

KULTURNA AUTONOMIJA  
NACIONALNIH MANJINA  
U SVETLU ČINJENICA

---

IZDAVAČ

Institut društvenih nauka  
Srpska akademija nauka i umetnosti  
Akademska mreža za saradnju u Jugoistočnoj Evropi  
Beograd, 2021

ZA IZDAVAČA

Dr Goran Bašić

RECENZENTI

Akademik Tibor Várady  
Prof. dr Mitja Žagar  
Dr Ognjen Pribičević

EDICIJA

Zbornici

UREDNIKA EDICIJE

Dr Mirjana Dokmanović

zbornici

# KULTURNA AUTONOMIJA NACIONALNIH MANJINA U SVETLU ČINJENICA

## UREDNICI

Akademik Tibor Várady

Dr Goran Bašić

Prof. dr Siniša Tatalović



# Sadržaj

<b>10</b>	<b>142</b>
Jelena Lončar, Nikola Beljinac	Miran Komac
KULTURNA AUTONOMIJA NACIONALNIH MANJINA: TEORIJSKE PERSPEKTIVE I PRAKTIČNI IZAZOVI	RAZLIČITI MODELI MANJINSKE SAMOUPRAVE I KULTURNE AUTONOMIJE – OPRAVDANE RAZLIKE ILI DISKRIMINACIJA NA ETNIČKOJ OSNOVI?
<b>30</b>	<b>168</b>
Tibor Pap	Rubin Zemon
TEORIJSKI I KONTEKSTUALNI PROBLEMI MANJINSKE POLITIKE	REPUBLIKA SEVERNA MAKEDONIJA IZMEĐU ETNIČKE DEMOKRATIJE I KONCEPTA „JEDNO DRUŠTVO“
<b>48</b>	<b>188</b>
Alpar Lošonc	Ljubica Đorđević
TERITORIJALNOST I NETERITORIJALNOST AUTONOMIJE: DILEME S ONE STRANE KULTURALIZMA	OBRADA PODATAKA O NACIONALNOJ PRIPADNOSTI I PRAĆENJE OSTVARIVANJA MANJINSKIH PRAVA U SRBIJI
<b>74</b>	<b>222</b>
Goran Bašić	Sanja Klempić Bogadi
MANJINSKA SAMOUPRAVA I KULTURNA AUTONOMIJA U SRBIJI: OD DOBRE IDEJE DO OPTEREĆUJUĆE PRAKSE	PRAKSE PRIKUPLJANJA I KORIŠTENJA ETNIČKI OSJETLJIVIH PODATAKA U HRVATSKOJ
<b>92</b>	
Petar Antić	
OSTVARIVANJE PRAVA NA MANJINSKU SAMOUPRAVU (ODLUČIVANJE) U SRBIJI	
<b>116</b>	
Karolína Lendák-Kabók	
OBRAZOVNA MIGRACIJA MATURANATA MAĐARSKE NACIONALNE ZAJEDNICE I OBRAZOVNA POLITIKA NACIONALNOG SAVETA MAĐARSKE NACIONALNE MANJINE U SRBIJI	

**GORAN BAŠIĆ**

Naučni savetnik

[basicgoran11@gmail.com](mailto:basicgoran11@gmail.com)

Institut društvenih nauka, Beograd

---

# Manjinska samouprava i kulturna autonomija u Srbiji: Od dobre ideje do opterećujuće prakse<sup>1</sup>

---

## Sažetak

Tekst je napisan na osnovu refleksija na ranije objavljene naučne radove o vrednostima i ograničenjima kulturne autonomije i manjinske samouprave. Osnovna teza da je kulturna autonomija otvoren koncept koji omogućava ljudima sa etnokulturnim identitetima koji se razlikuju od dominantnog kulturnog okruženja da ostvaruju i čuvaju svoje posebnosti. Kulturna autonomija je otvorena za sve, a pre svega za one čiji identiteti su ukorenjeni u više različitih etničkih habitusa. Kulturna autonomija je suština multietničnosti pojedinca i grupe ili grupa čije identitete baštini. Manjinska samouprava, kao izraz politike multikulturalizma, ne sme da sputava i ograničava kulturnu autonomiju. Srbijanska politika multikulturalizma nije izbegla zamke kulturnog pluralizma. Nastojeći da kontrolišu i „uređuju” etnokulturne identitete, javne politike su, umesto da stvore kreativan i socijalno prilagodljiv inegrativni model multikulturalizma, izabrale segregaciju etničkih zajednica u kojoj su etnokulturni identiteti građana u funkciji javnih politika i imaginarne politike državne bezbednosti.

*Ključne reči:* multikulturalizam, Srbija, etnokulturna politika, manjinska samouprava

■ Ustavom Republike Srbije uređeni su prava i standardi zaštite nacionalnih manjina na način koji se navodi kao primer. Pripadnicima nacionalnih manjina su zajamčena individualna i kolektivna prava putem kojih neposredno ili preko svojih predstavnika učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i

---

<sup>1</sup> Rad je napisan u okviru Programa istraživanja Instituta društvenih nauka za 2021. godinu koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

pisma (kulturalna autonomija), a „radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete” (manjinska samouprava) (Bašić, 2019: 27) .

Članom 79 Ustava definisano je pravo na očuvanje posebnosti, čime je određen sadržaj kulturne autonomije: „Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo: na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti; na upotrebu svojih simbola na javnim mestima; na korišćenje svog jezika i pisma; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku; na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina; na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova; da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku; na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja; na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja...”. Najzad, članom 77 zajamčeno je pravo pripadnika nacionalnih manjina da, pod istim uslovima kao ostali građani, učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije, te da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Duh poštovanja različitosti i zabrane asimilacije i diskriminacije<sup>2</sup> nacionalnih manjina potvrđen je članom 81 kojim „u oblasti obrazovanja, kulture i informisanja Srbija podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzima efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet”.

Dakle, u sistemu ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina u Srbiji, manjinska samouprava je značajan činilac jer jedino putem ovog instituta pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju

---

<sup>2</sup> Članovi 76 i 78 Ustava RS.



kolektivna prava koja im omogućavaju očuvanje etničkog, kulturnog i jezičkog identiteta. Okosnica manjinske samouprave je nacionalni savet nacionalne manjine kao organizacija kojoj su „zakonom poverena javna ovlašćenja da učestvuje u odlučivanju ili da samostalno odlučuje o pojedinim pitanjima iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma u cilju ostvarivanja kolektivnih prava nacionalne manjine na samoupravu u tim oblastima”<sup>3</sup>. Iz ovakve ideje o ulozi nacionalnog saveta nacionalne manjine zaključuje se da to telo ima ograničenu samoupravu u vezi sa pitanjima (javnim politikama) kulturne autonomije nacionalne manjine. Trebalo bi pomenuti i to da pojam „kulturna autonomija nacionalnih manjina” nije definisan u ustavnopravnom sistemu, ali on obuhvata pomenute četiri oblasti utvrđene Ustavom i Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina<sup>4</sup>.

Međutim, u vezi sa određenjem manjinske samouprave i njenog autonomnog upravljanja određenim pitanjima u javnim politikama obrazovanja, informisanja, kulture i službene upotrebe jezika i pisama postoje otvorena pitanja, ali osnovne nedoumice proizilaze upravo iz člana 75 Ustava<sup>5</sup> i člana 2 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.

Naime, Ustav jamči pripadnicima nacionalnih manjina dodatna, individualna ili kolektivna prava. Individualna prava pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, i dalje: „putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, *neposredno* ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom”, a „radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom”. Nedoumicu stvara određenje da pripadnici nacionalnih manjina imaju mogućnost da neposredno

<sup>3</sup> Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, „Službeni glasnik RS”, br. 72/2009, 20/2014 – odluka US, 55/2014 i 47/2018. ([https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_nacionalnim\\_savetima\\_nacionalnih\\_manjina.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_nacionalnim_savetima_nacionalnih_manjina.html))

<sup>4</sup> „Službeni list SRJ”, br. 11/2002, „Službeni list SCG”, br. 1/2003 – Ustavna povelja i „Službeni glasnik RS”, br. 72/2009 – dr. zakon, 97/2013 – odluka US i 47/2018 ([https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zastiti\\_prava\\_i\\_sloboda\\_nacionalnih\\_manjina.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_prava_i_sloboda_nacionalnih_manjina.html))

<sup>5</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/ustav\\_republike\\_srbije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html)

učestvuju u odlučivanju o pitanjima kulturne autonomije. Na koji način pripadnici nacionalnih manjina neposredno učestvuju u odlučivanju? Zakoni kojima se uređuje zaštita nacionalnih manjina i položaj njihovih manjinskih samouprava ne razrešavaju uočenu nedoumicu jer je proces odlučivanja uređen isključivo preko manjinske samouprave.

Razrešenje ove dileme je od suštinske važnosti za suštinu politike multikulturalizma u Srbiji. Šta je ustavopisac mislio kada je zajamčio pripadnicima nacionalnih manjina pravo na neposredno odlučivanje u vezi sa kulturnom autonomijom?<sup>6</sup> Neposredno učešće bi trebalo da omogući građanima koji nisu politički i administrativno „moćni“ da delotvorno utiču na donošenje odluka. To znači da se građanima, u ovom slučaju pripadnicima nacionalnih manjina, omogućava da učestvuju u svim fazama pripreme i donošenja određenih javnih politika i odluka i, najzad, evaluacije njihovih efekata. Načini da se to omogući su referendumi, građanska inicijativa, skupštine i zborovi građana, peticije, ali i različite vrste javnih rasprava, komunikacije sa građanima i drugo. Neposredno učešće građana u odlučivanju, s jedne strane, smanjuje uticaj interesnih grupa u koje ubrajam političke stranke i organizacije i stručnjake, umanjuje mogućnosti birokratizacije i, s druge strane, podstiče integracione procese, jača odgovornost građana i doprinosi razvijanju građanske vrline. Ako je ustavopisac imao na umu integracioni model multikulturalizma u kojem građanska participacija ima značajnu ulogu, onda bi trebalo da je u Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina jasno uređeno na koji način pripadnici nacionalnih manjina neposredno odlučuju. Međutim, ukoliko je ustavopisac imao na umu da podigne Potemkinovo selo, odnosno da samo formalno zajamči ovo pravo, bez mogućnosti da se ono operacionalizuje, onda postoji ozbiljan pravni i društveni problem. U sociološkoj teoriji, formalno učešće građana u odlučivanju Šeri Arnstajn (Sherry Arnstein) je jasno definisala kao model terapije, odnosno nastojanja politički organizovanih autoriteta da podučavaju i „leče“ građane (Arnstein, 1969: 218).

Zaista, na koji način pripadnici mađarske zajednice koji žive u Beogradu, a prema Popisu iz 2011. godine bilo ih je 1.810, odlučuju o pitanjima mađarske kulturne autonomije u Srbiji i koja prava ostvaruju u vezi sa zaštitom manjinskog etnokulturnog identiteta?

---

<sup>6</sup> Detaljnije o kulturnoj autonomiji pogledati Bašić, 2019: 29–42.

Doduše, od 2019. godine u Beogradu deluje klub „Hunyadi János – Janko Sibirjanin” koji bi trebalo da podstiče druženje građana mađarske i drugih nacionalnosti i da doprinosi razumevanju mađarske kulture u društvu. Međutim, nema podataka o tome da li Beograđani pripadnici mađarske nacionalne manjine mogu da ostvare ista „manjinska” prava kao i njihovih 2.522 sunarodnika nastanjenih u opštini Kovačica? Na internet sajtu Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine može se zaključiti da, bez dileme, u ime pripadnika mađarske nacionalne manjine o pravima iz kulturne autonomije, a i o drugim pitanjima od značaja za manjinu, odlučuje trideset pripadnika izabranih sa liste „Mađarska sloga” i pet pripadnika izabranih sa liste „Mađarski pokret”. Ako se potrudimo i analiziramo obe izborne liste,<sup>7</sup> lako se da zaključiti da na njima nije bilo kandidata iz Beograda. Štaviše, samo tri kandidata su bila iz opština koja ne nastanjuju područje severa Vojvodine. Isto pitanje se može postaviti i za ostvarivanje prava i odlučivanje pripadnika drugih nacionalnih manjina, Bošnjaka na primer. U Beogradu ih je prema rezultatima istog popisa bilo 1.596, a na četiri liste<sup>8</sup> sa kojih su se birali članovi Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine bio je jedan kandidat iz Beograda, ali iz Rešenja o dodeli mandata<sup>9</sup> jasno je da on nije izabran za člana manjinske samouprave.

Iako je ova analiza površna, sprovedena je na osnovu *ad hoc* prikupljenih podataka i nije obuhvatila druge nacionalne manjine, ona budi sumnju da je ustavno jamčenje neposrednog učešća u stvari ono što Arenstejnova naziva manipulacijom i terapijom građana.

Institut društvenih nauka je 2020. godine sproveo istraživanje Socijalna distanca etničkih zajednica u Srbiji<sup>10</sup>, u kojem je pored ostalog ispitivao i stavove pripadnika sedam, uzorkom obuhvaćenih, nacionalnih manjina u Srbiji o ostvarivanju priznatih prava i radu manjinske samouprave. Uzorak je obuhvatio 759 pripadnika sedam

<sup>7</sup> <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-nsnm-neposredni-2018-proglase-ne-liste.php>

<sup>8</sup> <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-nsnm-neposredni-2018-proglase-ne-liste.php>

<sup>9</sup> <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-nsnm-neposredni-2018-dodela-mandata.php>

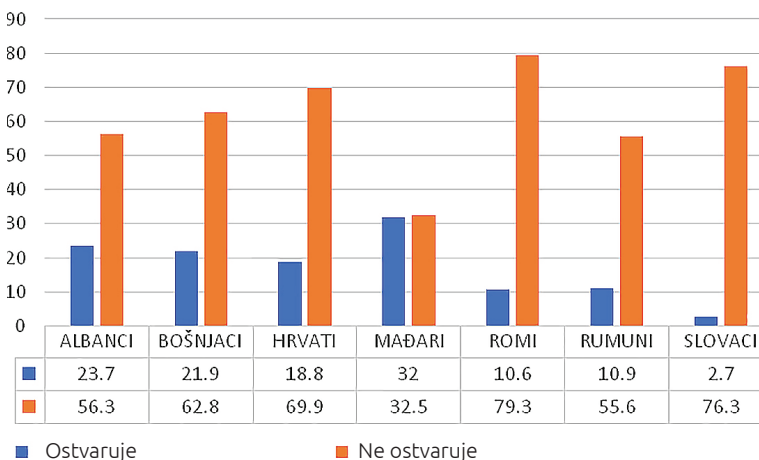
<sup>10</sup> <http://idn.org.rs/wp-content/uploads/2020/09/SOCIJALNA-DISTANCA-ETNI-CKIH-ZAJEDNICA-IZVESTAJ.pdf>

nacionalnih manjina, nešto više od 1% od ukupnog broja njihovih pripadnika popisanih 2011. godine.<sup>11</sup>

Zadovoljstvo pripadnika nacionalnih manjina ostvarivanjem priznatih prava i radom manjinskih samouprava bi trebalo da bude pokazatelj uspešnosti javnih politika koje se staraju o ostvarivanju prava priznate kulturne autonomije. Takođe, integracija nacionalnih manjina i integracione politike koje bi trebalo da podstaknu socijalnu koheziju zavise kako od toga u kojoj meri su građani pripadnici nacionalnih manjina zadovoljni merama javnih politika koje su posvećene zaštiti i očuvanju njihovih etničkih i kulturnih prava, tako i od toga na koji način su učestvovali u kreiranju i sprovođenju tih javnih politika.

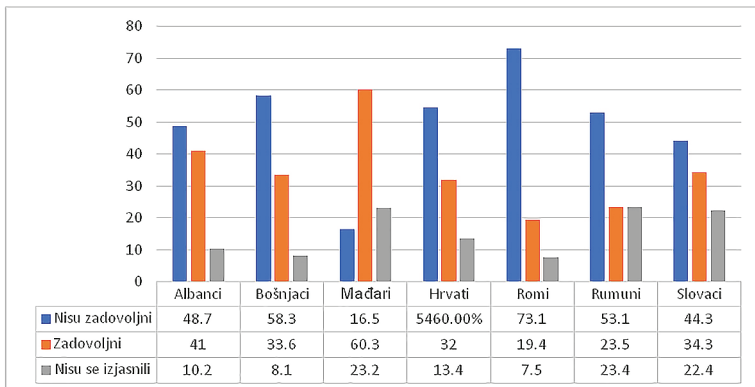
Nalazi, međutim, nisu ohrabrujući jer većina ispitanika pripadnika svih nacionalnih manjina obuhvaćenih uzorkom smatra da ne ostvaruje priznata prava na obrazovanje, kulturu, službenu upotrebu jezika i pisma i informisanje preko ili uz pomoć nacionalnih saveta. Jedino ispitanici mađarske nacionalnosti imaju podeljeno mišljenje u vezi sa zadovoljstvom kvalitetom ostvarivanja nacionalnih prava preko nacionalne manjinske samouprave, ali bi trebalo pomenuti i to da je trećina ispitanika mađarske nacionalnosti bila neodlučna.

Tabela1: Ostvarivanje „manjinskih” prava preko manjinske samouprave



<sup>11</sup> U nacionalnoj strukturi uzorka bilo je: 62 Albanca, 148 Bošnjaka, 98 Hrvata, 190 Mađara, 127 Roma, po 67 Rumuna i Slovaka.

Tabela 2: Ocena rada manjinskih samouprava



Ispitanici mađarske nacionalnosti su jedini zadovoljni radom svoje manjinske samouprave jer 60,3% njih ima pozitivan stav prema radu Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine, a 16,5% ih nije zadovoljno radom ovog tela manjinske samouprave. Ispitanici ostalih nacionalnosti su nezadovoljni radom svojih manjinskih samouprava. Čak 73,1% ispitanika romske, 58,3% bošnjačke, 56,7% slovačke, 53,1% rumunske, 53,6% hrvatske i 48,6% albanske nacionalnosti je izričito nezadovoljno radom svojih manjinskih samouprava.

S obzirom na to da postoje razlike u stavovima pripadnika mađarske nacionalne manjine i pripadnika drugih nacionalnih manjina, trebalo bi podsetiti da su političke stranke vojvođanskih Mađara imale snažan uticaj na politiku multikulturalizma i formiranje pravnog sistema zaštite nacionalnih manjina u Srbiji. Veza između političkih stranaka i manjinske samouprave, koja je normirana u srbijanskom zakonodavstvu, delimično je i rezultat nastojanja političkih stranaka mađarske nacionalne manjine da što efikasnije obezbede uslove za zaštitu identiteta manjine čije interese zastupaju. U duh propisa kojima je uređen položaj nacionalnih manjina u Srbiji uključene su ideje i logika Zakona o pravima nacionalnih i etničkih manjina Republike Mađarske,<sup>12</sup> a ideja o trostepenoj autonomiji koju je početkom devedesetih godina prošlog veka zagovarala Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara, tada najbolje organizovana politička stranka Mađara u Vojvodini, ostavljena je po strani.

<sup>12</sup> LXXVII, Magyar Közlöny, Budapest, 1993.

Trostepena autonomija podrazumeva nekoliko različitih tipova autonomija koje obezbeđuju teritorijalno-političku, kulturnu i personalnu autonomiju mađarskoj zajednici. Prvi oblik autonomije je osmišljen kao teritorijalna etnička autonomija, odnosno zajednica susednih opština u kojima nacionalne manjine čine većinu stanovništva, drugi se odnosi na lokalnu etničku samoupravu koja obuhvata prostorno disperzirana naselja nastanjena nacionalnim manjinama, a treći oblik je personalna autonomija. U ovom dokumentu prvi put se pominje savet nacionalne manjine izabran na demokratski način uz pravo glasa svih pripadnika mađarske nacionalne manjine, odnosno svih koji se bez obzira na nacionalnu pripadnost koriste institucijama manjinske samouprave. Ovlašćenja takve samouprave se odnose na kolektivna prava na kulturu, obrazovanje i informisanje (Šandor, 1996: 439). Ideja o trostepenoj autonomiji je aktuelna i deo je političkog delovanja Saveza vojvođanskih Mađara (SVM), političke stranke koja ostvaruje podršku građana mađarske nacionalnosti u Srbiji. Od izbora za narodne poslanike održanih 2007. godine, Savez vojvođanskih Mađara neprekidno učestvuje u vlasti na državnom, pokrajinskom i lokalnom nivou. U aktuelnim sazivima Narodne i Pokrajinske skupštine je devet, odnosno deset funkcionera SVM, a u Nacionalnom savetu mađarske nacionalne manjine je šesnaest članova ove političke stranke. U izvršnoj vlasti je sedam državnih sekretara u ministarstvima Vlade Republike Srbije i sedam pokrajinskih funkcionera.<sup>13</sup> Dakle, reč je o političkoj stranci koja ima politički i društveni uticaj, sa jasnim političkim ciljevima, spremnim za postizanje racionalnih koalicija. U Programu SVM jasno se zastupa ideja o trostepenoj autonomiji u kojoj su kulturna autonomija i manjinska samouprava zamajci sistema; „...SVM dosledno stoji iza koncepcije autonomije, koja je je usvojena 1999. godine, po kojoj u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini opštine sa mađarskom većinom i sa njima granična naselja sa mađarskom većinom radi efikasnijeg čuvanja i razvijanja identiteta nacionalne zajednice i stvarnog zastupanja njenih interesa stvaraju mađarsku autonomiju. Želimo da našom sudbinom ne upravljaju drugi. U tom cilju legitimnim predstavnicima i organima nacionalnih zajednica treba obezbediti javna ovlašćenja i javne funkcije. Ostvarivanje mađarske autonomije je sa aspekta očuvanja nacionalnog identiteta životni interes, naročito na planu obrazovanja, kulture, informisanja i korišćenja jezika“.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> <https://www.vmsz.org.rs/sr/o-nama/funkcioneri-i-poslanici>

<sup>14</sup> <https://www.vmsz.org.rs/sr/o-nama/dokumenti/program>

Ideja o trostepenoj autonomiji je legitimna i predstavlja izraz decentralizacije državnog i upravnog ustrojstva zemlje i verujem da može da doprinese punoj integraciji nacionalnih manjina u srbijansko društvo, jačanju poverenja i građanskoj participaciji. Da bi to bilo ostvarivo, potrebno je da bude prihvaćeno od građana i propisano; najzad, dostupno svima bez prepreka i ograničenja. U političkoj, stručnoj i društvenoj javnosti Srbije, međutim, nema rasprave o ovakvom obliku decentralizacije, štaviše, nakon loših iskustava iz jugoslovenske istorije, javnost i političke stranke su oprezni u vezi sa disperzijom vlasti ka autonomnim samoupravnim oblicima odlučivanja. Zbog svega toga, ali i drugih interesa građana i države, ideju o trostepenoj autonomiji, koja pored personalne i kulturne autonomije podrazumeva i nove oblike teritorijalne autonomije, trebalo bi javno raspraviti i zagovarati. Reč je o političkom cilju koji je legitiman i koji bi trebalo da je dostupan i pripadnicima drugih manjinskih zajednica. Njegovo prikriveno ostvarivanje kroz postojeći sistem manjinske zaštite i njegove institute, manjinsku samoupravu i kulturnu autonomiju, je upitno.

U vezi sa tim je i druga dilema pomenuta na početku teksta. Naime, pravo na kulturnu autonomiju ostvaruju pripadnici nacionalne manjine koji izaberu manjinsku samoupravu na državnom (centralnom) nivou. Članom 2 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina je određeno da je nacionalna manjina u Srbiji „svaka grupa državljana Republike Srbije koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teritoriji Republike Srbije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom Republike Srbije i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju“, a članom 2 Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina je propisano da pripadnici nacionalnih manjina, radi ostvarivanja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, mogu da izaberu svoje nacionalne savete. U praksi to znači da pripadnici nacionalne manjine koja ispunjava uslove iz člana 2 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina imaju pravo da izaberu manjinsku samoupravu, što znači da se institucionalno priznanje statusa nacionalne manjine ostvaruje izborom manjinske samouprave. Nacionalne manjine koje iz bilo kog razloga nisu izabrale manjinsku samoupravu nemaju

mogućnosti da se ravnopravno staraju o zaštiti i očuvanju etnokulturnog identiteta.

U vezi sa kriterijumima, trebalo bi posvetiti pažnju na brojnost manjine kao uslov za izbor manjinske samouprave. Demografski činioci, odnosno brojnost manjine i naročito homogena nastanjenost stanovništva na određenom području su važni elementi ostvarivanja manjinske kulturne autonomije u Srbiji. Kulturna autonomija, odnosno ostvarivanje prava nacionalnih manjina je faktički koncentrisana na područja na kojima pripadnici nacionalnih manjina žive u značajnom broju. Pomenuto je da pripadnici nacionalnih manjina koji žive disperzirano u odnosu na područja koja manjinske zajednice nastanjuju u značajnom broju nisu u fokusu pažnje manjinske samouprave, te da su im mogućnosti za ostvarivanje prava na zaštitu i očuvanje etnokulturnog identiteta (kulturna autonomija) znatno nepovoljnije u odnosu na sunarodnike koji homogeno nastanjuju pojedine delove zemlje. Na primer, Albanci tradicionalno i u značajnom broju nastanjuju opštine Bujanovac i Preševo; Bošnjaci područje Sandžaka u kojem apsolutnu većinu u stanovništvu ostvaruju u gradu Novom Pazaru (77%) i opštinama Sjenica (73,8%) i Tutin (90%), a u značajnom broju nastanjuju i susedne opštine Prijepolje (34,5%) i Priboj (14%); Bugari koji u opštinama Dimitrovgrad i Bosilegrad čine 53,5%, odnosno 71,8% stanovništva. Mađari tradicionalno, u značajnom broju, nastanjuju sever Vojvodine – Bačku, Banat i Potisje. U zapadnom delu Bačke nastanjeno je 17.576 pripadnika mađarske manjine, u južnom delu ove vojvođanske oblasti, kojoj pripada i grad Novi Sad, ih je 47.850, a u severnobačkoj i severnobanatskoj oblasti, koje su jedinstvena geografska celina na severu zemlje, ih je 145.177. U srednjem i južnom Banatu živi još 39.794 Mađara i u Sremsu 3.789. Apsolutnu većinu u stanovništvu ostvaruju u opštinama Kanjiža (86,52%), Senta (80,51%), Ada (76,64%), Bačka Topola (58,94%), Mali Idoš (55,92%) i Čoka (51,56%), a opštine sa relativnom mađarskom većinom su Bečej (48,83%) i Subotica (38,47%). Slovaci apsolutnu većinu ostvaruju u stanovništvu opštine Bački Petrovac (63,3%), a relativnu u opštini Kovačica (41,8%). Pripadnici ostalih nacionalnih manjina tradicionalno žive na određenim područjima, ali ne u značajnom broju. Hrvati u Apatinu (10,4%), Subotici (10%), Baču i Somboru (8%); Rumuni su brojni u opštini Alibunar (24%), gradovima Vršac (4,7%) i Pančevo (2,5%), a Romi, uprkos tome što ostvaruju 2,05% uдела u ukupnom stanovništvu zemlje, ni u jednoj opštini ne ostvaruju 10% u stanovništvu.



Međutim, na značaj broja pripadnika pripadnika nacionalne manjine za izbor manjinske samouprave i ostvarivanje prava na zaštitu etnokulturnog identiteta stručnoj javnosti je skrenuo „slučaj” Cincara. Naime, uprkos tome što je reč o tradicionalnoj manjini čiji pripadnici su doprinela razvoju nacionalne privrede, građanstva i kulture u XVIII i XIX veku, a tragovi njihove finansijske i političke moći su prisutni u arhitekturi, zadužbinarstvu i tradicionalnoj kulturi, njihovim potomcima nije omogućeno pravo da se staraju o toj baštini i specifičnom etnokulturnom identitetu.

Dvesta četrdeset tri pripadnika cincarske zajednice, okupljeni u udruženje „Lunjina”, u skladu s propisima pokrenulo je inicijativu za formiranje manjinske samouprave. Ministarstvo pravde i državne uprave, tada nadležno da rešava po zahtevu za upis u poseban birački spisak nacionalnih manjina, odbilo je inicijativu<sup>15</sup> koju je u ime cincarske zajednice podneo advokat Dragoš Đorđević, s obrazloženjem da zbog malobrojnosti ne ispunjavaju uslove propisane čl. 2 st. 1 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Zahtev je obnovljen 2014. godine s potpisom podrške tri stotine dvadeset devet pripadnika cincarske zajednice, ali je i tada odbijen uz obrazloženje da zahtev za obrazovanje posebnog biračkog spiska nacionalne manjine mora da podrži najmanje 5% punoletnih pripadnika nacionalne manjine, s tim da njihov broj ne može da bude manji od tri stotine.<sup>16</sup> Razlog zbog kojeg je Ministarstvo odbilo zahtev Cincara da se na propisan način staraju o izuzetno bogatoj kulturnoj baštini i tradiciji je definicija nacionalne manjine iz člana 2 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina: „Nacionalna manjina u smislu ovog zakona je svaka grupa državljana Savezne Republike Jugoslavije koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teritoriji Savezne Republike Jugoslavije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom Savezne Republike Jugoslavije i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju”.

<sup>15</sup> Ministarstvo pravde i državne uprave Republike Srbije, Broj: 013-00-01-/2013-3817 od 25. jula 2013. godine.

<sup>16</sup> Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije Broj: 90-00-90/2014-17 od 29. septembra 2014. godine.

U kasnijim presudama Upravnog suda i Kasacionog suda, donošenim u vezi s odlukom Ministarstva, uvodi se i minimalni broj od tri stotine pripadnika nacionalnih manjina za upis u poseban birački spisak. Iako ne postoji nijedno logično objašnjenje zbog čega je ovaj uslov tri stotine, a ne sto pedeset ili šest stotina, na primer, članom 44 Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, koji je jedan od primera kako monokulturalisti uređuju pitanje multikulturalnosti, predviđeno je da je za upis u birački spisak, a time i za izbor manjinske uprave i zaštitu kulturnog identiteta potrebno tri stotine pripadnika jedne nacionalne manjine. Zanimljivo je da su Upravni i Kasacioni sud različito tumačili nastalu situaciju. Prvo je Upravni sud poništio odluku Ministarstva naglašavajući da „broj ne karakteriše jednu nacionalnu manjinu”, te da su Cincari duboko inkorporirani u srpsko društvo, srpsku državu i njenu državnost, jer su mnogi od njih učestvovali u formiranju kako srpskog građanskog društva i kulture, tako i države”.<sup>17</sup> Suprotno shvatanju Upravnog suda o suštini zaštite kulturnog identiteta nacionalne manjine, Kasacioni sud vraća „slučaj Cincari” na ponovno odlučivanje, smatrajući da je Upravni sud prilikom donošenja presude u pravni sistem uveo *celishodnost* kao kriterijum za ostvarenje prava nacionalne manjine, koji nije predviđen nijednim materijalnim propisom.<sup>18</sup> Kasacioni sud utvrđuje i diskriminaciju jer smatra da je, prema Preporuci 1333 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope iz 1997. godine,<sup>19</sup> Srbija matična zemlja Cincara. Nastalu konfuziju u vezi sa pravom na zaštitu identiteta, koje je suština svake multikulturalne politike, pokušao je da reši Zaštitnik građana Republike Srbije, koji je Preporukom od 21. maja 2015. godine jasno ukazao: „Brojnost etničke zajednice ne treba, niti sme da bude jedini kriterijum za priznavanje kolektivnog prava na osnivanje nacionalnog saveta, a kada se brojnost ceni, treba voditi računa i da malobrojnija zajednica ima veću potrebu za zaštitom identiteta i osiguravanjem opstanka. Opravdano je malobrojnost uzeti za ključni razlog za nepriznavanje kolektivnog prava samo kada je zajednica malobrojna u meri u kojoj je zahtev za priznavanje kolektivnog prava apsurdan, odnosno ne radi se o zajednici već o grupi ljudi koja se broji desetinama članova. U svim drugim slučajevima (stotine ljudi i više) brojnost ne treba da

<sup>17</sup> Presuda Upravnog suda, br. 7 Uip. 1/14 od 17. decembra 2014. godine.

<sup>18</sup> Vrhovni kasacioni sud, Uzp 499/2015 od 27. avgusta 2015. godine.

<sup>19</sup> [http://dokumenta.cincari.org/free/1333\\_SAVETA\\_EVROPE.pdf](http://dokumenta.cincari.org/free/1333_SAVETA_EVROPE.pdf)

bude jedini kriterijum za ocenu o priznavanju kolektivnog prava na osnivanje nacionalnog saveta, niti samo na osnovu brojnosti treba praviti kvalitativnu razliku među zajednicama koje imaju između 300 i 400 članova i zajednica koje imaju između 200 i 300 članova. Zakonom je moguće urediti da način izbora Saveta bude drugačiji od slučaja do slučaja, u zavisnosti od brojnosti zajednice, kao i da broj članova Saveta bude različit u zavisnosti od brojnosti zajednice, ali uskraćivanje prava na osnovu brojčane razlike kako je opisano nije opravdano<sup>20</sup> (Bašić, 2018: 204).

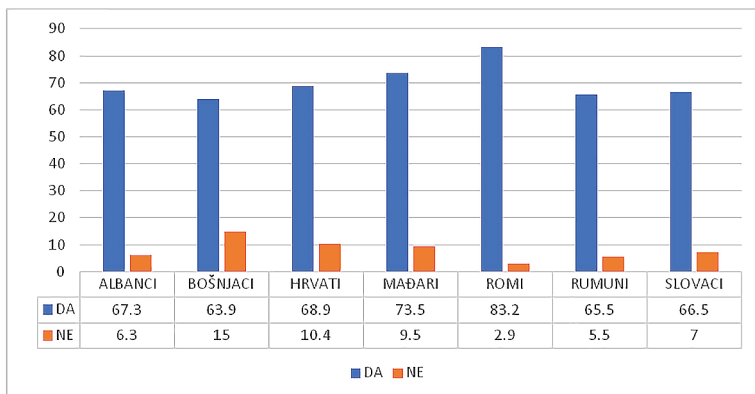
Da zaključimo: prvo, država ne samo što nije obezbedila neposredno ostvarivanje prava na zaštitu identiteta pripadnicima cincarske nacionalne manjine, već je upravnim odlukama i sudskim presudama osujetila pripadnike cincarske nacionalne manjine da to pravo ostvaruju. Međutim, moramo postaviti nekoliko pitanja: da li su Cincarima potrebna puna kulturna autonomija i nacionalna manjinska samouprava, odnosno da li pripadnici ove manjinske zajednice mogu i da li im je potrebno da ostvaruju pravo na službenu upotrebu jezika, obrazovanje, obaveštavanje i kulturu na način kako to ostvaruju pripadnici mađarske, bošnjačke ili, na primer, slovačke nacionalne manjine i da li im je za ostvarivanje prava na zaštitu etnokulturnog identiteta potrebna centralna, nacionalna manjinska samouprava? Odgovori su čini se jasni, cincarska zajednica u Srbiji ima potrebu za očuvanjem etnokulturnog identiteta kroz negovanje tradicije i aktivnosti koji čuvaju svest o tragovima asimilovane cincarske kulture, ali ne i potrebu za punom kulturnom autonomijom. Takođe, nacionalna manjinska samouprava je teško održiv koncept i u slučaju brojnijih i bolje organizovanih manjinskih zajednica. Prirodi multietničnosti društva, ali i samoj suštini instituta samouprave odgovara decentralizovan sistem u kojem je pažnja koncentrisana na građane i njihovo učešće u upravljanju priznatim pravima na zaštitu i očuvanje etničkog, kulturnog i jezičkog identiteta. Usvojeni sistem manjinskih samouprava, koje se biraju isključivo na nacionalnom nivou, obeshrabruje malobrojne zajednice i dovodi u sumnju sam sistem zaštite prava nacionalnih manjina u kojem se insistira na manjinskoj samoupravi kao uslovu za ostvarivanje prava iz kulturne autonomije uprkos tome što većina manjinskih zajednica u Srbiji nema potrebu za punom kulturnom autonomijom.

---

<sup>20</sup> Zaštitnik građana, Mišljenje br. 16-4370/13.

Pomenuto istraživanje Instituta društvenih nauka ukazuje na to da pripadnici nacionalnih manjina sa izuzetnim očekivanjima priželjkuju reformu sistema manjinske samouprave, odnosno da bi postojeći sistem centralizovanja manjinske samouprave trebalo rekonceptualizovati u decentralizovan model u kojem i nekoliko pripadnika nacionalne manjine mogu organizovati mesnu ili lokalnu manjinsku samoupravu i na taj način se starati o očuvanju i zaštiti identiteta. Naravno, ustanovljavanje decentralizovanog modela ne isključuje izbor centralne manjinske samouprave za one nacionalne manjine koje imaju potrebu za za tim.

Tabela 3: Decentralizacija manjinske samouprave



Broj pripadnika nacionalnih manjina je odlučujući i prilikom raspodele budžetskih sredstava za finansiranje manjinskih samouprava.<sup>21</sup> Sredstva se raspoređuju tako što se trideset procenata od ukupnih sredstava raspoređuju svim manjinskim samoupravama, a preostalih sedamdeset procenata prema broju pripadnika nacionalne manjine koju manjinska samouprava predstavlja i prema ukupnom broju ustanova u oblasti kulturne autonomije. U praksi to znači da manjinske samouprave brojnijih i bolje organizovanih nacionalnih manjina raspolažu sa više sredstava iz javnih izvora. U tom sistemu je dosta nedostataka jer su javna sredstva nedostupna kako pojedinim manjinskim samoupravama, tako i pripadnicima manjina koji žive disperzirano od tradicionalnih manjinskih centara. Primera radi, romska manjinska samouprava, uprkos brojnosti manjine

<sup>21</sup> Članovi 112–119 Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.

i potrebama za kulturnim razvojem, ne može da računa na sredstva iz javnih izvora jer romski jezik nije u službenoj upotrebi ni u jednoj lokalnoj samoupravi, a način određivanja visine i raspodele sredstava direktno zavisi od broja lokalnih samouprava u kojima je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi. Za razliku od Roma, malobrojnije nacionalne manjine, čak i u opštinama u kojima imaju manje od 15% stanovništva, što je zakonski uslov za uvođenje jezika manjine u službenu upotrebu,<sup>22</sup> obezbeđuju svojim manjinskim samoupravama određena sredstva<sup>23</sup>. Da bi ostvarila punu kulturnu autonomiju i zaštitila identitet manjine od asimilacije, romskoj manjinskoj samoupravi su potrebna sredstva kojih u budžetskom sistemu ima, ali su nepravilno raspoređena (Bašić, 2018; 2011).

Da zaključim, kulturna autonomija je način života i stvar je izbora građana čiji etnički i kulturni identiteti nisu dominantni u teritorijalnim političkim međama. Ona je način koji im omogućava da bez pritiska, slobodnom voljom, svoje etničke, jezičke, kulturne različitosti čuvaju, štite, da se staraju o njima i trebalo bi da im je dostupna bez ograničenja i pravnih i društvenih prepreka. Građanima koji imaju višestruke identitete ili čiji je primordijalni etnicitet prikriven slojevima nasleđa asimilacije, a imaju svest o njemu i žele da ga revitalizuju, kulturna autonomija ne sme biti uskraćena. Bilo kakvi pritisci u vezi sa slobodom izbora identiteta nisu prihvatljivi, a izgovor da pripadnici nacionalnih manjina zloupotrebljavaju koncept otvorenih etnokulturnih identiteta nisu opravdani jer je reč o priznavanju i ostvarivanju prava koja doprinose razvoju ličnih i grupnih identiteta i bogatstvu naroda. Ukoliko u vezi sa izborom i ispoljavanjem nacionalne kulture postoje problem, onda za njih mogu biti odgovorne samo etnocentrične i ksenofobične, monokulturalne nacionalne politike koje u drugosti vide opasnost po nacionalnu bezbednost. Demistifikacija straha od različitosti i otvorenost ka drugim kulturama uslov je društvenog otelotvorenja koncepata poput kulturne manjinske autonomije.

<sup>22</sup> Član 11 stav 2 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama „Službeni glasnik RS”, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – dr. zakon, 30/2010, 47/2018 i 48/2018 – ispr.).

<sup>23</sup> Na teritoriji AP Vojvodine, mađarski jezik i pismo su u službenoj upotrebi u trideset jednom gradu i opštini, slovački u trinaest, rumunski u deset, rusinski u šest, hrvatski u četiri, a češki jezik i pismo je u službenoj upotrebi u opštini Bela Crkva. U gradu Pančevu, u naseljenom mestu Ivanovo u službenoj upotrebi je i bugarski, a u naseljenom mestu Jabuka i makedonski.

## LITERATURA

- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Bašić, G. (2019). „Kulturna autonomija“ nacionalnih manjina u Republici Srbiji. U T. Vardi (Ur.) *Prava nacionalnih manjina u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije* (str. 29–42). Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti.
- Bašić, G. (2018). *Multikulturalizam i etnicitet*. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Bašić, G. (2017). Multietnička društva i reakcionarni populizam. U Z. Lutovac, (Ur.) *Populizam* (str. 147–161). Beograd: Institut društvenih nauka.
- Mirčev, D. (1979). Delegatski sistem u izgradnji samoupravne komune i mesne zajednice. *Politička misao*, 16 (3), 437-447
- Šandor, P. (1996). Koncept manjinske samouprave DZVM. U M. Macura & V. Stanovčić (Ur.) *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji* (str. 437–447) Beograd: SANU, Naučni skupovi Knj. LXXXIV, Odeljenje društvenih nauka.

**Goran Bašić**

**MINORITY SELF-GOVERNMENT AND CULTURAL AUTONOMY IN SERBIA: FROM GOOD IDEA TO BURDENING PRACTICE**

---

**Abstract:**

In the modern age, the Republic of Serbia is developing a policy of multiculturalism in which minority self-government and cultural autonomy are important pillars. The values of this policy, which correspond to European standards for the protection of national minorities, are enshrined in the country's Constitution, two basic laws and countless other laws and regulations. However, twenty years after the implementation of such a policy, a high ethnic distance has been maintained in Serbia and there is no trust between ethnic groups. The social reality in Serbia corresponds to the sum of

majority and many minority monocultural policies. Faced with mutual bad experiences and waves of populism, members of political elites (majorities and minorities) have developed a policy of segregative multiculturalism in which cultural autonomy and minority self-government are instruments of political centers. Citizens belonging to national minorities are offered a centralized system of minority self-government that addresses voters, not people whose interest is to protect and preserve their ethnic, linguistic and cultural peculiarities. In particular, outside the "concern" of the state and minority self-government are citizens whose identity is rooted in multiple ethnicities.

**Keywords:** minority self-government, cultural autonomy, ethnicity, multiculturalism, segregation, Serbia