

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

ТЕРИТОРИЈАЛНА ИЛИ КУЛТУРНА АУТОНОМИЈА ЗА НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ? СТУДИЈА СЛУЧАЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ¹

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

¹ 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.² 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.³ 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

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

³ 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.⁴ 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.⁵ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.⁶

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.⁷ Ова права су специфична по томе што обезбеђују минималну законску структуру за заштиту група које се могу наћи у подређеном политичком положају.

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

⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰

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.¹¹ Емпиријско истраживање које смо ми спровели потврђује овакве налазе и у случају Републике Србије.

⁸ Ненад Ђурђевић и Ксенија Марковић, *Улога националних савета националних мањина у институционалној мањинској политици: 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.

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

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

¹¹ 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 ИСТРАЖИВАЊА¹²*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.¹³

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

¹² 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.

¹³ 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.¹⁴ 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 Владе¹⁵ и председници свих националних савета националних

¹⁴ „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.

¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷ 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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 министарстава 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,¹⁸ 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.¹⁹ На основу критеријума ефикасности и продуктивности, односно резултата рада и учинка, савете националних

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.²⁰

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

²⁰ 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 Санџак 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 уводе 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 писма 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.“²¹

²¹ 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.

*Ситуација 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.²² 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

²² 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 гласник Републике Србије*, број 35/2015, Београд.
- Ненад Ђурђевић и Ксенија Марковић, *Улога националних савета националних мањина у интегративној мањинској политици: случај Србије*, у: Д. Радосављевић, М. Кежеди 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 њених 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. гласник 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

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