припадника националних мањина) према члану 24 Закона. Из цитираних одредаба ЗПСНМ произилази да је положај националних савета, а посебно надлежности и финансирања, 2002. године уређено само оквирно. За оквирно уређивање права на самоуправу, односно надлежности, и финансирања националних савета било је више разлога, али је таквом решењу можда највише допринела чињеница да су области у којима је овај закон утврдио право на самоуправу претежно спадале у надлежност република чланица, дакле Србије и Црне Горе. Савезни закон је могао да уређује начин остваривања права националних мањина, па тако и права на самоуправу, али није могао конкретизовати то право, рецимо у области културе и образовања, пошто су те области биле у искључивој надлежности



република чланица федерације. На тај начин самоуправа мањина остала је недоречена и чекала је разраду у републичким законима који уређују наведене области. Републичким законима требало је одредити која су та питања у области образовања, културе, информисања, службене употребе језика о којима национални савети одлучују самостално или учествују у одлучивању, односно одредити које надлежности држава поверава националним саветима у тим областима. Након више месеци кашњења у односу на законски рок, доношењем Правилника Савезног министарства националних и етничких заједница<sup>16</sup> омогућен је избор првих националних савета. Најбројније националне мањине у Србији су крајем 2002, и у првој половини 2003. године изабрале своје националне савете, али оне су биле без конкретних овлашћења, пошто у материјалне законе из области јавног информисања и образовања право на самоуправу и надлежности националних савета нису утраћене, чак ни у случају да су у тим областима донети нови, системски закони. Са друге стране, национални савети су већ 2003. године конституционализовани у Уставу државне заједнице Србија и Црна Гора, а 2006. године нашле су своје место у члану 75 новог Устава осамостаљене Србије.<sup>17</sup> Без обзира на признање права на нетериторијалну самоуправу, на ниво уставног права, више закона: Закон о основама система образовања, Закон о радио-дифузији, Закон о јавном информисању, који су донети након ЗПСНМ, нису садржавали ни једну надлежност или овлашћење националних савета, нису обезбеђивали никакву самоуправу националних мањина у области образовања или јавног информисања, што више, Закон о радио-дифузији и јавном информисању заправо индиректно је ограничавао чак и могућност оснивања установа у области јавног информисања на матерњем језику од стране националних савета, право које је експлицитно утврђено чланом 19 ЗПСНМ.<sup>18</sup> Осим што споменути закони нису уважили уставом гарантовано право националних мањина на самоуправу до 2005. године држава није решила ни елементарно финансирање рада националних савета. Те 2005. године, у буџету Републике Србије први пут су обезбеђена наменска средства за рад националних савета. У погледу остваривања права на самоуправу нешто повољнија ситуација развила се у Аутономној Покрајини Војводини у случају националних савета са седиштем на територији АП Војводине, односно у случају националних мањина које су концентрисане на територији АП Војводине. Наиме, током 2003. и 2004. године Скупштина и Извршно веће АП Војводине су својим нормативним актима утврдили разна овлашћења националним саветима у

<sup>16</sup> Правилник о начину рада скупштине електора за избор савета националних мањина, Службени лист СРЈ, број 41/2002.

<sup>17</sup> Устав Републике Србије, Службени гласник РС, 98/2006.

<sup>18</sup> Тамаш Корхеџ, *Савезни националних мањина као инструменти остваривања колективних права мањина*, у: Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Републике Србије, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник, 2009, стр. 61–79.

областима јавног информисања, службене употребе језика и културе националних мањина, те обезбедили додатна средства за рад и функционисање националних савета који имају седиште на територији АП Војводине. Тако су одлукама Скупштине АП Војводине током 2004. године оснивачка права медија на мађарском, словачком, румунском, хрватском, ромском и русинском језику са Скупштине АП Војводине пренета на одговарајуће националне савете. Након доношења новог Устава Републике Србије мало се променило у приступу републичке Владе и Народне скупштине у односу на остваривање овог уставног права. Националним саветима који су први формирани 2006. године, односно почетком 2007. године, истекао је четворогодишњи мандат, а нови избори нису могли бити спроведени према привременим правилима избора. Једини републички закон који је посветио нешто више простора националним саветима био је тада нови Закон о локалној самоуправи из 2007. године.<sup>19</sup> Наиме, овај закон је већ тада садржавао одређена саветодавна овлашћења националним саветима приликом доношења неких одлука у јединицама локалних самоуправа у којима је језик националне мањине у службеној употреби. Тако је, приликом доношења одлуке о промени назива улица и тргова и других делова насеља, јединица локалне самоуправе дужна да затражи мишљење Националног савета а чланови Савета за међунационалне односе из реда националне мањине бирају се на предлог националног савета дотичне националне мањине.<sup>20</sup> Неуређеност положаја националних савета све је више било уочљиво почев од 2005. године, на шта је нашој држави тада пажњу званично скренула и Европска унија. Од тада било је више покушаја да се изради нацрт закона о избору и надлежностима националних савета. Формирани су разни експертски тимови, прво у оквиру Министарства за људска и мањинска права Србије и Црне Горе (2005), у оквиру Министарства за државну управу и локалну самоуправу (2007) а напokon и у оквиру републичког Министарства за људска и мањинска права (2008), а своје радне верзије закона о националним саветима понудили су и народни посланици парламентарне опозиције, Служба Владе за људска и мањинска права али и неке невладине организације. Сви ови покушаји су доживели мање више тиху пропаст далеко пре парламентарне процедуре, једино је републичко Министарство за људска и мањинска права успешно завршило припрему нацрта Закона о националним саветима почетком 2009. године и у јавној расправи обезбедило подршку представника готово свих националних мањина и изабраних националних савета. Текст предлога Закона је у Народној скупштини усвојен у августу 2009. са апсолутном већином гласова од укупног броја народних посланика, али уз значајно негодовање дела опозиције.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС, број 129/2007.

<sup>20</sup> Ibid., члан 93 и члан 98.

<sup>21</sup> Закон о националним саветима националних мањина, Службени гласник РС, бр. 72/2009.

*4.2. Други период: од доношења ЗНСНМ до фебруара 2014. када је објављена одлука Уставног суда Републике Србије о уставности неких одредаба ЗНСНМ*

Други период у законском уређењу националних савета обележен је доношењем ЗНСНМ.

Овај закон, који је добио готово једнозначну подршку представника свих мањина у Србији као и представника Савета Европе, Европске уније и ОЕБС-а, целовито је уредио статус, организацију, надлежност, изборе, финансирање националних савета и њихов однос са државним органима. Посебно треба истаћи да је овај закон омогућио реизбор чланова свих националних савета којима је мандат истекао углавном већ 2006. и 2007. године.

Текст ЗНСНМ из 2009. године садржавао је 139 чланова који су подељени у десет поглавља: Основне одредбе, Статусна питања, Надлежност националних савета, Однос са државним органима, органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, Међународна и регионална сарадња, Избор националних савета, Савет Републике Србије за националне мањине, Надзор, Казнене одредбе, Прелазне и завршне одредбе.

Концепција нетериторијалне самоуправе у ЗНСНМ из 2009. године није одступила значајно од оквира који је уређен чланом 19 ЗПСНМ. Могло би се рећи да је детаљно разрадила концепт самоуправе из тог закона, са једним значајним изузетком: то је могућност организовања непосредних демократских избора чланова националних савета на основу посебног бирачког списка гласача припадника националних мањина. Овим решењем је јачана репрезентативност националних савета као представничких тела одређене националне мањине. Посебан проблем приликом нормативног уобличавања ЗНСНМ представљало је дефинисање надлежности (јавних овлашћења) националних савета, пошто исте до тада нису нашле своје место у секторским законима у области образовања, културе, службене употребе језика и писма и јавног обавештавања. Решење овог проблема је нађено тако да су у највећем броју случајева национални савети укључени у процес одлучивања (право на давање мишљења или предлагања одлуке) приликом одлучивања органа јавне власти о питањима која се непосредно тичу образовања, културе информисања или употребе језика одређене националне мањине, односно приликом формирања органа управљања у јавним установама из тих области. То јест, национални савети у највећем броју случајева нису преузели функције Владе, ресорних министарстава и других органа управе, регулаторних и стручних тела државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе дефинисане секторским законима, већ је прописана обавеза овим органима и телима и службама да у случају неких својих одлука обавезно одлучују на основу прибављеног мишљења, предлога или сагласности одговарајућег националног савета. У складу са оваквим решењима представници националних савета укључени су са консултативним правом у одлучивање различитих органа и

тела државе у наведеним областима, уколико оне одлучују о питањима од значаја за идентитет националне мањине. Овлашћења националних савета већим делом су саветодавног карактера, у мањој мери права искључивог предлагања или сагласности. Посебно су значајна овлашћења националног савета да делимично (да постану суоснивачи) или у целости преузму оснивачка права оних установа чији је оснивач држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и које претежно служе образовању, информисању на језику националне мањине, или су посвећени првенствено очувању и развијању културе националне мањине. Овакво решење, међутим, има један битан недостатак: ЗНСНМ готово да и не познаје право националног савета на „одлучивање“, за разлику од „учествовања у одлучивању“, а појам самоуправе примарно подразумева самостално одлучивање.<sup>22</sup> Када је реч о правном уређењу избора чланова националних савета, неспорно је да је ЗНСНМ из 2009. увео крупне новине у правни систем Србије. Тешко је оспорити да је демократски легитимитет и капацитет националног савета националних мањина највећи – као уосталом и сваког другог представничког тела – ако њене чланове бирају грађани које савет представља и заступа. ЗНСНМ из 2009. је садржао аутентична решења у циљу обезбеђивања непосредних избора. Поједностављено, уколико се у законом одређеном року на посебан бирачки списак добровољно пријави већина припадника неке националне мањине, сматраће се да се заједница изјаснила за непосредне изборе и тада се избори спроводе на основу одредаба закона о непосредним изборима, пропорционалним изборним системом. Уколико се већина не упише у посебан бирачки списак примениће се одредбе о електорским, посебним изборима, које су сличне онима на основу којих су изабрани чланови националних савета у првом сазиву. И поред свеобухватности ЗНСНМ већ од самог почетка примене овог закона уочени су проблеми, нарочито у погледу колизије ЗНСНМ и секторских закона у наведеним областима. Наиме, надлежности националних савета нашле су се и у секторским законима у области образовања, културе и јавног обавештавања који су донети истовремено или након доношења ЗНСНМ и који су у вези надлежности националних савета садржали другачија, за националне савете углавном неповољнија решења. Надаље, многи закони који су уређивали питања из области јавне власти националне савете једноставно нису препознали. Тако закони о буџету и буџетском систему не познају националне савете, третирају их као невладине организације, закони о јавној својини и спречавању сукоба интереса такође не препознају националне савете и њихове чланове итд.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Тибор Варади, *Мишљење о уставноправним питањима која се постојећају поводом оспорених одредаба Закона о националним саветима – изнето на јавној расправи пред Уставним судом 2. јула 2013. године, Правни записи, 2013, IV/2, стр. 427–428.*

<sup>23</sup> Тамаш Корхеџ, *Колективно право националних мањина на самоуправу у правном поретку Републике Србије – Национални савети – sui generis институција измене невладине организације и органа јавне власти, Стање и перспективе мултикултурализма, Београд: Српска академија наука и уметности, 2016, стр. 189–190.*

На тај начин, у овом периоду и поред целовите регулације путем ЗНСНМ, законско уређење националних савета није комплетирано и није постигнута усаглашеност правног система у овом сегменту.

Од самог усвајања ЗНСНМ део стручне и политичке јавности у Србији изнео је различите критике на његов рачун. Посебно су оспораване превелике надлежности националних савета у односу на јавне установе у области образовања и обавештавања, као и систем непосредног избора савета на основу посебних бирачких спискова припадника националних мањина. Током 2010. и 2011. године, Уставном суду Републике Србије (у даљем тексту УСС) упућено је од стране грађана и различитих удружења укупно осам иницијатива за оцену уставности Закона о националним саветима. У оквиру тих иницијатива оспорена је уставност укупно 36 чланова Закона о националним саветима. УСС је решењем одбацио иницијативе којима су оспорене одредбе о надлежностима савета у области културе и службене употребе језика и писма, одбачена је иницијатива којом је оспоравана уставност права савета да постане оснивач медија, иницијатива којом је оспоравана уставност одредаба о успостављању посебног бирачког списка и о изборном поступку, као и иницијатива којом је оспораван начин расподеле буџетских средстава саветима.<sup>24</sup>

Својом одлуком, донетом почетком 2014. године, УСС је оценио неуставним укупно десет чланова Закона о националним саветима, неке у целини, а неке у одређеном делу.<sup>25</sup> У случају седам одредаба из пет чланова одбио је

---

<sup>24</sup> Решење Уставног суда Републике Србије број IУз-882/2010 од 17. јануара 2013. године, 1.

<sup>25</sup> УСС је оценио неуставним чл. 10 тч. 6 закона (оснивање разних правних лица у областима од значаја за очување идентитета, чл. 10 тч. 12 (овлашћење за покретање поступка пред УСС за заштиту права припадника националне мањине), чл. 10 тч. 15 (поверавање послова савету из надлежности аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе); чл. 12 ст. 1 тч. 2 (овлашћење савета да предложи три члана органа управљања у школама и предшколским установама од посебног значаја), чл. 12 ст. 1 тч. 5 (овлашћење за давање претходне сагласности приликом избора директора одређених васпитно-образовних установа), чл. 12 ст. 3 (давање претходног мишљења у поступку избора и разрешења органа управљања у неким установама ученичког и студентског стандарда), чл. 12 ст. 4 (овлашћење савета да даје претходно мишљење у поступку избора органа управљања високошколских установа чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе), чл. 15 тч. 7 (давање мишљења у поступку доношења одлуке о утврђивању броја ученика који се уписују у средње школе), чл. 19 ст. 2 (могућност да Савет у целисти или делимично преузме оснивачка права установа и јавних предузећа у области јавног информисања), чл. 20 тч. 1–4 закона (овлашћења савета у управљању јавних сервиса), чл. 23 (прописана ништавост за акте донете без одговарајућег предлога или мишљења савета), чл. 24 (пренос оснивачких права установа), чл. 25 ст. 1 (овлашћење савета да упути различите предлоге, иницијативе и мишљења Народној скупштини и Влади), чл. 25 ст. 3 (учешћа савета у поступку доношења одлука Владе и Народне скупштине), чл. 26 ст. 2–4 (обавеза аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе да размотри иницијативе и предлоге савета) и чл. 27 ст. 1. (сарадња савета са државним органима матичне државе). Одлука Уставног суда Републике Србије број IУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

иницијативу и потврдио да су у складу са Уставом.<sup>26</sup> У овом делу Одлуке, УСС је изрекао и једно опште ограничење према којем се највећи део „оснажених“ одредаба примењује у складу са условима формулисаним у 6. делу образложења Одлуке.<sup>27</sup> Може се закључити да је УСС донео компромисну одлуку. С једне стране, УСС је потврдио уставност система нетериторијалне самоуправе националних мањина коју они остварују путем демократски изабраних савета, па чак и законска овлашћења савета у односу на установе чији је оснивач држава и које се финансирају из буџета. С друге стране, УСС је заузео став према коме савети у поступку извршавања закона могу имати пре свега консултативна овлашћења, без могућности мериторног утицаја на одлуке које су непосредно у вези са очувањем идентитета. Овакво становиште је посебно уочљиво када су у питању установе које не служе искључиво задовољавању потреба националне мањине. За тако рестриктиван став УСС није нашао уверљиве правне аргументе ни у међународном праву, нити у одредбама самог Устава.<sup>28</sup>

#### 4.3. *Трећи период: од одлуке Уставног суда до измене и допуна ЗНСМ у мају 2014.*

2013. године образована је радна група Министарства за државну управу са циљем да припреми нацрт закона о изменама и допунама ЗНСМ да би се овим изменама омогућило ефикасније и на правно сигурнији начин спровођење избора за чланове националних савета 2014. године. Иако су измене и допуне које су изгласане у мају 2014. године обухватиле готово половину одредаба ЗНСМ, оне су се односиле готово искључиво на регистрацију националних савета и изборни поступак.<sup>29</sup> Највећи број измена

<sup>26</sup> Реч је о следећим одредбама закона: чл. 2 ст. 2 (право савета да оснива привредна друштва), чл. 10 тч. 10 (на основу ове одредбе савет учествује у припреми прописа који се тичу права националне мањине), чл. 10 ст. 11 (право савета да иницира доношење прописа и предузимање мера у областима од значаја за очување идентитета), чл. 10 тч. 13 (право савета на покретање различитих поступака за заштиту права у случају кршења права припадника националне мањине), чл. 11 ст. 3 (Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу у целисти или делимично пренети оснивачка права предшколске установе, школе, дома ученика или студентског дома на Савет), чл. 13 тч. 3 (Савет даје мишљење о наставном плану и програму предмета српски језик као нематерњи језик) и чл. 14 (савет даје претходну сагласност у поступку давања дозволе за коришћење уџбеника и наставних средстава, чија садржина изражава идентитет националне мањине и предлаже коришћење и увоз уџбеника из предмета језик националне мањине).

<sup>27</sup> Одлука Уставног суда Републике Србије број IУз-882/2010, Службени гласник РС, бр. 20/2014, 36.

<sup>28</sup> Тамаш Корхеџ, *НЕТЕРИТОРИЈАЛНА САМОУПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ – Правни оквир и њене недоречености у светлу одлуке Уставног суда Србије*, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2015, LVIII, стр. 95.

<sup>29</sup> Закон о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина, Службени гласник РС, бр. 55/2014.



било је везано за прецизирање одредаба о роковима надлежним органима и правна средства у изборном процесу.<sup>30</sup> Надлежност за спровођење избора је од тела надлежног министарства преузела Републичка изборна комисија (РИК). Без обзира на велики број интервенција, активно и пасивно бирачко право, изборни систем, услови за кандидовање изборних листа остали су у бити неизмењени.

#### *4.4. Четврти период: од измена и допуна ЗНСМ до краја 2017.*

Пошто је Одлука УСС иза себе оставила велики број празнина у закону (за које је и сам УСС сугерисао да је реформулација укинутих одредаба у складу са схватањима УСС могућа) очекивала се брза реакција законодавца. Измене и допуне ЗНСМ које су изгласане у мају, након одлуке Уставног суда, нису мењале делове обухваћене том одлуком. Радна група за израду измена и допуна ЗНСМ је, додуше, формирана 2016. године, али је стигла само до радне верзије нацрта измена и допуна ЗНСМ у јуну 2017. године, која је са одређеним изменама послата на јавне консултације крајем новембра 2017. године.<sup>31</sup> У међувремену, донет је сет закона у области образовања који су уредили и овлашћења националних савета и тиме у значајној мери ограничили простор члановима радне групе за израду нацрта ЗНСМ.

## 5. ПРАКСА ФУНКЦИОНИСАЊА НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА – ИСКУСТВА И ПРОБЛЕМИ

Након доношења ЗПСМ из 2002. и Правилника Министарства о начину рада Скупштине електора Мађари су први изабрали национални савет у септембру исте године. До 2008. године још 13 националних мањина изабрало је своје националне савете путем Скупштине електора у организацији надлежног министарства. Електори су били одборници и посланици, припадници националне мањине, електори предложени од стране удружења културе или 100 бирача припадника дотичне националне мањине. Нови, други круг избора спроведен је јединствено на основу ЗНСМ из 2009. године, 6. јуна 2010. године, у организацији изборних тела министарства надлежног за права националних мањина.

На овим изборима 19 националних мањина изабрало је своје савете, 16 на непосредним изборима, а три путем скупштина електора. У случају 16 мањина који су савете изабрали непосредно, на основу посебног бирачког списка било

<sup>30</sup> Од укупно 68 чланова Закона о изменама и допунама Закона о националним саветима 60 чланова је регулисало или мењало поступак избора.

<sup>31</sup> <http://www.mduls.gov.rs/dokumenta-zakoni-javne-rasprave.php> (посећено 12. фебруара 2018. године).

је евидентирано више од 436.000 бирача, од којих је гласало више од 230.000 бирача – излазност 54,5%. Последњи, трећи изборни циклус за чланове националних савета организован је 26. октобра 2014. године, на основу измењених изборних правила, у организацији РИК-а, 17 националних савета изабрано је непосредно, а три путем Скупштине електора. На посебном бирачком списку било је регистровано 456.444 бирача припадника националних мањина, а на изборима је учествовало 171.799 бирача. Излазност је пала испод 40%.<sup>32</sup>

На основу расположивих података можемо закључити да држава није спутавала образовање и избор националних савета, шта више, националне савете су образовале и многе мањине чији посебан идентитет није веродостојно доказан и манифестован у свакодневном животу.

На основу малог броја релевантних стручних анализа о функционисању и раду националних савета<sup>33</sup> могуће је закључити следеће:

- помало уопштено, али може се констатовати да су припадници националних мањина прихватили своје националне савете као своја представничка тела у областима од значаја за очување идентитета, а добровољним уписивањем на посебан бирачки списак и учествовањем на изборима доказали су да су и заинтересовани за постојање оваквих самоуправа. Истовремено, значајно смањена излазност на изборима 2014. у односу на 2010. годину представља опомену националним елитама;
- правни оквир и концепција националних савета није једнако одговарао мањинама у Србији. Посебно Мађари, Словаџи, Русини, Румуни али делом и Албанци, Бугари, Бошњаци и Роми успели су значајно користити и применити одредбе закона и преко различитих програма унапредити стање у неким областима, док остали савети махом су само трагали да нађу своје место у оваквом правном оквиру;
- владајуће политичке странке у Србији покушале су преко изборног процеса да остваре доминантан политички утицај у већини националних савета – такозвано „уподобљавање“ владајуће гарнитуре на свим нивоима власти ради успешнијег функционисања;

<sup>32</sup> Републички завод за статистику, избори за чланове националних савета, стр. 1–49, <http://www.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=647> (посећено 12. 2. 2018).

<sup>33</sup> Међу оваквим анализама треба споменути: *Евалуација рада њених националних савета у Србији*, 2012, Нови Сад: Центар за регионализам; *Две године националних савета*, 2012, Нови Сад, Покрајински омбудсман; Културна аутономија националних мањина – Анализа законодавства о националним саветима националних мањина, 2015, Министарство државне управе и локалне самоуправе, <http://www.mduls.gov.rs/doc/ANALIZA%20za%20stampanje.pdf>. (посећено 12. 2. 2018), Christina Isabel Zuber, Jan Jakub Mus, *Representative Claims and Expected Gains*, Minoritz Council Elections and Intra-ethnic Competition in Serbia, 1/2013, Vol. 29 East European Politics, Tamás Korhecz, *National Minority Councils In Serbia*, Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies and Risks, Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 69–91, Norbert Tóth, *A tool for an effective participation in the decision-making process? The case of the national councils of national minorities*, Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe, Baden-Baden: Nomos, 2016.



- политичке странке националних мањина су изборе за националне савете користиле често као полигон за своју афирмацију и за стицање политичког легитимитета и репрезентативности;
- водеће политичке странке у националним саветима често су користиле надлежности за сопствену политичку промоцију, стварање политичке једнообразности и једноумља, а некад и за ограничење личних права припадника националне мањине.

## 6. ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРАВНОГ ОКВИРА

Правни оквир нетериторијалне самоуправе, без обзира на све уочене недостатке (који су делом и исправљени разним изменама ЗНСНМ), показао се као одржив. Значајан проценат припадника националних мањина учествовао је у избору националних савета. Они функционишу без већих потешкоћа, користе своја овлашћења и афирмисали су се као централне, репрезентативне и демократски легитимисане организације националних мањина у Србији у области идентитета са великим утицајем на одлучивање.<sup>34</sup>

Истовремено, идентификован је низ недостатака постојећег правног оквира на чије исправљање се још увек чека. Предстојеће измене и допуне правног оквира, пре свега ЗНСНМ, потребно је да одговоре на следеће проблеме:

1. И даље постоје колизије одредаба секторских закона и ЗНСНМ што треба отклонити;
2. Потребно је законом одредити правни карактер националних савета, да ли су они демократски изабрани органи власти (самоуправе) или невладине организације са посебним овлашћењима;
3. Разлике у величини, потребама, политичкој организованости између 20 националних мањина које су изабрале своје националне савете 2014. године изузетно су велике, законски оквир треба да уважава а не да зајмури над овим разликама;
4. Допуна оних одредаба ЗНСНМ које су укинуте одлуком УСС, а чија је реформулација могућа у складу са схватањима УСС;
5. Пошто је национални савет орган културне аутономије у поступку кандидовања изборних листа било би потребно прописати правила која би обезбедила да се већином кандидују лица са стручном спремом, знањем и искуством у областима из делокруга рада националног савета. Ово нарочито важи у случајевима када се ради о бројчано већим заједницама где постоји довољан број оваквих лица;

---

<sup>34</sup> Ово је констатовано и у Трећем мишљењу о Србији Саветодавне комисије Оквирне конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе, Advisory Committee On The Framework Convention For The Protection Of National Minorities "Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013" ACFC/OP/3 (2013) 006, <http://www.rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6aa> (посећено 12. јануара 2018. године) стр. 47–49.

6. У пракси функционисања националних савета често је дошло до мајоризације од стране (политичке) опције која је освојила већину на изборима. Пошто су питања културе и идентитета по правилу изнад групних и партијских интереса, било би пожељно да се у националним саветима не примењује вестминстерски модел већинске демократије, то јест да се у одлучивање савета што више укључе и они који су ушли у савет али су у бројчаној мањини. Једна од могућности била би да закон пропише квалификовану већину за шири круг одлука, али и решење према коме у извршном одбору савета место обавезно добијају представници свих изборних листа чији су кандидати ушли у савет;
7. Национални савет врши јавна овлашћења, при чему својим одлукама може да повреди индивидуална права појединаца. Било би потребно усавршити контролу ових одлука, посебно обезбеђивањем изричите судске заштите у вези са овим одлукама.

## 7. ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

Национални савети националних мањина уведени су у правни поредак Републике Србије пре близу 16 година. У овом периоду национални савети, као и правни оквир њиховог функционисања, знатно су се изменили, но основна концепција нетериторијалне аутономије скицирана законом из 2002. године остала је готово непромењена. Иако су национални савети неспорно издржали тест времена, проблеми око њиховог *рађања* и даље онемогућују пуну афирмацију националних савета у друштву и правном систему Србије. Недовољна дефинисаност политике државе према мањинама, њиховим посебним и колективним правима, различити погледи на положај и функције националних савета из перспективе београдске политичке елите и представника политички организованих мањина (али и међу представницима конкурентних политичких опција у оквиру исте националне мањине) свакако отежавају пуну афирмацију овог института јавног права и нетериторијалне аутономије. У 2018. години, по свему судећи, предстоје нове промене законског оквира националних савета који могу допринети даљој афирмацији националних савета, нарочито ако се они на одговарајући начин рефлектују на оне проблеме који су уочени од међународне и домаће стручне јавности у протеклих 16 година.

## ЛИТЕРАТУРА

- Brunner, Georg – Küpper Herbert, *European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance*, Minority Governance in Europe, Budapest: Open Society Institute, 2002.
- Варади, Тибор, *Мишљење о уставној правним питањима која се представљају поводом оспорених одредаба Закона о националним саветима* – изнето на јавној расправи пред Уставним судом 2. јула 2013. године, Правни записи, 2013, IV/2.
- Weller, Mark, *Effective Participation of Minorities in Public Life*, Universal Minority Rights, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Eide, Asbjorn, *The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Synergies in Minority Protection – European and International Law Perspectives, Cambridge : Cambridge University Press, 2009.
- Zuber, Christina Isabel – Mus, Jan Jakub, *Representative Claims and Expected Gains, Minority Council Elections and Intra-ethnic Competition in Serbia*, 1/2013, Vol. 29 East European Politics.
- Корхеџ, Тамаш, *Савети националних мањина као инструменти остваривања колективних права мањина*, Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Републике Србије, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник, 2009.
- Корхеџ, Тамаш, *Нејтериторијална самоуправа националних мањина у Србији – правни оквир и њене недоречености у светлу одлуке Уставног суда Србије*, Анали Правног факултета у Београду, 1/2015, LVIII.
- Корхеџ, Тамаш, *Колективно право националних мањина на самоуправу у правном поретку Републике Србије – Национални савет – sui generis институција измене невладине организације и органа јавне власти*, Стање и перспективе мултикултурализма, Београд: Српска академија наука и уметности, 2016.
- Korhecz, Tamás, *National Minority Councils in Serbia*, Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy, Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Kymlicka, Will, *National-Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms*, Uicultural Autonomy in Contemporary Europe, London: Routledge, 2008.
- Salát, Levente, *Conclusion*, Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy, Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Smith, J. David, *Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges*, Autonomies in Europe: Solutions and Challenges, Budapest: L'Harmattan, 2014.
- Smith, J. David, *A nem-területi nemzet-kulturális autonómiák*, Regio, Vol. 25. Nr. 3/2017.
- Tóth, Norbert, *A tool for an effective participation in the decision-making process? The case of the national councils of national minorities*, Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe, Baden-Baden: Nomos, 2016.

*Tamás Korhecz*

NON-TERRITORIAL SELF-GOVERNANCE IN SERBIA  
– 15 YEARS LONG EVOLUTION OF THE LEGAL FRAMEWORK  
OF CULTURAL AUTONOMY

S u m m a r y

Serbia introduced non-territorial autonomy through elected national minority councils into its legal system during the period of deep legal and political changes at the beginning of the 21<sup>st</sup> century. It is argued that national minority councils were legalized primarily to fit the plans and demands of the Hungarian minority, though at the same time they were products of the efforts of post-Milošević Belgrade political elite to demonstrate its commitment to the protection of human and minority rights and to the integration of national minorities in Serbia. This article investigates both the legislative framework and the functioning of national minority councils. This paper presents and investigates the legislative framework, its evolution between 2002 and 2017 and the respective legal practice in order to reveal shortcomings and to formulate ideas for possible future amendments. These amendments need to resolve contradictions between the Law on National Councils and various laws on education and culture, to define the legal character of national minority councils and should also improve the legislative framework in order to protect and ensure individual human rights against abuses by NMCs and political plurality within minority communities.

# „КУЛТУРНА АУТОНОМИЈА“ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ<sup>1</sup>

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“<sup>2</sup>. 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.

---

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

\* Институт друштвених наука, Београд

<sup>2</sup> 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 аутономије<sup>3</sup> (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).

<sup>3</sup> 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 аутономије<sup>4</sup>.

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

<sup>4</sup> Четири деценије касније Ренер је битно изменио мишљење. У књизи *Die Nation: Mythos und Wirklichkeit* (Europa Verlag, Vien, 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 – шта је то?*, Радничка штампа, Београд, 1993. и Енвера Реџића *Аустромарксистам и јуџославенско њишање*, 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 мањина<sup>5</sup> одређене су Законом о заштити права и слобода националних мањина који је донет 2002. године<sup>6</sup>. 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

<sup>5</sup> „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).

<sup>6</sup> 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 Европе<sup>7</sup> право на слободу избора националног опредељења сматра „каменом темељцем мањинских права“ (члан 3)<sup>8</sup>. 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-

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

<sup>8</sup> 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 сnose 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.<sup>10</sup>

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.“<sup>11</sup>

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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Тематски коментар бр. 4, стр. 9–10.

<sup>11</sup> 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 мањина<sup>12</sup> 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 идентитета<sup>13</sup>. 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.

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

<sup>13</sup> 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. Трбало 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“<sup>14</sup>.

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

---

<sup>14</sup> 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 дискриминаторно<sup>15</sup>. 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 опстанка<sup>16</sup>. 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 прописом<sup>17</sup>.

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-

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

<sup>16</sup> 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“.

<sup>17</sup> 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 законом<sup>18</sup>. 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 самоуправама<sup>19</sup>. 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 двојезична<sup>20</sup>.

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

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

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> 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 Благовештенској 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 Пејровац 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 Усћававној 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](http://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](http://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

# СЛУЖБЕНА УПОТРЕБА ЈЕЗИКА И ПИСАМА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

ЗОРАН ПАВЛОВИЋ\*

**А п с т р а к т.** – Ратификацијом међународних докумената у вези са језичким правима националних мањина, образовање, јавно информисање, културне и друге активности, као и разне њихове одредбе, постале су део унутрашњег правног поретка у нашој земљи, што заједно са билатералним уговорима о заштити мањина са суседним земљама даје уставноправни оквир заштите. Национално законодавство се питањем права на службену употребу мањинских језика бави тако што је правом на културну аутономију националних мањина обухваћено и право на службену употребу језика и писама, али без одређене хијерархије у примени конкретних закона. Подстицање и помагање очувања и развијања вишејезичности, службена употреба језика и писама националних мањина у поступцима пред различитим органима власти је важно процесно право. Поред српског језика и ћириличног писма, на територији 39 градова и општина у АП Војводини у службеној употреби су и језици мањинских националних заједница, и то: мађарски, словачки, румунски, русински, хрватски, чешки, македонски, црногорски и бугарски језик. Језик интернет презентација на ћириличном писму и писмима националних мањина је тема којом ће се током спровођења надзора над применом закона надлежни органи посебно бавити.

*Кључне речи:* правни оквир заштите, право на службену употребу, језик интернет презентације

## ЈЕЗИК

Језик се у најширем смислу дефинише као средство говорне или било какве друге комуникације међу људима, животињама, па чак и машинама. Из аспекта људске заједнице, језик је друштвени феномен и одређује се и као систем симболичко-комуникативних гласовних облика, као један конвенционални систем говорних или писаних симбола који у међусобној комуникацији користе припадници заједничке културе и он служи њиховом споразумевању, преношењу вековима стицаних знања, искустава и стваралаштва, успостављању менталне и функционалне узајамности. Сва људска друштва су у различитим периодима историјске прошлости развила некакав језик да би омогућила

---

\* Универзитет Привредна академија Нови Сад, Покрајински заштитник грађана – омбудсман, и-мејл: zoran.pav@hotmail.com

својим члановима да изразе своје мисли и да их саопште другима. Узајамно разумевање културних и лингвистичких порука једног језика незаобилазан је услов за превазилажење неспоразума, те језик функционира као снажан фактор у повезивању његових говорника, изградњи осећања заједништва и идентитета.

Пребројавање језика несавладив је задатак. Не може се утврдити тачан број природних (активних, постојећих, говорених) језика. Језик се сматра „живим“ док га користе макар два говорника, па се процене броја активних језика данашњице крећу између 3.000 и 10.000 језика. Тај број не зависи само од мерљивости и пребројивости, већ и од лингвистичког приступа језичком идентитету (по типолошком, генетском и социолингвистичком критеријуму класификације) и номенклатурног разврставања са језичког, дијалектног или етничког становишта, па не чуди да најпотпунији регистар данашњих језика обухвата око 30.000 лингвонима (назива за језике).<sup>1</sup> Иако се рађање једног, новог, језика, као и изумирање неког језика које се, нажалост, дешава брже, не догађа преко ноћи, треба имати у виду чињеницу да су то процеси који се перманентно одвијају.

Нестанку једног језика често доприносе не само биолошки, већ и социолошки моменти. Говорници тог одређеног језика још постоје, али је он потиснут прво из свакодневне, јавне употребе, па се процес перфидно проширује и на породичне односе, узимајући прогресивно све већи данак у свакој следећој генерацији. Добро владање језиком који је у одређеном друштву доминантан и више вреднован, отвара перспективе за напредовање и самодоказивање, али често доводи до занемаривања говорниковог примарног језика, јавља се несигурност у његовом коришћењу, а на крају и његово свесно избегавање. Овај вид потискивања језика (са неминовним последицама) продукује лажне билингвалисте, који не владају ни једним језиком у пуном капацитету. Јачи и цењенији језици у једној заједници ће даље расти, а мањи ће се временом гасити и губити своје говорнике, те тако проузроковати непроцењиво културно осиромашење.

Број језика на једном одређеном простору, у једном друштву, једној држави у највећој мери зависи од етничког састава становништва, културолошки, социолошки, историјски и политички условљеног присуства различитих језичких колективитета. Практично не постоје етно-језички хомогене државе, нарочито не у данашњој Европи, чију историју карактеришу вековна превирања, досељавања, прогони, сеобе великих размера и прекрајања државних граница. Често се дешавало да више милиона људи преко ноћи осване у каквој новоокувиреној држави, креираној у складу са исходом мировних преговора и политичких замисли победничких сила. Нама блиски простори нису представљали изузетак. Шта више, могу послужити као пример за наведене турбулентне промене.

---

<sup>1</sup> Ранко Бугарски: *Језици*, Чигоја штампа, XX век, Београд, 2003.

## ДРЖАВНИ, НАЦИОНАЛНИ, ЗВАНИЧНИ, СЛУЖБЕНИ ЈЕЗИК

У већини данашњих држава живи велики број припадника етничких, а самим тим и језичких мањина, односно говорника мањинских језика. У зависности од јасно дефинисане или прећутно спровођене језичке политике земље одређује се и један језик или (ређе) и више језика који имају статус државног, односно „званичног језика“. Ради се о општеприхваћеном, универзално важећем, примарном језику чије се, макар, елементарно познавање очекује од свих држављана одређене земље. То је језик комуникације, језик образовања, информисања, службених радњи и свих облика свакодневног језичког општења међу становништвом.

Било да је у једној држави предвиђен један, два или можда и више језика са статусом државног, званичног или службеног језика, у мултиетничким заједницама вишејезичност представља реалност и отвара питање положаја оних осталих језика, које користи одређени део становништва, а који немају статус државног. Класификација таквих језика зависи од много чинилаца, а у највећој мери од односа власти и владајуће политике према етницитетима и њиховим језицима. Језику већинског становништва је увек обезбеђена правна заштита на целом простору, а заштићеност мањинских језика огледа се у степену њихове слободне употребе.

Слобода употребе неког језика веома је широка и недовољно дефинисана категорија.<sup>2</sup> Она свакако обухвата приватну употребу неког језика у кући, међу члановима породице, познаницима. То је најнижи степен слободе употребе језика и он је скоро без изузетака загарантован за сваки мањински језик у сваком савременом друштву. Јавна употреба се већ односи на један виши ниво, на употребу језика у „јавности“ у ширем кругу лица, на употребу мањинског језика у медијима, на јавним скуповима, раду мањинских удружења, верским обредима итд. Овај вид слободе коришћења мањинских језика заштићен је и међународним документима и предвиђен у законодавствима највећег броја земаља. По некима се и коришћење мањинског језика у образовном систему једне земље сврстава у ову категорију. Највиши степен слободе употребе језика свакако представља службена употреба мањинских језика, а пошто је то важно, али и осетљиво политичко питање, савремене државе посвећују велику пажњу његовом прецизном нормативном регулисању. Мада се под појмом службене употребе не подразумева увек и у свакој држави исто значење, генерално се може рећи да се службена употреба односи на коришћење мањинског језика у службеним односима, тј. у општењу са органима власти, вођењу судских и административних поступака, издавање докумената, исписивање табли и обавештења на мањинском језику, а по некима и на језик информисања и образовања.

<sup>2</sup> Борис Кривокапић, *Службена употреба језика*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2004.

## МАЊИНСКИ ЈЕЗИЦИ И ЊИХОВА ЗАШТИТА У ЕВРОПИ

Земље чланице Европске уније су у протеклим деценијама све већи нагласак стављале на проширење политичке сарадње унутар Уније, али у многим политички важним областима Унија није успела да заузме уједначени став. То се свакако односи и на њен однос према етничким, верским и језичким мањинама. Упркос томе, не може се рећи да се питање мањина, посебно језичких мањина, није разматрало.

Почетком деведесетих година прошлог века међународни документи<sup>3</sup> о заштити мањина које је пре свега формулисала Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) и Савет Европе, а свакако и Декларација ОУН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина (1992), политички су уоквирили међународно призната мањинска права. Европска унија није учествовала у овим процесима, а њене чланице, које су уједно чланице ОУН-а и Савета Европе и учествују у раду ОЕБС-а, заступају веома различите ставове о заштити мањина, тако да је у оквирима ЕУ тешко замисливо заузимање било каквог уједначеног становишта, те никад није било актуелно да ЕУ прихвати неке заједничке обавезе у области заштите мањина.

У оквиру Уније тренутно се могу идентификовати повољне мере првенствено у вези са језичким правима мањина (боље речено, мањинским језицима). Ова термилошка разлика није безначајна: када би Унија признала било каква, макар само и језичка, права мањина, као права колективитета или припадника тих заједница, то би уједно значило и признавање постојања мањинских група, што би за неке чланице било неприхватљиво. Признавање вредности мањинских језика, међутим, аутоматски још не подразумева да се уз један мањински језик везује и одређена мањинска заједница, коју би поред језичких разлика карактерисале можда чак и неке политички осетљивије (нпр. националне) особености.

Европски парламент се у више наврата бавио језичким правима мањина. Његове одлуке нису правно обавезујуће, ради се заправо о препорукама општег карактера. Тако се у преамбули Одлуке о повељи о регионалним језицима и културама из 1981. године истиче важност очувања живих језика и позивају државе да омогуће приступ редовном школовању и медијима на регионалним језицима и слободну јавну и друштвену употребу тих језика. Годину дана касније основана је Европска канцеларија за мање коришћене језике, а 1983. године усвојена парламентарна одлука о мерама донетим у интересу језичких и културних мањина. Хронолошки, трећа по реду била је Одлука о језицима и култури регионалних и етничких мањина Европске заједнице (1987), која

<sup>3</sup> Нарочито делови декларација ОЕБС-а који се тичу мањинских права, оснивање установе Високог комесара ОЕБС-а за националне мањине (1992), Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (1992), Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина (1995).

позива на стварање непосредног правног основа за употребу регионалних и мањинских језика, на преиспитивање дискриминаторских одлука, афирмацију и коришћење тих језика. Одлука садржи и препоруке у погледу исписивања личних имена, имена насеља, обавештења за јавност, пружања услуга и сл. Парламент је 1994. године донео Одлуку о језичким и културним мањинама Европске заједнице у којој се називу промене које се односе на међународну заштиту мањина, те се одлука већ у преамбули позива на Повељу о регионалним или мањинским језицима, на Закључке из Копенхагена и Париску повељу и позива чланице које то још нису урадиле да потпишу и што пре ратификују Повељу о регионалним или мањинским језицима.

Из аспекта (службене) употребе мањинских језика за нас су свакако најзначајнији међународни документи Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (1992) и Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина (1994). У деведесетим годинама прошлог века, услед међународне изолације, наша земља није узела активно учешће у тадашњим новим међународним и европским настојањима за заштиту мањина, тако да је Оквирну конвенцију потврдила 1998<sup>4</sup>, а приступила јој 2001. године, док је поступак ратификације Повеље<sup>5</sup> завршен тек 2006. године.

Оквирна конвенција је први правно обавезујући међународни мултилатерални документ који се генерално бави заштитом националних мањина. Њен циљ је да уговорнице подрже опстанак националних мањина на својим територијама. Она настоји да унапреди потпуну и ефикасну равноправност националних мањина стварањем услова помоћу којих мањине могу да очувају и развијају своју културу и очувају свој идентитет. Међу основним принципима повеље налази се забрана дискриминације, унапређење стварне равноправности, подстицај и очување културе, вере, језика и традиције, слобода мирног окупљања, слобода удруживања, слобода мишљења, слобода мисли, савести и вероисповести, приступ и коришћење средстава јавне комуникације, слободе у погледу језика и образовања, право на одржавање прекограничних веза и сарадње, учешће у привредном, културном и друштвеном животу, те забрана насилне асимилације. Ипак, одредбе Оквирне конвенције се не односе на службену употребу језика националних мањина у стриктном смислу.

Повеља о регионалним или мањинским језицима бави се образовањем и јавним информисањем на овим језицима, културним активностима, економским и друштвеним животом, „судским овлашћењима“ и „административним властима и јавним службама“ – односно коришћењем мањинских језика у судским и управним поступцима. Повеља оставља државама уговорницама поприличну слободу у одабиру одредаба које ће их обавезивати. Држава треба да одреди регионалне или мањинске језике на које ће се конкретне

<sup>4</sup> Закон о потврђивању Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“, бр. 6/1998.

<sup>5</sup> Закон о ратификацији Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 18/2005.



мере примењивати и одабрати бар 35 ставова/подставова из нормативног дела. Ратификовањем Повеље Србија се обавезала да ће одредбе III дела примењивати на 10 језика<sup>6</sup>. Стиче се утисак да се приликом преузимања обавеза журило и није посвећена довољна пажња могућностима које повеља пружа. Ратификациони инструмент донет је без учешћа припадника националних мањина и невладиног сектора, па су се последице тих пропуста већ приликом писања првог извештаја негативно одражавале на испуњење преузетих обавеза. Тако се, на пример, свих 35 прихваћених ставова не може применити и на ромски језик, за свих десет језика предвиђен је исти степен заштите, односно најслабије опције (чиме су традиционални језици обухваћени нижим степеном заштите од постојеће, а код неких мање заступљених језика постављени су превисоки стандарди који се не могу испунити).

### СЛУЖБЕНА УПОТРЕБА МАЊИНСКИХ ЈЕЗИКА У ДОМАЋЕМ ПРАВУ И ПРАКСИ

Чином ратификације, поменута два међународноправна документа постала су део нашег унутрашњег права. Одредбе о употреби мањинских језика садрже и билатерални уговори о заштити мањина склопљени са суседним земљама.<sup>7</sup> Право на службену употребу матерњег језика уздигнуто је на ранг уставом гарантованог права и може се рећи да је уређено у складу с међународним стандардима, али су у његовој примени ипак приметни одређени недостаци.

Правни оквир заштите овог права чине Устав Републике Србије, закони и подзаконски акти који непосредно регулишу положај националних мањина, па они који се односе на друге области, али се дотичу и службене употребе мањинских језика, као и правни акти донети на нивоу Аутономне Покрајине Војводине и јединица локалне самоуправе.

За регулисање права на службену употребу мањинских језика на законском нивоу кључна су два закона: Закон о службеној употреби језика и писама<sup>8</sup> и Закон о заштити права и слобода националних мањина<sup>9</sup>. С обзиром на то да је Закон о заштити права и слобода националних мањина установио, а Устав Србије и потврдио, право на културну аутономију националних мањина, којом је обухваћено и право на службену употребу језика и писама, међу ове основне законе треба уврстити и Закон о националним

<sup>6</sup> Албански, босански, бугарски, мађарски, ромски, румунски, русински, словачки, украјински и хрватски. Међу овим језицима неки нису у службеној употреби ни у једној јединици локалне самоуправе, а при томе је изостављен чешки, који је уведен у службену употребу на територији општине Бела Црква.

<sup>7</sup> Хрватском, Мађарском, Македонијом и Румунијом.

<sup>8</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 и 30/10.

<sup>9</sup> „Сл. лист СРЈ“, бр. 11/02, „Сл. гласник РС“, бр. 72/09. – др. закон и 97/13. – одлука УС.

саветима националних мањина<sup>10</sup> којим су регулисана овлашћења националних савета и у погледу остварења права на службену употребу мањинских језика.

Поред поменути три закона, различити аспекти службене употребе мањинских језика регулисани су и у другим посебним законима<sup>11</sup>.

Устав Републике Србије у члану 183. став 3. предвиђа да се аутономне покрајине старају о „остваривању људских и мањинских права, у складу са законом“. Поред тога, Устав оставља могућност аутономним покрајинама да својим прописима, а на основу закона, установе додатна права припадника националних мањина (члан 79. став 2. Устава). Поред Устава, Статут АПВ<sup>12</sup> прокламује вишејезичност као једну од вредности од посебног значаја за АП Војводину (члан 7. став 1.) и предвиђа подстицање и помагање очувања и развијања вишејезичности (и културне баштине националних мањина), као и доношење посебних мера и предузимање активности ради међусобног упознавања и уважавања језика, култура и вероисповести. Статут у члану 24. утврђује језике и писма који су у равноправној службеној употреби у покрајинским органима, а то су, поред српског језика и ћириличног писма, мађарски, словачки, хрватски, румунски и русински језик и њихова писма<sup>13</sup>. Статут такође предвиђа да органи АПВ, у оквиру својих надлежности, предузимају мере у циљу доследног остваривања законом уређене службене употребе језика и писама националних мањина, а домет ове одредбе зависиће од њеног тумачења.

Припадници националних мањина имају право да у срединама у којима чине значајну популацију органи јавне власти и организације којима су по-

<sup>10</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 20/14 – одлука УС и 55/14.

<sup>11</sup> Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 и 101/16), Закон о матичним књигама („Сл. гласник РС“, бр. 20/09 и 145/14), Породични закон („Сл. гласник РС“, бр. 18/05, 72/14 и 6/15), Закон о личној карти („Сл. гласник РС“, бр. 62/06 и 36/11), Закон о путним исправама („Сл. гласник РС“, бр. 90/07, 116/08, 104/09, 76/10 и 62/14), Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16), Закон о парничном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 72/11, 49/13, 74/14 и 55/14), Закон о ванпарничном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 25/82 и 48/88 и „Сл. гласник РС“, бр. 46/95 – др. закон, 18/05, 82/12, 45/13, 55/14, 6/15 и 106/15), Законик о кривичном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 и 55/14), Закон о прекршајима („Сл. гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16), Закон о избору народних посланика („Сл. гласник РС“, бр. 35/00, 57/03 – одлука УСРС, 72/03 – др. закон, 75/03 – испр. др. закона, 18/04, 101/05 – др. закон и 85/05, 109/06, 37/08, 104/09, 28/11 и 36/11), Закон о локалним изборима („Сл. гласник РС“, бр. 129/07, 34/10 и 54/11), Закон о печату државних и других органа („Сл. гласник РС“, бр. 101/07), Закон о уставном суду („Сл. гласник РС“, 109/07, 99/11, 18/13, 40/15, 103/15).

<sup>12</sup> „Сл. лист АПВ“, бр. 20/2014.

<sup>13</sup> Остаје нејасан редослед набрајања мањинских језика како у претходном, тако и у важећем покрајинском Статуту (вероватно се пошло од података пописа становништва и бројности припадника појединих мањинских заједница – а то је варијабилан критеријум). Неутралнији, али одређенији је редослед из Закона о службеној употреби језика и писама да се након текста на српском језику, текстови на мањинским језицима исписују према азбучном реду (назива тих мањинских језика).

верена јавна овлашћења воде поступак и на њиховом језику (члан 79. став 1. Устава), односно службена употреба језика националних мањина подразумева коришћење мањинских језика у управном и судском поступку и вођење поступака на тим језицима<sup>14</sup> (чл. 11. ст. 4. Закона о заштити права и слобода националних мањина, те чл. 11. ст. 3. Закона о службеној употреби језика и писама). Додуше, за разлику од права на вођење поступка на мањинском језику, право на употребу и другог језика у поступку који се води на српском није привилегија припадника националних мањина, већ је сходно члану 199. став 1. Устава гарантовано сваком лицу (па тако и страном држављанину) о чијем се праву или обавези у том поступку решава.

Билатералним споразумима са Хрватском, Мађарском, Македонијом и Румунијом, Србија се обавезала да ће припадницима односних мањинских заједница, омогућити коришћење њиховог матерњег језика и пред органима управе и организацијама које врше јавна овлашћења.

Према Закону о службеној употреби језика и писама (чл. 12. ст. 2.) првостепени управни, кривични, парнични или други поступак у коме се решава о правима и дужностима грађана (дакле, домаћих, а не и страних држављана) може се водити и на језику националних мањина који је у службеној употреби у поступајућем органу. Формулација „и на језику“ може се односити како на паралелну (тзв. „истовремену“), тако и на алтернативну (тј. „равноправну“) службену употребу језика. Остаје отворено питање да ли вишејезичност значи симултано/консекутивно превођење, или се ради о (мањинској) једнојезичности вођења поступка. Полазећи од декларисаних принципа заштите стечених права, као и тумачења одредаба у корист права припадника националних мањина, требало би очекивати такав приступ.

Закон о заштити права и слобода националних мањина омогућава употребу језика националних мањина пред судовима у најширем обиму, јер у члану 11. став 4. предвиђено је не само коришћење језика националних мањина у судском поступку, него и вођење судског поступка на том језику. Закон о службеној употреби језика и писама предвиђа да се првостепени кривични, парнични или други поступак (ванпарнични, прекршајни) у коме се решава о правима и обавезама грађана, може водити и на језику националне мањине који је у службеној употреби у суду. Уколико је на подручју суда у службеној употреби и језик националне мањине (један или више њих), суд је дужан да о томе упозна странку/странке и да од њих затражи да се изјасне на ком ће се језику водити поступак, што се мора назначити у записнику. Поступак ће се водити на језику националне мањине који је у службеној употреби ако у поступку учествује само једна странка и она тако захтева. Поступак се може водити на језику мањине који је у службеној употреби и када у њему учествује више странака, под условом да се странке споразумеју о томе. Ако до таквог споразума не дође, а једна од странака захтева да се поступак води на српском

<sup>14</sup> Формулација не полази од права већег обима ка мањем, већ обрнуто.

језику, поступак ће се водити на српском језику. Стога, суд у принципу има право да одлучује о језику поступка само када се странке о томе не могу споразумети, а ни једна од њих не захтева да се поступак води на српском језику.

Ако се поступак води на језику националне мањине, странка/странке упућују све поднеске на том језику, суд им доставља судска писмена на том језику, а записник и одлуке у првостепеном поступку и у вези са њим израђују се као аутентични текстови на српском језику и језику националне мањине на коме се поступак води.

Другостепени поступак се увек води на српском језику, а странке у поступку, припадници националних мањина, имају право да у том поступку користе свој језик. Писмена у другостепеном поступку и у вези са њим на језик на коме је вођен првостепени поступак преводи првостепени суд.

Превођење у судском поступку са и на језике националних мањина обављају тумачи. Трошкови превођења падају на терет суда.

Право на употребу свог језика и писма важно је процесно право које странка ужива, па његова повреда представља битну повреду поступка. Уколико виши суд у поступку по жалби утврди да је суд одбио захтев странке да у поступку употребљава свој језик и писмо, укинуће пресуду и вратити предмет првостепеном суду.

Покрајински заштитник грађана-омбудсман је средином 2017. године упутио основним судовима са седиштем на територији АПВ<sup>15</sup> упитник о службеној употреби мањинских језика и писама у судским поступцима (вођење поступака, односно коришћење мањинских језика у поступцима) у периоду од 2014. до 2016. године.

Према пристиглим подацима, пред Основним судом у Бечеју вођен је један кривични поступак на мађарском језику, а у неколико поступака странке су оствариле право да користе матерњи језик. Пред Основним судом у Новом Саду вођена су два поступка на мађарском језику, један кривични и један оставински, док је у једном парничном поступку странка користила свој језик (мађарски) приликом извођења доказа саслушањем. Основни судови у Суботици и Сенти скренули су пажњу на то да софтвери за евиденцију предмета не дају податке по овом параметру, али да имају одређен број предмета у којима странке користе свој матерњи (мађарски) језик<sup>16</sup>. Основни суд у Суботици од 2017. године користи програм који омогућава и евиденцију податка о језику поступка. Ради се о програму који је суботички суд самоиницијативно израдио и он се примењује само у том суду.

Вођење судских и управних поступака на језицима националних мањина раније је била уобичајена пракса, али је временом скоро потпуно ишчезла.

<sup>15</sup> Нови Сад, Вршац, Сремска Митровица, Сомбор, Зрењанин, Суботица, Кикинда, Панчево, Сента, Рума, Стара Пазова, Врбас, Шид, Бачка Паланка и Бечеј.

<sup>16</sup> На проблем да систем за вођење евиденције предмета у суду не генерише податке по овом параметру указао је и Основни суд у Новом Саду.

Разлоге за то треба тражити у недостатку кадрова оспособљених за стручни рад на мањинским језицима (укидање мањинских језичких лектората на ново-садском Правном факултету осамдесетих година), немотивисаности за вођење таквих поступака, јер они изискују додатно оптерећење судија, а израда судских аката на оба језика није ничим хонорарисана, затим у обавештености странака, а некад и „добронамерном“ сугестијом или одвраћањем од стране самог судије да ће се поступак брже окончати ако се не води на језику националне мањине.

### ЈЕЗИЦИ У СЛУЖБЕНОЈ УПОТРЕБИ У РАДУ ПОКРАЈИНСКИХ ОРГАНА

Језици националних мањина који су у службеној употреби у раду органа АПВ уређују се њеним статутом (члан 11. став 5. Закона о службеној употреби језика и писама). Статут АПВ утврђује (члан 24.) да су у органима АПВ поред српског језика и ћириличног писма у службеној употреби мађарски, словачки, хрватски, румунски и русински језик и њихова писма.

Одељење за преводилачке послове Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине-националне заједнице за све покрајинске органе и организације обезбеђује усмено и писмено превођење са српског на мађарски, румунски и русински језик и обрнуто. „Службени лист АПВ“ такође се објављује на свим поменутих језицима.<sup>17</sup>

Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи<sup>18</sup> предвиђа да се при запошљавању води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина (чл. 9.), да су у равноправној службеној употреби српски, мађарски, словачки, хрватски, румунски и русински језик и писмо, да су запослена лица дужна да знају српски језик, а језик националне мањине ако је то утврђено у акту о систематизацији радних места (чл. 18.). Ако нису оспособљени за комуникацију на одговарајућем језику, органи управе могу да користе услуге службе за превођење (чл. 19.), дужни су да обезбеде финансијске, техничке и људске ресурсе ради обезбеђивања службене употребе поменутих језика и писама (чл. 20.), те да Покрајинска влада прати остваривање службене употребе језика и писама (у покрајинским органима управе) и предузима мере с циљем обезбеђивања језичке равноправности.

Покрајински заштитник грађана – омбудсман је 2015. године спровео истраживање о познавању језика националних мањина у органима покрајинске управе. Од 13 анкетираних органа само је њих пет општим актом прописало

<sup>17</sup> Према Покрајинској скупштинској одлуци о измени и допунама Покрајинске скупштинске одлуке о објављивању прописа и других аката („Сл. лист АПВ“, бр. 29/17), у „Службеном листу АПВ“ на језицима националних мањина се од средине ове године објављује само општи део (а не и посебни и огласни део). Промена је образложена помањкањем људства у Одељењу за преводилачке послове.

<sup>18</sup> „Службени лист АПВ“, бр. 37/14.

познавање језика националне мањине као посебан услов за рад на одређеном радном месту, а и то најчешће алтернативно са познавањем неког страног језика. При томе се није водило рачуна о томе на којим радним местима се комуникација са грађанима обавља као редован посао, односно да одговарајући број запослених који воде управне поступке владају језицима националних мањина који су у службеној употреби.

На основу Информације о националној структури запослених у покрајинским органима, организацијама и службама (из 2014. године) може се закључити да су припадници мађарске, румунске, словачке и хрватске националне мањине подзаступљени у покрајинским органима у односу на њихову заступљеност у структури становништва покрајине.

### СЛУЖБЕНА УПОТРЕБА ЈЕЗИКА И ПИСАМА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Полазећи од овлашћења из Закона о службеној употреби језика и писама, да статутом одреде који су језици у службеној употреби на територији града односно општине, у 39 (од укупно 45) војвођанских градова, односно општина, поред српског језика и ћириличног писма, у службеној употреби је и језик и писмо неке од мањинских националних заједница.

Само српски језик је у службеној употреби у шест општина: Инђија, Ириг, Опово, Пећинци, Рума и Сремски Карловци.

*Мађарски језик* је у службеној употреби на целој територији 28 јединица локалне самоуправе, и то: Ада, Бач, Бачка Топола, Бела Црква, Бечеј, Врбас, Вршац, Житиште, Зрењанин, Кањижа, Ковачица, Ковин, Кула, Мали Иђош, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Нови Сад, Оџаци, Пландиште, Сента, Сечањ, Сомбор, Србобран, Суботица, Темерин, Тител и Чока. Осим тога, мађарски језик је у службеној употреби и у четири насељена места у општини Кикинда (Банатска Топола, Кикинда, Руско Село и Сајан), у два насељена места општине Апатин (Купусина, Свилојево) као и у граду Панчеву, у насељеним местима Војловица и Иваново.

*Словачки језик* је у службеној употреби на целој територији једанаест јединица локалне самоуправе, и то: Алибунар, Бач, Бачка Паланка, Бачки Петровац, Бачка Топола, Зрењанин, Ковачица, Нови Сад, Оџаци, Пландиште и Шид. Овај језик је у службеној употреби и у насељеном месту Стара Пазова (општина Стара Пазова), и насељеном месту Луг (општина Беочин).

*Румунски језик* је у службеној употреби у следећих девет јединица локалне самоуправе: Алибунар, Бела Црква, Вршац, Житиште, Зрењанин, Ковачица, Ковин, Пландиште, Сечањ и у граду Панчеву у насељеном месту Банатско Ново Село.

*Русински језик* је у службеној употреби у Врбасу, Бачкој Тополи, Жабљу, Кули, Новом Саду и у Шиду.



*Хрвајски језик* је у службеној употреби у Граду Суботица, као и на територији насељеног места Стара Бингула (град Сремска Митровица), насељених места Бачки Брег и Бачки Моноштор (град Сомбор), насељених места Сот и Батровци (општина Шид), те насељеном месту Сонта (општина Апатин).

*Чешки језик* је у службеној употреби у општини Бела Црква. *Македонски језик* је у службеној употреби у општини Пландиште. *Црнојорски језик* је у службеној употреби у општини Мали Иђош, а покренута је иницијатива да се уведе и у Врбасу. *Бујарски језик* је у службеној употреби у насељеном месту Иваново у граду Панчеву. Закон о заштити права и слобода националних мањина (а сада и Закон о службеној употреби језика и писама) обавезу увођења језика националне мањине у службену употребу везује за процентуално учешће припадника националне мањине у укупном становништву јединице локалне самоуправе (15%). Имајући у виду тај критеријум, ниједан војвођански град или општина није имала обавезу увођења неког новог мањинског језика у службену употребу, јер је то раније већ урађено чак и уз мању процентуалну заступљеност мањинског становништва у укупној популацији.

Међутим, истовремено општине не могу ни сужавати постојећи круг језика у службеној употреби независно од процената учешћа припадника мањинске националне заједнице у укупном становништву на њиховој територији према резултатима последњег пописа, јер им то забрањује Закон о заштити права и слобода националних мањина генералном одредбом о стеченим мањинским правима, као и посебном одредбом према којој језик мањине остаје у службеној употреби у јединици локалне самоуправе, ако је у тренутку доношења Закона (26. фебруар 2002. године) био у службеној употреби.

На основу Одлуке Уставног суда, а у складу са овом обавезом, поступила је општина Апатин, где је у службеној употреби српски језик, али је у насељеним местима Купусина (са 78,8% Мађара) и Свилојево (са 58,1% Мађара) утврђена и службена употреба мађарског, а у Сонти (са 59,41% Хрвата) и хрватског језика и писма.

Хрватски језик уведен је у службену употребу и у граду Сремска Митровица за насељено место Стара Бингула (28,94% Хрвата), као и на територији насељених места Сот и Батровци – општина Шид.

Статутом града Панчева на територији града утврђена је службена употреба српског језика и ћириличног писма и службена употреба мађарског језика и писма у месној заједници Војловица и насељеном месту Иваново (39,96% Мађара), у Иванову и бугарског језика и писма (27,14% Бугара), у Банатском Новом Селу (27,71% Румуна) румунског, а у Јабуци (32,54% Македонаца) македонског језика и писма.

У граду Сомбору статутом је утврђена службена употреба хрватског језика и писма у насељеним местима Бачки Моноштор (52,11% Хрвата) и Бачки Брег (53,17% Хрвата).

Општине које нису ускладиле своје статуте са поменутом одредбом Покрајинске скупштинске одлуке су: Инђија (за Сланкаменске Винограде,



где Словаци чине 74,81% становништва) и Ириг (Добродол са 75,59% и Шатринци са 63,4% мађарског становништва).

Покрајинска скупштинска одлука о ближем уређивању појединих питања службене употребе језика и писама националних мањина у АПВ предвиђала је да су јединице локалне самоуправе у којима су у службеној употреби језици и писма мањинских националних заједница, дужне да у оквиру општинске управе оснују службу за преводилачке послове. Постојала је могућност да из разлога економичности и ефикасности више јединица локалне самоуправе оснују заједничку службу.

Ниједна јединица локалне самоуправе на територији АПВ нема посебно систематизовану и формирану службу за преводилачке послове (са изузетком Суботице, са три запослена преводиоца), нити постоје заједничке преводилачке службе за више општина. У случају потребе се (ређе) ангажују професионални тумачи и преводиоци, а чешће запослени из других служби управе (без накнаде), где се јавља проблем аутентичности и квалитета превођења.

Готово сви органи који у свом раду обезбеђују право на службену употребу мањинских језика суочени су с финансијским проблемима, јер тај задатак представља додатни трошак органа, али се тај моменат не узима у обзир приликом планирања средстава потребних за њихов рад. Начин финансирања органа је исти и на територији оних јединица локалне самоуправе где ниједан мањински језик није у службеној употреби и у оним јединицама у којима је и неки мањински језик у службеној употреби, и који због тога имају повећане издатке за превођење, инсталирање одговарајућих рачунарских програма, обезбеђивање двојезичких образаца, стручног усавршавања запослених и слично. Све досадашње иницијативе и предлози упућени надлежним министарствима ради системског решавања финансирања вишејезичности у јединицама локалне самоуправе нису уродили плодом.

У појединим јединицама локалне самоуправе на територији АПВ у којима су језици и писма националних мањина у службеној употреби, актом о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, као услов за запошљавање код одређеног броја извршилаца прописано је и познавање језика мањинске националне заједнице који је у службеној употреби.

## УПОТРЕБА ЛИЧНОГ ИМЕНА ПРИПАДНИКА МАЊИНСКИХ НАЦИОНАЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА И ИЗДАВАЊЕ ЈАВНИХ ИСПРАВА

Мада употреба личног имена не спада директно у домен службене употребе језика, она ипак има извесну конотацију нарочито када је реч о именима припадника националних мањина. Члан 9. став 1. Закона о заштити права и слобода националних мањина прописује да припадници националних мањина имају право на слободан избор и коришћење личног имена и имена своје

деце, као и на уписивање ових личних имена у све јавне исправе, службене евиденције и збирке личних података на писму и по правопису свог језика. Ако је у поменутиим евиденцијама лично име припадника националне мањине уписано у изворном облику, оно ће се на исти начин уписати и у јавне исправе (личне исправе, изводе из матичних књига и сл.) које му се издају, независно од језика и писма обрасца јавне исправе. Овим се не искључује уписивање личног имена и на српском језику и писму поред имена у изворном облику.

Закон о личној карти предвиђа да се у образац личне карте подаци о презимену и имену уписују у изворном облику, онако како су уписани у изводу из матичне књиге рођених. Подаци о презимену и имену припадника националних мањина паралелно се уписују и по српском правопису и писму (чл. 9. ст. 3).

Наша пракса код уписивања личних имена је и до сада била веома различита и јављали су се проблеми, нарочито у национално хетерогеним подручјима, како због непостојања посебног закона, тако и због честих промена прописа који нису обухватили све могуће животне ситуације. Питање личног имена регулисано је републичким Породичним законом, у којем је предвиђено да родитељи имају право да се име детета упише у матичну књигу рођених и на матерњем језику и писму једног или оба родитеља. Закон о матичним књигама (члан 17) уређује да се упис личног имена припадника националне мањине примарно врши на мањинском језику и правопису, уз паралелан упис на српском језику и ћириличком писму. Упутство о вођењу матичних књига и образаца матичних књига<sup>19</sup> је прописивањем образаца извода из матичних књига ставило ван снаге Покрајинску скупштинску одлуку о вишејезичким образцима извода из матичних књига и начину уписа у исте<sup>20</sup>. Нови образци су садржавали само превод рубрика на језике националних мањина исписан на полеђини. На интервенцију Покрајинског омбудсмана код Министарства за државну управу и локалну самоуправу, 2011. године измењено је упутство и уведени заиста вишејезички образци извода, те је на нов начин регулисан упис личног имена припадника националних мањина како у матичну евиденцију, тако и у образце извода из тих евиденција. У складу са новим Упутством, лично име детета, родитеља, супружника и умрлог припадника мањинске националне заједнице уписује се у матичну књигу на мањинском језику и писму после уписа на српском језику ћириличним писмом, испод њега, истим обликом и величином слова. Ако је у матичну књигу лично име уписано и на језику и писму националне мањине, у извод из матичне књиге лично име се у изворном облику уписује после уписа личног имена на српском језику ћириличним писмом, испод њега истим обликом и величином слова. У јединицама локалне самоуправе у којима је статутом утврђено да је у службеној употреби и мањински језик, образци извода из матичних књига се штампају и двојезично. Текст рубрика на језику и писму припадника националне заједнице исписује се испод текста на српском језику, истим обликом и величином слова.

<sup>19</sup> „Сл. гласник РС“, бр. 109/09, 4/2010, 10/2010, 25/2011.

<sup>20</sup> „Сл. лист АПВ“, бр. 1/01 и 18/09.

Запослени у органу који издаје јавну исправу дужан је да укаже припаднику националне мањине на његово право да тражи да му се јавна исправа изда двојезично, односно на двојезично одштампаном обрасцу. Према једној анкети спроведеној у локалним самоуправама може се закључити да је у већини јединица локалне самоуправе на територији АПВ обезбеђено обавештавање странака – припадника националних мањина о томе да јавне исправе могу добити и на двојезичком обрасцу. Најчешће је реч о обавештењима у писменој форми, истакнутим на огласној табли, мада се обавештења дају и усмено. Међутим, неке странке и поред тога нису у довољној мери информисане о својим правима. Нажалост, бележе се и случајеви да се странка наговара да промени своје (мањинско) име уз образложење „да себи не компликује ствари“, да ће јој тако бити једноставније. Такође, често се изворни облик имена неправилно транскрибује слово по слово, не водећи рачуна о гласовном значењу слова, а самим тим ни о правилном изговору мањинских личних имена.

У области образовања, сведочанства о стеченом образовању, када је настава извођена на језику националне мањине, на захтев припадника националне заједнице, издају се и на његовом језику. Поменуте одредбе се поштују. Дневници, ђачке књижице и сведочанства штампају се двојезично.

## ИСПИСИВАЊЕ ЈАВНИХ НАТПИСА И НАЗИВА

Закон о службеној употреби језика и писама предвиђао је да се називи места, називи улица и тргова, називи органа и организација, саобраћајни натписи, обавештења и упозорења за јавност и други јавни натписи исписују и на језицима народности, при чему се географски називи и властита имена садржани у јавним натписима исписују на језику народности у складу с правописом тог језика, али се не могу замењивати другим називима и именима. Ова одредба је различито тумачена, углавном на уштрб правилне употребе мањинских језика, али је каснијим изменама модификована и усклађена са Законом о заштити права и слобода националних мањина, који предвиђа исписивање имена и назива на језику националне мањине, према њеној традицији и правопису.

Табле са називима органа локалне самоуправе у срединама где су и мањински језици у службеној употреби углавном су исписане и на тим језицима, али дешава се да није исписан традиционални назив седишта на језику националне заједнице. Прописи о обавезном истицању вишејезичких табли су најчешће кршени код подручних јединица републичких органа, организација и институција.

Прописи се најчешће не поштују код исписивања назива улица и тргова. У неким насељеним местима (нпр. Куцура, Житиште, Торак) називи улица и тргова су исписани на кућним бројевима. Са изузетком неких мањих места, не могу се уочити јединствена правила приликом исписивања ових назива. Могу се пронаћи и старије и новије табле које су исписане различито на једном

и на другом крају улице. Негде су називи улица и тргова, односно насељених места, исписани и на латиничном писму које у тим срединама није у службеној употреби (Кула, Руски Крстур, Кикинда, Михајлово, Зрењанин итд.). У Новом Саду не постоји ниједна табла с називом улице која је исписана на свим језицима који су у службеној употреби. Уредбом о утврђивању кућних бројева, означавању зграда бројевима и означавању назива насељених места, улица и тргова<sup>21</sup> установљена је дужност Републичког геодетског завода да постојеће табле са називима насељених места, улица и тргова, које нису израђене у складу са овом уредбом, замени у року од 15 година од дана ступања на снагу уредбе. Тај рок ускоро истиче, а урађено је врло мало.

Традиционалне називе градова, општина и насељених места на језику и писму националне мањине утврдили су национални савети мађарске, румунске, словачке и хрватске националне мањине, а русинске називе утврдило је Извршно веће АПВ, и сви они су објављени у „Службеном листу АПВ“.

На већини табли које се налазе на улазу у насељено место, а које су постављене ранијих година, евидентна је разноликост (и најчешће неправилност) у исписивању. На новијим таблама се у пуној мери поштују одредбе о службеној употреби језика и писама националних заједница у тим срединама (Суботица, Зрењанин, Сомбор, Бечеј, Бачка Паланка, Нови Итебеј и др.), али често долази до њихових оштећења на мањинском или на српском језику.

Ни Закон о службеној употреби језика и писама, као ни Закон о заштити права и слобода националних мањина не бави се језиком интернет презентација, односно званичних сајтова општинских, градских, покрајинских и неких републичких органа на територији АПВ. Иако је српски језик и ћирилично писмо у службеној употреби у свим јединицама локалне самоуправе, интернет странице појединих јединица локалне самоуправе су исписане само на српском језику латиничним писмом. Мађарски језик и писмо су у службеној употреби у 31 јединици локалне самоуправе, а само 12 има интернет странице на том језику, на словачком три, румунском две. Град Суботица поседује сајт на хрватском језику. На русинском и чешком језику не постоје званичне странице локалних органа.

## НАДЗОР НАД ПРИМЕНОМ ПРОПИСА О СЛУЖБЕНОЈ УПОТРЕБИ ЈЕЗИКА И ПИСАМА

Законом о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине предвиђено је да Војводина, преко својих органа, у складу са законом којим се уређује службена употреба језика и писама, врши инспекцијски надзор. Овај поверени посао врши Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине-националне заједнице.

---

<sup>21</sup> „Сл. гласник РС“, бр.110/2003.

Секретаријат врши редовни, контролни и ванредни надзор код покрајинских органа и организација, у локалним скупштинама, извршним и управним органима и јавним предузећима. Проверава се исписивање назива у складу са законом, исписивање обавештења у пријемним канцеларијама и шалтер салама, могућности комуникације на језику и писму националне мањине, издавање двојезичких или вишејезичких потврда и извода, исписивање назива насељених места, улица и тргова.

Израђују се периодични извештаји о извршеном инспекцијском надзору, али и о броју издатих двојезичких извода и уверења из матичних књига, извода из књиге држављана, те броју првостепених управних поступака у области промене личног имена, промена уписа личног имена у матичне књиге и исправке у матичним књигама, вођених на језицима националних мањина у области личних стања грађана на територији општина и градова у АПВ.

## ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Важећи прописи којима је уређена област службене употребе језика и писама пружају гаранције за опстанак и развој службене употребе мањинских језика и писама. У 39 војвођанских градова, односно општина, у службеној употреби је један језик или више језика националних мањина, међутим, у пракси се у већини тих средина права у вези са службеном употребом језика не могу довољно ефикасно остварити. Поред формалних гаранција, у пракси понекад не постоје задовољавајући услови за обезбеђивање службене употребе мањинских језика услед кадровских и материјалних тешкоћа. Због неадекватне политике запошљавања правосудни органи и органи управе практично су остали без кадрова који познају језик националних мањина и који су оспособљени да комуницирају и воде поступак на тим језицима. Странке, свесне такве ситуације, у многим случајевима и не покушавају да остваре своја језичка права. С друге стране, и када су створени технички и кадровски услови за службену употребу мањинских језика, припадници неких националних заједница и даље користе српски језик, што указује на значајне разлике у потребама различитих националних заједница и на опште стање матерњег језика.

У срединама у којима је уведена службена употреба мањинских језика, управи и судству се институционално и даље не обезбеђују додатна средства за покривање увећаних издатака који су везани за вишејезичност у раду. Ти трошкови падају на терет поступајућих органа, па су они у неповољнијем положају у односу на сличне органе у једнојезичким срединама. Средства која за ове намене путем конкурса додељује Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине-националне заједнице нису довољна, те се питање финансирања мора системски решити, преусмеравањем дела пореских и других општинских прихода за те намене, односно узимањем у

обзир вишејезичности приликом планирања и одређивања средстава за рад подручних јединица централних власти.

Коришћење језика националних мањина пред органима управе све се ређе примењује. Томе доприноси, с једне стране, однос органа власти који немају изграђене капацитете за равноправну употребу свих језика који су у службеној употреби на њиховом подручју и који не подстичу коришћење мањинских језика, али и тежња странака да се управни поступак што брже и једноставније оконча. Ако се постави захтев за употребу мањинског језика, то се неретко тумачи као намера странке да се поступак одуговлачи како би се одложило доношење одлуке која је за њу неповољна.

Службена употреба мањинских језика пред судовима остварује се кроз вођење судског поступка на језику националне заједнице или, када се поступак не води на том језику, његовим коришћењем у поступку. Вођење судских поступака на језицима националних мањина, као и употреба ових језика у судским поступцима уздигнути су на ниво Уставом загарантованих права, с тим што постоје извесне разлике у њиховој конкретизацији.

Нова организација судства утицала је на могућност вођења поступка и на језику националне заједнице који је у службеној употреби. Велики број општинских судова на територији АП Војводине, у којима је језик националне заједнице био у службеној употреби престао је да постоји у том својству и постао је судска јединица неког од основних судова. Иако је и у новим околностима задржана могућност да се поступак у судској јединици води на језику националне заједнице, питање је, да ли је и у седишту основног суда могуће водити поступак на језику националне заједнице који је у службеној употреби у једној од његових судских јединица.

Разлози због којих је мали број судских поступака који се воде на језику мањинске националне заједнице су различити. Поред законских ограничења, томе доприноси и недостатак кадрова, јер код нас нису развијени настава, учење и усавршавање правне терминологије на мањинским језицима. Томе треба додати да се закони више не објављују на језицима националних мањина и једино од материјалних могућности националних савета зависи да ли ће у полу-приватном аранжману успети да обезбеде превођење макар оних најважнијих републичких прописа. Уз то, с обзиром на чињеницу да се списи (записници, одлуке) у првостепеним поступцима који се воде на језику националне мањине израђују двојезично, ово додатно усложњава поступак. Генерално, странке одвраћа и законска немогућност вођења другостепених судских поступака на мањинском језику, па руковођене жељом да до правде дођу што је могуће пре, и не истичу захтев да се поступци воде на њиховом језику.

Скроман допринос побољшању стања у области службене употребе језика и писама значи додела бесповратних буџетских средстава за суфинансирање пројеката усмерених ка унапређивању вишејезичности у раду органа и организација у војвођанским градовима и општинама у којима је у службеној употреби и неки језик националних мањина.

*Zoran Pavlović*

## OFFICIAL USE OF MINORITY LANGUAGES AND SCRIPTS

### S u m m a r y

By ratifying international documents related to minority rights in terms of language, education, public information, cultural and other activities, their provisions have become part of our country's internal legal order, which, together with bilateral agreements on the protection of minorities with neighboring countries, provide a constitutional protection framework. National legislation deals / is engaged with this issue of the right to officially use minority languages through the right to the cultural autonomy of national minorities and the right to the official use of languages and scripts, but without a certain hierarchy in the application of certain laws. Encouraging and assisting in the preservation and development of multilingualism, the official use of languages and scripts of national minorities in proceedings before different authorities is an important procedural law. In addition to Serbian language and Cyrillic alphabet, the languages of minority national communities that are in official use in the territory of 39 cities and municipalities in the Autonomous Province of Vojvodina are the following: Hungarian, Slovak, Romanian, Ruthenian, Croatian, Czech, Macedonian, Montenegrin and Bulgarian. The language of internet presentations in Cyrillic script and in minority scripts represents a topic that will be dealt with by the competent authorities during the implementation of supervision over the law enforcement.

*Keywords:* the legal framework for protection, right to official use, language of internet presentation





# ЗАШТИТА МАЊИНСКОГ НЕМАТЕРИЈАЛНОГ КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПРИЛИКЕ И ПРЕПРЕКЕ<sup>1</sup>

МИЛОШ МИЛЕНКОВИЋ\*

А п с т р а к т. – Нематеријално културно наслеђе (НКН) представља скуп кључних веровања и пракси која симболизују културни идентитет одређене друштвене групе, по правилу са етничким, односно религијским предзнаком. Основни оквир (проучавања и) заштите НКН на глобалном нивоу јесте Конвенција о његовом очувању, коју је Унеско усвојио 2003. године, а Србија ратификовала 2010. године. Етнолошко-антрополошка истраживања показују да етничке и конфесионалне заједнице широм света, па тако и у Републици Србији, елементе нематеријалног културног наслеђа доживљавају не само као симболе, већ и као објективне маркере сопственог идентитета и кључна места кохезије и континуитета својих заједница. Унеско препушта државама-потписницама да осмисле сопствену мрежу заштите НКН што, како показује компаративна пракса, доводи преваходно до заштите већинског наслеђа. Усмерена истраживања посвећена примени етнологије и антропологије на домен етнополитике показују да представници мањинских заједница доживљавају подзаступљеност елемената њиховог НКН као облик културне репресије. У том смислу, заштита НКН није тек пуко стручно и техничко питање већ потенцијално осетљиво политичко, правно, безбедносно и економско питање које захтева континуирану сарадњу и бригу наших научно-истраживачких организација и институција јавне управе и локалне самоуправе. У овом предавању излажу се значајнији до сада уочени проблеми, откривени у вези са заштитом мањинског НКН у Србији и промишљају прилике и начини да се она из мултикултурног семена раздора преобликује у интеркултурни мирнодопски инструмент.

*Кључне речи:* нематеријално културно наслеђе, културни идентитет, националне мањине, културна права, Унеско

Република Србија је 2010. године ратификовала Конвенцију о очувању нематеријалног културног наслеђа (НКН) Организације Уједињених нација за образовање, науку и културу (Унеско), усвојену 2003. године.<sup>2</sup> Тиме је

---

<sup>1</sup> Резултат рада на пројекту „Идентитетске политике Европске уније – прилагођавање и примена у Републици Србији“ (177017) Министарства просвете, науке и технолошког развоја на Филозофском факултету Универзитета у Београду.

\* Универзитет у Београду – Филозофски факултет, Одељење за етнологију и антропологију. Етнолошко-антрополошко друштво Србије. [milmil@f.bg.ac.rs](mailto:milmil@f.bg.ac.rs)

<sup>2</sup> Закон о потврђивању Конвенције о очувању нематеријалног културног наслеђа. „Сл. гласник РС – међународни уговори“, бр. 1/2010.

преузета међународна обавеза истраживања, заштите и промоције НКН, представљеног тзв. „елементима“ који се селекују на државном нивоу. Унеско НКН дефинише на исти начин на који културно-историјске науке дефинишу културни идентитет, као скуп знања, веровања и обичајних пракси карактеристичних за одређену заједницу, укључујући језик. Иста дефиниција примењена је и приликом имплементације Конвенције у Републици Србији, поверене мрежи заштите НКН коју чине институције и појединци из области етнологије и културне антропологије, етномузикологије, етнологистике и фолклористике.<sup>3</sup>

Као скуп веровања и пракси које чине срж идентитета неке заједнице, НКН је динамичан систем, који се преноси с генерације на генерацију, делимично се трансформишући током тог процеса, бивајући осмишљаван и преосмишљаван од стране група и појединаца у односу према природној средини, сопственој историји, другим заједницама, држави, међународној заједници, компанијама и цивилном друштву. Оно не представља искључиво оквир у којем се људска креативност и културна разноврсност изражавају, како то Унеско дефинише својом сродном Конвенцијом о заштити и унапређењу разноликости културних израза<sup>4</sup>, већ и за своје носиоце и за припаднике других заједница, важи као скуп објективних маркера идентитета и његовог континуитета. У том смислу, заштита НКН је посебно погодна да прошири и постепено надомести стандардне праксе уграђене у мултикултурни модел политике идентитета, које су према налазима истраживања широм друштвених наука и хуманистичких дисциплина углавном штетне.<sup>5</sup>

Ипак, заштита НКН представља и веома плодно поље за идентитетску есенцијализацију и политичку инструментализацију. Социокултурна антропологија програмски је критички оријентисана према есенцијализацији културних идентитета и репресији према мањинским популацијама од стране оних које су већинске, односно према репресији над појединцима унутар заједница, како мањинских тако и већинских, „у име“ културе или идентитета.<sup>6</sup> У том смислу, антрополошко тумачење Унесковог приступа идентитету симболизованог наслеђем које се конституише чином избора, које неко може да изабере и заштити (али и да не изабере, искључи и тиме потисне), по правилу би требало да је негативно и изузетно критично. Ранија строго антрополошка читања тако постављеног система и јесу понуђена у распону од резервисаног приговарања

<sup>3</sup> Основни подаци о мрежи заштите НКН доступни су на интернет страници Центра за нематеријално културно наслеђе Србије: <http://nkns.rs/>.

<sup>4</sup> <http://zaprokul.org.rs/wp-content/uploads/2015/03/Convention.pdf>. Ова верзија укључује и смернице за спровођење.

<sup>5</sup> Goran Bašić, *Vodič za kreiranje inkluzivnih kulturnih politika: U Novom Pazaru, Sjenici i Tutinu*, Novi Pazar: Damad, 2014; Ilija Vujačić, *Deset godina nove manjinske politike u Srbiji*, *Politička misao* 2012, 49 (2), str. 150–165.

<sup>6</sup> Elizabeth Zechenter, *In the Name of Culture: Cultural Relativism and the Abuse of the Individual*, *Journal of Anthropological Research* 1997, 53(3), str. 319–348.

до отвореног супротстављања.<sup>7</sup> Антропологија, традиционално опрезна према инструментализацији идентитета, Унесков пројекат у већини тумачи као још један вид злоупотребама подложне есенцијализације традиције. Не негирајући потенцијалну корист, антрополошка критика ипак се усмерава на већ уочену или потенцијално препознату штетност ретрадиционализације. У том смислу, строго антрополошко читање Унесковог пројекта глобалног очувања културне разноврсности доживљава га као оквир који легализује и легитимизује подређивања људских права колективним, културним правима заједница.<sup>8</sup>

Међутим, ако га сагледамо кроз мирнодопску призму, Унесков пројекат нам нуди и бројне прилике које без њега не бисмо имали на располагању. Међу њима је најважнија могућност стављања колективног идентитета у службу стабилности и развоја. Позитивно конотирајући наслеђе осмишљавањем инструмената који га чине предметом поноса и наде (попут листи елемената и њихове међународне медијске и образовне промоције), Унеско је понудио модел који наслеђе чини савременим, повезаним с политиком и економијом, дакле, ка миру и благостању оријентисану интерпретацију колективног идентитета, сасвим супротну политичким и ратним злоупотребама на које смо навикли. Повезујући добробит заједнице (на међународном, државном, регионалном или локалном нивоу) с њеним идентитетом, преко туристичких, образовних, забавних и других конструктивних употреба идентитета, Унесков модел је већинским и мањинским популацијама широм човечанства понудио оквир у којем своје идентитете не морају више да доживљавају као ривалске, већ као скупове наслеђа који се могу заједно чувати и штитити. И, што је најважније за основну тему нашег скупа, Унеско је понудио модел којим традиција, у начелу кочница модернизације и напретка у остваривању људских права, постаје управо њихов главни покретач.

Ипак, у савременој српској консеквенцијалистички оријентисаној етнологији-антропологији, која настоји да помири културно-историјски карактер етнологије и социјално-теоријски карактер антропологије, деконструкција културних митова, укључујући ту и саме нације, није нужно приоритет, у поређењу с последицом какву Унеско нуди уместо тога – мир и стабилност. У том маниру, током последњих година предузета су истраживања која имају за циљ да неминовност есенцијализације идентитета од стране оних који у њих верују проуче са не нужно деконструктивистичких позиција, а налазе таквог проучавања примене заједно са носиоцима самог наслеђа. Приступајући овом проблему из позиције етнологије-антропологије схваћене као мултикултурне

<sup>7</sup> Thomas Hylland Eriksen, *Diversity versus difference: Neo-liberalism in the minority debate*. U zborniku radova *The Making and Unmaking of Difference* (uredili Richard Rottenburg, Burkhard Schnepel i Shingo Shimada), Bielefeld: Transaction, 2016, str. 13–36; Љиљана Гавриловић, *Поштрапа за особеношћу: Изазови и дилеме унутар концепција очувања и репрезентивања нематеријалног културног наслеђа*, Етноантрополошки проблеми 2011, 6 (1), стр. 221–234.

<sup>8</sup> Ian Hodder, *Cultural heritage rights: From ownership and descent to justice and well-being*, *Anthropological Quarterly* 2010, 83 (4), str. 861–882.

пропедеутике, академског менаџмента идентитета и интерне културне дипломатије<sup>9</sup>, стандардна антрополошка критика есенцијализације идентитета од стране самих заједница, за коју процењујемо да нема изгледа да допре до заинтересованих страна, замењена је циљаним мирењем с неминовношћу политичке инструментализације културних разлика од стране друштвених актера. У таквом читању, Унесков приступ видимо као мирнодопски инструмент изградње међуетничког помирења – не само као предмет за критичку деконструкцију, већ као начин на који ка миру оријентисано друштвено-хуманистичко академско поље може да допринесе остваривању културних права националних мањина *инклузивно а не и ривалски* у односу на институције којима у демократији доминира већинска популација. Овакав мирнодопски приступ етнологији, иначе злоупотребљаваној у ратнохушкачке сврхе, заснован је на идеји да проучавање култура има за циљ да саме културе повеже (а не да их завади) и да људе помири (уместо да их узнемирава). Спроведена усмерена основна истраживања, маниром примењене хуманистике, демонстрирају поткованост, обученост и намере српских етнолога-антрополога да проучавају, штите и промовишу културно наслеђе свих заједница у Републици Србији. У текуће етнолошко-антрополошке пројекте који су усмерени на истраживање културних идентитета и културног наслеђа спадају пројекти Одељења и Института за етнологију и антропологију Филозофског факултета у Београду, Етнолошко-антрополошког друштва Србије, Етнографског института САНУ и Етнографског музеја у Београду: „Антрополошко проучавање Србије: од културног наслеђа до модерног друштва“, „Идентитетске политике Европске уније: прилагођавање и примена у Републици Србији“, „Трансформација културних идентитета у савременој Србији и Европска унија“, „Културни идентитети у процесима европских интеграција и регионализације“, „Дефинисање југословенског културног наслеђа“, „Културно наслеђе и идентитет“, „Мултиетничитет, мултикултуралност, миграције – савремени процеси“, „Стратегије идентитета – савремена култура и религиозност“, „Интер-дисциплинарно истраживање културног и језичког наслеђа Србије“, „Нематеријално културно наслеђе у мултиетничким заједницама Баната“, „Културни идентитети као нематеријално културно наслеђе“ и „Урбано културно наслеђе и религиозност у Србији“.

Ипак, основна препрека остварењу овако изгледне прилике свакако је перцепција о *идозасићуљености* елемената мањинског НКН као последици

<sup>9</sup> Милош Миленковић, *Антиројолоџија као мултикултурна пропедеутика у Србији: „Национална наука“, културна историја и друштвена надања*, у: Зборник радова Традиционално и савремено у култури Срба (уредила Драгана Радојичић), Посебна издања ЕИ САНУ, књ. 49, Београд: Етнографски институт САНУ, 2003, стр. 133–148; Исти, *Antropologija multikulturalizma: Od politike identiteta ka oživljanju kulturnog nasleđa*, Етнолошка библиотека, књ. 80, Београд: Odeljenje za etnologiju i antropologiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu i Srpski genealoški centar, 2010; Исти, *Повраћак наслеђу: Оглед из примењене хуманистике*, Етноантрополошки проблеми – монографије, књ. 3, Београд: Филозофски факултет и Досије студио, 2016.

стратешког игнорисања или етнополитички мотивисане злонамерности. Она је препозната и у литератури посвећеној проблемима примене Унескових концепата у пракси и од стране саме те организације. Реч је о препреци која је типска, структурно уграђена у саму дефиницију наслеђа и сам модел какав је глобално успостављен за његово очување на националном нивоу. Конвенцијом је, будући да представља само оквир за установљавање и организацију заштите НКН, националним државама поверено да у складу са сопственим приоритетима регулишу које наслеђе ће бити препознато као релевантно. Као последица таквог решења, државе су по правилу као репрезентативно наслеђе кандидовале елементе већинских популација. Овај проблем је већ препознат и о њему су вођене полемике, посебно с обзиром на чињеницу да ригидна примена система заштите може представљати асимилацију озваничену међународним уговорима.<sup>10</sup> Полемике су резултовале доношењем Оперативних смерница којима Унеско обавезује државе-потписнице на очување НКН свих својих грађана без обзира на етничке, религијске, језичке, расне и друге културне разлике.<sup>11</sup>

Током рада на поменутих етнолошко-антрополошким пројектима посвећеним нематеријалном културном наслеђу, које спроводе водеће научно-истраживачке и стручне институције за ту област, квалитативним истраживањем откривено је да делови мањинских популација поменути *йодзасйуйљеносй ййумаче као зайосйављање* од стране надлежних органа. У том смислу, ову перцепцију изостанка значајније заштите мањинског НКН испитали смо, посебно заинтересовани да откријемо да ли је у питању стратешка маргинализација (организовано институционално игнорисање) или се таквој перцепцији може пронаћи и неки други, мирнодопским циљевима примеренији разлог. Текућа истраживања показују да *йодзасйуйљеносй није йоследица ейничке дисйанце ниий йрсијрасносйи акйера сисйема зашйийише*, већ да разлоге томе треба потражити у ниском апсолутном броју заштићених елемената и недовољној информисаности мањинских представника из домена културе, образовања, науке и политике о примени Унескове методологије у Републици Србији. Резултати текућих истраживања упућују на закључак да су актери Мреже заштите спремни да приступе обради, номинацији и заштити елемената мањинског НКН.<sup>12</sup> На то додатно упућује и национално-територијални карактер недавне успешне номинације „кола из Србије“ а не само „српског кола“ на Репрезентативну листу нематеријалног културног наслеђа човечан-

<sup>10</sup> Richard Kurin, *Safeguarding Intangible Cultural Heritage: Key Factors in Implementing the 2003 Convention*, International Journal of Intangible Heritage 2007, 2, pp. 10–20; Marc Askew, *The magic list of global status: UNESCO, World Heritage and the agendas of states*, u: Heritage and Globalisation (uredili Sophia Labadi i Colin Long), London: Routledge, 2010, 19–44; Lucas Lixinski, *Selecting Heritage: The Interplay of Art, Politics and Identity*, The European Journal of International Law 2010, 22(1), pp. 81–100.

<sup>11</sup> <http://nkns.rs/wp-content/uploads/2013/02/operativne-smernice-2013.pdf>.

<sup>12</sup> <http://nkns.rs/cyr/okrugli-sto-nematerijalno-kulturno-nasledje-u-funkciji-odrzhivog-razvoja-lokalne-zajednice-na>.

ства, с јасном назнаком да је реч о културном елементу карактеристичном за многе заједнице.<sup>13</sup> Осим тога, а што је најважније, рад са представницима мањинских заједница сведочи о повећању њихове спремности да се укључе у процесе од којих могу да имају очигледну корист.<sup>14</sup>

Имајући у виду осетљив контекст међуетничких односа наслеђен из периода дисолуције Југославије, последњих година појачан повременом употребом идентитетских питања у форми билатералне додатне ЕУ-кондиционалности<sup>15</sup>, не чуди да је регулисање мањинског идентитетског питања и даље веома осетљиво. Имајући у виду да се државне, административне, етничке и културне границе никада не поклапају, монополски положај на „тржишту идентитета“ који је Унеско наменио државама-потписницама Конвенције, додатно компликује затечено стање и позива на промишљање начина на који је могуће очувати кључну улогу државе у процесу очувања наслеђа а истовремено омогућити да мањинско наслеђе буде адекватно заступљено у државним инвентарима и међународним листама. Један начин, препоручен поменутиим Смерницама, јесте активно укључивање мањинских заједница у систем очувања наслеђа, па и препуштање контроле тим заједницама над самим наслеђем. Али антрополошка и сродна истраживања упозоравају на чињеницу да ни у једној заједници не постоји сагласност око тога ко ће је заступати, нити ко је позван да бира елементе наслеђа који ће бити номиновани за заштиту на државном и међународном нивоу. Како бисмо превенирали могућност унутаркултурног тлачења одн. случајеве у којима се унутар самих мањинских заједница очување НКН претвара у сушту супротност онеме због чега је својевремено осмишљено, одлучили смо се за средњи пут. С тим циљем, започета је модификација постојећег државног система заштите, пажљивим и дуготрајним радом са самим заједницама, а у сарадњи са надлежнима из Мреже заштите, како би се и једни и други актери заштите мотивисали да укључе елементе мањинског НКН у обједињени државни Регистар. Тако он данас садржи и даље мали, мада с обзиром на претходно стање значајан, удео мањинских елемената, с тенденцијом повећања.

<sup>13</sup> <http://nkns.rs/cyr/kolo-na-uneskovoj-reprezentativnoj-listi-nematerijalnog-kulturnog-nasledja>.

<sup>14</sup> Милош Миленковић и Марко Миленковић, *Put ka uključivanju nacionalnih saveta nacionalnih manjina u inkluzivnu zaštitu kulturnog nasleđa – prilika koju ne treba propustiti*, Zbornik radova Istraživanje o kapacitetima lokalnih institucija kulture i stavovima građana/ki Sandžaka o načinima na koji se ostvaruje očuvanje, afirmacija i razvoj bošnjačke kulture i tradicije (priredila Tanja Azanjac), Beograd i Priboj: Ug Nova vizija, UG Ženska inicijativa i Agencija Insight. Ment, 2015, 3–10; Isidora Jarić, Valentina Sokolovska, Miloš Milenković i Marko Milenković. *Društveni i kulturni potencijal Roma u Srbiji: Ka novim politikama za inkluziju Roma 2015–2025*. Beograd: SUPRAM, 2015.

<sup>15</sup> Miloš Milenković and Marko Milenković, *Serbia and the European Union. Is the “Culturalisation” of Accession Criteria on the Way?* Zbornik radova EU Enlargement: Current Challenges and Strategic Choices, Europe plurielle/Multiple Europes, Vol. 50, (Uredio Finn Laursen), Bruxelles: Peter Lang Verlagsgruppe, 2013, 153–174.



*Miloš Milenković*

OPPORTUNITIES AND OBSTACLES  
TO MINORITY INTANGIBLE CULTURAL  
PROTECTION IN SERBIA

S u m m a r y

Intangible cultural heritage (ICH) is consisted of core set of symbols, beliefs and practices that are considered as key representations of cultural (ethnic, religious etc.) identity of a given social group. The global framework for ICH research and protection is UNESCO 2003 Convention for safeguarding of ICH, ratified by Serbia in 2010. According to its structure and policy, UNESCO holds nation states responsible for ICH safeguarding. Most national systems in the first years of implementation are mostly dedicated to the majoritarian heritage. As a consequence, minority ICH is underrepresented in national registers of nation states worldwide, including Southeastern Europe. Our own current research shows that many prominent minority representatives find this to be another form of identity suppression and points the conclusion that regular anthropological deconstruction of reality of identities is counter-indicative to the prevention of identity-based conflicts. Communities perceive their identities as objective and real and feel critical social theory approach to their customs and traditions, predominant in anthropology, is illegitimate or even offensive. It is concluded that it should be replaced with a much older, ethnological cultural-historical paradigm and coupled with more inclusive institutional set-up for heritage protection.

*Keywords:* intangible cultural heritage, cultural identity, national minorities, cultural rights, UNESCO



# ТРЕНДОВИ У ОБЛАСТИ ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ

ПЕТАР ТЕОФИЛОВИЋ\*

**А п с т р а к т.** – Последњих година у Србији се могу уочити извесни видови сужавања па и ускраћивања права националних мањина, не само на индивидуалном већ и на општем плану. Потоњи понекад произлазе из законских решења, а некада су последица њиховог рестриктивног тумачења, и представљају далеко озбиљнији вид ограничавања права јер се на тај начин успостављају основи и за њихово даље ограничавање у будућности, а понекад су засновани на произвољним и правно неутемељеним одлукама надлежних органа. У тексту су изнети примери таквих ограничавања мањинских права, пре свега права на самоуправу, уз критички осврт на основе и последице таквих видова ограничења права. У закључним разматрањима указује се на два главна извора тог вида сужавања права националних мањина, и на мере којима се такав тренд може сузбијати.

*Кључне речи:* националне мањине, колективна права националних мањина, образовање и обавештавање на матерњем језику, службена употреба језика, управни поступак

## УВОД

Корпус права националних мањина у данашњој Србији, што је најизраженије у изразито вишенационалној Аутономној Покрајини Војводини, развијао се током вишевековног заједничког живота бројних етничких група на заједничком простору. Права припадника националних мањина била су посебно нормативно уређена и заштићена у периоду након Другог светског рата, у време постојања Југославије као заједничке државе припадника великог броја народа и националних мањина. Забрана дискриминације по различитим основима (укључујући и националност), као и једнака доступност јавних функција, свима су биле гарантоване још Уставом ФНРЈ из 1946. године. Уставима СФРЈ из 1963. и 1974. године припадницима националних мањина додатно су гарантована и извесна посебна права у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе, а републичким уставима и законима могла су да буду гарантована и друга права припадника националних

---

\* Ванредни професор на Факултету за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатаић“ у Новом Саду, Универзитет „Унион“ у Београду

мањина. Права националних мањина су гарантована и каснијим уставима (уставом Србије из 1990, уставом СР Југославије из 1992. г. „малом“ уставном повељом Заједнице држава Србија и Црна Гора из 2003. г. и садашњим уставом Србије из 2006. г.). Обим и садржина ових права су крајем XX и почетком XXI века разрађивани законима, пре свега Законом о службеној употреби језика и писама<sup>1</sup>, Законом о заштити права и слобода националних мањина<sup>2</sup> и Законом о националним саветима националних мањина<sup>3</sup>.

И поред релативно дуге традиције у заштити и унапређењу права националних мањина, власти у Србији последњих година различитим потезима полако круне та права не испољавајући вољу да их ојачају или прошире. Чињеница да се не ради о усамљеним случајевима може да указује и на намеру постепеног сужавања мањинских права, или у најмању руку на индиферентност власти према томе да ли својим деловањем унапређују или уназађују мањинска права и поред изричите уставне одредбе да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати.<sup>4</sup> У овом тексту осврнућемо се на неке важније случајеве ограничавања мањинских права у последње време.

## 1. ПРИМЕРИ ПОТИСКИВАЊА ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

1.1. Право припадника националних мањина на обавештавање на матерњем језику између осталог подразумева и постојање медија који у потпуности или делом обављају информисање грађана (и) на једном или више језика мањинских националних заједница. Ову функцију су до почетка 2015. године у великој мери обављали локални медији који су своје програме емитовали одн. информације објављивали на неком од мањинских језика. Почетком протекле деценије је и код нас законом уведена забрана да локалне самоуправе и држава буду оснивачи медија, што је даље наметало потребу осмишљавања решења које ће довести до приватизације локалних медија уз задржавање њихове (некомерцијалне, али веома важне) функције информисања припадника националних мањина на њиховом језику. У два таласа приватизације локалних медија (почетком прошле деценије и 2015. године), највећи број локалних медија је приватизован а да при томе није била посвећена практично никаква пажња другом аспекту у том процесу – очувању њихове информативне функције, посебно на језицима националних мањина. Медији на језицима националних мањина су у овом погледу посебно рањиви јер су они у целини или делом вршили и функцију информисања припадника националних мањина која не

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94.

<sup>2</sup> „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.

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС и 55/2014.

<sup>4</sup> Устав РС, чл. 20, ст. 2.

доноси особите приходе али има несумњив јавни значај, док је с друге стране било лако предвидљиво да ће њихова приватизација, ако не буде спроведена пажљиво и уз осмишљавање начина који ће им омогућити да задрже и функцију обавештавања мањинских популација, раније или касније довести до напуштања концепта медија као јавног сервиса и њиховој комерцијализацији. Већина тих медија због ограниченог и углавном малог круга корисника углавном не може да функционише на тржишту (које након приватизације постаје практично главни начин финансирања редовног рада локалних медија) а да то не нашкоди вршењу њихове информативне функције. Након спроведене приватизације са већином медија на мањинским језицима догодило се управо оно на шта је раније упозоравано: они су махом комерцијализовани, неки су практично престали да делују, а информисање на мањинским језицима је углавном потпуно обустављено или сведено на симболичну меру. Последица је да припадницима националних мањина у многим местима више нису доступне информације у локалним медијима на њиховом матерњем језику, као што је то био случај претходних деценија, па су сада упућени на ретке преостале медије који и даље раде и на језицима националних мањина, на медије на већинском језику, на праћење иностраних програма или на информисање путем интернета или других алтернативних извора. „Медијска транзиција“ је спроведена на начин који је деградирао право припадника националних мањина да буду информисани на матерњем језику.

Иако није непосредно везан само за штампане медије на мањинским језицима, један другачији тренд може произвести или продубити њихов неједнак положај на тржишту. Наиме, захтеви одређених група да се заштити ћирилично писмо, присутни већ двадесетак година, понекад нису спојиви са људским правима и/или са принципом једнакости привредних субјеката на тржишту. Уз предлог да ћирилично писмо постане једино писмо у службеној употреби у свим контекстима, који за сада делује сувише радикално, у последњих годину дана у оптицају је и замисао да се медијима који се штампају на ћирилици обезбеде извесне бенефиције (нпр. кроз ниже порезе него за „латиничне“ медије) јер се претпоставља да ће, осим медија који се иначе штампају ћирилицом, бити и оних који ће из финансијских разлога одлучити да и они буду штампани ћириличним писмом. Ова поставка не узима у обзир да се већина штампаних медија на језицима националних мањина штампа латиницом као јединим писмом које користи већина националних мањина у Србији. Фаворизовање ћириличног писма на тај начин би, практично, довело до дискриминисања медија штампаних латиницом на тржишту јер би због мањих дажбина држави „ћирилични“ медији имали повољнију почетну позицију и положај на тржишту. Без олакшица и субвенција, које би по овој идеји добијали само медији који се штампају ћириличним писмом, медији на латиници били би у неравноправном положају и било би им додатно отежано деловање на тржишту у таквој конкуренцији, а могло би се очекивати и да би у таквом контексту неки од тих медија били принуђени да промене свој

начин рада и комерцијализују се да би опстали, науштрб остваривања своје функције јавног сервиса за припаднике националних мањина.

1.2. Објављивање Службеног листа АП Војводине на језицима у службеној употреби у покрајини, већ деценијама је обавезно по одговарајућим покрајинским прописима. Према важећој Покрајинској скупштинској одлуци о објављивању прописа и других аката,<sup>5</sup> акти покрајинских органа објављују се у Службеном листу АП Војводине који се, осим на српском, објављује и на језицима у службеној употреби у АП Војводини (мађарски, словачки, румунски, русински и хрватски језик). Службени лист АПВ на језицима у службеној употреби садржи превод изворних текстова аката са српског на остале језике у службеној употреби. Смисао превођења и објављивања аката покрајинских органа и на језике у службеној употреби је да се припадницима националних мањина које живе у Војводини омогући да се на свом матерњем језику упознају са садржином општих аката које доносе покрајински органи, али и са многим других материјалима који се објављују у Службеном листу а од значаја су за све становнике АП Војводине (нпр. одлуке о именовању и разрешењу покрајинских функционера, директора здравствених, социјалних, образовних, културних и других покрајинских установа, чланова управних и надзорних одбора покрајинских институција, акти којима се прихватају финансијски планови и извештаји покрајинских установа чији је оснивач АП Војводина и које такве извештаје подносе Скупштини АПВ, огласи, конкурси покрајинских секретаријата за доделу средстава за пројекте, решења о употреби средстава из покрајинских буџетских резерви, итд.). Дакле, објављивањем Службеног листа АПВ на језицима националних мањина у службеној употреби остварују се елементи више уставом гарантованих права националних мањина: право припадника националних мањина да буду обавештени на сопственом језику, право на коришћење сопственог језика и писма у службеној употреби, забрана дискриминације по основу националне припадности, посредно се утиче и на право на учешће у јавним пословима и ступање на јавне функције под једнаким условима као и остали грађани.<sup>6</sup>

Након деценија током којих је Службени лист АПВ у целини превођен на све језике у службеној употреби у АП Војводини, Скупштина АПВ је у јуну 2017. године донела одлуку којом се сужава обим онога што се објављује у издањима Службеног листа АПВ на језицима у службеној употреби.<sup>7</sup> Наиме, новим одредбама је садржина Службеног листа подељена на три дела: општи део (у ком се објављују општи акти Скупштине и Владе АПВ и других покрајинских органа и организација), посебни део (у ком се објављују појединачни акти тих органа), и огласни део (који садржи огласе, конкурсе, јавне позиве,

<sup>5</sup> „Службени лист АПВ“, бр. 54/2014.

<sup>6</sup> Сва набројана права су изричито гарантована чл. 75–77 и чл. 79 Устава РС.

<sup>7</sup> Покрајинска скупштинска одлука о измени и допунама покрајинске скупштинске одлуке о објављивању прописа и других аката, Службени лист АПВ бр. 29/2017.

оглашавање неважећих исправа и сл.), а у чл. 5. Одлуке убачен је нови став по ком се на језике националних заједница (мисли се на језике који су у службеној употреби) преводи само општи део Службеног листа. Као образложење за овакво сужавање садржине Службеног листа на језицима у службеној употреби наведено је да штампање тих издања касни због недовољног броја преводилаца, па постоји велики број непреведених службених листова.<sup>8</sup> Следи да је уместо предузимања одговарајућих мера ради испуњења своје обавезе и надокнађивања насталог заостатка којим би се омогућило ажурно и несметано уживање права припадника националних мањина на обавештавање на свом језику, актуелној покрајинској власти ово кашњење у превођењу послужило као повод да се ово право сузи, тачније – прекрши. Појединачни акти који се објављују у посебном делу Службеног листа АПВ, а најчешће се односе на изборе, именована и разрешења функционера на покрајинском нивоу, су и те како од значаја и за припаднике националних мањина. То још више важи за огласни део у којем се објављују конкурси и огласи за доделу средстава из покрајинског буџета за одређене пројекте (а теоретски и конкурси за одређена радна места и функције у покрајинским органима) за које су несумњиво заинтересовани и припадници националних мањина, извештаји бројних покрајинских установа (за чији квалитетан, законит и ефикасан рад, коришћење буџетских средстава и сл. интерес свакако имају и припадници националних мањина), и сл. Стога овакав потез покрајинских власти представља кршење не само права националних мањина на информисање (и то о питањима од неупитног јавног значаја), већ и њиховог права на равноправно учешће у управљању јавним пословима, па и облик дискриминације (у овом случају по националној основи). Овакви потези актуелних власти, којима се у основи крше и устав и релевантни закони, не доприносе јачању поверења и толеранције. Посебно забрињава то што се такво кршење права остварује произвољним сужавањем гарантованих права једним подзаконским актом, упркос изричитим уставним и законским гаранцијама, и што се на овај начин – интервенцијама на нормативном нивоу – потенцијално ствара једно суштински противправно стање које може да потраје и дуже време.

1.3. Након смене аутократског режима у Србији крајем 2000. године, започети су извесни кораци у правцу успостављања демократског уређења

---

<sup>8</sup> У образложењу предлога је наведено да касни превођење 110 „Службених листова“ на мађарски, 39 на словачки, 46 на румунски, 30 на русински и 75 издања на хрватски језик – в. Ержебет Марјанов, „Службени лист АП Војводине више се не преводи у целости“, Дневник, 7. август 2017. г., Нови Сад; <https://www.dnevnik.rs/politika/sluzbeni-list-ap-vojvodine-vise-se-ne-prevodi-u-celosti-07-08-2017> (сајту приступљено 12. новембра 2017). Иначе, од априла 2016. до јуна 2017. године, дакле током мандата садашњег сазива Скупштине АПВ и садашње покрајинске владе, објављено је укупно 73 броја „Службеног листа АПВ“, што сугерише да се највећи део заостатка у превођењу (осим на мађарски и, незнатно, хрватски језик) односи на службене листове издате у претходних нешто више од годину дана.



у Србији. У области права националних мањина убрзо је усвојен Закон о заштити права и слобода националних мањина који је прописивао да ће начин избора представника у националне савете националних заједница, као тела чија је основна функција остваривање права националних мањина на самоуправу у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе, бити уређено посебним законом. Формирање националних савета било је обављено по Правилнику о начину рада скупштина електора за избор савета националних мањина<sup>9</sup> који је био усвојен са циљем да се по њему изабере први национални савети националних мањина, с тим да је чл. 19. ст. 13. закона прописивао да ће изборна правила о избору националних савета бити прописана посебним законом. Закон о националним саветима националних мањина, који уређује и начин избора чланова националних савета, усвојен је тек 7,5 година касније, када је члановима готово свих до тада формираних националних савета већ истекао мандат, али је његово доношење, иако закаснило, омогућило избор нових чланова националних савета.

По доношењу овог закона Уставном суду Србије поднето је више иницијатива за оцену уставности већег броја његових одредаба. Уставни суд је покренуо поступак оцене уставности по неким од њих, углавном по оним које су се односиле на надлежности националних савета, и 2014. године је донео одлуку у којој је нашао да десет чланова закона делимично или у целини нису у сагласности с уставом.<sup>10</sup> Образложење појединих ставова Суда, међутим, даје повода за расправу због последица које по обим и садржину права националних мањина следе из њих. Једно од спорних питања везано је за став Уставног суда који, позивајући се на јединство правног поретка, на „мала врата“ уводи рангирање закона по хијерархији за које у самом Уставу РС не постоји никакав основ. Наиме, Уставни суд развија доктрину (већ примењену у неким ранијим одлукама Уставног суда, што је не чини мање спорном) о „системским“ законима (којима се на системски, целовит начин уређује одређена област) као законима са којима други закони који уређују поједина питања из исте области али не и целу ту област, морају бити у сагласности. Изложено схватање подразумева да међу законима, који су у домаћем правном систему једнаке правне снаге, ипак постоји хијерархија која би, према том ставу, зависила од обухвата материје регулисане конкретним законом. Такав став је крајње дубиозан јер се не заснива на уставом утврђеној хијерархији правних аката; наиме, сви закони су исте правне снаге, па увођење хијерархије међу њима представља стварање, а не само тумачење права. Оно што додатно доводи у питање исправност таквог става је чињеница да је Уставни суд на њему засновао одлуку о несагласности са Уставом више одредаба Закона о националним саветима националних мањина. Између осталог, Суд је на основу таквог креативног приступа нашао да одредбе Закона о националним саветима по којима и национални савети учествују у именовању органа управљања

<sup>9</sup> „Службени лист СРЈ“, бр. 41/2002.

<sup>10</sup> Одлука Уставног суда Републике Србије број IУз-882/2010 од 16. јануара 2013.

јавних сервиса нису у сагласности са Уставом јер нису усаглашене са Законом о радиодифузији који не прописује такво учешће националних савета (иако би се питање сагласности са Уставом могло поставити и у погледу Закона о радиодифузији, управо због тога што њиме нису прописана никаква овлашћења националних савета у области јавног информисања).<sup>11</sup> Суд је такође нашао да није у сагласности са Уставом овлашћење националних савета да дају претходну сагласност на избор директора образовних установа у којима се настава у већини одељења изводи на језику националне мањине или које су од посебног значаја за националну мањину, јер би давање претходне сагласности представљало својеврсно право националног савета на вето и у образовним установама које похађају и припадници других националних заједница (по Уставном суду учествовање савета у одлучивању о овим питањима своди се на консултације са надлежним органима), и стога што нигде нису прописани критеријуми за утврђивање које установе су од посебног значаја за неку националну мањину. Применом сумњивог критеријума (да ли је закон системски или није) као основа за оглашавање неуставним извесних одредаба закона суд је, фактички, у извесној мери сузио колективно право националних мањина на самоуправу у области јавног информисања и образовања.

1.4. Употреба службеног језика и писма у управном поступку је раније била једно од 12 основних начела управног поступка. Нови ЗУП је, међутим, више не уврштава у основна начела поступка, већ је нормира делом у чл. 4. а неке њене аспекте уређује у делу о заступању у управном поступку.<sup>12</sup> Иако више није међу начелима, право на употребу језика и писма сада је уврштено међу уводне одредбе које имају општи значај (слично као и начела), па је с те стране оно и даље тесно повезано са неким од начела као неопходно средство за њихово реализовање (нпр. са начелом заштите права странака и остваривања јавног интереса, или права странке на изјашњавање), па се повреда права на употребу језика и писма може истовремено испољити и као повреда тих других начела.

<sup>11</sup> У издвојеном мишљењу, судија Картаг-Одри навела је да касирањем одредбе о праву националних савета да учествују у именовању органа јавних сервиса члан 75. Устава за неке националне мањине постаје лишен садржине у делу који се тиче права на обавештавање на мањинском језику у службеној употреби. – Ibid., стр. 63.

<sup>12</sup> У Србији, у којој се дуго поштовала мултијезичност (што се између осталог огледа и на праву припадника националних мањина да се поступци пред државним органима воде и на мањинским језицима који су у службеној употреби), ово начело је новим ЗУП-ом избачено из управног поступка. Већина држава или њихових јединица насталих распадом СФРЈ, употребу језика и писма у управном поступку и даље задржава као једно од основних начела управног поступка – в. чл. 14. Закона о опћем управном поступку Хрватске, Народне новине бр. 47/09; чл. 15. Закона о општем управном поступку Црне Горе, Сл. лист ЦГ, бр. 60/03; чл. 18. Закона о управном поступку БиХ, Сл. гласник БиХ, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13; чл. 16. Закона о управном поступку Федерације БиХ, Сл. новине Федерације БиХ, бр. 2/98 и 48/99; чл. 16. ЗУП-а Републике Српске, Сл. гласник РС, бр. 13/2002.

ЗУП у уводним одредбама прописује да је у управном поступку у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо, а латинично писмо на начин утврђен законом. На подручју где је језик националне мањине у службеној употреби, поступак се води и на језику и уз употребу писма те националне мањине, у складу са законом.<sup>13</sup> Језик националне мањине у службеној употреби се не сматра страним језиком јер се на стране језике примењују друга правила. Стога је потребно правити разлику између ситуација када се поступак *води* на мањинском језику у службеној употреби, и оних када се у поступку учесницима омогућава коришћење тумача. У првом случају се све радње поступка и комуникација између органа и странака одвијају на неком од мањинских језика који је у службеној употреби у органу који води поступак. Сва писмена и сва документа се преводе и на српски језик, али сам поступак одвија се на мањинском језику (а не на српском уз коришћење услуга тумача). Друга је ситуација када у поступку учествује лице чији језик није у службеној употреби пред тим органом (страни држављанин, или домаћи држављанин који је припадник националне мањине чији језик није у службеној употреби): ЗУП прописује да се тада поступак води на српском језику, а лицима која га не разумеју се на њихов захтев обезбеђује тумач који им омогућава да прате поступак и учествују у њему на свом језику и писму, односно другом језику и писму који разумеју.<sup>14</sup>

Потоња одредба је формулисана лошије него у ранијем ЗУП-у јер не прави разлику између учесника у поступку који су страни држављани и не разумеју ни српски ни језик националне мањине у службеној употреби на ком се конкретни поступак евентуално води, од оних који су држављани Србије али су припадници неке од националних мањина чији је језик у службеној употреби.<sup>15</sup> Наиме, у појединим територијалним јединицама Србије је, уз српски језик, у службеној употреби и више језика националних мањина (нпр. у Аутономној Покрајини Војводини, у поступцима пред покрајинским органима, уз српски језик, у службеној употреби је још пет језика националних мањина, а и у појединим јединицама локалне самоуправе је у службеној употреби још два или више језика националних мањина). Када у поступку, као странка, учествује страни држављанин поступак неће бити вођен на њеном матерњем

<sup>13</sup> ЗУП РС, чл. 4.

<sup>14</sup> ЗУП РС, чл. 55. ст. 1.

<sup>15</sup> Упореди чл. 4. и чл. 55. ст. 1. ЗУП-а из 2016. г. са чл. 16. ЗУП-а из 1997. г. који је гласио: Употреба језика и писма у поступку Члан 16.

(1) Орган води поступак на српском језику екавског или јекавског изговора и у том поступку користи ћирилично писмо, а латиничко писмо – у складу са законом. На подручјима на којима је, у складу са законом, у службеној употреби и језик одређене националне мањине, поступак се води и на језику и уз употребу писма те националне мањине.

(2) Ако се поступак не води на језику странке, односно других учесника у поступку, који су држављани Републике Србије, обезбедиће им се преко тумача превођење тока поступка на њихов језик, као и достављање позива и других писмена на њиховом језику и писму.

(3) Странке и други учесници у поступку који нису држављани Републике Србије имају право да ток поступка прате преко тумача и да у том поступку употребљавају свој језик.

језику – то лице имаће право да захтева тумача, одн. да му се ток поступка и с њим повезана обавештења преводе на језик одн. писмо које разуме да би био у могућности да прати поступак и учествује у њему. Међутим, када у поступку пред неким органом управе учествују две странке које су држављани Србије али говоре различитим мањинским језицима (нпр. румунским и мађарским), који су у службеној употреби у тој територијалној јединици, поступак пред надлежним органом не може бити вођен на оба та језика већ ће, према Закону о службеној употреби језика и писма, надлежни орган на захтев странака поступак водити на једном од њих о којем се странке сагласе, или ће језик поступка одредити надлежни орган. Ранијим ЗУП-ом било је прописано (чл. 16. ст. 2.) да тада друга странка има право на превођење тока поступка на њен језик преко тумача и на достављање писмена на њеном језику и писму без икаквих додатних услова. Међутим, по одредби важећег ЗУП-а произлази да ће та странка имати право на тумача само *ако не разуме српски језик*. Странка – припадник националне мањине – може разумети српски језик, али не довољно добро да би могла да учествује у поступку равноправно са странком на чијем се језику поступак води. Осим тога, чак и ако учесник у поступку одлично разуме и говори српски језик то му без преводиоца неће бити ни од какве помоћи ако се поступак води на неком другом мањинском језику који је у службеној употреби. Дакле, сама чињеница да се поступак не води на језику странке или другог учесника требало би да буде довољна да они имају право на преводиоца, без обзира на познавање српског језика. Делује да је законодавац „заборавио“ да су у Србији осим српског, у службеној употреби и други језици. Службена употреба језика и писма, уређена Уставом РС и законима који су *lex specialis* у погледу језика поступка у односу на ЗУП, није питање добре воље тренутног скупштинског сазива; одредба важећег ЗУП-а требало је да обухвати и случајеве када странка или учесник у управном поступку који су држављани Србије не разумеју српски, *односно други језик у службеној употреби на којем се води конкретни управни поступак*. Стога, у поређењу са напред цитираним одредбама ранијег ЗУП-а, као и са Законом о службеној употреби језика и писма, решење у новом ЗУП-у без сумње сужава права странака и других учесника у управном поступку по овом питању, уместо да тежи да обезбеди услове за примену важећих прописа који уређују питање службене употребе језика, што постаје својерстан забрињавајући тренд.

Уз условљавање права на тумача непознавањем српског језика, када се поступак води на неком од више мањинских језика у службеној употреби, таква формулација овог права се одражава и на могућност коришћења одређених правних средстава. Наиме, и по новом ЗУП-у повреда одредби о употреби језика и писма је разлог за жалбу због повреда правила поступка,<sup>16</sup> а може бити и основ за мењање и поништавање решења у вези са управним спором.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> ЗУП РС, чл. 158, ст. 1, т. 5.

<sup>17</sup> ЗУП РС, чл. 175.

Извесне повреде овог права биле су ранијим, као што су и новим ЗУП-ом, прописане као један од основа за понављање поступка, али је ранијим ЗУП-ом овај основ био постављен шире јер је обухватао све варијације повреде права на употребу језика и писма (оне када језик у службеној употреби није коришћен иако су за то били испуњени услови, оне које се односе на случајеве када у поступку учествује домаћи држављанин који не разуме језик на ком се води поступак, и оне када у поступку учествује страни држављанин који не разуме језик поступка),<sup>18</sup> док га нови ЗУП сужава јер не наводи случај када у поступку дође до повреде права да се поступак води на језику који је у службеној употреби.<sup>19</sup> Међутим, нови ЗУП предвиђа и једно ново правно средство које раније није постојало – понављање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана<sup>20</sup> – које може да буде коришћено и у случајевима када је дошло до повреде права на употребу језика и писма.

## ЗАКЉУЧАК

Права националних мањина у Србији гарантована су Уставом, и разрађена су у више закона. Повреде тих права су се догађале и догађају се и даље. Међутим, у последњих неколико година појављују се видови сужавања, па и ускраћивања неких од тих права не само на индивидуалном, већ и на општијем плану, што самим законима, што њиховим рестриктивним тумачењем. Потоњи вид ограничавања права националних мањина представља далеко озбиљнији и у не мањој мери забрињавајући тренд, јер се на тај начин не ради само о ограничавању права у појединачним случајевима, већ о успостављању основа и за њихово даље ограничавање у будућности, при чему су неки примери изнети у тексту (нпр. о сужавању садржаја Службеног листа АПВ који се преводи на језике у службеној употреби, као можда најекстремнији међу њима) засновани на сасвим произвољним одлукама. Ако се гаранције мањинских права желе учврстити а не ослабити и учинити само пуком прокламацијом, потребно је: а. посветити далеко већу пажњу квалитету и садржини прописа који су од значаја за уживање права националних мањина него што је то до сада био случај; б. обим и садржину мањинских права тумачити на начин који омогућава њихово несметано уживање, а не рестриктивно, тј. тако да отежава или онемогућава њихово уживање.

---

<sup>18</sup> ЗУП СРЈ/РС из 1997, чл. 239, ст. 1, т. 11.

<sup>19</sup> ЗУП РС, чл. 176, ст. 1, т. 7.

<sup>20</sup> ЗУП РС, чл. 185.

*Petar Teofilović*

SOME TRENDS IN THE AREA  
OF MINORITY RIGHTS IN SERBIA

S u m m a r y

In the last few years the rights of national minorities in Serbia are infringed not only on an individual but also on a general level. The latter is sometimes the consequence of legal formulations, while sometimes it occurs as the result of restrictive interpretations of the law by relevant bodies. This way of restricting minority rights is far more serious than individual violations since here the law itself contains explicit or implicit grounds for minority rights' encroachments further in the future, while in extreme cases the restrictions of rights are based on completely arbitrary and legally unfounded decisions of relevant bodies. This article contains several examples of such restrictions of minority rights, primarily the right to self-governance, critically analyzed from the point of view of the type of grounds for such restrictions and their consequences. Conclusive remarks point to the main two sources of such mode of restricting minority rights, and to measures that should be taken in order to eliminate or at least reduce such trend.

*Keywords:* national minorities, collective rights of national minorities, education and informing in mother tongue, official use of languages, administrative procedure





# ТЕРИТОРИЈАЛНА ИЛИ КУЛТУРНА АУТОНОМИЈА ЗА НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ? СТУДИЈА СЛУЧАЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ<sup>1</sup>

КСЕНИЈА МАРКОВИЋ\*, ЈОВИЦА ПАВЛОВИЋ\*\*

**А п с т р а к т.** – Чињеница је да у многим демократским државама територија представља важан аспект очувања мањинске аутономије. Међутим, у овом раду желимо изнети и одбрани претпоставку да се мањинска права и ниво мањинске самоуправе могу повећати и унапредити и путем институција које не морају нужно садржати територијалну компоненту. Тврдимо да је институције везане за побољшање права и друштвено-политичког положаја националних мањина корисније засновати на институционалним моделима културне аутономије, односно нетериторијалним моделима управљања, као и на принципу слободног удруживања појединаца у циљу делегирања политичке моћи и процеса доношења одлука на мањинско становништво. Ову тврдњу изнећемо у три корака, где први корак подразумева изношење теоријске аргументације која осликава разлоге због којих модели културне аутономије пружају – у односу на моделе територијалне аутономије – потпунији институционални оквир за мањинску управу и за интеграцију националних мањина у односу на моделе територијалне аутономије. Други корак тежи да емпиријски испита ову тврдњу на студији случаја Републике Србије, државе која примењује и територијални и културни модел аутономије, што је чини савршеним примером за упоредну анализу два модела. Трећи корак подразумева обједињавање теоријског оквира и емпиријских проналазака ради предлагања најоптималнијег модела нетериторијалне културне аутономије за самоуправу националних мањина у Републици Србији.

*Кључне речи:* културна аутономија, територијална аутономија, мањинска самоуправа, Република Србија

---

<sup>1</sup> Рад је настао као резултат истраживања у оквиру пројекта Друштвене трансформације у процесу европских интеграција – мултидисциплинарни приступ (бр. III 47010) које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

\* Институт друштвених наука, и-мејл: ksenija.markovic86@gmail.com

\*\* Факултет политичких наука, и-мејл: jovica.pavlovic89@gmail.com

## МОДЕЛИ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ И КУЛТУРНЕ АУТОНОМИЈЕ ЗА НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ

Током деветнаестог и почетком двадесетог века политички филозофи либералну демократију посматрали су као модел управљања који може успети и опстати само унутар унитарних националних држава. Најистакнутији теоретичари политике попут Џона Стјуарта Мила (*John Stuart Mill*) тврдили су да је институције представничке демократије готово немогуће развити у државама чији грађани не поседују заједнички осећај националне припадности, посебно ако се притом додатно користе и различитим језицима.<sup>2</sup> Међутим, теорије које су претпостављале потребу за културно хомогеним националним државама ради успешног функционисања либерално-демократских институција, показале су се погрешним појавом успешних демократија попут Швајцарске и Белгије, па је (унутар области политичке теорије) одавно постало познато да национална хомогеност не игра одлучујућу улогу у том смислу.

Као резултат оваквог закључка појавио се либерално-плуралистички приступ који је препознао неминовност етнокултуралног диверзитета унутар демократских друштава. Заступници овог приступа наглашавају важност развијања институционалних механизма за превазилажење структурних препрека с којима се суочавају грађани који припадају мањинским заједницама у традиционално националним државама.<sup>3</sup> Они износе аргумент да либералне демократије које се заснивају искључиво на индивидуалним правима грађана не могу адекватно приступити решавању проблема неуједначене структурне позиције с којом се суочавају припадници мањинских група, па је зато одређеним заједницама унутар државе поред индивидуалних потребно гарантовати и поједина колективна права како би им се пружила фер могућност да очувају свој језик и културу и како би њихова постепена асимилација била избегнута. Другим речима, концепт политичке заједнице сачињене од једнаких грађана мора бити употпуњен пружањем додатних и засебних права националним мањинама, права која се могу применити колективно, као што су – на пример – право на очување културе или право на образовање и школовање на матерњем језику, односно право на употребу матерњег језика у јавном животу, државним и локалним институцијама.

У том смислу, аутономија је одувек виђена као најлогичније институционално решење за имплементацију мањинских права, решење које притом не доводи у питање територијални интегритет и суверенитет постојећих држава. Постојећи институционални оквири аутономије не могу се упоредити са федералним приступима власти, али они пружају предности децентрализованих

<sup>2</sup> Dale E. Miller, *J. S. Mill: Moral, Social and Political Thought*, Polity Press, Cambridge UK, 2010, p. 208.

<sup>3</sup> David J Smith, "Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges" in: Kantor, Z. (ed.) *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. L'Harmattan: Budapest, p. 15.

држава као што су право на политичко самоуправљање. Осим што гарантује поделу политичке моћи са националним мањинама, аутономија такође гарантује превенцију асимилације тако што пружа грађанима који припадају мањинским групацијама посебна колективна права на која остатак грађана те исте државе не поседује право. У многим случајевима аутономија такође служи као механизам за подстицање мањинске интеграције у друштво и за стимулацију учешћа у јавном животу државе. Ипак, институција аутономије не решава све проблеме који се могу појавити у мултинационалним државама, а историјски примери показују да аутономија сама по себи може произвести проблеме приликом управљања, било креирањем бирократских застоја у процесу одлучивања или стварањем вишеслојне али неједнаке власти која, уместо да умањи структурне разлике између мањинског и већинског становништва, може да их продуби.

Самим тим, квалитетна и функционална институционална поставка од есенцијалне је важности ако желимо да аутономија произведе резултате које од ње очекује либерално-плуралистички теоријски приступ. Стога је главна претпоставка овог рада да се приликом креирања институција за ефикаснију мањинску самоуправу морамо ослонити на институцију културне и нетериторијалне аутономије, а не територијалне аутономије. Територијална аутономија је систем политичке самоуправе у оквиру ког концентрисане националне мањине поседују институционалне механизме неопходне за спровођење власти на подручјима у којима живе, подручјима која се обично сматрају њиховим историјским домовинама.<sup>4</sup> Становништво које живи унутар граница таквих аутономних области обично поседује посебан политички статус који му пружа могућност да бира своје политичке представнике који ће водити и управљати питањима везаним за јавни живот те заједнице, попут образовног система и културе.

Главни циљ система територијалне аутономије је омогућавање одређеној мањинској заједници да очува своју културу и да даље слободно развија свој јединствени идентитет кроз формирање институција које обезбеђују и гарантују политичку самоуправу, али које истовремено гарантују територијални интегритет и суверенитет државе у којој та национална мањина живи.<sup>5</sup> Овакав институционални оквир обично подразумева одређивање мањинског језика за службени језик у оквиру аутономне области, обезбеђивање услова за отварање и вођење образовних и културних институција и програма, емитовања радио и телевизијског сигнала и сигнала других медија на матерњем језику мањина. Треба напоменути да територијална аутономија у великом броју случајева такође подразумева и посебна права за управљање над природним ресурсима и инфраструктуром, опорезивањем и тако даље.

<sup>4</sup> Francesco Palermo, *Owned or Shared? Territorial Autonomy in the Minority Discourse*. Introduction, in: Tove H. Malloy, Francesco Palermo (eds.) *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, Oxford University Press, 2015, p. 20.

<sup>5</sup> Francesco Palermo, *op. cit.*, p. 21.

Међутим, ни модел територијалне аутономије није без својих недостатака. Најочитији проблем са концептом територијалне аутономије је потреба за јасно разграниченом територијом на којој одређена мањина може да користи своја права. Припадници мањинске заједнице који живе ван те територије самим тим остају без права које уживају њихови сународници. То значи да селидба у други део државе подразумева и одрицање од одређених колективних права која су загарантована у одређеној административној јединици. Штавише, нису све националне мањине територијално концентрисане нити су историјске постојбине националних мањина јасно одређене у територијалном смислу, што значи да поједине бројне али територијално неконцентрисане националне мањине, попут ромске заједнице у Србији, могу остати без било каквог облика аутономије ако држава у којој живе примењује територијални принцип. Коначно, етнички хомогене и концентрисане групе могу посматрати територијалну аутономију као први корак ка остварењу сецесионистичких и иредентистичких политичких циљева, па је ово главни разлог због ког се источноевропске државе које су се суочиле са изазовима отцепљења не ослањају на принцип територијалне аутономије када траже институционална решења за обезбеђивање мањинских права.<sup>6</sup>

Сви наведен изазови, као и други изазови везани за принцип територијалне аутономије које још нисмо поменули, доводе нас до следећег питања: како обезбедити права оним националним мањинама којима принцип територијалне аутономије не одговара? Верујемо да одговор на ово питање треба тражити у изучавању принципа нетериторијалне културне аутономије. Док се спровођење јавне управе националних мањина по принципу територијалне аутономије везује за стриктно одређену територију, различите варијанте културне аутономије омогућавају одвајање спровођења јавне власти од административних граница на локалном нивоу. Овакав принцип самоуправе омогућава свим припадницима одређене националне мањине да учествују у процесу доношења одлука везаних за њихову културу, јавни живот и томе слично, без обзира на то у ком делу државе живе. Таква врста културне аутономије могла би да обезбеди одређену врсту самоуправе и другим мањинским групама, а не само националним.

Иако се културна аутономија не може изједначити са територијалном аутономијом, она такође није исто што и персонална или лична аутономија. Културна аутономија разликује се од персоналне аутономије по томе што она поред личних права која су загарантована свим припадницима државе, нуди и одређена колективна права припадницима националних мањина.<sup>7</sup> Ова права су специфична по томе што обезбеђују минималну законску структуру за заштиту група које се могу наћи у подређеном политичком положају.

<sup>6</sup> Вил Кимлика и Магда Опалски, *Може ли се извозити либерални плурализам?*, Београдски центар за људска права, Београд, 2002, стр. 27–99.

<sup>7</sup> Bauböck, Rainer. *Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities*, in: Alain Dieckhoff (ed.) *The Politics of Belonging, Nationalism, Liberalism and Pluralism*. Lanham, 2004, pp. 221–258.

Културна аутономија може се дефинисати као нетериторијална аутономија, тако да не подразумева оснаживање територијалних захтева одређене етничке групе, али представља искорак када говоримо о институционализацији ових права. Овај концепт се, пре свега, односи на заштиту националног идентитета, а институционализује се признавањем права на очување културе, службену употребу језика и писма, образовање и информисање на матерњем језику.

Право на културну аутономију припадници националних мањина могу вршити непосредно или преко својих представника које бирају. Културна аутономија има различите институционалне облике у различитим земљама, а садржај поменутог концепта зависи од захтева које националне мањине постављају испред власти, као и од финансијских могућности да власт те захтеве испуни и спроведе у дело.<sup>8</sup> Иако се механизми примене и садржај концепта културне аутономије разликују, као основне елементе могли бисмо навести следеће: право на коришћење језика у службеној употреби, начин употребе симбола (грба и застава) мањинских заједница и топонима (назив места), право на образовање и оснивање образовних и школских установа, оснивање културних и етничких удружења, оснивање издавачких предузећа, књижара, оснивање медија (радија, ТВ станица, новина) и друге механизме начина заштите културне баштине.<sup>9</sup> Другим речима, већина аутора разуме културну аутономију као право на политичко самоуправљање оних група које поседују одређене културне специфичности које желе одржати, сачувати и унапредити како би задржали свој идентитет и своју културу.<sup>10</sup>

Један од великих проблема приликом примене принципа културне аутономије је то што он ствара подређене односе у којима национална мањина постаје подређена у односу на репрезентативно тело које има овлашћење да у њено име доноси одлуке или спроводи егzekутивну моћ.<sup>11</sup> Емпиријско истраживање које смо ми спровели потврђује овакве налазе и у случају Републике Србије.

<sup>8</sup> Ненад Ђурђевић и Ксенија Марковић, *Улога националних савета националних мањина у интeгpативнoј мањинској пoлитики: случај Србије*, у: Д. Радосављевић, М. Кекежди и Е. Вукашиновић (ур.), *Национални савети националних мањина и култура 2*, Завод за културу Војводине и Покрајински омбудсман АП Војводине, 2015. година, Нови Сад, стр. 30.

<sup>9</sup> Siniša Tatalović, *Etnički sukobi i europska sigurnost*, 2003. godina, Politička kultura, Zagreb.

<sup>10</sup> Smith, David J. *Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>11</sup> Levente Salat, Sergiu Constantin, Alexander Osipov, and István Gergő Székely (eds.) *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*, European Centre for Minority Issues, Flensburg, 2014, p. 4.

РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА<sup>12</sup>*Институционални оквир заштите националних мањина у Републици Србији*

Нормативни систем заштите права националних мањина у Србији препознаје дуалну природу мањинских права и признаје поред индивидуалних и колективна права. Правни оквир заштите права и слобода националних мањина Републике Србије чини: Устав Републике Србије, потврђени међународни уговори и опште прихваћена правила међународног права, закони и други општи акти, подзаконски општи акти и општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе.

Два најважнија закона која директно уређују област права националних мањина су: Закон о заштити слобода и права националних мањина и Закон о националним саветима националних мањина. Дефинисан правни оквир утврђује и гарантује богату листу права и слобода националних мањина и њихових припадника која се могу сврстати у следеће категорије: опште одређивање правног статуса и заштите права националних мањина; гарантовање права на учешће у политичком животу и одлучивању; права у области службене употребе језика, образовања, културе, обавештавања и право на самоуправу националних мањина. Ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом.<sup>13</sup>

За ефикасно спровођење гарантованих права и слобода од изузетне важности је постојање институције које имају довољно ресурса и капацитета да оно што је прокламовано на папиру и спроведу у пракси. Различити државни органи и институције имају утицај на дефинисање и спровођење права националних мањина. Према нивоу власти разликујемо институције на националном, покрајинском и локалном нивоу. На националном нивоу највећи утицај на положај националних мањина имају органи извршне власти, односно надлежна министарства Владе Републике Србије.

У пракси Владе Србије постоје различита искуства у организовању владе и именовању институција које се примарно баве правима националних мањина. Министарство које се бавило људским и мањинским правима било је посебна организациона јединица током мандата две Владе (2000–2003 и 2008–2010). Након коначног укидања министарства које се посебно бавило људским и мањинским правима 2010. године, надлежности тог министарства поделиле су се између Министарства локалне самоуправе и државне управе

<sup>12</sup> Истраживање је спроведено током маја 2017. године путем полуструктурираних интервјуа. Урађено је осам интервјуа са представницима осам савета националних мањина: мађарски, буњевачки, хрватски, румунски, влашки, бугарски, бошњачки и ромски национални савет. Сви подаци анализирани су применом критичке дискурзивне анализе и квалитативне анализе садржаја.

<sup>13</sup> Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006, чл. 75.

и осталих министарстава која су надлежна за одређене области које посебно регулишу права националних мањина. Данас главну реч у креирању и спровођењу политике права националних мањина имају Министарство државне управе и локалне самоуправе и Канцеларија за људска и мањинска права.

Министарство државне управе и локалне самоуправе примарно се не бави положајем националних мањина већ у свом саставу има сектор као посебну организациону јединицу који се бави људским и мањинским правима. Поменуто министарство требало би да координира радом свих других ресорних министарстава и осталих органа јавне управе који се баве правима и положајем националних мањина. Међутим, тренутни капацитети овог министарства нису довољни да се испуни овако комплексан задатак, првенствено јер у својој надлежности има и друге области и, самим тим, положај националних мањина не може добити неко истакнутије место.

Након ревизије организације Владе 2012. године Канцеларија за људска и мањинска права је преузела највећи део посла и свакодневних активности који је обављало Министарство. Канцеларија је замишљена као тело које обавља стручне послове за потребе Владе који се примарно односе на заштиту и унапређење људских и мањинских права.<sup>14</sup> Анализом деловања Канцеларије током протеклих пет година закључујемо да ово тело има нејасан мандат и овлашћења, бројчано крајње лимитиране капацитете и непостојећу моћ у односу на друга министарства која су дужна да се старају о поштовању права мањина, као што су Министарство државне управе и локалне самоуправе или министарства која су надлежна за образовање и културу.

Поред поменута два органа извршне власти заштитом и спровођењем права националних мањина посредно се баве и ресорна министарства која регулишу области образовања, културе и правде а у складу са надлежностима које су дефинисане законом. Министарства образовања и културе имају велики значај у унапређењу положаја националних мањина јер директно утичу на остваривање права која су предвиђена и дефинисана моделом културне аутономије.

Савет Владе Републике Србије за националне мањине чине ресорни представници Владе<sup>15</sup> и председници свих националних савета националних

<sup>14</sup> „Канцеларија врши стручне послове за потребе Владе и надлежних министарстава који се односе на: заштиту и унапређење људских и мањинских права; праћење усаглашености домаћих прописа са међународним уговорима и другим међународноправним актима о људским и мањинским правима и иницирање измена домаћих прописа; општа питања положаја припадника националних мањина; праћење положаја припадника националних мањина које живе на територији Републике Србије и остваривања мањинских права; остваривање веза националних мањина са матичним државама“. Члан 2 Уредба Владе Републике Србије о Канцеларији за људска и мањинска права, Интернет извор: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/o-kancelariji>. Приступљено: 8. 1. 2018.

<sup>15</sup> Чланови савета су појединачно следећи министри: министар унутрашњих послова, министар спољних послова, министар правде, министар државне управе и локалне самоуправе, министар просвете, науке и технолошког развоја, министар културе и информисања), директорка Канцеларије за људска и мањинска права и Управе за сарадњу са црквама и верским заједницама.



мањина, а његовим радом руководи председник Владе Републике Србије. Основни задатак Савета је да прати и разматра стање остваривања права националних мањина и стање међунационалних односа у Србији. Такође прати сарадњу националних савета и других државних органа, као и сарадњу самих националних савета, разматра међународне споразуме и законска решења и предлоге који су од значаја за остваривање права националних мањина.<sup>16</sup> Намера је била да Савет буде тело од кључног значаја и стално отворени канал комуникације и усаглашавања интереса Владе Републике Србије и политичких представника националних мањина. Такође, то је саветодавно тело Владе Републике Србије које би требало да помогне Влади у припреми и остваривању стратешких одлука мањинске политике. Међутим, иако у теорији добро замишљен, концепт у пракси није дао адекватне резултате услед недостатка политичке воље владајућих структура да се озбиљније баве међунационалним односима. Нефункционалност овог тела представници националних мањина често наводе као класичан пример незаинтересованости владајућих структура да решавају проблеме са којима се суочавају националне мањине.

У Народној скупштини Републике Србије посебно се бави правима националних мањина Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова. Чланови Одбора су посланици и посланице који долазе са изборних листа већинских и мањинских политичких странака. Међутим, иако се ради о врховном законодавном телу, ово тело нема ни изблиза толико велики утицај на креирање политике према националним питањима као органи Владе. Одбор, исто као и надлежно министарство, има превелики опсег деловања да би систематски и на адекватан начин могао да се бави положајем националних мањина, да би за то био оспособљен морају му се сузити надлежности или знатно повећати ресурси за редован рад.

У органима АП Војводине ситуација је слична као и у Влади Републике Србије. Не постоји засебан покрајински секретаријат који би био надлежан само за област људских и права националних мањина, иако бисмо, с обзиром на бројност националних заједница на овој територији, очекивали супротно. Секретаријат надлежан за ову област надлежан је и за ресор образовања.<sup>17</sup> Овај ресор већ неколико мандата уназад води неко од представника мађарске националне мањине који најчешће долазе из редова Савеза војвођанских Мађара, највеће мањинске политичке странке која традиционално узима активно учешће и представља главног мањинског партнера у покрајинској власти.

Локалне самоуправе немају непосредна овлашћења у области положаја мањина, али својим начином управљања и другим политикама веома утичу

---

<sup>16</sup> Одлука о образовању Савета за националне мањине, Сл. гласник РС, бр. 32/2015, 91/2016 и 78/2017, Интернет извор: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19953>. Приступљено: 8. 1. 2018.

<sup>17</sup> Секретаријат је надлежан за послове покрајинске управе у области предшколског, основног и средњег образовања и васпитања, ученичког стандарда, као и обезбеђивање права националних мањина-националних заједница на образовање на матерњем језику на нивоу предшколског, основног и средњег образовања и васпитања.

на њихов положај. У свакодневном животу припадници националних мањина, као и сви други грађани, највише су усмерени на локалне нивое власти и зато је потребно да се више ради на сензибилисању и едукацији службеника у локалним самоуправама како би биле оспособљене да на адекватан начин одговоре на захтеве и потребе које имају представници националних мањина. Такође је потребно добро промислити о томе које су то надлежности из области заштите права националних мањина које би локалне самоуправе могле реализовати.

Највећи недостатак успостављеног нормативног система заштите права националних мањина јесте изостанак системског приступа, што се огледа првенствено у непостојању стратешког документа који би одредио основна начела и принципе мањинске политике и дефинисао улоге многобројних актера на свим нивоима власти који се баве овом тематиком у оквиру својих надлежности. Досадашње искуство је показало да је потребно унапредити међусекторску сарадњу унутар Владе Републике Србије, посебно министарства која у својој надлежности имају људска и мањинска права. Поред наведеног, неопходно је да се подигне капацитет службеника државне и јавне управе за управљање интегративним и мултикултуралним процесима.

*Национални савети националних мањина:  
Надлежности и капацитети*

Институција савета за националне мањине први пут је ушла у српско законодавство доношењем Закона о заштити права и слобода националних мањина 2002. године. Међутим, тај закон није прецизно дефинисао питања као што су: начин избора националних савета, организациону структуру, надлежности и начин финансирања. Та питања правно су регулисана доношењем Закона о националним саветима националних мањина 2009. године. Овај закон представља најважнији закон када говоримо о дефинисању надлежности савета за националне мањине, стога је потребно посветити више пажње његовој анализи.

Након избора за националне савете националних мањина одржаних 2014. године у Србији, регистрован је 21 савет за националне мањине,<sup>18</sup> тако да је свака заједница регистровала свој национални савет. Међутим, међу саветима националних мањина постоје суштинске разлике и велики степен неусклађености када говоримо о функционисању, организацији и спровођењу поверених надлежности.<sup>19</sup> На основу критеријума ефикасности и продуктивности, односно резултата рада и учинка, савете националних

<sup>18</sup> Прилог бр. 1 – Списак савета за националне мањине, извор: сајт Заштитника грађана Републике Србије, Интернет: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/-/-/spisak>. Приступљено: 30. 12. 2017.

<sup>19</sup> Татијана Павловић Крижанић и Јелена Лончар, *Евалуација рада њених националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр.10.

мањина можемо поделити у две групе. Прва група обухвата оне савете који имају институционални и кадровски капацитет да спроводе законом дефинисане надлежности и који остварују запажене резултате и учинке (пример за ову групу је Национални савет мађарске националне мањине). У другу групу спадају савети који представљају мање бројне и слабије организоване националне мањине и који не могу у пуном капацитету вршити надлежности поверене законом (пример за ову групу су египатски и ашкалијски савет). Националне савете такође можемо класификовати и на основу времена оснивања, односно „века“ постојања. Неки су основани још пре десет година, а неки тек пре пет година, 2010. године.

Морамо напоменути да је Закон о националним саветима усвојен тек након много приговора и притисака од стране мањинске и међународне јавности. Наиме, од доношења Закона о правима и слободама националних мањина до доношења Закона о националним саветима прошло је седам година, од 2002. године до 2009. године, и тај институционални вакуум отежавао је припадницима националних мањина да уживају права која су им гарантована Законом о националним мањинама. До доношења Закона о националним саветима савети су се бирали посредно (бирање електора), а не директно на непосредним изборима. Шеснаест етничких заједница, од регистроване 21 националне мањине, успело је да формира националне савете у периоду од 2002. до 2009. Али, већина тих националних савета није функционисала. Доношење Закона о националним саветима 2009. године, било је неопходно да би се стекли потребни услови за стваран рад и функционисање институције савета националних мањина, дефинисане су надлежности, начин избора и организациона структура овог тела.

Закон о националним саветима прилагођен је капацитетима и реалним потребама оних националних мањина које су бројне, територијално концентрисане, добро организоване, са развијеном страначком структуром и које су присутне у власти, пре свега на локалном нивоу. Док су, с друге стране, националне заједнице које имају мањи удео у укупном становништву, територијално раштркане, подељене на више струја и фракција, немају довољно финансијских и техничких капацитета да у пуном обиму спроведу законом дефинисане надлежности.<sup>20</sup>

### *Регионална и културна аутономија у Републици Србији*

У Републици Србији постоји више од двадесет различитих националних мањина које су препознате као носиоци колективних права, међутим, поједине националне мањине због различитих објективних околности фактички су онемогућене да користе своја права у области образовања и

<sup>20</sup> Татијана Павловић Крижанић и Јелена Лончар, *op. cit.*, стр. 10.

службене употребе језика и писма. У ову групу спадају мањине које немају стандардизован језик и ту убрајамо: ромску, влашку и буњевачку националну мањину. Представници власти морају законски оквир прилагодити потребама поменутих националних мањина. Друга битна разлика међу националним мањинама је капацитет да законом дефинисане надлежности и спроведу у пракси. Наиме, потребно је размотрити да ли све националне мањине имају потребу и капацитет за оснивањем националног савета као посебног органа и промислити о примени неког другачијег модела уживања колективних права. Такође, постоји велика разлика у статусу националних мањина на територији Војводине и ван ње. Када говоримо о уживању права из области културне аутономије посебно су уочљиве две разлике: прва разлика је у томе што националне мањине настањене у Војводини имају приступ буџетским средствима попут фондова покрајинских власти. Друга је што су националне мањине које живе ван Војводине у великој мери ускраћене за обавештавање на матерњем језику, услед недостатка регионалних јавних сервиса.

Поред разлика у уживању колективних права, националне мањине такође имају различите преференце према територијалној аутономији. Као што смо напоменули, модел територијалне аутономије највише одговара бројнијим и територијално концентрисаним националним мањинама. Очекивано најгласнији заговорници модела територијалне аутономије су представници бошњачке националне мањине, који упућују отворене захтеве да се успостави нова територијализација Србије и да Санцак постане посебан регион са широким спектром политичких права и извршним овлашћењима. Албанској националној мањини би такође одговарао модел територијалне аутономије који би обухватио три општине на југу Србије. Мађарска национална мањина за сада нема захтеве оваквог типа, и тренутно се задовољава постојећим моделом културне аутономије. Процењује се да ромска национална мањина, која је трећа по бројности, због своје дисперзованости не би имала много користи од увођења територијалне аутономије.

Сви представници националних мањина сматрају да национални савети треба да добију проширене надлежности и извршна овлашћења у области културне аутономије и нису задовољни садашњим статусом националних савета као саветодавних тела. Замерка коју су сви изнели јесте да не постоје санкције за непоштовање мишљења националних савета која дају о питањима од значаја за националне мањине. Да би се одговорило на изнете захтеве прво се мора јасно дефинисати статус националних савета у правном систему Републике Србије – да ли је државни орган или невладина организација. Питање је колико је сврсисходно да се свим националним саветима уведе извршна овлашћења када већина њих ни садашње могућности и надлежности не користи у пуној мери. Док би представници власти требало да размотре предлог да се законом регулише увођење санкција за оне државне органе који не поштују предлоге националних савета, макар у оним областима које су од суштинског значаја за решавање статуса националних мањина.

### *Службена употреба језика и јисма националних мањина*

Право коришћења и службене употребе матерњег језика не поштује се довољно и подједнако у свим сферама у којима би оно требало да се поштује, показују резултати истраживања. Службена употреба матерњег језика омогућена је законом, али многе институције немају капацитет да омогуће то право у пракси. Систем је уређен тако да се припадници мањина често сами одлучују на коришћење српског језика јер им је то лакше него да своје послове обављају на матерњем језику. У том смислу, треба тражити системска решења која би решила проблеме везане за службену употребу матерњег језика. Већина локалних самоуправа труди се да изађе припадницима националних мањина у сусрет, али процес издавања разних решења и докумената на матерњем језику често траје дуже него што би трајао на српском, те се онда већина грађана одлучује за ефикасност наспрам остваривања права на службену употребу матерњег језика.

### *Демократска партиципација националних мањина*

Резултати такође указују на то да бројније и територијално концентрисане националне мањине попут Бошњака и Мађара немају проблем при остваривању својих права када је у питању демократска партиципација. Сразмерно су заступљени у скупштинама на свим нивоима административних јединица у оквиру којих живе, па тако и у Народној скупштини Републике Србије. Међутим, јасно је да одређене националне мањине не могу да учествују на изборима за Народну скупштину, макар не самостално, јер нису довољно бројне и територијално концентрисане. Држава треба да има другачији приступ према различитим националним мањинама. Потребно је промислити могућност афирмативних мера које би омогућиле територијално дисперзираним и малобројним националним мањинама учешће на изборима за све нивое власти. Такође, потребно је размислити о механизмима путем којих би Република Србија у праксу спровела обавезе из билатералних споразума и међународних договора које се тичу демократске партиципације националних мањина, попут споразума између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори, чијим се чланом 9 гарантује „...заступљеност у представничким телима на покрајинском, републичком и нивоу државне заједнице у Србији и Црној Гори, односно на регионалном и државном нивоу у Републици Хрватској.“<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Закон о ратификацији споразума између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори проглашен је важећим Указом о ратификацији споразума 20. маја 2005. године.

*Статус и функционисање  
националних савета националних мањина*

Представници националних савета као кључни проблем навели су нејасно дефинисан правни статус националних савета као институција. У једну руку национални савет третира се као државни орган, јер је директно финансиран од стране државе, а у другу руку нема много веће надлежности од невладиних организација, јер углавном делује као саветодавно тело. Нови Закон о националним саветима донекле ће утицати на јасније одређивање статуса националних савета.<sup>22</sup> Биће јасно да је националне савете основала држава и да је на њих пренела одређене ингеренције, али и да их не сматра државним институцијама. Оваквом дефиницијом националних савета непосредни избори за те органе добиће већи смисао, али ће конкретне надлежности и положај националних савета и даље остати недефинисани. Представници националних савета инсистирали су и на јачању и формализовању координације националних савета националних мањина.

*Однос државе и националних мањина*

Полазна претпоставка била је да ће представници различитих националних савета другачије оценити однос државе и националних мањина, као и однос одређених извршних институција према националним мањинама, у зависности од нивоа власти о ком је реч, односно у зависности од области којом се одређена институција бави. Сарадњу са представницима покрајинских власти представници националних мањина често наводе као пример добре и успешне сарадње, док се органи локалне самоуправе често критикују да нису у стању спровести законом гарантована права.

Табела: Оцена различитих извршних институција Републике Србије

	Нац. савет 1	НС2	НС3	НС4	НС5	НС6	НС7	НС8
Министарство за државну управу и локалну самоуправу	4	3+	3-	4-	Солидна оцена	3	5	2
Министарство културе и информисања	2	4	/	Јако лоша оцена	4	3	5	3
Министарство просвете	4	4+	1	5	5	3	5	1

<sup>22</sup> Нацрт закона о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина (2015). Службени гласник Републике Србије, број 35/2015, Београд.

Канцеларија за људска и мањинска права	4	4	/	4-	Задовољавајућа оцена	Лоша оцена	5	1
Републички савет за националне мањине	2	1	1	/	1	Лоша оцена	5	1

\* Због загарантоване анонимности учесника анкете представници националних савета који су давали наведене оцене нису именовани, нити је назначено у име ког националног савета су наведене оцене дате.

## ЗАВРШНА РЕЧ

Управо представљено истраживање захтева закључак који пружа смернице које би могле бити од користи приликом дефинисања статуса националних савета националних мањина као институција које су носиоци културне аутономије националних мањина у Републици Србији. Да ли савете, приликом прецизирања надлежности и овлашћења које поседују, треба конципирати као саветодавна тела са јасно одређеним начином вршења институционалног утицаја на органе извршне власти приликом доношења и спровођења одлука везаних за питања која се тичу националних мањина, или пак треба отићи корак даље и сâмим националним саветима омогућити одређени ниво извршне власти? Ако се задржимо на теорији презентованој у оквиру уводног дела рада, јасно је да сваки вид извршне власти захтева и територијалну компоненту у некој форми или облику. Међутим, како би се уопште покренула дебата о предностима и манама које би пратиле националне савете националних мањина као извршна тела са територијалним надлежностима, потребно је подићи капацитет националних савета како би могли да врше надлежности које тренутно поседују.

Међутим, тешко је очекивати да ће применом досадашњег уједначеног приступа према свим националним саветима много тога бити постигнуто на овом плану. Стога је у нормативном смислу првенствено потребно препознати разлике између, по величини, мањих, средњих и већих националних мањина (а по концентрисаности мање и више концентрисаних), препознати који национални савети су у стању да примене постојеће надлежности и користе их у пуној мери, а затим у складу са тим сазнањима ојачати капацитете оних савета који тренутно нису у стању да остваре свој пун потенцијал. Тек након остваривања културне аутономије у овом смислу треба разматрати да ли национални савети (и који национални савети) могу поред културне аутономије практиковати и одређени вид политичког самоуправљања.



## ЛИТЕРАТУРА

- Bauböck, Rainer. *Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities*, in: Alain Dieckhoff (ed.) *The Politics of Belonging, Nationalism, Liberalism and Pluralism*. Lanham, 2004, pp. 221–258.
- Levente Salat, Sergiu Constantin, Alexander Osipov, and István Gergő Székely (eds.) *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*, European Centre for Minority Issues, Flensburg, 2014, pp. i-502.
- Miller, Dale E, *J. S. Mill: Moral, Social and Political Thought*, Polity Press, Cambridge UK, 2010, pp. i-251.
- Palermo, Francesco. *Owned or Shared? Territorial Autonomy in the Minority Discourse*. Introduction, in: Tove H. Malloy, Francesco Palermo (eds.) *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, Oxford University Press, 2015, pp. 13–32.
- Smith, David J, *Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges*, in: Kantor, Z. (ed.) *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. L'Harmattan Budapest, pp. 15–24.
- Tatalović Siniša, *Etnički sukobi i europska sigurnost*, 2003. godina, Politička kultura, Zagreb.
- Закон о ратификацији споразума између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, број 3/2005, Београд.
- Званични сајт Заштитника грађана Републике Србије, Списак савета за националне мањине. <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/-/-/spisak>, Приступљено: 30. 12. 2017.
- Кимлика Вил и Опалски Магда, *Може ли се извозити либерални плурализам?*, Београдски центар за људска права, Београд, 2002. година, стр. 27–99.
- Нацрт закона о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина, *Службени лист Републике Србије*, број 35/2015, Београд.
- Ненад Бурђевић и Ксенија Марковић, *Улога националних савета националних мањина у институционалној мањинској политици: случај Србије*, у: Д. Радосављевић, М. Кежежи и Е. Вукашиновић (ур.) *Национални савети националних мањина и култура 2*, Завод за културу Војводине и Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015, стр. 25–41.
- Одлука о образовању Савета за националне мањине, <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19953>. Приступљено: 8. 1. 2018.
- Павловић Татијана Крижанић и Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012.
- Уредба Владе Републике Србије о Канцеларији за људска и мањинска права. <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/o-kancelariji>. Приступљено: 8. 1. 2018.
- Устав Републике Србије, *Сл. лист РС*, бр. 98/2006, Београд.

*Ksenija Marković, Jovica Pavlović*

TERRITORIAL OR CULTURAL AUTONOMY  
FOR NATIONAL MINORITIES? A CASE STUDY OF SERBIA

S u m m a r y

While recognising the fact that in many democratic states territory represents an important component of preserving minority autonomy, we argue that institutional arrangements which strive to protect minority rights and promote self-governance don't necessarily need to be based on a spatial component. Instead, we claim that institutions ensuring minority rights and endorsing minority decision making should essentially be founded on cultural-autonomy models of governing; models that are formed on a non-territorial basis, through voluntary individual association, with the purpose of delegating governmental powers to nationalities and potentially to other minority groups. We intend to justify this claim by a) putting forward theoretical arguments that exemplify the reasons because of which cultural-autonomy models provide a healthier institutional framework for minority self-governance and integration when compared to territorial-autonomy arrangements b) by testing this claim empirically through the examination of the case of Serbia; a country that implements both regional and cultural models of autonomy, making it a perfect testing-ground for comparing the two models c) by using the mentioned theoretical foundation and our empirical findings to propose the most optimal non-territorial cultural-autonomy model of minority self-governance for the Republic of Serbia.

*Keywords:* cultural autonomy, territorial autonomy, minority self-governance, Serbia

# МЕДИЈИ НА ЈЕЗИЦИМА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ – ОД УСТАВА И ЗАКОНСКИХ НОРМИ ДО СВАКОДНЕВИЦЕ

ДУБРАВКА ВАЛИЋ НЕДЕЉКОВИЋ\*

А п с т р а к т. – Међународно и домаће законодавство углавном је добро препознало значај информисања на матерњем језику, па тако и медије на језицима мањина. Међутим, оно што није дефинисано јесте шта се може сматрати медијем на језицима националних мањина. У раду се објашњавају све појединачне варијанте које подразумевају информисање на језику/језицима мањина присутне у информативној пракси Србије. Истовремено се указује на значај јасног дефинисања шта се може сматрати медијем на језику мањине/ мањина како би се ти медији могли систематично подржавати према принципу афирмативне акције и обезбедити им одрживост у врло контроверзној и хаотичној медијској сфери каква је српска.

*Кључне речи:* медији, мањине, информисање на језику националних мањина, Србија

## НОРМАТИВНИ ОКВИР О ИНФОРМИСАЊУ НА ЈЕЗИЦИМА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Међународно и домаће законодавство којим се регулишу права припадника националних заједница да буду информисани и да креирају и дистрибуирају садржаје од јавног интереса на матерњем језику и писму усаглашено је са основним принципом очувања и подстицања вредности мултикултурализма, мултиетничности и мултиконфесионалности Европе. Међународни документи из ове области уткани су и у домаће законодавство. Издвајамо само неколико најзначајнијих као што је *Директива о аудиовизуелним медијима и услугама* (Директива АВС) из децембра 2007, која представља основ за стварање ефикасног јединственог тржишта аудиодифузних медија.

*Европска конвенција о прекограничној телевизији* (ЕЦТТ), усвојена 1989. године (ступила на снагу 1993. године) и допуњена 2002. године, има задатак да обезбеди да пренос услуга телевизијског програма буде у складу са њеним одредбама. Држава гарантује слободу пријема програмских услуга, укључујући реемитовање програма који су у складу са минималним правилима Конвенције.

---

\* Филозофски факултет, Нови Сад

*Амстердамски ујовор* из 1997. године, у којем се дефинише да је „систем јавне радиодифузије у земљама чланицама директно повезан са демократским, друштвеним и културним потребама да се очува медијски плурализам“.

*Прејорука о медијском плурализму и разноликосји медијској садржаја* (2007) утврђује да државе чланице треба да охрабрују јавни сервис, али и друге медије, да обрате пажњу, односно промовишу мањине.

*Декларација о улози медија цивилној друштва у промовисању друштвене кохезије и међукултурној дијалога* (2009) и *Делокруј одговорности јавног сервиса данас и сутра*, Европске уније за радиодифузију (ЕБУ) из 1997. године. У овим документима остављена је могућност земљама потписницама да „широко дефинишу делокрут одговорности радио дифузије јавног сервиса о квалитетним програмима за све слојеве становништва, који ће задовољавати демократске, социјалне и културне потребе друштва.“

У *Устави Републике Србије* (2006), чланом 43. дефинише се слобода мишљења и изражавања али се не спецификује да је то право могуће остваривати и на матерњем језику, био то српски или један од признатих језика националних мањина. Надаље, у члану 50. „Слобода медија“ истиче се да је „свако (је) слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања“ али се не спомиње језик на којем ти медији могу деловати. „Право на обавештеност“ у *Устави*, (2006) се дефинише у члану 51. И ту нема одреднице о праву да се буде обавештен на матерњем језику. У члану 75 дефинишу се „Права припадника националних мањина“, а у ставу 3 даје се веома уопштена функционалистичка одредба да „ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању (прим. аутора) и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом“. Тек у члану 81. „Развијање духа толеранције“ наводи се, иако веома уопштена, одредба према којој „у области образовања, културе и информисања (прим. аутора) Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет“. Дакле, иако Устав Србије (2006) донекле наводи да је једно од људских права и право на информисање/обавештавање на матерњем језику, то ни у једном члану Устава не пише на јасан и недвосмислен начин, већ је дато само уопштено и декларативно, више имплицитно него експлицитно.

У пакету медијских закона Србије из 2014. године, који чине Закон о јавном информисању и медијима, Закон о јавним медијским сервисима и Закон о електронским медијима, на непосредан и посредан начин дефинише се информисање на језицима националних мањина.

У Закону о јавном информисању и медијима (2014), у поглављу „Остваривање права на информисање националних мањина“, члан 13. дефинише непосредно и ову област: „У циљу омогућавања остваривања права националних

мањина на информисање на сопственом језику и неговање сопствене културе и идентитета, Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, обезбеђује део средстава, путем суфинансирања, или других услова за рад медија који објављују информације на језицима националних мањина, преко органа надлежног за послове јавног информисања“.

Закон о јавним медијским сервисима(2014) у поглављу II „Јавни интерес који остварује јавни медијски сервис“, члан 7, у тачкама 5. и 6. директно реферира на право информисања на матерњем језику:

„5) задовољавање потреба у информисању свих делова друштва без дискриминације, водећи рачуна нарочито о друштвено осетљивим групама као што су деца, омладина и стари, мањинске групе, особе са инвалидитетом, социјално и здравствено угрожени и др.;

6) задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који обезбеђују очување и изражавање културног идентитета како српског народа тако и националних мањина, водећи рачуна да националне мањине прате одређене програмске целине и на свом матерњем језику и писму;...“

Закон о електронским медијима (2014) на посредан начин афирмише медије на језицима националних мањина. У поглављу „Пружање медијске услуге на сопственом језику“, у члану 69, наводи се да медији на језицима мањина нису обавезни да емитују и на српском језику.

Оно што је изостало у свим наведеним међународним документима, па сходно томе и локалном законодавству, је дефинисање шта се може сматрати медијем националних мањина, као и медијем на матерњем језику мањина. Медијска пракса у Србији препознаје неколико варијетета.

## МЕДИЈСКА ПРАКСА У СРБИЈИ НА ЈЕЗИЦИМА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

У односу на власништво, а с тим у вези и уређивачку политику, односно језике на којима објављује медијске садржаје, постоји најмање шест варијетета.

а) Медији који су у потпуности форматирани и програмирани на језику националне заједнице и у којима је цео новинарски, управљачки и административно-техничко-технолошки кадар из те националне заједнице. Односно, они вишејезични у којима су сви упосленици припадници мањинских заједница. У оквиру овог варијетета постоје четири модела.

Први обухвата локалне радијске станице. Деведесетих година прошлог века још увек је, посебно у Војводини, негована наслеђена добра пракса из седамдесетих и осамдесетих година, када су у Војводини програм успешно емитовале 33 вишејезичне локалне радио-станице које су биле организоване у Удружене станице Војводине. Локалне самоуправе у Војводини (Србија) од 31. 10. 2015. више нису оснивачи локалних радио-станица на језику/језицима

националне/националних мањине/мањина, односно једнојезичних и вишејезичних емитера који су у тој средини у већини. Након доношења првих медијских закона од 2002. па надаље, у којима је јасно дефинисано да локалне самоуправе не могу бити оснивачи медија, тачније да држава не може бити њихов власник (што јесте модел добре праксе), у два наврата је спроведен процес приватизације<sup>1</sup>. Међутим, и од 2002. до 2007. (први круг приватизације), након чега их је у етру остало 24, односно 28, у зависности од тога како се дефинише медиј мањина, и током 2015. (други приватизациони круг) овај важан процес одвијао се са низом недостатака, недоречености и понављања истих грешака. Неке локалне самоуправе су биле потпуно индиферентне према приватизацији медија чији су оснивачи. Насупрот њима, неке су биле веома ангазоване да сачувају свој локални медиј. Резултат је био погубан за локалне медије на језицима мањина. Затворени су углавном они вишејезични, који су суштински били и најзначајнији јер су промовисали мултикултурализам Војводине. Другим и последњим кругом приватизације „било је обухваћено 73 медија од којих је до 23. 4. 2016. (прим. ауторке: иако је рок био 31. 10. 2015) било продато 34, једна приватизација је већ била поништена, у 9 медија подела акција је била у поступку, у 7 је донесено решење о подели акција, 13 медија је угашено, у шест медија приватизација није успела и медији су формално угашени, али су и даље обављали делатност. Два издавача су променила делатност, а један је био у стечају. У међувремену, неки од продатих медија престали су да излазе или емитују програм, а у неким су нови власници смањили број запослених“. (Кунтић 2017:29–30). Ваља истаћи да их је од 73 који су ушли у приватизациони процес, чак 28 било на неком од језика националних мањина или су били вишејезични. До приватизације, готово 500 новинара и новинарки радило је у овим медијима, а њихов аудиторјум је био значајан и задовољавао је, у мањој или већој мери, комуникативне потребе припадника националних мањина. Сама атмосфера несигурности која у медијима на језицима мањина влада због неодговорне политике према медијској сфери још од 2002. године и доношења Закона о радиодифузији и 2003. Закона о јавном информисању, који су први дефинисали приватизацију али су непрестано опструисани нејасним дневнополитичким одлукама, може се сматрати кршењем мањинских права.

Данас, након што су завршена оба процеса приватизације, интернет је, осим делимично јавног сервиса Војводине (информише на 13 језика мањина), сасвим спорадично јавног сервиса Србије (програм само на ромском језику) и нешто традиционалне штампе, место на које су припадници националних мањина упућени да трагају за информацијама из локалне заједнице на матерњем језику.

<sup>1</sup> Опширније у: Валић Недељковић Дубравка, *Приватизација медија на језицима мањина – шанса или њихова Дијакрона и синхрона њерсејективна*, Значај медијског интегритета: мониторинг примене нових медијских закона у Србији: приватизација медија; ур. Дубравка Валић Недељковић. Нови Сад : Новосадска новинарска школа, 2015, стр. 32–43.

Други модел је да те медије оснива Национални савет националне мањине, чији постаје и власник. То су пре свега штампани медији, само спорадично електронски и нови дигитални медији. У Војводини се 2004. године водила опсежна дебата када је Покрајинска скупштина донела одлуку да своја оснивачка права у мањинским листовима од покрајинског значаја преноси на националне савете. Новинари у медијима на језицима националних заједница упозоравали су да се тиме не деполитизују ови медији, већ из једног облика државног власништва прелазе у други облик истог власништва, с обзиром на то да се национални савети финансирају из буџета и по Закону о националним саветима националних мањина (2009) имају како директан, тако и индиректан утицај на медије чији су оснивачи и власници. Према подацима Секретаријата за културу и јавно информисање Покрајинског извршног већа Војводине, национални савети су оснивачи и власници више од 10 медија. Када је штампа у питању, то су најутицајније новинско-издавачке куће дуге традиције у Војводини и новоосновани њузмагазини (*Мађар Со, Хет нај, Хлас Луду, Руске слово, Либерџајшеа, Хрвајска ријеч, Буњевачке новине, Македонској виделини*). Од електронских медија то је ТВ Панон, која је најпре била основана као фондација (НВО), а потом ју је преузео Национални савет Мађара у Војводини. Подсетимо да је Закон о националним саветима националних мањина донесен 2009. године. Овим законом уређују се надлежности националних савета националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма. Поводом надлежности националних савета у области јавног информисања, поред осталог, одређено је да национални савети, под одређеним условима, могу бити оснивачи установа и привредних друштава које обављају новинско-издавачке и радио-телевизијске активности (чл. 19. ст. 1), под одређеним условима могу управљати установама које су оснивачи јавних гласила, усвајати стратегију развоја информисања на језику националне мањине, у складу са стратегијом Републике Србије (чл. 21. ст. 1. тач. 1).

„Новине на језицима мањина су досад биле превасходно финансиране средствима из буџета Покрајинског секретаријата за културу и информисање. Очување већ постојећих новина на језицима националних мањина је омогућено јер је Покрајински секретаријат наставио да финансира 22 издања новина које се штампају на осам језика, и то следећи одредбе Закона о националним саветима националних мањина (2009). Међутим, због обавезе да се промени основ финансирања новина расположива средства Покрајинског секретаријата за конкурс у области информисања су шест пута мања у 2016, у односу на 2015. годину. То је довело до тога да је реализован мали број медијских садржаја на језицима мањина, и то управо у години након приватизације медија“ (Заштитник грађана 2016:15). Истовремено финансирање медија чији је оснивач национални савет пада и на терет тог савета, који због ограничених буџета често нису у могућности да то испуне. Један од сликовитих примера су новине „*Руске слово*, за чији излазак су потребна средства четири пута



већа од укупног буџета Националног савета русинске националне мањине, као оснивача“ (Заштитник грађана 2016:15).

Трећи модел је да оснивач и власник може бити и НВО одређене националне заједнице.

Ову могућност препознаје медијско законодавство Србије. Креатори закона су се руководили идејом да националне заједнице оснивају радијске и телевизијске станице као медије цивилног сектора који би функционисали под олакшавајућим условима. У Војводини и Србији, међутим, ова идеја није заживела у довољној мери.

Четврти модел су приватни медији који излазе/емитују искључиво на језику националне мањине. У Србији су ретки приватни медији на неком језику националне мањине. По дужини опстанка на тржишту издваја се *Чолаги кер*, магацин на мађарском који је у непрестаној финансијској дубиози. Овај податак јасно илуструје колико је мањинским медијима неизванстан комерцијални опстанак на тржишту.

б) Медији који само део свог простора, односно времена, одвајају за садржаје презентоване на језику националне заједнице и за то ангажују новинаре који припадају тој заједници или говоре језик те заједнице.

Они су организовани у посебне радне јединице или редакције које функционишу на „принципу деска“ на језицима националних заједница, имају аутономију у уређивачкој политици и фиксирани простор у штампаним медијима, а време у електронским медијима организовано по „принципу шера“. Све остале службе су језички и национално немаркиране.

На овај начин је устројен медијски јавни сервис Војводине (РТВ). Подсетимо да је обавеза јавног сервиса, као медија основаног, финансираног (претплата) и контролисаног од грађана да емитује програм за све становнике било да су већина или мањина и да задовољава потребе свих да буду информисани на матерњем језику. Тако, на пример, јавни сервис Војводине емитује чак на 13 језика – српском и националних заједница које живе на територији Покрајине, а припремају се за објављивање емисија и на бугарском и чешком језику. Бројније заједнице имају целе аутохтоне редакције у радију и на телевизији јавног сервиса које дневно производе вишечасовни информативни, културно-образовни и забавни програм намењен свим узрастима (мађарска, румунска, словачка, русинска и ромска), а друге (Хрвати, Украјинци, Македонци, Немци...) имају емисије магацинског типа у одређеним временским интервалима. Припремају их или новинари појединци који раде у оквиру неке редакције (на пример на украјинском језику се припрема емисија у оквиру редакције на русинском језику), или је реч о независним продукцијама.

Један од аргумената да се гашење локалних електронских медија на језицима мањина не може сматрати сужавањем основног права, а то је право на примање и ширење информација од јавног интереса, самим тим што јавни сервис Војводине задовољава комуникативне потребе припадника

ационалних мањина у Војводини, у суштини је погрешан. Пре свега, РТВ је регионални емитер и његова уређивачка политика није прости збир локалних информација из места где живе припадници националних мањина, већ један целовити програм општег типа са својом јасно издиференцираном структуром. Друго, јер се не може унедоглед повећавати број језика на којима ће РТВ емитовати садржаје јер напосто нема довољно времена/простора за то. Истовремено, мањине попут бугарске, влашке, албанске, бошњачке нису заступљене ни у програму РТВ и РТС (националног јавног сервиса). Стога је Заштитник грађана (2016) у својим препорукама јасно навео да „Радио-телевизија Србије треба да без одлагања омогући националним мањинама да прате одређене програмске целине на свом матерњем језику и писму, посебно на језицима оних мањина којима то није обезбеђено до сада у програмима јавних медијских сервиса“ (2016: 9).

в) Медиј који излази на већинском језику, а само неке садржаје производи и на једном или више језика националних заједница у различитом обиму, без ангажовања новинара који припремају медијске садржаје на свом матерњем језику, односно језику националне заједнице. Садржаје произведене на већинском језику преводе стручни преводиоци.

Овај модел у Србији имплементира, на пример, новинска агенција БЕТА, која је у приватном власништву. За сада су то вести само на албанском, мађарском и ромском језику (најбројније мањинске заједнице у Србији). Сервис се искључиво пројектно финансира, што указује на то да је овај модел тешко одржив на комерцијалном нивоу.

г) Медији који спорадично преводе и објављују садржаје на неком од језика националних заједница у веома ограниченом обиму, углавном искључиво информативног карактера, без јасног уређивачког концепта.

У Србији је забележено да су неке локалне радио-станице, да би се сматрале вишејезичним и имале предност при конкурисању за стимулативна, пројектна средства уводиле, најчешће, петоминутне вести на ромском језику које су емитоване, на пример, једном седмично. Програм је трајао док је било пројектне финансијске подршке, а реални учинак на подизање стандарда у области јавног информисања на језицима мањина је био изразито мали.

д) Медији који су утемељени на принципу билингвализма или мултијезичности. Сви ангажовани су припадници различитих националних заједница и чине једну редакцију. Предност за рад у оваквим медијима имају особе које су вишејезичне.

У Војводини је у оквиру локалног новосадског Радија 021 деведесетих година прошлог века, на посебној фреквенцији овог медија мешовитог власништва (тада приватно-јавно партнерство), експериментално емитован Мултирадио вишејезичних садржаја. Мултилингвални програм, иако

представља модел веома добре праксе, који доприноси подизању степена мултикултуралности и толеранције у заједници, те стимулише учење језика средине као основне алатке за боље међусобно разумевање, нестало је из етра када и донације којима је финансиран и након што је радио прешао у потпуности у приватно власништво. Комерцијализација етра не подржава овакве „експерименте“, јер такви медији имају веома ограничену, пре свега билингвалну, или чак и мултилингвалну публику. Било је још таквих покушаја али на нивоу вишејезичких емисија, на пример, мађарско-српских и то тако што је један водитељ говорио на српском а други на мађарском језику. То је било могуће у изразито билингвалним заједницама у којима су сви становници знали оба језика (на северу Бачке на пример).

ђ) Медији који нису „језички“, односно „етнички“ маркирани, већ у фокусу имају одређени садржај који се штампа/емитује на више, или на једном, језику националне мањине, на пример, искључиво верски или партијски или спортски медиј.

У Србији на том принципу функционише Радио Марија која на више језика емитује верски програм, углавном римокатоличке оријентације. У ову групу се може сврстати и верска штампа на мађарском (издавач Римокатоличка црква), словачком (издавач Словачка евангелистичка црква), русинском (издавач Гркокатоличка црква) и хрватском језику (Римокатоличка црква и неке мале протестантске верске заједнице). У ову категорију сврстава се и *Глас равнице*, гласило странке војвођанских Хрвата ДСХВ.

Увид у модалитете присутне у информативној пракси Србије указује на то да су најбројнији медији који задовољавају потребе за комуницирањем на матерњем језику они који су у потпуности форматирани и програмирани на језику националне заједнице и у којима је цео новинарски, управљачки и административно-техничко-технолошки кадар из те националне заједнице. Истовремено, будућност је ипак у вишејезичном медију који функционише на принципу шера, посебно у мултилингвалним заједницама.

Дефинисати шта се приоритетно сматра медијем националне мањине и/или и на језику националне заједнице, значајно је због могућности да се јасно и доследно примењује принцип афирмативне акције на основу којег се ови медији посебно подржавају, јер се на тај начин обезбеђује континуитет у остваривању комуникативних потреба припадника националних заједница у мултикултурним друштвима и задовољава основно људско право, а то је право на ширење/примање информација од јавног интереса.

Истовремено, како наводе у препорукама аутори истраживања „Информисање на језицима националних мањина: Предлози за нове политике деценију после“ (2017:190) важно је такође да се поштује принцип равноправности и изнађу модели „финансирања мањинских медија који ће бити оптимални са аспекта рационалности, економичности и ефикасности“ (Центар за развој цивилног друштва, 2017:190).

Препоруке за бољу праксу и одрживост медија на језицима мањина, посебно након приватизације 2015. године, која овим медијима није била наклоњена, као јавни интерес Србије дао је и Заштитник грађана Србије 2016. године. Између осталог, у овом извештају препоручује се и да:

„Министарство културе и информисања и Министарство државне управе и локалне самоуправе треба да међусобно усаглашеним предлозима медијског закона и закона који уређује делатност националних савета регулишу:

- финансирање новинско-издавачких установа, чији су оснивачи национални савети, тако да се средства потребна за очување бар једних новина на језику националне мањине добијају наменски, директно из буџета; и
- јасне критеријуме на основу којих се врши суфинансирање електронских медија националних савета, када врше „улогу локалног јавног сервиса“.

Министарство културе и информисања и Регулаторно тело за електронске медије треба да изменама и допунама прописа уреде:

- да је саставни део дозволе за емитовање програма, према основу њеног издавања, одређен проценат обавезног учешћа програма од јавног интереса и на језицима националних мањина; и
- обавезу медија да приликом поновног издавања дозвола у програмском елаборату наведу минимум програма (нпр. у процентима) који се емитује на језику националне мањине, ако медиј покрива подручје где су националне мањине значајно заступљене“ (Заштитник грађана 2016:10).

Осим обезбеђивања одрживости медија на језицима мањина важно питање је и дефинисање уређивачког концепта ових медија. До сада, у стручној и научној пракси није успостављен консензус о томе шта су медији мањина и шта би требало да буде основни садржај ових медија, не у погледу ограничавања диверзитета у приступу, већ како ови медији у високом степену треба да задовоље комуникативне потребе корисника.

На ова питања су могућа решења понудили новинари који раде у тим медијима. У 46 истраживачких интервјуа које су сарадници Новосадске новинарске школе водили са новинарима/новинарками и уредницима/уредницама запосленим у медијима на језицима националних заједница у Војводини (Србија) за потребе пројекта „Информисање на језицима мањина на западном Балкану: слобода, приступ, маргинализација“. Резултати су објављени у истоименом зборнику 2013. године. Тражено је од саговорника и саговорница да одреде/дефинишу медиј на језицима националних мањина. За ову прилику издавамо само део резултата.

„На питање шта новинари и уредници сматрају да је заиста медиј националне заједнице од понуђених варијетета (...) половина (50%) је одговорила да су то само они који су у потпуности форматирани и програмирани на језику националне заједнице и у којима је цео новинарски, управљачки и

административно-техничко-технолошки кадар из те националне заједнице. Да једино такви медији треба да буду финансирани стабилно из државног буџета према принципу афирмативне акције, да имају и друге повластице попут олакшавања добијања лиценци за емитовање радијског и телевизијског програма, пореске и друге погодности с обзиром да никада не могу бити профитабилни као медији на језику већине. Сви остали само пројектно по моделу 'остваривања јавног интереса'.

На другом месту са 31,25% су они који су се определили за други модел, тачније медије који само део свог простора, односно времена одвајају за садржаје презентоване на језику националне заједнице и за то ангажују новинаре који припадају тој заједници, или говоре језик те заједнице.

На трећем месту са 13,75% су медији који су формиран као мулти-етничке редакције које производе садржаје на различитим језицима, али их уклапају у јединствен програм (...). Овај резултат указује на то да су новинари заговорници суштинског мултикултурализма као приступа који треба подржати јер спречавају гетоизацију мањина, пошто очито и мањински центри моћи преферирају затварање у оквире сопствене заједнице.

Новинари и уредници су дефинисали у дубинским интервјуима и шта би требало да буде основно начело уређивачке политике медија на језицима националних мањина. Највише, њих 46,66% сматра да је то извештавање о свим догађајима из спољне, унутрашње политике, културе, здравства, образовања, спорта, као и о догађајима из сопствене заједнице. Тачније да ови медији треба да буду форматирани на исти начин као и медији на језику већине намењени целој популацији, с тим да ови једноставно само излазе на неком другом језику.

Трећина сматра (30,95%) да ти медији имају ипак другачији задатак, односно да је њима у фокусу пре свега афирмација сопствене заједнице и мултикултурализма.

Најмање је оних (16,66%) који су још суженији у одређивању правца уређивачке политике тврдећи да је примарно бављење само питањима сопствене заједнице (подстицање активне партиципације грађана у заједници, јачање и афирмисање језика и културе), а да све остале садржаје припадници те мањине могу наћи и у медијима који се нуде на већинском језику на тржишту“ (Валић Недељковић 2013б: 53–55).

На крају разговора новинари и уредници су упитани шта мењају уређивачким политикама медија на језику њихове националне заједнице? На ово питање новинари су одговарали углавном наводећи проблеме који се могу разврстати у три групе: проблеми у самој редакцији; непостојање истраживачког новинарства и исполитизованост; искључивост у извештавању. „Ови медији се баве, према мишљењу новинара и уредника обухваћених интервјуима у ипак ограниченом истраживачком корпусу, више фестивалима и народним обичајима своје заједнице, а не суштинским проблемима са којима се она данас суочава, нити односима које има са већинским и другим мањин-

ским заједницама“ (Валић Недељковић 2013б: 55–56). Овај веома раширен феномен се назива „кудизација медија мањина“.

Предизборна кампања је најочитији пример колико су медији етични, професионални, толерантни, демократични и независни од политичких и економских центара моћи. Анализа праћења предизборне кампање даје најбољи увид у уређивачку политику медија како на већинском, тако и на језицима мањина.

Мониторинг избора за чланове националних савета Новосадске новинарске школе (ур. Дубравка Валић Недељковић) 2014. било је први пут да се у оваквом обиму мониторују медији на мањинским језицима (албанском, бошњачком, буњевачком, хрватском, мађарском, ромском, румунском, русинском, словачком) и српском језику у време предизборне кампање за чланове националних савета. Мониторинг је показао да нема општег модела у праћењу кампање, да су се различити медији чак на истом језику понашали од сасвим незаинтересованих за изборе до потпуно посвећених овој теми. Истовремено, потпуно су различити и професионални стандарди у извештавању. Уочено је такође да су се поједини кандидати међусобно „обрачунавали“ у медијима на српском, а не на свом матерњем језику. Оно што је идентификовао мониторинг је и појава сукоба интереса. Реч је о томе да су неки кандидати за чланове савета били и новинари који раде у медијима на језику те исте мањинске заједнице, а чак су неки од њих и извештавали о предизборној кампањи без обзира на то што новинарски кодекс (заједнички кодекс) УНС-а и НУНС-а Србије из 2006. јасно и директно оспорава да новинари буду истовремено укључени у рад редакције у праћењу избора и да буду кандидати на некој од листа.

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На крају ваља истаћи да је ипак, упркос свим мањкавостима информисања на језицима мањина, у Србији досегнут стандард у овој области медијске сфере који је далеко изнад ситуације у региону у позитивном смислу посматрано (Марко 2013), те да ови медији обављају и информативну и образовну и забавну функцију на језику/језицима мањина.

Међународна и домаћа легислатива је сензибилисана према потреби информисања на језицима мањина, али истовремено није јасно и једнозначно дефинисала шта се може приоритетно сматрати медијем на језику националне мањине. При томе, ово питање није само теоретско, већ значајно и за свакодневну праксу, како би се у медијској стратегији, која се управо у време објављивања овог текста (јесен 2018) у Србији припрема за наредни петогодишњи период, лакше утврдило и који медији би требало приоритетно, на основу принципа афирмативне акције, да на различите начине буду подржани да би у потпуности биле задовољене комуникативне потребе припадника националних мањина у Србији. Дакле, не само да се формалистички примене



одредбе домаћег законодавства и међународних докумената, као и да се испуне стандарди преговарачког поглавља 23, већ да и суштински информисање на језицима мањина досегне неопходан стандард, како на локалном, тако и на регионалном и националном нивоу, јер је реч о различитим типовима информација и медијским садржајима, односно задовољавању комуникативних потреба различите публике.

Истовремено, препоруке Заштитника грађана из 2016, које указују на сву неопходност транспарентног и стабилног финансирања ових медија, морале би бити у потпуности имплементирани посебно јер је то важан елемент за остваривање мањинских права, као и јавни интерес Србије, уколико себе сматра демократском државом у пуном смислу те речи.

Такође је битно преиспитати могућност афирмације поновног покретања локалних мултијезичких медија као аутентичних промотора мултикултурализма у вишенационалној заједници каква је Србија.

## ЛИТЕРАТУРА

- Европска конвенција о прекограничној телевизији (ЕЦТТ), усвојена 1989. године, [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/serbian/T-TT%282000%29008\\_sb.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/translations/serbian/T-TT%282000%29008_sb.pdf).
- Центар за развој цивилног друштва, *Информисање на језицима националних мањина: Предлози за нове политичке деценију после*, ур. Снежана Илић, Зрењанин: Центар за развој цивилног друштва, 2017.
- Декларација о слободи изражавања и информисања*, <http://www.poverenik.rs/you/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/149-deklaracija-o-slobodi-izrazavanja-i-informisanja-.html>.
- Декларација о културном диверзитету, УНЕСКО, 2001, [https://www.google.rs/search?q=Deklaracija+o+kulturnom+diverzitetu&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gws\\_rd=cr&dcr=0&ei=f8hcWt7KJYKusQG6pKO4DA](https://www.google.rs/search?q=Deklaracija+o+kulturnom+diverzitetu&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gws_rd=cr&dcr=0&ei=f8hcWt7KJYKusQG6pKO4DA).
- Декларација о улози медија цивилног друштва у промовисању друштвене кохезије и међукултурног дијалога, 2009, [http://www.cmfe.eu/docs/\\_Declaration\\_Community\\_media\\_adopted\\_CM-11-02-09E1.pdf](http://www.cmfe.eu/docs/_Declaration_Community_media_adopted_CM-11-02-09E1.pdf).
- Директива о аудиовизуелним медијима и услугама, Директива АВМС, децембар 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:0045:EN:PDF>.
- Избори за националне савете националних мањина 2014: Која су медији на језицима мањина изабрали?*, Нови Сад: Новосадска новинарска школа, 2014, <file:///D:/prezentacije%201/skupovi/Skupstina%20APV%20izbori%20017%20zenska%20parlamentarna/Predsednicki%202017/IZBORI-ZA-NACIONALNE-SAVETE-NACIONALNIH-MANJINA-20141.pdf>.
- Кунтић, Калман, *Традиционални медији и медијска продукција на језицима националних мањина у Србији 2006–2016*, у: Информисање на језицима националних мањина: Предлози за нове политике деценију после, ур. Снежана Илић, Зрењанин: Центар за развој цивилног друштва, 2017, стр. 5–91.



- Марко, Давор ур., *Информисање на језицима мањина на западном Балкану: слобода, приватизација, маргинализација*, Медија план институт, Сарајево, 2013.
- Пралица, Дејан, *Локални вишејезични радио у Војводини* у: ЦМ – часопис за управљање комуницирањем, год. 3, бр. 8, Протокол – Факултет политичких наука, Нови Сад – Београд, 2008, стр. 165–177.
- Закон о јавном информисању и медијима (2014), Сл. гласник РС, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 – аутентично тумачење.
- Закон о јавним медијским сервисима (2014), Сл. гласник РС, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2014.
- Закон о електронским медијима (2014), Сл. гласник РС, бр. 83/2014 и 6/2016 – др. Закон.
- Закон о националним саветима националних мањина (2009), Сл. гласник РС, бр. 72/09.
- Заштитник грађана (2016). *Посебан извештај о информисању на језицима националних мањина након приватизације медија*.  
<http://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebni-izvestaji/5018-2016> (посећено у децембру 2017).
- Валић Недељковић Дубравка (2008а), *Медији националних мањина*, у: Медијска политика: часопис за медијску културу и истраживања, (ур.) Будимир Дамјановић, Никшић, Вол. 1, Но 1, стр. 179–200.
- Валић Недељковић, Дубравка (2008б), *Мултикултуралност у програмима јавног сервиса Војводине* у: Мултиетнички идентитет Војводине: изазови у 2007–08. Хелсиншке свеске бр. 27, Београд: Хелсиншки одбор за људска права у Србији.
- Валић Недељковић, Дубравка (2012), *Покрајински јавни сервис Војводине: програми на ромском језику* у: Промене идентитета, културе и језика Рома у условима планске социјално-економске интеграције : зборник радова са научног скупа одржаног 6–8. децембра 2010, уредници Тибор Варади, Горан Башић, Београд : САНУ, Научни скупови, Српска академија наука и уметности; књ. 139. Одељење друштвених наука; књ. 33, стр. 365–376.
- Валић Недељковић, Дубравка (2013а), *Криза идентитета на језицима националних мањина западног Балкана – културолошке конекције* у: Медијски дијалози – часопис за истраживање медија и друштва, бр.16, вол. 6, стр. 297–317.
- Валић Недељковић, Дубравка (2013б), *Шта су то медији националних мањина?*, у: Информисање на језицима мањина на западном Балкану: слобода, приступ, маргинализација, ур. Давор Марко. Сарајево : Медија план институт, стр. 45–61.
- Валић Недељковић Дубравка, (2015), *Приватизација медија на језицима мањина – шанса или претња: Дијакрона и синхрона перспектива*, у: Значај медијског интегритета : мониторинг примене нових медијских закона у Србији: приватизација медија, ур. Дубравка Валић Недељковић, Нови Сад : Новосадска новинарска школа, стр. 32–43.

*Dubravka Valić Nedeljković*

MEDIA IN MINORITY LANGUAGES IN SERBIA,  
FROM THE CONSTITUTION AND LEGAL STANDARDS  
TO EVERYDAY LIFE

S u m m a r y

International and domestic legislation has largely recognized the importance of information in the mother tongue, as well as the media in minority languages. However, it is not defined what can be considered as a media in the languages of national minorities. In this paper all individual variants that include information in the language/languages of minorities present in Serbia are explained. At the same time, it points to the importance of clearly defining what can be considered as a minority/minorities language so that these media can be systematically supported according to the principle of affirmative action and ensure their sustainability in a very controversial and chaotic mediasphere as it is in Serbia.

*Keywords:* media, minorities, information in the language of national minorities, Serbia

# ОБЛИКОТВОРНА МОЋ КУЛТУРЕ И МОГУЋНОСТ КРЕИРАЊА ИНТЕРКУЛТУРНЕ СЕНЗИБИЛНОСТИ У ГЛОБАЛИЗОВАНОМ СВЕТУ

АЛЕКСАНДРА ЂУРИЋ БОСНИЋ\*

**А п с т р а к т.** – У раду се, из перспективе мултикултуралности, анализира феномен одсуства емпатије као психолошког процеса који укључује способност непосредног уживљавања у емоционална стања, мишљења и понашања људи. Проживљавајући осећања других, проживљавамо их и сами. Емпатија као психолошки механизам наравно није страна хуманој историји, али јој, нажалост, у далеко већој мери, нису страна ни њена наличја, стања равнодушности или суровости која мање или више оштро и неповратно повлаче границу између „нас“ и „њих“. У том смислу, основни предмет овог рада је феномен ишчежавања емпатије, како на локалном (Србија), тако и на регионалном нивоу (Европа). Наша претпоставка је да би глобална примена интеркултуралне комуникације, као модела савремене друштвености, омогућила достизање нове, глобалне етичке свести која би била супротстављена култури затворености, ксенофобичности, идеолошкој задртости и одсуству емпатије. У том смислу ћемо посебно анализирати однос између нормативно-институционалне и реалне димензије статуса националних мањина у Србији, изазове са којима се суочава Европа везане за тзв. „мигрантску кризу“, али ћемо анализирати и обликотворну моћ културе, не само као потенцијала за креирање интеркултуралне сензибилности, већ и као могућег одговора на ове проблеме.

*Кључне речи:* емпатија, култура, граница, идентитет, интеркултуралност

## 1. КОНТЕКСТ: ИШЧЕЗАВАЊЕ ЕМПАТИЈЕ – ОНИ И(ЛИ) МИ

Глобални изазови 21. века, мигрантске кризе, тероризам, идеолошки и политички репресивна навирања, сукоби и насиља, екстремно сиромаштво и глад требало би, како налаже рационални увид просечно свесног грађанина, да укину право на осећање да (са)осећања нема, или право на равнодушност. Међутим, уколико би идеја хуманости у савременом светском поретку заиста требало да искорачи из својих претесних теоријско-спекулативних граница и ограничења, онда ни пуко помањање равнодушности, оличено у начелним

---

\* Завод за културу Војводине, Нови Сад; и-мејл: sasabosnicdjuric@gmail.com

солидарностима, млаким толеранцијама и површним симпатијама, неће бити довољно да би трагична глобална инсценација немогућности суживота култура, која оживљава на различитим местима и у различитим временским исечцима, била, на тренутак, заустављена или барем ублажена.

Сведоци смо, дакле, глобалног парадокса – с једне стране, теоријски постулати о интеркултурној комуникацији, антирасизму, антитероризму и неопходност нове хумане парадигме као да никада нису били марљивије експлицирани и с друге, неки стварни свет, стварност у којој се одвијају наше појединачне егзистенције и која је ретко када била засићенија ирационалношћу и непредвидивошћу насиља и идентитетских узурпација. Стварност, у којој смо „ми“ сасвим удаљени од „њих“ и у којој ће „они“ тешко постати заиста видљиви.

Почетком двадесетог века немачки филозоф и психолог Теодор Липс (Theodor Lipps) у теорију естетике увео је појам „уосећавање“ (Einfühlung) и оно је углавном значило интуитивно уношење сопствених осећања и ставова у уметничко дело или природну појаву. Ова ужа и спецификована дефиниција емпатије временом је почела да означава психолошки процес који је моћ непосредног уживљавања у емоционална стања, мишљења и понашања људи и свих других осећајних бића. Проживљавајући осећања других, проживљавамо их и сами. Како год дефинисана, емпатија као психолошки механизам није наравно страна хуманој историји, али јој, нажалост, у далеко већој мери, нису страна ни њена наличја, стања равнодушности или суровости која мање или више оштро и неповратно повлаче границу између „нас“ и „њих“. Глобално, регионално и локално – ишчезавање емпатије је увек у знаку укидања простора за практичну примену интеркултуралног дијалога.

На диктат монокултуралности се пристаје и она се бира слободном вољом. Ова слободна воља избора је уједно и воља за успостављањем границе између оних „виших“ и „нижих“, „подобних“ и „неподобних“, расно „чистих“ и расно „прљавих“, између „нас“ и „њих“. Покушај успостављања и одржавања граница, менталних и стварних, увек подразумева како ограђивање своје људскости или своје територије, тако и право упада и запоседања туђег – емотивног, физичког, духовног, идентитетског, идеолошког простора. Искуство о граници, мисли Пјеро Занини (Piero Zanini), увек полази од наше унутрашњости. Утврдити неку границу значи „установити један простор, дефинисати полазну тачку, тачку од које се креће и на коју се позива, линију сигурну и стабилну“<sup>1</sup>, као у већој или мањој мери видљиву ознаку коју сами бирамо и намећемо или нам је култура намеће.

Предмет овог рада је феномен ишчезавања емпатије, како на локалном (Србија), тако и на регионалном нивоу (Европа). С друге стране, наша претпоставка је да би глобална примена интеркултуралне комуникације, као модела савремене друштвености, омогућила достизање нове, глобалне етичке

<sup>1</sup> Pjero Zanini, *Značenje granice*, Beograd, Clio, 2002, стр. 24.

свести која би била супротстављена култури затворености, једнозначности, ксенофобичности, идеолошкој задртости и идеолошком насиљу. У том смислу ћемо најпре одредити појам интеркултуралности, а затим посебно анализирати однос између нормативно-институционалне и реалне димензије статуса националних мањина у Србији, као и изазове са којима се суочава Европа везане за тзв. „мигрантску кризу“, али ћемо анализирати и обликотворну моћ културе као потенцијала за креирање интеркултуралне сензибилности као могућег одговора на ове проблеме.

## 2. О ПОЈМУ ИНТЕРКУЛТУРАЛНОСТИ

Заједнички именитељ актуелних дефиниција појма интеркултуралност упућује и на дефинисање појмова: интеркултурално разумевање, интеркултурална суочавања, интеркултуралне околности, процеси, стања, могућности прожимања утицаја и препознавања, као и на практиковање културних контаката лишених неспоразума и конфликта. Као једна од најопштијих одредница интеркултуралности наводи се да је она теоријски модел за људско понашање у ситуацијама када долази до сусретања култура. У овом контексту културе се, дакако, не посматрају као затворени ентитети, него као системи отворених могућности који се изграђују у узајамности и који су склони кретању и променљивости.

Теоријска одређења појма интеркултуралност уједно указују и на важење његовог семантичког оквира: у овом контексту префикс интер виђен је као индикатор сусретања и суживота култура као варијетета који увек подразумевају и знање о самом себи и разумевање алтеритета. Уколико прихватимо формулацију по којој је интеркултурална комуникација кадра да отвори нови цивилизацијски простор, а интеркултурална компетенција значи способност да се тај нови метапростор креира путем отворености, емпатије и толеранције, онда се и мисија интеркултуралности указује као креативни ангажман, као континуирана акција у смислу подешености за поништавање затворености и коначности стигматизирајућих баналности и задатих образаца у теорији и уметности, егзистенцији и друштвеном контексту, личним и колективним идентитетима и изборима. Управо када је реч о могућностима успостављања и начину перцепције европског културног идентитета, Бранимир Стојковић упућује на разлику између мултикултурализма као културног плурализма који је у основи статичан и усмерен на „паралелну коегзистенцију култура“ и интеркултурализма који је „динамичан али се као делотворна културна стратегија не примењује глобално, на односе између националних култура“.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Branimir Stojković, *Evropski kulturni identitet*, Niš: Prosveta, 1993, стр. 141.

### 3. ИЗАЗОВИ МУЛТИКУЛТУРАЛНОСТИ У СРБИЈИ

Упркос прокламованом и декларативном културном и политичком плурализму, у друштвеној реалности Србије се и даље сусрећемо са једностраном доминацијом нормативне, формално-институционалне димензије разумевања мањинских проблема. Може се рећи да је овај институционални аспект непрестано растао током претходних пола века – све већи број установа и гарантованих мањинских права убедљиво говори о високом стандарду формалне заштите положаја мањина. Образовање, информисање и култура су области у којима су се мањинска права највише развијала. У Војводини је, на пример, у службеној употреби шест језика, а национални савети, као и Савет националних заједница, су тела која, свакако, представљају корак више у остваривању мањинских права.

Међутим, поред развијеног система институционалне заштите мањина, изван тог нормативног контекста, у свакодневном животу ретко се чују аутентични гласови самих припадника мањинских заједница. Томе доприноси и суштинска затвореност оличена у гето-културалности, односно, друштвени амбијент који не погодује манифестовању различитости и у коме не постоје услови за практичну примену интеркултурног дијалога (ни у медијима, ни у школском систему). Тако, чињеница да се припадници мањинских заједница често осећају грађанима другог реда, да се често осећају повређеним и да се тешко идентификују са државом у којој живе, остаје скривена иза формалних кулиса институционалних структура.

Због тога је задатак културних стратегија, које би требало да јачају процес интеркултуралне комуникације, да у фокус стави грађанина, субјекта, појединца, уместо формалне, институционалне димензије мањинског живота – оно што је некада била прича о декларативним правима, установама, одборима и комисијама сада би требало да буде прича о човеку, његовим реалним искуствима, о рањивости, његовом погледу на живот у Србији из угла припадника мањинске заједнице.

Разлика између декларативних права формулисаних у нормативним актима и личних искустава грађана отвара поље за афирмацију пројеката који практично унапређују интеркултуралну комуникацију и којима ће се обе ове димензије приближити и створити услове за ново разумевање (ауто) перцепције припадника мањинских заједница.

Декларативно, Акциони план за Поглавље 23 за приступање Србије Европској унији предвиђа да је неопходно „интензивирати напоре у циљу унапређења интеракције између различитих заједница које живе у Србији, кроз успостављање механизма за побољшање координације и сарадње међунационалних савета националних мањина и ефикасног рада националних савета националних мањина“<sup>3</sup>. Међутим, Нацрт стратегије развоја културе Републике

<sup>3</sup> Акциони план за Поглавље 23 за приступање Европској унији 3.8, стр. 303.

Србије од 2017. до 2027. године, као један од приоритета наводи „неговање српског језика и ћирилице“ и „повезивање српског културног простора“ јер аутори Нацрта налазе да је „неопходно изградити и ојачати механизме помоћу којих би удаљени делови српског народа могли очувати интензивну културну комуникацију са матицом и ојачати национални идентитет изложен неизбежним асимилационим процесима“<sup>4</sup>. Такође, Нацрт као посебан проблем апострофира „негативне последице“ по језичку културу у јавном простору и заступљеност ћирилице као историјског писма српског народа у условима „глобалне комуникације“. Према ауторима Нацрта ово је један од проблема који „изискују системска решења и подршку“<sup>5</sup>. Истовремено, као један од приоритета, наведени су интеркултурни дијалог и међународна сарадња, уз експликацију која упућује на то да је „култура националних мањина на територији Републике Србије интегрални део културне сцене Србије“ који „представља њено богатство оличено у различитости“<sup>6</sup>.

Према истраживању Загорке Голубовић и Исидоре Јарић из 2009. године о вредносним усмерењима грађана у променама после 2000. године, иако трагови „неугашеног национализма“ у исказима испитаника нису више тако експлицитни и агресивни, могу се идентификовати на основу уверенисти у супериорност српског народа („бољи смо од других“), сумње да ће нам бити боље у Европској унији, као и ставова који су експлицитно против придруживања Србије Европској унији<sup>7</sup>.

У контексту истраживања међуодноса историје, система вредности и културних образаца, и Дубравка Стојановић указује на стварање нове традиције у ревизијама историје након 2000. године, као и на утицај система образовања на обликовање националне свести независно од чињеница, при чему се не мења само интерпретација чињеница већ и оне саме, са циљем конструисања пожељне стварности<sup>8</sup>.

За изазове мултикултуралности у Србији двехиљадитих, а након разорног утицаја пробуђених национализма у земљама некадашње Југославије деведесетих, развијање и практична примена интеркултуралне сензибилности, емпатије и интеркултуралног знања кроз системе медија, образовања и институција културе указује се, дакле, не само као неопходни стандард већ и као императив.

---

<sup>4</sup> Нацрт стратегије развоја културе Републике Србије од 2017. до 2027, стр. 52.

<sup>5</sup> *Истио*, стр. 51.

<sup>6</sup> *Истио*, стр. 48.

<sup>7</sup> Zagorka Golubović i Isidora Jarić, *Kultura i preobražaj Srbije – vrednosna usmerenja građana u promenama posle 2000. godine*, Beograd: Službeni glasnik, Res Publica, 2010.

<sup>8</sup> Dubravka Stojanović, *Tumačenje istorije, sistema vrednosti i kulturni obrazac*, Beograd: Republika br. 446–447, 2009.



#### 4. ДРУГО ЛИЦЕ ЕВРОПЕ: НОМАДИ ИЛИ АПАТРИДИ У ИНТЕРКУЛТУРАЛНОМ СВЕТУ

Слика другог, рекло би се, первертираног лица Европе, са „ухваћеним“ призорима жица, паса и зидова, импровизованих кавеза у којима људи под маскама хране друге људе бацајући им „следовања“, бетонско-жичаних брана које обезбеђују војници и затвореници, а све у име заштите и чистоте хришћанске Европе, говори и одвећ знаковито о новој-старој манихејској подели на црно-бели свет. Свет у којем, и седамдесет година након холокауста, ксенофобија, расизам и мржња постоје и постају све жешћи. Уместо коначног превазилажења концепта националне државе, историја Европе као да се вратила два корака уназад, суочивши се изнова са дилемом – космополитизам или неонацизам? Или дилемом, Европа затворених или отворених граница?

У име императива очувања сопствене територије и ненарушиве чистоте органске заједнице, насиље у колективистичкој перцепцији постаје „одбрана“. Према Балибару, не само европска култура него и идеја, па чак и мит о Европи, садржи две специфично расистичке идеолошке схеме способне да и даље производе ефекте колективног сећања и перцепције: то су схеме колонијализма и антисемитизма. Ако, тврди Балибар, максималан интензитет расистичког дискурса и понашања тежи да се усредреди на популације „арапско-исламског“ порекла, то је стога што је у овом случају дошло до сажимања и међусобног преклапања колонијалне и антисемитске схеме. Овакву идеолошку делотворност Балибар препознаје као делотворност прошлости<sup>9</sup>. И управо ова идеолошка делотворност прошлости обавезује како на свесност, тако и на правремену деконструкцију опасних идеолошко-политичких концепата. Отуд је и свако неопрезно поигравање заводљивим инсигнијама и „моћима“ колективистичких идентитета у исти мах и покретање ирационалног механизма са, без изузетка, погибелним последицама. Нема, дакле, недужног шовинизма и нема лаке кокетерије са идејом надређене расе, нације или конфесије. Баш као што нико није лишен индивидуалне хумане одговорности уколико је заклоњен и амалгамисан колективном вољом заједнице.

Насупрот ксенофобичним амалгамима који непрекинуто продукују конфликте и колективне мржње и насиља у пројектованој слици безбедне и хумане Европе, убедљиво су функционализовани наративи о глобалној блискости и солидарности, а хомогенизација по принципу националног супституисана је хомогенизацијом по принципу хуманог. Но, затварање граница и надлетања хеликоптера, сцене несхватљиво бруталних обрачуна полицајаца са мигрантима, организовање протестних неонацистичких скупова, организовање војске и подизање „заштитних“ бедема, управо су наличје ових, не само убедљиво функционализованих, већ и у јавном говору званично прихваћених наратива.

<sup>9</sup> Etjen Balibar, *Mi, građani Evrope*, Beograd: Beogradski krug, 2003.

Да би успостављање индивидуалне одговорности неапсорбоване и незакриљене колективном сведозвољевштином било могуће, био би, свакако, неопходан преображај и било би неопходно преобликовање истином, историјском и искуственом. Тек такав преображај значио би уједно и прочишћење, онакво каквим га је видео Јасперс 1946. године, пишући о проблему колективне кривице и одговорности: „Самопросветљење народа у историјској освешћености и лично самопросветљење појединца наизглед су две различите ствари. Заправо се прво одиграва само посредством другог... И овде се морамо окренути против колективног начина мишљења. Сваки истински преображај одвија се у појединцу, у безбројним појединцима“<sup>10</sup>.

## 5. ОБЛИКОТВОРНЕ МОЋИ КУЛТУРЕ

Култура би могла бити виђена, пише Герт Хофстеде (Geert Hofstede), и као конгломерат менталних програма који постављају изазове и условљавају одговоре индивидуа на окружење. Оваква формулација подразумева и постављање дистинкција између различитих нивоа обликовања погледа на свет. Док је најдубљи ниво детерминисан људском природом и заснован на општим биолошким реакцијама, а највидљивији ниво на јединственим личним генетским искуствима и конституцијама, средњи ниво се односи на подручје културе и заснива на заједничким искуствима, вредностима и ставовима које делимо са већом или мањом групом.

Дакле, културу је могуће дефинисати и као својство заједничко групи, као заједничко обликовање погледа на свет које „[...] омогућава припадницима једне групе посебну блискост у односима која је онима који не припадају тој групи ускраћена“<sup>11</sup>. Хофстедову дефиницију Томас и Инксон (David Thomas, Kerr Inkson) употпуњавају претпоставкама које могу бити посебно индикативне у контексту тумачења подесности културе да буде у функцији инструмента владајуће доктрине: култура се учи и дуготрајна је, има моћан утицај на понашање, систематична је и организована, и добрим делом „невидљива“. Култура се, дакле, гради временом, на основу колективног искуства, филтрирана кроз мноштво историјских догађаја, а чланови групе је као дуготрајно и консеквентно ментално детерминисање усвајају путем интеракција (са окружењем и међусобно) путем институција и породице.

Обликовање погледа на свет које подразумева култура стога је веома снажно и, у овом или оном смислу, неизбежно, будући да је култура као организован систем вредности, ставова, уверења и значења, иманентно систематична. Управо због потенцијала детерминисања ума и задавања координата које може да наметне властита култура, према културама других често се осећа

<sup>10</sup> Карл Јасперс, *Питање кривице*, Београд, Samizdat Free B92, 1999, стр. 82.

<sup>11</sup> Дејвид Томас и Кер Инксон (2011), *Културна интелигенција*, Београд: Clio, 2011, стр. 39.

аверзија или се доживљавају као стране, чудне и недокучиве. Координате се, када је реч о култури, задају свим расположивим средствима – од језика и обичаја до уметности, медија и архитектуре. Међутим, чињеница која посебно погодује инструментализовању културе од стране владајуће доктрине је она на коју, у нешто другачијем контексту, указују Томас и Инксон, а која се односи на специфичну „невидљивост“ или скривеност културе: „Важан део леденог брега, у овом случају културе, нису видљиви физички симболи који се налазе изнад површине, него су то скривене вредности које су им у основи и претпоставке које они изражавају“<sup>12</sup>. Управо су вредности, друштвене структуре и начини размишљања као „невидљиви“ делови културе и најважнији, али и најподеснији за идеолошко обликовање и преосмишљавање. Процеси идеолошког преосмишљавања нису подједнако делотворни и изводљиви у свакој култури – у зависности од тога да ли су „чврсте“ или „лабаве“, да ли су, дакле, једнообразне и сачињене од хомогене популације, или супротно, да ли су индивидуалистичке или колективистичке, у њима ће се на различити начин формирати и култивисати основне културне вредности које су можда најугицајнији фактор у имплантацији одређеног идеолошког или политичког модела. У том смислу, културне вредности видимо као изузетно моћне покретаче или дестабилизаторе одређене политичке доктрине, у зависности од тога да ли се она тек успоставља, конзервира, или мења.

Културно детерминисање је у непосредној вези са усвојеним или потенцијално жељеним културним вредностима, као „ментални шаблон“ који задаје смернице и даје „праве“ или „лажне“ слике. Оно се манифестује унутар културног система са циљем да оствари скуп симболичких, социјалних, политичких и економских моћи.

Управо би глобална комуникацијска премреженост и видљивост могле бити гаранти реализације новог, „демократског“ хуманизма у којем културе и културне политике, будући потенцијално просветитељске, заузимају доминантан простор, простор интеркултуралне комуникације као глобалне културолошко друштвене супротстављености једнозначности, затворености, ксенофобичности и стигматизацијама, идеолошкој задртости и идеолошком насиљу. Глобална примена интеркултуралне комуникације као модела савремене друштвености у исти мах би значила и практичну потврду Керцовог (Paul Kurtz) новог глобалног хуманизма, као и, најчешће путем реформе система културе, медија и образовања, достизање нове глобалне етичке свести која подразумева: да „за сваку повреду људских права може одмах да се сазна и да јој се пружи отпор“, да „диктаторски режими не могу више да чине зло 'некажњено' а да их савест светске заједнице не позове да положе рачун“, да „ниједан народ или култура не могу више да полажу права на имунитет од универзалне декларације о људским правима, или да поричу њену примењивост на све своје житеље“<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Исто, стр. 46.

<sup>13</sup> Pol Kerc, *Kako preurediti savremeni svet*, Beograd: Filip Višnjić, 2005, стр. 178.

Интеркултурална сензибилност сугерише постојање свести да, како формулише Керц, „људи деле скуп заједничких хуманих вредности – упркос културној различитости“<sup>14</sup>. У том смислу социо-етичка и културолошка превенција не би смела да се „завршава у нашој етничкој енклави или на националној граници“, јер управо нас етичка рационалност упућује да „градимо установе сарадње и да, где год можемо разлике усклађујемо мирољубиво“: „Шири налог гласи да непристрасна етичка рационалност треба да важи за сва људска бића, која имају једнако достојанство и вредност“<sup>15</sup>. Ово свакако подразумева и деконструкцију устаљених, архаичних, ригидних, стигматизирајућих и манипулативних идеолошких матрица и стереотипних формација, установљење нових културолошких парадигми заснованих на моделу отворености, као и активну примену културних политика које промовишу моделе интеркултуралних интеракција и комуникација.

Уколико прихватимо актуелну премису према којој нема идентитета који би нам се у потпуности наметнуо на силу, али има упорних идентитетских стратегија које су на појединим територијама и у различитим временским исечцима увек смишљено водили заинтересовани актери, онда бисмо се могли сложити и са чињеницом: било да смо савремени номади или конзервативни традиционалисти, као протагонистима 21. века, негде у вавилонској пометњи језика и култура, одгонетање и демистификовање покушаја ових идентитетских узурпација (могућих увек и свуда) указује нам се као неопходно и есенцијално умеће. Препознавање настојања и стратегија савремених идентитетских хегемониста у нашем је интересу без обзира на то да ли нас мучи колективно сећање на, како то формулише Жан Франсоа Бајар (Jean Francois Buart), домаће комунистичке апаратчице преобраћене у ултранационалисте или руандске хуту екстремисте и њихове паравојне јединице – увек је реч о једнако опасним идентитетским сновима или кошмарима којима се приклањамо јер нас очаравају или тероришу.

Без сумње, свет у којем живимо измиче коначним дефиницијама. У потоњим, према неким и предапокалиптичним временима, да ли због слућења свеопште ентропије или есенцијалне сумње као подразумевивог и готово програмског оквира „новог доба“, отворено је питање: ко смо то ми, а ко су то они, странци? И, да ли нам, и под којим условима, интереси икада могу бити исти? Чини се сасвим оправданим прихватити констатацију да је мало појмова толико компромитованих као што су појмови идентитет и глобализација. Подразумева се, у истој мери су компромитоване колико њихове семантичке варијације толико и њихове теоријске (и практичне) импликације: мелтингпот, глобално село, вестернизација, американизација, криза идентитета, културе у нестајању, глобалне завере...

Метафором „одбеглог света“<sup>16</sup> Ентони Гиденс (Anthony Giddens) глобализацију објашњава као сложени, незаустављиви низ процеса који за-

<sup>14</sup> *Исџо*, стр. 182.

<sup>15</sup> *Исџо*, стр. 185.

<sup>16</sup> *Entoni Gidens, Odbegli svet*, Beograd: Stubovi kulture, 2005.

хватају једнако и економију и политику, технологију и културу, и који су у својој суштини парадоксални и условљени непредвидљивом планетарном екстазом електронских комуникација. Отуд је паралелно са „вестернизацијом“ или „американизацијом“ сасвим реално и оживљавање локалних културних идентитета у разним деловима света а локални национализми заправо су отпор и одговор утицајима глобализације. Одбегли свет као свет у сталном измицању истовремено је означен и слабљењем старих држава – нација (јер се, према Гиденсовом увиду, државе данас суочавају са ризицима и опасностима а не са непријатељима), и немогућношћу идеолошке и културне контроле (јер она не може да преживи у ери глобалних медија). Пред нама, и са нама, успоставља се један нови поредак: Гиденс га, као поредак који настаје на прилично „анархичан“, „хаотичан“ и непредвидив начин, назива глобалним космополитским друштвом, а Клаудио Магрис (Claudio Magris) га упркос претећој појмовној „испражњености“ надасве упечатљиво дефинише као узбудљив процес, као процес стварања нове и „светски аутентичне универзалности“, као „израз цивилизације целог света а не само Запада и Истока“ који се „први пут у историји рађа или може да се роди, упркос и усред хиљада опасности и грозних изопачења“<sup>17</sup>. Отуд је „одбегли свет“, заправо, свет који се незауостављиво опире затварању у коначни знак: можда као нови изазов супротстављен глобалном колапсу, етичком, естетском и комуникацијском, или као одговор на искушење краја или утопија која то полако престаје да буде, као остварење визије о освајању простора планетарне блискости.

## ЛИТЕРАТУРА

- Pjero Zanini, *Značenje granice*, Beograd: Clio, 2002.  
 Акциони план за Поглавље 23 за приступање Европској унији, 3.8.  
 Нацрт стратегије развоја културе Републике Србије од 2017. до 2027.  
 Zagorka Golubović i Isidora Jarić, *Kultura i preobražaj Srbije – vrednosna usmerenja građana u promenama posle 2000. godine*, Beograd: Službeni glasnik, Res Publica, 2010.  
 Dubravka Stojanović, *Tumačenje istorije, sistema vrednosti i kulturni obrazac*, Beograd: Republika, br. 446–447, 2009.  
 Etjen Balibar, *Mi, građani Evrope?*, Beograd: Beogradski krug, 2003.  
 Карл Јасперс, *Пишање кривице*, Београд, Samizdat Free B92, 1999.  
 Dejvid Tomas i Ker Inkson (2011), *Kulturna inteligencija*, Beograd: Clio, 2011.  
 Pol Kerc, *Kako preurediti savremeni svet*, Beograd: Filip Višnjić, 2005.  
 Branimir Stojković, *Evropski kulturni identitet*, Niš: Prosveta, 1993.  
 Entoni Gidens, *Odbegli svet*, Beograd: Stubovi kulture, 2005.  
 Klaudio Magris, *Vašar tolerancije*, y: Glokalni svet – osam ogleda o globalizaciji, Beograd: Alexandria press, 2002.

<sup>17</sup> Klaudio Magris, *Vašar tolerancije*, y: Glokalni svet – osam ogleda o globalizaciji, Beograd: Alexandria press, 2002, стр. 94.

*Aleksandra Đurić Bosnić*

SHAPING POWER OF CULTURE  
AND THE POSSIBILITY OF CREATING INTERCULTURAL  
SENSIBILITY IN A GLOBALIZED WORLD

S u m m a r y

In this paper, from the perspective of multiculturalism, we have analyzed the phenomenon of lack of empathy as a psychological process that involves the ability to directly perceive emotional states, thoughts and behaviors of other people. Empathy as a psychological mechanism is not unknown to human history, but unfortunately, to a greater extent, it is not unknown to them, either the states of indifference or cruelty that more or less sharply and irreversibly pull the boundary between “us” and “them”. In this sense, the main subject of this work was the phenomenon of empathy emanating, both at the local (Serbia) and at the regional level (Europe). Our assumption was that the global application of intercultural communication, as a model of contemporary sociability, enables the attainment of a new, global ethical awareness that would be opposed to the culture of isolation, xenophobia, ideological fixation and lack of empathy. In this sense, we have especially analyzed the relationship between the normative-institutional and the real dimension of the status of national minorities in Serbia, the challenges that Europe is facing in relation to the so-called “Migrant crisis”, but we also analyzed the shaping power of culture not only as a potential for creating intercultural sensitivity, but also as a possible answer to these problems.

*Keywords:* empathy, culture, boundaries, identity, interculturality





# ПЕРСПЕКТИВА ИНТЕРКУЛТУРАЛНОСТИ У КОНТЕКСТУ ПЕРЦЕПЦИЈЕ ГРАЂАНА СРБИЈЕ О НАЦИОНАЛНИМ МАЊИНАМА, СУСЕДИМА И ИМИГРАНТИМА<sup>1</sup>

ЗОРАН ЛУТОВАЦ\*

**А п с т р а к т.** – Истраживање јавног мњења Центра за политико-лошка истраживања и јавно мњење Института друштвених наука потврдило је претпоставку да постоји јака узручно-последична веза између односа политичких елита према националним мањинама, суседима и мигрантима и вредносних перцепција грађана према њима. Грађани Србије у великој мери још од 90-тих година XX века у припадницима неких националних мањина виде такозване „опасне друге“, што је у директној корелацији са порукама које политичке елите шаљу, као и са унутрашњом и спољном политиком коју воде. Укупно узевши, на основу овог истраживања може се закључити да у сегменту односа према „опасним другима“ постоји упозоравајући потенцијал за развој ксенофобичног популизма. Да ли ће се тај потенцијал преточити у реалност у доброј мери зависи од креатора политичког живота, пре свих од политичких странака које доминантно обичују јавно мњење.

*Кључне речи:* перцепције грађана, истраживање јавног мњења, „опасни (непожељни) други“, мултикултуралност, интеркултуралност

## УВОД

Однос према „другом“ саставни је елемент идентитета, односно, схватање да се тек у односу према другоме може доћи до свести о себи самоме и да то вреди и за народе и државе. Етнички идентитет изграђује се не само на основу заједничког сећања и заједничких елемената идентитета, него и на основу разлика, на основу међусобних супротстављања разлика које се истичу да би се утврдиле границе међу етницитетима (Лутовац, 2015).

Однос према „другом“ (*out groups*, опасни, нежељени други) веома је важан сегмент идентитета једне нације, државе, али може бити и важан део популизма као слабо утемељене идеологије. У овом раду однос према нацио-

---

<sup>1</sup> Рад је настао на пројекту „Друштвене трансформације у процесу европских интеграција – мултидисциплинарни приступ“ Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (III 47010).

\* Институт друштвених наука, Београд

налним мањинама посматраће се у контексту популистичког концепта „опасни (непожељни) други“. Десни популистичку категорију „они које искључујемо“, то јест „непријатељи народа“, осим отуђених политичких елита сврставају и имигранте или националне мањине. Леви популисти најчешће немају одбојност према националним мањинама и имигрантима које десни популисти сврставају у „опасне друге“ (Лутовац–Марковић, 2017: 89), али и они су склони да тај став преокрену када је то опортуно позивајући се, као и десни популисти, на „одбрану националних интереса“. Левим и десним популистима заједнички су антиелиитизам и позивање на народ, а „*ојасни групи*“ третирају се као друштвене групе које не припадају политичким елитама, али нису ни део народа. Третирају се као „опасни“ јер својим захтевима могу угрозити народ и(ли) државу. Заједничко и једнима и другима је то што политички капитализују страхове од „опасних других“, на њима темеље политички програм и формирају вредносне приоритете (Лутовац–Марковић, 2017: 89–90).

Искључивање „других“ из интегративних процеса и њихово сврставање у непожељне друге, друге који не припадају народу, „опасне друге“ одлика је различитих политичких заједница: од развијених до оних које су тек на путу да изграде стабилну демократску заједницу. Нема општеприхваћеног модела укључивања и потпуног интегрисања различитих етничких или националних заједница у једну политичку заједницу. Кимлика је поставио реторичко питање може ли се уопште говорити о грађанству у друштву где су права расподељена на основу групне припадности. Он тражи и даје потврдан одговор (Кумлица, 2003: 251). Мултикултурализам је био покушај да се искорачи из асимилационог приступа који се метафорички означавао као „лонац за топљење“ (*melting pot*) који се често означавао неправедним и неморалним, у приступ који би уважавао у већој мери етничке, националне, верске или у ширем смислу културне разлике – што се сликовито означавало као „модел чиније за салату“ (*salade bowl*). Интеркултуралност покушава да отклони слабости оба ова приступа у потрази за уважавањем различитости, али и тражењем одговарајућег модела за инклузију тих различитости у хомогену политичку заједницу.

То је велики изазов не само за имиграционе државе, него и за државе са аутохтоним становништвом различитог етничког, националног, верског или културног идентитета. Политичке странке уопште, а посебно странке настале на етничком или националном принципу имају велику улогу и одговорност у тражењу одговарајућег приступа проблему, али су оне, по природи ствари, склоне да ту своју улогу апсолутизују настојећи да институционализују монопол у представљању и заступању интереса заједница у чије име делују.

У већој или мањој мери неразвијена политичка култура и политичка пракса која не доприноси њеном формирању, још увек неразвијена владавина права, низак ниво слободе говора и медијских слобода, неразвијене и слабашне институције, концентрација власти у рукама јаких лидера, нефункционисање делотворне поделе власти, етаблирана партократија, раширена корупција која је генерисана партократијом – све су то системски проблеми у којем се налази

Србија и државе и друштва земаља региона (Западног Балкана). Отклањање наведених недостатака, који су основни узрок слабости државе и друштва, требало би да су приоритет у процесу консолидовања демократске заједнице.

Земље Западног Балкана могу се у основи означити као мултикултурална друштва без мултикултурализма, као друштва културне, националне и верске разноликости, али и као друштва без политике која интегративно управља тим разноликостима. Оне су начелно и добрим делом институционално опредељене за грађанску државу, али су то фактички још увек националне државе у којима се национализам негује као државна идеологија и подржава, промовише и афирмише као највиши облик патриотизма. Логична последица такве оријентације јесте неуспех у изградњи грађанског идентитета, неуспех базиран на приступу који се заснива на томе да се један идентитет наметне као општи, уместо да се инклузивном политиком јача интеграцијска идеја, односно међусобно прожимање и инклузија различитих идентитета кроз социјализацију, образовање, институције и јавне политике. Захтеви за очување и јачање посебности нису праћени одговарајућим инклузивним политикама. Другим речима, начелно и вербално опредељење за мултикултурализам није претворено у интегративне јавне политике, него је, напротив, подстицана тежња за јачање различитости међу националним мањинама без одговарајућих инклузивних мера.

У овом раду ће се уз политиколошку анализу стања демократије и политичке културе у Србији, на основу истраживања јавног мњења тражити одговори на то какав је амбијент у којем се тражи простор за инклузивну интегративну политику.

Налази истраживања јавног мњења које је спровео Центар за политиколошка истраживања и јавно мњење Института друштвених наука (ЈМС, 2017)<sup>2</sup> потврђују да у Србији основу колективног идентитета чини схватање народа као „заједнице крви“ или „заједнице људи исте лозе“ (Смит, 1998: 26–30). Припадника народа, дакле, не одређује држављанство, односно место рођења (53% грађана Србије сматра да оно није посебно важно или да је потпуно неважно), него пре свега етничко порекло (три четвртине грађана сматра да је то прилично или веома важно). Дакле, и ово истраживање је потврдило да је етничка основа идентитета чврсто укореењена и политички и културолошки међу грађанима Србије. Такав контекст умногоме одређује обрасце понашања грађана и обликује основе политичке културе.

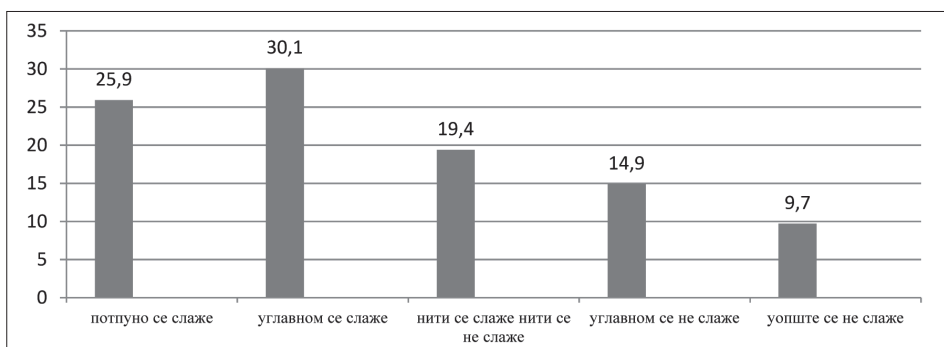
На однос грађана према „другима“ у великој мери утиче и опште стање демократије у друштву, као и однос грађана према демократским процесима и институцијама. Све то заједно утиче на остварене и неостварене демократске потенцијале у друштву и у склопу тога и на однос грађана према „другима“, укључујући и „друге“ у оквиру већинске нације (опозиција, критичка јавност).

<sup>2</sup> Истраживање је спроведено од 15. јуна до 16. јула 2017. године на узорку од 1500 „лицем у лице“ интервјуисаних пунолетних испитаника са 100 бирачких места (*proportional to sizesampling*).

У друштву у којем се као „опасни други“ квалификују сви они који не подржавају владајућу већину, примарни расцепи нису на етничким или националним линијама подела. Тешко је то назвати олакшавајућим околностима за припаднике националних мањина, без обзира на то што у таквим околностима њихов друштвени статус не зависи првенствено од тога да ли су припадници националне, него да ли су део политичке већине. Припадност националној мањини у таквим друштвима, међутим, може бити додатна отежавајућа околност уколико њихови политички представници не подржавају владајућу већину или јој се активно супротстављају.

### НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ КАО УНУТРАШЊИ „ОПАСНИ ДРУГИ“

„Братство и јединство“ било је један од кохезивних стубова вишенационалне југословенске федерације, да би у процесу растакања СФРЈ управо међунационални сукоби били у средишту дезинтеграције. Разградња федералне државе праћена национализмом, шовинизмом и оружаним сукобима оставило је дубоке трагове на грађане бивших југословенских република. „Опасни други“ оличени у припадницима националних мањина још увек су предмет подозрења, упркос званично прокламованој политици помирења, добросуседства и политике европских вредности (Лутовац–Марковић, 2017: 93). Преко серије тврдњи које се односе на националне мањине покушали смо да утврдимо у којој мери грађани Србије на њих гледају са разумевањем или подозрењем. Једна од тврдњи која то мери је следећа: *Мањинске групе треба да се прилагоде обичајима и традицији у Србији.*



Графикон 1. – Мањинске групе треба да се прилагоде обичајима и традицији у Србији

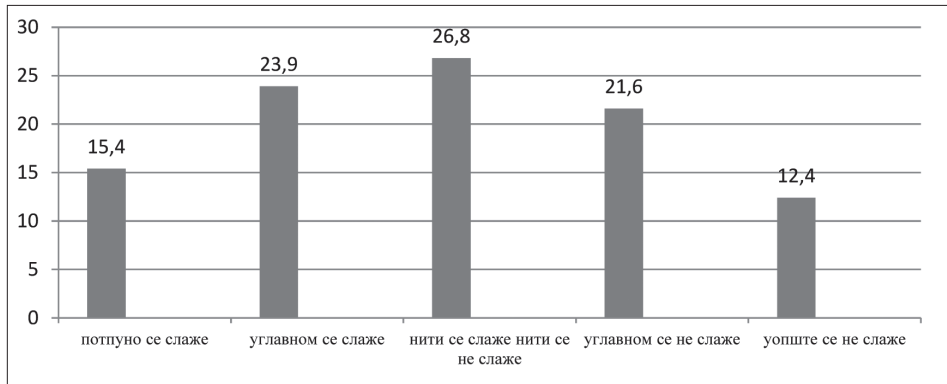
Апсолутна већина грађана Србије (56%) слаже се са тврдњом *да мањинске групе треба да се прилагоде обичајима и традицији у Србији*, док се свега једна петина не слаже с том тврдњом, што се не може означити повољним социјалним околностима за политику интеркултуралности.

Национално посматрајући, истраживање је показало да припадници мањина и већинског народа још увек различито гледају на своје место и улогу у политичкој заједници. Тако се, на пример, са овом тврдњом уопште не слаже чак 92,8% Бошњака (82,1% се уопште не слаже и још 10,7% углавном се не слаже са том тврдњом). Апсолутно већински са тим се не слажу ни Хрвати: 31,6% уопште се не слаже и 26,3% углавном се не слаже. Мађари су по том питању подељени (18,5% уопште и 12,3% се углавном не слаже, док се 13,8% потпуно и 24,6% углавном слаже са том тврдњом). С друге стране, Срби се апсолутно већински слажу са том тврдњом (27,7% потпуно и 31,8% углавном).

Дакле, када се погледа национална структура испитаника главни је налаз да Срби као већински народ потпуно другачије гледају на ову тврдњу од припадника националних мањина, нарочито Бошњака који је готово у потпуности одбацују и Хрвата који је апсолутно већински одбацују.

Одговорност политичких странака и креатора јавног мњења управо је у томе да овакав социјални амбијент мењају и креирају услове за инклузивне јавне политике. То би подразумевало да се створи амбијент у којем би се говорило о *поштовању*, а не о *прилагођавању* већинским обичајима и традицији.

У демократски неразвијеним политичким културама честа је појава да се апсолутизује већински принцип, односно да се не уважавају интереси оних који су у мањинском положају, било да је у питању национална, политичка или нека друга мањина. Тврдњом: *Воља већине треба увек да превагне, чак и над правима мањинских група*, покушали смо да утврдимо у којој мери грађани отворено подржавају овакву матрицу мишљења.

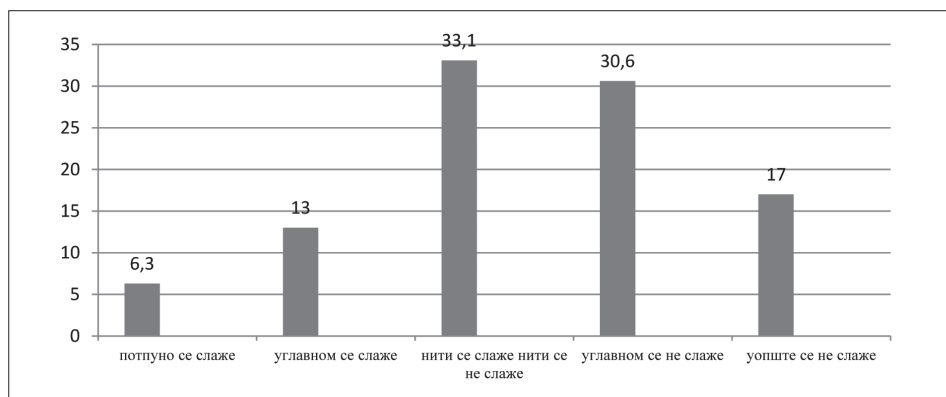


Графикон 2. – Воља већине треба увек да превагне, чак и над правима мањинских група

Истраживачки налаз на нивоу целокупне популације Србије показује да је нешто већи број оних који сматрају *да воља већине треба увек да превагне, чак и над правима мањинских група* него оних који се не слажу с тим (39,3% наспрам 34%). Припадници националних мањина знатно друкчије реагују од припадника већинског народа кад је у питању та тврдња: 89,2% Бошњака, 68,5% Хрвата, 66,7% Рома и 62,5% Мађара се са том тврдњом не слаже.

Србија спада у ону групу земаља са неконсолидованом демократијом у којој се уважавање мањинског интереса, па ни мишљења не уважава у довољној мери. Овим истраживањем смо покушали да преко тврдње у Србији већинска нација не уважава довољно интересе националних мањина добијемо увид у то какав је став грађана према уважавању интереса националних мањина.

Током 90-тих година XX века Срби у суседним земљама и мањине у Србији били су „опасни други“ и потребне су године мирољубиве добросуседске политике да се анимозитети и страхови од „других“ потисну и да се успостави међусобно поверење и уважавање. Помоћу ове тврдње покушали смо да утврдимо какве су перцепције грађана данас у том смислу, какве су перцепције припадника већинског народа, а какве су перцепције припадника националних мањина.



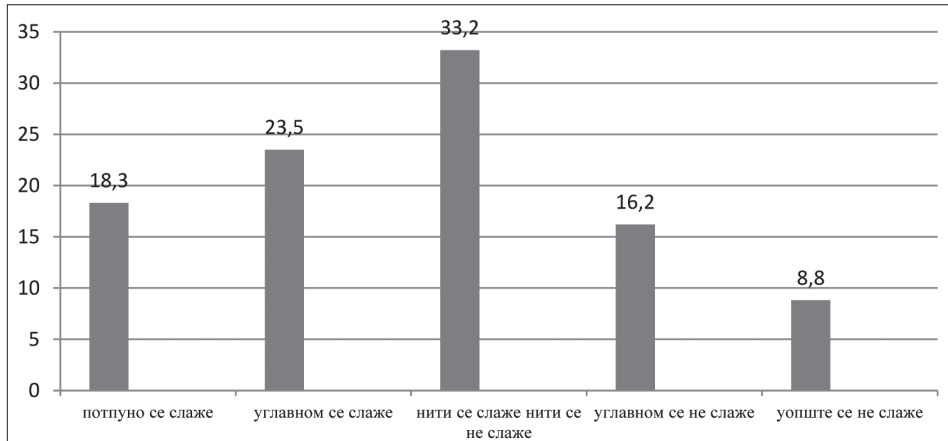
Графикон 3. – У Србији већинска нација не уважава довољно интересе националних мањина

Око половине грађана Србије (47,6%) не слаже се с том тврдњом, док се око једне петине слаже. Свега 16,5% Срба се слаже с том тврдњом. С друге стране, највећи број Мађара не може да се одлучи 45,3%, а међу онима који су се одлучи више је оних који се слажу с том тврдњом 31,3% (9,4% потпуно и 21,9% углавном), Хрвати су подељени 16,7% потпуно и 21,1% углавном се не слаже, док се 27,8% слаже (11,1% потпуно и 16,7% углавном); Бошњаци се релативно већински не слажу с том тврдњом (39,3% углавном се не слаже, а 3,6% потпуно) док се 28,6% њих слаже с том тврдњом (10,7% потпуно и 17,9% углавном). Роми се, пак, скоро двотрећински слажу с том тврдњом 68,1% (54,5% потпуно и 13,6% углавном).

Налази истраживања показали су да је и у овом случају припадност већинском народу или националној мањини обележје које битно утиче на перцепцију испитаника.

Од деведесетих година 20. века у Србији се кроз јавни говор политичара, али и једног дела интелектуалаца провлачи теза како *националне мањине*

*злоупотребљавају њена која имају.* Кроз емпиријско истраживање покушали смо да утврдимо како се ова теза данас прелама у свести грађана Србије.



Графикон 4. – Националне мањине у Србији злоупотребљавају права која имају

Истраживачки налази показују да је још увек велики проценат (41,8%) оних који се слажу с том тврдњом, чему осим националистичких лидера међу српским странкама својом реториком допринос дају и неки лидери мањинских (етничких) странака којима одговара реторичко заоштравање међунационалних односа, како би се међу припадницима своје националне заједнице јасније профилисали као заштитници националних интереса.

Посматрајући тврдњу кроз призму националне припадности, свега 18,8% Срба не слаже се са том тврдњом, док се 46,3% слаже (20,3% потпуно и 26% углавном). Насупрот томе, припадници националних мањина се огромном већином не слажу с том тврдњом: 79% Хрвата (57,9% уопште се не слаже, а 21,1% углавном се не слаже), 69,8% Мађара (44,4% уопште и 25,4% углавном) и 67,9% Бошњака (25% уопште и 42,9% углавном).

\* \* \*

Све у свему, батерија тврдњи у упитнику којима је требало да се утврди општа перцепција места и положаја припадника националних мањина у друштвеном контексту Србије показала је да на то различито гледају припадници већинског народа од припадника самих националних мањина. Некада су те разлике веће, а некада мање, али су јасно уочљиве. Припадници већинског народа перципирају положај националних мањина бољим него сами припадници националних мањина, те релативно већински сматрају да је на националним мањинама да не злоупотребљавају тај повољан положај, а апсолутно већински да више уважавају „вољу већине“ и њој се прилагођавају.

Разлике у перцепцијама међу припадницима већинског народа и националних мањина могу бити ситуационог карактера и њихова амплитуда се



може повећавати или смањивати, али дугорочније посматрано те се разлике исувише споро смањују, што упућује на неопходност промене државних јавних политика и друкчијег односа политичких странака према политици друштвених интеграција, промена које би водиле интеркултуралној политици хомогенизације политичке заједнице и друштва у целини.

## СПОЉНИ „ОПАСНИ ДРУГИ“

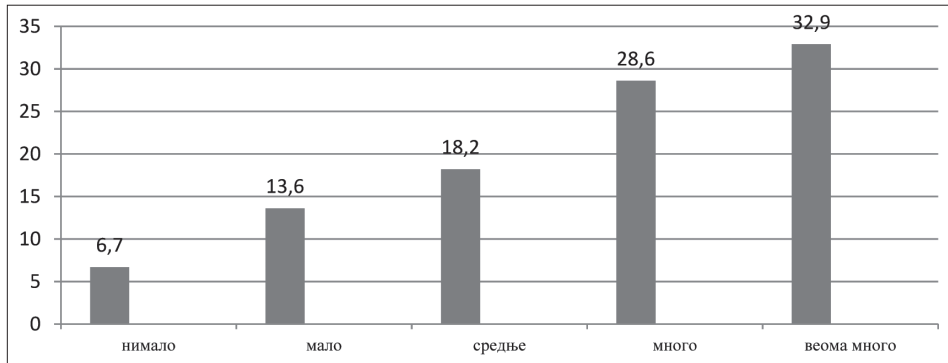
Спољни „опасни други“ у овом истраживању класификовани су у неколико група: имигранти, припадници суседних народа чији сународници живе у Србији, те неке државе, међународне организације и институције које се често стављају у контекст „опасних других“. Предмет разматрања у овом раду су припадници суседних народа и имигранти.

### *Припадници суседних народа*

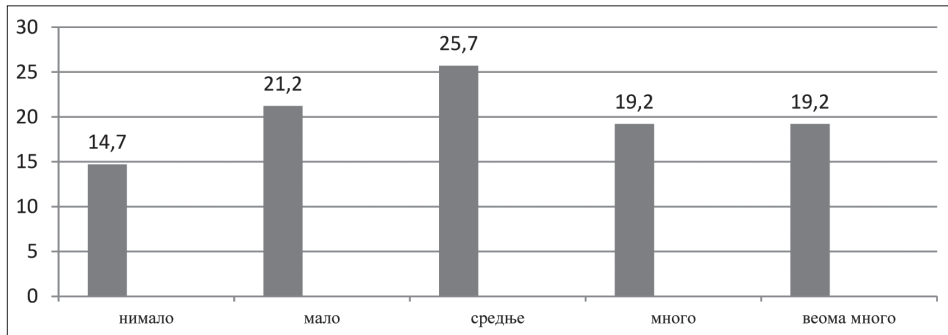
Прича о угрожености споља дубоко је укореењена на овим простори-ма. После Другог светског рата спољни непријатељи имали су важну улогу у хомогенизацији становништва СФРЈ. Њихово рангирање зависило је од контекста: некада су то били капиталистички империјалисти, потом Стаљин и Совјети, заступници „буржоаских идеја“... После растакања СФРЈ редослед спољних непријатеља опет се променио, тако да су некадашња „браћа“ која су градила државно „јединство“ постала једни другима највећи „опасни други“. И дуго после окончања сукоба на простору бивше СФРЈ заоштравање односа са припадницима националних мањина политички се инструментализује. Обележавање годишњица посвећених недавно завршеним оружаним сукобима често су повод да се подгреје прича о угрожености од стране суседа. Одржавање избора готово да се узима као оправдани, саморазумевајући, повод за дизање националних тензија.

Испитујући јавно мњење у јуну и јулу 2017. године, питали смо грађане у којој мери Србију угрожавају поједини припадници суседних народа који уједно имају значајан број својих сународника на територији Србије. Питања су формулисана тако да се грађани изјашњавају директно о томе.

Осећај угрожености од стране Албанаца код грађана Србије знатно је израженији него када су у питању припадници неких других суседних народа: 61,5% грађана Србије сматра да је Србија много (28,6%) или веома много (32,9%) угрожена од стране Албанаца. Код грађана српске националности 31,1% сматра да је веома много угрожена, 28,8% да је много и 18,8% да је средње угрожена. Свега 5,5% мисли да нимало није угрожена, односно њих 12,5% да је мало угрожена. Свакако да су на овакву перцепцију утицали спорови и сукоби на Косову и Метохији, као и званични ставови Тиране тим поводом, али може се рећи да су корени знатно дубљи и повезани са израженом ет-



Графикон 5. – У којој мери Србију угрожавају Албанци

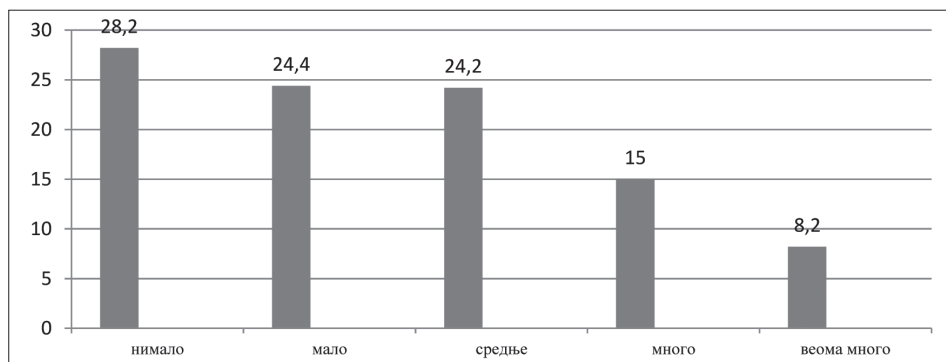


Графикон 6. – У којој мери Србију угрожавају Хрвати

ничком дистанцом и негативним стереотипима који су заступљени код Срба и Албанаца знатно раније него што су ескалирали сукоби (Лутовац, 2015).

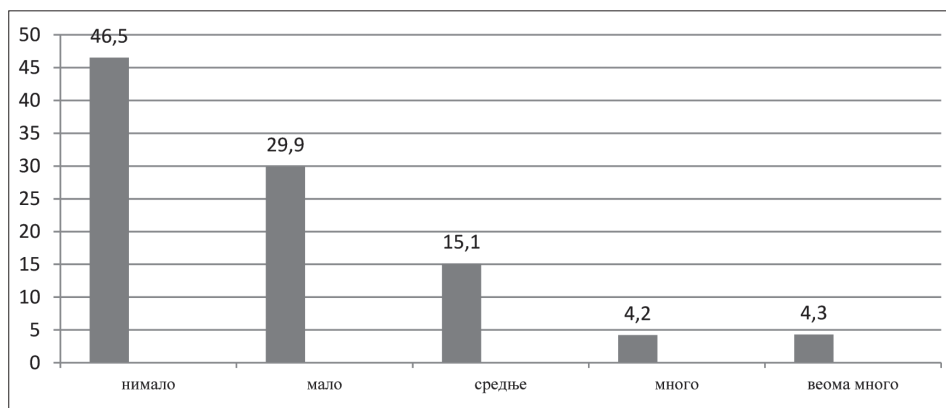
Грађани Србије су подељени када оцењују у којој мери Хрвати угрожавају Србију: 38,4% сматра да је угрожавају много или веома много, док 35,9% оцењује да је угрожава мало и нимало. Међу грађанима српске националности нешто је више од просека (40,3%) оних који сматрају да Хрвати у озбиљној мери угрожавају Србију (20,4% да је веома много, 19,9% да је много и 26% да је средње угрожавају). Свега 12,7% Срба сматра да је нимало, а 21,1% да је мало угрожавају.

Угроженост Србије од стране Бошњака перципира се нешто друкчије и на нивоу укупне популације и код самих Срба. Још увек постоји релативно велики број оних који сматрају да Бошњаци угрожавају Србију, али је структура степена осећаја угрожености обрнуто пропорционална осећају угрожености од стране Албанаца. Код грађана српске националности 8,7% је оних који сматрају да је веома много угрожена, 16% оних који сматрају да је много и 25,6% оних који сматрају да је средње угрожена. Међу Србима је 24,9% оних који сматрају да Србија није нимало угрожена од стране Бошњака и 24,8% оних који сматрају да је мало угрожена. На нивоу целе популације овакви су налази:



Графикон 7. – У којој мери Србију угрожавају Бошњаци

Испитаници српске националности не виде у Мађарима оне који угрожавају Србију: свега 4,9% сматра да веома много и 4,6% да је много угрожавају, да је средње угрожавају сматра 16% испитаника српске националности, 30,9% мало, 43,6% њих да нимало не угрожавају Србију. На то, свакако, утиче чињеница да је мађарска етничка странка редовни члан свих влада од 2000. године на овамо, као и, у основи, добри односи две суседне земље. На нивоу целе популације то изгледа овако:



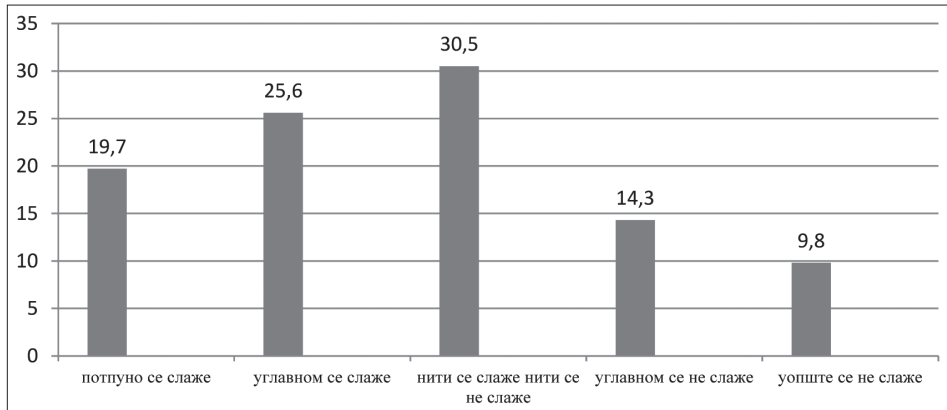
Графикон 8. – У којој мери Србију угрожавају Мађари

Свакако да бројне помирљиве поруке о добросуседству и помирењу утичу на смањење исказивања осећаја угрожености, али исто тако још увек релативно висок ниво тог осећаја последица је повремених провокативних изјава политичара и подизања тензија приликом обележавања трагичних догађаја из недавних оружаних сукоба на простору бивше СФРЈ. С друге стране, пример односа према Мађарима потврђује тезу да су политички односи веома важни за перцепцију стварних односа, али да истовремено могу бити добра полазна основа да се перцепција и даље мења на боље. О томе сведоче добри

међудржавни односи Србије и Мађарске и укључивање мађарске националне мањине у све нивое власти, без обзира на то што то није увек било неопходно, посматрано из угла изборне математике.

### *Имигранџи*

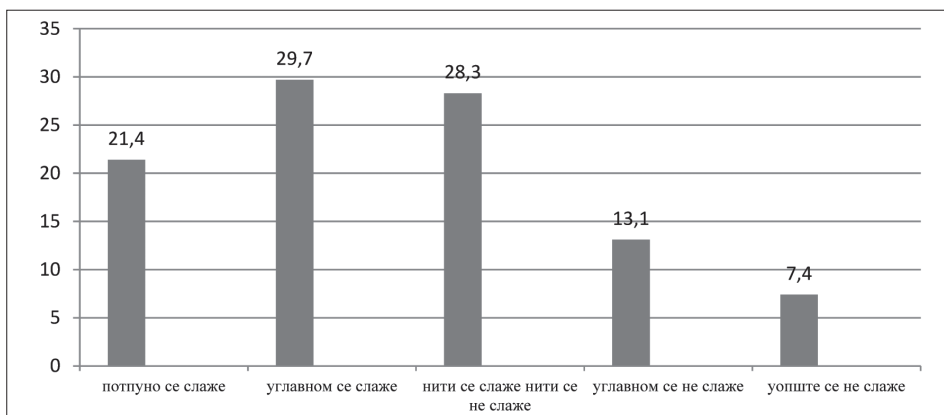
Имигранти су као потенцијални „опасни други“ у први план дошли тек са великим међународним мешовитим миграцијским таласом 2015/16. када је уз велики број избеглица из Сирије и Ирака ка Европи кренуо и један велики број економских миграната из других земаља и на путу ка Западној Европи је пролазио и краће се или дуже задржавао на територији Србије. Кроз неколико тврдњи о којима су се испитаници изјашњавали покушали смо да утврдимо у којој мери су они доживљени као стварни или потенцијални „опасни (нежељени) други“.



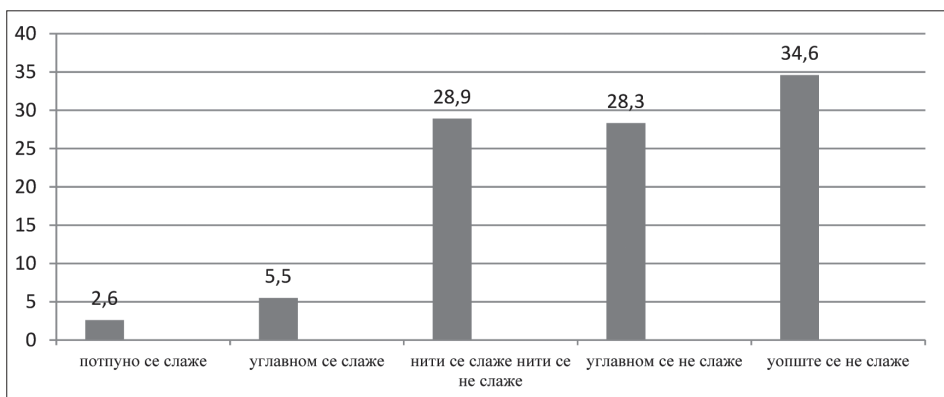
Графикон 9. – Имигранти наносе штету српској култури

Скоро половина испитаника (45,3%) слаже се са тврдњом да *имигранџи наносе шџејџу срџској кулџури*, док се нешто мање од четвртине (24,1%) не слаже. У погледу односа према мигрантима готово да нема суштинских разлика међу припадницима различитих нација: релативна већина оних који се изјашњавају као Срби (45,6%) слажу се са том тврдњом (20,3% потпуно и 25,3% углавном, док се 24,1% не слаже), Мађари се релативно већински слажу (47,7% док се 28,9% не слаже), док су Хрвати потпуно подељени – по 39% их се слаже и не слаже са том тврдњом. Бошњаци се, пак, натпросечно слажу с том тврдњом 70,4% наспрам 14,8% њих који се не слажу.

У погледу односа према тврдњи *да имиранџи љовећавају сџоју криминала у Србији* још је распрострањеније потпуно неутемељено, стереотипно становиште: нешто више од половине испитаника (51,1%) се слаже са том тврдњом док се једна петина не слаже са том тврдњом. Чак 70,4% Бошњака се слаже с том тврдњом (11,1% потпуно и 59,3% углавном наспрам 14,8% оних



Графикон 10. – Имигранти повећавају стопу криминала у Србији



Графикон 11. – Имигранти су добри за српску економију

који се не слажу), 64,6% Мађара (21,5% потпуно и 43,1% углавном, наспрам 13,8% оних који се не слажу), 51,1% Срба (22,1% потпуно и 29% углавном, наспрам 13,8% оних који се не слажу), док се Хрвати релативно већински слажу с овом тврдњом (47,4% наспрам 31,6% њих који се не слажу).

О имигрантима се у земљама развијеног Запада разговара и са развојног и економског становишта, док се у Србији, изузимајући уже научне и стручне скупове, то питање углавном своди на хуманитарни аспект или на безбедносно питање у контексту могућег увоза тероризма и безбедносне нестабилности. Отуда не чуди налаз да се нешто мање од две трећине грађана (62,9%) не слаже са тврдњом да су *имигранти добри за српску економију*, док се само 8,1% слаже. Посматрано према националности, нема значајних одступања у перцепцији изузев код Бошњака: са тврдњом се не слаже чак 79% Хрвата (свега 10% се слаже), 69,2% Мађара (10,8% се слаже) и 64,1% Срба (свега 7,7% се слаже), док се 63% Бошњака изјаснило да не може да процени (22,2% се слаже, а 14,8% не слаже с том тврдњом).

Опште узевши, истраживање показује да имигранти у перцепцији грађана Србије постају део „опасних других“ и поред званичне политике која се представља као благонаклона и хуманитарно оријентисана. Разлог томе је свакако што у провадиним медијима велики простор добијају они који указују на могуће негативне последице њиховог прилива у Србију и нарочито у случају њиховог трајног останка. Све то ствара слику не баш повољних околности за интегративну политику према имигрантима.

## ЗАВРШНО РАЗМАТРАЊЕ

Истраживање јавног мњења потврдило је претпоставку да постоји јака корелација између „опасних других“ које политичке елите означе као такве и негативног вредносног односа грађана према њима. Међу тзв. унутрашњим „опасним другима“ грађани Србије у великој мери још увек виде припаднике неких националних мањина, пре свих Албанаца, потом Хрвата, а мањим делом Бошњака и других националних мањина, што је у директној корелацији са порукама које политичке елите шаљу, као и са унутрашњом и спољном политиком коју воде.

Емпиријска истраживања показују да још од 90-тих година XX века постоји континуитет присуства унутрашњих и спољних „опасних других“ у јавном дискурсу Србије. У политичком дискурсу владајуће већине као „опасни други“ третирају се и они који су спремни да критикују власт, те се може рећи да је антиплурализам битна одлика политичког живота у Србији данас, одлика која не погодује политици интеркултуралности. Напротив, може се рећи да то све утиче на јачање јавно уобличеног обрасца нетолеранције и разумевања политике као сукоба, а не као јавне делатности која применом компромиса управља друштвеним различитостима. Мешовити мигрантски талас 2015–2016. године донео је са собом и нове спољне „опасне друге“ – имигранте. Истраживање показује да су они високо котирани на листи оних који „утрожавају“ Србију и поред уравнотежене реторике званичника и медија у Србији усмерене, првенствено на хуманитарни аспект проблема. На формирање негативних ставова грађана према имигрантима утиче, свакако, емитовање директних или посредних контрадикторних порука о опасности увоза тероризма са њиховим проласком или трајним доласком у Србију.

Укупно узевши, на основу овог истраживања може се закључити да у сегменту односа према „опасним другима“ постоји знатан потенцијал за развој ксенофобичног популизма који није погодан за успостављање и неговање интеркултуралности. Начелно и вербално опредељење за мултикултурализам није претворено у одговарајуће јавне политике – подстицана је тежња политичких представника националних мањина за јачање различитости без одговарајућих инклузивних мера.

Интегративни инклузивни модел, уместо искључујућег приступа у домену вођења јавних политика и изградње политичке заједнице намеће се као *win-win* (ситуација у којој сви добијају), начин изласка из зачараног круга грађанско-националних (националистичких) противуречности и контроверзи. Изградња демократске политичке културе и широког базичног консензуса о једној таквој потреби основа су за дефинисање инклузивних јавних политика које уважавају посебности и јачају јединство политичке заједнице.

Перспективе интегративног мултикултурализма (интеркултурализма) зависиће у доброј мери од прихватања и промовисања интеркултурног дијалога, пре свега од демократског управљања културном разноликошћу, управљања које почива на људским правима и основним слободама и промовише вредновање разноликости као елемента политичке културе и настоји да делује у складу са максимом „од једнаке прилике за све, до једнаког уживања у правима“. Неопходно је стварати простор за интеркултурни дијалог, усвајати и преносити интеркултурне вредности и знања уз помоћ којих ће грађани све више и квалитетније учествовати у друштвеном и политичком животу. С таквим приступом, начелна опредељења за мултикултурализам, а потом и институције и нормативни оквир који подржавају такво опредељење, могу добити пуни смисао.

## ЛИТЕРАТУРА

- Јавно мњење Србије (2017), *Истраживање јавног мњења Србије*, Центар за политиколошка истраживања и јавно мњење Института друштвених наука, Београд.
- Kumlička, Will (2003), *Multikulturalno građanstvo*, Naklada Jasenski i Turk, Zagreb.
- Лутовац, Зоран (2015), *Српски идентитет у Црној Гори*, Институт друштвених наука, Београд.
- Лутовац, Зоран (2017), *Популизам и демократија у Србији*, у: Популизам, ур. Зоран Лутовац, Институт друштвених наука, Београд 2017, стр. 49–66.
- Лутовац, Зоран, Башић, Горан (2017), *Људска права и ојасни други у перцепцији грађана* у: Грађани Србије и популизам – Јавно мњење Србије 2017, ур. Зоран Лутовац, Центар за политиколошка истраживања и јавно мњење Института друштвених наука, Београд, стр. 41–66.
- Лутовац, Зоран, Марковић, Ксенија (2017), *Ојасни (нежељени) други и популизам у Србији* у: Популизам, ур. Зоран Лутовац, Институт друштвених наука, Београд, стр. 87–102.
- Smit Antoni D. (1998), *Nacionalni identitet*, Biblioteka XX vek, Beograd.



*Zoran Lutovac*

PERSPECTIVE OF INTERCULTURALISM IN THE CONTEXT  
OF SERBIAN CITIZENS PERCEPTIONS ON ETHNIC MINORITIES,  
IMMIGRANTS AND NEIGHBORS

S u m m a r y

The public opinion poll of the Center for Political Studies and Public Opinion of the Institute of Social Sciences has confirmed the assumption that there is a strong causal link between the relationship of political elites against national minorities, immigrants and neighbors and value perception of citizens toward them. To a great extent, since the 1990-ies citizens of Serbia see some members of ethnic minorities as the so-called “out groups”, which is in direct correlation with messages sent by the political elite, as well as their domestic and foreign policy. Overall, on the basis of this study we can conclude that in the field of relationship to the “out groups” there is a potential warning for the development of xenophobic populism. Whether this potential will be translated into reality largely depends on the creator of political life, above all the political parties that dominately shape public opinion.

*Keywords:* perception of citizens, public opinion research, “out groups”, multiculturalism, interculturalism



# ПОГРАНИЧЈЕ, МАЊИНЕ И МЕЂУКУЛТУРНО КОМУНИЦИРАЊЕ

БРАНИМИР СТОЈКОВИЋ\*

**А п с т р а к т.** – Овај рад представља покушај да се отвори државно-територијални „кавез“ и позабави истраживањем онога што је са обе стране државних граница. Он настоји да покаже и то како се у концепту пограничја повезују и узајамно условљавају мањине и међукултурно комуницирање.

Улогу и значај пограничја могуће је, најпре, расветлити тако што ће се показати како истраживачи који припадају различитим научним дисциплинама (социологија, географија, антропологија, историја...) разумеју и користе тај мултидисциплинарни концепт. Полазећи од тих сазнања показано је како се једно одређено пограничје или, још уже, један његов сегмент, обликује у простору и времену. Случај који је истражен у завршном делу овог рада јесте Пирот – град на крајњем југоистоку Србије, близу границе са Бугарском.

*Кључне речи:* пограничје, мањине, међукултурно комуницирање, Пирот

## УВОД

Када би се на имагинарној карти света повукле све границе које су током историје постојале, мењале се и изнова настајале, добио би се густ капиларни сплет линија које се сусрећу и преплићу у датом простору. Тако гледано, границе су свуда око нас. По налазима француског географа Мишела Фушеа (Michel Foucher) до 1991. је широм света било 248.000 километара граница, рачунајући само земаљске (без оних морских /океанских). После те године је настало додатних 26.000 километара граница, што је десетак процената више. Мишел Фуше већ у наслову своје књиге [1] даје закључак својих геополитичких истраживања. По њему, реч је о *глобалној ојсесији ираницама* које он види као међународну институцију насталу политичким одлукама, али и као веома живу „политичку животињу“ која – само наизглед парадоксално – почиње да дивља током процеса глобализације који је у току. Исти аутор већ у наслову своје претходне књиге сугерише доминантну природу тих, горепомнутих, „политичких одлука“. Наиме, наслов те Фушеове књиге – објављене пре скоро три деценије (1988) – је *Fronts et frontières* [2]. То је игра речи која се са француског преводи као фронтови и границе и може се разумети као парафраза класичне изреке фон Клаузевица да је „рат вођење

\* Факултет политичких наука, Београд, [branimirstojkovic96@gmail.com](mailto:branimirstojkovic96@gmail.com)

политике другим средствима“. Историја Европе, нарочито Балканског полуострва, је по свој прилици, најверљивији доказ те тврдње.

Границе се не морају схватити само као нужно зло – као последица ратова након којих важи оно латинско *vae victis* – када победник повлачи граничну линију. Оне имају и друго лице. На то друго, позитивно лице границе, поредећи је са кожом која људско тело издваја из окружења али га и повезује са њим, указује Режи Дебре (Regis Debray) у расправи чији је наслов *Похвала границама* [3]. Таква апологија границе – која се може разумети и као супротстављање ваљку глобализације који пегла разноликост света – бива доведена у питање када с обе стране садашње границе живе људи који су социокултурно веома слични јер су живели у простору који није делила граница и сви заједно, дуже од миленијума и по, били део једне империје (Римске, Византијске, Отоманске) око истог царског пута, звао се он *Via Militaris* или потом *Stambol Yol*. „Ту је најпре милениј византијске власти који је донео трајни политички, институционални, правни, верски и уопште културни утицај, а потом и пола миленијума отоманске власти, која је полуострву донела име и најдужи период политичког јединства у читавој његовој историји“, тврди Марија Тодорова [4].

Средишње питање у расправи о границама јесте оно које је поставио још Жан Готман (Jean Gottmann): да ли је то само линија или је, пре свега, зона која се простира с обе стране граничне линије [5]. Бертран Рејтел (Bertrand Reitel) границу види као семички (*sémique*, фр.) објекат којим се успоставља значењски систем који дату територију дели на споља и унутра. Тај семички систем је, тврди Рејтел, заправо просторни интерфејс који је најпре замишљен, а потом и успостављен између две суседне државе [6]. Мишел Фуше о границама говори као о клатну које се, и временски и у простору, креће од границе спојнице (*la frontière couture*) до границе прекида (*la frontière coupure*) [7]. Радикална материјализација границе прекида је зид. То је секуризација територије државе помоћу секуризације њених граница. Тако се границе претварају у линију фронта (бетонски зид) коју у савременим условима надзиру наоружане патроле, пси чувари и електронски уређаји (сензори и камере).

Да би означио пограничје Фуше [8] користи термин *дијада* (фр. *dyade*), који је изворно филозофски и означава спој два филозофска начела која се међусобно допуњују. Док је граница, пре свега, међународно-правни и политички термин, пограничје је термин који дисциплинарно припада социологији и социокултурној географији. А пограничје сведено на само једну страну границе је пре *крајина* као простор који се завршава границом, а не географски, историјски и социокултурни континуум – упозорава Кшиштоф Чижевски [9].

## ПОГРАНИЧЈЕ СРБИЈЕ

Етничке, односно језичке границе, се нужно не поклапају већ преклапају са међудржавним границама, што значи да се мањине често налазе у пограничју<sup>1</sup>. То је случај и са Србијом и њеним пограничјем. Једино су словачка и русинска мањина изузетак јер се налазе у дубини територије Републике, односно покрајине (Војводина). Већина осталих мањина лоцирана је у пограничју – то су бошњачка, мађарска, румунска и бугарска мањина чији су припадници концентрисани у пограничним општинама [10]. У случају границе са Хрватском то је углавном избегнуто тиме што је у мају 1945. извршена размена територија, тако да су насеља са већинским српским становништвом припала Србији, док су она у којима су преовлађавали Хрвати припала Хрватској [11].

Роми су посебан случај. Они представљају трећи модус у класификацији територијалне дистрибуције мањина [12] јер живе на читавој територији Републике Србије (укључујући и пограничје), али они су још нешто – *глобализована мањина* која је расута у много земаља, на више континената и нигде није већина. Роми се у пописима становништва углавном изјашњавају као припадници већинског народа, тако да је њихово стварно учешће у укупној популацији мање-више претпостављена величина. Разлог за то није само етничка мимикрија, како би површно могло да се претпостави, већ и нешто друго. Роми, наиме, свет поимају дихотомно те људе деле на Роме – своје и Гаџо – друге, сматра Пјеро Занини [13]. У таквој подели могуће је истовремено бити Ром (и припадати ромској заједници) и Србин, јер је за Роме који живе на територији Србије – она њихова земља.

Нимало случајно, прве две кабловске ТВ мреже у Србији појавиле су се још почетком деведесетих година прошлог столећа – и то не у Београду, Новом Саду или Нишу већ у Суботици и Димитровграду, дакле у пограничју у коме се са српске стране границе налазе мањине – мађарска у првом и бугарска у другом случају. На Косову је тих истих деведесетих година, скоро свака албанска кућа на крову имала сателитску антену. Она је била знак да се не гледа српска или, режиму лојална, локална ТВ Приштина (на албанском), већ ТВ Тирана – путем сателита. Бела полулопта сателитске антене на кући и традиционална капа истог облика – кече на глави мушкараца слали су исту јасно видљиву поруку о етничкој припадности.

Чижевски пограничје пореди са мостом који се непрекидно гради, јер га сукоби, поготово они ратни, увек изнова руше. Граница, сматра он, ограничава док пограничје проширује и обогаћује. Да државне границе уистину умеју да радикално ограниче можда најбоље показује пример једног старобалканског народа [14] који је скоро нестао, умногоме баш захваљујући успостављању државних граница крајем 19-ог и до двадесетих година прошлог века. Реч је

<sup>1</sup> Исланд је једина држава у Европи чије се државне и етничке границе поклапају, дакле земља у којој нема етничких мањина (осим економских имиграната) и чији припадници нису мањина ни у једној страни држави.

о Каракачанима, етничкој групацији која је потекла са планине Пинд у Грчкој, а насељавала је (сезонски) планинске испаше дуж садашње грчко-бугарске, бугарско-македонске и српско-бугарске границе. Били су номади и гајили су овце од којих су користили млеко, месо и вуну [15]. У Србији их зову још и Ашанима или Црновунцима, с обзиром на то да су гајили стари балкански сој оваца – црновуну каракачанску овцу. Тешко је изабрати граматичко време којим ће се о њима говорити. Будући да су скоро нестали<sup>2</sup> као номадски балкански (пра)народ можда би прошло свршено време било примерено. Утолико пре што у репрезентативном зборнику радова САНУ, чији је наслов *Скривене мањине на Балкану* из 2004, нема помена о њима. Овој тврдњи могло би се супротставити, и то с правом, да је њихово место у (непостојећем) зборнику радова чији би наслов могао да буде *Ишчезле мањине*<sup>3</sup>. Срећом, чини се да није баш тако, јер трагова Каракачана има свуда у пограничју – топонимима, народним предањима, књижевним делима (поготово *Вейровима Сџаре њланине* [19] Слободана Џунића), домаћим животињама (каракачанска овца), млечним производима (качкаваљ).

Горњи пример говори у прилог томе да етничке групе које немају властиту државу и не располажу макар минималним идеолошким апаратом [20] који чине, школство, администрација и медији на властитом језику бивају објектом онога што Хедер Ре (Heather Rae) назива *џаџолошком хомојенизацијом* [21] од стране већине која је на том подручју створила националну државу.

Концепт пограничја је посебно погодан када је реч о студијама региона, будући да оба подразумевају простор с обе стране граничне линије који је много трајнији него што су то државне границе. Да би указала на сложеност појма, за регион који укључује економску, политичку, националну, етничку димензију Марија Тодорова користи термин *историјски рејон* [22], који омогућује да се Балканско полуострво сагледа у историјској перспективи и тако ишчупа из „когнитивних менгела“ која апсолутизују границе националних држава, а које – у најбољем случају – нису старије од век и по. Зато се постојање региона, и још више свест о припадању (регионални идентитет), сматра једним од важних чинилаца релативизације етнонационализма, као облика ексклузивне везаности за властиту нацију који се не ретко испољава као шовинистичка искључивост.

Регион је не само геофизичка датост, већ током времена почиње да бива и колективна свест – једно од оних *ми* које, макар само потенцијално, плурализује друштвени простор са ове и са оне стране границе. Или, као што то Дени д' Ружмон (Denis de Rougemont) каже „Исто тако, као што анализа ултраљубичастим зракама показује под видљивим намазом први потез кистом – покадшто и најбољи – какве сјајне слике, повјесна би радиоскопија

<sup>2</sup> У Бугарској (град Сливен и околина) живи још увек неколико хиљада Каракачана, али су они напустили номадски и прешли на седалачки начин живота [16].

<sup>3</sup> То је случај са, на пример, Калмицима који су између два рата имали своју заједницу у Београду као део руске беле имиграције [17], [18].

наших регија открила 'пријашња стања', лингвистичка, културна, друштвена, економска, чије изненађујуће лекције неће никакав компјутер избрисати.“ [23]

Случају пограничја примерен је и концепт транскултуралности и транскултурне комуникације који се лапидарно може одредити као: препознавање других у себи и препознавање себе у другима [24]. То више није само више-мање механичко преузимање, као у случају дифузије култура, већ процес присвајања и прераде који антрополози називају културном апропријацијом [25].

За разлику од националне културе која је репрезентативна и елитна, завичајна или народска култура је усмерена на регионалне и локалне аутохтоне вредности и садржаје. Оне представљају брану цивилизацијској једнообразности и гаранција су одржања културне разноликости, како унутар нација, тако и на европском и глобалном нивоу. Оне су дуго биле потиснуте, о чему сведочи чињеница да придев *йровинцијалан* има претежно омаловажавајуће, чак погрдно значење, иако представља саму бит народске културе.

Ајбен Јансен (Iben Jensen) [26] предлаже да мрежу идентитета замислимо као цвет маслачка у коме сваки део нераскидиве целине цвета представља поједини идентитет (завичајни, национални, родни, персонални...) који је могуће издвојити само у аналитичке сврхе, док стварно постоји само као целина.

## ПОГРАНИЧЈЕ И ЗАВИЧАЈНИ ИДЕНТИТЕТ

Пограничје се може схватити и као микрокосмос завичаја (“*les petites patries*” – *малих оџацбина*, како то Французи кажу) или као палимпсест култура и блиски додир његових становника са другошћу. У мери у којој је систем образовања и комуникација у једном друштву, али и на нивоу планете (глобализација), постао универзалан, те разлике се релативизују и локалне културе слабе, али никада не долази до њиховог потпуног нестајања. Баш захваљујући завичајном идентитету [27] успоставља се, за разумевање природе међукултурног комуницирања, битна разлика између *својих* (native), странаца (дошљак, метек, јабанџија) и *йуђинаца* (foreigner).

„Пирот је град на прузи Беч–Истанбул, познат по ћилимима, виноградама и тврдом сиру познатом као качкаваљ“ – тако је у само једној реченици својевремено представљен овај град у великој француској енциклопедији [28]. Ако би покушало да се одговори на питање шта је још остало од тога што ова енциклопедијска одредница саопштава, одговор би био – материјално, односно економски мало, симболички много тога [29]. А када је реч о симболима, онда и оно што постоји само у траговима или, чак, само нематеријално, као сећање на нешто или некога, може итекако да обликује садашњост. Стога се користи израз *йолийичка економија идентийиетиа* који означава коришћење симбола – појмова и значења испуњених емоцијама – да би се одредило ко смо то *ми*, а ко су они *друји*. За њих Ивер Нојман користи назив *дијакријтика* што је изворно лингвистички термин и односи се на додатне ознаке које се додају словима



абецедe (на пример *đ, ž, š...* у српској латиници) да би се она другачије, односно специфично – у поједином језику – обележавала и потом изговарала [30].

Ради се, заправо, о идентификаторима (специфичним обележјима) који представљају сложену, доживљајно-чулну основу идентитета Пирота: 1. визуелни (ћилим); 2. аудитивни (пиротски говор); 3. олфактивни (укус качкаваља или пиротске пеглане кобасице). Одвојено посматрано, реч је о идентификаторима који могу да се нађу и на другим местима. На пример, ћилим се, у мање-више истој форми (техника ткања, шаре и формат), може наћи у простору од Анадолије до Босне; качкаваљ је сир који су најпре правили пастири – номади Каравласи или Црновунци<sup>4</sup>; пеглану кобасицу можете купити и у Пернику (Бугарска), а варијанте шопског говора чују се у области која захвата граничне делове Србије, Бугарске и Македоније [31]. Али, све то заједно може да се нађе само у Пироту и међу Пироћанцима. Тај процес је заправо раније поменута *културна айропријација*, односно усвајање, прерада и повезивање (оригинална синтеза) нечега што су раније и неки други негде другде створили и користили. Сва три претходно наведена идентитетска обележја : пиротски говор, ћилим и качкаваљ су само наизглед локални, али заправо говоре у прилог *иранскултуриализма*. Последња два артефакта – ћилим и качкаваљ могли би да буду предмет истраживања не само балканских већ и постколонијалних студија, будући да су се у Пироту и пиротском Високу (Стара планина) јавили у време империја (Византија и Отоманска империја), а опстали – захваљујући горепоменутој културној апропријацији – и пошто су оба ова царства нестала.

Четврта основа колективног идентитета било би оно што се зове културни јунак – стварна или измишљена личност или књижевни лик који персонификује „дух места“. Чини се да је то најслабија тачка идентитетске конструкције – нема таквог Пироћанца, културног јунака, који би „на прву лопту“, дакле већ на сам помен имена личности, евоцирао асоцијацију на град. На то одсуство указује анализа текстова објављених у зборнику чији је назив *Идентитет Пироћанаца* [32]. Ниједан од прилога у том зборнику се не бави неком личношћу која би била препозната, а потом и промовисана у локалног културног јунака<sup>5</sup>. Може се, наравно, рећи да је културни јунак и пиротски ћилим – уз локални говор и менталитет [32а]. Упркос изразитом одсуству те четврте димензије, управо је вишедимензионалност оно што идентитет Пироћанаца разликује од других локалних идентитета у Србији

<sup>4</sup> Честа евокација присуства Каракачана може се наћи у већ поменутом роману *Вешероци Шаре планине* Слободана Џунића, аутора чији је читав књижевни опус лоциран управо у пиротском пограничју. Исто тако, три својства којим се простор у том роману одређује су: торлачки, шопски и старопланински. Те одреднице су, уз придев каракачански, својеврсни нарративни лајтмотив романа, будући да се као целина и низ јављају на многим страницама ове књиге.

<sup>5</sup> То би, можда, могао бити Мијалко Расничћи, имагинарни лик чија је, пиротским говором писана хумористички-сатирична колумна (која увек има облик епистолe), била потписана само са Мијалко Расничћи, с.р. Њени аутори су се смењивали, али су то увек били људи од духа којима је пиротски говор био матерњи. Појављивала се од 1953. до 1994. сваке суботе у пиротском недељнику „Слобода“ и била веома популарна [33].

који се углавном ослањају на једну личност, анегдоту или особину. На важност таквог вишедимензионалног утемељења идентитета указује Мануел Кастелс у књизи *Моћ идентитета*: „Изградња идентитета раби грађевне материјале из повијести, земљописа, продуктивних и непродуктивних институција, колективног памћења и особних фантазија, апарата и верских откривења.“ [34]

Ту је, најзад, и пета димензија, али она припада сфери имица а не идентитета, што значи да је приписана (од неких других), а не изворно проживљена. Реч је о тврдичлуку (*скрчавосији* рекли би Пироћанци) који се приписује Пироћанцима, али они себе не виде као такве. Доказ за то јесте мноштво вицева о Пироћанцима испрличаних говором који је типично нишлијски<sup>6</sup>. То је прави пример пројекције себе на другог, у овом случају у суседни град<sup>7</sup>. Гордана Љубоја, рано преминула београдска етнолошкиња, у својој неодбрањеној постхумно објављеној докторској тези о етничком хумору [37] указује на то да су Пироћанци заузели место које је раније припадало Цинцарима и да је на место Стеријиног Кир Јање дошао безимени Пироћанац. Разлог је следећи: Цинцари су постали друштвено и културно невидљиви, јер су се, скоро без остатка, асимилovali, док Пироћанце њихов говор обележава и чини још увек друштвено видљивим, баш као што је то био случај с цинцарском варијантом српског (у комедији „Кир Јања“ Ј. С. Поповића, на пример).

Кад је реч о имицу тј. представи коју о Пироту имају странци (прецизније туђинци) на граници бизарности је следећи пример. У савременом путопису из 2003. Паола Румица „Три путника на бициклу“ [38] стоји да је Пирот први прави оријентални град на који су наишли на путовању од Ђенове до Истанбула. Паоло Румиц за то не наводи нити један конкретан доказ, осим духа града који му се чини оријенталним, упркос томе што у Пироту одавно нема више нити једне џамије, текије, хамама, шедрвана нити било ког другог материјалног остатка Оријента, ако не рачунамо пиротски ћилим. Тај оријентални *spiritus loci* би можда могао да говори о још нечему што је такође нестало у материјалном облику. Реч је о заједници и Јеврејској мали (сефардских) Јевреја која је заједно са својим житељима нестала у холокаусту (1943. године). На њу подсећа још само савремени назив једне улице, оне Јеврејске, док су њихова синагога, купатило и гробље нестали, дословце без трага, током процеса урбанизације Пирота [39].

Могло би се закључити да је завичајни идентитет за Пироћанце *формативни* идентитет, што значи да појединца дубински обликује, а да, при том, не мора да буде и *водећи* идентитет, као што је онај национални. На то се мисли када се каже да је онај ко се „напио воде од Гушевице“ заувек Пироћанац, ма

<sup>6</sup> Видети, на пример: *Пироћанац – анџолоџија вицева* [35]. На корицама књиге (клапни) одштампан је измишљени шаливи епитаф: „Кад сам умреја, моји због тога и дан данас пате јер сам пред смрт подигнуја кредит (без жиранти), па они сада отплађују рате!“

<sup>7</sup> То је само по себи индикативно јер показује да они који су и сами јужњаци негативно стереотипизују оне који су од њих, по говору, још јужнији. То је предмет студије Тање Петровић, *Srbija i njen jug: „južnjački dijalekti“ između jezika, kulture i politike* [36].

где живео и ма колико ретко помислио на ту чесму у Тијабари. То продужено трајање неког темељног доживљаја који има конститутивни значај за објективирање субјективног, француски социолог Пјер Бурдије (Pierre Bourdieu) назива „хистерезом хабитуса“ [40]. А што се пиротског говора тиче, он је вербална страна те Гушевице. Пироћанци који већ дуго не живе у Пироту, умеју да кажу да на свом матерњем пиротском још само сањају и псују! У темељном двотомном *Речнику њиројској говора* [41] Драгољуба Златковића забележено је сво његово богатство, али је његов битан квалитет и то што су истражене и показане говорне разлике на микро нивоу, чак и међу становницима суседних села која су међусобно удаљена само неколико километара<sup>8</sup>.

Требало би поменути и чињеницу да оваква конструкција завичајног идентитета у потпуности игнорише „Tigar Tyres Michelin“ – индустрију аутомобилских гума и других производа од гуме – иако је он скоро једини стабилни ослонац у транзицији посрнуле привреде Пирота после 2000-тих. Може се претпоставити да је разлог за то садржан у чињеници што је „Тигар“ алокалан, почев од имена које упућује на егзотичну азијску звер, преко основне сировине (каучук), која се у целини увози, до тога да је сада власник Индустрије гума „Тигар“ мултинационална корпорација „Мишлен“. Једино што је ту аутохтоно јесу Пироћанци – радници у „Тигру“, а то је, изгледа, материјал који је сам по себи недовољан за идентитетске сврхе. Такође, пиротско ћилимарство је, као што је показано, један од темеља завичајног идентитета града иако је, као привредна активност, сада скоро потпуно безначајна [43]. При том је, историјски гледано, ткање ћилима већим делом са стране увезено умеће, иако је вештина ткања била од раније позната [44]. Познато је, наиме, да се пиротско ћилимарство развило у XVIII и XIX веку, као одговор на потражњу турске војске за молитвеним простиркама које су спадале у личну опрему сваког турског војника [44]. Техника ткања и мотиви (шаре) били су већим делом оријентални, али је сировина (вуна са Старе планине и биљне боје) била домаћа. Домаћа је била и (женска) радна снага – за већину градских домаћинстава то је био један од основних извора прихода [45]. Половином XX века, та сировинска аутохтоност ћилима доведена је у питање јер је вуна набављана из иностранства (Аустралија), а уместо биљних почеле су да се користе анилинске (хемијске) боје. Међутим, све наведено није утицало на то да пиротски ћилим и даље служи као идентитетско обележје, јер је за Пироћанце прави ћилим само и једино пиротски<sup>9</sup>. Они у томе нису изузетак, јер је Ерик Хобсбаум показао да је то случај и с шкотским килтом и Шкотима [46].

<sup>8</sup> То је још један доказ у прилог налаза Кенета Е. Нејлора о просторном континуитету јужнословенских дијалеката и говора [42].

<sup>9</sup> Са друге стране Старе планине, дакле у истом пограничју, у бугарском месту Чипровци постоји жива традиција ткања ћилима који су по начину израде и шарама најсличнији пиротском ћилиму. На листи светске нематеријалне културне баштине Бугарске (УНЕСКО) налази се (од 2014. године) традиција ткања ћилима у том месту [45].

## ЗАКЉУЧАК

На крају, може се понудити одговор на питање да ли је у случају Пи-роћанаца реч о завичајном идентитету који сам себе репродукује из домаћих извора, или је реч о ефемерном производу типа „бренда“ који је, чак и за оне који живе у Пироту, нешто што је приписано а не проживљено, дакле *лиминално*, површно и пролазно. На основу претходно изложеног може да се закључи да је одговор позитиван и да је реч о одрживом завичајном идентитету који је – захваљујући и ширем оквиру пограничја – вишеструко утемељен како у прошлости и садашњости града и његове околине, тако и у свести његових становника.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Michel Foucher, *L'obsession des frontières*, ed. Gallimard, 2010.
- [2] Michel Foucher, *Fronts et frontières*, ed. Fayard, 1988.
- [3] Régis Debray, *Eloge des frontières*, ed. Gallimard, 2010.
- [4] Marija Todorova, *Šta je istorijski region? – premeravanje prostora u Evropi* у: Реč, br. 73/2005, стр. 89.
- [5] Jean Gottmann, *The significance of territory*, Charlotville, 1973.
- [6] Bertrand Reitel, *La frontière internationale, objet sémiqie, processus multidimensionnel, interface signifiante*, Working Paper No 2011-43 Août 2011, CRESAT, Université de Haute-Alsace, France.
- [7] Michel Foucher, *op. cit.*, 1988, p. 78.
- [8] *Ibid.*, pp. 85–86.
- [9] Kšištof Čiževski, *Etos pograničja*, Biblioteka XX vek, 2010, стр. 7.  
<http://www.nspm.rs/kuda-ide-srbija/etnicki-procesi-i-nacionalne-manjine-u-srbiji-po-popisu-2011.-godine.html> (приступљено 21. 1. 2018)
- [10] Закон о установљењу и устројству Аутономије Покрајине Војводине од 1. септембра 1945. године.
- [11] Robert Sanguin, *Quelles minorités pour quels territoires* у: Les minorités ethniques en Europe, Editions L' Harmattan, Paris, 1993, pp. 47–61.
- [12] Pjero Zanini, *Značenje granica*, Clio, 2002, стр. 61.
- [13] Dragoslav Antonijević, *Obredi i običaji balkanskih stočara*, Beograd: Balkanološki institut SANU, 1982.
- [14] Violeta Fatkova, *Karakáčani v Bulharsku – Pastovecky historie*, Plzen, 2011.
- [15] Aleksandar Kalionski, *How to be Karakachan in Bulgaria* How to think about the Balkans: Culture, Region, Identity, CAS, Sofia, 2007.
- [16] Toma Milenković, *Kalmici u Srbiji*, Beograd: Traco, 1998.
- [17] Ђурђевић Мирјана, *Каја, Београд и добри Американци*, Лагуна, 2010.
- [18] Слободан Џунић, *Ветрови Сџаре иланине*, Просвета, Ниш, 2004.
- [19] Luj Altiser, *Ideologija i državni ideološki aparati*, Karpos, Beograd, 2015.
- [20] Heather Rae, *State Identities and Homogenisation of Peoples*, Cambridge Univ. Press, 2002, pp. 14–54.
- [21] Marija Todorova, *op. cit.*, стр. 96.

- [22] Denis de Rougemont, *Budućnost je naša stvar*, Književne novine, Beograd, 1989, стр. 289.
- [23] Donald Cuccioletta, *Multiculturalism or Transculturalism: Towards a Cosmopolitan Citizenship*, London Journal of Canadian Studies, 2001/2002, volume 17, pp. 36–52.
- [24] *Adaptation and Cultural Appropriation*, ed. by Pascal Niclas and Oliver Lindner, De Gruyter, 2012.
- [25] Iben Jensen, *The Practice of Intercultural Communication – reflections for professionals in cultural meetings* (<http://www.immi.se/intercultural/nr6/jensen.pdf>).
- [26] Branimir Stojković, *Mreže identiteta*, Godišnjak fakulteta političkih nauka, 2009, стр. 257–258.
- [27] *Larousse universel: dictionnaire encyclopédique*, 1935.
- [28] Драган Тодоровић, *Пирој: Живети у њојраничју*, Прометеј, Нови Сад, Универзитет у Нишу, Машински факултет, ЈУНИР, 2017.
- [29] Iver B. Nojman, *Upotrebe drugog – Istok u formiranju evropskog identiteta*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i JP Službeni glasnik, 2011.
- [30] Петко Христов, *Границиие на 'Шойлука' и/или Шои без іраници у: Скривене мајине на Балкану*, ур. Биљана Сикимић, Балканолошки институт САНУ, посебна издања, 2004, стр. 67–82.
- [31] *Иденііііііі Пироћанаца*, зборник, Народна библиотека Пирот, Пи Прес, Пирот, 2008.
- [32] Томислав Г. Панајотовић, *Пироћанци (ірилоі каракіеролоіји сіјановнишиіва іиројскоі краја)*, Музеј Понишавља, Пирот, 2007.
- [33] Витомир Живковић, *Мијалко Расничіи с.р.*, Пиротски зборник бр. 35–36, 2011, стр. 183–186.
- [34] Manuel Kastels, *Моć identiteta*, Golden marketing, Zagreb, 2002, стр. 17.
- [35] *Пироћанац – аніолоііја вицева* (приредио Небојша Вуковић), Отворена књига, Београд, 2004.
- [36] Tanja Petrović, *Srbija i njen jug: „južnjački dijalekti“ između jezika, kulture i politike*, Fabrika knjiga, Beograd, 2015.
- [37] Гордана Љубоја, *Еіінички хумор ХХ века у хуморисііичкој шііаміи Србије*, Етнографски музеј, Београд, 2001.
- [38] Paolo Rumić, *Tri putnika na biciklu*, Geopoetika, 2003.
- [39] Ženi Lebl, *Jevreji u Pirotu*, Privredni pregled, Beograd i Sloboda Piro, 1990.
- [40] Pierre Bourdieu, *L'identité et la representation (elements pour une reflexion critique sur l'idée de region)*, Actes de la recherche en sciences sociales, No 35/1980, p. 63.
- [41] Драгољуб Златковић, *Речник іиројскоі јовора I-II*, Службени гласник, 2014.
- [42] Кенет Е. Нејлор, *Соціолінівісііички ііроблеми међу Јужним Словенима*, Просвета, Београд, 1996.
- [43] Анђелка Митковић-Ђорђевић, *Пиројски ћилим све се мање ііроизводи*, Пиротске новине, 6. март 2009, стр. 9.
- [44] Милица Петковић и Радмила Влатковић, *Пиројски ћилим*, каталог изложбе у Галерији САНУ, 1996.
- [45] Јован Ђирић, *О іиројском ћилимарсііву*, Сlobода, Пирот, 1968, стр. 29. <https://ich.unesco.org/en/lists?text=&inscription=&country=00035&type> (приступљено 21. 12. 2017).
- [46] Eric Hobsbawn, *Invention of Tradition*, CUP, Cambridge, 1993.

*Branimir Stojković*

BOUNDARY, MINORITIES  
AND INTERCULTURAL COMMUNICATION

S u m m a r y

This paper explores the boundaries – a zone located on both sides of the state border. It seeks to show how minorities and intercultural communication are interrelated at the border. The role and significance of the frontier is firstly illuminated by demonstrating how researchers belonging to different scientific disciplines (sociology, geography, anthropology, history...) understand and use this complex concept. Starting from these findings, it is shown, then, how one particular borders, or one of its segments, is shaped in space and time. This is the case of Pirot – a city in the southeast of Serbia near the Serbian border with Bulgaria.

*Keywords:* boundary, minority, intercultural communication, Pirot





# СТО ГОДИНА (НЕ)ТОЛЕРАНЦИЈЕ: НАЦИОНАЛНЕ ДРЖАВЕ, ХИБРИДНОСТ И БАЛКАНИЗАЦИЈА

САЊА ЛАЗАРЕВИЋ РАДАК\*

**А п с т р а к т.** – Увид у европске и америчке дипломатске извештаје о „европској Турској“, „Балкану“, те ономе што се данас у јавном дискурсу назива „Југоисточном Европом“, сведочи о амбивалентном односу према њеном културном и етничком саставу. Од раног деветнаестог, па до краја прве половине двадесетог века он се означава као хибридан, „неприродан“ и несвојствен Европи. Са овим у вези, јавља се термин „балканизација“ који се до данас употребљава са негативном политичком конотацијом. У раду се преиспитује: 1. веза између стварања националних држава, мултикултуралности и употребе термина „балканизација“; 2. динамична улога представе о хибридности и мултикултуралности; 3. њен однос према захтевима у вези са правима националних мањина.

*Кључне речи:* хибридность, стварање националних држава, Србија, регион, балканизација, другост

У трећем миленијуму смо изнова постали сведоци потешкоћа за које се веровало да су напуштене у историји двадесетог века: проблематизације различитости и непријатељства према странцима које ствара себи странце. Савременост уступа место страху и агресиви у односу на различитости, а она се шири до експлозивне напетости оличене у фигурама непријатељског другог који прети да угрози „наш“ систем вредности; „наше“ друштво; „наше обичаје“; „наша“ мерила естетског и „наше територије“.<sup>1</sup> У овом контексту стиче се утисак да су Србија и регион, донекле иронично, уклопиви у референтни оквир Европе. Данас, када европска друштва пролазе кроз кризу демократије, када јача десница и када је конзервативизам изнова на снази, регион више него икада рефлектује неуспех многих европских и неевропских друштава да се приближе идеалу интеркултуралности.

Србија је у оквиру Европе још увек симболички погранично подручје, а стога и маргина. Овакви простори најчешће су изазов веровањима у монолитност националних држава, па чак и када репродукују преформулисане и својим наративима прилагођене митове о крви и тлу, свакодневица их упорно оповргава и поставља им разнолике изазове. С обзиром на то да ми је намера

---

\* Балканолошки институт САНУ, sanjalazarevic7@gmail.com

<sup>1</sup> Ulrich Bielefeld, *Stranci: prijatelji ili neprijatelji*, XX vek, Beograd, 1998, стр. 128.

да укажем на мултикултурни потенцијал пограничја као простора који насељава становништво Србије, посветићу се маргинализованом нарративу о резултатима спајања култура, уместо анализе хвалисавог карактера дистанце у односу на поларизовани свет и специфични гео-симболички положај из кога извири посебност „колективног карактера“. Упркос критичности у односу на мит о златном, средњоевропском добу и критички утемељеном отпору према стереотипима и егзотизацијама владавине Османског царства, хибридноста би могла бити један од кључних термина којим се објашњава веза између прошлости и интеркултурног дијалога у Србији. Стварање националних држава је догађај који ће проблематизовати овај термин кроз комплексно схваћен политички и гео-симболички термин балканизација који највише дугује политичком миту о полуострву на граници, удруженом са интернализацијом мита о „вековним мржњама“.

Ради се о донекле „изврнутој“ парадигми и покушају да се друштва попут Србије и суседних земаља препознају као културни простори који су пре индустријских и економских сила данашњице стекла искуство мултикултуралности. Но, однос политички и технолошки моћнијих друштава открива колебљивост у односу на културну хетерогеност која постаје још један повод за одбацивање ових друштава и њихово измештање на маргину. Ознаке попут „народи непознатог порекла“; „мешавина народа и раса“; „комешање језика“; „разноврсност ношњи“, на почетку двадесетог века нису повод фасцинацији или бар охрабрењу, већ разлог за стрепњу од непознатог. Махом негативна оцена етничког статуса држава које су почетком двадесетог века постајале самосталне у складу са спровођењем начела Права народа на самоопредељење допринела је нарушавању културне интимности и оживљавању ауто-маргинализујућих и ауто-стигматизујућих митова са новим формама и значењима. Оне се даље преобликују у разнолике форме национализма које у двосмерној комуникацији подржавају већ постојећи нарративи, док националистичка пракса обнавља и одржава нарративе којима се објашњавају и правдају конфликти. Током протеклих сто педесет година она мења форму и изворе, али њена порука остаје непромењена, те делује како на унутрашње фигуре других, попут „мањина“, тако на суседе и у најразрађенијој форми, на поделе у оквирима ми-групе (такозване прва, друга и трећа Србија).

## МУЛТИКУЛТУРНО ПОГРАНИЧЈЕ/МУЛТИКУЛТУРНА СРБИЈА?

Осетљива политичка и економска позиција у којој се Србија данас налази, одређује слојевиту реторику, а јавни дискурс се имплицитно или експлицитно обраћа за помоћ технолошки и економски доминантним земљама чији однос условљава симболичко-културна и идеолошко-политичка конфронтација. Изнова, она се у пракси враћа свом статусу пограничја који оживљава у доба

криза. Но, свака граница има бројна значења. Једно од ових значења неретко се демонстрира када је реч о великим наративима о региону у којем живимо. Реч је о такозваном балканистичком наративу – секуларном миту по којем друштва Југоисточне Европе живе на граници између Истока и Запада, те нису ни тамо ни овамо; ни део Окцидента, ни део Истока, но са могућношћу да буду изван, изнад, па чак и испод оба. Једно од ова два лица огледа се у напетости насталој услед унутрашњих различитости које доводе до тога да многе некада мирне заједнице улазе у отворене конфликте. За истраживаче она је упозорење на опасне процесе реификације флуидности вишеструких и сложених идентитета који се олако обједињују појмом етничитета.<sup>2</sup>

Србија, постјугословенска друштва и најближи суседи, попут Мађарске и Румуније, до пре само сто година биле су део два царства која су неговала мултикултуралност. Реч је о Османском и Хабзбуршком царству, од којих ће потоње доцније постати Аустроугарска. Како закључује Бранимир Стојковић у поговору књиге *Мултикултурализам*, Андреа Семпринија, Аустроугарска и Турска се са историјске дистанце приказују као „пристојна мултикултурна друштва у односу на своје наследнице – националне државе.“<sup>3</sup> Суживот, ма какав он био пре акумулације капитала који је водио у либерални капитализам и неминовно стварање националних држава, морао је оставити траг на свакодневицу људи који су живели у Турској и Аустроугарској. Она се и данас препознаје, подразумевајући нејасноће и несугласице у вези са хомогенизујућим наративима и конструктима какво је културно наслеђе. С обзиром на то искуство, могли бисмо очекивати да су ова друштва данас, пре учитељи, него ученици интеркултуралности. Међутим, у Југоисточној Европи, суживот, као претеча хибриднос остаје у вези са играма присвајања културног елемента „ми – групе“: од материјалних елемената културе (имагинирање националних кухиња) преко духовне културе, до секуларне праксе хвалисања „аутентичним врлинама“ попут храбрости, издржљивости и ратничког духа. Увид у извештаје путника у Србију и регион, сведочи о томе да је једно од најчешће постављаних питања при доласку било: „Ко је овде ко“? То питање је најчешће остајало без одговора, или би затечени народи били проглашени „мешавином“, а њихове културе „неразмрсивим клупком“. Стереотипи подржавају ову формулу јер сваког становника чине иконичним и стога подложним контроли, док једновремено омогућавају иронизацију површних тврдњи становништва о властитој супериорности у односу на друге, што се углавном открива као антропоцентрична пракса.<sup>4</sup>

Стварање националних држава, подршка коју су данас самостални народи добили у форми права народа на самоопредељење, ратови и револуције који су уследили крајем деветнаестог и низали се током читавог двадесетог

<sup>2</sup> Majkl Hercfeld, *Kulturna intimnost*, XX vek, Beograd, 2004, стр. 149.

<sup>3</sup> Branimir Stojković, „Multikulturalizam, Balkan i planetarna kultura“, у: Andrea Semprini, *Multikulturalizam*, Clío, Beograd, 2004, стр. 147–152.

<sup>4</sup> Majkl Hercfeld, *Kulturna intimnost*, XX vek, Beograd, 2004, стр. 67.

века, допринели су таложењу стереотипа о нетрпељивости и осуђености на узајамну цикличну конфронтацију, подржавајући представе о „робовима“ и „поборљенима“; „експлоататорима“ и „експлоатисанима“, изместивим улогама „већине“ и „мањине“ речју „жртвама“ и „агресорима“. Сумњичава и амбивалентна природа мита о пограничју постаје плодно тло за раст и учвршћивање ових представа. Како истиче Мајкл Херцфелд у својој књизи *Културна интимност*, постизање националне државности најдраматичнији је пример стратегије есенцијализма.<sup>5</sup> Она конструише грађане са хомогеним националним карактером што даље отвара простор за стварање напетости између различитих локалних културних идиома који се међусобно надмећу у трци за његово учвршћивање. Преокретање процеса који стварање националних држава подразумева, постаје аналитички изазов као код оријентализма, окцидентализма, балканизма.<sup>6</sup> Национална држава селективно манипулише стереотипима који већ круже међу становништвом упркос томе што га лични односи и свакодневна пракса оповргавају све док се не зауставе у тачки потенцијалног или реализованог конфликта међу народима/државама.

## НАЦИОНАЛНЕ ДРЖАВЕ И СПОЉНА ПОЛИТИКА

Национализам је нови феномен који почиње од средине 19. века. Израз „нација“ има два међусобно повезана значења: нација као национална држава и нација као народ који живи у тој држави. Спој та два значења одражава идеологију национализма.<sup>7</sup> Нација, националност, национално осећање и идентитет постају нешто саморазумљиво. Тако нација добија државну форму, ствара властите идеје и системе вредности који је једновремено утемељују, тумаче њену прошлост и одређују јој будућност. Овај модел је примењен на регион Југоисточне Европе који се, пре и након балканских ратова и Првог светског рата назива Балканом. Турска и Аустроугарска представљене су као „неприродне“ творевине чија је власт наметнута освајањем, за разлику од националних држава за које се сматра да допуштају самоопредељење народа и њихову слободу да практикују „сопствену културу“. Једно од својстава национализма укључено је у начин на који се интерпретира тријумф и који је, у овом случају, модел преузет од већ постојећих европских држава. Творци националне државе, у овом случају „јужнословенски народи“, тврде да је реч о изласку из ропства, мрачног доба, ослобађању од деспота и деспотизма. Тако нација као суштина и смисао националне државе не остаје апстрактан појам већ му се придружује низ особина које га употпуњују и правдају. Замишљају се „национални идентитети“ измишљањем националних традиција као нечега што је природно и вечно својство људског живота. Пре него што се почело са

<sup>5</sup> *Истио*, стр. 58.

<sup>6</sup> *Истио*, стр. 62.

<sup>7</sup> Majkl Bilin, *Banalni nacionalizam*, XX vek, Beograd, 2009, стр. 52.

стварањем националних држава на Балкану, европске земље са дугом политичком традицијом измишљале су артефакте као потврду националности и претпоставке да су народи/нације постојали „одвајкада“.<sup>8</sup> Не заборавимо да је потпору овим процесима на Балкану давао романтизам, дакле исти покрет који је другде на различите начине пружао легитимност митовима о крви и тлу. По истом моделу настају појединачне традиције, „историјска наслеђа“, „историјска права“, државност, територијалност других народа који верују да полажу право на неки елемент културе, простор, име, симбол. Упркос томе што су имали искуство суживота, подршка коју су добили од политички искуснијих земаља, оних које су подстакле стварање националних држава попут Велике Британије и Француске, није била довољна да се мултикултуралност очува или изгради. Како су називане споља, „младе јужнословенске државе“ су након пропадања Османског царства и Аустроугарске прошле кроз фазу политичке конфузије а она је оставила дугорочан траг на међуетничке односе у региону. Ситуацију су сложенијом учинили секуларни митови и велики наративи о историји, судбини, проклетству и подели на Балкану праћени локалним варијантама тих наратива, од оних о вишевековном ропству под туђинском влашћу, преко наратива о суседима који су отели право на део територије или починили зло услед којег је појединачни народ осуђен на патњу, несрећу, сиромаштво.

## ХИБРИДИ И ХИБРИДНОСТ

Јавном дискурсу о мултикултуралности често недостаје закључак да ниједно друштво није статично ни монолитно те да јединствене и „аутентичне“ културе остају део теорија раног деветнаестог века и имагинације којом влада страх од Другога. Стварност оставља другачији утисак од политизоване верзије говора о националном „идентитету“ и/или националној хетерогености. Наиме, постиндустријско доба које доноси усавршавање технологија и остварује брзе комуникације, обесмишљава покушаје да се подигну баријере између култура које одређују наше обрасце понашања и стилове живота. Ма какав био наш однос према суседу и странцу, култура ће увек наћи физичком оку невидљиви пролаз кроз који ће се спојити са другом културом, творећи тако нешто ново, а једновремено пркосећи административним границама, законима и колективним страховима. Уосталом, препирке везане за културне брендове, сликовито сведоче о томе.

Иако говоре о хибридности, о термину који данас употребљавамо када је реч о друштвима изложеним глобализацији и глокализацији, у смислу постизања хармоничних културних спојева који резултују стварањем нечега новог, дипломате и путници му приступају као потенцијално опасној појави и феудалном заостатку.

---

<sup>8</sup> *Исио*, стр. 55.

Хибрид је реч деветнаестог века, а све до његовог краја пориче се могућност мешања такозваних народа и раса – формулације засноване на бинарној логици и оптерећеној визуелним аспектом Другости. Ова схватања пренета су и на симболички контекст Балкана. Иако дипломате и политичари заједно са научницима не верују у могућност стварања здравих јединки приликом спајања различитих народа и култура, становништво које затичу у овом делу света називају „мешавином народа и раса“. Они не улазе у питање социјалних дистанци, уосталом та формулација у деветнаестом веку и не постоји, те не постављају питање да ли су и у којој мери могући бракови између припадника различитих народа. Стрепња од хибрида, које препознајемо у текстовима дипломата и других путника, рефлектује угроженост модернистичке слике света јер су хибриди доказ да је монолитно друштво илузија.<sup>9</sup> На простору Балкана уздрмане су чврсте структуре, угрожене су вредности на којима је изграђена Европа осамнаестог века. Чињеница да су европски и амерички путници још у другој деценији деветнаестог века открили друштва у којима живе људи различитих конфесија попут хришћанства и ислама; да људи носе различиту ношњу; да користе различите језике, навела их је на формулацију наратива о мешаној салати коју данас у друштвеним наукама препознајемо преведену у језик *melting pot*-а. Стрепња од хибридности која ће постати стварност земаља из којих путници долазе, заправо указује на примену текстуалне стратегије којом се постиже инсистирање на расној разлици, упозорава на мешања и опасности која извиру из контакт зона.<sup>10</sup> У том смислу, она је стратегија заснована на идеји културне чистоће и усмерена на постизање статуса *quo*, достизање стања у којем ће друштво бити монолитно, лишено динамике, али зато обогаћено замишљеном чврстином и стабилношћу.<sup>11</sup> Хибридность се формира на рубовима, доказујући присуство властитог у другоме и другог у властитом. Као облик слављења амбиваленције, она је изазов деветнаестовековној логици која каталогизује свет, ствара нације и националне државе и која остаје присутна читав век након што су њени темељи уздрмани.<sup>12</sup> Када се пређе граница каталогизација и потребе за дефинисањем, наилази се на царства која подстичу и охрабрују лингвистичке и конфесионалне разлике као што је то чинила Аустроугарска увођењем језика у образовни систем.<sup>13</sup> Најзад, Турска и Аустроугарска, премда се препознају као симболичке поларизације, користе у политичке сврхе оно што у остатку Европе изазива зазор и страх – присуство мешавине, заједничког живота недовољно сличних карактера и начина жи-

<sup>9</sup> Sanja Lazarević Radak, *Nevidljivi Balkan: prilog istoriji postkolonijalnih geografija*, Mali Nemo, Pančevo, 2014, стр. 114.

<sup>10</sup> Ania Loomba, *Colonialism/Postcolonialism: The New Critical Idiom*, Routledge, London and New York, 1995, p. 25.

<sup>11</sup> Sanja Lazarević Radak, *Otkrivanje Balkana*, Mali Nemo, Pančevo, 2013, стр. 135.

<sup>12</sup> Jo Sharp, *Postcolonial Geographies*, Sage, London, 2009, p. 124.

<sup>13</sup> Bojan Baskar, *Austronostalgia and Yugonostalgia in the Western Balkans in: Europe and its Other*, Filozofska fakulteta, Ljubljana, 2007, pp. 45–62.

вота, некомпатибилних антрополошких карактеристика, неспојивих језика и конфесија, различитих и узајамно сукобљених неписаних историја. Негативно означавање мешавине или хибридности у смислу постизања хармоничних спојева у контексту додира различитог, за дипломате постаје окидач конфликта. Они омогућују увођење термина балканизација са значењем нетрпељивости и фрагментације. Наративи се семантички цепају, те оно што је некада добијало позитивну, сада добија негативну конотацију и служи као интелектуално средство за проблеме који се јављају у новоформираним државама.

На симболичком плану мешавина се чита као болест. Она једнако укључује проблем унутрашње мешавине, а не само проблем мешања Оријента и Окцидента, већ узајамног физичког и културног мешања народа који се различито изјашњавају о етничкој и националној припадности. С обзиром на то да је регион о којем говоримо релативно касно ушао у политички дискурс, производња текста подлеже викторијанском просуђивању. На Балкану, као мешавини, европски и амерички политичари виде оно што ћемо готово два века касније препознати као репрезентацију засновану на страху од мешања, од немогућности да се народи класификују и сместе у неки оквир познат викторијанском човеку. Међутим, оваква представа рано одиграва улогу међу народима који гаје неку врсту културне интимности. Ради се о аспектима културе који подлежу критици значајног Другог. Културе себе представљају другима и препознају се међусобно, стварају њима својствене и њима разумљиве односе. Њихова интимност објашњава узајамну репродукцију различитих нивоа идентитета, и кристалише слику коју одашиљају њихови обрасци понашања. Ова структурна компонента изазива нелагодност због негативних оцена које долазе од споља. Таква позиција одређује хоће ли њихови узајамни односи изазвати осећање кривице, срамоте, хвалисаве ауто-стигматизације и слично. Становништво се налази у стању политичке конфузије што репродукује социјалне проблеме.

## АМБИВАЛЕНТНО ТУМАЧЕЊЕ МУЛТИКУЛТУРАЛНОСТИ

Неколико пасуса које је амерички сликар Џорџ Лестер Хорнби (George Lester Hornby) двадесетих година написао о Балкану, постало је нешто попут општег места за све оне који настоје да докажу да процеси хармонизације међуетничких, међукултурних односа у овом региону не морају да буду парадигматични када је реч о конфликтима, о неспоразумима, споровима и ратовима. Наиме, он преноси приказ из Босне, слику сељака православне вероисповести који је спустио неколико новчића у посуду муслимана који је просио испред џамије. Записао је да су овакви прикази страни и далеки земљама Запада и запитао се: „није ли толеранција једна од највећих врлина“.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> George Lester Hornby, *Balkan Sketches: an artist's wanderings in the kingdom of Serbs*, Laurie and Whittle, London, New York, 1927, p. 153.



Али, Хорнби је, очигледно, мислио на термин који је скован пола века но што се његова семантика нашла у популарној књижевности и дипломатским извештајима – интеркултуралност.

Наравно, Хорнбијев утисак није једини који до данас преноси информацију о интеркултуралности, али би могао бити једна од илустрација плурализма. У деветнаестом и двадесетом веку, неке од најзначајнијих делова дипломатских извештаја са Балкана, било да је реч о политичарима и извештачима који су долазили из Француске и Немачке, било из Сједињених Држава и Велике Британије, чине управо стотине страница на којима се исцрпно анализира оно што се у то време назива националном шароликошћу, а данас препознаје као мултиетничко друштво. Свест о томе да на једном релативно малом простору живи толико народа, те постоји толико различитих начина живота, неретко изазивају чуђење, шок, али и стрепњу услед суочавања са ситуацијом која је у матичној земљи недовољно позната и недовољно истражена. Представа о културној хетерогености постаје вредносно амбивалентна када се узме у обзир да бројне дипломате, мисионари и други путници из Велике Британије и САД, дају другачију оцену стања које затичу у овом делу Европе. Присуство мешовитог, дегенерисаног, искривљеног, сигнал је грешке, а ова нека врста изврнуте „добродошлице“ на Балкан. Прво што енглески мисионар, свештеник и учитељ, Алфред Рајт (Alfred Wright) примећује у Београду – „правом балканском граду“, су симболи недозвољених мешавина на Балкану. Београд је „базар деформитета.“<sup>15</sup> Деформисаност долази од граничне позиције: „На једном нижем степену седло је бедно створење које је неким чудом природе рођено без руку; на истом степену седео је слепи, крезуби старац који је мрмљао тражећи пјастре и био одевен у тако бедне крпе да смо се скоро сажалили; мало изнад стајао је патуљак, очигледна жртва, гушавости; над њим, човек који је у рату изгубио обе ноге; потом глупонема жена; и тако даље све до краја степеништа.“<sup>16</sup>

Овакви и слични призори којима се указује на неку врсту градације деформитета, пратиће Алфреда Рајта на читавом путовању кроз Србију. Они су упозорење на резултате, последице које може оставити мешање. Описи припадника различитих балканских народа потиснути су у други план да би се истакла деформисаност, ненормалност коју производе недозвољени контакти и непоштовања граница. Доцније, током развитка медицине у земљама из којих путници долазе, представа дегенерисаног добија нову динамику и укључује репрезентацију страног монструма, физички дегенерисаног бића које рефлектује страх од непознатог. Улицама Балкана шетају џинови и патуљци, људи осакаћени у ратовима, а ружноћа и болест постају наративна ознака пада Османског царства. На свом путовању, мисионарка

<sup>15</sup> Alfred Wright, *Adventures In Servia: or the experiences of medicas freelance among the Bashi Boozuks*, Soonenschein and Co. London, New York, 1884, p. 15.

<sup>16</sup> *Истѿо*, 15, 16.

Франческа Вилсон (Francesca Willson) упознаје „српског патуљка“. <sup>17</sup> Док се у Београду рукује са својим некадашњим ратним другом, капетан Малколм Бер примећује контраст између „длакаве балканске шапе и бледе руке цивилизованог човека“. <sup>18</sup> Ребека Вест (Rebecca West) у Београду посматра људе чији „су црни бркови без сјаја попут мајмунске длаке“. <sup>19</sup> Упоредо, Харолд Спендер двадесетих година пише о кршењу мањинских права у Југославији, о потенцијалном насиљу које се врши над припадницима националних мањина, а од двадесетих година двадесетог века Краљевини СХС су увођене санкције због неуважавања права мањина на употребу властитог језика и због праксе њиховог „скривања“, под којом дипломате најчешће подразумевају порицање да Краљевину насељавају народи који се не изјашњавају као Срби, Хрвати или Словенци. Оне су праћене честим узајамним несугласицама колико и мање или више отвореним сукобима са суседима, махом у вези са „митско-историјским“ правом на територију и ресурсе које она обезбеђује. Скривена или отворена нетрпељивост кулминирају седамдесетак година касније када већински народи националних држава улазе у узајамни конфликт донекле компулсивно понављајући сценарио кроз који су прошле њихове претходнице. Истовремено, мултикултуралност доприноси хибридности у смислу хармоничних културних спојева, независно од дневне политике и конфликта који се воде у правцу кршења људских права. Било је то двадесетих и тридесетих година двадесетог века када је Први светски рат окончан, када је начињена нова прерасподела света, веровало се у интересу Великих сила и малих народа, но стрепња од „бића“ зачетих и рођених под владавином царстава која су неговала мултиетничност помутила је оптимизам овог доба. Стрепња од искривљења, монструма и деце која су настала као последица „неприродних мешавина“. Убрзо ће ови процеси и вредновање мултиетничности почети да се пробликују у наратив о полуострву које је услед сталних миграција и непрекидне заинтересованости бројних царстава за његове наводне стратешке, географске, природне и многе друге предности осуђено на конфликт и неразумевање. Стога ће бројни аутори, управо у доба помодних карактерологија изнова мобилисати наратив о такозваним вековним мржњама и поставити питање које се тиче европског другог и његових унутрашњих другости – смеју ли се различитости претапати једна у другу или је боље задржати их на границама мирне коегзистенције? Подстакнути овим питањем, изнова ће мобилисати наратив о балканизацији – политичком симптому који подстиче фрагментацију и нетрпељивост. Парадоксално, стварање националних држава на Балкану препознато је као резултат упорне, вероватно неискорењиве тежње за атомизацијом, сепаратизмом и уништавањем великих административних и политичких творевина.

<sup>17</sup> Francesca Willson, *Portraits and Sketches of Serbia*, Swartmore Press LTD, London, 1920, p. 3–6.

<sup>18</sup> Malcolme Burr, *The Sloach Hat*, George Allen & Urwin, London, 1935, p. 288.

<sup>19</sup> Rebeka Vest, *Crno jagnje i sivi soko*, Mono i Manjana, Beograd, 2004, str. 366.

## БАЛКАНИЗАЦИЈА КАО ЕВРОПСКИ СИНДРОМ

Мислећи на Србију и проблем скривања „мањина“, Спендер закључује: „Бескрајне су могућности пријатељства и непријатељства а њихова љубав примитивна је колико и мржња,“<sup>20</sup> те додаје: „ово се и нама једном може догодити“. Спендер примећује симптоме болести која укључује сепаратизам, фрагментацију, уопште неразумевање такозваних младих народа да економску и политичку стабилност могу постићи само велике државне целине: „У сваком балканском граду постоји по једна мала енглеска колонија која је заволела земљу у коју су је сместили. Сваке године једна група Енглеза долази да посети ту земљу. Најгоре је то што су ови Енглези већ балканизовани. Они губе представу јединственог Балкана, страсно се везујући за једну балканску земљу која постаје њихов љубимац. Никада неће посумњати да њихов љубимац можда негде греша.“<sup>21</sup>

Британски обавештајца Дејвид Футман, доцније професор руске историје на Оксфорду бавио се Војводином и симптомима балканизације у Војводини: „Срби (у Војводини) немају већину. Ту живи пола милиона Немаца, око двесто хиљада Румуна, доста Словака и Буњеваца. У Војводини живе Роми. Нигде у Европи не постоји таква мешавина раса и народа. То је земља без етничких граница. Док путујете, из немачких села улазите у српска, а одатле у румунска, па у мађарска, потом опет у немачка, па из њих у српско-мађарска, да бисте изнова ушли у немачка, па мађарска, па српска села. Тако је у читавој Војводини.“<sup>22</sup> За њега је Војводина Балкан у малом. То је заправо мало „буре барута“ у којем се могу испитивати различити процеси и вршити процене будућности региона које по овом аутору нису оптимистичне.<sup>23</sup>

Ове представе се повлаче из јавног дискурса после Другог светског рата и нестају са стварањем ФНРЈ, међутим, подаци из СФРЈ и популарна култура и свакодневица, врло јасно наговештавају нестанак тих већих политичких и административних творевина и рат на њиховом простору. По окончању рата, спорадично, неуједначено се јавља свест да „идентитети“ нису „објекти“.<sup>24</sup> Неуједначеност и недовољност тог разумевања обнавља старе и производи нове поделе у друштвима изложеним транзицији.

„Балканизација“ удружена са синтагмама „котао Европе“ и „буре барута“ означава процес фрагментације или поделе једног региона на мање регионе који су непријатељски и некооперативно настројени један према другоме. Одиста постали смо сведоци тог процеса стотинак година након што се он нашао у новинским чланцима и политичким извештајима. Балкани-

<sup>20</sup> Исио, стр. 268.

<sup>21</sup> Исио.

<sup>22</sup> David Footman, *Balkan Holiday*, William Heineman, Toronto, London, 1935, p. 257.

<sup>23</sup> Sanja Lazarević Radak, *Na granicama Orijenta: Predstave o Srbiji u engleskim i američkim putopisima između dva svetska rata*, Mali Nemo, Pančevo, 2011, стр. 120.

<sup>24</sup> Vintila Mihalesku, *Svakodnevnica više nije ono što je bila*, XX vek, Beograd, 2002, стр. 8.

зација не упућује на обичну дезинтеграцију колико на специфичан вид фрагментације која индицира аверзију према различитом, ксенофобичном, непредвидљивом тренутку у којем се формирају сепаратистички пројекти. Дакле, ово је сложен термин који не обухвата само специфичан однос према Другоме. Међутим, представљена као феномен који извире из хибридности, или бар хетерогености, она добија комплексну форму и препознаје се у увереним народа који насељавају тај део света да хетерогеност нужно води конфлику. Она у изворној форми и у историјској перспективи има различито значење од оног које јој се придружује у доба стварања националних држава, а потом и на измаку двадесетог века, непосредно пред рушење Берлинског зида. Југославија је постала једна у низу домина, али сукоб који је ескалирао у њеним некадашњим границама остаје неупоредив са транзицијама кроз које пролазе суседне земље. Овде се свакако намеће питање у којој мери је представа о балканском Другоме произашла из текстова и политичких анализа личности које су се залагале за стварање националних држава могла имати одјек осамдесет година касније и изнова мобилисати балканистички мит са негативном конотацијом. Недвосмислени одговор на ово питање залази у теорију и у методологију социологије, антропологије и социјалне психологије. Међутим, ове државе, упркос деструктивности и отвореним сукобима изнова можемо препознавати као рефлексију онога што се догађа на ширем плану и у референтном оквиру Европе. Феномени које обједињује балканизација као сложен термин који се колеба између популарног и теоријског, а какви су сепаратизам, фрагментација, зазирање од другог и отворени конфликт, препознајемо у читавом свету.

Балканизација је термин који не познаје ни простор ни време. Данас би требало да буде одсутна изван Балкана јер њена природа остаје динамична. Ако је пак присутна изван Балкана и ако се примећује широм Европе, од нетолеранције у односу на духовну, материјалну и социјалну културу Другог, може се уситњавати у тој мери да превазилази границе етничког. Ово су потенцијално универзални феномени, а из њих можда произилази некаква универзална склоност човечанства. Сусрет са Другим праћен неповерењем и страхом, старији је од првих записа о њему. Балканизација, у том смислу постаје представа вечног, поновљивог и предвидљивог феномена, а не некаква ексклузивна привилегија коју дипломате и мисионари запажају само на Балкану. Спендеров страх да ће се можда „и нама то догодити“, балканизацију представља као хибридни термин. Британија која је некад стрепела од фрагментације напушта пројекат уједињене Европе. Читав свет налази се пред искушењем балканизације јер се она одвија свуда где наилазимо на грађанске и верске ратове, миграције, тероризам, апартхејд, неонацизам, игнорисање конвенције о човековим и мањинским правима, најзад и тамо где постоји хегемонија и колонијализам. Стрепња од хибридности коју путници затичу на Балкану само потврђује верност пракси у складу са којом се непознато стигматизује и објашњава другим непознатим.

## ЛИТЕРАТУРА

- Bilefeld Ulrich, *Stranci:prijatelji ili neprijatelji*, XX vek, Beograd, 1998.
- Baskar Bojan, *Austronostalgia and Yugonostalgia in the Western Balkans in: Europe and its Other*, Filozofska fakulteta, Ljubljana, 2007.
- Burr Malcolm, *The Sloach Hat*, George Allen & Urwin, London, 1935.
- Hercfeld Majkl, *Kulturna intimnost*, XX vek, Beograd, 2004.
- Lazarević Radak Sanja, *Nevidljivi Balkan: prilog istoriji postmodernih geografija*, Mali Nemo, Pančevo, 2014.
- Lazarević Radak Sanja, *Otkrivanje Balkana*, Mali Nemo, Pančevo, 2013.
- Lester Hornby, George, *Balkan Sketches: an artist's wanderings in the kingdom of Serbs*, Laurie and Whittle, London, New York, 1927.
- Loomba Ania, *Colonialism/Postcolonialism:The New Critical Idiom*, Routledge, London and New York, 1995.
- Mihailescu Vintila, *Svakodnevnica više nije ono što je bila*, XX vek, Beograd, 2002.
- Stojković Branimir, *Multikulturalizam, Balkan i planetarna kultura*, u: Andrea Semprini, *Multikulturalizam*, Clio, Beograd, 2004.
- Sharp Jo, *Postcolonial Geographies*, Sage, London, 2009.
- Spender Harold, *The Cauldron of Europe*, H. F. & G. Whiterby, London, 1925.
- Vest Rebeka, *Crno jagnje i sivi soko*, Mono i Manjana, Beograd, 2004.
- Wright Alfred, *Adventures In Serbia: or the experiences of medicas freelance among the Bashi Boozuks*, Soonenschein and Co, London, New York, 1884.
- Willson Francesca, *Portraits and Sketches of Serbia*, Swartmore Press LTD, London, 1920.

*Sanja Lazarević Radak*

HUNDRED YEARS OF (IN)TOLERANCE:  
NATIONAL STATES, HIBRIDITY AND BALKANIZATION

S u m m a r y

With a distance of one hundred years, Serbia and the societies in the region are recognized as multicultural. Diplomats coming from countries that supported the Right of Peoples to self-determination support the autonomy of societies that once belonged to the Austro-Hungarian Empire and the Ottoman Empire. In the Balkans, people are called by “hybrids” or a mixture of people, races and cultures. This population relates to civilization backwardness and disease, and thus, diplomats send an ambivalent message about their internal relations. Officially, they express concern about the future of these countries, but also the fear that hybridity might be reflected on their own societies. By the end of the 19<sup>th</sup> century, the term balkanization was introduced. It indicates fragmentation and intolerance in the region. This term is based on the so-called Balkan myth, but adapted to meet new needs. This paper analyzes the relationship between concepts of hybridity, multiculturalism, nation, national state and balkanization. The analysis shows dynamic and flexible nature of the mentioned terms.

CIP – Каталогизација у публикацији –  
Народна библиотека Србије, Београд

342.724/.726(497.11)(082)

ПРАВА националних мањина у уставноправном систему Републике Србије : зборник радова са Округлог стола одржаног 27. новембра 2017. / уредник Тибор Варади. – Београд : Српска академија наука и уметности, 2019 (Београд : Службени гласник). – 165 стр. ; 24 ст. – (Научни скупови / Српска академија наука и уметности ; књ. 177. Одељење друштвених наука, Одбор за проучавање националних мањина и људских права ; књ. 42)

Насл. на спор. насл. стр.: Rights of National Minorities under the Constitutional System of the Republic of Serbia. – Тираж 300. – Напомене и библиографске референце уз текст. – Библиографија уз сваки рад. – Summaries.

ISBN 978-86-7025-811-2

1. Stv. nasl. na upor. nasl. str.

а) Националне мањине – Уставноправна заштита – Србија – Зборници  
COBISS.SR-ID 273556236





