

- Andrija Krešić  
U svom i našem vremenu
- Ка бољој демографској  
будућности Србије
- Multiculturalism  
in Public Policies
- Ка европском друштву - ograničenja  
i perspektive
- Филозофија кризе и отпора - мисао  
и дело Љубомира Тадића
- Xenophobia, Identity and  
New Forms of Nationalism
- Contemporary issues and  
perspectives on gender research
- Traditional and Non-Traditional  
Religiosity
- Different Forms of Religiosity  
and the Modern World
- Strategic Streams 2019: European  
Elections and The Future of Europe
- Србија: род, политике, становништво
- Promišljanja aktuelnih društvenih  
izazova: regionalni i globalni kontekst
- Izazovi održivog razvoja u Srbiji i  
Evropskoj uniji
- Resetting the Left in Europe challenges,  
attempts and obstacles
- Kulturna autonomija nacionalnih  
manjina u svetlu činjenica



9 788670 932456

Osnovni problem leži u nedostatku jasno definisanih indikatora za praćenje položaja nacionalnih manjina i kvaliteta ostvarivanja njihovih prava, na osnovu čega bi se onda na sistematičan način moglo utvrditi u kojim oblastima je potrebno prikupljati podatke o nacionalnoj pripadnosti i na osnovu njih pratiti položaj nacionalnih manjina. Bez toga se oblasti u kojima se prikupljaju podaci o nacionalnoj pripadnosti određuju ad hoc i stihijski, najčešće kao reakcija na zahteve predstavnika nacionalnih manjina ili preporuke (pritiske) međunarodnih institucija. Pri čemu i u tim oblastima nije uvek jasno definisano u koju svrhu se ovi podaci prikupljaju i šta se time želi postići. Dodatni problem predstavlja i to što se i u oblastima gde se podaci o nacionalnoj pripadnosti prikupljaju ovi ne obrađuju i ne koriste za razvoj politika i praćenje efekata na pripadnike nacionalnih manjina. Konačno, opšta društvena klima, balast etničkih sukoba iz prošlosti i kvalitet međunacionalnih odnosa još uvek čine pitanje nacionalne pripadnosti škakljivim, a time i faktičku slobodu izražavanja o nacionalnoj pripadnosti upitnom. Situaciju dodatno komplikuje i činjenica da kvalitet zaštite podataka o ličnosti u praksi još uvek ne garantuje adekvatnu i potpunu zaštitu osetljivih podataka o nacionalnoj pripadnosti.

Ljubica Đorđević

Institucionalizacija samoupravnih prava tradicionalno se smatra neuralgičnom tačkom teorija i politika multikulturalizma. Ovo pitanje se u ranijim raspravama, tokom devedesetih godina prošlog veka, po pravilu vezivalo za različite varijante teritorijalnog samoadministriranja nacionalnih manjina - od predloga koji su prizivali konfederalnu ili federalnu reorganizaciju države, pa sve do inicijativa za uspostavljanje novih regionalnih autonomija. Zahtevi za teritorijalno uobičajenim samoupravnim ovlašćenjima posledično su doveli i do redefinisavanja okvira javne debate o poželjnosti multikulturalnih aranžmana tako što se fokus diskusije pomerao sa argumentacije o fasadnoj pravednosti institucija „slepih na razlike“, gde su multikulturalisti bili u prednosti, na skup argumenata o značaju solidarnosti, društvene kohezije i političkog jedinstva koji su „davalili krila“ njihovim kritičarima. Otuda ne čudi što su i najistrajniji multikulturalisti zaobilazili ovu temu ili su joj pak pristupali sa daleko manje entuzijazma i vere nego što je to, na primer, bio slučaj sa odbranama identitetskih i predstavničkih prava manjinskih etnokulturnih zajednica. [...] Iako ideja manjinske samouprave nikada u potpunosti nije uspela da se oslobodi optužbi za podiranje političkih zajednica, u novijoj literaturi prisutan je, pažnje vredan, pokušaj njenog rehabilitovanja kroz koncept kulturne autonomije.

Jelena Lončar, Nikola Beljinac

www.idn.org.rs

הפור

KULTURNA AUTONOMIJA NACIONALNIH MANJINA U SVETLU ČINJENICA

# KULTURNA AUTONOMIJA NACIONALNIH MANJINA U SVETLU ČINJENICA

UREDNICI | AKADEMIK TIBOR VÁRADY | DR GORAN BAŠIĆ | PROF. DR SINIŠA TATALOVIĆ

zbornici



Srpska akademija nauka i umetnosti / www.sanu.ac.rs

Institut društvenih nauka / www.idn.org.rs

Akademska mreža za saradnju u Jugoistočnoj Evropi

Institut društvenih nauka, Beograd

Institut za narodnostna vprašanja, Ljubljana

Centar za međunarodne i sigurnosne studije Fakulteta političkih  
znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo

Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Podgorica

Institut za društvena i humanistička istraživanja "Euro-Balkan", Skopje

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

ISBN 978-86-7093-248-7

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>	
Karolina Lendák-Kabók	
OBRAZOVNA MIGRACIJA MATURANATA MAĐARSKE NACIONALNE ZAJEDNICE I OBRAZOVNA POLITIKA NACIONALNOG SAVETA MAĐARSKE NACIONALNE MANJINE U SRBIJI	



---

## Predgovor

Zbornik radova „Kulturna autonomija nacionalnih manjina u svetlu podatka“ posvećen je dvema tematskim celinama, prva je o neteritorijalnoj samoupravi nacionalnih manjina, druga o potrebi prikupljanja podataka o položaju i ostvarivanju prava na zaštitu etnokulturnog identiteta manjina. Činjenica da pažnju ovim temama posvećuju dve nacionalne naučne institucije Srpska akademija nauka i umetnosti i Institut društvenih nauka i regionalna Akademska mreža za saradnju u jugoistočnoj Evropi ukazuje na naučni i društveni značaj problema. Takvo nastojanje je u saglasnosti sa interesovanjem za ove teme u evropskom naučnom prostoru u kojem je sve više inicijativa za empirijskim istraživanjima različitih aspekata položaja nacionalnih manjina. Novija istraživanja Instituta društvenih nauka, a posebno istraživanje „Socijalna distanca etničkih zajednica u Srbiji“ ukazala su na značaj naučno verifikovanih podataka za sagledavanje različitih fenomena svojstvenih multietničkim društvima: inkluzija, segregacija, građanska participacija, diskriminacija, poverenje... Uprkos tome što su ovi podaci osnova za dalja istraživanja i jasno sagledavanje efekata javnih politika koje su usmerene ka nacionalnim manjinama za njih nema interesovanja u Srbiji, a slična situacija je i u zemljama regiona.

Kritička, činjenička analiza politika multikulturalizma je društveno opravdana i u korist je građana bilo da pripadaju većinskim, bilo manjinskim zajednicama i svakako bi trebalo da je osnova javnim politika-



ma da osmišljavaju kulturne strategije u saglasju sa prirodom multietničnosti društva i potrebama razvoja. Primer Severne Makedonije u kojoj je u naučnim, društvenim, donekle i u političkim debatama otvoreno pitanje o interkulturalizmu kao društvenom kontekstu trebalo bi da je inspirativan za region, no čini se da su monokulturalni nazori i pre svega korišćenje etniciteta za ostvarivanje političkih ciljeva prepreka državama i društvima u regionu da se suoče sa lošim rešenjima u politikama multikulturalizma. Kulturna autonomija bi trebalo da je osnova pripadnicima nacionalnih manjina da se samostalno staraju o očuvanju etničkog, kulturnog, jezičkog identiteta koji, u savremenom dobu, jednako podrivaju kako globalna stremljenja ka unifikaciji vrednosti tako i lokalni etno narcizmi većinskih etničkih grupa. Ona podrazumeva da pripadnici nacionalnih manjina samostalno uređuju i pitanja koja se odnose na zaštitu etnokulturnog identiteta i to ne bi trebalo da bude upitno bilo kome. Ali ukoliko se pitanja kulturne autonomije, odvoje od građana pripadnika nacionalnih manjina i povere na staranje interesnim grupama stvaraju se problemi na koje se skreće pažnja u većini priloga u Zborniku. Dobar primer odnosa manjinske kulturne autonomije i građanskog društva je protivljenje Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine u Srbiji da „Salašarsko pozorište“, koje predstave igra na mađarskom jeziku i pretežno u mestima koja nastanjuju pripadnici mađarske nacionalne manjine, izvodi predstavu „Kazimir i Karolina“ Edena fon Horvata (Ödön von Horváth) pisca austrijsko mađarskog porekla. Ukoliko razlozi Nacionalnog saveta za protivljenjem izvođenja ove predstave koja je u osnovi kritika društvene stvarnosti Nemačke tridesetih godina dvadesetog veka, ne proizilaze iz njenog vređanja ili omalovažavanja mađarskog identiteta oni nisu na mestu jer sloboda umetničkog saopštavanja stvarnosti ili nasleđa je takođe autonomna. Nacionalni savet nije osnivač ovog pozorišta, šta više pozorište je starije od manjinske samouprave, i ostaje za društvena istraživanja interesantno pitanje da li u kulturnoj autonomiji ima mesta za sva mišljenja, pogledi, izrazi pripadnika manjine ili je ona dostupna samo „pravovernicima“. I osnovno pitanje ko su pravovernici i „kijem se bogu oni mole“? Za istraživanja dakle mnogo izazova, a za javne politike ih je još više kako bi realno preispitale odluke na osnovu kojih je uređen koncept kulturne autonomije i manjinske samouprave.

Opisani primer nije usamljen, šta više, u regionu su brojni primeri posledica politika multikulturalizma koje nisu u saglasju sa multietničnošću koju uređuju. Po logici stvari cilj uspešne politike multikulturalno-

sti u savremenom društvu bi trebalo da je integracija manjina u širi građanski društveni kontekst uz očuvanje etnokulturnih osobenosti manjinskih grupa. Kulturna autonomija je osnova za očuvanje manjinskih identiteta i sva mudrost javnih politika je da je utka u pomenute ciljeve i da ih dovede u saglasje.

Ovim Zbornikom nastojimo da skrenemo pažnju na potrebu dubljeg istraživanja fenomena multikulturalizma i etniciteta, prikupljanja verifikovanih i raščlanjenih podataka koji proizilaze iz etničkih identiteta grupa, značaj regionalnog pristupa u rešavanju etnički otvorenih pitanja i najzad, na potrebu da su javne politike multikulturalizma u saglasju sa prirodom multietničnosti.

Da li je moguće takve politike osmisliti i sprovoditi? Teško je odgovoriti na takvo pitanje jer savremena liberalna država nije u saglasju sa mnogo čime pa ni sa identitetima građana, ali ukoliko želimo dobro i građanima i državi neophodno je da o problemima razmišljamo, da ih istražujemo, demistifikujemo sve što ih obavlja i ponudimo moguće odgovore.

dr Goran Bašić

**JELENA LONČAR**

Docentkinja

[jelena.loncar@fpn.bg.ac.rs](mailto:jelena.loncar@fpn.bg.ac.rs)

**NIKOLA BELJINAC**

Docent

[nikola.beljinac@fpn.bg.ac.rs](mailto:nikola.beljinac@fpn.bg.ac.rs)

Fakultet političkih nauka

Univerzitet u Beogradu

---

# Kulturna autonomija nacionalnih manjina: teorijske perspektive i praktični izazovi<sup>1</sup>

---

## Sažetak

U tekstu se ispituje teorijsko utemeljenje kulturne autonomije nacionalnih manjina, kao i njene praktične implikacije na primeru funkcionisanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina u Srbiji. U prvom delu se mapiraju normativne pretpostavke koncepta, na koji se u drugom delu nastavlja razmatranje teorijskih nedoumica i praktičnih poteškoća u vezi sa formalno-proceduralnim aspektima vršenja kulturne autonomije i kontroverzama koje prate izbor i delovanje predstavničkih tela manjinske samouprave u Srbiji. U trećem delu se problematizuje način na koji se manjinski etnički identiteti, unutar okvira kulturne autonomije, konstruišu i održavaju, s posebnim akcentom na opasnost njihovog esencijalističkog razumevanja. Četvrto i zaključno poglavlje bavi se (dez)integrativnim učincima kulturne autonomije. Pitanje (ne)uključenosti nacionalnih manjina u širu zajednicu vezuje se za reprodukovanje osećaja nepripadanja koji nije otklonjen u režimu multikulturalnog građanstva.

*Ključne reči:* kulturna autonomija, multikulturalno građanstvo, nacionalne manjine, nacionalni saveti nacionalnih manjina, pripadanje

## Idejna uporišta i sporna mesta koncepta kulturne autonomije

■ Institucionalizacija samoupravnih prava tradicionalno se smatra neuralgičnom tačkom teorija i politika multikulturalizma. Ovo pitanje se u ranijim raspravama, tokom devedesetih godina prošlog veka, po pravilu vezivalo za različite varijante teritorijalnog samoadministriranja nacionalnih manjina – od predloga koji su prizivali konfederalnu ili federalnu reorganizaciju države, pa sve do inicijativa za uspostavljanje novih regionalnih autonomija. Zahtevi za teritorijalno uobličanim samoupravnim

---

<sup>1</sup> Rad je nastao u okviru realizacije naučnoistraživačkog projekta broj 179076 – Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu, koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

ovlašćenjima posledično su doveli i do redefinisavanja okvira javne debate o poželjnosti multikulturalnih aranžmana tako što se fokus diskusije pomerao sa argumentacije o fasadnoj pravednosti institucija „slepih na razlike“, gde su multikulturalisti bili u prednosti, na skup argumenata o značaju solidarnosti, društvene kohezije i političkog jedinstva koji je „davao krila“ njihovim kritičarima. Otuda ne čudi što su i najistrajniji multikulturalisti zaobilazili ovu temu ili su joj pak pristupali sa daleko manje entuzijazma i vere nego što je to, na primer, bio slučaj sa odbranama identitetskih i predstavničkih prava manjinskih etnokulturnih zajednica.

Iako ideja manjinske samouprave nikada u potpunosti nije uspešla da se oslobodi optužbi za podrivanje političkih zajednica, u novijoj literaturi prisutan je pažnje vredan pokušaj njenog rehabilitovanja kroz koncept kulturne autonomije<sup>2</sup>. Kulturna autonomija, sasvim izvesno, nije primer onoga što je Kimlika, imajući na umu zapadne multinacionalne federacije, nazvao najpotpunijim oblikom diferenciranog građanstva (Kymlicka, 1995a: 262), ali se upravo ta činjenica i navodi kao njen glavni adut. Lišena teritorijalnih aspiracija, ova vrsta samouprave koncentriše i usmerava resurse nacionalnih manjina ka oblastima koje su od suštinskog značaja za opstanak i razvoj njihove kulture, poput upotrebe maternjeg jezika i kreiranja obrazovnih programa. Time se, tvrde njene pristalice, nacionalnim manjinama, po uzoru na rešenja namenjena religijskim zajednicama, pruža delotvorniji paket alata za izgradnju vlastite kulturne infrastrukture koji je moguće koristiti na čitavoj teritoriji države i to bez opasnosti da dođe do njenog rastakanja (Nimni, 1995).

Dodatno, radi se o konceptu koji je, po našem sudu, izazovniji i interesantniji za normativno izučavanje i političku analizu od njegove teritorijalizovane verzije i to iz najmanje tri razloga. Najpre, aktuelne akademske rasprave o dometu i sadržaju kulturne autonomije u sebi sažimaju oba, malopre pomenuta fronta u multikulturalnim sporovima. Odbrane i kritike kulturne autonomije najčešće se tiču i (ne)pravednosti zahteva za priznanjem i njihovih (dez)integrativnih implikacija. Zato je i kvalitet ponuđene *pro* i *contra* argumentacije na višem nivou nego u nekim drugim poljima debate. Dalje, budući da se kulturna autonomija uvodi u ustavnopravne sisteme država kao vid kolektivnog prava, njena praktična upotreba ponudila je političkim i pravnim filozofima pregršt novog materijala za promišljanja o prirodi ovih prava i njihovom odnosu

<sup>2</sup> U stranoj literaturi se za ovaj model samouprave uobičajeno upotrebljavaju nazivi „nacionalna kulturna autonomija“ (*national cultural autonomy – NCA*) i „neteritorijalna autonomija“ (*non-territorial autonomy – NTA*).

prema individualnim pravima. Utisak je da je praksa kulturne autonomije već sad više pružila teoriji kolektivnih prava nego što je to učinila u primeni duže prisutna, ali brojnim negodovanjima opterećena teritorijalna autonomija. Najzad, iskustvo upražnjavanja kulturne autonomije po običaju se, istorijski i geografski, situira u životni prostor „istočnog sveta”. Još od režima mileta u Otomanskom carstvu, preko Renerovih zalaganja za personalnu autonomiju u Hazburškoj monarhiji, pa do sistema „nacionalnih ključeva” u SFRJ, na ovom podneblju se postojano oblikovao autohtoni obrazac zaštite nacionalnih i verskih manjina, u čijem središtu su se nalazile ideje etnokulturne pravde i tolerancije. Nema sumnje da se radi o vrednom doprinosu ovih prostora savremenoj multikulturalnoj misli. I više od toga, koncept kulturne autonomije predstavlja dragoceni kanal komunikacije i povezivanja zapadnih mehanizama zaštite manjinskih etnokulturnih zajednica i modela razvijanih u Centralnoj i Istočnoj Evropi, pa i „oblast iz koje bi zapadne demokratije mogle nešto da nauče” (Kimlika, 2002: 83).

Ideja ovog rada je da ukrštanjem, s jedne strane, nalaza do kojih smo došli proučavanjem aktuelnih akademskih rasprava o kulturnoj autonomiji nacionalnih manjina i, s druge strane, podataka dobijenih analizom raspoložive empirijske građe kojom se očitava realna situaciju na terenu u Srbiji, ispitamo oboje: praktične domete različitih teorijskih predloga i teorijsko-normativnu utemeljenost sprovedenih ustavnih i zakonskih rešenja. Preglednosti radi, teorijske argumente i praktične izazove smo razvrstali u tri zasebne tematske celine. Prvi odeljak se bavi nejasnoćama u vezi sa formalno-proceduralnim aspektima vršenja kulturne autonomije i kontroverzama koje prate izbor i delovanje zastupničkih tela manjinske samouprave u Srbiji – nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Potom će se, u drugom delu, o načinu vršenja kolektivnog prava na samoupravu u kulturi govoriti iz ugla određivanja njegovog opsega i sadržaja, što se može sažeti u pitanje – da li se na kulturnu autonomiju gleda kao na instrument za unapređenje blagostanja i dobrobiti članova manjinske zajednice ili kao na sredstvo očuvanja „intrističnih vrednosti” kolektiviteta? Mada se radi o povezanim temama, ovde u prvom planu nije toliko problem predstavljanja, koliko opasnost od esencijalizacije kulture i kršenja individualnih prava pripadnika nacionalnih manjina. Najzad, za razliku od prethodna dva analitička okvira u kojima se dometi kulturne autonomije razmatraju kroz prizmu unutargrupne dinamike manjinskih zajednica, u trećem poglavlju i zaključku pitanje kulturne autonomije biće smešteno u kontekst

odnosa između nacionalnih manjina kao krajnjih titulara ovog kolektivnog prava i šire društvene zajednice. Pristalice ovog modela autonomije vole da kažu kako kulturna autonomija, više nego neka alternativna rešenja, poseduje potencijal da dublje poveže nacionalne manjine i širu zajednicu, te predstavlja faktor koji olakšava manjinama da prihvate jednu državu kao svoju (Nimni, 2007: 354–356). Pokušaćemo da osporimo ovu tvrdnju. Zatupaćemo tezu da svi oblici multikulturnog građanstva, pa i ovaj u koji je ugrađen institut kulturne autonomije, zapravo koče integraciju jer počivaju na pretpostavci inferiornosti građana iz manjinskih etnokulturnih zajednica. Pritom polazimo od uverenja da je etnokulturnu pravdu potrebno utemeljiti sveobuhvatnije, na proširenom shvatanju jednakosti. Tako koncipirana jednakost bi, pored statusa i prava, obuhvatala još jednu, u teoriji liberalnog multikulturalizma često zapostavljenu dimenziju – *dimenziju pripadanja*. Jednakost u pripadanju postoji samo onda kada je svim građanima, bez podvajanja, pružena prilika da državu doživljavaju kao svoj politički dom. Za neku grupu ljudi možemo reći da konstituišu političku zajednicu samo ukoliko svi jedni druge priznaju kao *pripadnike* (Mason, 2000: 116–119). Jasno je da to ne može biti ostvareno u onim pluralnim društvima u kojima se kriterijumi pripadanja i nadalje izvode iz većinske koncepcije dobra. Koliko god samoupravnih i ostalih grupno diferenciranih prava takva društva garantovala, u njima će članovi nacionalnih manjina, u najboljem slučaju, biti tek delimični građani.

### **Problem vršenja kolektivnog prava na kulturnu autonomiju**

Prvi skup teorijskih nedoumica i praktičnih poteškoća koje prate institut kulturne autonomije tiču se načina vršenja ovog kolektivnog prava. U domaćoj javnosti se ova tematika neretko svodi na raspravu o stranputicama *partizacije* manjinske samouprave. Međutim, radi se o kompleksnijem problemu koji je potrebno razložiti kroz razmatranje tri povezana pitanja: 1) Ko je nosilac kolektivnog prava na kulturnu autonomiju? 2) Koja je njegova svrha? 3) Ko i na koji način može da obavlja ovo pravo u ime grupe?

Premda, kako primećuje Jovanović, naš ustavopisac na momente meša pitanje titulara kolektivnih prava i način njihovog vršenja tako što kolektivna prava u paketu definiše kroz okolnost da se

ona ostvaruju zajedno s drugima, iz pojedinih odredbi ustava se ipak može izvući ispravan zaključak da suštinska odlika prirode ovih prava nije u tome da se ona udruženo vrše, jer se isto dešava i sa pojedinim individualnim pravima, već da je njihov nosilac kolektivitet kao celina (Jovanović, 2009: 13–17). Ovakvo stanovište je prisutno u većem delu relevantne literature, a može se reći i da snažno prožima tekst i duh dva najvažnija zakona u ovoj oblasti – Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Na tom tragu, kulturna autonomija bi, bar onako kako je određena u našem ustavnopravnom okviru, predstavljala pravo nacionalne manjine da kao kolektivitet odlučuje ili učestvuje u odlučivanju u oblastima važnim za očuvanje njenog posebnog kulturnog identiteta.

Kada se kulturna autonomija shvati na ovaj način, neizbežno iskrsava pitanje odnosa i „podele posla” između njenog kulturnog i samoupravnog segmenta – da li je svrha kulturne autonomije očuvanje i unapređenje manjinske kulture ili što samostalnije odlučivanje u toj oblasti? Razume se, radi se o ishodima koji mogu biti, i neretko jesu, komplementarni, ali bi bilo trivijalno tvrditi da obe dimenzije imaju jednak moralni značaj jer bismo time izgubili uporišnu tačku samog koncepta. Da bismo razrešili prethodnu dilemu i bolje razumeli anatomiju kulturne autonomije, neophodno je za trenutak vratiti se njenom bazičnom postulatu – načelu samovladavine. Etimološki i normativno posmatrano, nesvodivo jezgro principa autonomije jeste ideja da sami određujemo pravila po kojima delujemo. Ideal samovladavine je svoj filozofski i politički život započeo u starogrčkom polisima koji je bio autonoman „onda kada su građani sami stvarali svoje zakone, a nije kada su bili podvrgnuti stranoj moći” (Svenson, 2013: 91). Iako će pojedini republikanski autori starogrčko poreklo reči koristiti kao svojevrsni geneaološki dokaz da je autonomija moguća jedino u obliku kolektivnog (političkog) učestvovanja u donošenju odluka kojima se potom pokoravamo, unutar vladajuće liberalne struje savremene političke filozofije nailazimo na znatno svedenije razumevanje koncepta. Većina savremenih liberala autonomiju vezuje za sposobnost pojedinca da se samoodređuje – da *sam određuje* kakav život želi da vodi, što podrazumeva ne samo slobodu izbora već i mogućnost preispitivanja, pa i odbacivanja onoga što je odabrao (Kimlika, 2009: 237–243). Ovde, naravno, nemamo prostora da ulazimo u sve moguće



varijacije republikanskog i liberalnog shvatanja autonomije, niti ćemo problematizovati ambivalentnu vezu autonomije i slobode. Dovoljno je, međutim, da primetimo da se i u kolektivističkoj i individualističkoj interpretaciji vrednost autonomije ne izvodi iz sadržaja donetih odluka, već iz činjenice da smo te odluke doneli samostalno. Konsekvence autonomnog odlučivanja, u smislu da li smo se (individualno ili kolektivno) opredelili za pravu stvar, nisu u prvom planu. Naravno, moglo bi se opravdano pretpostaviti da će autonomni agent pre donositi ispravne odluke o svom životu nego što bi se to desilo u slučaju usmeravanja spolja (jer ko drugi bolje zna šta je dobro za njegov život od njega samog), ali ne postoji logička niti konceptualna veza između autonomije i donošenje dobrih odluka, niti je takva veza neophodna za odbranu autonomije.

Prema tome, ukoliko prihvatimo da je samostalnost u odlučivanju, a ne njegovi krajnji ishodi, srž principa autonomije, onda bi i stav o uspešnosti kulturne autonomije pre trebalo zasnovati na uvidu u to u kojoj meri je nacionalnoj manjini odista omogućeno da vlada sobom u oblastima bitnim za njen identitet, nego na procenama da li je u tom poslu imala uspeha. Uostalom, čak i ukoliko bismo mogli zamisliti scenario u kojem bi se neki dobronamerni guverner (na primer, kulturna ustanova etničke većine) uspešnije starao o kondiciji manjinske kulture, a po cenu trajnog ukidanja samouprave, ne deluje ni malo izvesno da bi pripadnici nacionalne manjine prihvatili takvu trampu. To nas dovodi do narednog pitanja – Kako bi trebalo odrediti vršioca kulturne autonomije? Mada je, kao što smo videli, nacionalna manjina kao kolektivitet titular prava na samoupravu, sam kolektivitet nije i ne može biti neposredni vršilac ovog prava. Zakonodavac otuda predviđa mogućnost da u ime nacionalne manjine samoupravu vrše predstavnici pripadnika nacionalne manjine izabrani u nacionalni savet. Nacionalni saveti su, dakle, glavni predstavnici organi kulturne autonomije.

Ne treba naročito isticati da je ovo rejon u kojem se vode najintenzivnije rasprave u domaćoj akademskoj i stručnoj javnosti. Najveći broj iznetih argumenata ide za tim da je zakonski dopuštena mogućnost učestvovanja političkih partija nacionalnih manjina na izborima za nacionalne savete u značajnoj meri obesmisli vršenje ovog kolektivnog prava. Tvrdi se, uglavnom s pravom, da su političke partije postale glavni kočničari razvoja manjinskih

kulturnih identiteta jer su savete pretvorile u arene za vlastite političke borbe. Zato se sve jače mogu čuti glasovi koji pozivaju na departizaciju kulturne autonomije ili direktnom zabranom učestvovanja političkih partija na izborima ili tako što bi im se otežalo uspostavljanje apsolutne kontrole nad nacionalnim savetima, na primer kroz model decentralizovane manjinske samouprave koji zagovara Bašić (Bašić and Pajvančić, 2015; Bašić, 2018: 218–222).

Po našem shvatanju, pitanje predstavljanja je u tesnoj vezi sa prethodno predočenim pitanjem o svrsi kulturne autonomije. Ako je svrha kulturne autonomije kolektivna samovladavina u oblasti kulture, onda je sa stanovišta ovako shvaćene samouprave najbitnije da ona odlikava demokratsku volju onih koje se takve odluke tiču, kakva god ta volja bila. Telo kulturne samouprave mora biti reprezentativno kako bi bilo i legitimno. Između ostalog, po tome se i razlikuje od načina ustrojstva i delovanja manjinskih udruženja i nevladinih organizacija. Drugim rečima, postupak izbora predstavnika nacionalnih saveta treba da bude otvoren za sve zainteresovane aktere *unutar* date manjinske zajednice, uključujući i političke stranke nacionalnih manjina (po analogiji sa vršenjem demokratske samouprave na nivou šire zajednice). Postavljanje bilo kakvih uslova i prepreka na tom putu, pa makar i iz dobre namere, kosilo bi se sa logikom načela demokratske samovladavine i nalikovalo bi onome što se garantovanjem kulturne autonomije želi izbeći – paternalističko tutorisanje u skladu sa vizijama etničke većine o tome kako bi kulturna autonomija nacionalnih manjina trebalo da funkcioniše. Drastičan primer spoljašnjeg uplitanja, i svakako ne s dobrom namerom, bilo je mešanje većinskih političkih stranaka u proces izbora pojedinih nacionalnih saveta (Ilić, 2015: 72–76).

Sve ovo ne znači da partizacija procesa odlučivanja o pitanjima iz domena kulture ne predstavlja ozbiljan i frustrirajući deficit (vrlo primetan i u slučaju etničke većine). Nesporno je i to da su većinsko i manjinsko praktikovanje demokratske procedure nalik spojenim sudovima, te da se nekonsolidovanost opšteg političkog i partijskog sistema nužno preliva i u polje manjinske samouprave. Ipak, dok god ovi problemi ne prete da trajno i nepopravljivo naruše sposobnost nacionalnih manjina da se staraju o svojoj kulturi, trebalo bi ih rešavati unutar samih nacionalnih manjina ili kroz dijalog sa širom zajednicom.

## Problem esencijalizacije manjinske kulture

Važnije od pitanja ko je i od koga ovlašćen da vrši kulturnu autonomiju jeste sam način na koji se manjinski etnički identitet, unutar granica kulturne autonomije, razumeva, štiti i neguje. U literaturi postoji saglasnost da je etnički identitet društveno konstruisan. On je proizvod kompleksnih istorijskih, političkih i društvenih okolnosti i stalno podložan promenama (Jenkins, 2008; Nagel, 1994). S druge strane, politike koje se tiču manjinskih etničkih grupa često ovo gube iz vida. Istraživanja međuetničkih odnosa ili etničkih konflikata neretko posmatraju etničke grupe kao unapred zadate (Lijphart, 2004). Čak i istraživači koji inače priznaju da su etničke grupe društveno konstruisane imaju tendenciju da prave istu grešku (Kymlicka, 1995a).

Zagovornici modela kulturne autonomije sugerišu pak da kulturno samoodređenje uspešno izbegava zamke primordijalizma, odnosno shvatanja da je etnički identitet prirodan i određen zajedničkim poreklom. Naime, model kulturne autonomije podrazumeva garanciju prava pojedincima da samostalno biraju pripadnost određenoj etničkoj grupi i da se dobrovoljno registruju u posebnim biračkim spiskovima nacionalnih manjina (Smith and Cordell, 2007: 339). Kulturna autonomija podrazumeva, dakle, priznavanje manjinskih grupa kao dobrovoljnih udruženja pojedinaca koji mogu bez obzira na mesto prebivališta da formiraju organ upravljanja (nacionalni savet) koji bi imao ustavno priznatu nadležnost u svim kulturnim i etničkim pitanjima koje se tiču date grupe (Nimni, 2007: 347). Prednost ovog modela je u tome što individualno članstvo u manjinskoj zajednici ne određuje država niti manjinske grupe, već pojedinci svojom slobodnom odlukom. Posebna prava i obaveze unutar grupe važe samo za one koji se eksplicitno izjave kao pripadnici iste. Svaki pojedinac ima mogućnost da u svakom trenutku promeni etničku pripadnost. Kulturna autonomija stoga proizilazi iz individualne autonomije i manjinske zajednice funkcionišu kao dobrovoljna udruženja (Renner, 2005). U nastavku rada, međutim, pokazujemo da model kulturne autonomije u svojoj osnovi ipak esencijalistički posmatra etničke identitete, dok su individualna autonomija i samoodređenje samo prividno garantovani ovim modelom.

U osnovi kulturne autonomije je shvatanje da je kultura intrinzički bitna svakom pojedincu i da su javno priznanje i zaštita kulturnih specifičnosti svake nacionalne zajednice važni za blagostanje

pojedina (Nimni, 2005). Etnička kultura se priznaje kao unapred data i podstiče na shvatanje kao suštinski određena i materijalna. Bez obzira na unutargrupne razlike (npr. rodne ili klasne), podrazumeva se da je etnički identitet dovoljan da ujedini sve članove grupe u jedinstvenu celinu različitu od svih ostalih grupa. Samim formiranjem nacionalnih saveta se institucionalizuju etnokulturne podele. Stvaraju se jasne granice između etničkih grupa, a nacionalne kulture se jasno odvajaju i postavljaju jedne nasuprot drugima. Davanje vrednosti očuvanju kulture i njenog kontinuiteta kroz generacije sugeriše da kulture međusobno treba da budu odvojene. Ovim se fluidnost mešanja kulturnih uticaja vidi kao negativna, a ne poželjna (Bauböck, 2005: 85). Ovakvo razumevanje je pogrešno.

Etničke grupe su *zamišljene* zajednice, konstruisane tokom vremena i kroz kompleksne procese kao homogeni i prirodno dati objekti (Anderson, 2006; Handler, 1994). One se sastoje od pojedinaca koji su istovremeno članovi različitih grupa i čiji se identiteti, mišljenja i stavovi oblikuju kroz različita životna iskustva i kontakte unutar i van grupe. Kako Hol (Hall) ističe, one „nikad nisu singularne već višestruko konstruisane kroz različite, često međusobno presecajuće i antagonističke diskurse, prakse i pozicije. One su podložne radikalnoj istorizaciji i stalno su u procesu promena i transformacija” (Hall, 1996: 4). Stoga je etničke grupe i identitete bolje sagledavati u kontekstu stalnih pregovora, kategorizacija, konstrukcija i rekonstrukcija (Handler, 1994: 27).

Zamišljajući institucije kulturne autonomije kao tela koja omogućavaju opstanak i zaštitu manjinskoj kulturi, literatura gubi iz vida da ova tela istovremeno doprinose produkciji i reprodukciji manjinske grupe i njenog identiteta. Nadležnosti u oblasti obrazovanja, kulture, jezika i informisanja omogućavaju nacionalnim savetima da utiču na to kako pripadnici grupe vide sebe i svoje mesto u društvu. Oni donose odluke o tome šta će unutar date kulture biti sačuvano, koji kulturni sadržaji će se promovisati, kojim će se pravcem razvijati. Čak i pojedini autori iz multikulturalnog tabora upozoravaju da je jezik politike identiteta sklon esencijalizaciji i potiskivanju razlika (Parekh, 2008: 35–29; Sen, 2007: 103–114, Appiah, 2003:123–134). Stvar je u tome da se na opstanak kulture često gleda kao na dobro po sebi koje bi u manje-više nepromenjenom obliku trebalo sačuvati i preneti na buduće generacije, što sasvim izvesno nameće teret onim pojedincima koji bi želeli da napuste

grupu ili jednostavno zastupaju drugačije interpretacije „kulturne suštine“ od onih zvaničnih. Obično se ova tematika povezuje sa položajem neliberalnih etnokulturnih manjina u liberalnim društvima, mada, kako je to Čarls Tejlor ubedljivo pokazao na primeru Kvebeka, i liberalne manjinske zajednice pokazuju sklonost ka konzerviranju kulturnog identiteta i nametanju svojih kolektivnih ciljeva. Kultura se na taj način shvata kao „tekst koji se čita“, a ne kao polje konverzacije (Fej, 2002: 72). Očigledan primer za ovaj argument je Medijska strategija vojvođanskih Mađara 2011–2016. godine (2011) koju je Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine usvojio u novembru 2011. godine. U Strategiji se ističe da su mediji važno poprište politike nacionalnog identiteta i imaju istaknutu ulogu u očuvanju mađarskog identiteta, zbog čega je važno šta i na koji način objavljeni sadržaji prenose pripadnicima manjinske zajednice. Strategija detaljno razvija vrednosni sistem vojvođanskih medija u mađarskom duhu, uz detaljna uputstva novinarima kako, koliko i o čemu izveštavati. U Strategiji se propisuje obaveza direktora i glavnih urednika medija, čiji je osnivač ili suosnivač Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine, da se pridržavaju vrednosnog sistema i smernica datih u Strategiji.

U Srbiji je formiranje manjinskih samouprava išlo u paketu sa centralizacijom odlučivanja o manjinskim pitanjima i značajnim smanjivanjem prostora za unutargrupne razlike (Bašić and Pajvančić, 2015). Kako je ovo moguće? Onog trenutka kada se izabere nacionalni savet, on postaje jedino telo odgovorno za pitanja očuvanja i korišćenja manjinskog jezika, pisma i kulture. To izabranim članovima saveta daje mogućnost nametanja svoje verzije manjinskog identiteta i kulture. Iako se grupni identitet i interesi predstavljaju kao prirodni i jasni, zapravo je na delu veoma kompleksan proces u kom onaj ko definiše značenje kulture, i vrednosti i interesa grupe zadobija kontrolu nad grupom. Ne čudi stoga što u Srbiji mali broj pripadnika manjina učestvuje u izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina. U proseku, oko 40% registrovanih manjinskih birača je u poslednja dva izborna ciklusa glasalo na izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina (CESID, 2018). Ovaj procenat je još manji kada se broj izašlih birača uporedi sa brojem pripadnika nacionalnih manjina prema poslednjem popisu stanovništva iz 2011. godine (Republički zavod za statistiku, 2012). Naime, u posebne biračke spiskove nacionalnih manjina je upisano manje od

60% onih koji su se na poslednjem popisu izjasnili kao pripadnici određenih manjinskih grupa.

Ovde se postavlja pitanje individualne autonomije. Pristalice modela kulturne autonomije porede manjinske nacionalne savete sa dobrovoljnim udruženjima. Međutim, za razliku od dobrovoljnih udruženja u civilnom društvu, gde pojedinci mogu da budu članovi više različitih udruženja, članstvo u etničkim grupama je isključivo. Čak i kada organizacije nameću isključivost članstva, iza toga ne stoji država, dok je u slučaju nacionalnih saveta država ta koja priznaje i postiže grupizme (Bauböck, 2005: 87). Pojedinci mogu da se opredele za pripadnost samo jednoj etničkoj grupi, čime se negira fluidnost i kompleksnost koji proizilaze iz međuetničkih brakova, bilinvalizma, migracija, procesa asimilacija. Negiranjem prava pojedincima da se osećaju delom dveju ili više etničkih zajednica i od svake uzimaju one kulturne sadržaje koji im odgovaraju, dodatno se učvršćuju etničke podele, esencijalizuju etnički identiteti i dovede u pitanje individualna prava pojedinaca.

Do sličnog odgovora dolazimo i kada razmotrimo sledeća pitanja: Mogu li nezadovoljni pojedinci da izađu iz grupe? Mogu li da oforme novu grupu i pokušaju da promovišu i zaštite svoje vrednosti i kulturne sadržaje? Države mogu pozitivnim propisima eksplicitno da odrede koje nacionalne manjine imaju pravo na kulturno samoodređenje – negirajući to pravo svima koji sebe ne vide kao deo navedenih grupa – ili da definišu strože ili blaže uslove koje je potrebno zadovoljiti za uživanje individualnih prava na samoodređenje.

U Srbiji, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) određuje nacionalnu manjinu kao po brojnosti dovoljno reprezentativnu grupu, koja je u trajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom države i poseduje „obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji pripadnici se odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju“ (čl. 2). Ovako široka i otvorena definicija dozvoljava čak i grupama sa manje od 2000 članova, poput Egipćana, Aškalija, Jevreja ili Čeha, da uživaju ista individualna i kolektivna prava kao brojnije manjinske grupe (Republički zavod za statistiku, 2012). S druge strane, nejasan brojčani kriterijum omogućava arbitrarno odlučivanje o zahtevima za formiranje posebnog biračkog spiska nacionalne manjine,

odnosno pokretanje postupka za formiranje nacionalnog saveta nacionalne manjine. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu je 2014. godine odbilo zahtev jednog cincarskog udruženja za pokretanje postupka formiranja posebnog biračkog spiska za izbor cincarske manjinske samouprave, sa obrazloženjem da broj od 243 pripadnika ove grupe prema poslednjem popisu stanovništva nije dovoljno reprezentativan (Bašić and Pajvančić, 2015: 17). Ovakvim obrazloženjem se sugerše da nije svaka kultura kao takva vredna očuvanja, čime se negira glavni postulat na kom počiva model kulturne autonomije: zaštita kulture svake nacionalne zajednice je ključna za lični identitet svakog pojedinca i neophodna za uživanje istinske slobode i pravde (Kymlicka, 1995b).

Pitanje slobodnog izbora pojedinaca je posebno upitno u postkonfliktnim društvima sa dubokim etničkim rascepima, a upravo su to društva u kojima se najčešće predlaže kulturna autonomija kao mehanizam smirivanja etničkih tenzija. Sam model kulturne autonomije je razvijen početkom 20. veka, upravo sa ciljem regulacije etničkih konflikata (Renner, 2005). Argument je da zadovoljavanjem etnokulturnih zahteva dolazi do konsolidacije države i jačanja lojalnosti državi u kojoj svi zajedno žive. Smit, na primer, ističe da se kulturnom autonomijom „promoviše nova multikulturna vizija nacije koja jača integraciju bez asimilacije, ili drugim rečima, daje nacionalnim manjinama kulturnu autonomiju bez smanjivanja građanske kohezije multietničkih država” (Smith, 2010: 84). U sredinama u kojima su socijalni rascepi konstruisani oko nacionalne pripadnosti, pojedinci, međutim, nemaju puno prostora za slobodan izbor.

### **Problem pripadanja široj zajednici**

Opređenje za većinsku kulturu, koja sebe neretko predstavlja kao građansku i otvorenu za sve, takođe je upitno. Ne postoje manjine bez većine. Priznavanjem posebnih prava manjinama priznaje se i legitimiše postojanje dominantne većinske grupe. Etnički identitet se uvek proizvodi i reprodukuje u odnosu, kroz društvenu interakciju i dihotomizaciju (Jenkins, 2008: 54). Ove interakcije se odvijaju unutar grupe, u smislu da članovi grupe u međusobnoj razmeni definišu značenje i sadržaj grupnog identiteta i izvan grupe, u smislu da je grupno jedinstvo

nužno konstruisano u odnosu na Drugoga. Kulturni sadržaj se u velikoj meri kreira kroz interakcije na etničkim granicama odnosno, s jedne strane, kroz to kako nas Drugi vide i ponašaju se prema nama i kako nas označavaju, a s druge strane kroz to kako „mi“ vidimo „njih“ i reagujemo na Druge (Jenkins, 2008: 171). Kada su te granice čvrsto postavljene i Drugi se vidi kao neprijatelj, pojedinac ne može tako lako da se oslobodi pripisane etničke pripadnosti.

U Srbiji državu i državne institucije definiše i njima dominira većinska etnička grupa, a ustavno garantovana prava manjinama koriste se kao maska za etnocentrizam, odnosno favorizovanje etnički većinske grupe kulturno, politički i ekonomski. Manjine su svedene na svoje nacionalne savete i pitanja obrazovanja, jezika i kulture, a svi preostali domeni se smatraju većinskim pitanjima, pa se u drugim oblastima ne daje glas manjinama. Time se, zapravo, umesto jačanja društvene kohezije razvijaju i jačaju odvojeni i paralelni etnički domeni i učvršćuju i produbljuju etničke razlike.

Drugo, učvršćuje se veza između etničkih lidera i pripadnika nacionalnih manjina, a kako nacionalni saveti nacionalnih manjina deluju pre svega u opštinama gde su nacionalne manjine teritorijalno koncentrisane, dolazi do veće vezanosti za lokal nasuprot ostatku zemlje. Bašić i Pajvančić navode ilustrativan primer da „su pripadnici nacionalnih manjina koji žive u etnički homogenim sredinama ‘vezaniji’ za mesto življenja i sunarodnike nego što su za zavičaj vezani sugrađani srpske nacionalnosti, kao i to da mnogi od njih kada putuju izvan područja u kojima tradicionalno žive upotrebljavaju sintagmu ‘idem u Srbiju’“ (Bašić and Pajvančić, 2015: 127–128).

Navedeni primer baca svetlo na deficit pripadanja koji hronično potresa našu političku zajednicu, a nije stran ni nekim drugim državama, naročito onim iz okruženja, koje svoje multikulturne projekte osmišljavaju i sprovode u dugoj senci nacionalno orijentisanih formula izgradnje kolektivnog identiteta. Važno je podvući da se ovde ne radi (ili ne samo) o neadekvatnom „oživljavanju“ teorijskih uputa, odnosno njihovom „iskrivljenom“ prevođenju u konkretne javne politike. Problem je, po našem sudu, mnogo dublji i tiče se unutrašnjih nedoslednosti i nedorečenosti samih normativnih modela koji se uglavnom nekritički koriste kao kalup za oblikovanje multikulturnih politika, pa i onih iz domena kulturne autonomije nacionalnih manjina. Kratak osvrt na najuticajnu političku teoriju multikulturalizma današnjice, Kimlikin liberalni multikulturalizam,



poslužiće nam da skiciramo osnovne konture argumenta koji će potom biti zaokružen u zaključnom delu teksta.<sup>3</sup>

Kao što je poznato, ključ za postizanje multikulturne pravde, a posredno i za podsticanje osećaja privrženosti kod pripadnika manjina, Kimlika pronalazi u diferenciranju principa građanstva u segmentu prava. Ulazeći u duel sa Maršalovom teorijom, Kimlika želi da pokaže kako ovaj tipično liberalan princip zapravo nikada nije bio istinski univerzalan i neutralan (Kimlika, 2009: 361–370, Kymlicka, 1995a: 251–268). Politike građanstva su tradicionalno predstavljale glavnu polugu izgradnje većinske nacije u zapadnim liberalnim demokratijama, što najbolje ilustruje način na koji je Maršal opravdavao proširivanje liste građanskih prava. Tako je uvođenje socijalnih prava branjeno, između ostalog, potrebom da se engleski radnici, putem besplatnog obrazovanja i ekonomskih transfera, bolje integrišu u sopstvenu nacionalnu kulturu. Važno je, dakle, primetiti, i na tome Kimlika insistira, da se ovde nije radilo o ljudima drugačije nacionalnosti u odnosu na građane iz viših slojeva. Identitetska dimenzija građanstva se otuda nije dovodila u pitanje, već isključivo činjenica da je ona nejednako dostupna pripadnicima iste nacije. Zato je redefinisane građanstva *kroz prava* i moglo biti sasvim dovoljna mera za uključivanje radničke klase u zajedničko kulturno nasleđe. S druge strane, manjinske etnokulturne grupe su upravo u „zajedničkoj” nacionalnoj kulturi videle opasnost za sopstveni način života, pa su očekivano pokazivale rezerve prema namerama koje su se krile iza proširenja liste uniformnih građanskih prava.

Interesantno je da Kimlika, iako kritičar Maršala, u osnovi nudi rešenje slično njegovom. Mada je žarište problema evidentno locirano u identitetskoj potki građanstva, Kimlika se ne usuđuje da krene u potragu za novom vrstom kolektivnog identiteta zajednice. Umesto toga predlaže da se korpus prava još jednom, četvrti put, proširi, ovoga puta u korist pripadnika podržavnih nacionalnih kultura (Kymlicka, 1995a: 156–168). Njima bi se tako, u formi grupno diferenciranih prava, pružila neka vrsta kompenzacije za pristrasnost zajedničkog nacionalnog identiteta građana. Kimlikin predlog je, dakle, da se proces većinskog građenja nacije ograniči i legitimiše uvođenjem u pravni poredak kategorije grupno diferenciranih prava. Svrha tih prava je da se etnokulturnim

<sup>3</sup> Nastavak ovog odeljka i zaključna razmatranja obuhvataju argumentaciju i delove teksta iz poglavlja „Uvod”, „Multikulturni nacionalizam” i „Unutrašnje nedоследnosti liberalnog nacionalizma”, koja su deo doktorske disertacije Nikole Beljinca „Predmet i priroda patriotske privrženosti u pluralnim društvima”.

manjinama dopusti izgradnja vlastitih nacija paralelno sa državnim projektom, čime se, rekli bismo, izvorni problem ne otklanja, već umnožava. Identitetska dimenzija građanstva zadržava svog starog vlasnika, a u kontrolisani deo javne sfere uvode se manjinske nacionalne kulture (između ostalog i kroz institut samouprave) koje u svojim podarenim mikrokosmosima oponašaju nedodirljivost većinskog nacionalnog identiteta. Kimlika će ovo pravno ujednačavanje mogućnosti za realizaciju manjinskih nacionalizma nazvati multikulturnom pravdom. Ali ako imamo u vidu da je prethodno tvrdio da principi pravde ne mogu držati političku zajednicu na okupu (Kymlicka, 1995a: 270–271), te da je zahtev političkog i društvenog jedinstva uvek identitetsko pitanje (Kymlicka, 1995a: 276–276), onda se model grupno diferenciranog građanstva, čak i prema Kimlikinim sopstvenim merilima, može u najboljem slučaju smatrati polovičnim rešenjem.

## Zaključna razmatranja

Osnovni problem sa konceptom multikulturnog građanstva, onako kako se uobičajeno brani i interpretira u savremenoj političkoj teoriji, ali i onako kako je inkorporiran u naš ustavnopravni sistem, je taj što svoj domet ograničava na dve od ukupno tri dimenzije građanstva – statusnu dimenziju i dimenziju prava. Multikulturna pravda se smatra zadovoljenom ukoliko članovima nacionalnih manjina ni na koji način nije uskraćeno ili otežano dobijanje statusa građanina (državljanstvo) i ukoliko im je pružen pun paket osnovnih (uniformnih) i dodatnih (grupno diferenciranih) prava kojima se, istovremeno, štiti njihova individualna autonomija i omogućava pristup sadržajima njihove posebne etnokulture. Treća, identitetska dimenzija građanstva ostaje netaknuta. Ovo, međutim, ne treba da čudi jer je liberalni multikulturalizam u svojoj osnovi podvrsta liberalnog nacionalizma, tačnije njegova pluralizovana verzija.

Ukoliko bismo, po inerciji, za slabostima liberalnog nacionalizma tragali u polju prava, onda verovatno ne bismo pronašli bilo šta sporno. U liberalno-demokratskim nacionalnim državama, ljudska prava se, bar deklarativno, ne dovode u pitanje. Nezavisno od identitetskih i drugih razlika, svim građanima se podjednako garantuju sloboda govora, pravo glasa, pravo na socijalnu pomoć i mnoga druga osnovna prava. Ova lista se proširuje i dodatnim, grupno diferenciranim pravima, poput

prava na upotrebu manjinskog jezika u javnoj sferi, prava na osnivanje teritorijalnih i kulturnih samouprava ili prava na izuzeće iz domena opšteg zakonodavstva. Na prvi pogled, ova država se zaista nediskriminativno stara o svim svojim građanima. Međutim, čim promenimo ugao posmatranja i pažnju usmerimo na način na koji se kreiraju i reprodukuju zvanične politike pripadanja i patriotske privrženosti, videćemo da je liberalnom nacionalizmu i svim njegovim multikulturalnim varijantama inherentno podvajanje građana u dve kategorije: pripadnike i članove. Ovo podvajanje je direktna posledica činjenice da se država, ne samo simbolički, poistovećuje sa dominantnom etničkom kulturom. To dalje implicira da je cena razvijanja osećaja pripadanja i pratećeg osećaja privrženosti nejednako distribuirana među građanima, što se pak kosi sa važnim načelom liberalnog egalitarizma po kojem „sudbina ljudi ne bi trebalo da bude povlašćena ili otežana moralno proizvoljnim činionicima” poput pripadnosti etnokulturnoj grupi (Kimlika, 2009: 73).

Građani se, dakle, tretiraju nejednako ne zato što postoji razlika u pravima, već zato što im je različito dostupna mogućnost razvijanja osećanja pripadanja državi, čime se jednom delu populacije nameću *nepravedni moralni troškovi*. Reč je o tome da je osećanje (ne)pripadanja političkoj zajednici u kojoj živimo neodvojivo od osećanja sopstvene vrednosti. To delom ima veze sa zapažanjem Nire Juval-Dejvis da se „pripadnost odnosi na jednu emocionalnu (ili čak ontološku) privrženost, na osećanju da si kod kuće” (Juval-Dejvis, 2015 :22), ali je još više povezano sa uzajamnim priznanjem koje je temelj ovog osećanja. Naime, moguće je razlikovati dve dimenzije pripadanja: unutrašnju i spoljašnju. Unutrašnja dimenzija se tiče mog osećaja da pripadam i mog osećaja da drugi pripadaju, dok se spoljašnja tiče osećaja drugih da ja pripadam. U skladu sa tim „nije dovoljno da ljudi osećaju kako pripadaju, ako takođe ne osećaju da i drugi pripadaju, te ako ti drugi ne osećaju da i svi drugi pripadaju” (Barry, 2006: 96). Osobe koje nisu u mogućnosti da razviju unutrašnju dimenziju pripadanja, bilo zato što državu, zbog nje- ne etnokulturne pristrasnosti, ne doživljavaju svojim domom ili zato što im je uskraćeno spoljašnje priznanje, neizbežno će se osećati otuđenim.

Osećaju pripadanja otuda možemo da pristupimo iz ugla pravedne distribucije primarnog dobra *samopoštovanja*. Znamo da Rols, na svojoj listi primarnih dobara, veoma visoko pozicionira ono što naziva društvenim osnovama samopoštovanja (Rols, 1998: 394–400). Radi se o važnom preduslovu pravedno uređenog društva zato što je svim ljudima stalo do toga kako drugi vrednuju njihov životni put i prateće

konceptije dobra. Ma koliko da je uspešna distribucija slobode, mogućnosti, moći i prihoda, životi pojedinaca će suštinski biti siromašni ukoliko oni, pod uticajem društvenog okruženja, samoreprodukuju ponižavajuću sliku o sebi. Kao što je, na primer, očigledna veza između obrazovnih i socijalnih politika, s jedne strane, i nastanka osećaja (ne)dostojnosti s druge, smatramo da je isto tako moguće govoriti o postojanju jake korelacije između zvanične formule pripadanja i digniteta članova manjinskih grupa. Drugim rečima, osobe kojima je, zbog etnički konotirane konceptije kolektivnog identiteta, *de facto* nedostupna jednaka mogućnost razvijanja osećaja pripadanja političkoj zajednici suočavaju se sa uskraćivanjem osećaja jednake vrednosti. Da bi strategije zaštite manjinskih nacionalnih kultura u Srbiji, uključujući i one iz domena kulturne autonomije, imale ikakvu šansu za dugoročan uspeh, prethodno je potrebno redefinisati koncept pripadanja našoj političkoj zajednici. Nažalost, ovo je put kojim domaće politike multikulturalizma, ni posle gotovo dve decenije od donošenja prvog krovnog zakona u ovoj oblasti, još uvek nisu krenule.

## LITERATURA

- Anderson, B. (2006). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, New York: Verso.
- Appiah, K. (2003). Multikulturalna društva i društvena reprodukcija. U A. Gutmann (Ur.) *Multikulturalizam - ispitivanje politike priznanja* (str. 123–134). Novi Sad: Centar za multikulturalnost.
- Barry, B. (2006). *Kultura i jednakost: egalitarna kritika multikulturalizma*. Zagreb: Jesenski i Turk.
- Bauböck, R. (2005). Political Autonomy or Cultural Minority Rights? A Conceptual Critique of Renner's Model. In E. Nimni (ed.) *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (pp. 83–96). London, New York: Routledge.
- Bašić, G. (2018). *Multikulturalizam i etnicitet*. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Bašić, G. and Pajvančić, M. (2015). *Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti*. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta.
- CESID (2018). *Izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina – novembar 2018. godine. Izveštaj Centra za slobodne izbore i demokratiju*. Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju.

- Fej, B. (2002). Da li nas naša kultura ili društvo čine onim što jesmo. U S. Divjak (Ur.) *Nacija, kultura i građanstvo* (str. 67–87). Beograd: Službeni glasnik.
- Hall, S. (1996). Introduction: Who Needs 'Identity?'. In S. Hall and P. Du Gay (Eds.) *Questions of Cultural Identity* (pp. 1–18). London: Sage Publications.
- Handler, R. (1994). Is 'Identity' a Useful Cross-Cultural Concept?. In J. Gillis (Ed.) *Commemorations: The Politics of National Identity* (pp. 27–40). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ilić, S. (2015). Politička kultura nacionalnih manjina u kontekstu izbora za manjinske nacionalne savete. U D. Radosavljević, M. Keveždi, E. Vukašinić (Ur.) *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura 2* (str. 67–91). Novi Sad: Zavod za kulturu Vojvodine.
- Jenkins, R. (2008). *Rethinking Ethnicity: Arguments and Explorations* (Second Edition). London: SAGE Publications.
- Jovanović, M. (2009). Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija – konceptualna razjašnjenja. U M. Jovanović (Pri.) *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije* (str. 11–25). Beograd: Službeni glasnik.
- Juval-Dejvis, N. (2015). *Politika pripadanja*. Beograd: Alumnistkinje rodni studija i Futura publikacije.
- Kimlika, V. (2002). Zapadna politička teorija i etnički odnosi u Istočnoj Evropi. U V. Kimlika & M. Opalski (Eds.) *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?* (str. 27–108). Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Kimlika, V. (2009). *Savremena politička filozofija*. Beograd: Nova srpska politička misao.
- Kymlicka, W. (1995a). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford political theory Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, W. (1995b). *The Rights of Minority Cultures*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (2004). Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy*, 15(2), 96–109.
- Mason, A. (2000). *Community, Solidarity and Belonging: Levels of Community and Their Normative Significance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine (2011). *Medijska strategija vojvođanskih Mađara 2011–2016*. Subotica: Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine.
- Nagel, J. (1994). Constructing Ethnicity: Creating and Recreating Ethnic Identity and Culture. *Social Problems*, 41(1), 52–176.
- Nimni, E. (2005). Introduction: The National Cultural Autonomy Model Revisited. In E. Nimni (Ed.) *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (pp. 1–13). London, New York: Routledge.
- Nimni, E. (2007). National–Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism. *Ethnopolitics*, 6(3), 345–364.
- Parekh, B. (2008). *Nova politika identiteta*. Zagreb: Politička kultura.

- Renner, K. (2005). State and Nation. In E. Nimni (Ed.) *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (pp. 13–42). London, New York: Routledge.
- Republički zavod za statistiku (2012). *Nacionalna pripadnost. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Rols, Dž. (1998). *Teorija pravde*. Beograd–Podgorica: Službeni list SRJ.
- Sen, A. (2007). *Identitet i nasilje: iluzija sudbine*. Zagreb: Masmmedia.
- Smith, D. J. (2010). Non-Territorial Cultural Autonomy in Contemporary Europe: Reflections on the Revival of an Idea. In K. Breen and S. O'Neill (Eds.) *After the Nation? Critical Reflections on Nationalism and Postnationalism* (pp. 84–103). Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Smith, D. J. and Cordell, K. (2007). Introduction: The Theory and Practice of Cultural Autonomy in Central and Eastern Europe. *Ethnopolitics*, 6(3), 337–343.
- Svenson, L. Fr. H (2013). *Filozofija slobode*. Beograd: Geopoetika.
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* (2002). Sl. list SRJ br. 11/2002.

Jelena Lončar

Nikola Beljinac

**CULTURAL AUTONOMY OF NATIONAL MINORITIES: THEORETICAL PERSPECTIVES AND PRACTICAL CHALLENGES**

**Abstract:**

The paper examines the theoretical foundation of the cultural autonomy of national minorities, as well as its practical implications using as an example the work of national councils of national minorities in Serbia. The first part maps the normative assumptions of the concept, proceeding in the second part with a discussion on theoretical dilemmas and practical challenges related to formal-procedural aspects of cultural autonomy and controversies that accompany the election and performance

of representative bodies of minority self-governance in Serbia. The third part discusses the way in which minority ethnic identities are constructed and maintained within the framework of cultural autonomy, with special emphasis on the danger of their essentialist understanding. The fourth and concluding sections deal with the (dis)integrative effects of cultural autonomy. The issue of (non)inclusion of national minorities in the wider community is related to the reproduction of the feelings of non-belonging, which has not been eliminated in the regime of multicultural citizenship.

**Keywords:** cultural autonomy, multicultural citizenship, national minorities, national councils of national minorities, belonging

**TIBOR PAP**

PhD – kandidat doktorske akademske studije  
geografskih nauka Univerziteta u Pečuju  
[tibor.pap@gmail.com](mailto:tibor.pap@gmail.com)

---

# Teorijski i kontekstualni problemi manjinske politike

---

## Sažetak

Moj prvobitni cilj je izrada teorije manjinske politike u okviru teorije politike. U vezi sa manjinskom politikom smatram da je važno naglasiti da teorijsko znanje o ovoj oblasti još nije zadovoljavajuće: radi se na otkrivanju društvenog položaja manjina, ali za izvor koji određuje nepovoljan i nejednak položaj manjina trebalo bi imenovati samu politiku. Da li se radi samo o lošoj – nedemokratskoj – politici? Dok se u privrednim mehanizmima nenamerne ali negativne posledice priznaju, i za njihovo ublažavanje koristi se socijalna politika, dotle one ne pretpostavljaju povezanost između položaja manjina i odlučivanja većine. U interesu toga pokazuje se potreba za razrađenom manjinskom teorijom, u čijem svetlu bi se iscrtili korišćeni izvori i rezultati na ciljanim područjima. I ja imam za cilj da skiciram takvu sliku. Polazim od toga da je manjinska pozicija derivat većinskog „prirodnog“ odlučivanja – tj. da i dobra politika rezultira nejednakošću – te onda tako nastali zadaci manjinske politike spadaju u oblast većinske države (manjinska „socijalna politika“), dok delove koji se tiču nacionalne povezanosti (pod etiketom politike identiteta) imenujem oblašću nacionalne politike. Uspeh manjinske politike u velikoj meri zavisi od toga u kolikoj meri je na prostorima za podršku partner većinska država: Koči li formiranje neophodnih institucija za realizaciju politike podrške? Ima li svoj manjinski institucionalni sistem i, ako ga ima, koliko je taj samostalan? Ima li, da bi se omogućilo ciljano ostvarivanje podrške, stručni ljudski faktor – tim stručnjaka koji bi sročio ciljeve, radio na dodeli sredstava, obradi faze podržanih programa (oglašavanja/podele resursa, kontrolisanja učinaka)? Stvaranje srpskog modela (nacionalni saveti) može biti konstruktivno i elemenat koji će doprineti napredovanju u pregovorima sa EU. Bitno je da se formuliše i na normativnoj osnovi, ali i uzimajući u obzir lokalne specifičnosti.

**Ključne reči:** teorija manjine, manjinska politika, socijalna država, teorija politike, politika identiteta, Lumanova teorija društva



## Uvod

■ Društvenoteorijski opis manjina obično se konstituiše na osnovu njihovog pravnog statusa naspram većine. Ovako oblikovane tipologije dobro prikazuju pravnu i socijalnu situaciju, kao i odlike pojedinih društvenih velikih grupa koje se nalaze u manjinskoj situaciji, ali se manje bave političkom prirodom elementarno nejednakih odnosa, koji stvaraju manjinsku situaciju, time da je jedan od glavnih iskupitelja manjinskog bića politička segmentacija, te su nejednakosti koje proističu iz manjinske situacije prvenstveno političke, a tek zatim, ili nakon toga, ekonomske/kulturne prirode. Odnosno, razlike nastale putem pojedinih istorijsko-političkih programa (nacionalno-državne), ili onih kojima nije moguće u potpunosti rukovati (državno-nacionalne), i same stvaraju nejednakosti na nivou zajednice. Stoga se, u slučaju stručnih politika koje spadaju pod sredstva manjinske politike, radi o rešenjima koja izostaju iz stručnopolitičke prioritetne hijerarhije, koja se može povezati sa situacijom i ciljevima države i takozvane primarne većine, ili su pored njih prinuđena na druga, dopunska rešenja i uključivanje dodatnih izvora. Bez njih se pojačavaju društvene nejednakosti, kao posledica čega se pripadanje manjinskim grupama pridružuje nedostacima koji uzrokuju anomalije i na nivou države, i ne jednom indukuju negativnu spiralu. Stručne politike koje se pozivaju na ublažavanje društvenog uticaja ovih nejednakosti (kao i odnosa većine prema zajednicama koje se nalaze u manjinskoj situaciji, a koji i one demonstriraju) nazivamo uopšteno manjinskim politikama. Ovaj pojam se većinom koristi bez da se pojedini ciljevi i uzroci, koji ovde mogu da se ubroje, organizuju u koherentan sistem.

Manjinska politika se po društvenoteorijskom osnovu može podeliti u dve velike grupe: politika identiteta i socijalna politika. Prva pomaže u očuvanju samoidentiteta, dok druga ublažava nedostatke koji se pojavljuju usled manjinskog bića. Međutim, smatram da je prevashodno važno razjasniti to kakvu ulogu igra sama politika, kao jedan od podsistema društva, u formiranju nejednakosti karakterističnih za manjinu. Smatram da je priznavanje ove uloge važno, stoga što usled nedostatka priznavanja, rešenja manjinske politike imaju odliku rešenja *ad hoc*, te tako ne dospevaju među opšteprihvaćena društvena rešenja zapadnog tipa, koja su legitimna i mogu se iznuditi.

Svojim radom bih želeo da pomognem društvenoteorijsko utemeljivanje opravdanosti sredstava manjinske politike. Takođe bih želeo da skrenem pažnju na spiralno dejstvo društvenih nejednakosti koje mogu proisticati iz situacija manjinske politike. Bez njihovog uzimanja u obzir, kao i smanjivanja stručnim, političkim sredstvima, manjinsko biće indukuje ozbiljne društveno-političke napetosti u kojima se ne može stvoriti suživot zasnovan na konsocijalnosti, među zajednicama čiji je status pravno i politički ravnopravan.

Ovu studiju započinjem sa dve, na prvi pogled veoma snažne tvrdnje:

*Parlamentarna demokratija, već i kod država sa barem malo heterogenim stanovništvom, u načelu (strukturno) nije u mogućnosti da istovremeno predstavlja političke interese čitave populacije kako u glavnim, tako i u podtipovima.*

*Parlamentarno načelo koje se zasniva na većini (kardinalnosti), deo populacije društvene grupe, koja se iz nekakve perspektive – koja propisuje političko samoorganizovanje – nalazi u manjini, usmerava prema političkoj ograničenosti (potpunoj ili delimičnoj segmentaciji).*

Podimo od toga da gorenavedene tvrdnje ne zvuče slučajno kao tautologije: strukturna posledica demokratija, pozvanih da volju većine formiraju u političko delovanje, je potpuno ili delimično, privremeno ili trajno „potlačivanje” predstavnika volje manjina. Njihova demokratija odabira kako će se pomenute opcije u njoj očitovati. Ali, od toga su one – sve do jedne – demokratije. (Drugim rečima: nije to ono što će ih učiniti nedemokratijom.) U doslovnom prevodu, ne bi li se bolje prikazala „pretnja” koja se krije u sadržaju koji se krije iza termina, to su različiti pojavni oblici *vladavine naroda*. Smatram da je ovde važno istaći drugi deo tumačenja Maksa Vebera (Weber, Max) (uporedi Weber, 2003: 48–49).

Da se vratim na prvu tvrdnju: parlamentarna demokratija koja uzima u obzir svačije interese mogla bi se zamisliti samo u potpuno homogenim društvima, gde sama institucija – predstavljanje naroda – postaje redundantna u odnosu na formiranje političke volje.

To da nije bilo potpuno suvišno započeti misao ovim opštim mestom političke teorije zakamufliranim u snažnu izjavu,

smem da pretpostavim samo stoga što sam pomoću nje možda uspeo da usmerim pažnju na prirodu većinskih demokratija, izgrađenih na načelu većine, u današnje vreme itekako odomaćenu, koja ukazuje na simboličke borbe, zasnovanu na borbi za prevlast a građene na potiskivanju (vidi Weber, 1987: 47–48). Ma kako to blago/legitimno bilo.

Prva tvrdnja, koja želi da izgleda snažno poput udara, zapravo je pozvana da čini ravnotežu onome što je rečeno u drugoj, „pravoj“ izjavi. Jer ukoliko pretpostavimo, štaviše znamo, da je većinsko osnovno načelo parlamentarne demokratije u startu tek u vrlo maloj meri, pa čak i tada samo slučajno (a ne kao institucija), sposobno da političkim nastojanjima manjine omogući prostor za samoartikulaciju, onda valjda ni dole izložena druga tvrdnja, izvedena iz prve, te postavljena kao konsenzualna, ne pobuđuje odbojnost koja bi odvrćala od daljeg čitanja teksta.

U svetlu društvenoteorijske ostavštine Niklasa Lumana (Luhmann, Niklas), preko sistemskoteorijskog pristupa pojmovima *manjina* i *politika*, možemo doći do razjašnjavanja strukturnih i semantičkih crta *manjinske politike* koja predstavlja predmet ove studije. Jedan od neizostavnih – iako nesumnjivo tek retko primenjenih i još ređe sprovedenih – elemenata Lumanovskog postavljanja pitanja, jeste radikalno novo promišljanje predmeta ispitivanja, koje se odvija u znaku takozvanog „soziologische Aufklärung“-a. Jedno od prvih pitanja koje se postavlja u ovom svetlu, kod priznatog lumanovskog pristupa, kako se može posmatrati pojam koji se ispituje iz perspektive društvenoteorijske tradicije zasnovane na sistemskom načelu? Dakle, da vidimo sada: šta je to manjinstvo? Odnosno: da li za strukturalne odnose manjinstva postoje objašnjenja zasnovana na teoriji sistema? Može li se iz društvenoteorijske perspektive smatrati uređenim semantički sistem odnosa pojmovnika manjinstva?

Odgovor na oba potpitanja mogao bi biti: *zapravo ne*.

Da bih objasnio zbog čega smatram ponovno promišljanje manjinske politike prvenstvenim zadatkom društvene teorije aufklerizma, mogu da navedem sledeće argumente:

- a) manjinska situacija je odnosni pojam o kome možemo da govorimo samo nakon formiranja diferenciranih društava – a i unutar njih, samo donošenje odluka po većinskom

načelu, te tako i njegov predmet, spadaju pod delokrug društvene teorije.

- b) dosadašnje rekcije manjinskih teorija oblikovale su se unutar horizonta naučnih konstrukcija, pozvanih da semantički pomognu funkcionisanje pojedinih sistema (kao autodeskripcije ili spoljašnji opisi podsistema i graničnih oblasti naučnih disciplina koje ih proučavaju). Ne smatraju svojim zadatkom da polažu računa o sistemskom ugrađivanju manjinstva, već samo žele da pripomognu naučnoj legitimaciji pojedinih rešenja (na primer, manjinskih prava, manjinskih politika, manjinskih medija), stoga i za njih važi Lumanov zaključak koji pravi razliku između teorije politike i političkih teorija.

Na kraju ovog uvoda smatram da je svrsishodno obrazložiti zašto sam se opredelio upravo za Lumanovu društvenu teoriju. Šta to nudi okvirno stanovište sistemskog načela za ovu oblast?

Možda bi bilo jednostavnije početi od toga šta je to što ova društvenoteorijska tradicija ne pretpostavlja o sebi. Budući da samu sebe apostrofira samo kao jedan od mogućih pravaca tumačenja, ne koketira sa konačnim rešenjima na pitanja manjinske politike. Prevažni cilj društvene teorije koja počiva na normativnim tradicijama bilo bi otvaranje i rešavanje manjinskih pitanja na racionalnim osnovama. Za takav teorijski pristup koreni manjinskih odnosa mogu se uvideti razumom, a društveni izazovi koji se u njima otelotvoruju – nejednakosti, deprivacije – mogu se ukinuti *napredujući* duž ponovnog promišljanja programa modernosti.

Društvena teorija, zasnovana na sistemskom načelu, ne sledi gornji put utvrđen unikauzalnošću prosvetljenja (zasniva se na mnoštvu mogućih uređenosti činjenica i uzroka, jednih prema drugima) (vidi Luhmann, 2002: 21–29). Na osnovu lumanovske teorijske tradicije, horizont očekivanja jednog takvog osnovnog stanovišta preopteretio bi potencijal za rešavanje problema koji se još može očekivati od društvene teorije: (upoređi Luhmann, 2010: 54).

S jedne strane, to bi delatnicima u podgrani nauke zadalo neizvršive zadatke, dok bi s druge strane izložilo javnom ruglu raznovrsnost manjinskih odnosa, bez njihovih jedinstvenih

društvenoistorijskih specifikacija, i bez toga da bi moglo da garantuje uspeh presađivanja u praksu racionalnog/konzenzualnog rešenja, koje može da ponudi putem sopstvenog okvira tumačenja (vidi Luhmann, 2010b: 53).

Teorijski okvir koji se gradi na osnovama lumanovske tradicije tumačenja organizuje se na prilično visokom nivou apstrakcije (vidi Luhmann: 2006; 2009), iz čega proističe da njegov cilj ne može biti taksativno nabranje i prikazivanje svake pojedinačne manjinske situacije. Zadovoljava se prikazivanjem društvenih okvirnih uslova manjinstva, te ispitujući njihove istorijski oblikovane okvire smatra sebe kompetentnim da ukaže na unutrašnje (karakteristične za podsistem koji ga konstituiše) ili spoljašnje uslove (iz sredine), koji su neophodni, a nastali u vezi sa početnim i (za sada hipotetičkim) krajnjim stanjem postojanja sistema odnosa. Jedna od glavnih kategorija je kontigencija (pojednostavljeno: sve bi moglo biti i drugačije), ali ona ne ide uz relativizam (uporedi Luhmann, 2010c: 59).

Budući da ne može biti cilj prikazivanje krajnjeg i jedinog rešenja (to bi protivrečilo načelu kontingencije), ne povezuju ga teleološki kriterijumi postizanja uspeha. Prihvata tek toliko da ukazuje na strukturalne i semantičke granične uslove koji određuju datu temu, uz čije prepoznavanje drugačije vidimo ili drugačije možemo videti svet manjinskih politika. To kako će u tom svetlu izgledati sistem veza koji se ispituje, više nije odgovornost društvene perspektive sistemskog načela, čak ni onda kada se – kao što to tvrdi i Bruncel (Brunczel Balázs) – ne može smatrati sasvim nevinim (uporedi Bruncel, 2010: 263). Ja bih radije rekao da je, nasuprot tradiciji normativnih društvenih perspektiva koja smatra da teorija i praksa čine celinu, društvena teorija sistemskog načela – mada nimalo ne beži od slike društva koja bi mogla biti oblikovana po osnovama aufklerizma - načisto sa malom verovatnoćom da će se ispuniti očekivanja koja se grade na ovim teorijskim osnovama (to što bi svet manjina mogao biti drugačiji, ne znači da će takav i biti).

## Teorijske pretpostavke

U središtu mojih istraživanja nalaze se manjinske institucije u Srbiji. (Uz to, moj prvobitni cilj je da izradim teoriju manjinske politike u okviru teorije politike na osnovu socioloških radova Niklasa Lumana. Kao konceptualni okvir koristim lumanovsku teoriju sistema, čiji je glavni cilj deskripcija sveta kao kompleksnog skupa sistema. Jedan od najvažnijih elemenata čini jedinstveni teorijski okvir. Drugi važan aspekt je složena, mrežna struktura istraživanja, koja se proteže kroz više disciplina i doseže do više grupa pitanja (Bruncel, 2010: 11). Ova perspektiva pravi razliku između naučne deskripcije pojedinih podsistema društva (politička teorija [Theorie der Politik]) i samodeskripcije datog, unutrašnjeg podsistema – semantika: teorija politike [politische Theorie] (Bruncel, 2010: 263). Moje istraživanje se u većoj meri fokusira na političku teoriju. U konkretnim primerima analize institucija i metoda manjinske politike, osvrtaću se na teoriju politike.

Teorija manjina jedno je od nedovoljno razrađenih polja u društvenoj teoriji. Nauke o manjinama često su drugorazredne opservacije, bazirane na određenim preferencijama istraživača manjinskih odnosa. Teorija o manjinama zadužena je na pregled tih opservacija, kao i za njihovo semantičko tumačenje. (Za razliku od gorenavedenog, tradicionalna sociologija manjina fokusira se na deskripciju samo nekih aspekata relacionih elemenata unutar određenih podsistema, pomoću metoda društvenih nauka.) Skupove problema manjinskih nauka nadalje ću promatrati iz ove dvojne perspektive. U vezi sa manjinskom politikom smatram da je važno da naglasim da teorijsko znanje o ovoj oblasti još uvek nije zadovoljavajuće: radi se na otkrivanju društvenog položaja manjina, ali za izvor koji određuje nepovoljan i nejednak položaj manjina trebalo bi imenovati samu politiku. Svojom radom bih voleo da zagovaram legitimnost metoda manjinskih politika baziranih na društvenim teorijama. Želim da skrenem pažnju i na spiralno dejstvo društvenih nejednakosti koje proizilaze iz situacija stvorenih kroz manjinske politike. Bez nabiranja i političkog ublažavanja problema, manjinska bit indukuje ozbiljne društveno-političke napetosti, u kojima ni pravno ni politički ne može nastati konsocijalni suživot statusno ravnopravnih

zajednica. Najvažnije je da se definiše uloga same politike, kao jednog od najvažnijih podsistema društva u stvaranju nejednakosti specifičnih za manjinsko okruženje.

Važno je priznavanje ove uloge politike jer je bez tog priznanja svako rešenje manjinske politike *ad hoc* karaktera, te ne ulazi u legitimno prinudna društvena rešenja opštepriznatih metoda.

Izvanrednu ulogu (pod)sistema politike ne možemo odvojiti od posmatranja manjinskih pitanja. Zapravo, uloga reprezentativne demokratije, koja uzima u obzir (grupne) interese svih, ostvariva je samo u sasvim homogenim društvima, gde sama institucija – predstavljanje naroda – postaje suvišna u smislu formiranja političke volje. Glavni problem je strukturna inherentnost demokratija, koje volju većine pretvaraju u legitimno političko delovanje, da predstavnike manjinske volje, na kraći ili duži period, delimično ili sasvim potisnu (deklarisaju, ne uzimaju u obzir). Drugi problem, institucionalizacija nejednakosti u reprezentativnim većinskim sistemima (demokratijama) može se kontinuirano pratiti kroz njeno širenje. Dok se sa ekspanzijom prava glasa donošenje političkih odluka postepeno proširuje na sve slojeve društva, sistem istovremeno i trajno isključuje neke društvene skupine iz njih. One se nazivaju manjinama. Uloga države se od početka 20. veka odnosi na sve više dimenzija (podsistema, koji su okruženja jedan drugome). Ingerencije države, te njenih polja delovanja zbog većinske logike, nisu pogodne u predstavljanju osnovnih interesa manjinskih zajednica. Zbog toga se društvene nejednakosti iznova stvaraju. Teorija manjina trebalo bi da istražuje kako su te promene u društvenim strukturama nastale i zašto. Sociologije manjina istražuju koji su označitelji ovih relacionih sistema. Relevantno i u skladu sa teorijom manjina, Luman pravi bitnu razliku između socijalne države i države blagostanja. U žiži argumenta je to da stavlja na stranu klasične dihotomije političke teorije 19. veka (država vs. društvo), kao i pretpostavku, da u višestruko složenim sistemima postoji centar ili vrh. Njih opisuje kao relacije podsistema, koji su jedan drugome okruženje, te su ovi učinci podskupova uslovljeni komunikacijom i mogu uticati jedan na drugog samo posredno (kroz tzv. iritaciju). Politički podsistem je u tom smislu zadužen za interpretaciju i koordinaciju anomalija u tim

podskupovima, koji i njima samima čine okruženje, kao i da u saglasnosti sa javnim mnjenjem potpomognu samoostvarenje pojedinačnih aktera (individualnih ili kolektivnih) tog političkog sistema.

Luman u svojoj knjizi *Osnovna prava kao institucije, dodatak političkoj sociologiji* (Luman, 2009a: 223), izdatoj prvi put 1965. godine, opisuje svoja zapažanja o pravu, politici i ekonomiji, te njihovoj međusobnoj povezanosti. U ovim zapažanjima ključnu ulogu imaju osnovna prava. Fokus je, međutim, ne na opisu njihovih pravnih, već društvenih funkcija. Osnovna prava igraju ulogu regulatora u relacijama datih podsistema: ona su zadužena za to da podskupovi ne proširuju previše svoje dejstvo, jer zbog vrednosti koje predstavljaju (dostojanstvo, sloboda) problemi postaju vidljivi. Primoravaju državu da kroz svoje kontrolne potencijale (odluke donete u ime svih) uskraćuju preterano širenje pojedinih podsistema na svojoj teritoriji. Osnovna prava ne vrše ovu funkciju kroz svoju primarnu, pravu logiku. Ne donose proceduralne odluke bazirane na ne/postojanju dostojanstva ili slobode, nego imaju ulogu u formiranju političkog javnog mnjenja u društvenoj komunikaciji i u javnosti.

Po Lumanu, jako je važno izučavati odnos društvenih pokreta. Pozivajući se na osnovna prava, formiraju se društveni pokreti, koji kasnije prerastaju u političke zahteve. Kaufmanova (Kaufmann, Franz-Xaver) knjiga *Socialpolitičko razmišljanje* veoma živopisno opisuje ovu vrstu diskurzivne istorije vertikalne nejednakosti (Kaufmann, 2016). Manjinska politika nije drugo nego institucionalizacija društvenih stremljenja skupova horizontalnih anomalija. Okončanje tih anomalija i ekskluzije vrši socijalna politika. Formulacija novih, grupnih zahteva prema državi je, međutim, deo problematike države blagostanja. Manjinsko-teorijski potencijal funkcionalne interpretacije osnovnih prava je dosad nedovoljno izučavan deo Lumanove sociologije. Za teoriju manjina, iz gorenavedenog može se zaključiti da promena sadašnje situacije ne može da se očekuje od argumenata donetih na osnovu logike većinskog donošenja odluka (stepena demokratije). Podsystemi politike su u svojevrsnom paradoksnom položaju jer moraju da rešavaju horizontalne nejednakosti koje su prouzrokovane njima samima. Mnogo je jednostavnije kada se rešavaju nejednakosti prouzrokovane drugim



podsystemima (ekonomija, pravo). U tim slučajevima moraju se rešavati – ili, ukoliko to nije moguće, kompenzovati – razlike eksternog (ponekad i nezavisnog) karaktera za politiku (tradicionalno, to je de-ekskluzija: tj. socijalna politika). Međutim, nejednakosti koje proizilaze iz pristupa vlasti velikih društvenih grupa (segmentacija površine) ne mogu da se reše, dok one, delom ili u celini, ne priznaju da te iste nejednakosti proizilaze iz njih. Nadalje, problem je i to ako rešenje nije fokusirano na kompenzaciju nedostataka nego na tematizaciju zahteva blagostanja (inkluzija). Politike identiteta bi tako trebalo da potpomognu reprezentaciju simboličkih dobara. Takve su, na primer, institucije koje pokazuju razliku između različitih grupa – protesti, javno korišćenje prostora, javni simboli (zastave, grbovi, narodne nošnje, ...). Normativni privid neutralne države se u tim slučajevima uvek susreće sa novim izazovima.

### **Lumanov odnos prema paradigmi države blagostanja**

Socijalna država/država blagostanja – je razlika prvi put konceptualizovana 1981. godine u knjizi *Politička teorija i država blagostanja (Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat)* (Luhmann, 2011: 57). Tvrdi da, u slučaju države blagostanja, njena kompenzacijska priroda pre ili kasnije dovodi do toga da demokratska država popuca pod pritiskom ispunjavanja potreba (potrebe su beskonačne, izvori konačni). Cela Lumanova teorija može se kritikovati i iz perspektive budućnosti, te usled nedostatka senzibiliteta prema pitanjima budućnosti. Noll (Noll, Andreas) 2006. godine u knjizi *Die Begründung der Menschenrechte bei Luhmann – Von Mangel an Würde zur Würde der Mangels* vrši epistemološku aktualizaciju Lumanove teze iz 1965. godine, u kojoj iz konceptualnog okvira sistemske teorije dolazi do zaključka da mora da dođe do revizije prvobitne koncepcije osnovnih prava iz perspektive teorije odluke, a da pri tome sve to važi i u okvirima *autopoiesis*-a. (Noll, 2006: 105-135). Nolova revizija kaže da lumanovska linija sociološkog prosvetiteljstva nije mogla da prevaziđe paradoks teorije odluke, u čijem centru se nalazi razlika između izbora kao racionalne i odluke kao emocionalne situacije. Racionalni izbor sadašnjosti (nalaženje

najrazumnijeg ishoda) tako ulazi u konflikt sa opredeljenjem za budućnost, čija je vizija ujedno i emocionalno artikulirana. Ona mora isto tako da se suoči sa mogućnošću da je odluka pogrešna. Nemogućnost isključenja loših odluka mora isto tako da se suoči i sa korektivima kontinuirane samopercepcije osnivanja institucija. Socijalna država se zasniva na ekskluziji – na izborima političkih sredstava. Država blagostanja se osniva na inkluziji – na perspektivi boljeg života. Politika je ujedno i polje učenja iz grešaka, koje proizilazi iz stalne prisile donošenja odluka. U manjinskoj poziciji velikih društvenih grupa to znači: političku dubinu, planiranje i rizik realizacije. Osnovna teza Lumanove teorije je da pojedinac mora da tokom komunikacije rizikuje svoje dostojanstvo, jer samo kroz taj rizik može da se nada tuđem priznanju. Uslov samokontrole manjinske politike – kao i svakog drugog pokreta – je što na taj način rizikuje ne samo svoje dostojanstvo, već i dostojanstvo cele grupe jer kroz slobodu izbora (autonomije) upotpunjava životne standarde svoje zajednice. Pritom, sve to mora da se postigne sa mnogo manjim ljudskim resursima (stručnjacima) na način da rezultati mogu da se uporede sa učinkom većinske zajednice.

### **Nedostatak zaokreta osnovnih prava iz (samo)percepcije manjinske politike**

Međutim, u dnevnoj praksi se delovanja nekih manjinskih zajednica ne formiraju kroz suočavanje sa internom egzistencijalnom nesigurnošću, već kroz institucionalne mogućnosti priznanja ili njihovo nepriznavanje od strane većinskih zajednica. U slučaju manjinske politike opet prizivam činjenicu nedovoljnog epistemološkog okvira: iako su društveni označitelji manjinske situacije obično otkriveni, nedovoljno se bave time da je u osnovi nejednakosti i deficita manjinske situacije upravo politika. Nejednakosti te državne neuspehe još uvek pripisuju lošoj – nedemokratskoj – politici, dok sve to može da bude i strukturna konsekvencija same politike. Ujedno, međutim, konsekvence podsistema – recimo, nenamerno negativnih ishoda ekonomskih mehanizama – koje čine okolinu politike, priznaju, te koriste socijalnu politiku za njihovo ublažavanje. Edukativno-kulturne

podsysteme, koji su jezički specifični, ne negiraju većinski upravljajući manjinskih politika. Međutim, rasprava se uvek vodi o prirodi institucija koje to treba da osiguraju: da li resursi i pozicije na kojima se donose odluke treba da budu u rukama dotičnih grupa. Postoje korektivni mehanizmi, dok po pitanju identiteta isto tako postoje i institucionalizovani oblici delovanja. Da li manjinsko pitanje može da se reši?

Stručnjaci ne pretpostavljaju kauzalnu vezu između manjinske situacije i većinskih donošenja odluka.

Prvi korak manjinske teorije bio bi da se prizna da sama politika proizvodi nejednakosti. Bez ovog koraka – priznanja važnosti politike – ni konsocijalni zaokret demokratskih procesa neće moći da dođe do toga da reši strukturne deficite manjinske situacije. „Rešenje” može doneti samo jedan nov formalistički zaokret, ali to je deo levičarkse logike, a čak ni ona ne garantuju uspeh. Promena forme ne isključuje to da ne nestanu nejednakosti koje proizilaze iz inkluzije velikih grupa. Međutim, ukoliko se donošenje odluka uvrsti u date nivoe – kroz ustavne ili revolucionare tokove – dihotomija većine/manjine može da nestane. Pretpostavljamo da sociolozi i teoretičari društva ni onda neće ostati bez posla jer će se novi problemi manjinskih pitanja samo javiti u novim teorijskim okvirima.

## **Praktično oblikovanje teorijskih pretpostavki**

Odnos prema personalnoj autonomiji bio je, u periodu nakon promena režima, jedna od glavnih tema koje su oblikovale politiku u prekograničnim mađarskim zajednicama. Manjinski partijski sistemi, skoro svugde gde je iz brojnosti mađarstva moglo da se formira institucionalizovano (organizovano u partije) i pluralističko (koje predočava više političkih pravaca) predstavljaju manjina, bore se sa problemima kulturalne autonomije: koncipiraju svoja očekivanja i zamisli u vezi sa njom. Međutim, ta pitanja su sve do sada samo u Srbiji mogla da se oblikuju kao institucionalizovani (postojeći), a ne samo željeni deo političke arene (postavljen kao cilj koji treba ostvariti), određujući u svojim osnovama dnevnu politiku manjinskog bivstva. Međutim, do danas, srpsko (vojvođansko) mađarstvo moralo je da se suoči i

sa mačem sa dve oštrice sistema institucija nacionalnih saveta, koji predstavljaju personalnu autonomiju (a koji se u vreme planiranja, sanjarenja, ne vezuje za idealnu sliku). Odnos prema nacionalnom savetu, kao postojećoj političkoj instituciji, i manjinskoj autonomiji u širem smislu na drugačiji način oblikuje dnevna dešavanja manjinske politike od drugih mađarskih teritorija van granica Mađarske. Smatram da je sve ovo važno da istaknem jer su zamisli koncipirane u proteklih četvrt veka u vezi sa personalnom autonomijom, a koje u javnoj svesti često ne prave razliku između mogućnosti i želja, raspravama koje bujaju oko funkcionisanja Mađarskog nacionalnog saveta sposobne da klatno neophodnosti autonomije gurnu na drugu stranu, te time potcene samu instituciju samo stoga što se njeno istinsko delovanje, instrumentalizovano funkcionisanje i prosuđivanje u proteklom periodu nije pokazalo kao besprekorno.

Usled perspektive Evropske unije, sistem manjinskih institucija je s jedne strane naišao na referentnu osnovu u kopenhagenskim kriterijumima za priključivanje, dok istovremeno, u vezi s tim novim tipom nejednakosti koje je indukovao potencijalni prostor Evropske unije, čini se da se dihotomija većina/manjina transformiše u borbu za prevlast u kojoj je svako na gubitku, gde više ni većinskom društvu nije interes da se oslobodi od grupa naroda kojima se ne može rukovati, to jest, koje se ne mogu integrisati pomoću tradicionalnih (nacionalnih) programa<sup>1</sup>, osim ukoliko ne želi da uveća sopstvene, već i tako nerešive brige gubitka stanovništva. Sve ovo rezultira time da većina, latentno ili pomoću manifesta, biva prinuđena na institucionalne ustupke na prostoru manjinske politike (barem je na to primorava racionalizam demografije ili tržišta rada). Situacija je za sada u mnogo čemu nezrela. Ishod rešenja zasnovanih na političkim teorijama ne može se predvideti. Ovakvu situaciju nauka naziva krizom. Pojedine manjinske zajednice sada se suočavaju sa izazovima koji ne moraju rezultirati samo pogoršanjem njihove situacije. Dobrom strategijom, adekvatnim tumačenjem sopstvenih odnosa (samodeskripcija), mogle bi postići čak i relativno poboljšanje u odnosu na sistem manjinskih institucija.

<sup>1</sup> Nacionalna država je, pored forme većinskog načela donošenja odluka, sama po sebi jedan „program“.

U ovakvoj situaciji, kod Mađara u Srbiji rođen je konsenzus u vezi sa zahtevima za autonomiju, ali je bio kratkog veka. Ni utvrđivanje takozvane trostepene autonomije, u dokumentu iz 2008. godine, nije bilo lišeno izazova. Za to podjednako postoje i većinski i manjinski činioci. Iz ugla većine, u početku nije bilo lako prihvatiti ukidanje izbornog praga za etničke liste, kao dela koji je pomogao razvoju manjinske autonomije. Čini se da u diskursu manjinske politike većinskog društva postoji konsenzus u vezi sa *ab ovo* odbacivanjem segmentiranja po teritorijalnom načelu. A iz toga jednoznačno slede eksperimenti koji se vrše na deterritorijalizaciji sistema institucija manjinske autonomije. Istovremeno, od presudnog su značaja odnosi manjinskih učesnika jednih prema drugima, kao i prema većini. Pomislimo samo na mađarsko zapažanje, ocrtano u oprečnim interesima, u vezi sa sastavljanjem popisa manjina: ko je sposoban i kome je u interesu samostalno sastavljanje popisa manjina? Ova, gledajući njenu suštinu, izborna tehnikalija u diskursu vojvođanskih Mađara postavljena je kao centralno pitanje. Štaviše, čak je dobila i ideološki prizvuk i na kraju se manifestovala kao sukob interesa koji ukida i samu datu manjinsku mađarsku koaliciju. Odnos prema njoj gurnuo je bivstvo srpskog otelotvorenja personalne autonomije u unakrsnu vatru rasprava o legitimnosti.

Formiranje partijskih interesa, te izgradnja institucija, stvaraju političko polje sa više uloga, u kome se trenutni interesi pojedinih aktera i dugoročna strategija ne mogu razdvojiti jedni od drugih. Institucionalne pozornice manjinske autonomije, odnos prema njima, kao i rezultati manjinske politike koji su pomoću njih postignuti, i u odnosu prema sebi iznova stvaraju klasične trojno-političke nauke, pa je tako i na polju manjinske politike dobro razdvojiti one koji se javljaju u vezi sa sistemom institucija (*polity*), koji nastaju kao uzrok partijske politike (*politics*) i koji žele ostvariti odnose koji se pojavljuju u vezi sa stručnim politikama (*policy*). Budući da sâm taj segment – usled broja i veličine aktera – ni na prvi pogled ne izgleda preterano „izdiferenciran”, komplikovano je i tumačenje procesa koji se unutar njega odvijaju. Ali, da bismo mogli da vidimo uzroke pojava i iznesemo relevantne tvrdnje o društvenim prednostima sistema institucija koji je u nastajanju, kao i o izazovima koji stoje pred njim, koji su i njime generisani, za to pored klasičnog, horizontalnog raščlanjivanja, među alate

za analizu moramo ugraditi i specifičnosti koje proizilaze iz konstelacije manjina/većina/matična nacija.

I dalje smatram da je najvažnije ponovno društvenoteorijsko promišljanje odnosa manjinske politike. U vezi sa zvaničnom raspravom ovih pitanja, moglo bi doći do izrade novih ili preformulisanih, a ne samo *ad hoc* – prigodnih – već isplaniranih i delotvornih institucija manjinske politike. Ukoliko bi se u tome uspešno, donekle bismo sebe poštedeli partikularnih pitanja koja se javljaju u sporu nastalom u vezi sa personalnom autonomijom. Takođe bi se moglo uzdići iznad površnih društvenih osuda, koje sredstva srpske manjinske politike potcenjuju ili uzdižu institucionalizovana prema trenutnim interesima na političkoj pozornici.

Svojim skromnim sredstvima pokušao sam da pridonosem tome osvetljavanjem teorijskih osnova, koje slede iz perspektive Lumanove teorije društva.

## LITERATURA

- Brunczel, B. (2010). *Modernitás illúziók nélkül – Niklas Luhmann társadalom- és politikaelmélete*. Budapest: L'Harmattan.
- Kaufmann, F.X. (1997): *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kaufmann, F. X. (2016). *Sozialpolitisches Denken*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Luhmann, N. (1996). *Protest*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Luhmann, N. (2002). *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Luhmann, N. (2003). *Macht*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Luhmann, N. (2006). *Bevezetés a rendszerelméletbe*. Budapest: Gondolat.
- Luhmann, N. (2009a). *Grundrechte als Institution – Ein Beitrag zur politischen Soziologie*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Luhmann, N. (2009b). *Soziologische Aufklärung 4. – Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N. (2009c). *Szociális rendszerek*. Budapest: AKTI-Gondolat.
- Luhmann, N. (2010a). *A modern társadalom modernsége*. U N. Luhmann: *A Modernség megfigyelései* (str. 9–32). Budapest: Gondolat Kiadó.
- Luhmann, N. (2010b). *Európai racionalitás*. U N. Luhmann. *A Modernség megfigyelései*. (str. 33–58). Budapest: Gondolat Kiadó.
- Luhmann, N. (2010c). *A kontingencia mint a modern társadalom önértéke*. U N. Luhmann: *A Modernség megfigyelései* (str. 59–80). Budapest: Gondolat Kiadó.
- Luhmann, N. (2010d). *A jövő leírása*. U N. Luhmann. *A Modernség megfigyelései* (str. 81-92). Budapest: Gondolat Kiadó.
- Luhmann, N. (2010e). *A tudatlanság ökológiája*. U N. Luhmann: *A Modernség megfigyelései* (str. 93–136). Budapest: Gondolat Kiadó.
- Luhmann, N. (2010f). *Ökológiai kommunikáció*. Budapest: AKTI-Gondolat.
- Luhmann, N. (2011). *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: OLZOG.
- Luhmann, N. (2014). *Vertrauen – Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Konstanz-München: UVK.
- Luhmann, N. (2015). *Politische Soziologie*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Noll, A. (2006). *Die Begründung der Menschenrechte bei Luhmann – Von Mangel an Würde zur Würde der Mangels*. Basel–Geneve–München: Helbing & Lichtenhahn.
- Weber, M. (2003). *A racionális állam*. U Takács Péter (Ur.). *Államtan. Írások a XX. Századi általános állatan köréből* (str. 38–70). Budapest: Szent István Társulat.
- Weber, M. (1987). *Szociológiai alapfogalmak*. U J. Winckelmann (Ur.) *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai. I. Szociológiai kategóriatan* (str. 37–80). Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

**Tibor Pap**

**THEORETICAL AND CONTEXTUAL ISSUES  
OF ETHNIC MINORITY POLICIES**

---

**Abstract:**

The primary aim of the present text is to develop theoretical foundations of ethnic minority policies in the context of political theory. It seems that the theoretical framework of this area is not sufficiently developed yet: it is primarily a question of the social situation of minority communities. Although this is constantly being discussed, there is little talk about the sources that create the minority situation. Politics is behind these forces. This is not just about bad – not democratic – politics. As long as unintentional negative consequences of economy policies are acknowledged and a separate tool, social policy, serves to mitigate them, we do not assume a similar connection between majority decision-making and the minority situation. In order to present this connection, it is necessary to elaborate the minority theory in detail. I start from the premise that the minority situation is a derivative

of majority, 'natural', decision-making. In this sense, good policy can also lead to inequalities. These induce tasks that fall within the competence of the majority state. While the tasks that arise in the context of national cohesion (identity policy) are the subject of national policy. The effectiveness of minority policy largely depends on the extent to which the majority state intends to act as a partner in its implementation. Does it help or hinder the establishment of institutions that are essential for minority policy? Are there any minority policy institutions at all, and if so, how independent are they? Is there a properly trained team of professionals to solve minority problems? The Serbian model of personal autonomy, the institution of national councils, promises a constitutive solution that can also have a positive impact on negotiations with the EU. All these results should be discussed on a theoretical basis, and not just as a local feature.

**Keywords:** identity politics, Luhmann's social theory, minority theory, minority policy, political theory welfare state



**ALPAR LOŠONC**

dopisni član SANU

[alpar@uns.ac.rs](mailto:alpar@uns.ac.rs)

Univerzitet u Novom Sadu

---

## Teritorijalnost i neteritorijalnost autonomije: dileme s one strane kulturalizma

---

### Sažetak

Rad se sastoji iz tri dela. Njegova intencija je da promišlja uslove rasprave o teritorijalnosti i neteritorijalnosti povodom manjinskih autonomija. U prvom delu polazimo od zakonskog regulisanja nacionalnih saveta u Srbiji i registrujemo poseban status kulture u zakonskom tekstu. Ukazujemo na činjenicu da se radi o višeznačnom pojmu koji otežava njegovo prevođenje u pravni diskurs, što omogućava konfliktne političke interpretacije istog pojma. Istovremeno, konstatujemo da je u Srbiji prihvaćena solucija koja izjednačava neteritorijalnost sa kulturom. Postoje argumenti za ovakvu orijentaciju, ali moramo biti svesni da je pojam kulture izložen talasanjima globalnih kretanja. U drugom delu, uzimajući u obzir globalne metaokvire, pokušavamo da promislimo argumente za i protiv teritorijalnih i neteritorijalnih rešenja, naglašavajući da su mnoge rasprave reduktivne zbog uskog tumačenja kulture. Obaziremo se na činjenicu da se značenja teritorijalnosti i neteritorijalnosti menjaju, što nas motiviše na razmišljanje i u odnosu na situaciju u Srbiji. Polazeći od toga da nijedno rešenje nije perfektno, nameravamo da kompleksnim obuhvatom odgovarajućih dilema fiksiramo uslove rasprave i da promislimo uslove kritičke analize situacije u Srbiji. U trećem delu kritikujemo usko razumevanje kulture koje se završava u kulturalizmu. Naznačujemo da se ekonomska/politička dinamika uvek upisuje u kulturne odnose. Polazeći od izuzetnog značaja tržišta za globalizacijske tokove, iznosimo mišljenje da je današnji multikulturalizam predodređen da oscilira između originalne socijalno-liberalne i neoliberalne varijante, što i pojam kulture dovodi u nove kontekste.

*Ključne reči:* autonomija, nacionalne manjine, kultura

## Uvod i prepoznavanje problema

■ Zakonska regulacija u Srbiji predviđa ovlašćenja nacionalnih saveta nacionalnih manjina u određenim oblastima: kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma. Obrazloženje je da se time obezbeđuje samouprava manjina, tačnije time se obezbeđuje institucija koja otelovljuje kolektivna prava; nadalje, time se očigledno sugerise momenat „samouprave“ kao inherentna vrednost. Drugačije rečeno, tvrdi se da tek sinteza između kolektivnih prava i samouprave obezbeđuje odgovarajuću institucionalnu infrastrukturu manjina. Nacionalni savet je, po terminologiji zakona, „organizacija“ kojoj se poveravaju određena „javna ovlašćenja“, što znači da nacionalni saveti upriličavaju određene aktivnosti u javnoj sferi koje su bitne za reprodukciju manjina.

Čitamo li dalje odgovarajući zakon, uočavamo da su nacionalni saveti reprezentativna tela manjina, što nas navodi na zaključak da oni funkcionišu po principima reprezentativne demokratije. Polazeći od normativnog zahteva u pogledu omogućavanja obezbeđivanja manjinske participacije, manjinski nacionalni saveti se nude kao okviri za proširivanje iste participacije (o širim problemima u Srbiji u vezi s tim videti: Đorđević, Lončar, Miljković i Bašić, 2018).

Zakon raspravlja o javnim ovlašćenjima nacionalnih saveta, što npr. podrazumeva osnivanje određenih ustanova, učestvovanje u upravljanju određenim ustanovama, kao i participaciju u procesu donošenja odgovarajućih zakona. Posebno se tretiraju ovlašćenja u domenu kulture: nacionalni saveti „utvrđuju strategiju razvoja“, te „utvrđuju koja su pokretna i nepokretna kulturna dobra od posebnog značaja za nacionalnu manjinu“. Nacionalni saveti kao kolektivni akteri su konstitutivni faktori za ostvarivanje prava manjinskih subjekata: mada pravna regulativa predviđa neposrednu realizaciju prava na zaštitu odgovarajućih identitetskih obrazaca, praksa pokazuje značajne primese prevage posrednih oblika realizacije istih prava (na probleme toga ukazuje Bašić, 2018: 35).

Ovim kratkim nabranjem nismo nameravali da iscrpimo sve aspekte pomenutog zakona, samo smo želeli da pokažemo glavne pravce. Možemo registrovati poseban položaj kulture u odnosu na samoupravu manjina; ona se ne slučajno pojavljuje na prvom mestu u pogledu ovlašćenja nacionalnih saveta. Ne slučajno, možemo naći takva tumačenja koja postojeći sistem nacionalnih saveta u Srbiji

tretira u svetlu vertikalno sazdane „kulturne autonomije“ ili barem sagledava postojeći režim nacionalnih saveta kao kontekst sa elementima kulturne autonomije (s tim što se u pokušajima artikulacije često javlja i pojam personalne autonomije). S obzirom da se čak i u akademskoj literaturi kulturna autonomija često izjednačava sa neteritorijalnom autonomijom (Suksi, 1998), mogli bismo razmišljati o tome da i u Srbiji postoje barem elementi neteritorijalne autonomije.

Naravno, jedan zakonski tekst ne može rigorozno i detaljno da ulazi u raspravljanje pojma kulture. Pitanje je uopšte koliko pravni diskurs može da doprinese razjašnjenju ovog pojma ili je predodređen da samo registruje ono što je već nastalo. Istovremeno, iz vidokruga društvenih nauka moramo uvideti izuzetnu kompleksnost značenja kulture. U nekim antropološkim disciplinama kultura se naprosto izjednačava sa setom postojećih značenja, odnosno poetira se na semantici kulture koja postaje rezervoar značenja — to kreira pojam kulture koji se pravno i ne može artikulirati. U stvari, ako bi se kultura tako široko razumevala, onda verovatno ne bi ni bilo potrebe da se u zakonu posebno registruju obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika, jer bi široko razumevani pojam kulture ionako sve pokrивao. Na drugom polu bi se nalazio pojam kulture koji znači partikularne obrasce pojedinih oposebnjenih grupa; ovaj pojam kulture priziva mišljenje nemačkog romantizma, između ostalog i Herderovo (Herder) nastojanje da poima posebne kulturne habitualizacije koje tokom istorije stiču rang tradicije. Odnosno, kultura se posmatra kao jedinstvena, te saobrazna posebnoj istoriji i tradiciji. Čini se da se i naš zakonski tekst kreće u istim sklopovima, što je inače u skladu sa određenim tendencijama u poslednjim decenijama.

Nas posebno interesuje pozicija kulture koja očigledno ima fundamentalni značaj u pomenutim raspravama i podleže različitim interpretacijama. U stvari, naznačeni problem kulture prevazilazi diskurzivne okvire zakonskog teksta. Kakve dimenzije sadrži „kultura“, kakva je veza između „kulture“ i teritorijalnosti? Da li je kultura *per se* neteritorijalna, da li je uputno suprotstavljati zapravo „kulturnu“ i „teritorijalnu“ autonomiju?

Nama znani dokumenti se kreću oko četiri značenjska polja: samouprava kao izraz samoodređenja, participacija manjina u javnom životu, stvaranje uslova za samorazvoj manjina i obezbeđivanje

adekvatnih javnih resursa za isti razvoj — sve ove momente naš zakon implicitno ili eksplicitno registruje. Međutim, ako želimo da razmišljamo o dometima i situiranosti neteritorijalne (ili teritorijalne) autonomije, moramo da se pomaknemo od pravnog diskursa i situiramo dinamiku kulture u širokim okvirima. Međunarodno pravo je inače (barem od Deklaracije UN u odnosu na pravo domorodačkih naroda, dakle od 2007. godine) napravilo krupne pomake u pogledu uvažavanja pravnih dimenzija autonomije (mada ima malo internacionalnih dokumenata sa upućivanjem na neteritorijalnu autonomiju; pogledati detaljno navođenje i obaveznih i neobaveznih dokumenata: Osipov, 2011: 398), ali neposredno ne može da nam pomogne u pogledu svih aspekata našeg problema.

U narednim razmatranjima izvodimo argumentaciju na dva nivoa. U prvom delu pokušavamo promisliti *pro* i *contra* argumente u odnosu na teritorijalnu i neteritorijalnu autonomiju. U drugom delu tretiramo problematiku *Leitkultur* u okvirima globalizacije i otiske istog problema u odnosu na oblike autonomije manjina. Najzad, polazeći od pretpostavke da globalizacija, koju mnogi tumači (mada ne svi, kao što ćemo videti) prepoznaju kao vanredno pogodan teren za afirmaciju manjinskih autonomija, nije nepovratna, postavljamo pitanje kako se to odražava na okvire manjinske autonomije. Naš stav je da, uprkos tome što postoje mnoga upućivanja i na akademskom i na političkom terenu u odnosu na neteritorijalnu autonomiju, postoje tek srazmerno retki pokušaji da se tematizuje problem manjinskih autonomija s obzirom na određujuće ekonomske, političke i kulturne metaokvire globalizacije. Mnogo puta se pominje fakat da su današnja društva „pluralna“ (Safran, 2000: 12–16), ali ne govori se o širim okvirima iste pluralnosti (jedan od retkih primera: Roach, 2005), Istovremeno, želimo argumentaciju ujedno i neprestano (barem implicitno) aplikovati i na našu situaciju, što znači da ćemo stalno upućivati na situaciju u Srbiji i uzećemo u obzir i intencije odgovarajućeg zakona u smislu referentne tačke. No naša argumentacija nije isključivo normativnog karaktera i namerava da tematizuje probleme s one strane pravnog diskursa; ona želi da kontekstualizuje pravni diskurs o manjinskim autonomijama i da ponudi razmišljanje o uslovima diskusije koja bi trebalo da bude dovoljno kompleksna da progovori o prinudama koje determinišu putanja i manjina i većina.

## **Neteritorijalna *versus* teritorijalna autonomija manjina: smisao rasprave**

### ***Pogledajmo jednu stranu medalje***

Znamo da se koncept neteritorijalne autonomije vezuje za Karla Renera (Renner) koji je pokušavao da osmisli rešenje za etnički diverzitet u Habsburškoj monarhiji (Nimni, 1999). Postojala je multinacionalna država, a dotični teoretičar je nudio mogućnost povezivanja različitih etničkih grupa u alijansu i to nezavisno od mesta stanovanja, dakle, na osnovu jednog dosledno sprovedenog deterritorijalizovanog principa. Renner je (doduše, oslanjajući se na prethodne teoretičare) promovisao i princip personalnosti u zasnivanju manjinske autonomije i isti princip je postavio kao opoziciju u odnosu na teritorijalnost. On je posmatrao teritorijalni princip kao izvanredno načelo dominacije; vladati nad teritorijom podrazumeva i dominaciju nad etničkim resursima, a tako i mogućnost za etničku diskriminaciju. Konsekventno sprovođenje teritorijalnog principa bi označavalo neminovnu asimilaciju od strane većine. Najzad, teritorijalni princip uvek podrazumeva i stanovitu formu centralizacije; neteritorijalna autonomija međutim podrazumeva i omogućava poželjnu decentralizaciju. Poželjno je da postoji samouprava i samoodređenje (autonomija), ali to ne treba vezivati za teritoriju, koliko za ljude, koji su kontingentno postali članovi manjinskih zajednica.

Neteritorijalni princip može da funkcioniše kao objedinjujuće načelo za etničke grupe u različitim situacijama. Neki tumači čak promovišu nadu da će neteritorijalna autonomija u stvari eliminisati status nacionalnih manjina ili da će barem ukinuti potrebu za posebnom zaštitom manjina (tako, Nimni, 2007, Parekh, 1991, Bowring, 2005, McRae, 1977). Naime, ako je najbitniji marker identiteta kultura, onda „numerički“ princip „manjine“ i „većine“ više nema uticaja na tok stvari, reifikovani kvantitet prestaje da reguliše zajednički život različitih etniciteta. Drugačije rečeno, preko neteritorijalnog principa se obezbeđuje princip jednakosti između različitih grupa u samostalnoj organizaciji javnog života. Osim toga, kulturna artikulacija neteritorijalnog principa bi omogućila afirmaciju kolektivnih prava koja su garant reprodukcije manjinskih entiteta, bez toga da se oni teritorijalno fiksiraju. I bez ikakve sumnje, ovakav

način razmišljanja može biti uputan za Srbiju gde računamo sa 23 različite etničke grupe u različitim situacijama i sa različitim stepenom disperzije.

Možemo navesti da za pristalice neteritorijalne autonomije postoji jak dodatni razlog koji govori u prilog neteritorijalnosti u pogledu manjinskih autonomija. Mada ovaj razlog nije potpuno normativnog karaktera (kritičari bi tvrdili da je to oportunistički razlog koji ne dotiče pitanje pravednosti). Naime, nacionalna država se odista tradicionalno definiše posredstvom zaokružene, omeđene teritorije; zahtev u odnosu na teritorijalizovanu manjinsku autonomiju u smislu javnih ovlašćenja može da izaziva samorazumevanje članova nacionalnih država i da podgrejava sumnju u pogledu eventualne secesije manjina. U tom slučaju bi teritorijalizacija izazivala nove konflikte umesto pacifikacije, naročito ako zahtevi za teritorijalnom autonomijom pređu prag izdržljivosti. Odnosno, „manjinska” autonomija koja imitira teritorijalnu logiku nacionalne države bi stvarala samo dodatne i nepoželjne konflikte. To bi bila samo logika „mehaničkog egalitarizma” (Nimni) koja ne doprinosi demokratskoj artikulaciji problema. Sledstveno tome, reprezentanti kulturne autonomije ne samo da su ubeđeni u pravovaljanost sopstvenog stava, nego izričito tvrde da teritorijalizacija autonomije uopšte ne doprinosi razrešavanju problema.

Postoje još neki argumenti za kulturnu autonomiju. Pristalice neteritorijalnog principa pozdravljaju prodiranje globalizacije kao procesa koji je otkrila dotad više skrivenu asimetriju, a koja je pogodała različite etničke grupe. No globalizacija istovremeno donosi sa sobom i problem ekspanzije etničke heterogenosti sa odgovarajućim političkim zahtevima; evidentno da nije moguće da se beskonačno umnožavaju nacionalne države. Kulturna autonomija se javlja upravo kao rešenje za isti problem: ona nosi sa sobom dekonstrukciju nacionalne države i ne doprinosi multiplikaciji nacionalnih država u svetu. Osim toga, iznosi se da kritika spram kulturne autonomije, koja tvrdi da ona doprinosi segregaciji-oposebnojenju, ne pogađa cilj; takve optužbe mešaju suštinu i pojavnost, odnosno pogrešno uopštavaju na osnovu određenih uočenih pojava.

S obzirom na činjenicu da se i u Srbiji često konstatuje da konstelacijom vlada „segregativni multikulturalizam” (Bašić&Pajvančić, 2015), odnosno režim distanciranosti između etničkih grupa sa slabim formama interferencije, ova naznaka bi trebalo da znači da

se radi o određenoj, ali ne i nužnoj interpretaciji kulturne autonomije. Navodi se da uopšte nije nužno da kulturna autonomija podrazumeva statički razumevane kulturne obrasce koji preskriptivno nastupaju prema članovima etničkih grupa. Kulturnu autonomiju ne treba unapred otpisati sa tvrdnjom da su posredi nereflektovani obrasci kulture sa premodernim sadržajima. Ona automatski nije leglo kulturnog monizma, nego može biti i okvir strujanja kulturnog pluralizma (Villiers, 2012). Može se čak izraziti razumna nada da u srazmeri koliko se ostvaruje jednakost različitih etničkih zajednica, u toj meri će oslabiti i kulturni monizam i biti omogućeno i unutrašnje disidentstvo u okvirima manjinskih grupa; naime, u situaciji kada su manjinske grupe pod pritiskom, odnosno kada se obrušava spoljna presija majoritarne nacije na njih, tada se može očekivati i jača sklonost ka monizmu i zatvorenosti.

Bitna je i sledeća činjenica koja isto tako baca svetlo i na situaciju u Srbiji: kulturna autonomija ne treba da se izjednačava sa konsocijalizmom (za konsocijalizam s posebnim osvrtom na manjine: Lijphart, 1991: 153–165). Naime, kritike koje se upućuju na račun situacije u Srbiji se zasnivaju na tome da postojeće stanje priziva kvazikonsocijalni režim između manjinskih i većinskih elita koje zajednički dele resurse instrumentalizujući demokratske mehanizme. Ali, pristalice kulturne autonomije bi odgovarale na takve optužbe da konsocijalizam skraćuje problem manjina jer ne ulazi u problematiku kolektivnih prava, te se ni ne konfrontira sa problemom kulturnog pluralizma. Shodno tome, mada postoje neki elementi koji su analogni između konsocijalizma i neteritorijalne autonomije, razlike su makar toliko bitne. Samo neteritorijalna autonomija spojena sa kulturnim naracijama može obezbediti takvu situaciju gde kultura odista formira pojedince i nudi okvire za neprestani rad na emancipaciji pojedinaca.

### ***Pogledajmo sada drugu stranu medalje***

Oponenti neteritorijalne autonomije tvrde da je „nacionalna autonomija” klizeća sintagma oko koje se vrte mnogobrojna značenja („funkcionalna”, „personalna autonomija”, „grupno samoodređenje”, „javno upravljanje posebnog tipa” itd.), bez šanse da se ista značenja stabilizuju na taj način da služe analitičkim ciljevima



(Coakley, 1994, 2016; Verstichel, 2009: 479). Analitička vrednost neteritorijalne autonomije uopšte nije sigurna: ono što je u perspektivi kulturne autonomije apriori postavljeni momenat, naime, intencija u pogledu komunitarnog-etničkog samoorganizovanja, ovde je to problem koji se javlja na kraju, to jest iziskuje objašnjenje (nešto o tome: Roshwald, 2007). Na preveliku različitost aranžmana se nameću isti aršini (ne razlikuju se npr. situacije „deljenja moći” i „samoodređenja”, Ossipow, 2018). Tamo gde proponenti kulturne autonomije vide izvesnost, kritičari vide nepreciznost koja se ne može korigovati. Uostalom i sam akt poentiranja na neteritorijalnosti se zasniva na nezasnovanoj opoziciji po kojoj je teritorija po sebi nužno nacionalno omeđena, što međutim nije uopšte izvesno.

Kritičari neteritorijalnih autonomija polaze od toga da isti oblik autonomije podrazumeva raspolaganje nad javnim resursima, ali se zasniva na nereflektovanom pojmu „kulture”, na reifikovanom obliku etničko-kulturne prisnosti (Decker, 2008: 88, 90). Ako su pristalice neteritorijalne autonomije brzo otpisale problem preskriptivne kulturne orijentacije, kritičari smatraju da se problem ne može tako jednostavno rešiti, te da nada da će etničke grupe bez spoljnog pritiska spontano razviti unutrašnji kulturni pluralizam nije izvesna. „Kultura” je ovde više alibi-izraz, odnosno, izraz nedostatka čvrstog fundamenta legitimacije — mada, makar usput da primetimo, nedostatak analitične rigoroznosti se neretko prebacuje različitim terminima; tako je npr. pojmu etniciteta niko drugi nego još Maks Veber (Max Weber) uputio primedbu da je nejasan, da je kombinacija bioloških i varijabilnih istorijskih momenata, da je tek jedna nerigorozna shema sa neizvesnim analitičkim ishodima (Phillips, 2007: 16).

Postavlja se pitanje da li neteritorijalna autonomija odgovara svom pojmu, to jest da li omogućava demokratsku reprezentaciju različitih etničkih grupa? Da li su institucionalna otelovljenja kulturne autonomije ujedno i realizacija reprezentacije manjina? Navodi se da je prosek onih koji izlaze na izbore za projektovane institucije srazmerno nizak, što pokazuje da institucije koje su predviđene da zastupaju manjinske subjekte ne stoje na čvrstim nogama. I opet moramo primetiti da je ovo naznaka koja višestruko pogađa i Srbiju: među mnogobrojnim raspravama o nacionalnim savetima suočavamo se i sa pitanjem koga reprezentuju nacionalni saveti, kao i sa pitanjem niskog, čak opadajućeg učešća u odgovarajućim izborima (Keveždi, Vukašinović & Radosavljević, 2015). Činjenica da se ovakva

tendencija ne primećuje samo u Srbiji nalaže razmišljanje o dubljim razlozima iste pojave. Štaviše, mi tvrdimo da nijedan problem koji je uočen i kritički tematizovan u Srbiji nije unikatnog karaktera; niko neće reći da treba staviti znak jednakosti između konstelacije, recimo, u Kanadi i u Srbiji, ali detaljnija analiza uvek nailazi makar na analogne probleme. Odgovarajuće diskusije imaju mnogobrojne paralelne aspekte.

Znamo, nacionalni saveti su čuvari posebnosti datih kultura i kao takvi oni ostvaruju spregu između kulture i politike; oni preuzimaju odlučivanje o kulturi pod političkim uslovima. Mada, često se javljaju nedoumice povodom politizacije nacionalnih saveta i kritičari nalaze za shodno da iznose nezadovoljstvo povodom amalgama između politike i kulture; po tome, nemoguće je depolitizovati iste savete, već se eventualno može raspravljati o poželjnom stepenu njihove politizovanosti. Jer, oni se biraju mehanizmima političke konkurencije, postoje politički formirane partije sa manjinskim pečatom koje imaju zahteve političkog karaktera. Naravno, i ovaj momenat je predmet kritike. Tvrdi se da političke partije manjina pokazuju monopolističke pretenzije u reprezentaciji kulture, da su sklone stabilizaciji monističkih obrazaca, da prisvajaju strateški bitne resurse. Dodaje se da interesne veze između manjinskih partija i vladajuće partije „većine” zajedno čine paternalistički konglomerat koji više koči razmah manjinske demokratije koja je često predmet snažnih kritika.

Nije sporno da manjinske savete treba uvek redemokratizovati, kao što nije sporno da ih kvarenje može obuzeti; ali, odmah moramo primetiti da to nije normativni zahtev koji treba da adresira samo manjinske nacionalne savete; deficit demokratije jednostavno nije fenomen koji pogađa samo njih, danas je to deo opšte kritičke dijagnoze. Kao što se kritika spram paternalizma javlja i šire; po određenim tumačenjima dotični problem se javlja sa instaliranjem multikulturalizma: neki kritičari multikulturalizma su npr. razvijali argumentaciju da je multikulturalizam praksa „domestifikacije” koja „sve subjekte jedne države nacionalizuje”, odnosno strpa ih u nacionalne-etničke okvire da bi ih kontrolisala (Mitchell, 2003: 299).

Shodno tome, izrečene primedbe spram nedostatne demokratizacije nacionalnih saveta se ne mogu lako otkloniti: ekonomisti bi rekli da čak i ako postoji neka forma konkurencije u vezi sa izborima za manjinske nacionalne savete, ona je više oligopolistička, jer

srazmerno mali broj ljudi se nadmeće za suženi domen resursa, a manjinski subjekti ne mogu da biraju između dovoljno velikog broja mogućnosti. Ali, ovakve kritike bi se iznova mogle relativizovati razmišljanjima da takve oligopolističke tendencije postoje i na širem planu, odnosno dijagnostičari čak tvrde da moderna demokratija ne može da izbegne oligopolizaciju (Aron, 1997: 338). Ako je tako, onda možemo govoriti samo o stepenima oligopolizacije.

Kritičari kulturne autonomije kao vodeće orijentacije nastupaju i sa dodatnim razlogom koji je inače standardno prisutan u sadašnjim mnogobrojnim debatama; uznapredovala globalizacija ionako podrazumeva deterritorijalizaciju, kao i sužavanje polja suvereniteta za nacionalnu državu. Kulturna autonomija koja ispisuje na svoju zastavu neteritorijalnost kao princip kuca na otvorena vrata. Štaviše, može se reći da se frekventno navode upravo ovi argumenti zarad afirmisanja manjinskih autonomija: globalizacija je pomerila aspekte suvereniteta, ona je učinila granice poroznima, i upravo ove činjenice idu na ruku manjinskim zahtevima, kao i uvažavanja globalne etničke heterogenosti. Drugačije rečeno, dinamika globalizacije je vanredno pogodno tlo za razmah manjinskih autonomija (Hechter, Okamoto, 2001). Ako je samoodređivanje kao princip prodrlo u međunarodne tokove, te je ionako došlo do dekonstrukcije nedeljivog suvereniteta, onda nema razloga da se preudicira opasnost secesije.

Ali, moraćemo da komplikujemo situaciju: kritičari neteritorijalne autonomije ne razmatraju predmet iz istih pozicija. Odnosno, ne postoji nikakav jedinstveni front protiv neteritorijalne autonomije. Tako, vredi zabeležiti da je tako bitan autor u promišljanju legitimnosti manjinskih autonomija kao što je Vil Kimlika (Will Kymlicka) isto tako kritičar neteritorijalnosti i ne odustaje od toga da promovise poseban značaj kulture za njegov projekat multikulturalizma. Njegova čvrsta polazišna tačka je da je teritorijalna autonomija izdržala probu vremena na Zapadu; (npr. Kymlicka, 1995; 2001), odnosno nije podgrejavala niti nasilje niti secesiju. On je ubeđen da je teritorijalna autonomija smanjila napetosti i pri tome kombinuje promociju teritorijalne autonomije sa ukazivanjem na konstitutivni značaj kulture. Shodno tome, nema razloga da se isti princip ne primenjuje i u Istočnoj Evropi. Drugačije rečeno, Renerova apoteoza kulturne autonomije kao neteritorijalne se ne može opravdati, nego je treba uzeti u obzir tek kao jedan vredan pristup, ali koji

nema opštu snagu. U svakom slučaju, neteritorijalnost kao osnov autonomije nema nikakvu inherentnu vrednost. Kimlika čak vidi izvesnu vrstu „hipokrizije” u tome što se zapadni modeli kolektivne organizacije života svesrdno predlažu za Istočnu Evropu, ali se istovremeno odustaje od afirmisanja teritorijalnog aranžmana etničke autonomije. Kulturna autonomija u neteritorijalnom ključu za njega je iznuđeni ishod za stanovnike Istočne Evrope posle skidanja teritorijalnih autonomija sa dnevnog reda. Umesto postavljanja celokupnog problema na refleksivni nivo liberalne demokratije, došlo je do umotavanja manjinskog pitanja u bezbednosni kontekst, što je samo loše ponavljanje onih rešenja koja su nekada već postojala. Kimlika očekuje da će sa uznapredovanjem evropskih integracija manjine u Istočnoj Evropi i to logikom imitacije sve više zahtevati teritorijalna rešenja za svoje probleme. To ne znači da kanadski teoretičar ne vidi takve situacije gde je neteritorijalna autonomija neophodna; primera radi, za izuzetno disperzovane Rome neteritorijalni režim autonomije je adekvatan (Klímová, 2005). Kimlika ipak smatra da je neteritorijalni režim neadekvatan u odnosu na opasnosti asimilacije, jer mora da postoji dovoljno snažna teritorijalna solucija protiv asimilacija koja čak i ne mora da bude intencionalna, nego može da proizilazi iz homogenizirajućih tendencija moderniteta. On odbacuje i čest protivargument da teritorijalna rešenja nisu sprovodljiva na Istoku zato što postoji veći stepen izmešanosti različitih etniciteta nego na Zapadu — dotična izmešanost po njemu nije uopšte veća na Istoku nego na Zapadu. Izvesno je da za njega teritorijalni aranžmani predstavljaju pravilo, a neteritorijalni aranžmani pomoćna rešenja.

Da rezimiramo šta smo dosada rekli i da navedemo neke komentare. Počev od Karla Renera postoji predlog za neteritorijalne aranžmane; doduše, odgovarajuće opcije su nuđene u dinastijskom kontekstu i, usled ishoda Prvog svetskog rata, predlozi su ostali bez uspeha. Neteritorijalni aranžmani su tematizovani sporadično u akademskoj sferi u sedamdesetim i u osamdesetim godinama XX veka, ali do zahuktavanja rasprava i do intenzivnog traženja praktičnih rešenja dolazilo je u devedesetim godinama. Može se tvrditi da su razlozi koji su to uslovljavali ili ubrzavali: a) tranzicija bivših socijalističkih zemalja, b) ratovi posle raspada Jugoslavije.

Neteritorijalni aranžmani se odista zasnivaju na poimanju samouprave na osnovu pojma kulture, rizikujući da barataju sa

pojmom koji je teško prevodiv na pravne staze i koji sadrži semantičku heterogenost. U sledećem delu ćemo dodatno komplikovati raspravu o kulturi u sklopovima koji su određujući i za današnje poimanje manjinske autonomije, naime globalizacije. Interesantno, i pristalice neteritorijalne autonomije i kritičari pozdravljaju nadolazak globalizacijskih procesa, ali iz suprotnih pozicija. *Prvi*, odnosno pristalice neteritorijalnih aranžmana, pozitivno se odnose prema globalizaciji jer ona otkriva asimetrije koje su inače ugrađene između različitih etničkih grupa; istovremeno misle da globalizacija stvara kompleksnost koju treba (da progovorimo određenim terminima iz društvenih nauka) da redukujemo. Shodno tome, neteritorijalni princip sa favorizovanjem kulture je upravo reduktor preterane složenosti globalizacije, tačnije, globalne ekspanzije heterogenosti. On je normativno načelo za sve, pa tako i za raspršene etničke grupe koje posredstvom kolektivnih prava na kulturnu dinamiku (na osnovu autonomnosti) obezbeđuju sebi poziciju jednakosti.

I *proponenti teritorijalnih aranžmana* pozitivno ocenjuju globalizaciju kao teren gde se jasnije uočavaju konstitutivne etničke razlike. Neki misle da teritorijalne demarkacije predstavljaju transparentnije kriterijume nego što je to pojam većito netransparentne kulture (koji ionako pretilo da bude riznica „grupizma“, dakle, nereflektovano razumevanog i esencijalističkog pojma kolektivne subjektivnosti; kad god se pomalja neki kulturni konflikt iza njega ne stoje „etničke grupe“ koliko „etničke organizacije“ (Brubaker, 2002). Drugi, međutim, kao Kimlika ne strahuju od takvog ishoda, nego smatraju da je poželjno istrajno uvažavati konstitutivni pojam kulture. Štaviše, naglašavajući da princip pravednosti nalaže uvažavanje teritorijalnog principa koji ima dugu tradiciju na Zapadu, Kimlika, liberal, smatra da je moguća normativna kombinacija između teritorijalnosti i kulture (koju on definiše pomoću intergeneracijskih veza, teritorije na kojoj se javlja zajedničko deljenje istorije i jezika) bez opasnosti za integritet jedne multinacionalne zemlje. Prema tome, implicitno se može reći da i on kritikuje kulturnu autonomiju bez teritorijalne podloge, te tvrdi da se kultura bez teritorijalne usidrenosti ne može nikad dovoljno operacionalizovati u cilju adekvatne zaštite manjina.

Srbija je, svakako, pošla putem neteritorijalnih aranžmana: doduše, određene manjine (npr. mađarska) su u određenim trenucima izašle sa predlogom teritorijalnih rešenja (ili su razmatrale

teritorijalno rešenje uz personalne i funkcionalne forme autonomije), ali isti pokušaji su se ili ugasili ili su barem izgubili retoričku snagu u argumentaciji odgovarajućih stranaka, tako da se uopšte i ne čuju u javnosti (vidi npr. tokove istih zahteva od strane mađarske manjine u prvoj deceniji XXI veka: Autonomija, 2008; Marton, 2005). U sadašnjem trenutku manjinske partije i nacionalni saveti bi uz demografski oslabljene manjine (zbog ekonomske migracije) ionako teško mogle da operacionalizuju takve zahteve. Najverovatnije je da je demografsko osipanje uticalo i na odustanak od nekadašnjih teritorijalnih zahteva, mada, razume se, to nije i jedini razlog. Samim tim, upućeni smo da detaljnije tematizujemo problematiku kulture kao legitimacijske osnove za neteritorijalnu autonomiju. Štaviše, ne možemo biti indiferentni prema kritici kulturno sazidane autonomije bez teritorijalne fiksiranosti. Da li takve kritike mogu makar da nam pomažu u promišljanju scene autonomije u Srbiji? Da li time stičemo više znanja o našoj situaciji? Da li nam mogu ponuditi neke polazišne tačke za korekcije postojećeg stanja?

### **Globalni *Leitkultur*?**

Postoje snažni normativni argumenti za doslednu, odvažnu kritiku reduktivnog pojma kulture koji homogenizuje, unosi elemente uniformnosti, te ne dozvoljava nastanak unutrašnjeg disidentstva. Iskustvo plauzibilno pokazuje da u manjinskim kulturama postoje heterogeni glasovi koji se spore sa dominantnim obrascima. Isto tako je moguće normativnim argumentima brzo dokazati da nijedna kultura (ma kako je objašnjavamo) ne može da se odvoji od nepredvidljivog susreta/komunikacije sa drugim kulturama i da je svako ispisivanje granica između kultura tek relativnog karaktera, odnosno da ograde koje su postavljene, obodi koji se instaliraju jesu istorijski proizvodi koji traže preispitivanje. Jedva da je potrebno posebno isticati da oni koji mapiraju kulturu na osnovu čvrsto omeđenih granica koče i individualnu i kolektivnu emancipaciju. Ali, problemi sa kulturom se ne zaustavljaju ovde, nego se moramo uputiti i nekim drugim pravcima da uvidimo svu složenost kulture u današnjoj epohi.

Želimo to pokazati posredstvom *Leitkultur*. Dotični pojam podrazumeva izvesnu vrstu hegemonije, kulturu koja ima vodeću

ulogu među drugim kulturama. Izvesno, klasično poimanje nacionalne države odgovara ovom pojmu, jer ona upravo prezentuje nacionalni *Leitkultur*. Po tome, postoji većina čija je kultura impregnirana u državni ansambl, te njegov nastup odražava većinske kulturne matrice. Ali, kako je to i dosad izvedeno, otvaranje prema etničkoj različitosti se upravo razvijalo u cilju razlaganja takvog razumevanja kulture.

Pomenuti pojam se inače pojavio kao izjava sa performativnom snagom povodom poznate scene kada je Angela Merkel uz neke druge zapadne političare proglasila kraj multikulturalizma. *Leitkultur* versus *multikultur*. I bez obzira kako ćemo ocenjivati situaciju (pokušavali smo to staviti u kontekst i objasniti: Lošonc, 2013, 2015), isti gest se našao na istom nivou sa različitim atacima na kulturu kao osnovicu različitosti. Naime, bezbroj primedbi je izrečeno na račun politike koja pledira za etničku različitost. Tako se kazalo da ona podriva koheziju društva, kristalizuje etničke demarkacione linije, doprinosi oposebnjenju koje klizi ka samozatvaranju, odnosno kultura je tek izgovor, ona je alibi za raspodelu resursa i, najzad, uništava spone solidarnosti. Dotični gest o proglašenju multikulturalizma je bio izazvan različitim događajima, no najbitnije da je prizivao snagu *Leitkultur* spram određenih regresivnih kretanja.

Ali, i kod ovog gesta se pojavljuje momenat koji komplikuje približavanje fenomenu kulture, naime, splet između politike i ekonomije, splet koji nikad ne dozvoljava da tretiramo purifikovanu kulturu, tako i u slučaju svih naracija o multikulturalizmu. No nemačka kancelarka (BBC, 2011; Lošonc, 2012) je, prizivajući problematične efekte obitavanja stranih radnika, za nemačke prilike upravo to uradila: projicirala je jednu sliku, inscenirala je povodom turskih stranih radnika konstelaciju u kojoj postoji samo kulturna konfrontacija, to jest konfrontiraju se nespojiva značenja različitih kultura, sukob religijskih obrazaca koji se redukuju na kulturna značenja (o tome koji problemi nastaju na osnovu redukcije religije na kulturu: Balibar, 2012). Time je namerno ili nenamerno potisnula ekonomska/politička značenja koja uviru u kulturne obrasce: svojevremeno je sporazum povodom turskih radnika ionako nastao iz ekonomskih razloga i to intenzivnom komunikacijom vladajućih klasa u Zapadnoj Nemačkoj i Turskoj, realizujući obostrani interes, naime, interes jeftine radne snage za kapital u Zapadnoj Nemačkoj i interes na drugoj

strani za radnike koji se vraćaju sa stečenim kumulativnim znanjem i iskustvom (Yücel, 2010).

Prema tome, konstelaciju ne možemo obuhvatiti insistiranjem na očišćenju kulture, odnosno *kultura nikada nije samo kultura* nego su u njoj involvirana i značenja ekonomije/politike. „Kultura” je podložna ideologizaciji ukoliko sažima u sebi intenciju purifikacije, i to kako vidimo u dvostrukom smislu: a) u odnosu na „druge” kulture, b) u odnosu na „ne-kulturne”, tobože spoljašnje momente. Nismo u mogućnosti da jednom za svagda ukinemo mogućnost odveć reduktivnog tumačenja kulture; ni zakoni to ne mogu zaustaviti. Etničke-nacionalne kolektivne subjektivnosti su utisnute u istorijske konstelacije koje su određene dinamikom podele rada, kretanjem globalne radne snage, pritiscima i prinudama svetskog tržišta, simboličkim i socioekonomskim tendencijama.

*Ovo nije iskaz koji bi mogao da važi samo za ovde ispričani slučaj: naprotiv, po nama, ovo je iskaz koji pogađa i scenu manjinskih autonomija u Srbiji, to jest relacije/interferencije koje se uspostavljaju između manjina i većina (ne slučajno i jedno i drugo pišemo u pluralu; ne postoji samo jedna većina).* I tvrdnju da se etnički sukobi pomalaju kao „nusprodukti socioekonomskih pritisaka” (Balibar) možemo uopštiti u smislu toga da „etničke relacije”, reprezentacija drugih kultura, cirkulacija značenja između kultura uvek moraju da se situiraju u perspektivi istih pritisaka koji su u sadašnjem stanju sveta i globalni i regionalni i lokalni ili, ako tako hoćemo, globalo-regionalno-lokalni. Tako, umesto insistiranja na međukulturnim iskrama povodom *Gastarbeiters*, trebalo je sprovesti analizu koja je dovoljno senzitivna na pomenute pritiske i ne istrajava na pojednostavljenom značenju kulturnih drugosti.

Iskustvo kulturnih alteriteta se uvek upisuje i u sfere ekonomskih odnosa. Normativno, ovaj iskaz se sreće sa zahtevom za jednakim ekonomskim mogućnostima, ali istovremeno otvara kompleksnu perspektivu u koju su involvirani mnogobrojni odnosi. Sećamo se da su proponenti kulturne autonomije izrazili nadu da će izvojevana autonomija eliminisati strahove manjina i samim tim doprineti tome da se omogućava i razvoj unutrašnjeg raslojavanja, odnosno dekonstrukcija autoriteta na etničkim osnovama. Međutim, čak i ako ocenjujemo ove naznake kao relevantne, strahovi u modernitetu se ne mogu lako odagnati (Bauman, 2010). Deo talasanja globalizacije je pojačana ekonomska migracija svih etniciteta i u



Srbiji i u Istočnoj Evropi, no s obzirom na demografsko stanje manjina, u njihovom slučaju ista tendencija priziva alarmantne tonove, ali i nove strahove od demografskog osipanja. Nisu svi strahovi uslovljeni samo političkim pritiscima većina, nego se oni, kao što ova tek ovlaš naznačena tendencija pokazuje, hrane i anonimnim pritiscima svetskog tržišta.

Drugim rečima, želimo li ozbiljno razmišljati o manjinama, o njihovim šansama za opstanak, onda treba ići s one strane negiranja diskriminacije kao spoljnog pritiska koji onemogućava samopotvrđivanja manjina. Ono što su različiti tumači pokušavali nazvati „politikom multikulturalizma” seže mnogo dalje od sankcionisanja diskriminacije — to bi predstavljalo tek istrajavanje na osnovu negativne slobode ne obazirući se na realne socioekonomske kapacitete manjina da se izборе sa strukturalnim zakonitostima i izazovima moderne/kapitalističke ekonomije. Pri tome, privrženi smo definiciji Amartje Sena (Amartya Sen) koji određuje kapacitete (*capabilities*) kao „efektivnu slobodu” da se dostigne „dobrobit” (*well-being*) (Sen, 1990, 1992, 1993). „Politika multikulturalizma” bi morala iznova da dokaže svoju snagu i normativnu opravdanost u istorijski datim uslovima.

U kom smislu se onda može govoriti o *Leitkultur* u sadašnjoj epohi, a da pri tome uvažavamo ovde izvedene naznake? Odavno postoje različita usmerenja koja pokušavaju da normativno promisle takvu kulturu; kosmopolitizam koji cilja na planetarnu povezanost i naglašava snažan spoj lokalnog i kosmopolitkog je pregnanтни primer za to. Ali, bez obzira na izuzetnu vrednost takvih pokušaja, moramo biti svesni toga da ne postoji neki „univerzalni ljudski lek koji bi se nalazio u tome što s one strane individualnih kultura svi mi pripadamo opšteljudskoj kulturi čovečanstva” (Baba, 2004: 76). S obzirom na današnje forme ekonomizacije kolektivnog života, mogli bismo reći da je nemoguće promisliti današnju „vodeću” kulturu a da se ne obaziremo na konstitutivni status tržišnih komunikacija; odnosno tržište danas jeste pretendent za *Leitkultur* (Gabbard i Ritter, 2014: 96). U današnjim uslovima ono preuzima reprezentaciju globalnih interesa i uopšte tumačenje globalnosti. Naime, globalnost nije nikad data kategorija koliko se ona proizvodi, dakle, tržište koje se rasprostire u globalnim okvirima kroji naše razmišljanje o globalnosti. Pri tome, tržište realizuje bifurkacije u „niskoj” kulturi, ali i u „visokoj” kulturi, da se poslužimo ovom starom dihotomijom koja je odomaćena u društvenim naukama.

Pomenućemo jedan snažan primer koji pokazuje tendenciju kako tržište važi kao regulator i okvir kulturnog očitovanja. U poslednjoj deceniji je tzv. brendiranje nacije, promovisanje nacije kao tržišne kategorije na svetskom tržištu, dospelo u orbitu društvenih nauka, naročito u nekim disciplinama (Kaneva, 2011; Moilanen i Rainisto). Time nastaje izvesna „komodifikacija“ identiteta, odnosno stvaranje „kompetitivnih identiteta“, to jest identiteta koji se takmiče na svetskom tržištu. Za neke tumače ovakve tendencije demistifikuju sankrosanktnost nacije pretvarajući je u tržišnu kategoriju; tako pristalice nedeljivog nacionalnog suvereniteta sa iznenađenjem primećuju da i takve zemlje koje inače prednjače u ponovnom privajanju nacionalnog suvereniteta, kao što je Turska, jesu u simbiozi sa „kompetitivnim momentima neoliberalizma“: i tako se prezentuje nacija kao robni znak među robnim znacima za razmenske akte u „neoliberalnom“ univerzumu (Lošonc, 2020, za Tursku, Madra, 2017). No, ukoliko se „brendira“ nacija (ili etnički zasnovana kultura), onda se postavlja neizbežno pitanje: da li se time instrumentalizuju komunalni horizonti?

Ovo što smo dosada izveli je potpuno u skladu sa naznakom o tržištu kao ozbiljnom kandidatu za *Leitkultur*, kao i sa dijagnozom koja se lako može potvrditi da su poslednje decenije obeležene snažnom ekonomizacijom koja je transformisala kako socijalnu strukturu, tako i samorazumevanje. U akademskoj literaturi se čak može naći mišljenje da je neoliberalizam, koji važi kao reporna tačka za iste promene, izmenio i sam predmet razmišljanja. Povodom toga neki tumači izražavaju bojazan da „neoliberalizam“ (koristimo termin na osnovu konvencije) razara socijalne veze (Lane, 2011; James, 2013), da oslabljuje i matrice zajedništva, razarajući elemente solidarnosti, što podrazumeva i komunalitet etničkih zajednica (Magord, 2008). Zapravo, ako polazimo od činjenice da su manjinski entiteti khrki, da su specifično izloženi kontingentnim aspektima svetskog tržišta rada ili robe, onda se ovakva upozorenja nikako ne mogu odbaciti. Ako bismo obrnuli smer argumentacije, onda bismo mogli primetiti da su i određeni akteri koji se definišu kao „neoliberalni“ atakovali na multikulturalizam kao na recidiv države blagostanja, odnosno na režim koji podstiče neopravdane oblike državne intervencije (Kim, 2010, Kymlicka, 2012). To bi isto podrazumevalo da dominantna orijentacija u poslednjim decenijama drži da je politika priznanja/podupiranja neprihvatljiva jer šteti neograničenom

strujanju tržišnih momenata, odnosno multikulturalna politika oslabljuje tržišnu racionalnost.

Međutim, kao što naš primer sa nacionalnim brendiranjem pokazuje, situacija nije jednoznačna nego je određena mnogobrojnim protivrečnim tendencijama. Naveli smo da su i pristalice teritorijalne i neteritorijalne autonomije makar deklarativno pozdravljali globalizaciju kao domen u kojem se istovremeno otkrivaju neravnopravnosti i u kojem se javljaju mogućnosti za transformaciju negativnih stanja povodom statusa i priznatosti etničkih manjina. Interesantno je da akteri isti fenomen pozitivno ocenjuju, ali iz različitih uglova. Proponentima neteritorijalne autonomije globalizacija može da posluži kao legitimacijska podrška, jer globalizacija podstiče deteritorijalizaciju u različitim formama: to čak podrazumeva da se bilo ko može naći u manjinskom položaju, nezavisno od svoje teritorijalne fiksiranosti, prema tome virtuelno svakome je stalo do toga da opravdava načela neteritorijalne autonomije. Za razliku od njih, reprezentanti druge struje smatraju pre nagljenim slavljenje deteritorijalizacije; etničke zajednice, bez obzira kako se pozicioniraju, jesu mahom teritorijalno fiksirane i one se mogu vezivati za dijalektiku deteritorijalizacije i reteritorijalizacije. Drugačije rečeno, globalizacija podrazumeva cirkulaciju različitosti i samim tim i intenzivniju percepciju etničkih različitosti koje još uvek imaju teritorijalnu afilijaciju.

Kako komentarisati raspravu na osnovu novih argumenata? Možemo izveštavati o pozitivnoj korelaciji između proširivanja globalizacije i eliminacije određenih oblika diskriminacije koji su ranije pogađali različite manjine u svetu (Chaitanya, 2008). Primetno je i to da se koristi sintagma „neoliberalni multikulturalizam“ (Melamed, 2006), što nagoveštava da postoje sinteze, čak i pozitivne povratne sprege između „neoliberalizma“ i „multikulturalizma“. Ovde već pominjani Kimlika isto tako koristi pojam „neoliberalni multikulturalizam“ (2013); on pokazuje jedan istorijski luk koji se proteže od „socijalnog“ do „neoliberalnog multikulturalizma“, čak tvrdi da su međunarodne institucije koje promovišu neoliberalizam (Svetska banka, OECD itd.) istovremeno i opetovani promoteri multikulturalizma, što onemogućava da prebrzo sudimo.

Kanadski teoretičar ipak ne dozvoljava da se to pogrešno razume i kategorično kritikuje „Beneton-multikulturalizam“ koji glorifikuje mobilnost i diverzifikaciju i to na račun solidarnosti. On veruje

da etnička komunalnost može da bude tržišni ulog, ali istovremeno i izvor „socijalnog kapitala“, što podrazumeva da je komunalitet kao medijum interpersonalnog poverenja osnov za povoljno tržišno pozicioniranje. Ukoliko postoji dovoljno snažna institucionalna podloga etničke autonomije, onda možemo očekivati da neoliberalizam sa preferiranjem bezrezervne kompetitivnosti neće slomiti unutrašnju strukturu iste autonomije — Kimlika vidi mnogobrojne primere kada neka etnička zajednica uspešno razrešava napetost između demokratski sazdanе etničke komunalnosti i pozicije tržišnog aktera koji se bori da bi opstao na volatilnom svetskom tržištu (Kymlicka, 2015). Trebalo bi dodati da divljenja dostojna i istrajna argumentacija Kimlike uvek računa na liberalni nacionalizam kao potku solidarnosti, to jest na liberalni nacionalizam koji se neprestano dopunjava politikom multikulturalizma. Njemu je potreban argument nacionalizma, koji je za mnoge, kao što dobro znamo, već davno kompromitovan, da bi sačuvao izvore solidarnosti koji za njega nisu presahnuli čak ni u kasnom kapitalizmu; istovremeno, njemu je potreban i suplement, to jest politika multikulturalnosti da bi poslužila kao balans-brana spram pada nacionalizma u ekskluzivizam. Najzad, on koji odbacuje orijentaciju postnacionalnosti, na osnovu liberalno tumačenog nacionalizma afirmiše teritorijalnu komponentu i na osnovu toga i preferira teritorijalni oblik autonomije, i to istorijski (zapadna praksa kao istorijski orijentir) i normativno (pravednost).

Ali raspravljanje svega toga bi nas odvelo na daleke staze, što ovde nije moguće. Jedino moramo primetiti da se situacija danas dodatno komplikuje, dobijamo novu nepreglednost. Naime, globalizacija (u „neoliberalnom“ ključu) nije nepovratna, niti ona pokazuje neokrnjeni kontinuitet. Takvi događaji kao Bregzit ili predsednikovanje Donalda Trampa (Trump) u SAD realizovani su u perspektivi „povraćaja nacionalnog suvereniteta“ (Nölke, 2017). Ali, bilo bi netačno ako bi se ovakve intencije dekonstrukcije globalizacije pripisivale samo jednoj političkoj strani i ako bi na osnovu toga izrekli bezrezervnu negativnu ocenu; naprotiv, postojeće forme globalizacije su izložene kritici iz različitih uglova (Mitchell & Fazi, 2017). I zasada ne vidimo sve moguće posledice ovih događaja i stremljenja u odnosu na politike multikulturalnosti.

Nama je ipak najbitnija Kimlikina kritika one forme „neoliberalnog multikulturalizma“ koja redukuje etničke kulturne matrice na elemente u kontekstu svetskog kretanja tržišne robe i

projektuje državu koja stabilizuje granice između etniciteta u formi „neoliberalnog” inženjeringa. Ne moramo se složiti sa svim aspektima njegove argumentacije da bismo uvažavali ovu dimenziju do koje bismo inače mogli doći i drugim putem u odnosu na kanadskog autora. Jer, solidarnost je nadasve „retki” resurs danas, „neoliberalizovana” konkurencija (koja zapravo samo posreduje strukturalne pritiske) odista zna da „destruktuirati” i intra- i interesničke veze. To jeste pouka koju moramo duboko uvažavati i u Srbiji ukoliko ne želimo da budemo zarobljenici kulturalizma koji je inače toliko jako prisutan u mnogim raspravama o multikulturalnosti. Politika multikulturalnosti nije moguća bez dijalektike solidarnosti i postojećih uslova. Inače dobijamo samo opoziciju između socijalne pravde i politike u ime multikulturalnosti. Multikulturalizam je rođen u šezdesetim godinama XX veka sa usponom socijalnih pokreta koji su tražili proširivanje građanskih prava; kao državna praksa on je imao socijaldemokratsko (ili po nekima „socijalno-liberalno”) obeležje, što je bilo čest predmet kritike „neoliberalnih” poimanja. Danas je, međutim, on osuđen da oscilira između socijalno-liberalne i neoliberalne varijante.

Kimlika nudi neke perspektive koje omogućavaju refleksivnost s one strane kulturalizma koji je slep za kompleksnost. I to je jedan od najboljih aspekata njegove misli. Moguće je da on preceňuje resurse/mogućnosti odbrane etničkih grupa spram „neoliberalne” komodifikacije. On veruje u „progresivni nacionalizam” i, da ponovimo, to je za njega i ključ za bravu, odnosno, za dilemu „teritorijalna i neteritorijalna autonomija”.

Mi, koji smo usled kontingentnih ishoda istorije odmaknuti u odnosu na teritorijalne aranžmane, moramo razmišljati na osnovu čega bi postojala solidarnost između većina i manjina ili između manjina. Odnosno, moramo ponuditi i teorijski i praktično dovoljno koherentnu orijentaciju koja legitimizuje solidarnost u oskudnim vremenima. Po nama, to je linija kretanja koja bi trebalo da nas vodi prema raspravi zašto se multikulturalizam ustalio sa „segregativnim” obeležjima koja inače ne pogađaju samo relacije između manjina i većina, nego i unutrašnje odnose u okvirima manjina. Kvalitet manjinske autonomije je ipak presek kompleksnih makrodruštvenih tendencija.

## LITERATURA

- Autonomija, <https://www.autonomija.info/pastor-ne-odustajemo-od-teritorijalne-autonomije.html> (pristupljeno 5. maja 2020)
- Арон, Р. (1997). *Демократија и Шојалистаризам*. Нови Сад, Сремски Карловци: Издавачка књижарница Зорана Стојановића.
- Baba, H. (2004). *Smeštanje kulture*. Beograd: Beogradski krug.
- Balibar, É. (2012). *Saeculum, Culture, religion, idéologie*. Paris: Galilée.
- Bauman, Z. (2010). *Fluidni strah*. Novi Sad: Mediteran.
- Bašić, G., & Pajvančić, M. (2015). *Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti*. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta.
- Башић, Г. (2019). „Културна аутономија“ националних мањина у Републици Србији. У Т. Варади (Ур.) *Права националних мањина у усјавнојравном сисјему Републике Србије* (стр. 29–42). Београд: САНУ.
- BBC News (2010). Merkel Says German Multicultural Society Has Failed. <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11559451> (pristupljeno 8. maja 2020)
- Bowring, B. (2005). Burial and resurrection: Karl Renner's controversial influence on the 'National Question' in Russia. In E. Nimni (Ed.) *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (pp. 191–206). Abingdon: Routledge.
- Brubaker, R. (2002). Ethnicity without Groups. *European Journal of Sociology*, 43, 163–189.
- Coakley, J. (1994). Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-territorial Autonomy. *International Political Science Review*, 15 (3), 297–314.
- Coakley, J. (2016). Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy. *Ethnopolitics*, 15 (1), 14–15.
- De Villiers, B. (2012). Protecting Minorities on a Non-Territorial Basis – Recent International Developments. *Beijing Law Review*, 3 (4), 170–183.
- Decker, C. (2008). Contemporary Forms of Cultural Autonomy in Eastern Europe: recurrent problems and prospects for Improving the functioning of elected bodies of cultural autonomy. In *The Participation of Minorities in Public Life*. Series: Venice Commission. Science and Technique of Democracy No. 45. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Gabbard, D., & Ritter, S. (2014). The Market, Multiculturalism and Leitkultur: responding to Žižek's challenge. *Policy Futures in Education*, 12 (1), 93–110.
- Ђорђевић, Лј., Лончар, Ј., Милковић, Н., & Башић, Г. (2018). *Учеће националних мањина у друштвеном и политичком животу Србије*. Београд: Центар за истраживање етницитета.
- Hechter, M., & Okamoto, D. (2001). Political Consequences of Minority Group Formation. *Annual Review of Political Science*, 4, 189–215.
- James, M. (2013). Neoliberal Heritage Redress. In J. Henderson & P. Wakeham (Eds.) *Reconciling Canada: Critical Perspectives on the Culture of Redress* (31–63). Toronto: University of Toronto Press.

- Kaneva, N. (2011). Nation Branding: Toward an Agenda for Critical Research. *International Journal of Communication*, 5, 117–141.
- Kim, N.K. (2010). Revisiting New Right Citizenship Discourse in Thatcher's Britain. *Ethnicities*, 10 (2), 208–235.
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S.I. (2007). Citizen–politician linkages: an introduction. In H. Kitschelt & S.I. Wilkinson (Eds.) *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (1–50). Cambridge: Cambridge University Press.
- Klímová-Alexander, I. (2005). Prospects for Romani national cultural autonomy. In E. Nimni (Ed.) *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (106–116). London: Routledge.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2001). Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe. In W. Kymlicka & M. Opalski (Eds.) *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (131–150). Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2012). *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Kymlicka, W. (2013). *Neoliberal Multiculturalism*. <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/MWG/201314/29JanKymlickaWill.pdf> (pristupljeno 8. maja 2020)
- Lane, C. (2011). *A Company of One: Insecurity, Independence, and the New World of White-Collar Unemployment*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lijphart, A. (1991). Self-determination versus pre-determination of ethnic minorities in power-sharing systems. In D. Schneiderman (Ed.) *Language and the State: The Law and Politics of Identity, Cowansville* (153–165). Quebec: Editions Yvon Blay.
- Lošonc, A. (2013). Fear, transition and democracy in the Balkans. *Southeastern Europe*, 37 (2), 157–178.
- Lošonc, A. (2012). Kasni kapitalizam, evropeizacija, suton multikulturalizma ili nešto drugo? U A. Lošonc & D. Prole. (Ur.) *Aporije multikulturalnosti* (str. 59–82). Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Lošonc, A. (2015). Da li smo u epohi posle multikulturalizma. U D. Radosavljević, M. Keveždi & E. Vukašinić (Ur.) *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura* (str. 8–23). Novi Sad: Zavod za kulturu Vojvodine – Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine.
- Madra, Y. M. (2017). Antinomies of Globalization. *Markets, Globalization & Development Review*, 2,3,4., <http://digitalcommons.uri.edu/mgdr/vol2/iss3/4> (pristupljeno 8. maja 2020)
- Magord, A. (2008). *The Quest for Autonomy in Acadia*. Bern: Lang.

- Мартон, А. (2008). <https://iwpr.net/sr/global-voices/vojvodjanski-madjari-traze-teritorijalnu> (pristupljeno 5. maja 2020)
- McRae, K. (1975). The Principle of Territoriality and the Principle of Personality in Multilingual States. *International Journal of the Sociology of Language*, 4, 33–54.
- Melamed, J. (2006). The Spirit of Neoliberalism: Racial Liberalism to Neoliberal Multiculturalism. *Social Text*, 24 (4), 1–24.
- Mitchell, W. & Fazi, T. (2017). *Reclaiming the State A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World*. London: Pluto Press.
- Mitchell, K. (2003). Educating the National Citizen in Neoliberal Times: From the Multicultural Self to the Strategic Cosmopolitan. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 28 (4), 387–403.
- Moilanen, T., & Rainisto, S. (2009). *How to Brand Nations, Cities and Destinations: A Planning Book for Place Branding*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Nimni, E. (1999). Nationalist multiculturalism in late Imperial Austria as a critique of contemporary liberalism: the case of Bauer and Renner. *Journal of Political Ideologies*, 4 (3), 289–314.
- Nimni, E. (2007). National–Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism. *Ethnopolitics*, 6 (3), 345–364.
- Nölke, A. (2017). Brexit. Towards a new global phase of organized capitalism? *Competition & Change*, 21 (3), 230–241.
- Osipov, A. (2011). Non-territorial Autonomy and International Law. *International Community Law Review*, 13 (4), 393–411.
- Osipov, A. (2018). Can 'Non-territorial Autonomy' Serve as an Analytical Term? Between 'Thick' and 'Thin' Approaches. *International Journal on Minority and Group Rights*, 1–26.
- Parekh, B. (1991). British citizenship and cultural difference. In G. Andrews (Ed.) *Citizenship* (183–206). London: Lawrence & Wishart.
- Keveždi M., Vukašinić E., & Radosavljević D. (2015). Uvodna reč. U D. Radosavljević, M. Keveždi, & E. Vukašinić (Ur.). *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura* (3–5). Novi Sad: Zavod za kulturu Vojvodine – Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine.
- Roshwald, A. (2007). Between Balkanization and Banalization: Dilemmas of Ethno-Cultural Diversity. *Ethnopolitics*, 6 (3), 373–374.
- Safran, W. (2000). Spatial and Functional Dimensions of Autonomy: Cross-National and Theoretical Perspectives. In W. Safran & R. Maiz (Eds.) *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* (pp. 12–16). London: Routledge.
- Sen, A. (1990). Justice: means versus freedoms. *Philosophy and Public Affairs*, 19, 111–121.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. London: Clarendon Press.



- Sen, A. (1996). Freedom, capabilities and public action: a response. *Politeia*, 43 (44), 107–125.
- Roach, S. C. (2005). *Cultural Autonomy, Minority Rights, and Globalization*. Burlington: Ashgate.
- Suksi, M. (Ed.). (1998). *Autonomy: Applications and Implications*. Hague: Kluwer Law International.
- Vadlamannati, K. C. (2008). The triumph of globalization at the expense of minority discriminations? – An empirical investigation on 76 countries, 1970 – 2005, <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/11494/>, MPRA Paper No. 11494, posted 11 Nov 2008, (pristupljeno 8. maja 2020)
- Verstichel, A. (2009). *Participation, Representation and Identity: The Right of Persons Belonging to Minorities to Effective Participation in Public Affairs: Content, Justification and Limits*. Antwerpen: Intersentia.
- Yücel, D. (2010). The Turkish Germans to Whom These Racist Comments Mean Little, *Guardian*. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/sep/01/racist-comment-germany-turkish-community> (pristupljeno 8. maja 2020)

**Alpar Lošonc**

**TERRITORIALITY AND NON-TERRITORIALITY OF AUTONOMY: DILEMMAS BEYOND CULTURALISM**

---

**Abstract:**

The paper consists of three parts. Its intention is to rethink the terms of the debate on territoriality and non-territoriality related to the minority-based autonomy. In the first part, we start from the legal regulation of national councils in Serbia and register the special status of culture in the legal text. We point to the fact that this is a multifaceted term that makes it difficult to translate it into legal discourse, which allows for conflicting political interpretations of the same term. At the same time, we conclude that a solution has been accepted in Serbia that equates non-territoriality with culture. There are arguments for this orientation, but we must be aware that the notion of culture is exposed to waves of global dynamics. In the second part, taking into account global meta-frameworks, we try to rethink the

arguments for and against territorial and non-territorial solutions, emphasizing that many debates are reductive due to the narrow interpretation of culture. We pay attention to the fact that the meanings of territoriality and non-territoriality are changing, which motivates us to think in relation to the situation in Serbia. Starting from the fact that no solution is perfect, we intend to fix the conditions of the discussion with a complex coverage of appropriate dilemmas and to rethink the condition of a critical analysis of the situation in Serbia. In the third part, we criticize the narrow understanding of culture that ends in culturalism. We point out that economic/political dynamics are always inscribed in cultural relations. Starting from the exceptional importance of the market for globalization trends, we express the opinion that today's multiculturalism is destined to oscillate between the original social-liberal and neoliberal variants, which brings the notion of culture into new contexts.

**Keywords:** autonomy, national minorities, culture

**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-liste.php>

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

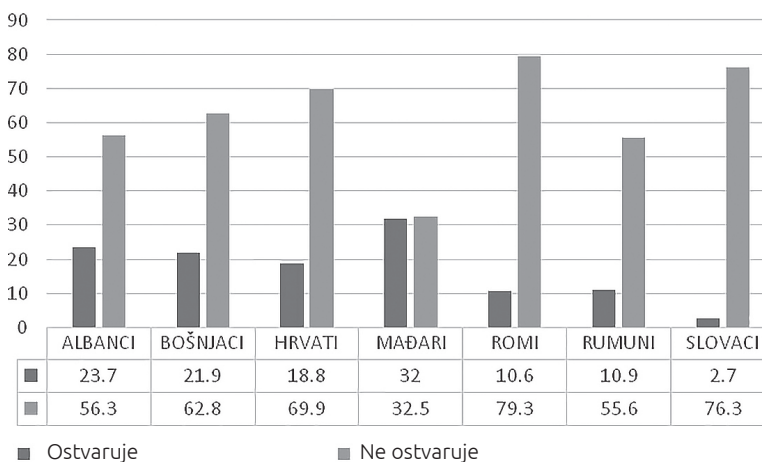


nacionalnih manjina, nešto više od 1% od ukupnog broja njihovih pripadnika popisanih 2011. godine.<sup>11</sup>

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.

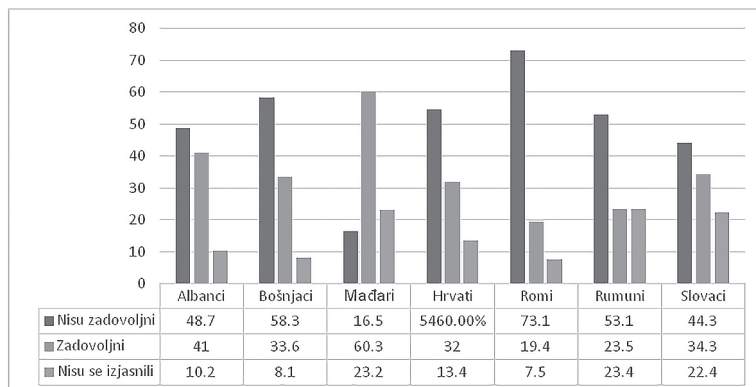
Nalazi, međutim, nisu ohrabrujući jer većina ispitanika pripadnika svih nacionalnih manjina obuhvaćenih uzorkom smatra da ne ostvaruje priznata prava na obrazovanje, kulturu, službenu upotrebu jezika i pisma i informisanje preko ili uz pomoć nacionalnih saveta. Jedino ispitanici mađarske nacionalnosti 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.

Tabela 1: 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 savezima 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 činio-ci, 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 Sremlu 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 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 ostvarivanje 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).

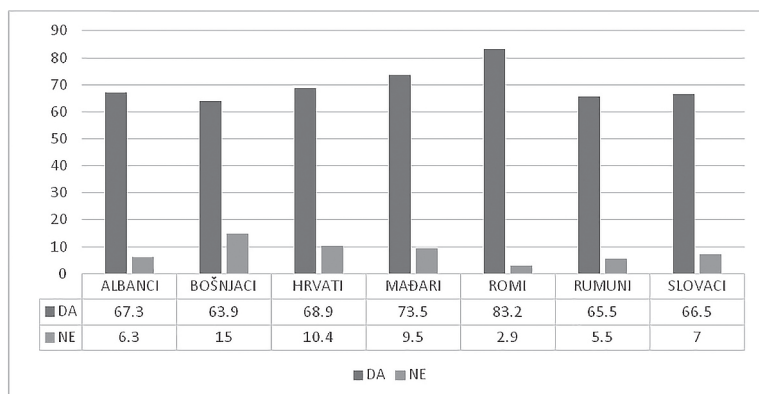
Da zaključimo: prvo, država ne samo što nije obezbedila neposredno ostvarivanje prava na zaštitu identiteta pripadnicima cincarske nacionalne manjine, već je upravnim odlukama i sudskim presudama osujetila pripadnike cincarske nacionalne manjine da to pravo ostvaruju. Međutim, moramo postaviti nekoliko 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 priželjkjuju 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 nepravično 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 pritisaka, 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

**PETAR ANTIĆ**

Doktorand na Pravnom fakultetu „Union”

[petar.antic@live.com](mailto:petar.antic@live.com)

---

## Ostvarivanje prava na manjinsku samoupravu (odlučivanje) u Srbiji

---

### Sažetak

Pravo manjina na kulturnu autonomiju nije utvrđeno kao obaveza međunarodnim pravom. Postoje potezi u tom pravcu u pojedinim evropskim instrumentima, ali bez obavezivanja ili nametanja ovog prava. S druge strane, pravo nacionalnih manjina na kulturnu autonomiju definisano je Ustavom Srbije, članom 75, koji definiše pravo nacionalnih manjina da radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma mogu izabrati svoje nacionalne savete. U skladu sa Ustavom donet je Zakon o nacionalnim savetima koji je imao za zadatak da bliže uredi pravo na manjinsku samoupravu. Međutim, nakon njegovog donošenja, deo stručne i političke javnosti u Srbiji izneo je različite kritike na njegov račun. Posebno su osporavane prevelike nadležnosti nacionalnih saveta u odnosu na javne ustanove u oblasti obrazovanja i obaveštavanja, kao i sistem neposrednog izbora saveta na osnovu posebnih biračkih spiskova pripadnika nacionalnih manjina. Pod uticajem odluke Ustavnog suda Srbije iz 2014. godine, kojom je osporeno 10 članova ovog Zakona, 20. juna 2018. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Nove izmene imale su za cilj jasnije definisanje njihovih ovlašćenja, smanjenje prekomerne politizacije i transparentniji rad nacionalnih saveta. Međutim, po mišljenju pojedinih predstavnika nacionalnih manjina, nova zakonska rešenja se i dalje ne bave ključnim pitanjima i nedovoljno preciziraju status nacionalnih saveta, što ostavlja prostor za pravne i druge nedoumice. Prema izmenama Zakona, nacionalni saveti nacionalnih manjina nisu ni udruženja građana, a ni institucije, odnosno državni organi, a od tog pitanja zavisi mnogo toga, od njihovog finansiranja, praktičnog svakodnevnog funkcionisanja, do kompetencija.

Uspostavljanjem mehanizma manjinske samouprave putem nacionalnih saveta nacionalnih manjina (u daljem tekstu: nacionalnih saveta) i organizacija njihovih izbora, bilo da su neposredni

ili putem elektorske skupštine, pojačana su očekivanja pripadnika nacionalnih manjina da njihovi izabrani predstavnici zaista utiču (odlučuju) o pitanjima koja se tiču njihovog identiteta. Međutim, u praksi se postavlja pitanje da li i koliko relevantni propisi daju mogućnost autonomije u donošenju odluka, odnosno samouprave u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma.

Da bi se odgovorilo na pitanje da li sistem manjinske samouprave u Srbiji odgovara potrebama nacionalnih manjina, ovaj rad će se baviti analizom potrebe uspostavljanja manjinske samouprave, analizom međunarodnih standarda i prava na manjinsku samoupravu, analizom domaćih propisa i mandata nacionalnih saveta u Srbiji, time da li sistem manjinske samouprave u Srbiji odgovara potrebama različitih nacionalnih manjina i, na kraju, mogućim razvojem regulative u oblasti manjinske samouprave.

*Ključne reči:* pravo na manjinsku samoupravu, mandat nacionalnih saveta, ograničenje manjinskih prava

## Potreba uspostavljanja manjinske samouprave

■ Jedan od suštinskih uslova za uspostavljanje društva sa principom jednakih prava za sve njegove članove je poštovanje svih njihovih individualnih i kolektivnih identiteta. Postoje razni kolektivni identiteti, ali onaj koji se najviše pominje i zbog kojeg su izazivani ratovi i genocid je nacionalna pripadnost.

Ljudska prava su prvi oblik odbrane od ugnjetavanja, netolerancije i predrasuda i njihova efikasnost u najvećoj meri zavisi od dobro izrađenog pravnog poretka i, do određenog stepena, dobre volje političkih lidera, posebno lidera većinske zajednice. U nedostatku takvih uslova, većinska zajednica može lako da potisne manjinsku i da ostavi po strani njena prava, kao što su pravo na jezik, religiju, kulturu, i da primeni restriktivno tumačenje propisa. Za nacionalne manjine, manjinska samouprava je drugi oblik odbrane od volje i „čudi“ većine u donošenju odluka koje se tiču zaštite prava nacionalnog kolektivnog identiteta.

Ideju da građanska država koja ne priznaje etničke razlike verno predstavlja svu populaciju koja u njoj živi, formirajući od nje

narod, treba preispitati. Takav stav, koji proističe iz shvatanja države zasnovane na socijalnom ugovoru između slobodnih i potpuno jednakih individua, ne uspeva da uzme u obzir činjenicu da ljudi nisu samo ekonomske proizvodne jedinice i održava iluziju da je državni sistem nepristrasan, sa potpuno neutralnim propisima koji se odnose na celu populaciju koja u njoj živi.

S jedne strane, Aristotel je u svom delu „Politika“ izložio da su ljudska bića političke životinje, bića koje sopstvenu ljudskost mogu realizovati samo u zajednici s drugim ljudima, a s druge strane, Tomas Hobs je u delu „Levijatan“ objasnio da je svrha države i zakona da osiguraju mir među ljudima, kako bi oni, zbog svoje nesavršene prirode, izmakli opasnosti da budu ubijeni. On dalje veruje da je čovek izraziti egoista kojim rukovodi neprikosnoveni princip samoodržanja. Ako se oba stanovišta uzmu u obzir, ljudi se mogu definisati kao društvena bića iznad svih društvenih životinja i, kao takvi, sa tendencijom da preferiraju svoju sopstvenu vrstu i da imaju strah od „drugih“, „stranaca“. U skladu s tim, neophodna je država koja uređuje odnose između pojedinaca i njihovih identiteta uključujući nacionalni identitet.

Iako je određen nivo univerzalizma omogućio progres u međunarodnim odnosima, iskustva iz Bosne, Šri Lanke ili Sudana nesporo govore da su ljudske razlike jedan od ključnih faktora ljudskog identiteta. Svaka individua je označena jezikom, religijom, moralnim načelima i kulturom svoje grupe. Jedna od fundamentalnih grešaka može biti tretiranje ovog pitanja kao iracionalnosti ili nacionalizma, negujući zabludu da moderna država može biti potpuno oslobođena od ovakvih razlika.

Ukoliko uzmemo religiju kao primer, istina je da država u velikoj meri može biti sekularna i da formalno izbegava stavljanje u bolji položaj jednu religijsku zajednicu u odnosu na druge, ali da u praksi daje više prava većinskoj religijskoj zajednici. Na primer, proslava školske slave Sveti Sava u Srbiji ili slave Grada Beograda. Ova praksa sa gledišta većinske populacije nije diskriminatorsna, ali sa gledišta građanina Beograda manjinske populacije jeste.

Pominjanje samo srpskog naroda u Ustavu Srbije već stavlja u nejednak položaj druge nacionalne zajednice. U odluci o proglašenju Ustava Srbije, u kojoj prema popisu stanovništva iz 2011. godine nacionalne manjine čine oko 13% stanovništva, stoji da se on proglašava polazeći od državne tradicije srpskog naroda i ravnopravnosti svih građana i etničkih zajednica u Srbiji. Republika Srbija se u prvom



članu Ustava definiše kao država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama, i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.

Na ovaj način se jedna nacionalna zajednica izdvaja u odnosu na druge, što može voditi tumačenju da je država Srbija država srpskog naroda, a građani koji su drugih etniciteta su ravnopravni kao građani ali ne i njihove nacionalne zajednice. S druge strane, Ustav Republike Srbije sadrži načelo zabrane diskriminacije „pred Ustavom i zakonom svi su jednaki“, koje je u suprotnosti sa duhom formulacije „država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive“ kojom se posebno izdvaja jedna nacionalna zajednica.

Nakon pada komunizma veliki broj istočnoevropskih država koje su u svojim ustavima kao nosioce suverenosti imale radničku klasu zamijenile su je sa narodom, uz priznavanje prava nacionalnih manjina. Uočeno je da se stabilnost može postići zaštitom ravnopravnosti i priznavanjem prava i sloboda nacionalnih manjina, ali je s druge strane i dalje zadržano posebno isticanje i priznavanje prava većinske nacionalne zajednice. U takvim uslovima potencijalnog sukoba koncepta nacionalne države sa načelom ravnopravnosti, posebno je važno jasno definisanje prava nacionalnih manjina kako ne bi bile proizvod tumačenja institucija u kojima odluku donose predstavnici većinske nacionalne zajednice. U tom pogledu sve veći značaj dobijaju kolektivna prava kojima se nastoji da se pripadnicima nacionalnih manjina omogući da sami odlučuju ili da delotvorno učestvuju u donošenju opštih i pojedinačnih akata vlasti koji se tiču njihovog nacionalnog identiteta.

### **Analiza međunarodnih standarda ljudskih prava koji se odnose na manjinsku samoupravu**

Pravo na manjinsko samoupravu nije definisano međunarodnim ugovornim pravom, ali se može sagledati kroz pravo na samoopredeljenje. Pravo na samoopredeljenje potvrđeno je Poveljom Ujedinjenih nacija, definisano u više međunarodnih pravnih instrumenata, priznato kao princip običajnog međunarodnog prava i čak priznato kao „*ius cogens*“, peremptorna norma.

Pravo na samoopredeljenje je navedeno u oba pakta Ujedinjenih nacija o ljudskim pravima, Međunarodnom paktu o

građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu: PPGPP) i Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (u daljem tekstu: MPESKP) kao pravo na slobodno određivanje sopstvenog političkog položaja i slobodnog sprovođenja svog privrednog, društvenog i kulturnog razvoja.

U političkom diskursu pravo na samoopredeljenje se tumači kao pravo na nezavisnost. Ovaj koncept je bio povezan sa kontekstom dekolonizacije kao procesom uklanjanja strane vlasti, koje je bilo u sukobu sa uživanjem prava na samoopredeljenje. Zapravo, dekolonizacija je bila odgovarajući lek u okolnostima kada je teritorijom vladala druga država. Međutim, treba razlikovati suštinu prava na samoopredeljenje od samoopredeljenja u kontekstu dekolonizacije. Stoga međunarodni, regionalni i nacionalni sudovi tumačili su koncept samoopredeljenja kao pravo manjina i starosedelaca na učešće u odlučivanju, a u odgovarajućim slučajevima i kao pravo na autonomiju. Dakle, Konvencija Međunarodne organizacije rada o starosedelačkim i plemenskim narodima (br. 169) od 1989. godine, priznala je „težnje ovih naroda da izvršavaju kontrolu nad sopstvenim institucijama, načinima života i ekonomskim razvojem, te da održavaju i razvijaju svoj identitet, jezike i religije u okviru država u kojima žive”.<sup>1</sup> Deklaracija o pravima starosedelačkih naroda, usvojena 2008. godine, ima opsežan pristup pravu na samoopredeljenje izražavajući da „domorodački narodi, vršeći svoje pravo na samoopredeljenje, imaju pravo na autonomiju ili samoupravu u pitanjima koja se tiču njihove internih i lokalnih poslova, kao i načine i sredstva za finansiranje njihovih autonomnih funkcija”. Dok je za starosedeoce UN-ov okvir prihvatio da prizna pravo na samoopredeljenje, zaštita nacionalnih manjina bila je različita.

Zbog nevoljnosti među državama članicama UN da razvijaju kolektivnu zaštitu manjina, suština prava na samoopredeljenje u odnosu na manjine postignuta je uglavnom kroz interpretacije standarda UN o političkom učešću. UN pristupa samo pojedincima kao pripadnicima manjinskih grupa, a ne grupama kao korisnicima ljudskih prava.

Član 27 MPGPP sadrži pravno obavezujuću odredbu prema kojoj se pripadnicima manjina ne sme uskratiti pravo da, u zajednici

<sup>1</sup> [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169) (posećeno 3. maja 2020. godine).

s drugim članovima svoje grupe, imaju svoj sopstveni kulturni život, da ispovedaju svoju sopstvenu veroispovest i obavljaju verske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik.

Komiteet za ljudska prava je u Opštem komentaru 23 izrazio da su države dužne da preuzmu pozitivne akcije kako bi osigurale efikasno učešće pripadnika manjinskih zajednica u odlukama koje na njih utiču. Nakon ove interpretacije usledila je Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina (1992) koja, iako ne određuje pravo manjine na samoopredeljenje, navodi da pripadnici manjina imaju pravo da efikasno učestvuju u odlukama na nacionalnom i, prema potrebi, regionalnom nivou koji se odnosi na manjinu kojoj pripadaju ili regiona u kojima žive na način koji je u skladu sa zakonom.<sup>2</sup> Iako se grupna prava ne priznaju, države imaju obavezu da zaštite članove da promovišu svoje učešće u javnom životu.

S druge strane, iako je UN sistem odbio da zaštiti direktno kolektivna prava u slučaju kršenja međunarodnih ljudskih prava, u praksi je bilo slučajeva kada su se kolektivna prava zaštitila ovlašćenjem pojedinaca da predstavljaju grupu ili dodeljivanjem prava *locus standi* da podnesu zahtev kao žrtve (Gilbert, 2011; 37). Komiteet za ljudska prava izneo je u slučaju Apirana Mahuike da pravo na samoopredeljenje, definisano u članu 1 MPGPP, može biti relevantno u tumačenju drugih prava definisanih Paktom, a posebno prava pripadnika manjina definisanih u članu 27 MPGPP.<sup>3</sup>

Potezi ka direktnom definisanju prava manjina na samoupravu postoje u nekim evropskim instrumentima, ali bez njihovog nametanja. Iako Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina ne sadrži odredbe kojima se države obavezuju da obezbede prava manjine na samoupravu, njen Savetodavni komiteet je u proceni teritorijalnih i neteritorijalnih rešenja manjinske samouprave istakao da oba oblika daju pozitivan doprinos političkom učešću manjina.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> General Assembly, Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, resolution 47/135 (18 December 1992)

<sup>3</sup> Apirana Mahuika et al. v. New Zealand, Communication No. 547/1993, UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993 (2003), paragraph 9.2.

<sup>4</sup> First Opinion on Finland, ACFC/INF/OP/II(206)003 paras 46–7, First Opinion on Denmark, ACFC/INF/OP/I(2001)005, para 36, First Opinion on Hungary ACFC/INF/OP/I(2001)04, para 46–7, First Opinion on Italy ACFC/INF/OP/I(2002)007, paras 61–2, First Opinion on Slovenia, ACFC/INF/OP/I(2001)005, paras 69.

Preporuke iz Lunda su najnapredniji međunarodni dokument koji podstiče pravo nacionalnih manjina na samoupravu. Članovi 14 i 15 Preporuka iz Lunda predložili su teritorijalne i neteritorijalne režime kulturne samouprave ili njihove kombinacije. Detaljnije objašnjenje svake od preporuka nalazi se u objašnjenjima koja, između ostalog, ukazuju na oblasti koje bi trebalo da budu predmet autonomije: obrazovanje, kultura, upotreba jezika manjina, religija i druga pitanja od presudnog značaja za identitet i način života nacionalnih manjina.

Teritorijalni režim kulturne samouprave podrazumeva da se javna ovlašćenja prenose na teritorijalnu jedinicu s posebnim pravnim statusom unutar države na osnovu brojnosti i tradicije pripadnika nacionalne manjine na toj teritoriji. Neteritorijalna autonomija, koja se kao koncept prvi put pominje kod austromarksista Karla Rennera i Ota Bauera (Bauer, 1907: 98–99), podrazumeva poveravanje od strane države javnim telima, koja predstavljaju nacionalnu manjinu, ustavom ili zakonom određenih nadležnosti – javnih ovlašćenja o pitanjima koje se tiču nacionalnog identiteta.

U slučaju teritorijalnog koncepta, država često na organe manjinske teritorijalne samouprave prenosi normativne i izvršne nadležnosti, a nekada i sudske. Slabost ovog modela je mogućnost jedne nacionalne manjinske zajednice da na osnovu svoje brojnosti na toj teritoriji utiče na donošenje odluka koje se ne tiču samo pitanja nacionalnog identiteta. Ovakvo rešenje ne uzima u obzir činjenicu da pripadnici nacionalnih manjina imaju i druge identitete pored nacionalnog. Teritorijalno rešavanje nacionalnih pitanja može dovesti u pitanje ravnopravnost drugih nacionalnih zajednica na tom delu teritorije, teritorijalne podele i mogućnost secesije.

U zemljama u kojima se manjinska samouprava uspostavlja u vidu asocijacija (javnih tela), one imaju svoju ulogu da mobilišu i organizuju pripadnike manjina. Ova vrsta tela mogu se osnovati na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Takva tela predstavljaju izvršne organe autonomije u kulturi manjina. Posebni propisi primenjuju se na tela manjinske samouprave koja se tiču njihovih unutrašnja organizacija, izbora i održavanja kontakata sa državnim institucijama. Ovi propisi mogu imati važan uticaj na uspeh manjinske samouprave.

Komentar Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina naglasio je važnost „da se osigura da

konsultativna tela imaju jasan pravni status, da je obavezna konsultacija utvrđena zakonom i da je njihova uključenost u procese donošenja odluka redovne i stalne prirode.<sup>5</sup> Iako se ovaj komentar Saveznog komiteta nije direktno odnosio na koncept manjinske samouprave, istakao je potrebu definisanja jasnog pravnog statusa. Dakle, uspeh manjinske samouprave zavisi od propisa kojima se utvrđuje njen pravni status i njeno funkcionisanje.

## Analiza domaćih propisa

Ustav Republike Srbije, usvojen 2006. godine, garantuje licima koja pripadaju nacionalnim manjinama individualna i kolektivna prava. Putem kolektivnih prava, direktno ili preko svojih izabranih predstavnika, pripadnici manjina učestvuju u procesu odlučivanja ili „odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom”. Ovaj najviši pravnik akt dalje garantuje da se 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. Na ovaj način, iako međunarodno ugovorno pravo ne obavezuje Srbiju na obezbeđenje prava na manjinsku samoupravu, Ustav Srbije to čini.

Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji je usvojen 2002. godine, uveden je koncept kulturne autonomije manjina prvi put u Srbiji. Nacionalni saveti nacionalnih manjina (u daljem tekstu: nacionalni saveti) su definisani kao organi samoupravljanja osnovani da predstavljaju nacionalne manjine u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma.

Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (u daljem tekstu: Zakon o nacionalnim savetima), donet 2009. godine, uredio je pravni položaj i ovlašćenja nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Ovaj zakon je bio predmet izmena i dopuna u dva navrata. Izmene i dopune Zakona iz 2014. godine su se u najvećoj meri odnosile na izborni postupak za članove nacionalnih saveta, dok su se

<sup>5</sup> Second Thematic Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs, Advisory Committee, 27 February 2008, ACFC/31/DOC (2008)001

izmene i dopune Zakona iz 2018. godine odnosile na ovlašćenja nacionalnih saveta i bližeg normativnog uređivanja pojedinih pitanja.

Od samog usvajanja ovog zakona došlo je razmimoilaženja u shvatanju prirode nacionalnih saveta zbog nejasno definisanog statusa nacionalnih saveta, što je imalo uticaja na ostvarivanje prava na samoupravu.

U prvoj verziji Zakona o nacionalnim savetima definisane su nadležnosti u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, odnos sa državnim institucijama, autonomnom pokrajinom i jedinicama lokalne samouprave, postupak izbora nacionalnih saveta, njihovo finansiranje i druga pitanja od značaja za rad nacionalnih saveta. Na osnovu ovog zakona pripadnici nacionalnih manjina biraju članove nacionalnog saveta na republičkom nivou i njihov broj može biti od 15 do 35, u zavisnosti od broja pripadnika nacionalnih manjina koje predstavljaju. Postoje dva načina izbora nacionalnih saveta, posredan preko elektora i neposredan, tajnim glasanjem pripadnika manjina koji su se upisali u poseban birački spisak prema pravilima proporcionalnog sistema. Budžet nacionalnih saveta se obezbeđuje iz budžeta Republike Srbije, budžeta autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, donacija i drugih izvora.

Ovaj zakon je regulisao pitanje opšte i pojedinačne nadležnosti u oblasti obrazovanja, kulture, javnog informisanja i službene upotrebe jezika i pisma. Definisano je pravo na samostalno odlučivanje u pojedinim pitanjima, učestvovanje u donošenju opštih i pojedinačnih akata, prava preuzimanja, delimično ili u celosti, osnivačkih prava nad ustanovama u oblasti obrazovanja i kulture od Republike Srbije, Autonomne Pokrajine Vojvodine ili jedinice lokalne samouprave.

Zbog nedorečenosti po brojnim pitanjima Zakona o nacionalnim savetima iz 2009. godine, njegova primena je došla u sukob sa brojnim drugim propisima koji nisu predvideli njegove odredbe i prava manjina na samoupravu. Posebno su osporavane nadležnosti nacionalnih saveta u odnosu na javne ustanove u oblasti obrazovanja i obaveštavanja. Reagujući na inicijative za ocenu ustavnosti Zakona o nacionalnim savetima, Ustavni sud Republike Srbije (u daljem tekstu: USS) proglasio je 2014. godine deset članova Zakona o nacionalnim savetima neustavnim, neke u celini, a neke u određenom delu.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Odluka Ustavnog suda, Sl. glasnik RS, br. 20/2014

Iste godine kada je doneta odluka USS izvršene su i prve izmene ovog zakona, ali ne u cilju usklađivanja sa ovom odlukom. Svrha izmena i dopuna ovog zakona 2014. godine bile su promene uređivanja rada nacionalnih saveta, konstituisanja nacionalnog saveta, mandatnog perioda nacionalnog saveta i ovlašćenja nacionalnog saveta u rasponu od isteka mandatnog perioda do konstituisanja novog saziva nacionalnog saveta. Ovim izmenama Republička izborna komisija postaje najviši organ za sprovođenje neposrednih izbora, dok se za sprovođenje izbora putem elektorskih skupština uvodi odbor od tri člana koje imenuje predsednik Republičke izborne komisije. Definisani su razlozi za prestanak mandata saveta, obaveze novih izbora posle prevremenog prestanka mandata saveta i uređen je upis u registar nacionalnih saveta. U cilju jačanja efikasnosti rada nacionalnih saveta uveden je nov, izvršni organ, nacionalnih saveta – izvršni odbor.

Prema članu 44 stav 1 uveden je nov uslov za obrazovanje posebnog biračkog spiska za nacionalne manjine. Uz dotadašnji uslov da je zahtev podržan overenim potpisima najmanje 5% pripadnika te nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, uvodi se dodatni uslov „ da njihov broj ne može da bude manji od 300“, zbog čega se postavlja pitanje smanjenja dostignutog nivoa ljudskih i manjinskih prava garantovanih Ustavom.

U istom članu, u stavu 5 propisano je da Ministarstvo odbija zahtev za obrazovanje posebnog biračkog spiska ako se podnosilac zahteva ne smatra nacionalnom manjinom u skladu sa zakonom ili ako zahtev nije podržao potreban broj pripadnika nacionalne manjine. U članu 2 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, nacionalna manjina je definisana kao 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. Nacionalnim manjinama se u smislu ovog zakona smatraju sve grupe državljana koje se nazivaju ili određuju kao narodi, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti, a ispunjavaju uslove iz stava 1 ovog člana.

Definisanje novih uslova u vezi sa prihvatanjem statusa nacionalnih manjina je u suprotnosti sa odredbama Ustava Republike Srbije (član 47 Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti) kojima je propisano je da je izražavanje nacionalne pripadnosti slobodno. S jedne strane, nije definisano na osnovu kog propisa se zakonodavac poziva na zakon kada Ustav definiše da je to pitanje predmet slobodne volje i u članu 18 stav 1 propisuje da se ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno primenjuju. Treba istaći da ministar nije nijednim zakonom jasno ovlašćen da procenjuje da li su ispunjeni uslovi u vezi sa svojstvom nacionalne manjine.

Drugi krug izmena Zakona o nacionalnim savetima se dogodio 2018. godine s ciljem njegovog usklađivanja sa odlukom USS iz 2014. godine. Međutim, prema mišljenju mnogih eksperata, ovim izmenama i dalje nije precizno definisan status nacionalnih saveta. U skladu sa mišljenjem Ustavnog suda, nacionalni savet je definisan kao posebno (nedržavno) telo, a „nadležnosti“ su zamenjene „ovlašćenjima“.

Pored promena spornih odredbi koje se tiču nadležnosti nacionalnih saveta, u skladu sa sugestijama Savetodavnog komiteta koji prati primenu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina da je izmenama ovog zakona potrebno smanjiti prekomernu politizaciju nacionalnih saveta i obezbediti svojevrstu „podelu vlasti“ u nacionalnim savetima, uvedena je odredba u članu 7a kojom je onemogućeno predsednicima i članovima najužeg rukovodstva političkih stranaka da budu na čelu nacionalnih saveta.

S druge strane, ako se već nacionalni savet posmatra kao „nedržavno telo“, vrlo je upitno da li je moguće propisati da član nacionalnog saveta ne može biti član rukovodećih organa političke stranke ako je ustavom zabranjena diskriminacija, između ostalog, na osnovu političkih uverenja i članstva u političkim organizacijama. Treba imati u vidu da je uticaj političkih stranaka i dalje moguć kroz pružanje logističke podrške od strane političkih stranaka i na druge načine. Zakon o nacionalnim savetima ne pruža mogućnost finansiranja, što može uticati na demokratsko sprovođenje izbora. Zakonom o nacionalnim savetima propisano je da je Republika Srbija dužna da obezbedi sredstva samo za sprovođenje izbora, što se ne odnosi na finansiranje političkih kampanja u izbornom postupku. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti ne definiše nosioce izbornih lista u manjinskim izborima kao političke subjekte čiju političku aktivnost treba finansirati iz republičkog budžeta.



Izmenama Zakona o nacionalnim savetima ukinuto je pravo predlaganja posebnih propisa i privremenih mera u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na samoupravu. Umesto tog prava, ovo pravo je zamenilo ovlašćenje da inicira donošenje, odnosno izmene i dopune posebnih propisa i privremenih mera u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na samoupravu.

U skladu sa odlukom USS došlo je do izmena odredbi u oblastima obrazovanja, kulture, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma. U oblasti obrazovanja definisano je da se ustanovom od posebnog značaja mogu proglasiti ustanove u kojima se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine, uz ispunjavanje dodatnih uslova koji se odnose na maksimalan broj ustanova koje se mogu proglasiti za ustanove od posebnog značaja. Izmenama je ukinuto pravo nacionalnih saveta u postupku izbora direktora ustanova obrazovanja. Ukinuto je pravo na prethodnu saglasnost za izbor ili mišljenje u postupku razrešenja i ono se svelo samo na davanje mišljenja, odnosno na savetodavnu funkciju.

U oblasti kulture došlo je smanjenja nivoa prava nacionalnih saveta da samostalnim proglašenjem ustanove kulture za ustanovu od posebnog značaja za nacionalnu manjinu stiču i pravo upravljanja ovom ustanovom. Novim izmenama su precizirani uslovi kojima je propisano da osnivač može da utvrdi da je ustanova od posebnog značaja za nacionalnu manjinu. Pre izmena ovog zakona, za učešće u upravljanju ustanove bilo je dovoljno da nacionalni savet proglasi ustanovu kulture za ustanovu od posebnog značaja, a sada osnivač može ali ne mora da prihvati ovakvu odluku. Definisano je ustanove kao ustanove od posebnog značaja za neku nacionalnu manjinu utiče na pravo na upravljanje ovom ustanovom kulture, što predstavlja suštinu samouprave. Zakon iz 2009. godine je bio nedosledan i nejasan jer je u članovima 11 i 16 propisao mogućnost prenosa osnivačkih prava ustanova na nacionalni savet, a istovremeno je članom 24 koristio izraz „prenosi” koji je upućivao na imperativ. USS je osporio ovu odredbu obrazloženjem da se ovom odredbom „nameće obaveza da na inicijativu nacionalnog saveta prenesu osnivačka prava nad odgovarajućim ustanovama, što ‘protivreči ustavnoj poziciji Vlade’, kao i drugih organa koji u ime Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave vrše prava i obaveze osnivača, a takođe predstavlja i zadiranje u sferu Ustavom garantovane pokrajinske autonomije i lokalne samouprave”. S druge strane, USS

donoseći ovakvu odluku nije zalazio u pitanje ustavom zagarantovanog prava manjina na samoupravu.

U oblasti obaveštavanja, u skladu sa odlukom USS precizirano je pravo nacionalnih saveta da zajedničkim dogovorom mogu predložiti nadležnoj službi Narodne skupštine dva kandidata za člana saveta regulatornog tela za elektronske medije.

U oblasti službene upotrebe jezika i pisma došlo je do ograničenja prava nacionalnih sveta na pružanje stručne pomoći u postupku prevođenja najvažnijih zakona Republike Srbije na jezik nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi. Ovo pravo se, prema zakonskim izmenama, odnosi samo na pravo na iniciranje i objavljivanje (najvažnijih) zakona na jeziku nacionalne manjine, što može dovesti do diskrecionog ocenjivanja važnosti zakona.

Sve izmene su išle u pravcu ograničavanja prava nacionalnih saveta, zadirući u suštinu manjinske samouprave. U skladu sa stavom Ustavnog suda, nacionalni saveti su ovim izmenama definisani kao nedržavni subjekti sa određenim ovlašćenjima za davanje mišljenja i regulisan je njihov odnos sa državnim institucijama.

Pojedini manjinski političari i eksperti su negativno reagovali na pomenute izmene. Prema Ustavnom sudu, učestvovanje u odlučivanju podrazumeva, pre svega, davanje mišljenja i predloga. Akademik Varadi je postavio ustavnopravno pitanje da li je samo ovlašćenje za davanje mišljenja dovoljno za postojanje samouprave, odnosno „u mnogim osporenim odredbama reč je o davanju mišljenja, čime se zaista jedva dostiže prag učešća u odlučivanju” (Varady, 2013: 419–435). Slično ovom mišljenju, sudija Kartag-Odri je ukazala na to „da pravna teorija i pozitivno pravo jasno definišu modalitete učešća u odlučivanju, odnosno u donošenju pojedinačnih pravnih akata [...] učešće u odlučivanju može biti u obliku prethodnog mišljenja, prethodne saglasnosti ili saglasnosti – odobrenja ili potvrde (čl. 194 Zakona o opštem upravnom postupku<sup>7</sup>)”.

Ograničavanje prava na neteritorijalnu samoupravu, koje se ostvaruje putem nacionalnih saveta nacionalnih manjina, uticao je na jačanje inicijativa za teritorijalnim rešenjem manjinskog pitanja. Ovakvu inicijativu je već pokrenuo Nacionalni savet bošnjačke nacionalne manjine u maju 2019. godine, kojom se traži poseban status

<sup>7</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Srbije broj IUz-882/2010, *Službeni glasnik RS*, br. 20/14, 63.

za Sandžak, kako je pomenuto u dokumentu, regiju u Srbiji i Crnoj Gori, koji bi podrazumevao i Ustav<sup>8</sup>.

## **Uporedna analiza ostvarivanja ovlašćenja nacionalnih saveta mađarske i romske nacionalne manjine**

Mađarska i romska nacionalna manjina su brojčano dve najveće nacionalne manije u Srbiji koje se po mnogim karakteristikama razlikuju, što utiče na primenu predviđenih ovlašćenja Zakona o NSNM.

Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine ima najbolje tehničke i stručne kapacitete, sa podrškom Mađarske kao države u kojoj je ova zajednica brojčano dominantna. S druge strane, Nacionalni savet romske nacionalne manjine karakteriše nedostatak stručnih kapaciteta i odsustvo države u kojoj je ova zajednica brojčano dominantna i koja bi kao takva štitila njene interese u odnosima sa drugim državama.

Mađarska nacionalna manjina (253,9 hiljada ili 3,5%) je skoncentrisana na severu Srbije, u Vojvodini, gde čini 13,0 % ukupnog stanovništva. Njenu teritorijalnu kompaktnost potvrđuje podatak da samo u Severnobanatskoj i Severnobačkoj oblasti živi preko polovine (58 %) ukupnog broja vojvođanskih Mađara. S druge strane, Romi (147,6 hiljada ili 2,1%) su najdisperzivnija nacionalna manija u Srbiji koja živi u svim delovima zemlje. Na nivou jedinice lokalne samouprave najveće učešće Roma u ukupnom stanovništvu zabeleženo je u Kostolcu (19,5%), Bojniku (14,9 %) i Vranjskoj Banji (14,4%). Razlika u geografskoj disperzivnosti ovih dveju nacionalnih zajednica utiče na političku participaciju na lokalnom, pokrajinskom i nacionalnom nivou, što indirektno može uticati i na razliku u odnosu lokalnih, pokrajinskih i republičkih institucija prema nacionalnim savetima mađarske i romske nacionalne manjina.

Prema Zakonu o nacionalnim savetima, u okviru svojih opštih ovlašćenja nacionalni saveti mogu osnovati ustanove ili inicirati, odnosno predložiti Republici, autonomnoj pokrajini ili jedinici lokalne samouprave, kao osnivaču ustanove koja je, u skladu sa ovim

<sup>8</sup> [https://www.bnv.org.rs/objava/SPECIJALNI\\_STATUS\\_JE\\_RJEŠENJE\\_ZA\\_KLJUČNE\\_PROBLEME\\_NA\\_BALKANU\\_1](https://www.bnv.org.rs/objava/SPECIJALNI_STATUS_JE_RJEŠENJE_ZA_KLJUČNE_PROBLEME_NA_BALKANU_1) (posećeno 3. maja 2020. godine).

zakonom, utvrđena za ustanovu od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, prenos osnivačkih prava.

U oblasti obrazovanja, Nacionalni savet mađarske nacionalne manijine je preuzeo osnivačka prava u osam srednjih škola, od kojih četiri u Senti, Ekonomsko-trgovinskoj školi, Gimnaziji sa domom učenika za talentovane učenike Boljai”, Senćanskoj gimnaziji i Srednjoj medicinskoj školi, Poljoprivrednoj školi u Bačkoj Topli, Poljoprivredno-tehničkom srednjoškolskom centru „Besedeš Jožef” u Kanjiži i Srednjoj školi u Adi.<sup>9</sup> Svih osam škola se nalaze u jedinicama lokalne samouprave u kojima mađarska nacionalna zajednica predstavlja najbrojnije stanovništvo (Senta – 79,09%, Bačka Topola – 59%, Kanjiža – 85,14% i Ada – 75%). Treba imati u vidu da je inicijativa za preuzimanje osnivačkih prava pokrenuta za vreme važenja Zakona o nacionalnim savetima iz 2009. godine, kada je važila odredba čl. 24, prema kojoj Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, na inicijativu nacionalnog saveta, prenosi u celini ili delimično osnivačka prava. Reč „prenosi” a ne „inicira” je vodila tumačenju da postoji obaveza prenošenja osnivačkih prava ukoliko nacionalni savet donese takvu odluku. Imajući u vidu broj Mađara u pomenutim jedinicama lokalnih samouprava, kao i njihov uticaj na izbor organa tih jedinica lokalnih samouprava, donošenje odluka o prenosu osnivačkih prava na nacionalni savet je bilo očekivano.

Pored preuzimanja osnivačkih prava, u skladu sa Zakonom o nacionalnim savetima iz 2009. godine, Savet mađarske nacionalne manjine je 37 obrazovnih ustanova proglasio ustanovama od posebnog značaja.<sup>10</sup>

Za razliku od Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine, Nacionalni savet romske nacionalne manjine nije preuzimao osnivačka prava, niti je pokretao inicijativu za utvrđivanje ustanova obrazovanja od posebnog značaja. Od vremena svog formiranja, dao je mišljenje o predlozima za članove školskih odbora i direktora samo u dve osnovne škole u kojima se izučava romski jezik kao poseban nastavni predmet. Treba imati u vidu da se vaspitnoobrazovani

<sup>9</sup> <http://www.mnt.org.rs/sr-latn/kozerdeku-informaciok/mnt-altal-alapitottarsalapitott-intezmenyek> (posećeno 3. maja 2020. godine).

<sup>10</sup> Evaluacija rada pet nacionalnih saveta u Srbiji, 2014, Centar za regionalizam.

rad na romskom jeziku ne odvija ni u jednoj predškolskoj ustanovi, osnovnoj, ni srednjoj školi.

U oblasti kulture, Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine je preuzeo 50% osnivačkih prava u devet institucija i sa Autonomnom Pokrajinom Vojvodinom 2008. godine osnovao Zavod za kulturu Vojvođanskih Mađara. Osnivač je u sledećim institucijama kulture: Biblioteka Mali Iđoš, Biblioteka „Eržebet Juhas” u Bačkoj Topoli, Biblioteka „Sarvaš Gabor” u Adi, Istorijski arhiv u Senti, Muzej opštine Bačka Topola, Pozorište „Kosztolányi Dezső” u Subotici, Senčansko mađarsko kamerno pozorište u Senti, Biblioteka „Jožef Atila” u Kanjiži i Fondacija „Laslo Sekereš” u Subotici. Nacionalni savet romske nacionalne manjine nije podneo nijednu inicijativu za preuzimanje osnivačkih prava nad ustanovama kulture. Treba imati u vidu da nije ni bilo ustanova osnovanih od strane neke od jedinica lokalne samouprave, koje se bave kulturom Roma i za koje bi eventualno postojao osnov za iniciranje preuzimanja osnivačkih prava.

Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine je utvrdilo 37 ustanova kulture za ustanove kulture koje su od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj posebnosti i nacionalnog identiteta nacionalne manjine (čl. 18 stav 1 tačka 1 Zakona). U 10 jedinica lokalne samouprave došlo je do utvrđivanja (proglašenja) 28 ustanova, čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, za ustanove kulture od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje kulturnog identiteta nacionalne manjine.<sup>11</sup>

Za razliku od Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine, Nacionalni savet romske nacionalne manjine je jedino u Subotici utvrdio ustanove kulture od posebnog značaja, gde je ovim statusom proglasio 8 ustanova, među kojima Zoološki vrt i Studentski centar u Subotici. Proglašenje zoološkog vrta ustanovom od posebnog značaja nije imalo nikakvog utemeljenja u pogledu očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti Roma. Ovakva odluka je posledica neinformisanosti i nedostatka kriterijuma za ovu vrstu utvrđivanja. Iako je određen broj ustanova kulture utvrđen kao ustanove od posebnog značaja za romsku nacionalnu manjinu, do sada Nacionalni savet romske nacionalne manjine nije upravljao ni u jednoj od njih.

<sup>11</sup> Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman, 2014, Četiri godine nacionalnih saveta nacionalnih manjina

U oblasti obaveštavanja, nijedan od dvaju nacionalnih saveta nacionalnih manjina, romski i mađarski, nije osnovao ustanove. Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine je preuzeo delimično ili u celosti osnivačka prava u četiri institucije (Panonija, televizija Mozaik, izdavačka kuća Magyar Szó d.o.o. koja izdaje dnevni list i izdavačka kuća Hét Nap d.o.o. koja izdaje nedeljni list).

Nacionalni savet romske nacionalne manjine preuzeo je osnivačka prava nad dva štampana medija na srpskom i romskom jeziku, Them i Romano nevipe, koji izlaze sporadično. Nema nijednog dnevnog lista na romskom jeziku.

Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine je 2011. godine, u skladu sa zakonskim pravom, usvojio Medijsku strategiju vojvođanskih Mađara za period 2011–2016, dok Nacionalni svet romske nacionalne manjine nije ni pokrenuo ovakvu inicijativu od svog osnivanja.

U skladu sa Zakonom o NSNM, čl. 21, nacionalni saveti u vezi sa programima na jezicima nacionalnih manjina daju mišljenje u postupku imenovanja članova upravnih odbora i programskih saveta javnih medijskih servisa, daje predloge i preporuke upravnim odborima i programskim savetima javnih medijskih servisa i daje mišljenje o kandidatima za odgovorne urednike programa na jezicima nacionalnih manjina u javnim medijskim servisima, ukoliko javni medijski servisi imaju urednike za program na jezicima nacionalnih manjina.

Prema podacima istraživanja Pokrajinskog zaštitnika građana – ombudsmana iz 2014. godine, u postupcima izbora članova Upravnog odbora, Programskog odbora i generalnog direktora Radiodifuzne ustanove Vojvodine traženo je i dato je mišljenje Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine. Pored Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine, traženo je i mišljenje nacionalnih saveta makedonske, hrvatske, slovačke, rumunske, rusinske, ali ne i Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine.

Radio-televizija Vojvodine ima redakciju na mađarskom i romskom jeziku i urednici ovih redakcija su pripadnici ovih dveju nacionalnih manjina. Prema podacima uredništva Drugog programa RTV-a, na mađarskom jeziku emituje se petina sadržaja tog kanala (21%), dok po zastupljenosti sledi romski jezik (7%).<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Janjič, Stefan. 2016. Informativni program na mađarskom jeziku Radio-televizije Vojvodine, Ostvarivanje javnog interesa u javnim medijskim servisima u Srbiji, Novosadska novinarska škola

Program redakcije na romskom jeziku RTV Vojvodine se emituje na programu Radio-televizije Srbije nedeljom od 6 do 7.30 ujutru. Na Radio Beogradu se svakodnevno emituje četrdesetominutna emisija na romskom jeziku, u kojoj rade tri člana redakcije bez ijednog odgovornog urednika koji je romske nacionalnosti. Od Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine nije traženo, niti je dato mišljenje o eventualnom kandidatu za odgovornog urednika ove redakcije.

Mađarski jezik je u službenoj upotrebi u 31 lokalnoj samoupravi u Vojvodini. Nazivi ulica, trgova i organa lokalnih samouprava se ističu na mađarskom jeziku. Uočeni su problemi u vezi sa izdavanjem ličnih karti, koji su tehničke prirode, kao što je nedostatak nekih slova u kompjuterima za ispisivanje imena na pravilan način ili propusta u vidu nedostatka mogućnosti da podnosilac naznači da želi dvojezični obrazac (Lončar, 2012: 53).

U pogledu prevođenja propisa, Narodna skupština Republike Srbije ima potpisan sporazum sa Fondacijom „Laslo Sekereš“, čiji je osnivač Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine, o prevođenju 15 propisa.<sup>13</sup> Takvog sličnog sporazuma nema za romski jezik.

Romski jezik nije u službenoj upotrebi ni u jednoj jedinici lokalne samouprave jer ni u jednoj od njih nije ispunjen uslov o procentualnom učešću pripadnika nacionalne manjine, 15% u odnosu na ukupan broj stanovnika. Iako je zakonom omogućeno da jedinica lokalne samouprave svojim statutom uvede u službenu upotrebu manjinski jezik i kada ne ispunjava ovaj uslov, Nacionalni savet romske nacionalne manjine nije podneo takav zahtev ni u jednoj jedinici lokalne samouprave.

Analizirajući četiri oblasti u kojima nacionalni saveti nacionalnih manjina imaju ovlašćenja (obrazovanje, kultura, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma), uočavamo velike razlike u njihovom ostvarivanju između nacionalnih saveta mađarske i romske nacionalne manjine. Romska nacionalna manjina, iako ima potrebe za ostvarivanjem definisanih prava, ne ostvaruje uslove koji propisi definišu. Zbog toga je paradoks da jednak pristup u tretiranju nacionalnih manjina, a bez da se uvažavaju specifičnosti njihovog položaja (geografska disperzivnost, kulturni i obrazovni kapaciteti zajednica, brojnost na nivou JLS, podrška matične države i drugo) stavlja

<sup>13</sup> Ibid.

nacionalni savet romske nacionalne manjine u neravnopravan položaj. Imajući u vidu ovakve posledice politike multikulturalizma u Srbiji potrebno je da se promisli o mogućnost izmena Zakona o NSNM, kao i drugih relevantnih propisa koji se odnose na ostvarivanje prava iz pomenutih oblasti, obezbeđujući različit tretman u skladu sa potrebama.

### **Mogući razvoj regulative u oblasti manjinske samouprave u Srbiji**

Budući razvoj manjinske samouprave trebalo bi istražiti u svetlu prepoznavanja različitosti nacionalnih manjina i osnaživanja manjinske samouprave kao organa sa poverenim i izvornim ovlašćenjima, kao što ih imaju jedinice lokalnih samouprave koje uživaju samostalnost u donošenju propisa.

U tom slučaju Ustav bi trebalo da sadrži više odredbi o nacionalnim savetima, dajući im karakter organa kao jedinicama manjinske samouprave. Nacionalni saveti bi imali normativnu funkciju koja se sastoji u donošenju opštih pravnih normi koje se sistematizuju u opšte pravne akte odgovarajućeg naziva, a ta funkcija bi bila ograničena na uređivanje pitanja iz njihovih nadležnosti definisanih ustavom. Imajući u vidu da nacionalni saveti proističu iz izborne volje pripadnika nacionalne manjine, postoje velika očekivanja pripadnika nacionalnih manjina u pogledu njihovih uticaja na pitanja koja se tiču njihovog nacionalnog identiteta. Njihov nizak nivo uticaja utiče i na sve manju zainteresovanost pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju na izborima za ova tela.

Promena statusa nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao nedržavnog subjekta, u organ sa svojim ustavnom zagarantovanim izvornim nadležnostima i normativnom funkcijom, stvorila bi potrebu za drugačijom unutrašnjom organizacijom. Nacionalni savet bi u tom slučaju mogao da postane jedinica manjinske samouprave sa skupštinom, izvršnim organima i profesionalnom administracijom. Ovakav status manjinske samouprave bi podrazumevao drugačije konstruisan budžet, kao i novo definisanje ovlašćenja i odgovornosti za implementaciju.

Da bi se ostvario ravnopravni pristup pravima manjinske samouprave, nacionalne manjine bi morale da budu tretirane



različito, u skladu sa svojim različitim karakteristikama kao što su geografska dispresivnost i odsustvo države u kojoj je nacionalna manjina brojčano dominantna u odnosu na druge, tzv. matične države. Nacionalne manjine koje imaju takve države značajno unapređuju svoja prava kroz bilateralne sporazume o zaštiti i unapređenju nacionalnih manjina. Zbog toga, brojčano velike nacionalne manjine, koje nemaju takvu državu i koje su geografski disperzivne, trebalo bi da imaju drugačije afirmativno definisan budžet u odnosu na one koje zbog geografske skoncentrisanosti uživaju veću podršku jedinica lokalne samouprave. Pored toga, uslove za ostvarivanje prava na obaveštavanje, službenu upotrebu jezika ili prava na uvođenje predmeta kojim se izučava jezik nacionalne manjine kao izbornog predmeta bi takođe trebalo urediti različito.

## Zaključak

Ovaj rad je imao za temu raspravu da li manjinska samouprava u Srbiji zadovoljava potrebe nacionalnih manjina. Ukazao je na potrebu uspostavljanja manjinske samouprave u cilju sprečavanja diskriminacije nacionalnih manjina u ostvarivanju prava u oblasti obrazovanja, kulture, upotrebe jezika, informisanja. U nedostatku takvih uslova, nacionalne manjine isključivo zavise od odluka dominantne nacionalne zajednice.

Takođe, ukazano je na to da međunarodno ugovorno pravo ne obavezuje države na uspostavljanje manjinske samouprave, ali da se može sagledati kroz pravo na samoopredeljenje. Najznačajniji regionalni instrument koji ističe značaj manjinske samouprave su Preporuke iz Lunda koje predlažu teritorijalne i neteritorijalne režime kulturne samouprave ili njihove kombinacije. Analiza međunarodnih standarda je ukazala na posebnu važnost definisanja jasnog pravnog statusa manjinske samouprave kada se ona uspostavlja.<sup>14</sup>

S druge strane, ovaj rad je ukazao da Srbija nije svojim Ustavom i propisima jasno definisala status manjinske samouprave koji zadovoljava potrebe nacionalnih manjina. Restriktivno tumačenje ustavnih

<sup>14</sup> Second Thematic Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs, Advisory Committee, 27 February 2008, ACFC/31DOC(2008)001

odredbi od strane Ustavnog suda i promene Zakona o nacionalnim savetima vodile su ka njihovom ograničavanju prava na odlučivanje na ovlašćenje za davanje mišljenja, što dovodi do pitanja da li je samo ovlašćenje za davanje mišljenja dovoljno za postojanje samouprave, čime se jedva dostiže prag učešća u odlučivanju.

Dalje, ovaj rad je, upoređivanjem prakse ostvarivanja garantovanih prava od strane nacionalnih saveta romske i mađarske nacionalne manjine, pokazao da postojeći pravni okvir ne zadovoljava potrebe različitih nacionalnih manjina. Nacionalne manjine koje su geografski skoncentrisane i uživaju podršku druge države u kojima su brojčano dominantna zajednica, kao što je to slučaj sa mađarskom nacionalnom manjinom, lakše ostvaruju uslove za ostvarivanje prava u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma.

Na kraju, u skladu sa analizom domaćih propisa i potreba različitih nacionalnih manjina, rad je sagledao mogući razvoj manjinske samouprave u Srbiji. Rad predlaže promenu statusa nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao nedržavnog subjekta, u organ sa svojim ustavnim zagwarantovanim izvornim nadležnostima i normativnom funkcijom. Takođe, predlaže se različit tretman nacionalnih manjina, u skladu sa njihovim različitim karakteristikama, da bi se ostvario ravnopravni pristup pravima manjinske samouprave.

## LITERATURA

- Bauer. O. (1907), *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie*. Vienna: Ignaz Brand.
- Gilbert G. Hampson F. & Sandoval C. (Eds). (2011). *Law and Human Rights, Rather than International Human Rights Law, Strategic Visions for Human Rights, Essays in Honour of Professor Kevin Boyle*, London & New York: Taylor and Francis.
- Lončar, J. & Pavlović-Križanić, T. (2012). *Evaluacija rada pet nacionalnih saveta u Srbiji*. Novi Sad: Centar za regionalizam.
- Varadi, T. (2013). Mišljenje o ustavnopravnim pitanjima koja se postavljaju povodom osporenih odredaba Zakona o nacionalnim savetima. *Pravni zapisi*, 4(2), 419–435.

**Petar Antić**

### **EXERCISING THE RIGHT TO MINORITY SELF-GOVERNMENT (DECISION- MAKING) IN SERBIA**

---

#### **Abstract:**

The right of minorities to cultural autonomy is not established as an obligation under international law. There are moves in that direction in certain European instruments, but without the obligation or imposition of this right. On the other hand, the right of national minorities to cultural autonomy is defined by the Constitution of Serbia, Article 75, which defines the right of national minorities to elect their national councils in order to exercise the right to self-government in culture, education, information and official use of language and script. In accordance with the Constitution, the Law on National Councils was passed, which had the task of regulating the right to minority self-government in more detail. However, after its adoption, a part of the professional and political public in

Serbia presented various criticisms against it. The excessive competencies of national councils in relation to public institutions in the field of education and information, as well as the system of direct election of councils based on special voter lists of members of national minorities, were especially disputed. Under the influence of the decision of the Constitutional Court of Serbia from 2014, which challenged 10 articles of this Law, on June 20, 2018, amendments to the Law on National Councils of National Minorities were adopted. The new changes aimed to more clearly define their powers, reduce excessive politicization and make the work of national councils more transparent. However, in the opinion of some representatives of national minorities, the new legal solutions still do not address key issues and insufficiently specify the status of national councils, which leaves room for legal and other doubts. According to the amendments to the law, the National Councils of National Minorities are neither citizens'

associations, nor institutions, ie state bodies, and a lot depends on that issue, from their financing, practical daily functioning to competencies.

The establishment of a minority self-government mechanism through national councils of national minorities (hereinafter: national councils) and the organization of their elections, whether direct or through an electoral assembly, has strengthened the expectations of persons belonging to national minorities that their elected representatives really influence (decide) issues, concerning their identity. However, in practice, the question arises whether and to what extent the relevant regulations provide the possibility of autonomy in decision-making, ie self-government in

culture, education, information and official use of language and script.

To answer the question of whether the system of minority self-government in Serbia meets the needs of national minorities, this paper will analyze the need to establish minority self-government, analyze international standards and the right to minority self-government, analyze domestic regulations and mandates of National Councils in Serbia. The system of minority self-government in Serbia meets the needs of different national minorities and, finally, the possible development of regulations in the field of minority self-government.

**Keywords:** The right to minority self-government; Mandate of national councils; Restriction of minority rights

**KAROLINA LENDÁK-KABÓK**

Docentkinja

[karolina.lendak@uns.ac.rs](mailto:karolina.lendak@uns.ac.rs)

Filozofski fakultet

Univerzitet u Novom Sadu

---

## Obrazovna migracija maturanata mađarske nacionalne zajednice i obrazovna politika Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine u Srbiji

---

### Sažetak

Obrazovna migracija maturanata pripadnika nacionalnih manjina u Srbiji je već višedecenijska tema, kako iz istraživačkog tako i iz političkog ugla. Razlog je u tome što se maturanti obično ne vraćaju u zemlju porekla nakon završetka studija. Cilj rada je da predstavi razloge obrazovne migracije maturanata mađarske nacionalne manjine i da predstavi obrazovnu politiku Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine (NSMNM), kao i rad mađarskih nevladinih organizacija u oblasti visokog obrazovanja u Srbiji. U radu će biti predstavljeni i kvantitativni podaci iz 2014. i 2015. godine, i to 1.951 upitnik popunjen od strane maturanta koji su pohađali srednje obrazovanje na maternjem, mađarskom jeziku. Rezultati pokazuju da skoro 50% maturanata nema zadovoljavajuće znanje srpskog jezika koje bi im omogućilo da nesmetano nastave studije u Srbiji, te da 35,5% njih planira da nastavi školovanje u Mađarskoj. Čak ni dobri podsticaji NSMNM, poput stipendija i studentskog doma, uz jezički kurs za brucšoe, kao i napori nevladinih organizacija u oblasti visokog obrazovanja, ne mogu adekvatno pripremiti studente za studiranje na većinskom jeziku, niti ih mogu kompenzovati za poteškoće, te se ovaj problem mora strukturno rešavati kroz obrazovnu politiku Vlade Srbije.

**Ključne reči:** obrazovna migracija, mađarska nacionalna manjina, Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine, jezička barijera, obrazovna politika

## Uvod

■ Autonomna Pokrajina Vojvodina (APV) poznata je po svojoj multietničnosti, koja se kroz istorijske događaje postepeno ili pak naglo menjala.<sup>1</sup> Vojvodina nema teritorijalnu autonomiju po nacionalnoj osnovi, već je multietnička regija sa jasnom (i rastućom) srpskom većinom (Székely i Horváth, 2014: 434), te je njena autonomija u velikoj meri geografska i društveno-politička. U Vojvodini živi više od dvadeset nacionalnih manjina, a od tih brojačano su velike mađarska (13%, ~ 250.000), slovačka (2,6%, ~ 50.000), hrvatska (2,44% ~ 47.033) i rumunska (1,3%, ~ 25.000) (Republički zavod za statistiku, 2012).<sup>2</sup> Kada je u pitanju definisanje nacionalnih manjina u Vojvodini, po Kimliknoj (Kymlicka, 2007) definiciji, u zapadnim demokratijama postoje tri vrste manjina: autohtone, podržavne (eng. *sub-state*) i imigrantske. Gorenavedene etničke manjine smatramo podržavnim „nacionalnim grupama”. Nacionalne grupe ili nacionalne manjine nalaze se između dva međusobno antagonistička nacionalizma – onih nacionalizujućih država u kojima žive i onih spoljnih nacionalnih domovina kojima pripadaju po etnonacionalnoj pripadnosti, ali ne i pravnom državljanstvu (Brubaker, 1996: 5). Kada je reč o pravnom državljanstvu, neke manjine, pa u ovom slučaju i mađarska nacionalna manjina, od 1. januara 2011. godine imaju mogućnost da poseduju dvojno državljanstvo po pojednostavljenoj proceduri sticanja državljanstva, te u tom smislu pripadnici mađarske nacionalne manjine u Srbiji mogu imati državljanstvo i Srbije i Mađarske.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vojvodina je bila deo Austrougarske imperije do 1920. godine i imala je burnu prošlost koju je obeležilo nekoliko velikih migracija. Srbi koji su bežali od Turaka stigli su između XIII i XVII veka. Nemci, Mađari, Srbi, Slovaci, Rumuni i druge etničke grupe doselili su se u region u XVIII veku, uglavnom pod vladavinom Marije Terezije (1740-1780). Nakon Drugog svetskog rata, odbeglo nemačko stanovništvo zamenili su ljudi iz Bosne i Hercegovine i iz Crne Gore. Poslednji turbulentni period u regionu bio je jugoslovenski građanski rat devedesetih godina, nakon čega su se u Vojvodini doselili Srbi iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

<sup>2</sup> U Vojvodini žive pripadnici 25 različitih nacionalnosti. U radu će biti reči samo o brojačano najvećoj nacionalnoj manjini u APV, i to o mađarskoj nacionalnoj manjini.

<sup>3</sup> To pravo imaju i svi oni koji govore mađarski jezik i imaju pretke koji su se rodili na teritoriji Vojvodine pre 1920. godine i tokom 1944. godine.

U trijadičnoj mreži (eng. *triadic nexus*) (Brubaker, 1996), pripadnici mađarske nacionalne manjine su u izazovnom položaju: narod kojem pripadaju po etnicitetu živi u državi unutar Evropske unije (EU), dok su oni rođeni i žive u Srbiji koja nije članica EU. Obrazovni sistem Srbije omogućava pripadnicima mađarske nacionalne manjine da završe svoje osnovno i srednje obrazovanje na maternjem jeziku, tj. mađarskom. Nakon srednje škole, većina njih treba da se odluči između nastavka studija u sistemu visokog obrazovanja u Srbiji,<sup>4</sup> na većinskom, srpskom jeziku ili da napusti Srbiju i nastavi studije na maternjem jeziku u Mađarskoj. Ako se odluče da studiraju na srpskom, moraju govoriti srpski jezik na visokom nivou, jer se bez dobrog znanja jezika često suočavaju sa jezičkom barijerom koja otežava njihovo studiranje (Lendák-Kabók i Lendák, 2017). U nedavnoj studiji, sprovedenoj sa ciljem da se razvije višejezično obrazovanje u Vojvodini, pokazano je da etničke manjine najvažnijim smatraju znanje svog maternjeg jezika, a posle toga sledi znanje jezika većine, te su svoje znanje maternjeg jezika ocenili boljim od znanja srpskog (Popov i Radović, 2016). U svojoj borbi za više mogućnosti za zapošljavanje, veću platu i bolji socijalni status, oko jedne trećine srednjoškolaca iz mađarske nacionalne manjine u Vojvodini odlučuje da napusti Srbiju i studira u u Mađarskoj (Takács, 2013). Ovaj kontinuirani odliv mozgova traje već nekoliko decenija (Gábrity-Molnár, 2009), a dolazak kvalifikovanih stručnjaka kojima je maternji jezik mađarski često Mađarska ne smatra profitom (Váradi, 2013: 97).

Prethodna istraživanja ukazuju na to da mađarska nacionalna politika sa pripadajućim instrumentima nije u stanju da ispuni svoju najvažniju svrhu, a to je da zaštiti postojanje intelektualne elite mađarske manjinske zajednice i da joj pomogne da održi adekvatan život u svojoj zemlji rođenja (Eróss i dr., 2011:4). U zemlji porekla, manjine mogu imati osećaj da je država u kojoj žive strukturirana i uređena u korist većine i da im je očuvanje identiteta otežano, odnosno ugroženo (Kemp, 2006: 111). Stoga se manjine

<sup>4</sup> Postoji mogućnost studiranja na maternjem jeziku na Filozofskom fakultetu, na Odseku za mađarski jezik i književnost, na odeljenjima manjinskih jezika i na Učiteljskom fakultetu u Subotici, te na Akademiji umetnosti, Departmanu dramskih umetnosti u grupi na mađarskom jeziku. Osim nabrojanih mogućnosti visokoškolskog obrazovanja, na mađarskom jeziku ima nastave i na Visokoj tehničkoj školi strukovnih studija u Subotici.



često odlučuju da obrazovnom migracijom, od svog podređenog položaja pripadnika manjine u državi porekla, stvore prednost i nesmetano nastave svoje školovanje u Mađarskoj, koja je članica EU (Lendák-Kabók, 2019). Obrazovna migracija u spoljne zemlje nacionalne pripadnosti ili njima srodne države (Kemp, 2006) dovodi do njihovog postepenog nestajanja u zemljama rođenja (Váradi, 2013). Iz tog razloga, država nacionalne pripadnosti bi trebalo da radi na očuvanju zajednica svojih sugrađana van granica. Cilj rada je da prikaže obrazovnu politiku NSMNM, kao i rad mađarskog civilnog sektora u oblasti visokog obrazovanja, te da prikaže nivo znanja većinskog jezika maturanata mađarske nacionalnosti u Srbiji i razloge obrazovne migracije, s obzirom da migracija maturanata nije detaljno istražena nakon pristupanja Mađarske u EU. Istraživanje takođe prikazuje slabe jezičke kompetencije maturanata mađarske nacionalne manjine, kada je reč o jeziku većine, što je delimično posledica državne politike učenja većinskog jezika. Na kraju, rad prikazuje i obrazovnu politiku Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine (NSMNM) i prikazuje civilni sektor mađarske nacionalne manjine u Vojvodini, koji se bavi osnaživanjem studenata mađarske nacionalnosti i univerzitetskim nastavnim kadrom u Vojvodini.

## **Teorijski okvir**

### ***Obrazovna migracija***

Obrazovna migracija je fenomen koji podrazumeva da se mladi preseljavaju iz matične zemlje u drugu zemlju radi boljeg obrazovanja (Badikian, 2011). Oni teže da postignu bolje izgleda za karijeru, veću platu, nova profesionalna iskustva i kontakte, motivišuće i zanimljive poslove i/ili bolje mogućnosti za stručno usavršavanje (Stukalina i dr., 2018). Pored toga, sticanje novih veština igra važnu ulogu u mnogim fazama migracije pojedinca (Dustman i Glitz, 2011). Istraživači tvrde da je obrazovna migracija nepovoljna za zemlju porekla jer dovodi do odliva mozgova, što ima ekonomski i socijalni uticaj (Tremblay, 2005; Lien i Wang, 2005; Teferri, 2005). Drugi tvrde suprotno, ističući pozitivne efekte cirkulacije znanja, što stvara nove mreže znanja i obogaćuje sve

uključene strane (Özden, i Schiff, 2006; Walker, 2010; Woolley i dr., 2008).

Obrazovna migracija iz Srbije u Mađarsku, sa fokusom na visoko obrazovanje, postala je jedna od najznačajnijih vrsta migracije, koja je određena i etničkim i ekonomskim faktorima (Takács i dr., 2013: 78). Iako se u prvi mah čini da je reč o transnacionalnoj migraciji koja podrazumeva: doseljavanje, povratak, preseljenje u treću zemlju i cirkulaciju, istraživanje Takača i drugih (2013) pokazuje da, u većini slučajeva, obrazovni motivi predstavljaju prvi korak ka trajnom napuštanju zemlje porekla. U Vojvodini se oko trećine srednjoškolaca pripadnika mađarske nacionalne manjine odlučuje da napusti Srbiju i studira u inostranstvu, pretežno u svojim maticama (Takács, 2013), što izaziva višedecenijski odliv mozgova u Srbiji (Gábrity-Molnár, 2009), a usled čega Mađarska profitira jer dobija potencijalnu radnu snagu koja već govori jezik države (Váradi, 2013: 97), što sa većinom migranata u Evropi nije slučaj. Ponekad je čak i Mađarska samo jedna od privremenih destinacija maturanta iz Vojvodine, te oni nakon završetka studija u Mađarskoj nastavljaju svoj put prema zemljama Zapadne Evrope (Takács, 2009).

### ***Jezička barijera***

Iako je jezička raznolikost i dalje jedna od ključnih vrednosti evropskog projekta, EU ima relativno ograničene nadležnosti u ovom polju (Kraus i Kazlauskaitė-Gürbüz, 2014: 524). U tom smislu, svaka država se autonomno bavi pitanjem jezika manjina.

Jezik je od ključne vrednosti za pripadnike nacionalnih manjina i može biti važan za grupu na simboličkom nivou (Jaspal, 2009: 18), a snažno je povezan sa etničkim identitetom. Da bi o(p)stao kao jezik jedne zajednice, ne bi smeo da se odvaja od kulturnog konteksta, jer ova dva pojma samo zajednički mogu osigurati funkcionisanje jedne zajednice (Dołowy-Rybińska, 2015: 260). Jezik je važna komponenta održavanja zasebnog etničkog identiteta, te svaki pokušaj uspostavljanja kohezivnog nacionalnog identiteta, u kojem važnu ulogu igra dominacija službenog jezika, može biti štetan za identitet manjinskih grupa, jer je jezik, kao važan sastavni deo tog identiteta, u rizičnom položaju (De Vos, 1995). Službeni jezik je vezan za državu i „integrisanje u jedinstvenu

‘jezičku zajednicu’ je plod političke dominacije koju reprodukuju institucije sposobne da nametnu univerzalno priznanje dominantnog jezika” (Bourdieu, 1991: 46).

Kada je reč o obrazovanju na manjinskom jeziku, ono je presudno za očuvanje nacionalnog identiteta. Obrazovanje na maternjem jeziku igra važnu ulogu u očuvanju manjinskog jezika, jer pored jezičke dimenzije, tu je i etnička dimenzija, ‘zamišljena budućnost zajednice’ podrazumeva i upotrebu maternjeg jezika (Papp, 2015: 51). Stoga nacionalne manjine teže da institucionalizuju obrazovanje na manjinskom jeziku i da koriste vlastiti jezik u školi kao sredstvo za sprečavanje ili smanjenje asimilacije zajednice (Papp, 2015: 51). Manjine mogu biti izrazito kohezivna grupa, te mogu za sebe izgraditi „manjinski svet” u kojem neguju obrazovanje etničkih manjina ili se mogu orijentisati prema svojim spoljnim maticama (ili, prividno, prema većini), u kojem slučaju je njihov interes za jakim sistemom obrazovanja na manjinskom jeziku ograničen – čak i u slučaju kohezivnosti zajednice (Kyriazi, 2018: 18). Pored očuvanja zajednice, važnost obrazovanja na maternjem jeziku sve se više naglašava u višejezičnim regionima, jer istraživanja pokazuju da podučavanje i učenje na maternjem jeziku poboljšava obrazovne ishode u osnovnim školama (Seid, 2016).

Međutim, obrazovanje na manjinskom jeziku donosi određeni budući rizik za učenike, pripadnike manjinskih zajednica. Filipović i dr. ocenjuju ovo pitanje u Srbiji, navodeći da je nastava u svim razredima osnovnog i srednjeg obrazovanja na manjinskom jeziku, sa samo dva (ili u pojedinim godinama sa tri) časa nedeljno srpskog jezika kao nematernjeg, stvorila generacije neuravnoteženih bilingvalnih govornika, koje karakteriše vrlo nizak nivo poznavanja srpskog jezika (Filipović i dr., 2007). Nađ navodi da mladi, pripadnici mađarske nacionalne manjine, na severu Bačke imaju odbojnost prema učenju državnog jezika još od kriznih vremena iz 1990-ih<sup>5</sup> (Nađ, 2006: 448). Shodno tome, oni se suočavaju sa poteškoćama tokom svog visokoškolskog obrazovanja u Srbiji i/ili se bore za pronalazak zadovoljavajućeg zaposlenja, što podrazumevano zahteva znanje srpskog jezika (Filipović i dr., 2007). Studenti

<sup>5</sup> S početkom rata u Jugoslaviji, javlja se određeni nivo netolerantnosti od strane izbeglica i većinske nacije prema podržavanim nacionalnim grupama koje su živele u Vojvodini.

koji ne vladaju u dovoljnoj meri jezikom većine prvo moraju da prevaziđu jezičku barijeru, tj. da nauče srpski tokom studija, što zahteva dodatno vreme, trud i žrtvovanje (Lendák-Kabók, 2017). Pošto savladaju jezičku barijeru, sledeći problem je stečeni prosek u toku studija jer, kako to Lendák-Kabók (2019) navodi, visok prosek je jedan od ključnih faktora za dostizanje prestižnih zanimanja kao što su univerzitetski profesor, sudija i državni tužilac. Pripadnici mađarske nacionalne manjine pretežno nisu u stanju da na početku studija, usled jezičke barijere, dostignu visok prosek. Stoga pripadnici mađarske nacionalne manjine imaju mnogo manje šanse da budu deo visokoobrazovane elite i pravosuđa, te na taj način izostaje jednaka i pravedna reprezentacija pripadnika mađarske nacionalne manjine u društvu u kojem žive.

Tek proteklih godina Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja započelo je sa izradom inovativnih nastavnih planova i programa za učenje srpskog jezika, namenjenih pripadnicima nacionalnih manjina. Napravljena su dva tipa ovog nastavnog plana i programa: A i B – prvi namenjen učenicima čiji maternji jezik ne pripada slovenskoj grupi jezika (poput mađarskog), a drugi onima čiji maternji jezik pripada ovoj grupi (Prosvetni glasnik, 2018). Međutim, povećanje broja časova na nedeljnom nivou još uvek nije u planu.

Kada je reč o nastavku školovanja na maternjem mađarskom jeziku posle srednje škole, maturanti mađarske nacionalne manjine imaju ograničene mogućnosti za sticanje visokog obrazovanja na maternjem jeziku u Srbiji. Naime, postoje: Odsek za mađarski jezik i književnost (kao maternji jezik) na Univerzitetu u Novom Sadu i Beogradu (gde se jezik uči kao strani), na Fakultetu dramskih umetnosti u grupi na mađarskom jeziku, u Novom Sadu, na Učiteljskom fakultetu na mađarskom nastavnom jeziku u Subotici (deo Univerziteta u Novom Sadu). Mali broj nastavnih predmeta predaje se na mađarskom jeziku na Ekonomskom fakultetu, koje drže sve malobrojniji profesori koji govore mađarski jezik, takođe u Subotici (deo Univerziteta u Novom Sadu) (Szalma, 2005). Nastava se izvodi potpuno ili delimično na mađarskom nastavnom jeziku, izvan Univerziteta u Novom Sadu, i na Visokoj tehničkoj školi u Subotici i privatnom univerzitetu Educons, kao i na nekim neakreditovanim visokoškolskim ustanovama iz Mađarske, koje imaju svoje ogranke pretežno na severu Bačke, u Vojvodini.

### ***Ovlašćenja nacionalnog saveta u oblasti obrazovanja u Srbiji***

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina<sup>6</sup> (Zakon) donet je 2002. godine. On predviđa da država može delegirati određena prava nacionalnim savetima radi efikasne zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina.

Zakon o nacionalnim savetima<sup>7</sup> (Zakon) stupio je na snagu 2009. godine, što je bila namera države još od 2002. godine. Zakon je detaljno regulisao osnivanje nacionalnih saveta, uslove izbora njihovih članova, način finansiranja i njihovo mesto u političkom sistemu zemlje.

Prema Zakonu o nacionalnim savetima, saveti imaju nadležnosti u oblasti obrazovanja, koje su utvrđene članovima 11–15 Zakona. Oni na osnovu toga mogu da uspostave institucije za vaspitanje i obrazovanje, standarde za osnovce i srednjoškolke i studente u visokom obrazovanju i da ostvaruju prava i obaveze osnivača. Nacionalni savet osniva institucije samostalno ili u saradnji sa Republikom, APV, jedinicom lokalne samouprave ili drugim pravnim licem, u skladu sa zakonom (član 11). Republika, autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave kao osnivači institucija mogu u celosti ili delom preneti osnivačka prava nacionalnom savetu (član 11). Važno je napomenuti da se nacionalni saveti finansiraju iz budžeta Republike Srbije, iz budžeta APV i oni mogu primati donacije od svojih matičnih zemalja.

### ***Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine***

Kada je reč o obrazovanju na manjinskom, mađarskom jeziku, NSMNM ima niz podsticajnih mera koje sprovodi u pomenutoj oblasti, počevši od stipendija studentima koji su svoje osnovno i/ili srednjoškolsko obrazovanje završili na mađarskom jeziku<sup>8</sup>, koji takođe

<sup>6</sup> Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina („Sl. list SRJ”, br. 11/2002, „Sl. list SCG”, br. 1/2003 – Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009 – dr. zakon i 97/2013 – odluka US).

<sup>7</sup> Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 20/2014 – odluka US, 55/2014 i 47/2018).

<sup>8</sup> U nekim slučajevima, poseban odbor može osloboditi studenta ovih zahteva, što se uglavnom dešava sa Mađarima koji žive u veoma malim zajednicama i nemaju mogućnost da pohađaju osnovnu ni srednju školu na svom maternjem jeziku.

imaju pravo konkurisanja za studentski dom „Evropa” u Novom Sadu (Európa Kollégium).<sup>9</sup> Obavezni uslovi za konkurs studenata za smeštaj u studentskom domu „Evropa”: (1) osnovno i/ili srednje obrazovanje završeno na mađarskom jeziku, (2) status studenta u akreditovanoj visokoškolskoj ustanovi, (3) obavezivanje da će nakon diplomiranja najmanje tri godine ostati u Srbiji, (4) nepostojanje adrese stanovanja u Novom Sadu i (5) prethodno nije prekršeno nijedno pravilo studentskog doma od strane studenta koji konkuriše.<sup>10</sup> Stariji studenti dužni su da pohađaju dodatne kurseve organizovane u domu (zvanična stranica NSMNM, 2020). Studentski dom je u početku bio meta kritike od strane javnosti mađarske nacionalne manjine u Vojvodini, jer ne pospešuje integraciju studenata mađarske nacionalne manjine u domovima Univerziteta u Novom Sadu. Međutim, Studentski dom „Evropa” otvara mogućnost za veći broj studenata koji govore mađarski jezik da studiraju na Univerzitetu u Novom Sadu, jer je za konkurisanje u domovima na Univerzitetu u Novom Sadu potreban visok prosek na osnovnim studijama, što usled jezičke barijere uvek predstavlja problem većini studenata mađarske nacionalnosti u Vojvodini.

Studenti imaju mogućnost konkurisanja za tri vrste stipendija. Najprestižnija stipendija je „Várady”<sup>11</sup> za izvrsne studente doktorskih studija (*Várady kiválósági ösztöndíj doktoranduszok részére*), a cilj stipendije je pružanje finansijske pomoći studentima doktorskih studija mađarske nacionalnosti koji žive i studiraju u Srbiji. Navedenu stipendiju NSMNM dodeljuje od 2013. godine, kada je dodeljivana samo za studente prve i druge godine doktorskih studija, ali je došlo do izmene odluke, te se sada dodeljuje doktorandima svih godina studija. Do ove izmene je došlo zbog veoma malog broja studenata doktorskih studija mađarske nacionalnosti u Srbiji. Uslovi

<sup>9</sup> Studentski dom „Evropa” (Európa Kollégium) otvorio je svoja vrata u Novom Sadu u septembru 2015. godine, sa ciljem da pruži smeštaj studentima koji govore mađarski jezik i studiraju u glavnom gradu pokrajine. Izgradnja, održavanje i obezbeđivanje rada u celosti finansira Vlada Mađarske.

<sup>10</sup> Ovaj poslednji uslov se odnosi na studente viših godina.

<sup>11</sup> Akademik Tibor Várady donirao je 100.000 američkih dolara za osnivanje programa stipendiranja 2013. godine. Stipendiju takođe podržava Fond Gabor Betlen (Bethlen Gábor Alap Zrt.) iz Mađarske. Stipendija je prvobitno osmišljena kao studentski kredit, međutim sa finansijskom podrškom od strane Fonda „Gabor Betlen” ona je prestala da bude kredit, odnosno dobijeni iznos korisnici ne treba da vrate.

za konkurs za stipendiju je da su kandidati završiti prethodne stepene obrazovanja na mađarskom jeziku (osnovna i/ili srednja škola) i da su upisali doktorske studije u nekoj od akreditovanih visokoškolskih ustanova (zvanična stranica NSMNM, 2020). Stipendija „Várady” izvrsnosti za studente master studija (*Várady kiválósági ösztöndíj mester hallgatók részére*) je sledeća stipendija, sa sličnim uslovima kao i za doktorande. Studenti osnovnih studija mogu se prijaviti za stipendiju koju dodeljuje NSMNM uz finansijsku podršku Fonda Gabor Betlen<sup>12</sup> (*Bethlen Gábor Alap Zrt*) iz Mađarske. Postoji i stipendija za demonstratore (*Demonstrátori ösztöndíj*) za studente viših godina osnovnih studija (druga godina i više) koji imaju prosečnu ocenu 8,00 u prethodnoj godini studija (i da ispunjavaju i gorepomenute druge uslove).

Demonstratori su dužni da pomognu brucšima (tj. studentima prve godine) da se upoznaju sa sistemom visokog obrazovanja. Stipendija demonstratora ima i podsticajnu ulogu, da studenti steknu što više ocene tokom studija, te demonstratori mogu dobiti mesečnu finansijsku pomoć za mentorstvo mlađem studentu. NSMNM nudi i jezički kurs za brucšove (*Szerb nyelvi felzárkóztató képzés elsőéves egyetemisták részére*) namenjen učenicima koji moraju da unaprede svoje znanje srpskog jezika sa ciljem da se što lakše prilagode učenju na većinskom jeziku na početku studija. Jezički kurs traje svega dve nedelje, što je naravno nedovoljno za suštinsko savladavanje jezika.

Sa svim gorenavedenim podsticajima, studenti mađarske nacionalnosti u Srbiji se ohrabruju i podstiču da studiraju u Srbiji kako bi kasnije uspeli na tržištu rada. Navedene stipendije su finansirane od strane Vlade Mađarske i iz privatnih donacija (programi stipendije „Várady”).

NSMNM u svojoj Strategiji za unapređenje obrazovanja 2016–2020. (Strategija) navodi da podstiče i podržava predškolsko obrazovanje na mađarskom jeziku, promovišući ga među roditeljima male dece. Ovo je veoma važno kod dece koja su rođena u mešovitim brakovima, jer obrazovanje na manjinskom jeziku pospešuje

<sup>12</sup> Fond Gabor Betlen je zaseban fond finansiran iz državnih sredstava, napravljen da promoviše postignuća i ciljeve nacionalne strategije mađarske vlade. Primarni zadatak fonda je da pruži subvencije kojima bi doprineo prosperitetu pojedinca i zajednice, materijalnom i spiritualnom rastu u zemljama rođenja Mađara iz inostranstva, kako bi očuvao njihovu kulturu.

dobro znanje istog, koji naravno može služiti samo kao prednost u budućnosti. Za prve razrede osnovne škole, NSMNM uz podršku Fondacije udruženja Rakoci (*Rákóczi Szövetség Alapítvány*) poklanja školske potrepštine za prvake koji se odluče za školovanje na mađarskom jeziku u Srbiji (Strategija, 2020). Program školskog autobusa takođe je važan podsticaj, jer NSMNM organizuje autobuse za decu školske dobi koja žive u manjim selima i ne bi imala priliku da se školuju na maternjem jeziku u mestu u kojem žive, te autobusi voze decu u škole u kojima mogu da pohađaju nastavu na mađarskom (Strategija, 2020).

### **Mađarske nevladine organizacije iz oblasti visokog obrazovanja u Vojvodini**

U okviru mađarske nacionalne zajednice postoje različite nevladine organizacije koje se bave visokim obrazovanjem i imaju za cilj premošćavanje problema nedostatka sveobuhvatnog visokog obrazovanja na mađarskom jeziku u Vojvodini.<sup>13</sup> Neke posebno podržavaju ili se bave visokim obrazovanjem i/ili istraživanjem. Finansiranje pomenutih nevladinih organizacija se ostvaruje kroz konkurse koje obezbeđuje Vlada Mađarske.

#### ***Nevladine organizacije mađarske nacionalne zajednice iz oblasti visokog obrazovanja***

U nastavku sledi kratak prikaz četiri najznačajnije nevladine organizacije koje se bave visokim obrazovanjem, istraživanjem, publikacijama i/ili organizovanjem konferencija.

Naučno društvo za hungarološka istraživanja (*Magyarságkutató Tudományos Társaság*) osnovano je 1991. godine sa ciljem da se u Vojvodini sprovedu sociološka, psihološka, demografska, etnografska, pravna, istorijska i druga istraživanja društvene prirode sa

---

<sup>13</sup> Osnivanje univerziteta na mađarskom nastavnom jeziku u Subotici bio je plan intelektualne elite mađarske nacionalne manjine u Vojvodini od početka 2000-ih godina, ali zbog nedostatka političke volje vodeće mađarske političke stranke i srpske vladajuće političke stranke ovaj plan se nikada nije realizovao.



mogućnošću organizovanja stručnih foruma i izdavanja publikacija na mađarskom jeziku (Gábrity-Molnár, Csányi i Takács, 2011).

Mađarsko naučno društvo u Vojvodini (*Vajdasági Magyar Tudományos Társaság*) osnovano je 1999. godine sa ciljem da se bavi raznim naučnim izazovima vojvođanskih Mađara. Ono organizuje konferenciju jednom godišnje (Gábrity-Molnár, Csányi i Takács, 2011).

Kolegijum za visoko obrazovanje vojvođanskih Mađara (Kolegijum) (*Vajdasági Magyar Felsőoktatási Kollégium*) osnovan je 2001. godine. Uspešno podržava mlade studente koji studiraju u sistemu visokog obrazovanja u Srbiji sa posebnim programom podučavanja i ima za cilj obezbeđivanje podmlatka u visokoobrazovanim institucijama u Srbiji. Naime, studenti koji ostvare uspeh od najmanje 8,00 u toku prve godine studija, mogu konkurisati za stipendiju koju dodeljuje Kolegijum i dobijaju mentora koji im pomaže u sprovođenju istraživanja i uvodi ih u svet nauke. Organizuje godišnju Vojvođansku mađarsku naučnu konferenciju studenata, na kojoj svi oni studenti osnovnih, master i doktorskih studija koji žele da prikažu svoje istraživanje to mogu učiniti, a one koji primaju stipendiju Kolegijuma, mentori pripremaju za konferenciju kako bi prikazali svoj rad (*Vajdasági Magyar Tudományos Diákköri Konferencia*) (Gábrity-Molnár, Csányi i Takács, 2011). Kolegijum je uveo godišnju nagradu „Kristalni globus“ (*Kristálygömb*). Nagrada se od 2006. godine dodeljuje mladom talentu mađarske nacionalnosti iz Vojvodine za izvanredne naučno-umetničke rezultate predstavljene na Vojvođanskoj mađarskoj naučnoj konferenciji studenata uzastopno više godina. Dodeljuje se samo jednoj osobi godišnje i sastoji se i od novčane nagrade. Predstavlja se svake godine u novembru na proslavi sertifikata na pomenutoj konferenciji studenata (zvanična stranica Kolegijuma, 2017). Od 2006. godine „Kristalni globus“ dobilo je 11 muškaraca i 3 žene.

Akademski savet vojvođanskih Mađara (ASVM) (*Vajdasági Magyar Akadémiai Tanács*) osnovan je 2008. godine i njegov cilj je koordinacija naučne zajednice, razvoj strateških planova istraživanja, postavljanje prioriteta i stvaranje mreže istraživača i profesora pripadnika mađarske nacionalne zajednice (Gábrity-Molnár, Csányi i Takács, 2011). ASVM ima najviše članova (preko 300), te se smatra najvećim reprezentativnim društvom u Vojvodini, kada je reč o mađarskoj naučnoj eliti. ASVM takođe ima svoju godišnju konferenciju, a od 2017. godine ASVM dodeljuje i nagradu *Zlatna sova*

(*Aranybagoly*), pripadnicima mađarske nacionalne zajednice u Vojvodini koji su već stekli doktorat i imaju odlična akademska postignuća. Nagrađuju se dve osobe godišnje, jedna iz prirodnih nauka, a druga iz oblasti društveno-humanističkih nauka. Nagrada se, između ostalog, sastoji i iz novčane nagrade (zvanična stranica ASVM-a, 2020).

U izmenama i dopunama iz 2009. godine Zakona o mađarskoj akademiji nauka iz 1994. godine navodi se da je mađarsko Ministarstvo za nauku i tehnologiju uvelo pitanje prekogranične mađarske nauke na sledeći način: Mađarska akademija nauka „povezuje se sa stručnjacima iz oblasti mađarskih naučnih i jezičkih istraživanja u inostranstvu i podržava prekograničnu mađarsku nauku”. Javna funkcija Mađarske akademije nauka (MTA) je komunikacija i podrška koja se odnosi na mađarsku nauku van granica. Glavno i konceptualno telo koje obavlja zadatke predviđene zakonom je Odbor za predsedavanje Mađarske fondacije za nauku u inostranstvu, osnovan od strane Akademije 1996, a 1999. godine dodeljen je Administrativnom sekretarijatu Mađara preko granice (zvanična stranica Mađarske akademije nauka, 2017). Mađarska akademija nauka godišnje donira sredstva ASVM-u, dok ostala civilna društva imaju mogućnost konkurisanja za sredstva kod pomenutog Administrativnog sekretarijata. Sredstva pokrivaju osnovne aktivnosti gorenavedenih civilnih društava. Postoji mogućnost da se prijave i za projekte koje finansira država Srbija, ali i za projekte koje finansiraju razne fondacije u Srbiji.

## **Metodologija**

U ovom delu rada nalazi se prikaz načina prikupljanja podataka i njihove analize, kao i etički aspekt istraživanja.

### ***Uzorak i procedura***

Uzorak je odabran metodom kvotnog uzorka (Biljan-August, Pivac, Štambuk, 2009) i čini ga 1.951 srednjoškolac: 995 devojaka (51%) i 956 momaka (49%). Prosečan uzrast ispitanika iznosio je 18 godina. Učenici su bili maturanti, što predstavlja kritični period za donošenje odluka o budućnosti, izboru karijere i budućem obrazovanju.

Uzorak je prikupljen u 12 opština u AP Vojvodini, gde su nacionalne manjine zastupljene u značajnijem broju: Ada, Bačka Topola, Bečej, Čoka, Kanjiža, Novi Kneževac, Novi Sad, Senta, Sombor, Subotica, Temerin i Zrenjanin.<sup>14</sup> Istraživanje je sprovedeno u ukupno 22 škole.

Treba napomenuti da se ovo istraživanje fokusiralo samo na jednu specifičnu grupu maturanata pripadnika mađarske nacionalne manjine i to na one koji su svoje školovanje završavali na maternjem jeziku, dok oni koji su se upisali u škole na većinskom jeziku nisu bili uključeni u navedeno istraživanje.

Ukupna populacija maturanata pripadnika mađarske nacionalne manjine u školskoj 2013/14. i 2014/15. godini iznosila je 3.069<sup>15</sup> učenika u Vojvodini, što znači da je uzorak obuhvatio 63,75% ukupnog broja učenika. Istraživanje je sprovedeno tokom dve uzastopne školske godine, odnosno u maju 2014. i aprilu 2015. godine, jer su ovo poslednji meseci srednjoškolskog obrazovanja pre mature koja se održava u junu. Nakon odobrenja direktora, istraživačica i autorka rada je prisustvovala času tokom kog su učenici popunili upitnike u papirnoj formi. Sva tri tipa srednjih škola na mađarskom nastavnom jeziku bila su obuhvaćena istraživanjem (trogodišnje srednje stručne škole, četvorogodišnje srednje stručne škole i četvorogodišnje gimnazije).

### ***Instrumenti***

Za potrebe ovog istraživanja sačinjen je upitnik. Sastojao se od 20 pitanja koja se mogu grupisati u sledeće teme:

- (1) demografski podaci poput pola, etniciteta, škole i razreda (odnosno, treći ili četvrti razred);
- (2) maternji jezik ispitanika, odnosno mađarski;
- (3) samoprocena znanja srpskog (većinskog) jezika;
- (4) planovi za nastavak obrazovanja (odn. visoko obrazovanje);

<sup>14</sup> Imena opština data su na srpskom jeziku, međutim učenici pripadnici nacionalnih manjina koristili su nazive opština na svom maternjem jeziku prilikom popunjavanja upitnika.

<sup>15</sup> Podaci potiču od Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice, AP Vojvodina i korišćeni su isključivo u svrhe istraživanja.

- (5) lokacija izabrane visokoškolske ustanove (Mađarska ili Srbija);
- (6) mišljenje o ženama koje su kao buduću karijeru izabrale pedagoške ili tehničke nauke.

Većina pitanja bila je zatvorenog tipa, uz devet pitanja otvorenog tipa. Za potrebe ovog rada analizirana su pitanja: nivo znanja većinskog jezika, učestalost upotrebe jezika većine, izbor države nastavka obrazovanja i razlozi za napuštanje države porekla.

Pitanje o izabranoj visokoškolskoj instituciji učenici su ispunjavali rukom. Samoprocena znanja srpskog jezika merena je na sedmostepenoj Likertovoj skali, od „nikako” do „kao maternji”, dok je učestalost upotrebe srpskog jezika merena petostepenom Likertovom skalom od „manje od jednom nedeljno” do „nekoliko puta nedeljno”.

### ***Analiza podataka***

Analiza podataka sprovedena je uz pomoć IBM-ovog statističkog paketa za društvene nauke (SPSS), verzija 16 za operativni sistem Windows. U radu je prikazana samo deskriptivna statistika.

### ***Etika***

Kao što je i prethodno navedeno, upitnike su odobrili direktori srednjih škola, a prethodno su ih odobrili psiholozi i pedagozi u školama, koje je direktor konsultovao. Učenici su upoznati sa ciljevima istraživanja i imali su mogućnost da ne popune upitnik ukoliko to ne žele. Upitnici su bili anonimni, odnosno bez imena, adrese, niti drugih informacija na osnovu kojih bi se mogao utvrditi identitet ispitanika. Beleženi su samo mesto, ime i vrsta srednje škole koju su trenutno pohađali, jer su ti podaci bili relevantni za istraživanje.

### **Rezultati**

U sledećem delu autorka će prikazati analizu dobijenih rezultata. Treba napomenuti da su se analizirali samo oni delovi upitnika koji su imali popunjene odgovore na postavljena pitanja. Neki učenici nisu odgovorili na pojedina pitanja, te njihovi odgovori nisu uključeni u

analizu kada je reč o znanju većinskog jezika koje poseduju maturanti pripadnici mađarske nacionalne manjine, učestalosti upotrebe većinskog jezika, razlozima za napuštanje matične zemlje, odn. Srbije, kao i u kojoj će državi maturanti nastaviti svoje obrazovanje.

### ***Većinski jezik: nivo znanja i učestalost upotrebe***

Kao što je to već istaknuto na početku rada, poznavanje srpskog jezika na visokom nivou je preduslov za uspešan početak studija na univerzitetima u Srbiji (Lendák-Kabók i Lendák, 2017). Iz tog razloga, nivo poznavanja jezika većine na kraju srednje škole umnogome doprinosi daljem životnom putu maturanta pripadnika mađarske nacionalne manjine u Vojvodini.

U upitniku je od učenika traženo da sami procene u kojoj meri poznaju većinski jezik. Rezultati u Tabeli 1 pokazuju da 49,51% ispitanika ili uopšte ne govori ili samo razume, ili zna svega nekoliko reči srpskog jezika ili ga ne priča baš dobro. Većina navedenih ispitanika ne govori srpski baš dobro, i to 29,91%, dok 22,28% učenika govori srpski jezik jako dobro ili na nivou maternjeg jezika. Kao što se može i zaključiti, skoro polovina učenika koji završe školovanje na maternjem mađarskom jeziku ne poseduje visoko znanje srpskog jezika, što je problem koji bi trebalo da se reši strukturalno i na nivou države.

Tabela 1 Znanje većinskog jezika

<b>Koliko dobro koristite jezik većine?</b>	<b>Učestalost</b>	<b>Procenat</b>
Nikako	72	3,71
Ne govorim, samo razumem	119	6,14
Jedva par reči	189	9,75
Ne baš dobro	580	29,91
Dobro	547	28,21
Jako dobro	260	13,41
Kao maternji	172	8,87
Ukupno	1.939	100,00

Nadalje, od učenika je traženo da odgovore koliko često koriste srpski jezik na nedeljnom nivou. Rezultati prikazani u Tabeli 2

kazuju da više od 30% ispitanika koristi srpski manje od jednom nedeljno. To znači da neki od njih uspevaju da završe svoje osnovno i srednje obrazovanje a da uopšte ne koriste jezik većine, što ih nezostavno stavlja u podređen položaj u situaciji u kojoj treba da nastave školovanje. Ukoliko se odluče za Univerzitet u Novom Sadu, suočiće se sa jezičkom barijerom i moraće da ulože vreme i napor da je prebrode. Umesto da uče gradivo, oni će učiti jezik (Lendák-Kabók, 2017).

Nedovoljno znanje srpskog jezika može se delimično objasniti građanskim ratovima u Jugoslaviji, koji su doveli do porasta nacionalizma i segregacije, čak i u Vojvodini koja je bila pošteđena oružanih sukoba, osim NATO bombardovanja 1999. godine. Zbog gorepomenute segregacije, deca pripadnici nacionalnih manjina često nauče srpski jezik tek kada završe srednju školu, što je naročito čest slučaj u opštinama gde manjinske zajednice čine većinu.

Tabela 2 Učestalost upotrebe jezika većine

Koliko često koriste jezik većine?	Učestalost	Procenat
Ređe od jednom nedeljno	415	21,38
Jednom nedeljno	253	13,03
Više puta nedeljno	527	27,15
Jednom dnevno	114	5,88
Nekoliko puta dnevno	632	32,56
Ukupno	1.941	100,00

### ***Država u kojoj će maturanti nastaviti školovanje i razlozi za napuštanje matične zemlje***

U upitniku je nadalje traženo od učenika da napišu naziv države u kojoj će nastaviti školovanje. Rezultati prikazani u Tabeli 3 ukazuju na to da 40,55% maturanata pripadnika mađarske nacionalne manjine ostaje u Srbiji, a 35,72% bira da studira u Mađarskoj. Ipak, kada se saberu odgovori iz trećeg reda tabele, gde su učenici izjavili da će polagati prijemni u obe države ali će izabrati Mađarsku ako i tamo polože prijemni ispit, jasno je da 44,30% učenika želi da studira u Mađarskoj. Ovaj rezultat potvrđuju i prethodna istraživanja (Takács, 2013, Gábrity-Molnár, 2009) koja su se bavila

obrazovnom migracijom mađarske nacionalne zajednice u Vojvodini, u kojima je pokazano da oko 30% srednjoškolaca želi da napusti zemlju rođenja i studira u zemlji etničkog porekla. Ovaj odnos je potvrđen i u istraživanjima Mađara u Vojvodini iz 2002. godine (Papp, 2015), gde ne postoje značajne razlike u odnosu na sadašnje stanje, iako je proteklo dosta vremena. Međutim, u istraživanju GeneZys, koje je sprovedeno 2015. godine, ova brojka je čak i veća, ali se odnosila na celu mladu generaciju maturanata te godine (Papp, 2017). Takođe, 15,15% učenika izjasnilo se da „još uvek ne zna“, što ukazuje na njihovu nesigurnost oko izbora studija i neopredeljenost za državu budućeg studiranja.

Table 3 Država daljeg obrazovanja

Gde nastavljaju školovanje?	Učestalost	Procenat
Srbija	605	40,55
Mađarska	533	35,72
Polagaće prijemni ispit u obe države, ali prioritet im je studiranje u Mađarskoj	128	8,58
Još uvek ne zna	226	15,15
Ukupno	1.492	100,00

Nadalje, maturanti su trebali da se izjasne o razlozima za napuštanje zemlje porekla. Rezultati u Tabeli 4 pokazuju da 38,09% učenika bira da napusti Srbiju zarad diplome stečene u EU. Nasuprot prethodim istraživanjima (Takács, 2013; Takács i dr., 2013; Gábrity-Molnár, 2012), većina njih ne odlazi zbog jezičke barijere, već zbog obećavajućeg društvenog statusa koji im može omogućiti diploma stečena u EU. Sledeći razlog je pak jezička barijera koja je itekako još uvek prisutna i koja za posledicu ima odliv mozgova (Gábrity-Molnár, 2009). Treći razlog za napuštanje Srbije je namera učenika da rade u Mađarskoj, što je takođe povezano sa članstvom u EU i ekonomskim razlozima. Nakon što je Mađarska omogućila dvojno državljanstvo, emigracija i pronalazak zaposlenja postali su svakodnevna pojava u mađarskoj nacionalnoj zajednici u Vojvodini. Ne treba izgubiti iz vida da je emigracija veoma učestala i kod pripadnika većinskog naroda, baš iz ekonomskih razloga, ali se pripadnici većinskog naroda opredeljuju za emigraciju nakon stečene fakultetske diplome u Srbiji. Četvrti razlog za napuštanje države predstavlja nedovoljna raznovrsnost obrazovnih smerova na

fakultetima u Srbiji. Ovaj problem prethodno je istraživao Takač (2013), kojom prilikom su ispitanici, tj. studenti i radnici u Mađarskoj poreklom iz Vojvodine, izjavili da su napustili zemlju porekla jer nije bilo obrazovnih profila za koje bi se opredelili.

Tabela 4 Razlozi za napuštanje zemlje porekla

Zašto napuštaju zemlju porekla	Učestalost	Procenat
Diploma EU	280	38,09
Nedovoljno znanje jezika većine	137	18,64
Žele da rade u zemlji nacionalnog porekla	87	11,84
U Srbiji nema obrazovnog smera koji žele da studiraju	52	7,07
Nešto drugo	58	7,89
Višestruki odgovori	121	16,46
Ukupno	735	100,00

## Zaključak

Autorka je u teorijskom delu rada najpre sagledala obrazovnu politiku NSMNM, kao i rad mađarskog civilnog sektora iz oblasti nauke i visokog obrazovanja u Vojvodini, kako bi prikazala sveobuhvatnu sliku manjinskog obrazovanja i naučnog delovanja koji se odvijaju paralelno sa manjinskim obrazovanjem na državnom nivou. Zatim, autorka je prikazala istraživanje koje se odnosilo na maturante pripadnike mađarske nacionalne zajednice, koji su svoje srednjoškolsko obrazovanje završavali na maternjem mađarskom jeziku u trenutku sprovođenja istraživanja. Istraživanje je sprovedeno na kraju 2014. i 2015. godine. Rad se naročito fokusirao na nivo znanja jezika, na obrazovne težnje ciljne grupe, na destinaciju visokoškolskih ustanova na kojima su maturanti želeli da nastave školovanje (Srbija ili Mađarska). Autorka je uočila značajan odliv mozgova koji utiče na mađarsku nacionalnu zajednicu u Vojvodini jer se broj pripadnika pomenute zajednice smanjuje usled trajne emigracije pripadnika mađarske nacionalne manjine. Naime, mladi nakon završetka školovanja ostaju u Mađarskoj ili pak nastavljaju svoj put prema nekoj od zemalja Zapadne Evrope (Takács, 2009). Pokazano je da jezička barijera prividno više nije najvažniji pokretač koji se krije iza višedecenijske obrazovne migracije učenika pripadnika mađarske



nacionalne manjine koji žive u Vojvodini. Prema gorenavedenim rezultatima, u današnje vreme najznačajniji razlog za napuštanje Srbije u ovom kontekstu je fakultetska diploma stečena u zemljama EU, koja im omogućava da odmah uđu na tržište rada EU i da potencijalno unaprede svoj društveni položaj. Važno je napomenuti da, iako je jezička barijera kontinuiran problem, zemlja porekla stanovnika mađarske nacionalne manjine tome ne pridaje previše značaja. Postoje izgledi da se ovakav trend u budućnosti promeni, jer je Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja započelo za izradom inovativnih nastavnih planova i programa za učenje srpskog jezika, namenjenih pripadnicima nacionalnih manjina. Napravljena su dva tipa ovog nastavnog plana i programa: A i B – prvi namenjen učenicima čiji maternji jezik ne pripada slovenskoj grupi jezika (poput mađarskog), a drugi onima čiji maternji jezik pripada slovenskoj grupi jezika (Prosvetni glasnik, 2018). Međutim, godišnji broj časova i dalje nije povećan, te i dalje iznosi najčešće 72 časa godišnje.

Iako su razlozi za napuštanje države u kojoj su rođeni raznoliki, svi su povezani sa društvenim statusom i osnaživanjem, odnosno ekonomskim razlozima. Ispitanici smatraju da sticanje fakultetske diplome u zemljama EU može da im omogući veću zaradu i bolji društveni status u odnosu na njihove vršnjake koji će ostati kod kuće. Pritom, ukoliko nastave obrazovanje u Srbiji, jezička barijera postavila bi ih u podređeni položaj u odnosu na vršnjake pripadnike većinskog naroda. Takav položaj čak može da utiče i na njihove mogućnosti nakon završetka školovanja, prilikom ulaska na tržište rada u Srbiji, gde su određena zanimanja rezervisana za pojedince koji su duboko integrisani u sistem i poseduju odlično znanje srpskog jezika. Tu se postavlja i pitanje stečenog proseka u toku studija jer, kako to Lendák-Kabók (2019) navodi, prosek je jedan od ključnih faktora za dostizanje prestižnih zanimanja kao što su univerzitetski profesor, sudija i državni tužilac, a kandidatima sa visokim prosekom se daje prednost i na drugim konkursima za posao. Stoga pripadnici mađarske nacionalne manjine imaju mnogo manje šanse da budu deo visokoobrazovane elite i pravosuđa, te na taj način izostaje jednaka i pravedna reprezentacija pripadnika mađarske nacionalne manjine u društvu u kojem žive.

Kada se radi o aktivnostima NSMNM i civilnog sektora, podsticaji u vidu stipendija, studentskog doma „Evropa“ i jezičkog kursa su zaista važni za studente mađarske nacionalnosti koji ostaju u

Srbiji, ali oni ipak ne mogu nadomestiti nedostatak znanja većinskog jezika i ne mogu se meriti sa diplomom stečenom u EU. Analiza obrazovne strategije NSMNM ukazuje na veliku potrebu za konsultacijom sa relevantnim civilnim sektorom iz oblasti visokog obrazovanja, koji je prilično brojan i aktivan, a sa kojim NSMNM trenutno nema nikakvu saradnju koja je neophodna radi izrađivanja strategije zasnovane na rezultatima naučnih istraživanja, kako bi se odliv mozgova smanjio i mađarska manjinska zajednica očuvala u Srbiji. Treba napomenuti da NSMNM sve svoje aktivnosti koje su usmerene na pomoć i potporu studenata mađarske nacionalnosti u Vojvodini sprovodi uz pomoć Vlade Mađarske. Postoji mogućnost da se nakon promene političke klime u Mađarskoj odnos prema dijaspori potpuno promeni i da se svi vidovi finansijske pomoći ukinu, što bi dodatno otežalo situaciju pripadnika mađarske nacionalne manjine u Vojvodini.

Što se tiče budućeg istraživanja, autorka planira da ponovi u radu predstavljeno istraživanje jer je izvesno vreme već proteklo od trenutka sprovođenja pa do danas, te je i obrazovna politika (koja podrazumeva stipendiranje studenata i mogućnost boravka u domu „Evropa“) NSMNM sada već ustaljena praksa i možda je donekle i smanjila obrazovnu migraciju maturanata mađarske nacionalne manjine u Vojvodini.

## LITERATURA

- Badikyan, T. (2011). *Educational migration from Armenia: A case study of a group of OSF and DAAD beneficiaries* (Master Thesis). Central European University.
- Bourdieu, P. (1991). *Language and symbolic power*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Brubaker, R. (1996). *Nationalism reframed: Nationhood and the national question in the new Europe*. Cambridge: CPU.
- De Vos, G. A. (1995). Ethnic Pluralism: Conflict and Accommodation, The Role of Ethnicity in Social History. In L. Romanucci-Ross & G. De Vos (Eds.) *Ethnic Identity: Creation, Conflict, and Accommodation* (pp. 15–47). US: Sage Publications.
- Dotowy-Rybińska, N. (2015). Dilemmas of identity and language among young Kashubs in the light of 21st-century cultural change. U B. Schrammel-Leber & Ch. Korb (Eds.) *Dominated Languages in the 21st Century* (str. 246–263). Graz, Austria: Grazer Linguistische Monographien.
- Dustmann, C., & Glitz, A. (2011). Migration and education. *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 4. Elsevier, 327–439.
- Erőss, Á., Filep, B., Tátrai, Pa., Rácz, K., Váradi, M. M., & Wastl-Walter, D. (2011). Tanulmányi célú migráció, migráns élethelyzetek: vajdasági diákok Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 25 (4), 3–19.
- Filipović, J., Vučo, J., & Đurić, Lj. (2007). Critical review of language education policies in compulsory primary and secondary education in Serbia. *Current Issues in Language Planning*, 8 (1), 222–242.
- Gábrity-Molnár, I. (2009). Továbbképzési esélyek a kisebbségi létben – A vajdasági magyarok esélyegyenlőségének példáján. U K. Káich (Ur.) *Az esélyegyenlőség és a felzárkóztatás vetületei az oktatásban – Általános kérdések – (anya)nyelvi oktatás* (15–25). Újvidék: Magyar Tannyelvű Tanítóképző Kar.
- Gábrity – Molnár, I. (2012). A magyar nyelvű (felső) oktatás helyzete és esélyei a Vajdaságban. *Társadalmi Együttélés*, 1, 229–240.
- Jaspal, R. (2009). Language and social identity: A psychosocial approach. *Psych-Talk*, 64, 17–28.
- Kemp, W. (2006). The Triadic Nexus: Lessons Learned from the Status Law. In O. Ieda (ed.), *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* (pp. 109–126). Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University.
- Kraus, P., & Kazlauskaitė-Gürbüz, R. (2014). Addressing linguistic diversity in the European Union: Strategies and dilemmas. *Ethnicities*, 14 (4), 517–538.
- Kymlicka, W. (2007). *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. New York: Oxford University Press.
- Kyriazi, A. (2018). The education of minorities in Bulgaria and Romania: Analyzing the formation and articulation of preferences. *Ethnicities*, 18 (3), 412–433.

- Lendák-Kabók, K., & Lendák, I. (2017). Language barrier faced by Hungarian women students and teaching staff in the higher education system in Serbia. In J. Filipović & J. Vučo (Ur.). *Minority languages in education and language learning: Challenges and new perspectives*. Belgrade: Faculty of Philology.
- Lendák-Kabók, K. (2017). Uticaj jezičke barijere na uspeh žena iz mađarske nacionalne zajednice u sistemu visokog obrazovanja Srbije. *Temida*, 20 (1), 77–94.
- Lendák-Kabók, K. (2019). *Status of Women from National Minorities in the Serbian Higher Education System – Focus on Women from the Hungarian National Minority*. (Doktorska disertacija). Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu.
- Lien, D., & Wang, Y. (2005). Brain drain or brain gain: A revisit. *Journal of Population Economics*, 18 (1), 53–163.
- Mantovani, D., Gasperoni, G., & Albertini, M. (2018). Higher education beliefs and intentions among immigrant-origin students in Italy. *Ethnicities*, 18 (4), 603–626.
- Nađ, I. (2006). Nekoliko obeležja migracije vojvođanske elite. *Zbornik Matice Srpske za društvene nauke*, 121, 445–456.
- Özden, Ç., & Schiff, M. (2007). *International migration, economic development and policy*. Washington, DC: World Bank and Palgrave Macmillan.
- Papp, Z. A. (2015). Nyelvi-etnikai, nem bevándorló kisebbségi tanulókat iskolai teljesítménye a PISA-felmérésekben. *Educatio*, 24(2), 50–63.
- Papp, Z. Attila. (2017). Változó kisebbség: Kárpát-medencei magyar fiatalok A GenZs 2015 kutatás eredményei. Mathias Corvinus Collegium-Tihanyi Alapítvány-MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet.
- Popov, S., & Radović, D. (2015). *Unapređivanje obrazovanja na više jezika u multijezičkoj Vojvodini: Stavovi roditelja o višjezičnosti u osnovnim školama*. Novi Sad: Pedagoški zavod Vojvodine.
- Seid, Y. (2016). Does learning in mother tongue matter? Evidence from a natural experiment in Ethiopia. *Economics of Education Review*, 55, 21–38.
- Statistical Office of the Republic of Serbia. (2012). *2011 Census of Population, Households and Dwellings in the Republic of Serbia*, Belgrade: Statistical Office of the Republic of Serbia.
- Stukalina, Y., Roskosa, A., & Pavlyuk, D. (2018). Investigating students' migration decisions in the frame of career management in higher education institutions of Latvia. *International Journal of Educational Management*, 32 (3), 416–430.
- Szalma, J. (2005). Magyar tannyelvű felsőoktatás az Újvidéki Egyetemen. U M. Kontra (Ur.) *Sült galamb? Magyar egyetemi tannyelvpolitika* (str. 203–209). Somorja-Dunaszerdahely: Fórum Kisebbségkutató Intézet.
- Székely, I. G., & Horváth, I. (2014). Diversity recognition and minority representation in Central and Southeast Europe: A comparative analysis. *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 42 (3), 426–448.

- Takács, Z. (2009). Egyetemalapítási helyzetkép a Délvidéken. U Kötél, E.i Szarka, L. (Ur.) *Határhelyzetek II., Kultúra – Oktatás – Nyelv – Politika* (str. 289–313). Budapest: Balassi Intézet Márton Áron Szakkollégium.
- Takács, Z. (2013). *Felsőoktatási határ/helyzetek*. Szabadka: Magyarságkutató Tudományos Társaság.
- Takács, Zo., Tátrai, P., & Erőss, A. (2013). A Vajdaságból Magyarországra irányuló tanulmányi célú migráció. *Tér és Társadalom*, 27 (2), 77–95.
- Teferra, D. (2005). Brain circulation: Unparalleled opportunities, underlying challenges, and outmoded presumptions. *Journal of Studies in International Education*, 9 (3), 229–250.
- Tremblay, K. (2005). Academic mobility and immigration. *Journal of Studies in International Education*. 9 (3), 196–228.
- Váradi, M. M. (2013). Migrációs történetek, döntések és narratív identitás. A tanulmányi célú migrációról–másként. *Tér és Társadalom*, 27 (2), 96–117.
- Walker, P. (2010). Guests and hosts — the global market in international higher education: Reflections on the Japan—UK axis in study abroad. *Journal of Research in International Education*, 9 (2), 168–184.
- Woolley, R., Turpin, T., Marceau, J., & Hill, S. (2008). Mobility matters: Research training and network building in science. *Comparative Technology Transfer and Society*, 6 (3), 159–184.
- Zakon o zaštitni prava i sloboda nacionalnih manjina* („Sl. list SRJ”, br. 11/2002, „Sl. list SCG”, br. 1/2003 – Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009 – dr. zakon i 97/2013 – odluka US)
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 20/2014 – odluka US, 55/2014 i 47/2018)

### Izvori sa interneta

- Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine – Strategija za unapređenje obrazovanja 2016–2020. n.d. [http://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/oktatasi\\_strategia.pdf](http://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/oktatasi_strategia.pdf), (pristupljeno: 28. marta 2020)
- Zvanična stranica Akademskog saveta vojvodanskih Mađara, <https://vmat.rs/>, n.d., (pristupljeno: 28. marta 2020)
- Zvanična stranica Mađarske akademije nauka, <https://mta.hu/>, n.d., (pristupljeno: 28. marta 2020)
- Zvanična stranica Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine, n.d., <http://www.mnt.org.rs/>, (pristupljeno: 28. marta 2020)

**Karolina Lendák – Kabók**  
**EDUCATIONAL MIGRATION OF**  
**HUNGARIAN MINORITY HIGH SCHOOL**  
**GRADUATES AND THE EDUCATION**  
**POLICY OF THE NATIONAL COUNCIL OF**  
**THE HUNGARIAN NATIONAL MINORITY**  
**IN SERBIA**

---

**Abstract:**

Educational migration of ethnic minority high school graduates in Serbia has been a topic for many decades, both from a scientific and from a political perspective. The reason for it is that the high school graduates are not returning to their country of origin. The aim of the paper is to present the reasons behind the educational migration of the Hungarian ethnic minority high school graduates, to present the educational policy of the National Council of the Hungarian National Minority (NCHNM) and to present the work of the Hungarian civil societies working in the field of higher education in Serbia. The paper will present quantitative data from years 2014 and

2015, a total of 1,951 questionnaires completed by high school graduates, who were finishing their high school education in their mother tongue, i.e. Hungarian. The results show that almost 50% of high school graduates do not have a satisfactory knowledge of Serbian language, which would enable them to continue their studies in Serbia and 35.5% of them plan to continue their education in Hungary. Even though, the NCHNM has good incentives, like the scholarships and student dorm, the freshman language course, accompanied with the support from the civil sector. Nevertheless, these measures cannot adequately prepare them to study in the majority language, nor compensate them for their struggles. Therefore this problem has to be addressed structurally through governmental educational policies.

**Keywords:** educational migration, Hungarian national minority, Hungarian National Minority Council, language barrier, educational policies

**MIRAN KOMAC**

Naučni svetnik

[miran.komac@guest.arnes.si](mailto:miran.komac@guest.arnes.si)

Institut za etnične studije, Ljubljana

---

# Različiti modeli manjinske samouprave i kulturne autonomije – opravdane razlike ili diskriminacija na etničkoj osnovi?

---

## Sažetak

U tekstu se razmatra ostvarivanje prava nacionalnih i etničkih manjina u Sloveniji, ali se pre toga razmatraju u teorijskom i pravnom smislu pojmovi kulturne autonomije i manjinske samouprave. Autor kritički opisuje nedostatke slovenačkog modela multikulturalizma i potom navodi demografske i pravne činjenice, pomoću kojih ukazuje na modele manjinske samouprave i različit pravni položaj etničkih grupa. Takođe, autor ukazuje na regionalnu i bilateralnu dimenziju zaštite manjina, a rad, nakon razmatranja pitanja ravnopravnosti etničkih grupa u Sloveniji, zaključuje konstatacijom da bi trebalo razmotriti reforme saglasne evropskom sistemu zaštite ljudskih i manjinskih prava.

*Ključne reč:* Slovenija, nacionalne manjine, kulturna autonomija, diskriminacija

## Uvod

■ Raspravljanje o *manjinskoj samoupravi* u Sloveniji poprilično je komplikovano jer slovenački model (uređenje) zaštite manjina nema *definiciju pojma (nacionalna) manjina*, kao što je imaju na primer Hrvati i Mađari. Manjine, koje su predmet posebne zaštite, jednostavno su navedene u Ustavu Republike Slovenije. Takav model manjinske zaštite, u kome su zaštićene manjine posebno navedene, poznaju u svim susednim državama Slovenije: Italiji, Austriji, Mađarskoj i u Hrvatskoj.

Definicija pojma *kulture* ne postoji. Istini za volju, kulturu je veoma teško definisati. Kreber i Klakhon su 1952. g. nabrojali više od 160 definicija kulture, razvrstali su ih u šest osnovnih grupa, sa još jednom, sedmom grupom nepotpunih definicija (Pleško, 2008: 7).

Slovenački model zaštite manjina nema ni određenje pojma (manjinska) *autonomija*. Koliko mi je poznato, pojam *autonomije* je



prvi i poslednji put upotrebljen u proglasu Vrhovnog plenuma Oslobođilačkog fronta slovenačkog naroda, u septembru 1943. godine, u kom piše: „Italijanskoj nacionalnoj manjini na priključenoj teritoriji zagarantovana je autonomija. O sprovođenju autonomije raspravljajuće opunomoćeni zastupnici slovenačkog i italijanskog stanovništva, čim se za to steknu potrebni uslovi.”<sup>1</sup>

Takođe, nemamo ni definiciju pojma (*manjinska*) *samouprava*.

Sadržaj pojmova manjinska samouprava i (kulturalna) autonomija je iz tog razloga potrebno *izvući iz opšteg uređenja* zaštite nacionalnih manjina.

Šta je dakle manjinska samouprava?

Da li je manjinska samouprava sinonim za *autonomno* i *nezavisno odlučivanje* pripadnika nacionalnih manjina o sopstvenoj sudbini?

Da li je manjinska samouprava samo zbir politički *participativnih tehnikalija*, koje omogućuju izbor legitimnog predstavnštva nacionalnih manjina? Pod *tehnikalijama* mislim na kriterijume za upis u poseban (specijalan) birački spisak nacionalnih manjina, na *sastav izbornih komisija* i na *izborni sistem* za izbor predstavnika nacionalnih manjina.

Da li je manjinska samouprava sinonim za *posebne (centralne) reprezentativne organizacije* nacionalnih manjina u Sloveniji – te se u Sloveniji nazivaju *Samoupravne narodne skupnosti*<sup>2</sup> / *Samoupravne nacionalne zajednice* (za Italijane i Mađare), *Veće romske zajednice*<sup>3</sup> (za Rome) i *Veće Vlade Republike Slovenije za pitanja nacionalnih zajednica pripadnika naroda bivše SFRJ u Republici Sloveniji*<sup>4</sup> (za doseljenike u Sloveniju do 1990. godine).

Na polju *manjinske samouprave* deluju i drugi instituti: neposredno izabrani *poslanici iz redova manjina u skupštini* i u *većima lokalne samouprave* (za Italijane i Mađare). Romi moraju da se zadovolje predstavnicima u ograničenom broju opštinskih veća (u 20 opština). Pripadnici *novih manjina nemaju ništa*.

Ko je (osnovni/primarni) nosilac manjinske samouprave? Samoupravne nacionalne zajednice ili neposredno izabrani

<sup>1</sup> Proglas Vrhovnega plenuma oslobodilne fronte slovenskega naroda z dne 16. septembra 1943.

<sup>2</sup> Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih. Uradni list RS, št. 65/94 in 71/17.

<sup>3</sup> Zakon o romski skupnosti v Republici Sloveniji. Uradni list RS, št. 33/07.

<sup>4</sup> Deklaracija Republike Slovenije o položaju narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republici Sloveniji. Uradni list RS, št. 7/11.

predstavnicima manjina? Kakav je odnos između te dve institucije? Da li je to odnos *hijerarhije* ili *simbioze*?

Ne treba zaboraviti ni na jake *organizacije civilnog društva*, pre svega kod Italijana (Unija Talijana za Istru i Rijeku) i Roma (Romani Union). Te organizacije su bile stvorene mnogo pre stvaranja oficijelnih nosilaca manjinske samouprave (Samoupravne nacionalne zajednice). Unija Talijana, koja radi u dve države, u Hrvatskoj i Sloveniji, ima jaku političku i finansijsku podršku u italijanskoj državi. U Memorandumu o zaštiti taljanske manjine u Hrvatskoj i Sloveniji, koji je italijanska država želela da iznudi pre davanja saglasnosti na priznanje Slovenije i Hrvatske kao samostalnih država, stoji „da Hrvatska i Slovenija priznaju Uniju Talijana kao jedinu organizaciju koja zastupa italijansku manjinu kao celovitu u obe države“.<sup>5</sup>

Slovenija nije potpisala predloženi memorandum iz dva razloga: prvo, u memorandumu nije pomenuta slovenačka manjina u Italiji i, drugo, u Sloveniji centralnu reprezentativnu organizaciju predstavljaju Samoupravne nacionalne zajednice, koje su čak i ustavna kategorija.

Kakav je odnos između zvaničnih instituta manjinske samouprave i organizacija civilnog društva?

Manjinsku samoupravu stavili smo u korelaciju sa pojmom *kulturne autonomije*. U vezi sa manjinskim *samoupravama* javlja se zanimljivo pitanje. Ko su *nosioci, kreatori, čuvari kulturne autonomije*, Samoupravne nacionalne zajednice ili manjinski poslanici u slovenačkoj skupštini i predstavnici manjina u opštinskim većicama? I, kako se *kulturna autonomija ostvaruje, da li je to samo tolerancija većine*, tako da pripadnici manjina mogu slobodno i nesmetano da deluju na različitim poljima kulture (*pasivni pristup*) ili postoji od strane države podržan sistem manjinskih organizacija i ustanova koji omogućava nacionalnim manjinama kulturno stvaralaštvo i reprodukciju (*aktivni pristup*).

Dužni smo da razmislimo i o pojmu kulturna autonomija (nacionalnih manjina). Da li je to samo stvaralačka sloboda pojedinca, pripadnika određene nacionalne manjine? Takva aktivnost ne sme biti onemogućena. Vezu bi u slučaju rasprave o samoupravi manjina i kulturnoj autonomiji mogli da tražimo u nadležnosti manjinskih

<sup>5</sup> Memorandum o saglasju med Hrvaško, Italijo in Slovenijo o zaštiti italijanske manjšine na Hrvaškem in v Sloveniji, z dne 15.1.1992. INDOK center INV.

samouprava (Samoupravnih nacionalnih zajednica) prilikom osnivanja, vođenja i finansiranja različitih organizacija s područja delovanja na području kulture. Važno područje kulturne autonomije predstavlja i uticaj samouprava manjina na školski sistem i, na kraju, na medije masovnog obaveštavanja.

Pošto o različitim aspektima manjinske samouprave imamo određeno znanje,<sup>6</sup> odlučio sam da pokušam da odgovorim na pitanje koje do sada još niko nije postavio:

Da li je moguće i pomoću analize manjinskih samouprava *otkrivati oblike etničke diskriminacije?*

Već na prvi pogled postaje jasno da se tematika *manjinskih samouprava i kulturne autonomije* u okviru slovenačkog modela zaštite nacionalnih manjina u najvećoj meri odnosi na italijansku i mađarsku nacionalnu manjinu; nešto malo kulturne autonomije imaju i Romi. Pripadnici ostalih nacionalnih manjina, kako istorijskih tako i novih (novodobnih), dobijaju samo mrvice.

Da li je takvo *razlikovanje opravdano* ili tu ima osnove za tvrdnju da se radi o *diskriminaciji na etničkoj osnovi?*

Da bi mogli da odgovorimo na postavljeno pitanje, potrebno nam je nekoliko podataka o etničkoj slici stanovništva Republike Slovenije.

## Nacionalna slika Slovenije

Nećemo saznati ništa novo ako kažemo da je Republika Slovenija multietnička, multijezička i multikonfesionalna zajednica. Deo onih koji se po nacionalnoj pripadnosti opredeljuju kao neslovinci nasleđe su istorije, a neke je dovela želja za boljom zaradom, obrazovanjem ili samo želja za drugačijim životom.

<sup>6</sup> Vidi, na primer: Komac, Miran. Minority self-government in Slovenia. *Südosteuropa: Zeitschrift für Gegenwartforschung*, 2000, letn. 40, št. 7/8, str. 358–374; Komac, Miran. The protection of ethnic minorities in the Republic of Slovenia and the European charter for regional or minority languages. *Revista de llengua i dret*, 2004, št. 41, str. 39–104; Komac, Miran, Roter, Petra. The autonomy arrangement in Slovenia : an established institutional framework dependent on implementation of minority protection. V: Malloy, Tove H. (ur.). *Managing diversity through non-territorial autonomy : assessing advantages, deficiencies, and risks* (Minorities and non-territorial autonomy). 1st ed. Oxford: Oxford University Press. 2015, str. 93–115.

Mnoštvo nacionalnih manjina (Komac & Medvešek, 2008: 707–721; Komac, 2007: 553), koje su bile prisutne na teritoriji Slovenije u trenutku nastanka samostalne države Republike Slovenije 1991. godine i bile evidentirane u popisu stanovništva 31. marta 1991, razvrstaćemo u dve grupe:

- a. istorijske (*klasične, tradicionalne, autohtone*) nacionalne manjine
- b. nove (*novodobne*) nacionalne manjine.

Da li je razvrstavanje nacionalnih manjina potrebno, ima li smisla? Čemu je to razvrstavanje namenjeno? Svako razvrstavanje je arbitrarno. Ništa drugačije nije ni razvrstavanje nacionalnih manjina. Razvrstavanje je samo analitičko oruđe koje nam pomaže pri prepoznavanju sličnosti, odn. razlika između društvenih pojava, to jest ljudi. U slučaju nacionalne manjinske zaštite, razvrstavanje je namenjeno oblikovanju različitih politika i strategija očuvanja nacionalnih karakteristika nacionalnih manjina i otkrivanju pojava diskriminatornih praksi koje se (možda) primenjuju u odnosu prema nacionalnim manjinama.

Važna napomena: sebe ubrajam među one istraživače koji smatraju da je podela na klasične nacionalne manjine i na nove manjine opravdana. Različiti putevi nastanka manjina, različiti okviri i uslovi integracije tih manjina, te različite životne okoline stvaraju potrebu za različitim oblicima zaštite. Zbog toga smatram da je podela nacionalnih manjina opravdana; podela manjina na dve kategorije ne predstavlja diskriminaciju na etničkoj osnovi (Banting & Kymlicka, 2006). Govori samo o tome da bi za različite manjine trebalo da stvorimo različite forme zaštite koje sve vode jednom i istom cilju, očuvanju identiteta manjina.

### ***Istorijske (klasične, tradicionalne, autohtone) nacionalne manjine***

Osnovna karakteristika istorijskih (*klasičnih, tradicionalnih, autohtonih*) nacionalnih manjina su *dugogodišnje, čvrste i trajne veze* s teritorijom, na kojoj je 1991. godine nastala Republika Slovenija. Veze se računaju sve od tada kad su Slovenci, kao dominantan narod, postali nosioci suvereniteta na određenoj teritoriji. Dakle od 1918. godine<sup>7</sup> i dalje, odnosno od 1954. godine i nadalje, kada je Sloveniji bio priključen deo teritorije međuratne Italije.

<sup>7</sup> O nacionalnim manjinama u Sloveniji posle 1918. godine i zaštiti nacionalnih

Na osnovu mnoštva naučnih izvora, u grupu istorijskih nacionalnih manjina mogu se, po hronološkom sledu njihovog ulaska u slovenački prostor, uvrstiti sledeće nacionalne manjine:

- a) Mađari,
- b) Nemci,
- c) Jevreji,
- č) Romi (Cigani) i Sinti,
- d) Srbi u Beloj Krajini (stanovnici uskočkih selišta u Beloj Krajini),<sup>8</sup>
- e) Hrvati uz slovenačko-hrvatsku granicu<sup>9</sup> i
- f) Italijani.

Kao pripadnici te ili one istorijske nacionalne manjine često se izjašnjavaju i pojedini *doseljeni* pripadnici drugih naroda, odnosno etničkih *grupa* koje se s njom sažive. U manjinu su ušli dobrovoljno, npr. sklapanjem braka s pripadnikom manjine, ili samo na osnovu odluke da žele da pripadaju kulturnom miljeu nacionalne manjine. Nema sumnje, nacionalni identiteti su *izborni identiteti* (Mlinar, 2012: 118).

### ***Nove (novodobne) narodne manjine***

Značajnu grupu neslovenačkog stanovništva, koja se po *izvoru razlikuje* od istorijskih nacionalnih manjina, razvrstaćemo u dve grupe:

1. *intermedijarne* nacionalne manjine i
2. *savremene* nacionalne manjine.

---

manjina u Sloveniji između dva rata više u: KOMAC, Miran. Narodne manjine u Sloveniji 1920–1941. *Razprave in gradivo : revija za narodnostna vprašanja*, ISSN 0354-0286, Dec. 2015, no. 75, str. 49–81

<sup>8</sup> Srbi u Beloj Krajini ne izražavaju želju za posebnim manjinskim statusom. Vidi: KOMAC, Miran, BEŠTER, Romana, MEDVED, Felicita, MEDVEŠEK, Mojca, PIRC, Janez, ROTER, Petra, VREČER, Natalija. *Srbi u Beloj krajini : Vrliniči, Radojčiči i Kordiči bili su prvi naseljenici 1593*. Niš: Studentski kulturni centar: Jugoslovansko udruženje za naučno istraživanje religije, 2013. 112 str.

<sup>9</sup> Još komplikovaniji je položaj *autonomnih Hrvata*. U dokumentu pod naslovom Inicijativa za ustavno priznanje Hrvata u Sloveniji, Savez hrvatskih društava u Sloveniji je 7. 3. 2011, između ostalog, zapisao: „Što se tiče autohtonih Hrvata u Sloveniji, oni postoje! Njihov broj nam nije poznat. Još uvek nisu nigde 'prisutni' i nisu prepoznati. Nisu bili prisutni prilikom predaje inicijative”.

## 1. *Intermedijarne nacionalne manjine (dospeljeni u Sloveniju do 1991. godine, alohtone nacionalne manjine, ljudi sa dve domovine, ljudi iz mezanina, dijaspora).*

Pripadnici *intermedijarnih* nacionalnih manjina su dakle *doseljenici u Sloveniju do 1991. godine*. Došli su, u najvećoj meri, iz republika i pokrajina bivše zajedničke jugoslovenske države. U Sloveniji su imali prijavljen stalni boravak i u Sloveniji su i faktički živeli. Stekli su državljanstvo Republike Slovenije. A održali su više ili manje intenzivne kontakte sa sredinom iz koje su se u Sloveniju doselili. Ako bi za njihov naziv upotrebili slovenački rečnik, govorili bi o hrvatskim, bošnjačkim, srpskim, albanskim, makedonskim, crnogorskim *doseljenicima* u Sloveniju. Možda bi za njihov naziv adekvatan izraz bio *ljudi dveju domovina*. Kod nekih istraživača našao bi se i pojam *alohtone nacionalne manjine*. Može se čuti i izraz *dijaspóra*, najčešće u izvornim državama.

Broj doseljenika (prva generacija) u Sloveniji 1991. godine bio je oko 166.000. Popis stanovništva krajem 2018. ustanovio je da je broj doseljenih u Sloveniju do 1991. pao na oko 107.000, zbog emigracije i mortaliteta. Ali ostaje posebno pitanje koliko njih stvarno živi u Sloveniji.

## 2. *Savremene nacionalne manjine (potomci pripadnika intermedijarnih nacionalnih manjina)*

Potomci pripadnika nacionalnih manjina su stanovnici Republike Slovenije, koji se po nacionalnoj pripadnosti:

- a) *dobrovoljno izjašnjavaju* (isto) tako kao što (su) se izjašnjavali njihovi roditelji,
- b) *državljeni* su Republike Slovenije,
- c) imaju *prvo prebivalište* u Republici Sloveniji,
- d) imaju stalno *prebivalište* u Republici Sloveniji,
- e) u Sloveniji i *faktički žive*,
- f) *brojno su dovoljno reprezentativni* da bi mogli da organizuju, vode i održavaju medije narodne socijalizacije i
- g) zauzimaju se *za očuvanje svega onoga što* konstituiše njihov nacionalni identitet, uključujući njihovu kulturu, običaje, veru i jezik.

Rezultati popisa stanovništva 1991. godine (Tabela br.1) pokazuju da su pripadnici intermedijarnih nacionalnih manjina u većini.

Tabela br.1: Stanovnici po nacionalnoj pripadnosti i mestu prvog boravka, popis 1991. (%)

	Prvo prebivalište - (%)				
	<b>UKUPNO</b>	Slovenija	Bivša Jugoslavija	Drugo inostranstvo	Nepoznato
<b>UKUPNO</b>	<b>1.965.986</b>	<b>91.5</b>	<b>6.6</b>	<b>1.3</b>	<b>0.6</b>
Slovinci	1.727.018	97.2	1.4	1.2	0.2
Italijani	3064	73.6	17.4	8.8	0.3
Mađari	8503	89.6	6.6	3.4	0.4
Albanci	3629	31.6	66.2	0.6	1.7
Crnogorci	4396	45.7	52.9	0.7	0.7
Hrvati	54.212	34.8	63.1	1.4	0.6
Makedonci	4432	44.4	53.5	1.1	0.9
Muslimani	26.842	42.0	57.1	0.3	0.5
Srbi	47.911	41.1	57.9	0.5	0.5
Romi	2293	75.2	23.2	0.4	1.2
Austrijanci	199	40.2	6.0	52.8	1.0
Nemci	546	43.2	7.3	48.2	1.3
drugi	2824	38.3	40.5	20.4	0.8
neopredeljeni	9011	64.7	32.7	1.8	0.7
Jugosloveni	12.307	54.3	43.3	2.0	0.4
regionalno opredeljeni	5254	48.2	49.9	1.3	0.6
nepoznato	53.545	70.8	14.4	1.6	13.2

(izvod: SURS, 2017)

Udeo potomaka doseljenika, novih (*novodobnih*) nacionalnih manjina 1991. godine kretao se između 31% kod Albanaca i 45% kod Crnogoraca. Određivanje i uređenje njihovog statusa u proteklim godinama bilo je poprilično nesretno i nespretno. I rezultat je bio tome primeren – tapkanje u mestu.

Podaci u gornjoj tabeli otkrivaju još jednu zanimljivost. I među tri ustavno priznate nacionalne manjine (posebno kod Italijana i Roma) čak četvrtina je takvih koji imaju prvo prebivalište izvan Republike Slovenije.

Šta se dogodilo od popisa 1991. godine pa do popisa 2018. godine? Koliko ljudi, koji su živeli u Sloveniji 1991. godine, živi u Sloveniji još danas?

Tabela br. 2: Usporedni podaci popisa 1991. i 2018. godine

Popis 2018. – broj stanovnika	2.066.880
Popis 1991. – broj stanovnika	1.965.986
Stanovnici u oba popisa (1991, 2018)	1.348.362
% stanovnika 1991. u popisu 2018.	71,70
Prva generacija, imigranti	97.882
Druga generacija, oba roditelja imigranti prve generacije	37.063
Druga generacija, samo otac imigrant prve generacije	49.158
Druga generacija, samo majka imigrant prve generacije	37.297
Treća generacija, oba roditelja imigranti druge generacije	2.347
Treća generacija, samo otac imigrant druge generacije	21.620
Treća generacija, samo majka imigrant druge generacije	25.275
Nije imigrant, otac i majka nisu imigranti	689.377
Nije imigrant, otac nije imigrant, nema podataka o majci	35.334
Nije imigrant, majka nije imigrant, nema podataka o ocu	148.270
Generaciju nije moguće opredeliti, nema podataka o roditeljima	204.739
Nisu više stanovnici Slovenije	532.306
Umrli	481.375

Statistički podaci pokazuju da danas (popis 2018. godine) u Sloveniji živi 270.642 osoba neslovenačke nacionalnosti koje su živjele u Sloveniji i 1991. godine i imaju imigrantski izvor. Tim licima rodilo se 37.000 dece. Ako tom broju dodamo još četvrtu generaciju, imamo kontingent koji se približava broju od 400.000 lica.

Pripadnici novih (novodobnih) nacionalnih manjina čine oko 30% stanovništva Republike Slovenije. Za slovenačke uslove to predstavlja veliku populaciju!

Popis stanovništva 1991. ustanovio je da je broj pripadnika druge generacije (potomci imigranata/doseljenika) oko 129.000 osoba. U 30% primera oba roditelja su imigranti prve generacije, u 34% primera samo je majka imigrantkinja, a u preostalim 36%



primera samo je otac imigrantskog izvora. Ukupan broj smanjio se za otprilike 11.000 osoba (4.000 smrt, 7.000 emigracija). Dakle u Sloveniji još živi 92% osoba druge generacije, koje su u Sloveniji živele i 1991. godine.

Istovremeno se pripadnicima prve generacije, koje je obuhvatio popis 1991, rodilo još 37.000 dece. Tako da danas u Sloveniji živi ukupno 155.000 potomaka imigranata (tzv. 2. generacija) u Sloveniju, koji su u vreme popisa 1991. imali prvi boravak izvan Slovenije.

Broj pripadnika novih (novodobnih) nacionalnih manjina je za slovenačke prilike značajna populacija! Naravno, to je statistički utvrđena grupa. Njihova stvarna „vrednost“ bi se mogla oceniti onda kada bi javno počeli da se zauzimamo za očuvanje svega onoga što konstituiše njihov nacionalni identitet, kulturu, veroispovest i jezik.

Kratka napomena o etničkoj vitalnosti: *etničku vitalnost novih nacionalnih manjina* možemo meriti na različite načine, među kojima su veoma značajni podaci o učenju maternjeg jezika. Po podacima Ministarstva obrazovanja, hrvatski jezik uči 70–90 učenika u 8 osnovnih škola (škol. godina 2018/19); srpski jezik 7 osnovaca u jednoj OŠ (škol. godina 2016/17); albanski jezik 10 školaraca u jednoj OŠ (škol. godina 2018/19); makedonski jezik 54 učenika u sedam OŠ (škol. godina 2018/19) i bosanski jezik 6 učenika u jednoj osnovnoj školi (škol. godina 2017/18). Ukupno samo oko 200 đaka svih nacionalnosti!!

## Različiti instrumenti manjinskih samouprava

Slovenačka uređenost zaštite nacionalnih manjina poznaje tri instrumenta samouprava: samoupravne nacionalne zajednice za Italijane i Mađare, Savet romske zajednice za Rome. Ostale istorijske nacionalne manjine, Nemci, Jevreji, Hrvati i Srbi, nemaju nikakve participativne organizacije.

Zato je zanimljiv podatak da, kao treći instrument, imaju pripadnici novih (novonastalih) nacionalnih zajednica nekakav približan oblik participacije pod nazivom Savet Vlade Republike Slovenije za pitanja nacionalnih zajednica pripadnika naroda nekadašnje SFRJ u Republici Sloveniji.

Pogledajmo prvo kakve su nadležnosti pojedinačnih organizacija manjinskih samouprava?

### **Samoupravne nacionalne zajednice**

Osnivanje samoupravnih nacionalnih zajednica, centralnih političkih ustanova nacionalnih zajednica, bilo je određeno ustavom Republike Slovenije.<sup>10</sup> Na osnovu te odredbe bio je usvojen poseban Zakon o samoupravnim nacionalnim zajednicama,<sup>11</sup> koji u članu 3 određuje zadatke samoupravnih zajednica.

Samoupravne nacionalne zajednice obavljaju sledeće zadatke:

- u skladu sa ustavom i zakonom samostalno odlučuju o svim pitanjima iz svoje nadležnosti;
- u skladu sa zakonom daju saglasnost po pitanjima koja se odnose na zaštitu posebnih prava nacionalnih zajednica o kojima odlučuju zajedno sa organima samoupravnih lokalnih zajednica;
- razmatraju i proučavaju pitanja koja se odnose na položaj nacionalnih zajednica, usvajaju stavove i daju predloge i inicijative nadležnim organima;
- podstiču i organizuju aktivnosti koje doprinose očuvanju nacionalnog identiteta pripadnika italijanske i mađarske nacionalne zajednice.<sup>12</sup>

U članu 4 određuje načine i puteve realizacije tih zadataka:

Samoupravne nacionalne zajednice realizuju zadatke iz prethodnog člana tako što:

- podstiču i organizuju kulturne, istraživačke, informativne, izdavačke i privredne aktivnosti za razvoj nacionalnih zajednica;
- osnivaju organizacije i javne zavode;
- prate i podstiču razvoj vaspitanja i obrazovanja za pripadnike nacionalnih zajednica i u skladu sa zakonom učestvuju u planiranju i organizovanju vaspitnoobrazovnog rada i u pripremi vaspitnoobrazovnih programa;
- razvijaju odnose sa matičnim narodom, pripadnicima nacionalnih zajednica u drugim državama i međunarodnim organizacijama;

<sup>10</sup> Vidi čl. 64 stav 2 Ustave Republike Slovenije. *Uradni list RS*, leto 1, št. 33, Ljubljana, 28. 12. 1991, str. 1377.

<sup>11</sup> Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih. *Uradni list RS*, št. 65, Ljubljana, 20. 10. 1994, str. 3643–3644.

<sup>12</sup> Na tom mestu, str. 3643.

- u skladu sa zakonom obavljaju poslove iz nadležnosti države;
- obavljaju druge zadatke u skladu sa zakonom.<sup>13</sup>

Zakon o samoupravnim nacionalnim zajednicama govori i o organizovanosti samoupravnih zajednica, o odnosu prema organima lokalnih samoupravnih zajednica, o odnosu prema državnim organima, a, na kraju, i o njihovom finansiranju. Osnivanje samoupravnih nacionalnih zajednica, naravno, ne znači da pripadnici nacionalnih zajednica nemaju mogućnost osnivanja i drugih (političkih) organizacija u skladu sa njihovim političkim afinitetima i željama. Ali takve organizacije, ako bi nastale, ne mogu da zamene ulogu samoupravnih nacionalnih zajednica. Te organizacije ostaju na osnovu odredbi ustava i adekvatnog zakona jedini legalni partneri u procesu dogovaranja između nacionalnih zajednica i države.

Samoupravne nacionalne zajednice se osnivaju u svakoj opštini<sup>14</sup> u kojoj žive pripadnici autohtonih narodnosti. Opštinske nacionalne zajednice se povezuju u italijansku, odnosno mađarsku nacionalnu zajednicu. Zajednice su centralni partner u odnosima između nacionalnih zajednica i države. U skladu sa zakonom, samoupravne zajednice daju skupštini, vladi i drugim državnim organima predloge, inicijative i mišljenja o svim pitanjima iz nadležnosti samoupravnih zajednica. Bitna je odredba zakona koja kaže da svi državni organi koji „odlučuju o pitanjima koja se odnose na položaj pripadnika nacionalnih zajednica moraju prethodno da dobiju saglasnost samoupravnih nacionalnih zajednica”.<sup>15</sup>

Slična odredba važi i na nivou lokalne samouprave. Samoupravne nacionalne zajednice daju lokalnim samoupravnim zajednicama predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima koja se odnose na položaj nacionalnih zajednica i očuvanje karakteristika nacionalno mešovitih područja. Dužnost organa samoupravnih zajednica je da te inicijative razmatraju i opredele se u vezi sa njima. Oblikovanje mišljenja i inicijativa ne predstavlja kraj nadležnosti samoupravnih nacionalnih zajednica.

<sup>13</sup> Na tom mestu.

<sup>14</sup> Opštine moraju opštinskim nacionalnim zajednicama da obezbede posebne prostore i druge finansijske mogućnosti za delovanje. Sredstva za delovanje opštinskih samoupravnih zajednica obezbeđuju se iz budžeta opštine, sredstva za delovanje italijanske, odnosno mađarske samoupravne nacionalne zajednice u Republici Sloveniji obezbeđuju se iz budžeta Republike Slovenije.

<sup>15</sup> Vidi član 15 stav 2 Zakona o samoupravnih narodnih skupnostih. *Uradni list RS*, št. 65, Ljubljana, 20. 10. 1994, str. 3644.

Još važnija je odredba o saglasnosti povodom pitanja koja se odnose na posebna prava pripadnika nacionalnih zajednica. Tu saglasnost potrebno je dobiti pre odlučivanja o pitanjima iz sklopa posebnih prava narodnosti. Zakon u članu 13 određuje:

Predstavnici nacionalne zajednice, izabrani u savete samoupravnih lokalnih zajednica, moraju pre odluke o saglasnosti povodom pitanja koja se odnose na posebna prava pripadnika nacionalnih zajednica da dobiju saglasnost samoupravnih nacionalnih zajednica.<sup>16</sup>

Zakon o samoupravnim nacionalnim zajednicama govori o još dva važna segmenta delovanja: prvo o tome da samoupravne nacionalne zajednice imaju pravo saradnje sa matičnim narodima i njihovim državama, sa pripadnicima nacionalnih zajednica u drugim državama i sa međunarodnim organizacijama.<sup>17</sup>

I ono što je posebno važno:

U pripremi međudržavnih sporazuma koji se odnose na položaj nacionalnih zajednica i zaštitu njihovih prava učestvuju i predstavnici samoupravnih nacionalnih zajednica.<sup>18</sup>

Postavlja se pitanje da li je funkcija predsednika Samoupravne nacionalne zajednice spojiva sa funkcijom poslanika nacionalnih manjina? Pitanje nije samo hipotetičko, kako su pokazale rasprave u skupštini prilikom izbora predsednika Pomurske mađarske samoupravne zajednice za poslanika u skupštini.

Najviši nivo manjinske samouprave imaju pripadnici italijanske i mađarske manjine. Centralna institucija manjinske samouprave je *Samoupravna nacionalna zajednica* (Komac, 2000: 358–374), a ne zastupnik manjina u skupštini. Samoupravne nacionalne zajednice mogu (sa)osnivati škole na jezicima manjina, medije na jezicima manjina i kulturne ustanove. Dakle, samoupravne nacionalne zajednice su organizacije koje mogu da direktno kreiraju institucije *kulturne autonomije* nacionalnih manjina.

<sup>16</sup> Zakona o samoupravnih narodnih skupnostih. *Uradni list RS*, št. 65, Ljubljana, 20. 10. 1994, str. 3644.

<sup>17</sup> Na tom mestu.

<sup>18</sup> Na tom mestu.

### **Savet romske zajednice**

Savet romske zajednice nastao je Zakonom o romskoj zajednici u Republici Sloveniji. Zakon u članu 9 tačka 2 kaže da „*Savet predstavlja interese romske zajednice u Sloveniji pred državnim organima*“.<sup>19</sup>

Savet nema nikakav važniji status. Možemo da ga opredelimo kao *savetnika za romska pitanja*. To se lepo vidi iz zadataka koje bi Savet trebalo da ima.

#### Član 12.

(1) Savet Skupštine Republike Slovenije može Državnom savetu Republike Slovenije, vladi, drugim državnim organima, nosiocima javnih ovlašćenja i organima samoupravne lokalne zajednice da daje predloge, inicijative, mišljenja po pitanjima iz svoje nadležnosti.

(2) Državni organi, nosioci javnih ovlašćenja i organi samoupravne lokalne zajednice moraju da dobiju prethodno mišljenje saveta kada donose ili usvajaju propise i druge opšte pravne akte koji se odnose na položaj romske zajednice.<sup>20</sup>

Savet romske zajednice nema nikakvu važniju nadležnost. Njegovo delovanje je ograničeno na rasprave, pripremanje sugestija, predloga i mišljenja. Mišljenja nisu obavezujuća, zato je Savet nekakav romski debatni klub. U Poslovniku Saveta romske zajednice<sup>21</sup> zadaci Saveta definisani su u članu 10. Pored zadataka koje određuje Zakon o romskoj zajednici, Savetu su, po Poslovniku, dodeljene i sledeće savetodavne funkcije.

#### Član 3

Pored zadataka navedenih u Zakonu o romskim zajednicama u Republici Sloveniji savet izvršava i druge zadatke:

- prati i razmatra položaj pripadnika romske zajednice;
- razmatra i daje predloge kao i inicijative u vezi sa pitanjima koja se odnose na položaj pripadnika romske zajednice i njihovim pravima;

<sup>19</sup> Zakon o romski skupnosti v Republici Sloveniji. *Uradni list RS*, leto 17, št. 33, Ljubljana, 13. 4. 2007, str. 4604.

<sup>20</sup> Na tom mestu.

<sup>21</sup> Poslovnik Sveta romske skupnosti Republike Slovenije. *Uradni list RS*, leto 17, št. 94, Ljubljana, 16. 10. 2007, str. 12806–12810.

- aktivno saraduje pri ostvarivanju razvojnog programa, posebno programa i razrešavanja pitanja koja se odnose na položaj i razvoj romske zajednice;
- razmatra pitanja povezana sa očuvanjem romskog jezika i kulture;
- saraduje sa romskim društvima i drugim njihovim organizacijama, Savezom Roma Slovenije i romskim savetnicima;
- ulaže napore za poboljšanje položaja romske zajednice u Sloveniji;
- brine o očuvanju identiteta i karakteristika romske zajednice, posebno na području vaspitanja i obrazovanja romske dece, očuvanja i razvijanja romske kulturne delatnosti i informisanja;
- podstiče učešće pripadnika romske zajednice u odlučivanju po pitanjima koja se odnose na njihova posebna prava;
- predlaže članove radnih tela državnih organa, nosilaca javnih ovlašćenja i organa samoupravne lokalne zajednice kada ti razmatraju pitanja koja se odnose na romsku zajednicu;
- brine o razvoju i očuvanju kontakata sa romskim organizacijama u drugim državama.<sup>22</sup>

Sastav Saveta romske zajednice određen je u članu 10. Zakona o romskoj zajednici u Republici Sloveniji.

#### Član 10

(1) Savet ima dvadeset jednog člana, od toga četrnaest pripadnika Saveza Roma Slovenije i sedam predstavnika romske zajednice u savetima samoupravnih lokalnih zajednica iz člana 7 tog zakona.

(2) Sedam predstavnika iz prethodnog stava tajnim glasanjem biraju između sebe predstavnika romskih zajednica u savete samoupravnih lokalnih zajednica iz člana 7 tog zakona. Svaki predstavnik ima prilikom glasanja sedam glasova, od toga pojedinačnom kandidatu može da nameni samo jedan glas. U savet su izabrani oni predstavnici romskih zajednica u savetima samoupravnih lokalnih zajednica koji su dobili najviše glasova. Ako predstavniku u savetu prestane članstvo, zameni ga osoba koja je sledeća po broju glasova. Ako takve osobe nema, po odredbama tog stava bira se zamenik člana. Prilikom izbora u skladu sa tim stavom mora da bude prisutna

<sup>22</sup> Na tom mestu, str. 12807.

najmanje većina svih predstavnika romskih zajednica u savetima samoupravnih lokalnih zajednica iz člana 7 tog zakona. Za organizaciju i sprovođenje izbora zadužen je nadležni državni organ za nacionalne manjine koji je odgovoran i za zakonitost i pravilnost izbora. (...).<sup>23</sup>

Sastav Saveta romske zajednice ima puno ostataka *kardeljevske korporativizma*. Političko predstavništvo čine predstavnici (kulturnih) društava i neposredno izabrani zastupnici Romske nacionalne zajednice. Da bi paradoks bio još veći, preovlađujući broj je na strani predstavnika društava, institucija privatnog prava.

Na nacrt predstavništva romske zajednice u Sloveniji odazvali su se Romi na području Dolenjske ustavnom inicijativom za ocenu ustavnosti člana 10 stava 1 Zakona o romskoj zajednici. Po ubeđenju inicijatora, ta odredba je

(...) u suprotnosti sa članom 14, 42 i 44 Ustava jer „nema mogućnosti ni garancije“ da će pokretač inicijative koji nije uključen u Savez Roma Slovenije imati svog predstavnika među četrnaest predstavnika Saveza Roma u Savetu. Pobijanom odredbom, smatraju, nije obezbeđeno adekvatno zastupanje reprezentativnih romskih organizacija. S obzirom da pobijana odredba isključuje one romske organizacije koje nisu uključene u Savez Roma Slovenije, ona se smatra diskriminatornom. Inicijator smatra da bi organizacija Saveta morala da bude uređena tako da adekvatno obezbeđuje zastupanje svih segmenata romske zajednice, kao što je to u slučaju italijanske i mađarske manjine. Svoje mišljenje o neustavnosti pobijane odredbe poslala je Zaštitnica ljudskih prava Republike Slovenije (dalje u tekstu: Zaštitnica).<sup>24</sup>

Nažalost, Ustavni sud je odlučio da se inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti člana 10 stava jedan Zakona o romskoj zajednici u Republici Sloveniji odbija. Ustavne sudije su u tom slučaju pokazale svu kontaminiranost *kardeljevskim korporativizmom*, koji u velikoj meri izbija iz obrazloženja odluke:

<sup>23</sup> Zakon o romski skupnosti v Republici Sloveniji. *Uradni list RS*, leto 17, št. 33, Ljubljana, 13. 4. 2007, str. 4604.

<sup>24</sup> Ustavno sodišče RS, št. U-I-166/07-12, 26. 3. 2009. Sklep, str. 1. Dostupno na: <http://odlocitve.us-rs.si/documents/a5/40/u-i-166-07.pdf> (11. 10. 2014).

Osnovni cilj Zakona je celovito uređenje, odnosno poboljšanje položaja romske zajednice u Republici Sloveniji – Romska zajednica u Republici Sloveniji je posebna zajednica ili manjina koja ima posebne antropološke, etničke i kulturne karakteristike. Zbog istorijske sudbine i drugih okolnosti postoje među pripadnicima romske zajednice u Sloveniji velike razlike koje proizilaze iz tradicije, posebnog načina života, kao i stepena socijalizacije i uključenosti u sredinu.[1] Da bi romska zajednica mogla organizovano da usklađuje svoje interese i da ih na državnom nivou efikasno posreduje državnim organima, zakonodavac je predvideo osnivanje Saveta, pri čemu je odlučio da dve trećine članova Saveta kao reprezentativno telo romske zajednice predlaže Savez Roma Slovenije. Pripadnici romske zajednice udružuju se u romska društva, a najviši oblik romske organizovanosti u Republici Sloveniji je Savez Roma Slovenije u koji je, prema podacima Ureda Vlade Republike Slovenije za nacionalne manjine, trenutno uključeno dvadeset pet romskih društava. S obzirom na navedene posebne karakteristike pripadnika romske zajednice i razlike među njima, osnovano je rešenje po kome država pri regulisanju, odnosno poboljšanju položaja romske zajednice saraduje sa telom koje je relativno stalno i u koje je uključena velika većina romskih društava, te je zato reprezentativno i sposobno da zastupa interese pripadnika romske zajednice. Važno je istaći da su prilikom usvajanja Zakona u Savez Roma Slovenije bila uključena i tri društva koja su kasnije istupila i sada su udružena u inicijativu. Po oceni Ustavnog suda, odluka zakonodavca da dve trećine članova Saveta koji predstavlja interese romske zajednice u odnosu prema državnim organima predlaže Savez Roma Slovenije kao trenutno reprezentativno telo romske zajednice razumna je mera za postizanje željenog cilja – adekvatnog uređenja, odnosno poboljšanja položaja romske zajednice u Republici Sloveniji.<sup>25</sup>

Ustavni sud je o sastavu Saveta Romske zajednice odlučivao i 2010. godine na inicijativu Zaštitnice ljudskih prava.

Zaštitnica ljudskih prava Republike Slovenije pobija član 10 stav 1 Zakona o romskoj zajednici u Republici Sloveniji (dalje u tekstu: ZromS-1) koji određuje sastav Saveta romske zajednice Republike Slovenije (dalje u tekstu: Savet). Tvrdi da pobijana odredba neosnovano zapostavlja (diskriminiše) rad romske zajednice, deo

<sup>25</sup> Na tom mestu, str. 3.



lokalnih romskih zajednica i deo civilnih pravnih organizacija romske zajednice po pitanju mogućnosti učešća u Savetu. Zbog toga je u suprotnosti sa članom 14 Ustava. Predlagač smatra da isključivanje pojedinačnih romskih zajednica i organizacija iz zastupništva u Save-tu predstavlja kršenje pozitivne obaveze države da spreči i otkloni diskriminaciju (odn. u društvu postojeće diskriminatorne prakse) tih romskih zajednica i njihovih pripadnika na osnovu člana 26 Međuna-rodnog pakta o političkim pravima i pravima državljana (Službeni list SFRJ, br. 7/71 i Službeni list RS, br. 35/92, MP, br. 9/92 – dalje u tekstu: MPPDP) i člana 2 Međunarodne konvencije o otklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (Službeni list SFRJ, br. 6/67, i Službe-ni list RS, br. 35/92, MP, br. 2/93 – dalje u tekstu ICERD), kao i duž-nosti otklanjanja diskriminacije na području ostvarivanja (političkih) prava iz člana 14 stava 1 u vezi sa članovima 42 i 44 Ustava. S obzi-rom na stav da je lošiji tretman pojedinih pripadnika romske zajed-nice i pojedinih lokalnih zajednica u smislu dobijanja i ostvarivanja posebnih prava, pobijana odredba je u suprotnosti i sa članom 15 i 65 Ustava. Pobijana odredba zadire i u pravo na slobodno udruživa-nje iz člana 42 Ustava jer pri regulisanju predstavnštva romske za-jednice u odnosu prema državi neopravdano daje prednost jednom od saveza romskih društava. U slučaju zajednice Sinta je ZromS-1 u suprotnosti sa članom 61 i 62 Ustava, kao i članom 27 MPPDP i dru-gim poglavljem Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezici-ma (Službeni list RS, br. 69/2000, MP, št. 17/2000 – dalje u tekstu ELRMJ). Predlagač predlaže rešavanje zahteva jer se Savet nanovo konstituiše najkasnije u roku tri meseca posle svih redovnih izbora u opštinske savete, a lokalni izbori biće 2010. godine.<sup>26</sup>

I ponovno su odlučili da:

*„Član 10 stava 1 Zakona o romskoj zajednici u Republici Slove-niji (Službeni list RS, br. 33/07) nije u suprotnosti sa Ustavom”.<sup>27</sup>*

A rešenje su imali pred sobom. Pravo je dovoljno fleksibilno, pravnici su dovoljno elastični da je moguće naći drugačije rešenje,

<sup>26</sup> Ustavni sud RS, br. U-I-15/10-13, 16. 6. 2010: Odlučba o ugotovitvi, da prvi odstavek 10. Člena Zakona o romski skupnosti v Republici Sloveniji ni v neskladu z ustavo. Uradni list RS, leto 20, št. 54, Ljubljana, 2. 7. 2010, str. 8043–8046.

<sup>27</sup> Na tom mestu, str. 8043.

slično onom koje je predložila Zaštitnica ljudskih prava. Mogli bi da ga traže unutar kategorije romskih savetnika; oni su birani na neposrednim izborima. Ustavne sudije se u tom slučaju nisu *proslavile!*

Rešenja na području političke participacije Roma ukazuju na to da stvaraoci zakona tretiraju romsku manjinu kao zajednicu u fazi večite (političke) adolescencije, kao zajednicu kojoj je potreban, zbog mnogih razvojnih zaostataka i statusa „devijantnosti“, adekvatan nadzor tutora i nadzornika. Ako želimo da povećamo njihovu odgovornost za samorazvoj, ako želimo da ih pretvorimo u subjekat sopstvenog razvoja, koji neće biti neprestano privezan na državne socijalne jasle, onda se i njima mora obezbediti adekvatan nivo samouprave nad kojom je „načelništvo“ prepušteno legitimno izabranim romskim predstavnicima. Ukratko, potrebno je oblikovati takav sistem političkog predstavnštva koji bi iz saveza romskih seoskih zajednica/društava stvorio romsku nacionalnu manjinu u Republici Sloveniji.

Tri istorijske nacionalne manjine, Italijani, Mađari i Romi, imaju direktnog sagovornika u državnim organima: to je Ured za nacionalne manjine<sup>28</sup>.

Druge istorijske (autohtone, starosedelačke) nacionalne manjine (Nemci, Srbi, Hrvati, Jevreji) nisu uključene u taj sistem komunikacije između manjina i države.

### ***Savet Vlade Republike Slovenije za pitanja nacionalnih zajednica pripadnika naroda nekadašnje SFRJ u Republici Sloveniji***<sup>29</sup>

Tvrđnju, sličnu ovoj koju smo zapisali za Savet romske zajednice, možemo da zapišemo i za Savet Vlade Republike Slovenije za pitanja nacionalnih zajednica pripadnika naroda nekadašnje SFRJ u Republici Sloveniji. Savet nema nikakav bitniji status. Možemo da ga definišemo kao *savetodavno telo (konzulat) za pitanja novih nacionalnih manjina*. To se jasno vidi iz zadataka koje Savet ima.

<sup>28</sup> Odlok o ustanovitvi Urada Vlade Republike Slovenije za narodnosti (Uradni list RS, št. 57/13 in 9/17), član 2:

„Ured obavlja zadatke ostvarivanja ustavnih i zakonskih odredbi koje se odnose na posebna prava pripadnika italijanske i mađarske nacionalne zajednice, kao i zadatke praćenja i brige za zaštitu posebnih prava u Sloveniji ži-veće romske zajednice [...]“.

<sup>29</sup> Deklaracija Republike Slovenije o položaju narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republici Sloveniji (Uradni list RS, št. 7/11).

Na osnovu odredbi Deklaracije Republike Slovenije o položaju nacionalnih zajednica pripadnika naroda nekadašnje SFRJ u Republici Sloveniji (Službeni list RS, br. 7/11), Vlada Republike Slovenije osnovala je posebno savetodavno telo – Savet Vlade Republike Slovenije za pitanja nacionalnih zajednica pripadnika naroda nekadašnje SFRJ u Republici Sloveniji.

U odluci su određeni i zadaci i nadležnosti:

1. razmatra pitanja, zahteve i predloge koje Savetu predlažu subjekti interesnog organizovanja pripadnika nacionalnih zajednica naroda nekadašnje SFRJ u Sloveniji;
2. razmatra i usvaja stavove i predloge odluka Vlade Republike Slovenije i ministarstava koje se odnose na tematike konkretnih naroda;
3. prati i ocenjuje poštovanje i ostvarivanje pravca pripadnika nabrojanih nacionalnih zajednica u skladu sa usvojenim međunarodnim obavezama Republike Slovenije, odredbama dokumenata o osamostaljivanju i Ustavom Republike Slovenije;
4. prati usvajanje i realizaciju mera za očuvanje, razvoj i podsticanje etničkog i nacionalnog identiteta pripadnika nabrojanih nacionalnih zajednica, pre svega za:
  - izražavanje, očuvanje i razvoj elemenata identiteta, odn. vere, kulture i jezika,
  - pristup do medija i stvaranja sopstvene produkcije na jezicima nabrojanih nacionalnih zajednica;
  - mogućnost adekvatnog organizovanja i delovanja,
  - mogućnost neometanih kontakata sa matičnim narodom,
  - daje inicijative i predloge za praćenje daljih mera i aktivnosti za podsticanje, razvoj i očuvanje etničkog i nacionalnog identiteta pripadnika nabrojanih nacionalnih zajednica,
  - prepoznaje načine za poboljšanje participacije pripadnika nabrojanih nacionalnih zajednica,
  - pri donošenju odluka koje se na njih odnose daje inicijative na području obrazovanja, osveščivanja i istraživanja;
5. priprema izveštaje o svom radu sa kojima jednom godišnje upoznaje Vladu Republike Slovenije i Skupštinu Republike Slovenije.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Sklep o ustanovitvi Sveta Vlade Republike Slovenije za vprašanja narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republikli Sloveniji, št. 00405-6/2019/4 z dne 11. 7. 2019.

Savet se sastaje prema potrebi, nema birokratski sekretarijat. Mislim da nije postigao nikakve rezultate.

### **Etnička diskriminacija, da ili ne?**

Pitanje koje smo postavili na početku glasilo je: da li je moguće i pomoću analize različitih manjinskih samouprava *otkrivati oblike etničke diskriminacije?*

Kada možemo govoriti o *etničkoj diskriminaciji?*

Diskriminatorno postupamo onda „kada prema nekoj grupi na osnovu rase ili etničke pripadnosti, pola, veroispovesti, narodnosti, seksualne orijentacije, političkih uverenja, fizičkih karakteristika ili neke druge specifičnosti postupamo nepovoljnije nego prema drugoj. Etnička diskriminacija se dakle odnosi na etničku pripadnost ili etnicitet kao svojstvo pojedinca, koji je – i zbog koje je – svrstan (ili se svrstava) u grupu, koja je podvrgnuta diskriminaciji” (Brezigar, 2005: 171).

Diskriminatorno se ponašamo tada kada pravimo neopravdanu razliku prema pojedincima i grupama koji/koje imaju slične karakteristike i osobine.

U prethodnoj analizi smo utvrdili da je različitim nacionalnim manjinama priznat različit oblik samouprave. Najviši nivo imaju pripadnici italijanske i mađarske nacionalne manjine u obliku *samoupravnih nacionalnih zajednica*.

Romi izvršavaju manjinsku autonomiju pomoću *Saveta romske zajednice*. Ali razlike između Italijana i Mađara, s jedne strane, i Roma, s druge, su enormne. Savet romske zajednice nema praktično nikakve kompetencije. Rad Saveta za romsku zajednicu svodi se na rasprave, pripremanje sugestija, predloga i mišljenja koji nisu obavezujući. Zbog toga je Savet više-manje „romski debatni klub”.

Još niži nivo samouprave dodeljen je ostalim istorijskim nacionalnim manjinama (Nemcima, Jevrejima, Srbima i Hrvatima), a i novim nacionalnim manjinama. Sem opštih odredbi o zaštiti jezika i kulture tih manjina, koje možemo da pronađemo u svim međudržavnim sporazumima u oblasti nauke i kulture, posebnih odredbi u nacionalnom zakonodavstvu nema. Treba dodati da se u sporazumima sa Hrvatskom i Srbijom ne govori o „autohtonim” Srbima i Hrvatima.

Usuđujem se da tvrdim da je takvo ponašanje Slovenije diskriminatorno. Među istorijskim nacionalnim manjinama mogli bi da budu diskriminirani Romi, Nemci, Jevreji, Srbi u Beloj Krajini i Hrvati uz slovenačko-hrvatsku granicu. Sve te manjine trebalo bi da imaju rešenja u oblasti manjinske samouprave slična onim koje imaju Italijani i Mađari. Znamo, Nemaca na takozvanoj autohtonoj teritoriji praktično više nema, Jevreji bar javno nisu izrazili želju da dobiju poseban status, Srbi u Beloj Krajini su povodom tog problema indifrentni, (autohtoni) Hrvati se još nisu *pronašli*. Nemci, Srbi i Jevreji predstavljaju brojčano male zajednice. Biološki su praktično u zalasku. Ali, te karakteristike govore samo o tome da oblike samouprave treba prilagoditi tim okolnostima, a ne potpuno eliminisati bilo kakav oblik samouprave manjina.

Novim (novonastalim) nacionalnim manjinama je pravo na priznanje, pravo na opstanak i pravo na posebnu zaštitu priznato. Međutim, svesti sve samo na nivo *tolerancije* (pasivni pristup), uz odsustvo *aktivnog pristupa* zaštite manjina, tj. od strane države podržanog sistema manjinskih organizacija i ustanova za Nemce i Jevreje, kao i za nove (novodobne) nacionalne manjine, *nosi elemente etničke diskriminacije*. Ovakav pristup trasira put tihoj asimilaciji! Bez autonomnih organizacija nacionalnih manjina izuzetno je teško graditi i održavati instrumente (kulturalna društva i ustanove, medije i seminacije kulturne produkcije) koji mogu da podrže izgradnju kulturne autonomije.

## Zaključak

Iz dokumenata nastalih prilikom osamostaljenja Slovenije moguće je utvrditi da je osnovna uloga (cilj) države Slovenije očuvanje, ostvarivanje i razvoj slovenačkog naroda u svojoj državnjoj višeslojnosti („matični“ narod, slovenačke manjine u susednim državama, radnici na privremenom radu u inostranstvu i iseljenici).

O *nacionalno drugačijim* stanovnicima Slovenije ti dokumenti sadrže samo ograničene zapise. Najviše je zapisano o italijanskoj i mađarskoj manjini. Nešto malo možemo naći još o Romima, a što se tiče očuvanja nacionalnog identiteta preostalih nacionalnih manjina preuzete obaveze su vrlo skromne.

Ustav Republike Slovenije, usvojen 23. 12. 1991. godine, samo je u novu formu postavio 45-godišnju tradiciju uređenja odnosa između većinskog i dominantno slovenačkog nacionalnog društva i nacionalnih manjina. Snažan narodni odbrambeni naboj, koji je pratio osamostaljivanje Slovenaca, širio se i na područje zaštite nacionalnih manjina.

Tvorci ustavnog uređenja odlučili su se za *nasledstvo modela zaštite nacionalnih manjina* iz perioda Socijalističke Republike Slovenije. Nikome nije bilo ništa oduzeto (Komac, 2007: 35–65), ali je činjenica i da nikome ništa nije bilo dodatno dato!! Nažalost.

Sa državom na plećima, jansenističkim duhom čistunstva (čistosti) i „*mentalitetom*” pripadnika manjina, počeli smo 90-ih godina prošlog veka da gradimo *slovenačku naciju*.

Imam najmanje problema sa definicijom pojma *slovenačke nacije* – po mom uverenju, slovenačku naciju čine svi državljani Republike Slovenije koji u Sloveniji imaju prijavljeno stalno prebivalište i u Sloveniji stvarno i žive. Šta znači sintagma *sazreo slovenački narod*, koja je često sinonim za slovenačku naciju, (još) ni danas nisam uspeo da razumem. Moguće je da je takvo razumevanje opasno. Organizmi koji sazru počinju da odumiru!

Slovenačka nacija je, tako kako je ja razumem, *politički boravišni konstrukt*. Zato kao slovenačku naciju ne računam Slovence u susjednim zemljama (slovenačke nacionalne manjine u susjednim državama) i po svetu (na privremenom radu i iseljenici). Oni su, ako žele to da budu, deo kulturne tvorevine koju nazivamo slovenački narod.

Slovenačka nacija je sastavljena od *različitih* pojedinaca. Različitost je prirodno stanje svakog društva!! Osnovna dužnost države morala bi da bude briga za očuvanje prirodnog stanja – odn. očuvanje različitosti u svim pojavnim oblicima – to važi i za nacionalne posebnosti.

Kako je ta vizija ostvarena u svakodnevnom životu u Sloveniji, znamo. Bogat izbor posebnih prava pripada pripadnicima italijanske i mađarske nacionalne manjine. Romi se samo postepeno oslobađaju drugorazrednog kategorisanja. Mi koji stalno ističemo da su Romi i Sinti samo nacionalna manjina (odn. nacionalne manjine) i da im zato pripada sličan društveni status kakav imaju Italijani i Mađari, još uvek smo u manjini. Veliki korpus slovenačke nacije, koji se po narodnoj pripadnosti opredeljuje drugačije od Slovenaca, još uvek

čeka na regulisanje statusa nacionalne manjine. Jednostavno preslikavanje postojećeg modela, koji važi za italijansku i mađarsku nacionalnu manjinu, na nove (novonastale) nacionalne manjine, malo je verovatan. Za izgradnju inače drugačijeg modela, koji bi težio sličnom cilju, koji vidimo kod modela zaštite nacionalnih manjina (očuvanje i promocija kultura i jezika manjina) država ne pokazuje posebno oduševljenje.

Zar ne može i takva ideološka zamisao slovenačke države da bude osnov (izvor) nastajanja etničkih tenzija i etničke odbojnosti u slovenačkom društvu?

Ako bi slovenstvo želelo da preživi u svojoj svojoj višeslojnosti morali bi da se razviju novi sadržaji pojma slovenačke nacije. Kad bi pojam bio manje rigidan i kad bi u njega uključili *i nove (novonastale) nacionalne manjine*, slovenstvo bi *zasijalo* u mnogo optimističnijem obliku.

Možda bismo počeli tako da u preambuli Ustava dodamo kratak zapis koji bi govorio o pluralnosti slovenačkog društva. Mogli bismo da se ugledamo na odredbu u Povelji Evropske Unije o osnovnim pravima.<sup>31</sup> Novododata odredba mogla bi da glasi:

Slovenija poštuje narodnu, versku i jezičku različitost. Različitost je bogatsvo mogućnosti. Država adekvatnim programima i politika vodi računa o očuvanju te različitosti.

## LITERATURA

- Banting, K. & Kymlicka, W. (2006). (Ed.) *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and redistribution in contemporary democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Brezigar, S. (2005). Etnična diskriminacija na trgu delovne sile. *Dileme in izzivi pri ugotavljanju obstoja etnične diskriminacije na notranjem trgu delovne sile* (str. 168–189). RiG: Inštitut za narodnostna vprašanja Ljubljana.
- Komac, M. & Medvešek, M. (2008). Integracija: asimilacija ili kulturni pluralizam? : sa posebnim osvrtom na percepcije pripadnika srpske zajednice u Sloveniji. U: V. Stanovčić (Ur.) *Položaj nacionalnih manjina u Srbiji: zbornik radova sa naučnog skupa održanog 24–26. novembra 2005.* (Naučni skupovi, Odeljenje društvenih nauka, Međuodjeljski odbor za proučavanje nacionalnih manjina i ljudskih

<sup>31</sup> Listina Evropske Unije o temeljnih pravica. 22. člen: Unija poštuje kulturno, versko in jezikovno raznolikost. Dostopno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:sl:PDF>

prava, knj. 120, knj. 30) (str. 707–721). Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti.

Komac, M. (2007). (Ur.) *Priseljenci : študije o priseljevanju in vključevanju v slovensko družbo*. 1. natis. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

Komac, M. (2007). Varstvo »novih« narodnih skupnosti v Sloveniji. U: M. Komac (Ur.) *Priseljenci: študije o priseljevanju in vključevanju v slovensko družbo*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

Komac, M. (2015). Narodne manjšine v Sloveniji 1920–1941. *Razprave in gradivo: revija za narodnostna vprašanja*, 75, 49–81.

Komac, M. Minority self-government in Slovenia. *Südosteuropa: Zeitschrift für Gegenwartforschung*, 2000, god. 40, br. 7/8.

Mlinar, Z. (2012). Življenjsko okolje v globalni informacijski dobi. Knj. 2, *Globalizacija: bogati in/ali ogroženi?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede: Slovenska akademija znanosti in umjetnosti.

Pleško, A. (2008). Od mozaika do mavrične reke kultur in naprej: Unescova definicija kulture. *Kula*, let 1, št.2.

**Miran Komac**

**DIFFERENT MODELS OF MINORITY SELF-GOVERNMENT AND CULTURAL AUTONOMY – JUSTIFIED DIFFERENCES OR DISCRIMINATION ON ETHNIC BASIS?**

**Abstract**

The paper discusses the concepts of cultural autonomy and minority self-government in the context of the Slovenian model of multiculturalism. The main thesis is that there are differences in the legal term because minorities are classified in relation to the criterion of

traditional life in Slovenia. The paper points out the importance of regional and bilateral opportunities and conditions related to the protection of national minorities, as well as the demographic, legal and social aspects of their position. Finally, the paper concludes by stating that the replacement of the existing constitutional arrangement should be considered in terms of its adjustment to the standards of protection of human and minority rights in the EU.

**Keywords:** Slovenia, national minorities, cultural autonomy, discrimination



**RUBIN ZEMON**

Redovni profesor

[zemon.rubin@gmail.com](mailto:zemon.rubin@gmail.com)

Centar za napredne studije, Skopje

---

## Republika Severna Makedonija između etničke demokratije i koncepta 'jedno društvo'

---

### Sažetak

Rad je posvećen traganju Republike Severne Makedonije za najprijemčivijom politikom multikulturalizma. Reč je o podeljenom društvu koje od raspada Jugoslavije prate otvoreni i latentni etnički sukobi. Ohridski sporazum koji je osnova ustavog uređenja zemlje je nastao kao odgovor na sukobe etničkih Makedonaca i Albanaca, ali i dalje postoje ograničenja i problemi koji ometaju stabilnost države i društvenu integraciju. Takođe, u senci makedonsko albanskog spora ostale su ostale nacionalne manjine čiji problemi zaštite identiteta nisu rešeni u skladu sa međunarodnim standardima. Zbog toga se poslednjih godina zagovara, a sve više i zagovara koncept „jednog društva“ u čijoj srži je interkulturalna razmena i princip građanstva.

*Ključne reči:* Severna Makedonija, nacionalne manjine, interkulturalnost, građanstvo

■ Posle raspada Titove Jugoslavije, tadašnja Socijalistička Republika Makedonija je ušla u proces izgradnje novog društvenog poretka, što je donelo nove momente u odnosu pojedinac – društvo, ali i u odnosu grupa – društvo. Novoformirani politički pluralizam i više-partijski sistem nije odražavao socijalnu podelu, niti je kanalisao različite sociokulturne i ekonomske interese građana. Značajno je ojačala etnička pripadnost i etnička polarizacija, posebno kroz osnivanje političkih partija na osnovu etničkog identiteta. Tako je u makedonskoj politici etnizacija političkog sistema promovisana na velika vrata. (Атанасов, 2017: 46)

U Republici Severnoj Makedoniji liberalni multikulturalizam je deo svakodnevnog života u okvirima Ohridskog okvirnog sporazuma (OOS), koji je potpisan kao završnica vojnih sudara iz 2001. godine i koji se pretočio u ustavne amandmane, a konsocijalna demokratija pripada području političko-zakonodavnih institucija.

(Zemon, 2018a: 190) Drugim rečima, liberalni multikulturalizam je neformalan i podložan nevidljivim pravilima svakidašnjice, a konsocijalna demokratija je formalni institucionalni multikulturalizam. (Станковиќ Пејновиќ, 2016: 363)

Prema Florijanu Bieberu, uticaj Ohridskog okvirnog sporazum na interetničke odnose, kao i implementacija istog, može da se razume preko pet dimenzija: inkluzija, saradnja, autonomija, manjinska prava i sopstvenost države. Inkluzija je bila akutan problem u javnoj administraciji, gde su ne-Makedonci bili zastupljeni u vrlo malom broju. OOS obezbeđuje brzi mehanizam s kojim se promenila zastupljenost. Akcenat se stavlja i na povećanje saradnje na političkom nivou između političkih predstavnika dveju dominantnih zajednica, s ciljem da se poveća uticaj albanskog faktora u procesu donošenja odluka. Treći stub OOS je povećana decentralizacija lokalne samouprave, što bi na neki način bilo i povećanje autonomije u procesu donošenja odluka. Manjinska prava su sa OOS bila značajno unapređena za sve zajednice, a posebno za albansku zajednicu u oblasti upotrebe jezika, koje je povezano sa procentualnim učešćem stanovništva od najmanje 20% na nacionalnom ili lokalnom nivou. Peta suštinska promena sa OOS je da se Makedonija više ne definiše samo kao nacionalna država makedonskog naroda, već ostavlja prostor da ona bude jednaka za sve građane. (Bieber, 2011: 17–20)

U jednom takvom kontekstu, Makedonija je kao multietničko društvo stvorila svoj model multikulturalizma, od više nivoa, ali sa asimetričnim odnosima. Prvi nivo preuzima makedonski narod i albanska zajednica sa više od 20% zastupljenosti od opšte populacije u zemlji, drugi nivo imaju manjinske zajednice navedene u preambuli Ustava, a treći nivo zajednice koje nisu spomenute u preambuli Ustava ili pripadaju kategoriji „drugi”. Zajednice trećeg nivoa su u najtežem stanju i izložene su asimilaciji od strane zajednica prvog i drugog nivoa. U praksi, višestepeni model pod pritiskom većinske populacije evoluira do dvostepenog modela, s jedne strane od makedonske a s druge strane od albanske zajednice. (Škarić, 2016: 353)

Ana Čupevska Staniškova je pak mišljenja da su konsocijalna demokratija i raspodela moći (*power sharing*) jedan od glavnih stubova Ohridskog sporazuma koji se reflektuje u sklapanju postizbornih koalicija u izvršnoj vlasti između najveće partije etničkih Makedonaca i najveće partije etničkih Albanaca. Drugi element

makedonske konsocijalnosti je tzv. Badinterov princip i treći element tzv. Komitet za odnose među zajednicama. Po njoj, i Savet bezbednosti, kojim predsedava predsednik Republike, može da se smatra jednom formom „*power sharing-a*”. (Чупеска Станишева, 2017: 100–104)

U svom najnovijem delu „Makedonski multikulturalni čvorovi”, dr Petar Atanasov će reći da je Makedonija već dve i po decenije kao podeljeno društvo. Država je relativno siromašna, nema novih radnih mesta, standard velikog dela stanovništva je mizeran, hiljade građana se iseljava, a politička elita pliva u raskoši i korupciji. Da bi se pronašao izlaz iz multietničkih čvorova, sve snage u društvu moraju da počnu da traže ono što povezuje. Moraju se tražiti nadetnička spajanja, koja bi trebalo da se ogledaju i reflektuju u javnoj sferi. „Bitka” bi trebalo da se vodi ka pravednijoj raspodeli resursa, razvoju demokratskog društva, građenju jednog društva nasuprot „podeljenom”, kao i investiranju u interkulturalni dijalog i toleranciju, a ne u „razlike”. Apsolutizovanje etničkih razlika vodi građane ka neravnopravnom položaju u državi. Multikulturalizam se ne sme izjednačavati sa etničkom demokratijom, niti sa modelom deljenja selektivne pravde. Etnička demokratija je ekskluzivna, diskriminatorna po definiciji, slavi etničku moć i privilegije etničkih elita. (Атанасов, 2018: 137)

Nil Muižnieks, raniji komesar za ljudska prava Saveta Evrope, pri svojoj poseti Republici Makedoniji, februara 2018. godine, na pres konferenciji je zaključio da zemlja ostaje duboko podeljeno društvo i da vlasti nemaju nikakav plan kako bi se to prevazišlo, kao i da su se Ohridskim sporazumom napravile promene u vidu pravedne zastupljenosti zajednica, decentralizacije i upotrebe jezika, ali nije postignuta integracija<sup>1</sup>.

Ovakve i slične konstatacije je dao i veliki broj relevantnih domaćih i međunarodnih institucija, komisija, radnih grupa, nevladinih organizacija i sl.

U izveštaju Evropske komisije za Makedoniju, od 17 aprila 2018. godine, između ostalog se navodi:

*„...Međuetnički odnosi su ostali krhki, ali je situacija podložna da bude smirena u potpunosti. Zajednička deklaracija partija etničkih Albanaca je stvorila kontroverze. Nova vlada je nastavila da*

<sup>1</sup> <https://www.slobodnaevropa.mk/a/29014438.html>

sledi dobre odnose među zajednicama. Ohridski okvirni sporazum (OOS), kojim je završen konflikt 2001. godine, obezbeđuje okvir očuvanja multietničkog karaktera društva. Pregled socijalne kohezije OOS, koji je završen 2015. godine, međunarodnom podrškom treba da se sledi ... Manje zajednice etničkih manjina su još uvek nedovoljno zastupljene u javnom servisu. Postoji dugogodišnja situacija u kojoj je veliki broj državnih službenika plaćen a da se ne pojavljuju na poslu. Fer zastupljenost muškaraca, žena i etničkih grupa treba da se primenjuje u javnom sektoru ... Sveukupan okvir za zaštitu manjina je uspostavljen. Ohridski okvirni sporazum iz 2001. godine i relevantni ustavni amandmani uređuju međuetničke odnose. Međutim, relevantne institucije su ostale slabe u sprovođenju politika povezanih sa manjinama. Ovo se ogleda nejasnom mandatu institucija, odsustvu međuinstitucionalne saradnje, nedostatku resursa i nedostatku političke volje. Manjine koje predstavljaju manje od 20% stanovništva nisu dovoljno uključene u kreiranje politika i donošenje odluka na nacionalnom nivou. Manjine se i dalje stereotipno prikazuju u medijima i na internetu. Još uvek nedostaju sistemске mere za rešavanje odvojenosti po etničkoj liniji, posebno u obrazovanju ili kod mladih, što i dalje utiče na socijalnu koheziju. Zemlja treba da odgovori na preporuke Savetodavnog komiteta Okvirne konferencije za nacionalne manjine, navedene u poslednjem izveštaju od decembra 2016. godine..."<sup>2</sup>

U preporukama Savetodavnog komiteta Okvirne konferencije za zaštitu nacionalnih manjina (OKZNM) Saveta Evrope za Republiku Makedoniju, od decembra 2016. godine,<sup>3</sup> na koju se poziva i Evropska komisija u izveštaju od aprila 2018. godine, postoji cela lepeza nalaza, preporuka i predlog mera, koje su u nadležnosti većeg broja institucija u sistemu. Međutim, za njihovu realizaciju ne postoji dovoljan stepen međusobne koordinacije, one nemaju konkretne direktive od strane Vlade kako da sprovedu preporuke. Isto tako, nema konkretne institucije koja ima mandat da vrši nadzor, monitoring i evaluaciju navedenih. Zbog toga je i Evropska komisija više puta konstatovala da su „relevantne institucije slabe u sprovođenju politika povezanih sa manjinama“.

<sup>2</sup> <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-the-former-yugoslav-republic-of-macedonia-report.pdf>

<sup>3</sup> <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d23e3>

U preporukama Savetodavnog komiteta OKZNM, iz 2016. godine, po ovim pitanjima su navedene sledeće **preporuke za hitno delovanje vlasti**:

- da preduzme sve neophodne mere ka građenju integrisanog društva koje je čvrsto zasnovano na vladavini prava, zaštite čovekovih prava, uključujući i manjinska prava i poštovanje različitosti, i da se oslobode međusobno isključive etnonacionalne politike koja dalje formira paralelno društvo;
- da preduzme hitne mere za vraćanje poverenja u javne institucije i aktivno oslobađanje od politički i etnički motivisanog govora mržnje; da se osigura da se svi slučajevi govora mržnje i kriminala iz mržnje odmah osude i efektivno istraže i sankcionišu;
- da preduzme sve neophodne mere za izgradnju sistema integrisanog i višejezičnog obrazovanja; da dodeli odgovarajući budžet i da se osigura da su nastavnici odgovarajuće obučeni i da udžbenici i nastavni programi u svim školama odražavaju interkulturalne sadržaje;
- da se iskreno sprovodi princip pravedne zastupljenosti i promovisanje efektivnog učešća svih pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i u relevantnim procesima donošenja odluka na svim nivoima.

U daljem delu preporuka Savetodavnog komiteta OKZNM iz 2016. godine, svi članovi OKZNM se evaluiraju posebno i daju se odgovarajuće preporuke koje vlasti treba da sprovode. Po svojoj specifičnoj težini one nisu manje važne od pomenutih „preporuka za hitno delovanje” i sve zajedno treba da se tretiraju kao sastavni deo jednog „paketa mera” koji Vlada treba da realizuje u okviru ovog plana.

U periodu maj–avgust 2018. godine, autor ovog rada je, sa pozicije posebnog savetnika premijera za multikulturalno društvo, interkulturalizam i interkulturalne komunikacije, sproveo jedno mini-istraživanje državnih institucija koje su na neki način povezane sa sprovođenjem politika multikulturalizma i odnosa među zajednicama.<sup>4</sup> Na osnovu tih istraživanja i analiza stanja, Vlada Republike

---

<sup>4</sup> Konsultacije su izvršene sa: Ministarstvom za lokalnu samoupravu, Ministarstvom spoljnjih poslova, Ministarstvom obrazovanja i nauke, Ministarstvom rada i socijalne politike, Agencijom za ostvarivanje prava zajednica, Upravom za afirmisanje i unapređenje kulture pripadnika zajednica, Upravom za razvoj

Severne Makedonije je 8. 10. 2018. godine usvojila **Informaciju o potrebi izrade Nacionalne strategije za razvoj koncepta jednog društva i interkulturalizma**. U toj informaciji, pored drugog, navodi se da organi državne uprave deluju bez jasne vizije, mandata i ovlašćenja u vezi sa građenjem politika za interkulturalnu komunikaciju i toleranciju među različitim etničkim, religioznim, jezičkim i drugim zajednicama u Republici Makedoniji. Njihovo delovanje jasno indicira odsustvo državne strategije za društvenu koheziju i toleranciju, niti pak postoji neka koordinacija na bilo kom nivou između različitih resursa ministarstava ili drugih organa državne uprave. (Земон, 2018b: 81–93)

Analiza dalje govori da u sferi obrazovanja, i pored toga što je sprovedeno nekoliko projekata podržanih od međunarodne zajednice u vezi sa razvojem integrisanog obrazovanja, rezultati su beznačajni i ne proizvode održivi razvoj ciljeva posle završetka finansiranja projekata. U ovoj sferi je potreban angažovaniji strateški i koordinisaniji pristup više zainteresovanih strana (učenika, roditelja, nastavnika, lokalne samouprave) za uspješnije suzbijanje pojava netolerancija između učenika, posebno kod srednjoškolske omladine. U dosadašnjim politikama u obrazovanju, najveći akcenat se pridavao pravu obrazovanja na maternjem jeziku pripadnika zajednica, ali premalo, a u nekim oblastima se uopšte nije vodilo računa o građenju interkulturalnih kontakata, kao i obrazovnim i vanobrazovnim sadržajima o afirmisanju različitosti, tolerancije i interkulturalne komunikacije.

U dosadašnjem periodu, Ministarstvo za kulturu je uglavnom afirmisalo i podržavalo etnocentrične projekte, a oni su sprovedeni s malim ili nikakvim udelom Uprave za afirmisanje i unapređenje kulture pripadnika zajednica, formirane pri Ministarstvu za kulturu. Stoga je potrebno podići ljudske i funkcionalne kapacitete ove Uprave. Isto tako, u Strategiji za kulturu Republike Makedonije treba da

---

i unapređenje obrazovanja na jezicima pripadnika zajednica, Biroom za razvoj obrazovanja, Agencijom za video i audiovizuelne medijske usluge. Agencijom za mlade i sport, Državnim pravobranilaštvom, Narodnim pravobraniocem, Komisijom za zaštitu od diskriminacije, Komisijom za odnose sa verskim zajednicama i religijskim grupama, Savetom za etiku medija, Sekretarijatom za evropska pitanja, Zajednicom jedinica lokalne samouprave, Makedonskim centrom za međunarodnu saradnju, Delegacijom Evropske unije i Misijom OEBS-a, kao i sa prof. dr Anom Čupeskom Satniškovom, prof. dr Safetom Tahirijem, prof. dr Ivanom Atanasovskim.

se poboljša pristup ka zaštiti i afirmisanju kultura svih zajednica, ali i da se započne sa praktikovanjem interkulturalnih projekata, na račun smanjivanja etnocentričnih.

Slično stanje je i u medijima i javnom servisu. U njima je skoro beznačajan broj programa kojima se nudi interkulturalna tolerancija. Etnocentizam zajednica koje su imenovane u preambuli Ustava dominira u svim programima javnog servisa. Interkulturalizam sa građenjem koncepta jednog društva je neprimetno afirmisan u udarnim terminima gledanosti („*prime time*“) na Prvom kanalu MRT ili na Makedonskom radiju.

Govor mržnje po socijalnim medijima je sve prisutniji, bez jasne strategije i politika državnih organa kako da savladaju ovaj loš fenomen koji producira etničku ili interkulturalnu netrpeljivost.

U jedinicama lokalne samouprave, gde najviše treba da se osećaju i da se grade politike interkulturalne tolerancije, retko ili se uopšte ne preduzimaju inicijative, aktivnosti ili projekte za razvijanje interkulturalne saradnje. Iako član 55 Zakona o lokalnoj samoupravi predviđa da opštine mogu formirati komisije za odnose među zajednicama, s ciljem razvijanja dijaloga i tolerancije na institucionalnom, lokalnom nivou, to nije dalo očekivane rezultate. U njegovoj primeni su prisutni brojni elementi nefunkcionalnosti i neprirodnosti. Zabeleške u ovom pravcu daju ne samo domaće nevladine organizacije, Zajednica jedinica lokalne samouprave (ZELS) i drugi zainteresovani, već i međunarodna zajednica, a posebno Evropska komisija u nekoliko izveštaja o napretku države u prethodnom periodu.

Veliki broj saznanja o stanju proizilazi iz stručnih analiza međunarodnih organizacija kao što su: OUN, OEBS, Savet Evrope (SE) i Evropska unija, odnosno njihovi organi i odgovarajuća monitoring tela. Jedan od ključnih dokumenata Evropske komisije o stanju u zemlji kao „zarobljenoj državi“ i „podeljenom društvu“ je izveštaj grupe eksperata visokog nivoa Evropske komisije (2015–2017), koju je predvodio Rajnhart Pribe (tzv. Pribeov izveštaj), kao i izveštaji Evropske komisije o ostvarenom napretku od 2018 godine. Značajni izvori su i izveštaji Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije Saveta Evrope (EKRI), preporuke Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (OKNM) pri Saveću Evrope, od decembra 2016. godine (i rezolucije KM SE donete na osnovu ovih preporuka), kao i Nacionalna strategija za jednakost i



nediskriminaciju (2016–2020) i pregled Ohridskog okvirnog sporazuma za socijalnu koheziju, od 2015. godine. Ovome se pridružuju i zaključci i preporuke Komiteta za ljudska prava UN (o državnom sprovođenju obaveza Međunarodnog pakta za politička i građanska prava) i Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN (Međunarodni pakt za ekonomska, socijalna i kulturna prava).

Pozitivni element u slučaju Republike Severne Makedonije je činjenica što je zemlja potpisnica svih najvažnijih međunarodnih konvencija UN i SE<sup>5</sup> u oblasti ljudskih prava koje imaju veliku povezanost i preduslov su za uspostavljanje interkulturalizma. Kao ustavno zagarantovana prava, ona su deo makedonskog zakonskog poretk. Ali i pored toga, glavni imenitelj kritika za stanje u našoj državi je nesprovođenje preuzetih obaveza iz međunarodnih dokumenata (ne implementiraju se ili su nedovoljno implementirane u praksi<sup>6</sup>) tokom dužeg vremenskog perioda posmatranja od strane stranih eksperta.

Pribeov izveštaj najpre konstatuje nekoliko stanja koja traže urgentno i konstantno delovanje: obezbeđivanje pravde, potpuna primena principa vladavine prava i eliminisanje nekažnjivosti. Poslednji izveštaj EK o napretku zemlje, od 2018. godine<sup>7</sup>, primećuje da Pregled sprovođenja Ohridskog okvirnog sporazuma (OOS), s kojim je završio konflikt 2001. godine i čime je obezbeđen okvir za međuetničke odnose, treba da se sledi na transparentan i inkluzivan način; a dodatno utvrđuje da su u domenu javne administracije i upravljanja ljudskim resursima manje brojne zajednice još uvek nedovoljno zastupljene u javnom sektoru, s jedne strane, a s druge strane dugo vremena unazad postoji situacija u kojoj je veliki broj

<sup>5</sup> Republika Severna Makedonija je ratifikovala sve najvažnije konvencije UN u oblasti ljudskih prava, a ratifikovala je i 93 konvencije Saveta Evrope, od kojih je poslednja tzv. Istanbulska konvencija.

<sup>6</sup> Odlomak iz Pribeovog izveštaja: „Često postojeći pravni okvir ne stvara nikakve posebne probleme i generalno postavljenost je dobra. Ali i dalje postoji veliki nedostatak odgovarajuće, objektivne i nepristrasne implementacije. Značajna praznina između zakonskog okvira i njegove implementacije treba urgentno da se preuredi i da se prevaziđe“. Vidi: Izveštaj ekspertske grupe za pitanja o sistematskoj vladavini prava u vezi sa praćenjem komunikacija otkrivenim u proleće 2015. godine, Brisel 8. juni 2015. godina, dostupan na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf)

<sup>7</sup> Izveštaj EK za RM, 2018. godina, dostupan na: <https://bit.ly/2qJP0Kv>

državnih službenika plaćen, a bez da se pojavljuju na radnim mestima, pre svega zaposleni preko Sekretarijata za sprovođenje OOS. Slično u delu posvećenom „pravu“, pored ostalog, se obeležava da je sveukupni okvir za zaštitu etničkih zajednica uspostavljen preko OOS, ali da relevantne institucije nepotpuno sprovedu politike povezane sa manjim etničkim zajednicama. Ovo proizlazi iz nejasnog mandata institucija, odsustva međuinstitucionalne saradnje (ili nepostojanja kordinacije), nedostatka resursa i nedostatka političke volje. Etničke zajednice koje predstavljaju manje od 20% stanovništva nisu dovoljno uključene u kreiranje politika i donošenje odluka na nacionalnom nivou. U tom smeru se traži da RSM odgovori na preporuke Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina od poslednjeg izveštaja iz decembra 2016. godine<sup>8</sup>.

Zaključci iz svih gore navedenih izveštaja su: *prvo*, da postoji nedovoljno razvijen kapacitet nadležnih institucija i sudstva u kontekstu povećane potrebe za izgradnjom kapaciteta odgovornih institucija kao, na primer, Komisije za zaštitu od diskriminacije, Narodnog pravobranioca, inspektorata i dr., za vođenjem baza podataka razdeljenih po etničkoj pripadnosti, polu, ali i drugim parametrima, kao i za detaljnom analizom zakonodavstva i politika i njihovog unapređivanja; *drugo*, da kod pripadnika nevećinskih zajednica postoji nepoverenje u sudstvo. Dodatno, u uslovima predviđenim Zakonom o sudovima uočljivo je da pri izboru sudija, pored toga što se zabranjuje diskriminacija na osnovu pola, rase, etničkog i socijalnog porekla, političkog i verskog ubeđenja, imovinskog i društvenog stanja (član 43, stav 1), slično kao i u Zakonu o akademiji za sudije i javne tužioce (član 9, u ovom slučaju pri selekciji kandidata za prijem u početnoj obuci na Akademiji), u kriterijumima ovih zakona se predviđa i obezbeđivanje odgovarajuće i pravedne zastupljenosti građana svih zajednica u Republici Severnoj Makedoniji. Međutim, nisu uređena pitanja: ko vrši nadzor te primene, šta će se dogoditi ako se ne primeni pravilo ili kako se postupa u slučaju kad nema odgovarajućih kandidata iz određenih etničkih zajednica.

Analiza stanja pokazuje i jedan drugi problem povezan sa integracijom društva, odnosno da su manje etničke zajednice nedovoljno uključene u kreiranje politika na nacionalnom nivou.

<sup>8</sup> Za više, vidi izveštaje na: <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>

Relevantne institucije nedovoljno sprovode garantovane ustavne kategorije, a isto tako i politike povezane sa manjim zajednicama, u poređenju s dvema većim etničkim zajednicama. Poslednji izveštaj EKRI-ja preporučuje donošenje **sveobuhvatne strategije za njihovu integraciju i odgovarajuću uključenost u svim društvenim procesima i javnom životu**, što je donekle predviđeno Zakonom za unapređenje i zaštitu prava pripadnika zajednica koji čine manje od 20% stanovništva, ali to je nedovoljno i ne implemetnira se u potpunosti.

Slično ovome, EKRI utvrđuje da na lokalnom nivou komisije za odnose među zajednicama (KOMZ) mogu da budu značajan mehanizam za integraciju, kao i da daju savetodavna mišljenja. EKRI se zalaže i za prevazilaženje problema koji proizilazi iz činjenice da mišljenje ovih komisija ne obavezuje savete opština i Savet grada Skoplja. OOS predviđa veliki broj mehanizama koji treba da obezbede da interesi građana i zajednica budu uzeti u obzir u procesu donošenja političkih odluka, posebno u vezi sa zahtevima za dvojnomo većinom (Badenterov princip), kao i odlukama koje se smatraju osetljivim za odnose među zajednicama. Ova dva mehanizma, princip Badentera i KOMZ na centralnom i na lokalnom nivou, treba da se stimulišu i da budu više korišćeni i za jačanje odnosa među zajednicama. I pored preporuka OKNM Saveta Evrope (decembar 2016), u kojima postoji ceo niz nalaza, preporuka i predlog mera koje su u nadležnosti većeg broja institucija u sistemu, zaključak je da je stepen međusobne koordinacije institucija vrlo nizak i da ne postoje konkretne aktivnosti nadležnih ministarstava i institucija Vlade za sprovođenje tih preporuka.

Zbog toga je i Evropska komisija više puta konstatovala da su „*relevantne institucije slabe u sprovođenju politika u vezi sa manjinama*“. U zakonodavnom domu, tj. u Sobraanju Republike Severne Makedonije, postoji **Komiteo za odnose među zajednicama**, formiran na osnovu Ustava. Tačnije, na osnovu amandmana XII na član 78 Ustava<sup>9</sup> Sobraanje je dužno da razgleda mišljenja i predloge Komiteta i da donese odluke u vezi s njima. Međutim, od formiranja Komiteta

<sup>9</sup> Komiteo sačinjava 19 članova; po 7 su Makedonci i Albanci iz redova poslanika Sobraanja i po jedan član iz redova poslanika Turaka, Roma, Vlaha, Srba i Bošnjaka. Ukoliko neka od zajednica nema poslanika, Narodni pravobranilac po konsultaciji sa relevantnim predstavnicima tih zajednica predlaže druge članove Komiteta. Sobraanje izabire članove Komiteta. Komiteo razmatra pitanja o odnosima među zajednicama u Republici i daje mišljenja i predloge za njihovo rešavanje.

do sada ovo telo nije uspeo da se nametne kao jedan od važnijih organa političkog sistema u Republici Severnoj Makedoniji za potpunu integraciju multikulturnog i multietničkog društva, jer je nefunkcionalno. U nekoliko izveštaja Evropska komisija je u prethodnim godinama jako kritikovan zbog njegove nefunkcionalnosti i nemogućnosti da odgovori na ustavne i zakonske nadležnosti. Isto tako, očigledna je isključenost i kontradiktornost prakse sa amandmanom VI na Ustav, koji garantuje odgovarajuću i pravednu zastupljenost svih zajednica u državnim organima i institucijama. Tačno definisanim brojem članova u Komitetu ne daje se potpuna mogućnost da i pripadnici „drugih“ zajednica koje žive u Republici Severnoj Makedoniji imaju svog predstavnika koji će zastupati interese 10% nemakedonskog i nealbanskog stanovništva, i pored toga što se u mandatu koji je dat Komitetu razmatraju pitanja koja se direktno tiču interesa građana – pripadnika zajednica. Isto tako, u „Pregledu Ohridskog sporazuma za socijalnu koheziju“ iz 2015. godine se preporučuje „[...] da se stavi poseban akcent na postojanje komiteta za odnose među zajednicama u Sobranju RM u funkciji razvijanja konstruktivnih međuetničkih odnosa, kao i podsticanja kontinuiranih debata i konsenzusa za međuetničke odnose i integraciju društva, ne samo pri hitnim intervencijama u tenzičnim situacijama. [...] da se predvidi proširenje sastava parlamentarne komisije za odnose među etničkim zajednicama, s ciljem da se obezbedi prostor i za broj manjih zajednica (kategorija „ostali“, u preambuli Ustava).“<sup>10</sup>

Sobranje je 2019. godine izglasalo novi zakonski tekst o nediskriminaciji. U Zakonu za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije se proširuju osnovi za diskriminaciju i uključene su nove odredbe od kojih se očekuje da obezbede efikasniju zaštitu od diskriminacije. S njima se menja i bolje se definiše pojam i definicija diskriminacije, profesionalizuje se Komisija za zaštitu od diskriminacije, a menja se i naziv i nadležnost Komisije za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije jer se očekuje da, pored zaštite od diskriminacije, radi i na prevenciji. Jedno od ključnih dopunjavanja je uključivanje seksualne orijentacije kao osnove diskriminacije. Sa predviđenim uslovima i načinom izbora članova Komisije, korišćenjem novih dokaza u sudskim postupcima i *actio popularis*, kao i oslobađanjem od sudskih troškova u

<sup>10</sup> „Pregled na Ohridskiот договор за социјална кохезија“, Влада на Република Македонија, Секретаријат за спроведување на ОРД, Скопје 2015, str. 11.

sudskim postupcima očekuje se da se prevaziđu slabosti prethodnog zakona koje su godinama unazad bile evidentirane od relevantnih međunarodnih organizacija kao ozbiljan nedostatak u smislu nepoštovanja principa jednakosti i nejednakog tretmana, i uopšte kao ozbiljni prigovori u smislu uskog shvatanja diskriminacije.

Ovo zakonsko rešenje je vrlo važno budući da sadrži sve detektovane nedostatke starog zakona i predstavlja pravnu garanciju za koncept jednakosti i nediskriminacije. Odatle i njegova dosledna implementacija predstavlja izazov i za ovu strategiju. U tom smislu se čini da je hitan prioritet dosledna primena novog zakonskog rešenja i nužnost koordinacije i sinhronizacije aktivnosti koje proizlaze iz Zakona. Ovo se posebno odnosi na potrebu za redovnim komunikacijama i koordinisanu aktivnost Komisije za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije, Narodnog pravobranioca i stalne anketne komisije za zaštitu sloboda i prava građana u pogledu ispunjavanja zakonskih obaveza.

Imajući u vidu da je 2020. godine istekao rok za sprovođenje *Nacionalne strategije za jednakost i nediskriminaciju (2016–2020)*, a isto tako i doneto novo zakonsko rešenje za borbu protiv diskriminacije, čini se da ovo otvara širu mogućnost za nove prioritete u oblasti politika koje se bave borbom protiv diskriminacije. Oni moraju da se reflektuju i na donošenje nove *Nacionalne strategije za jednakost i nediskriminaciju*. Odatle bez sumnje proizilazi da je prioritet Nacionalne strategije za razvijanje koncepta za Jedno društvo i interkulturalizam hitno donošenje *nove Nacionalne strategije za jednakost i nediskriminaciju (2021–2026)*, koja će ozbiljnije voditi računa o svim gorenavedenim aspektima.

### **Nacionalna strategija za razvoj koncepta jednog društva i interkulturalizma**

Nacionalna strategija za razvoj koncepta jednog društva i interkulturalizma je dokument koji se po prvi put sprema u Republici Severnoj Makedoniji, a od posebnog je značaja uzimajući u obzir podeljenost društva po različitim osnovama. Ovim dokumentom treba da se iniciraju aktivnosti i ojačaju procesi komunikacije i saradnje među zajednicama u smeru stvaranja društva u kojem će se svako osećati kao pripadnik „jednog društva“.

Pri izradi ovog strateškog dokumenta bile su formirane radne grupe od predstavnika institucija i građanskog društva, koje su aktivno učestvovala u celokupnom procesu pripreme Strategije. Ona je projektovana na tri godine, posle kojih će se ponovo preispitati procesi i napraviti analiza za dalje korake. Dokument se sastoji od sedam strateških oblasti (pravni okvir, obrazovanje, kultura, mediji, mladi, lokalna samouprava i socijalna kohezija) koje imaju analizu stanja, prioritete i ciljeve, kao i akcijski deo. Potrebno je da se svaka strateška oblast koncentriše na postojeće jazove i dokumente i da pronađe zaboravljene projekte ili da iznova pokrene usporene procese koji treba da omoguće veću komunikaciju i saradnju na nivou društvenih sektora.

Koordinativno telo koje je bilo zaduženo za pripremanje Strategije je tokom 12 meseci pripremnog perioda organizovalo širok participativni proces u kojem je učestvovalo preko 140 nevladinih organizacija, domaćih eksperata i predstavnika ključnih institucija koje obuhvata ova strategija. „U našem radu, po grupama smo analizirali stanje, utvrdili prioritete i ciljeve, a pripremili smo i Akcioni plan koji je bio dat na uvid najširoj javnosti kroz organizovanje osam debata u svim planskim regionima i kroz razmenu mišljenja u više od pet univerzitetskih centara, posebno onih koji rade sa interkulturalnim studentima i zajednicama“, istakao je Robert Alađozovski, predsednik koordinativnog tela, i dodao da je Strategija usaglašena sa međunarodnim konvencijama, standardima i posebno sa preporukama ključnih međunarodnih organizacija, poput Evropske Unije, Saveta Evrope i njegovih tela, kao i političkih opredeljenja OEBS-a i „Smernica iz Ljubljane za integraciju raznolikih društva“ Visokog komesara za nacionalne manjine OEBS-a iz 2012. godine.

Ova strategija interkulturalizam gleda kao odgovor na gore opisane izazove makedonskog društva. Interkulturalizam, pokraj uključivanja prethodno izrečenih postulata o multikulturalizmu, posebnu pažnju posvećuje isprepletenom postojanju posebnih zajednica, njihovih zajedničkih interesa i aktivnosti koje vode ka novim praksama, kao i kulturi u kontekstu postojanja evolucije kulture i zajedničkog postojanja u svim sferama savremenih raznolikih društva. Centralni cilj interkulturalizma je da omogući isprepletanje, saradnju i akriivnu zajedničku (ko)egzistenciju, uzimajući u obzir da se u takvim procesima posebne kulture i identiteti stalno razvijaju i transformišu i da mogu da vode do stvaranja i razvoja novih (Bašići dr.,

2018: 18–22). Po Butu, *interkulturalizam je pristup čiji zadatak je da razvija kohezivna građanska društva preko transformacija jednodimenzionalnog u višedimenzionalni identitet i preko razvoja zajedničkih vrednosnih sistema i javne kulture*. (Booth, 2003: 432–433) Prednosti koje karakterišu ovaj pristup su interakcija i dijalog, stremljenje ka zajedništvu i snažna socijalna kohezija. (Meer & Modood, 2012: 175–196)

Strategija je započela da se sprovodi januara 2020. godine, a o celokupnom tekstu i razvoju akcionog plana možete da se informišete na sajtu Vlade Republike Severne Makedonije.<sup>11</sup>

Iako je OOS-om ustavno zagarantovan multukulturni normativni okvir u pravcu očuvanja multietničkog karaktera društva, **kao takav on nije dovoljan da bi se obezbedila socijalna kohezija, odnosno integracija u društvu**. Potrebna je obuhvatna implementacija svih drugih normativnih rešenja zakonskog sistema (obaveze preuzete međunarodnim sporazumima) kao preduslov da bi se imao veći obuhvat svih marginalizovanih i ranljivih kategorija ljudi koji stradaju od isključenosti iz društva i imaju nedovoljnu zaštitu. Zapravo u tom smeru vode i nalazi Evropske komisije, ali i ekspertske javnosti. U tu svrhu nadresorskom strategijom rukovodi stalno savetodavno telo na političkom nivou, koje će ujediniti mnoštvo institucija i činilaca s ciljem da se ostvari njena vizija.

Strategiju su kao dokument pregledali međunarodni eksperti, među kojima i Mitja Žagar iz Slovenije i Soren Keil iz Ujedinjenog Kraljevstva. Iz mišljenja Mitje Žagara može da se izdvoji njegova zabeleška da „[...] novi politički smer, zasnovan na inkluzivnoj međukulturnoj strategiji i politikama, u suprotnosti je sa prethodnim nacionalnim politikama zasnovanim na podeli i ekskluzivnom multikulturalizmu. [...] analagno, možemo da očekujemo žestoko suprotstavljanje onih koji se zalažu i promovišu prethodnu politiku, kao i onih koji imaju korist od toga. Među najžešćim protivnicima nove oficijelne interkulture strategije i politike možemo da očekujemo nacionaliste dveju najvećih etničkih zajednica u Severnoj Makedoniji. S jedne strane imamo nacionaliste iz makedonske zajednice koji se suprotstavljaju promenama oficijelnog imena zemlje i proglašavaju ih za nacionalnu (visoku) izdaju. S druge strane imamo

<sup>11</sup> [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija\\_ednoopshtestvo\\_29.10.2019.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija_ednoopshtestvo_29.10.2019.pdf)

nacionaliste iz albanske etničke zajednice koji strahuju da će možda izgubiti uticaj i privilegije stečene usled prethodnih politika ekskluzivnog i razdeljujućeg multikulturalizma [...] Iz ovog razloga nadležni organi RSM treba da urade sve što je moguće da bi stvorili široku socijalnu koaliciju svih onih koji podržavaju interkulturnu strategiju i koji bi mogli da imaju korist od toga. Posebno je važno da se uključe mladi, akteri u građanskom društvu i aktivisti, uključujući umetnike i kulturne radnike, lidere medija i javnog (mišljenja), uključujući i verske lidere, nastavnike i obrazovne institucije, kao i sve one pojedince i posebne zajednice koji su marginalizovani, isključeni ili diskriminirani. U ovom kontekstu treba da se posveti posebna pažnja licima koja pripadaju različitim socijalnim, kulturnim i etničkim manjinama, kao i tim posebnim zajednicama. Za taj cilj obrazovne institucije u svim okolinama i na svim nivoima, formalne i neformalne, i mediji, kao i sve javne institucije, treba da praktikuju i promovišu dobrovoljno, jednako i obuhvatno uključivanje i integraciju, doživotno učenje i građansko obrazovanje. S obzirom na prioritete navedene u Strategiji i u Akcionom planu, jedan od glavnih izazova vlasti će biti stimulacija i obezbeđivanje istinitog uključivanja, učešća i inicijativa svih spomenutih aktera.”

## Zaključak

Republika Severna Makedonija se, posle velikog izazova sa sporom oko imena koji je imala sa Republikom Grčkom, kao i nerazumevanja koje je Republika Bugarska nametnula u vezi sa istorijom, suočila i sa unutrašnjim društvenim problemima. Da li će se razvijati kao do sada u etničku demokratiju koja je dovela do velikih podela u društvu na svim nivoima i po svim osnovama ili kao jedno integrisano i koheziono društvo? Da bi se pronašao izlaz iz multietničkog čvora, sve sile u društvu mora da započnu da traže ono što povezuje. Moraju se tražiti nadetnička spajanja, koja treba da se ogledaju i reflektuju u javnoj sferi. „Bitka” se vodi ka pravednijoj raspodeli resursa, razvoju demokratskog društva, građenju jednog društva nasuprot „podeljenom” i investiranju u interkulturni dijalog i toleranciju, a ne u „razlike”. Apsolutizovanje etničkih razlika građane vodi neravnopravnom položaju u državi. Multikulturalizam ne sme da se izjednačava sa etničkom demokratijom, niti sa modelom



deljenja selektivne pravde. Etnička demokratija je ekskluzivna, diskriminišuća po definiciji, slavi etničku moć i privilegije etničkih elita.

Uspešno upravljanje diverzitetom na svim nivoima je neophodno za dugotrajan mir, stabilnost, prosperitet i uspešno funkcionisanje demokratije u pluralnim društvima. Uspešno upravljanje diverzitetom iziskuje formalno i aktuelno priznanje i prihvatanje svih društveno relevantnih razlika, uključujući kulturu, etnicitet, jezik, religiju. Isto tako su neophodne efektivne regulacije, uključujući strategije i politike inkluzija, integracija, multikulturalnost i interkulturalnost, kao i efektivni mehanizam, što će identifikovati i adresirati potencijalne probleme, krize i konflikte.

Pokušaj Republike Severne Makedonije da preko nacionalne strategije razvije koncept jednog društva i interkulturalizma je pionirski sistemski pokušaj države da usmeri procese u društvu ka integraciji i koheziji. Sprovođenje ove strategije treba da započne sa eliminisanjem svih deobnih linija po etničkoj osnovi. Uspeh jednog društva će se videti u uspehu integracije.

## LITERATURA

- Атанасов, П. (2017). *Македонски мултиетнички јазици: Биџка за едно или две општества*. Скопје: Просветно дело.
- Bašić, G., Žagar, M. & Tatalović, S. (Eds.) (2018). *Multiculturalism in Public Policies*. Belgrade: Academic Network for Cooperation in South-East Europe; Institute for Social Sciences, Ljubljana; Institute for Ethnic Studies, Zagreb; Centre for International and Security Studies, Faculty of Political Studies.
- Bieber, F. (2011). Assessing the Ohrid Framework Agreement. In M. Risteska & Z. Daskalovski (Eds.) *One Decade after the Ohrid Framework Agreement: Lessons (to be) Learned from the Macedonian Experience* (pp. 12–28). Skopje: Friedrich Ebert Stiftung and Center for Research and Policy Making.
- Booth, T. (2003). Book review: Interculturalism, Education and Inclusion by Jagdish S. Gundara. *British Journal of Educational Studies*, 51(4), pp. 432–434.
- Meer, N. & Modood, T. (2012). How does Interculturalism Contrast with Multiculturalism?. *Journal of Intercultural Studies*, 33(2), pp. 175–196. DOI: 10.1080/07256868.2011.618266
- Станковић Пејновић, В. (2016). Амбивалетност мултикултурализма у Македонији. У В. Становичић & Г. Башић (Ур.) *Сстање и пресејектине мултикултурализма у Србији и државама рејона : зборник радова са научној скупа одржаног 10–11. децембра 2015* (стр. 355–375). Београд: САНУ и Институт друштвених наука.
- Чупеска-Станишкова, А. (2017). *Мултикултурна акомодација – од различни правни режими за заштитна на пооделни културни права до диференцијално граѓанство*. Скопје: Библиотека Патеки.
- Škarić, S. (2016). Minority Communities in Macedonia: Constitutional and other Legal Regulations. In В.Становичић, & Г. Башић (Ур.) *Сстање и пресејектине мултикултурализма у Србији и државама рејона : зборник радова са научној скупа одржаног 10–11. децембра 2015* (стр. 337–353). Београд: САНУ и Институт друштвених наука.
- Zemon, R. (2018a). Macedonian Salad: Managing of Virtual Reality among the Imagining of the Nation – State, Dreaming Multiculturalism and Developing Bi-Cultural Polices. In G. Bašić, M. Žagar, & S. Tatalović (Eds.) *Multiculturalism in Public Policies*, (pp. 182–211). Belgrade: Academic Network for Cooperation in South-East Europe; Ljubljana: Institute for Social Sciences, Institute for Ethnic Studies; Zagreb: Centre for International and Security Studies, Faculty of Political Studies.
- Земон, Р. (2018b). Современите предизвици на управувањето со диверзитетни општества. У М. Ibrahim, (Ed.) *Interkultura – komunikimi nderkulturor*. Skopje: Univerziteti “Nënë Tereza”.
- The former Yugoslav Republic of Macedonia: Recommendations of the Senior Experts’ Group on systemic Rule of Law issues relating to the communications inter-

ception revealed in Spring 2015, Brussels, 8 June 2015. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/news/news-files/20150619\\_recommendations\\_of\\_the\\_senior\\_experts\\_group.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/news/news-files/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf) (accessed 5 april 2020).

Влада на Република Македонија, Секретаријат за спроведување на ОРД, Преглед на Охридскиот договор за социјална кохезија, Скопје 2015.

Влада на Република Северна Македонија, Национална Стратегија за развој на концептот за едно општество и интеркултурализмот 2020–2022. [https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija\\_ednoopshtestvo\\_29.10.2019.pdf](https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija_ednoopshtestvo_29.10.2019.pdf) (accessed 5 april 2020).

**Rubin Zemon**

**REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA  
BETWEEN THE ETHNIC DEMOCRACY AND  
A CONCEPT OF "ONE SOCIETY"**

---

**Abstract:**

Republic of North Macedonia as a divided society has been for two and a half decades. A main pillar for the implementation of minority rights is the Ohrid Framework Agreement (OFA) from 2001, which brought a peace after a war conflict in a country. Whilst the Agreement has brought peace and calm down the war tensions in a country, it has not contributed to solving issues regarding the integration and cohesion of the society. One of the unintended consequences following the implementation of the OFA, is that North Macedonia has slowly transformed from a multicultural to a bi-cultural state and society. This is largely because political and public attention has overwhelmingly focused on Macedonian-Albanian inter-ethnic relations and confrontations. There are nevertheless been some

improvements when it comes to equitable representation of Albanians and the other communities mentioned in Preamble of the Constitution in Macedonian society, as the percentage of participation and representation in both cases have increased. While there certain laws for protection of minorities have been created and introduced, in general attempts to implement these in practice have been met by considerable obstacles, and tendency to postpone their implementation as a "non-urgent issue".

Ethnic and cultural differences became a factor of confrontations, politics of recognitions didn't contribute on development of integrated multicultural society and processes of ethno-cultural mobilization became a factor of divisions.

To overcome or to soft the ethnic tensions, a Government lead by Zoran Zaev started to promote a new concept and to implement a National Strategy for "One Society and Interculturalism"

**Keywords:** Divided society, One Society, multiculturalism, Interculturalism

**LJUBICA ĐORĐEVIĆ**

Naučna saradnica

[djordjevic@ecmi.de](mailto:djordjevic@ecmi.de)

European Centre for Minority Issues (ECMI)

Flensburg (Germany)

---

# Obrada podataka o nacionalnoj pripadnosti i praćenje ostvarivanja manjinskih prava u Srbiji

---

## Sažetak

Predmet analize u ovom radu je pre svega zakonodavni okvir za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti u Srbiji. Rad najpre ispituje relevantne odredbe Ustava, Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kojima se postavljaju temeljni principi za prikupljanje i dalju obradu podataka o nacionalnoj pripadnosti. Zatim se analiziraju zakonska rešenja u nekoliko ključnih oblasti u kojima postoji mogućnost prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti: popis stanovništva, matična knjiga rođenih, poseban birački spisak, kadrovske evidencije u upravi i pravosuđu, kao i evidencije u obrazovanju.

*Ključne reči:* nacionalna pripadnost, obrada podataka o ličnosti, Srbija, nacionalne manjine, službene evidencije

## Uvod

■ Na međunarodnom nivou već odavno postoji konsenzus o važnosti podataka u vezi sa borbom protiv diskriminacije, praćenjem položaja nacionalnih manjina i promocijom integracije etnički raznolikih društava. Komitet za ukidanje rasne diskriminacije Ujedinjenih nacija (UN CERD) je još 1973. godine pozvao države potpisnice Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije da obezbede podatke o demografskoj strukturi stanovništva u vezi sa rasom, bojom, nacionalnim i etničkim poreklom (UN CERD, 1973). I u skorije vreme, UN CERD u različitim kontekstima ističe potrebu za adekvatnim podacima, npr. u vezi sa borbom protiv rasističkog govora mržnje (UN CERD, 2013: t. 38) ili borbom protiv diskriminacije Roma (UN CERD, 2000: t. 46). Jasan stav o važnosti podataka imaju i relevantne međunarodne organizacije na evropskom nivou. Tako je npr. Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (koja deluje u okviru

Saveta Evrope) već u svojoj prvoj preporuci, usvojenoj 1996. godine, iznela stav da je teško razvijati i efikasno sprovoditi politike bez adekvatnih podataka i istakla potrebu za prikupljanjem podataka koji su relevantni za procenu situacije i statusa grupa koje su posebno ranjive u pogledu rasizma, ksenofobije, antisemitizma i netolerancije (ECRI, 1996: 6). Savetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (koji deluje u okviru Saveta Evrope) kontinuirano u svojim mišljenjima poziva države potpisnice da prikupljaju adekvatne podatke relevantne za zaštitu nacionalnih manjina, a svoju poziciju po ovom pitanju je sistematizovano izneo i u Tematskom komentaru o sferi primene Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (ACFC, 2016). Savetodavni komitet posvećuje posebnu pažnju principu samoidentifikacije<sup>1</sup> u kontekstu prikupljanja i obrade relevantnih podataka, a naglašava i potrebu za adekvatnim podacima u kontekstu borbe protiv diskriminacije i praćenja ostvarivanja jednakosti. U tom smislu, Savetodavni komitet ističe važnost redovnog prikupljanja pouzdanih i prelomljenih podataka u vezi sa brojem i položajem pripadnika nacionalnih manjina i podstiče države potpisnice da politike jednakosti zasnivaju na sveobuhvatnim podacima o situaciji pripadnika nacionalnih manjina i njihovom pristupu pravima (Ibid.: 25). I Visoki komesar za nacionalne manjine OEBS-a ukazuje na važnost relevantnih podataka i identifikuje ih kao segment značajan za razvoj i sprovođenje integracione politike. Kako se ističe u Ljubljanskim smernicama za integraciju raznolikih društava, razvoj politika treba da se zasniva na prikupljanju sveobuhvatnih informacija i njihovoj objektivnoj analizi, pri čemu podaci treba da budu prelomljeni prema kriterijumima relevantnim za integracionu politiku, poput etniciteta ili jezika (OSCE HCNM, 2012: 25).

Pozivi državama da obezbede podatke potrebne za praćenje stanja u oblastima zabrane diskriminacije i ostvarivanja jednakosti, zaštite nacionalnih manjina ili integracije raznolikog društva odnose se na statističke (makro) podatke prelomljene tako da mogu ukazivati na položaj pripadnika nacionalnih manjina u različitim sferama života. U prvom redu, reč je o podacima koji se direktno odnose na udeo, odnosno učešće pripadnika nacionalnih manjina u različitim

---

<sup>1</sup> Ovaj princip se može izvesti iz čl. 3 st. 1 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Na nivou UN, UN CERD je 1990. godine preporučio da se pripadnost lica određenoj rasnoj ili etničkoj grupi (ili grupama) određuje pre svega na osnovu samoidentifikacije (UN CERD 1990).

društvenim segmentima, npr. udeo u opštoj populaciji, udeo u broju zaposlenih, udeo u broju učenika, udeo u korisnicima određenih usluga i tome slično. Pored toga, položaj pripadnika nacionalnih manjina se može pratiti i na osnovu statističkih podataka koji za polazište nemaju individue, već određene „pojave”, npr. broj manjinskih političkih partija upisanih u registar, broj manjinskih izbornih lista koje učestvuju na izborima, broj lokalnih samouprava u kojima je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, broj škola u kojima se nastava odvija na jeziku nacionalne manjine i tome slično. Prikupljanje i dalja obrada prve grupe podataka se pokazuje kao naročito problematična, prevashodno zbog zadiranja u privatnu sferu pojedinca i rizika od zloupotreba koje mogu imati dalekosežne negativne posledice. Druga grupa podataka u principu nije problematična i rizična, ali to nažalost ne znači da države sistematično obrađuju relevantne podatke i uvek imaju uvid u aktuelno stanje stvari u određenoj oblasti. Na ovo ukazuju i česti pozivi međunarodnih nadzornih tela da se tvrdnje u državnim izveštajima potkrepljuju ažurnim i pouzdanim podacima.

Prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti ima smisla samo ako je deo šire, dobro osmišljene strategije u kojoj je jasno (i unapred) definisano koji podaci se prikupljaju, koje definicije i tehnike (postupci) se primenjuju i u koju svrhu se podaci prikupljaju (Simon, Piché, Gagnon, 2015: 2), odnosno koji cilj se obradom podataka želi postići. Jer, prikupljanje i dalja obrada podataka o nacionalnoj pripadnosti jesu samo sredstvo, a ne cilj sami po sebi. Prikupljeni podaci ne mogu zameniti efikasnu politiku upravljanja različitostima, već samo mogu doprineti njenom boljem osmišljavanju, efikasnijem sprovođenju i sistematičnijem praćenju njenih dejstava. Zbog toga se na potrebu za podacima o nacionalnoj pripadnosti ne može jednostavno odgovoriti paušalnim i prekomernim prikupljanjem ovih podataka. Ovakav pristup može dovesti do „zasićenja podacima” (Chopin, Farkas, Germaine, 2014: 62), ukoliko ima previše podataka, a malo akcije koja ih prati; može prikrivati odsustvo stvarne politike ili biti iskrivljeno predstavljen kao politika, ili čak etnifikovati oblasti u kojima bi nacionalna pripadnost trebalo da bude irelevantna. Iz ovoga sledi da je poželjan uravnotežen pristup, u kome je prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti deo dobro promišljene politike (upravljanja različitostima, borbe protiv diskriminacije, zaštite nacionalnih manjina, društvene integracije i tome slično) i usklađeno sa merama i ciljevima



koji se ovom politikom žele postići. Pritom, treba imati na umu da je prikupljanje podataka samo neophodan osnov za dalju obradu i analizu, i da može imati smisla i biti svrsishodno jedino ukoliko se prikupljeni podaci adekvatno analiziraju i koriste prilikom kreiranja politika i praćenja njihovih efekata.

U Srbiji u osnovi postoji svest o potrebi prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti, ali prevashodno kao demografskoj kategoriji, za potrebe utvrđivanja nacionalne strukture stanovništva. Postoji ustaljena praksa da se na popisu stanovništva ispituje i nacionalna pripadnost, a rezultati popisa u pogledu udela pripadnika nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika igraju bitnu ulogu u ostvarivanju nekih manjinskih prava. Podaci o nacionalnoj pripadnosti se prikupljaju i u nekim drugim situacijama (npr. prilikom upisa rođenja u matičnu knjigu, upisa birača u poseban birački spisak, zapošljavanja u javnom sektoru ili upisa u vaspitnoobrazovnu ustanovu), ali je primetno da se to čini sporadično i po inerciji, nekonzistentno i *ad hoc*, a ne na osnovu promišljenog i sveobuhvatnog pristupa. Osnovni razlozi za takvu praksu leže u činjenici da u Srbiji ne postoji sistematična manjinska politika, da nisu utvrđeni kriterijumi, merila i načini praćenja položaja nacionalnih manjina i kvaliteta ostvarivanja manjinskih prava, usled čega ne postoji ni jasna strategija prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti kojom bi se na sistematičan način utvrdilo u kojim oblastima je neophodno prikupljati podatke o nacionalnoj pripadnosti i u koju svrhu bi se ovi podaci dalje obrađivali. Odsustvo konzistentne manjinske politike ima za posledicu da se i u situacijama kada se podaci o nacionalnoj pripadnosti prikupljaju, ovi ne analiziraju i ne koriste za procenu položaja nacionalnih manjina i kreiranje mera za unapređenje stanja u oblastima gde je to potrebno.

Predmet analize u ovom radu je pre svega zakonodavni okvir za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti u Srbiji. Rad najpre ispituje relevantne odredbe Ustava, Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, kojima se postavljaju temeljni principi za prikupljanje i dalju obradu podataka o nacionalnoj pripadnosti. Zatim se analiziraju zakonska rešenja u nekoliko ključnih oblasti u kojima postoji mogućnost prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti: popis stanovništva, matična knjiga rođenih, poseban birački spisak, kadrovske evidencije u upravi i pravosuđu, kao i evidencije u obrazovanju.

## Opšti pravni okvir za obradu podataka o nacionalnoj pripadnosti u Srbiji

Temelje i osnovna pravila za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti u Srbiji postavljaju Ustav, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.

### *Ustav<sup>2</sup>*

Ustav u čl. 47 st. 1 opštom odredbom propisuje da je izražavanje nacionalne pripadnosti slobodno. Ova sloboda izražavanja je dvostruka i obuhvata pravo da se nacionalna pripadnost slobodno iskazuje, kao i pravo da se ona ne iskazuje. Svakom pojedincu je prepušteno da odluči da li će i na koji način izražavati svoju nacionalnu pripadnost (pod uslovom da čineći to ne krši prava i slobode drugih). Važna posledica ove ustavne garancije je i da niko ne može trpeti štetne posledice zbog izražavanja ili neizražavanja svoje nacionalne pripadnosti.<sup>3</sup> Pored toga, sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti obuhvata i slobodu od prinudnog pripisivanja ili negiranja određene nacionalne pripadnosti. U kontekstu navedenog, i izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti u vezi sa prikupljanjem podataka zaštićeno je slobodom garantovanom u čl. 47 st. 1. Iz ove odredbe Ustava mogu se izvesti oba temeljna principa prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti: samoidentifikacija i dobrovoljnost. Princip dobrovoljnosti je dodatno garantovan u čl. 47 st. 2 koji štiti od obaveze izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti. Ipak, treba imati na umu da je ova ustavna zaštita u tom smislu manjkava jer Ustav ne sadrži odredbe koje bi sankcionisale kršenje navedenih sloboda vezanih za izražavanje nacionalne pripadnosti (Pajvančić, 2009: 64).<sup>4</sup>

Ustavnu garanciju iz čl. 47 st. 2 da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti ne treba tumačiti kao

<sup>2</sup> „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006.

<sup>3</sup> Pritom, treba imati na umu da uživanje nekih manjinskih prava može opravdano biti uslovljeno iskazivanjem nacionalne pripadnosti.

<sup>4</sup> Ovdje vredi napomenuti da Krivični zakonik u članu 130 inkriminiše sprečavanje drugog lica da izražava svoju nacionalnu pripadnost, kao i prinudu drugog lica da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti. Krivični zakonik, „Sl. glasnik RS”, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019.

zabranu prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti, kao što se povremeno čini. Ustav štiti od obaveze da se lice izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti, ali se time ne isključuje apsolutno mogućnost ispitivanja i izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti. Dilema može nastati u vezi sa tumačenjem kada se može govoriti o postojanju obaveze izjašnjavanja, koja je u suprotnosti sa Ustavom i principom dobrovoljnosti. Prema širokom tumačenju, i samo postavljanje pitanja o nacionalnoj pripadnosti provocira lice da se izjasni o svojoj nacionalnoj pripadnosti i time makar implicitno nameće obavezu izjašnjavanja, što je u suprotnosti sa ustavnom garancijom dobrovoljnosti. Sledstveno ovome, dopušteno je i Ustavu saglasno samo ono izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti koje je endogeno, prouzrokovano isključivo (slobodnom) voljom pojedinca. Prema uskom tumačenju, dobrovoljnost izražavanja o nacionalnoj pripadnosti nije narušena činjenicom da se od lica traži da se izjasni o svojoj nacionalnoj pripadnosti sve dok postoji mogućnost (pravo) da se izjašnjavanje odbije. Tek ukoliko je lice prinuđeno da se izjasni o svojoj nacionalnoj pripadnosti, može se govoriti o povredi prava na dobrovoljno izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti. Štaviše, može se ići i korak dalje i dobrovoljnost vezati usko za izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti, a ne za pružanje odgovora samog po sebi. Naime, čak i kad se od ispitanika traži da obavezno odgovore na pitanje o nacionalnoj pripadnosti, princip dobrovoljnosti neće biti narušen ukoliko postoji mogućnost odgovora „ništa od navedenog” ili „ne izjašnjava se”. Imajući na umu u Ustavu utemeljen sistem zaštite nacionalnih manjina i pravnu relevantnost nacionalne pripadnosti, bilo bi nelogično tumačiti ustavnu odredbu iz čl. 47 st. 2 kao prepreku za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti. Navedena odredba jedino uspostavlja dobrovoljnost kao ključan princip i granicu u prikupljanju podataka o nacionalnoj pripadnosti. Pritom je važno da se ispunjenost kriterijuma dobrovoljnosti ne procenjuje isključivo preko formalnih uslova (npr. činjenice da su ispitanici upoznati sa mogućnošću da se ne izjasne), već da se prilikom prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti obezbedi da ispitanici imaju suštinsku mogućnost da se ne izjasne (npr. da se pred njih ne postavlja očekivanje da odgovore ili da ne osećaju bojazan da bi imali štetne posledice od neizjašnjavanja).

Pored odredaba čl. 47 koje postavljaju temeljna načela za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti, Ustav sadrži još

nekoliko odredaba koje su relevantne i koje implicitno upućuju na potrebu prikupljanja podataka u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina. U ovom pogledu je najdirektnija odredba čl. 77 st. 2 Ustava koja propisuje da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, kao i organima pokrajine i jedinice lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Ova odredba nameće potrebu za dve vrste podataka: podataka o nacionalnom sastavu stanovništva i podataka o nacionalnoj strukturi zaposlenih u organima javne vlasti, kako bi se utvrdilo da li je zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina „odgovarajuća” i, ukoliko ovo nije slučaj, kako bi se preduzele mere za postizanje takve zastupljenosti. Sličan zaključak o potrebi za podacima nameće i čl. 21 st. 4 Ustava, koji propisuje mogućnost preduzimanja posebnih (afirmativnih) mera kao načina za postizanje pune ravnopravnosti. U ovom kontekstu postavlja se pitanje parametara na osnovu kojih se utvrđuje puna ravnopravnost, odnosno suštinska nejednakost između lica ili grupa lica. Član 76 st. 3 Ustava, koji zabranjuje diskriminaciju nacionalnih manjina, sa druge strane nameće potrebu za utvrđivanjem „izrazito nepovoljnih uslova života” koji pripadnike nacionalnih manjina „posebno pogađaju”. Očigledno je da se ispunjenost kriterijuma za primenu posebnih mera može utvrditi samo ukoliko postoje odgovarajući podaci. Potreba za podacima se nameće i u vezi sa odredbama Ustava koje propisuju obavezu države da preduzima efikasne mere za podsticanje uvažavanja različitosti i društvene kohezije različitih etničkih grupa (čl. 47 i čl. 81).<sup>5</sup> Iako je odredba deklaratorna i ne sadrži dalje smernice za operacionalizaciju obaveza države (Pajvančić, 2009: 103), ona ipak predstavlja ustavni osnov za delovanje države u oblasti upravljanja različitostima, koje delovanje se mora temeljiti na adekvatnom praćenju stanja međuetničkih odnosa zasnovanom na analizi relevantnih podataka. Primena ustavne zabrane izazivanja i podsticanja rasne i nacionalne neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti (čl. 49) takođe iziskuje prikupljanje i dalju (statističku) obradu podataka o nacionalnoj pripadnosti žrtava i počinitelaca i drugih relevantnih podataka za praćenje govora mržnje i drugih delikata počinjenih iz mržnje.

<sup>5</sup> O pravno-tehničkim nedoslednostima u formulaciji ova dva člana vidi Pajvančić, 2009: 65.

## **Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina<sup>6</sup>**

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina takođe propisuje neka opšta pravila relevantna za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti. Merodavan u tom smislu je čl. 5 Zakona koji reguliše nekoliko segmenata: slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, zabranu registracije pripadnika nacionalnih manjina protivno njihovoj volji, upis podataka o nacionalnoj pripadnosti u službene evidencije i zabranu nasilne asimilacije. Interesantno je da je prilikom izmena Zakona usvojenih 2018. godine ovaj član dopunjen novim stavovima koji se direktno tiču prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti (st. 3 i st. 4). Novim stavom 3 utvrđeno je pravo pripadnika nacionalnih manjina da se podaci o njihovoj nacionalnoj pripadnosti upisuju u službene evidencije i zbirke podataka o ličnosti, pri čemu je primena ovog prava uslovljena posebnom zakonskom regulativom. Ova odredba ima nekoliko interesantnih aspekata. Ona najpre predstavlja opšti pravni osnov da službene evidencije i zbirke podataka o ličnosti sadrže podatak o nacionalnoj pripadnosti. Time se jasno potvrđuje načelna zakonitost prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti i pravna mogućnost unosa ovog podatka u službene evidencije i zbirke podataka. Ova mogućnost je uspostavljena kao pravo pripadnika nacionalnih manjina, čime se potvrđuje princip dobrovoljnosti izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti. Pored toga, pravo podrazumeva da zahtev za upis podatka o nacionalnoj pripadnosti potiče od pripadnika nacionalne manjine kao nosioca prava: organ koji vodi službenu evidenciju može biti obavezan da upozna pripadnika nacionalne manjine sa postojanjem ovog prava, ali jedino od njegove volje zavisi da li će zahtevati da ovaj podatak bude upisan ili ne. Dakle, pravo podrazumeva mogućnost isticanja zahteva da se u evidenciju upiše podatak o nacionalnoj pripadnosti, kao i slobodu izbora nacionalne pripadnosti koja će biti upisana (u skladu sa principom samoidentifikacije). Ovde je važno napomenuti da pravo koje uspostavlja Zakon nije apsolutno, već se može ostvariti jedino ako je to predviđeno posebnim zakonom. Naime, pripadnik nacionalne manjine ne može zahtevati upis podatka o nacionalnoj pripadnosti u službenu evidenciju u

<sup>6</sup> „Sl. list SRJ”, br. 11/2002, „Sl. list SCG”, br. 1/2003 – Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009 – dr. zakon, 97/2013 – odluka US i 47/2018.

kojoj se takvi podaci ne vode. Tek kada se posebnim zakonom propiše da određena službena evidencija ili zbirka podataka sadrži i podatak o nacionalnoj pripadnosti, otvara se pravna mogućnost za isticanje zahteva i ostvarivanje prava iz čl. 5 st. 3 Zakona. Interesantno je da je pravo upisa podatka o nacionalnoj pripadnosti u službene evidencije definisano kao pravo pripadnika nacionalnih manjina. Ovakva formulacija otvara pitanje o krugu subjekata prava i mogućnosti upisa nacionalne pripadnosti lica koja se ne identifikuju sa nekom nacionalnom manjinom (bilo zato što pripadaju većinskom narodu ili grupi koja nema status nacionalne manjine). Ovde su moguća dva odgovora. Na osnovu sadržine prava koje se garantuje, kao i činjenice da nacionalna pripadnost prevazilazi granice pripadnosti nacionalnoj manjini, moglo bi se tvrditi da je pravo neopravdano ograničeno na pripadnike nacionalne manjine i da ga je trebalo koncipirati kao opšte pravo, tj. pravo svakog lica čiji se podaci upisuju u službene evidencije ili zbirke podataka. Moglo bi se tvrditi da su lica koja nisu pripadnici nacionalnih manjina uskraćena da se („zvanično”) izjasne o svojoj nacionalnoj pripadnosti i da im ova bude „priznata” upisom u službenu evidenciju. S druge strane, argumentacija bi mogla da bude da je nacionalna pripadnost, bez obzira što je svojstvo koje ne karakteriše isključivo nacionalne manjine, pravno relevantna činjenica jedino u odnosu na pripadnike nacionalnih manjina. Naime, na osnovu određene nacionalne pripadnosti (pripadnosti nacionalnoj manjini), pripadnici nacionalnih manjina imaju pristup čitavom spektru posebnih prava usmerenih na zaštitu identiteta i podršku uključivanju u širu zajednicu. Na tragu ovog argumenta moglo bi se tvrditi da, čak iako lica koja ne pripadaju nacionalnim manjinama imaju mogućnost (ili pravo) upisa svoje nacionalne pripadnosti u službene evidencije, ovaj upis u suštini ne bi bio pravno relevantan. U skladu s tim, moglo bi se tvrditi da je ograničenje prava na upis nacionalne pripadnosti u službene evidencije za pripadnike nacionalnih manjina opravdano svrhom koja se upisom ovog podatka želi postići. Odredba čl. 5 st. 3 Zakona bi se mogla tumačiti i tako da je mogućnost upisa nacionalne pripadnosti u službene evidencije data svakom licu, pri čemu je u slučaju pripadnika nacionalnih manjina ona posebno osnažena pravnom garancijom i zaštitom od uskraćivanja upisa ovog podatka.

Ključno pitanje u vezi sa upisom podatka o nacionalnoj pripadnosti tiče se svrhe upisa, odn. svrhe za koju se takav podatak

koristi. Ovo pitanje prepoznaje i Zakon u čl. 5 st. 4 koji propisuje da se podatak o nacionalnoj pripadnosti može koristiti samo u svrhu za koju je prikupljen. Ovde je interesantno istaći da je prilikom izmena Zakona usvojenih 2018. godine, upis nacionalne pripadnosti u službene evidencije pravdan potrebom „kreiranja politika i mera za unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina”.<sup>7</sup> Iako je nesporno da su podaci o nacionalnoj pripadnosti neophodan segment za kreiranje i praćenje politika jednakosti i zaštite nacionalnih manjina, akcenat se uglavnom stavlja na kumulativne (statističke) podatke, pa se opravdano može postaviti pitanje da li svrha kreiranja i praćenja politika opravdava upis ličnog podatka o nacionalnoj pripadnosti u službene evidencije. Ako se ima na umu da su za kreiranje i praćenje politika dovoljni makropodaci, da li je zaista nužno zadiranje u privatnu sferu pojedinca do te mere da se podatak o nacionalnoj pripadnosti ne samo prikuplja i dalje obrađuje kao lični podatak, već i da se „ozvaničava” upisom u službenu evidenciju? Oslanjajući se na princip proporcionalnosti, može se zaključiti da je vođenje službene evidencije o nacionalnoj pripadnosti kao ličnom podatku opravdano samo ukoliko je to nužno da bi se ostvarila svrha koja se želi postići. Ako se kreiranje i praćenje politika može kvalitetno sprovoditi na osnovu (anonimiziranih) makropodataka, onda se upis nacionalne pripadnosti kao ličnog podatka u službene evidencije pokazuje kao suvišan za ostvarenje ove svrhe. U skladu sa ovim, upis nacionalne pripadnosti kao ličnog podatka u službene evidencije može biti opravdan samo ukoliko je to neophodno za ostvarenje svrhe. Čini se da je ovaj uslov ispunjen jedino ukoliko upis podatka o nacionalnoj pripadnosti u službenu evidenciju služi kao osnov da lice na koje se podatak odnosi ostvari neko pravo ili interes. Ovo može npr. biti slučaj kod primene posebnih (afirmativnih) mera, radi utvrđivanja da li lice pripada grupi koja je obuhvaćena merom i može koristiti pogodnosti koje iz nje proizilaze.

---

<sup>7</sup> Obrazloženje Predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o pravima i slobodama nacionalnih manjina, <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/310518/310518-vest15.html>.

## **Zakon o zaštiti podataka o ličnosti<sup>8</sup>**

Prikupljanje i dalja obrada podataka o nacionalnoj pripadnosti mora biti u skladu sa pravilima o zaštiti podataka koja su utvrđena u Ustavu i Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti.<sup>9</sup> Bez ulaženja u detalje, ovde вреди napomenuti da Ustav jemči zaštitu podataka o ličnosti i akcenat stavlja na svrhu za koju su podaci prikupljeni: upotreba podataka o ličnosti izvan svrhe za koju su prikupljeni je Ustavom izričito zabranjena i kažnjiva je (čl. 42 st. 3).<sup>10</sup> Ustav jemči i pravo svakog lica da bude obavešteno o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe ovih podataka (čl. 41 st. 4). Ovo su sve važne garancije i u vezi sa prikupljanjem i daljom obradom podataka o nacionalnoj pripadnosti.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, prateći uspostavljene evropske standarde,<sup>11</sup> podatke kojima se otkriva rasno ili etničko poreklo (a podatak o nacionalnoj pripadnosti nesumnjivo jeste takav podatak) svrstava u kategoriju posebnih vrsta podataka o ličnosti, za koje važe posebne mere zaštite. Zakon prati metodologiju Opšte uredbe EU o zaštiti podataka o ličnosti i u čl. 17 st. 1 načelno zabranjuje obradu podataka o nacionalnoj pripadnosti. Ova zabrana, međutim, nije apsolutna, jer Zakon (kao i Opšta uredba na koju se oslanja) dopušta niz izuzetaka u kojima je obrada ovih podataka dopuštena. Na taj način se uvažava osetljivost etničkih podataka i rizici koje njihova obrada nosi, ali se istovremeno uvažavaju i potrebe i pozitivni efekti obrade ovakvih podataka, koja je dopuštena u određenim slučajevima. Zakon u čl. 17 st. 2 navodi takve slučajeve, od kojih su za obradu podataka o nacionalnoj pripadnosti relevantni

<sup>8</sup> „Sl. glasnik RS”, br. 87/2018.

<sup>9</sup> Na obavezu poštovanja pravila Zakona o zaštiti podataka o ličnosti eksplicitno upućuje i čl. 5 st. 4 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.

<sup>10</sup> Izuzetak od ovog pravila dopuštaju potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike Srbije (čl. 42 st. 3). Pored toga, u skladu sa relevantnim zakonskim odredbama, na koje Ustav upućuje, dopuštena je obrada podataka izvan svrhe za koju su prikupljeni, ako se odnosi na arhiviranje u javnom interesu, naučno ili istorijsko istraživanje ili statističku obradu (vidi čl. 6 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti).

<sup>11</sup> Vidi čl. 6 Konvencije o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka (Konvencija 108 Saveta Evope; <https://rm.coe.int/16806c1abc>) i čl. 9 Opšte uredbe EU o zaštiti podataka o ličnosti (<https://gdpr-info.eu/art-9-gdpr/>).



sledeći: lice na koje se podatak odnosi je dalo izričit pristanak, obrada je neophodna u cilju podnošenja, ostvarivanja ili odbrane pravnog zahteva, u cilju ostvarivanja značajnog javnog interesa određenog zakonom, ili u svrhe arhiviranja u javnom interesu, u svrhe naučnog ili istorijskog istraživanja i u statističke svrhe (t. 1, 6, 7 i 10). U dopuštenim slučajevima obrade podataka o nacionalnoj pripadnosti, na ovu obradu se primenjuju pravne i tehničke mere zaštite koje su inače predviđene Zakonom, pri čemu osetljivost ovih podataka iziskuje da se njihovoj zaštiti posveti posebna pažnja. Ovde posebno vredi ukazati na obavezu da se prilikom određivanja načina obrade i u toku obrade primene odgovarajuće tehničke, organizacione i kadrovske mere potrebne za ostvarivanje zaštite podataka o ličnosti (čl. 42 st. 1 t. 1). Zakon izričito navodi pseudonimizaciju kao pogodnu meru, koja zaista može biti adekvatna mera zaštite podataka o nacionalnoj pripadnosti, u slučajevima kada je neophodno da se ovaj podatak vodi kao podatak o ličnosti.<sup>12</sup>

Važno je istaći da se pravila o zaštiti podataka odnose samo na podatke o ličnosti, tj. podatke koji se odnose na fizičko lice čiji je identitet neposredno ili posredno određen ili odrediv. Onog trenutka kada ovo više nije moguće, obrada podataka prestaje da bude u režimu zaštite kojom se štite podaci o ličnosti. Zbog toga je anonimizacija podataka veoma pogodna tehnika za obradu podataka o nacionalnoj pripadnosti jer bitno pojednostavljuje njihovu obradu. Uz to, anonimizacija umanjuje rizike koje nosi obrada ovih podataka jer ukida vezu između podatka i lica na koje se on odnosi, čime štiti pojedinca od neovlašćenog i protivzakonitog zadiranja u privatnu sferu i od mogućih štetnih posledica koje bi (zlo)upotreba ovih podataka mogla izazvati. U suštini, podaci koji su potrebni sa borbu protiv diskriminacije, za praćenje položaja manjina ili za razvoj i primenu politike integracije su kumulativni, statistički podaci u kojima je veza sa pojedincem nebitna. Za utvrđivanje nacionalne strukture stanovništva ili merenje pristupa pripadnika nacionalnih manjina tržištu rada, obrazovanju, uslugama i slično, ili pak za utvrđivanje

<sup>12</sup> Pseudonimizaciju ne treba mešati sa anonimizacijom podatka. Kod anonimizacije se u potpunosti eliminiše mogućnost da se identifikuje lice na koje se podatak odnosi i nakon anonimizacije podaci prestaju da budu podaci o ličnosti i izlaze iz ovog režima zaštite. S druge strane, pseudonimizacijom se samo ograničava mogućnost da se identifikuje lice na koje se podatak odnosi (npr. kodovanjem), ali ona i dalje postoji, usled čega ovakvi podaci zadržavaju status podataka o ličnosti i kao takvi uživaju odgovarajuću zaštitu.

izloženosti pripadnika nacionalnih manjina diskriminatornom ponašanju dovoljni su statistički podaci, bez stvarne potrebe za podacima o ličnosti. Ovde ipak treba imati na umu da se svaka statistika zasniva na podacima koji su bili podaci o ličnosti pre nego što su postali statistički podaci, zbog čega je i kod statističke obrade podataka o nacionalnoj pripadnosti nužno obezbediti anonimnost i poverljivost podataka tokom čitavog procesa obrade (Simon, 2007: 12). Iako je anonimizacija veoma važna i korisna za obradu podataka o nacionalnoj pripadnosti, ona nije uvek primenljiva jer određene situacije naprosto zahtevaju da se podatak o nacionalnoj pripadnosti obrađuje kao podatak o ličnosti. Uživanje određenih manjinskih prava iziskuje izričito izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti i eventualno vođenje evidencija koje sadrže i ovaj podatak kao lični podatak. Obrada podataka u ovakvim situacijama iziskuje efikasne pravne i pouzdane tehničke mere za zaštitu podataka, pri čemu poverenje unutar društva postaje ključan faktor – kako poverenje između različitih nacionalnih grupa, tako i poverenje u državu kao garanta zakonite i pravilne obrade podataka.

### **Relevantne oblasti u kojima se (ne) prikupljaju podaci o nacionalnoj pripadnosti u Srbiji**

U osnovi, podaci o nacionalnoj pripadnosti se u Srbiji prikupljaju ili da bi se utvrdio udeo pripadnika nacionalnih manjina u opštoj populaciji ili kao (potencijalni) pokazatelj zastupljenosti (i položaja) pripadnika nacionalnih manjina u različitim sektorima. Popis stanovništva, koji sadrži i pitanje o nacionalnoj pripadnosti, je merodavan za utvrđivanje nacionalne strukture stanovništva, a od rezultata popisa o udelu pripadnika nacionalne manjine u opštoj populaciji zavisi i ostvarivanje nekih manjinskih prava (npr. pravo na službeno upotrebu manjinskog jezika). Od trenutka kada se popis stanovništva bude sprovodio na osnovu statističkog registra (koji će se oslanjati na podatke u administrativnim registrima), za utvrđivanje nacionalne strukture stanovništva će biti relevantan upis podataka o nacionalnoj pripadnosti u matičnu knjigu rođenih, koji je omogućen izmenama Zakona o matičnim knjigama iz 2018. godine. Poseban birački spisak u koji se upisuju lica sa biračkim pravom na izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina, a koji sadrži i

podatak o nacionalnoj pripadnosti, takođe može biti koristan dopunski izvor podataka o nacionalnoj strukturi stanovništva (ako se ukrsti sa podacima popisa ili nekim drugim parametrima). Dok je situacija sa praćenjem nacionalne strukture stanovništva, a na osnovu podataka o nacionalnoj pripadnosti koji se prikupljaju na popisu, (uprkos prisutnim problemima) generalno zadovoljavajuća, praćenje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u različitim sektorima u principu izostaje. Razlozi za to su što se u nekim sektorima podaci o nacionalnoj pripadnosti uopšte ne prikupljaju, dok se u sektorima u kojima se ovi podaci prikupljaju oni ne koriste za praćenje položaja nacionalnih manjina u datom sektoru. S obzirom na ustavnu odredbu da se prilikom zapošljavanja u organima javne vlasti i javnim službama vodi računa o adekvatnom odnosu nacionalne strukture zaposlenih i nacionalne strukture stanovništva, čini se da ova oblast privlači najviše pažnje kad je u pitanju praćenje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, i u ovoj oblasti se može primetiti nedoslednost u zakonskoj regulativi, kao i odsustvo sistematskog i efektivnog praćenja stanja na osnovu prikupljenih podataka. Druga oblast za koju se čini da ima pomaka u sazrevanju svesti o potrebi praćenja zastupljenosti nacionalnih manjina je obrazovanje i novine u zakonskoj regulativi koje se tiču Jedinstvenog informacionog sistema prosvete, a koje pružaju šansu za sistematičniji pristup po ovom pitanju. U ovom slučaju praksa tek treba da pokaže u kojoj meri je ovaj potencijal iskorišćen. Iako zabrana diskriminacije generalno pruža osnov za praćenje položaja nacionalnih manjina u različitim oblastima (izvan navedenog zapošljavanja u javnom sektoru i obrazovanja), ova mogućnost se u Srbiji ne koristi i ne postoje podaci prelomljeni prema nacionalnoj pripadnosti koji bi ukazivali na pristup pripadnika nacionalnih manjina organima javnih vlasti, tržištu rada (izvan javnog sektora), uslugama (od zdravstvene zaštite do kablovske televizije, npr.), javnim objektima i površinama i slično. U tom smislu može se tvrditi da „etnički monitoring“ u Srbiji gotovo i da ne postoji, osim u nekim rudimentarnim oblicima koji postoje u vezi sa analizom pritužbi koje pripadnici nacionalnih manjina podnose Povereniku za zaštitu ravnopravnosti ili Zaštitniku građana.

Podaci o nacionalnoj pripadnosti se u Srbiji prikupljaju putem metode otvorenog odgovora, koja podrazumeva da ispitanik samostalno definiše svoju nacionalnu pripadnost, bez ograničenja nekim prethodno zadatim kategorijama. Ovakav pristup je potpuno

u skladu sa principom samoidentifikacije, ali čini statističku obradu komplikovanijom jer otvara mogućnost za neograničen broj kategorija (makar na teorijskom nivou). S tim u vezi može se postaviti pitanje praga preko koga određeni odgovori postaju statistička kategorija nacionalne pripadnosti (npr. na popisu je taj prag 2000 ljudi) i time relevantni za dalju analizu. Metod otvorenog odgovora otvara i konceptualno pitanje o tome šta se podrazumeva pod nacionalnom pripadnošću i koji podatak se od ispitanika traži. Nejasnoće u ovom smislu mogu biti umanjene ukoliko se ispitanicima pruži kratko pojmovno objašnjenje ili nekoliko primera, bez da se utiče na njihov izbor, što u Srbiji nije slučaj. Iako se na prvi pogled može činiti da u Srbiji nema potrebe za tim, pružanje objašnjenja može biti korisno u smislu da se nacionalna pripadnost ne mora vezivati isključivo za pripadnost („priznatoj”) nacionalnoj manjini (ili većini), kao i da je moguće naznačiti više od jedne nacionalne pripadnosti ili kombinaciju različitih nacionalnih pripadnosti (UNECE, 2015: 150). Pored toga, vredelo bi skrenuti pažnju da, na osnovu principa samoidentifikacije, ispitanici nisu vezani svojom ranije iskazanom identifikacijom (mogućnost promene nacionalne pripadnosti), kao i da u različitim situacijama mogu iskazati različitu nacionalnu pripadnost (ACFC, 2016: 9).

Jedna od čestih dilema u vezi sa prikupljanjem podataka o nacionalnoj pripadnosti i ostvarivanjem principa samoidentifikacije tiče se pitanja dokle doseže sloboda pojedinca da odredi svoju nacionalnu pripadnost. U principu, izražavanje nacionalne pripadnosti zasniva se na subjektivnom osećaju pojedinca. Međutim, ovaj subjektivni osećaj nacionalne pripadnosti ne podrazumeva da je odluka o identifikaciji potpuno arbitrarna i da se ne zasniva na postojanju veza (makar emotivnih ili simboličnih) između pojedinca i grupe na koju se nacionalna pripadnost odnosi.<sup>13</sup> Zbog isprepletenosti subjektivnih i objektivnih elemenata u kreiranju (osećaja) nacionalne pripadnosti, postoji tendencija da se neke objektivne činjenice koriste kao „korektivni” ili „kontrolni” parametri za proveru podataka o nacionalnoj pripadnosti ili kao alternativni parametri za praćenje nacionalne pripadnosti (kada se ovaj podatak ne prikuplja). Jezik (nacionalne manjine) je parametar koji se u Srbiji najčešće pominje kao pogodan za proveru verodostojnosti podataka o nacionalnoj pripadnosti ili kao objektivan

<sup>13</sup> Vidi t. 35 Objasnjenja uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina.

faktor za koji se mogu vezivati afirmativne mere i time umanjiti mogućnost zloupotrebe. Iako je jezik važan element nacionalnog identiteta, nacionalni identitet ne treba svoditi na poznavanje jezika, već je on širi i satkan od različitih elemenata. Pored toga, i sam koncept jezika i jezičkog repertoara je složen (npr. maternji jezik, prvi jezik, jezik koji se koristi u javnom prostoru, jezik koji se koristi u privatnoj komunikaciji), što dodatno otežava izvođenje određenih zaključaka o nacionalnoj pripadnosti na osnovu jezika. Ovde vredi naglasiti da i Savezodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina izričito preporučuje da se ne prave automatske korelacije između različitih parametara (npr. jezika kao indikatora veroispovesti ili nacionalne pripadnosti), kao i da se jezička, verska ili nacionalna pripadnost ne utvrđuje na osnovu imena ili drugih ličnih karakteristika (ACFC, 2016: 9).

### **Popis stanovništva**

Osnovni vid prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti je popis stanovništva. Na poslednjem popisu održanom 2011. godine pitanje o nacionalnoj pripadnosti postavljeno je u okviru kategorije „etnička obeležja”, zajedno sa pitanjima o maternjem jeziku i veroispovesti.<sup>14</sup> U Srbiji je prihvaćen koncept odgovora otvorenog tipa,<sup>15</sup> bez unapred zadatih kategorija, i ispitanici sami definišu nacionalnu pripadnost. Ispitanici su potpuno slobodni u definisanju svoje nacionalne pripadnosti i ne postoje nikakve zadate smernice ili parametri kojima se određuje koncept nacionalne pripadnosti. Ovde je interesantno uočiti razliku u odnosu na druga dva pitanja iz iste kategorije, za koje takođe postoji metod otvorenog odgovora. Pojam maternjeg jezika je definisan Metodološkim uputstvom Republičkog zavoda za statistiku,<sup>16</sup> dok je za veroispovest istaknuto da za upisivanje odgovora nije važno da li je lice upisano u knjigu pripadnika neke veroispovesti, već da li lice sebe smatra

<sup>14</sup> Popisni obrazac je dostupan na <http://media.popis2011.stat.rs/2011/obraci/Popisnica-latinica.pdf>.

<sup>15</sup> Vidi čl. 27 st. 4 Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. godine, „Sl. glasnik RS”, br. 104/2009 i 24/2011, kao i popisni obrazac.

<sup>16</sup> „Pod maternjim jezikom podrazumeva se jezik kojim je lice progovorilo u najranijem detinjstvu, odnosno ako se u domaćinstvu govori više jezika, onaj jezik koji lice smatra maternjim” (Republički zavod za statistiku 2011, 70).

pripadnikom neke veroispovesti (Republički zavod za statistiku, 2011: 70). Takve ili slične odrednice nisu date za nacionalnu pripadnost, što može biti opravdano s aspekta očuvanja samoidentifikacije (koja, uzgred, postoji i kod druga dva pitanja), ali može ispitanike i dovesti u nedoumicu o konceptu nacionalne pripadnosti.<sup>17</sup> Pored toga, važno je istaći da ni popisni obrazac, ni navedeno metodološko uputstvo ne pružaju smernice o mogućnosti da se navede više nacionalnih pripadnosti ili njihova kombinacija. Međutim, obaveza popisivača da „upíše tačno onakav odgovor kakav je lice koje se popisuje dalo“ (ibid.) posredno ukazuje na postojanje mogućnosti da se nacionalna pripadnost odredi i kroz višestruki identitet.<sup>18</sup> Težište prilikom prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti na popisu stavljeno je na dobrovoljnost izjašnjavanja. Zakonom o popisu 2011. godine je izričito propisano da popisni obrazac mora da sadrži pouku da lice nije dužno da se izjašnjava o nacionalnoj pripadnosti (čl. 27 st. 3).<sup>19</sup> Ukoliko lice ne želi da se izjasni o nacionalnoj pripadnosti, u popisni obrazac se upisuje „nije se izjasnio“ (Republički zavod za statistiku 2011: 70).

Podaci o nacionalnoj pripadnosti prikupljeni u popisu koriste se u statističke svrhe,<sup>20</sup> sa primarnim ciljem da se dobiju agregirani podaci o „ukupnom broju i teritorijalnom rasporedu pripadnika različitih nacionalnih zajednica“.<sup>21</sup> Ovi podaci se prevashodno koriste kao merilo (prag) za ostvarivanje prava na službenu upotrebu jezika nacionalne manjine u jedinici lokalne samouprave, prava na

<sup>17</sup> Npr. da li se odnosi samo na pripadnost nacionalnoj manjini, da li obuhvata regionalne identitete, u kakvom je odnosu sa državljanstvom, da li se zahteva aktivno učešće u zajednici i slično.

<sup>18</sup> Na popisu 2011. godine bile su prvi put predviđene šifre za odgovore koji sadrže dvojako izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti (Srbin-Crnogorac, Makedonac-Srbin i drugo) (Republički zavod za statistiku 2012: 11).

<sup>19</sup> Interesantno je da isto pravilo važi i za izjašnjavanje o veroispovesti, ali ne i za izjašnjavanje o maternjem jeziku.

<sup>20</sup> Vidi čl. 26 st. 1 Zakona o popisu 2011. godine, čl. 27 st. 3 i čl. 29 st. 1 Zakona o popisu 2021. godine (Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2021. godine, „Sl. glasnik RS“, br. 9/2020). Interesantno je da Zakon o popisu 2021. godine izričito propisuje da se prikupljeni podaci ne mogu koristiti niti za utvrđivanje obaveza građana, niti kao dokaz za ostvarivanje njihovih prava (čl. 29 st. 2).

<sup>21</sup> Vidi Obrazloženje Predloga Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2021. godine, dostupno na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/291119/291119-vest18.html>.

obraćanje organu javne vlasti na manjinskom jeziku, uspostavljanje posebnog biračkog spiska i utvrđivanje načina izbora nacionalnog saveta nacionalne manjine, kao i utvrđivanje obaveze jedinice lokalne samouprave da obrazuje savet za međunacionalne odnose. Podaci o udelu svake nacionalne manjine u ukupnoj strukturi stanovništva (na centralnom, pokrajinskom i lokalnom) su relevantni i kao parametar za utvrđivanje odgovarajuće zastupljenosti pripadnika te manjine u različitim sektorima. Pored toga, podaci o nacionalnoj pripadnosti se ukrštaju sa podacima o maternjem jeziku, veroispovesti, starosti, polu i školskoj spremi,<sup>22</sup> čime se omogućava važan (statistički) uvid u demografsku strukturu nacionalnih manjina. Krug ukrštanja podataka bi mogao biti i širi tako da obuhvata i npr. izvore prihoda, ekonomsku aktivnost (zaposlenje), stanovanje i invaliditet. Nažalost, potencijal popisnih podataka je gotovo neiskorišćen i čini se da ne postoji ustaljena i standardizovana praksa njihove upotrebe u svrhu osmišljavanja adekvatne manjinske politike i praćenja efekata koje različite (ne samo „manjinske“) mere imaju na stanovništvo koje pripada nekoj od nacionalnih manjina.<sup>23</sup>

### ***Matična knjiga rođenih***

Važnu novinu u pogledu prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti unele su izmene Zakona o matičnim knjigama usvojene 2018. godine.<sup>24</sup> Prema novom članu 45a, u matičnu knjigu rođenih se upisuje i podatak o nacionalnoj pripadnosti (st. 1). Upis se vrši fakultativno, na zahtev roditelja deteta, a na osnovu njihove zajedničke izjave (čl. 45 st. 2).<sup>25</sup> Punoletno lice takođe može zahtevati upis podatka o svojoj nacionalnoj pripadnosti u matičnu knjigu rođenih (čl. 45a st. 6).

<sup>22</sup> Vidi <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/popis/popis-2011/popisni-podaci-eksel-tabele>.

<sup>23</sup> Ovde vredi napomenuti da je za adekvatno korišćenje popisnih podataka važno da su podaci tačni i pouzdani. Za rezultate popisa iz 2011. godine o nacionalnoj strukturi stanovništva postoji preporuka da se uzimaju sa rezervom, pre svega u pogledu podataka o pripadnicima albanske i romske nacionalne manjine (ACFC, 2013: 7).

<sup>24</sup> „Sl. glasnik RS“, br. 20/2009, 145/2014 i 47/2018.

<sup>25</sup> Za upis podatka o nacionalnoj pripadnosti deteta čije rođenje se upisuje u matičnu knjigu potrebna je saglasnost i volja oba roditelja jer u suprotnom se upis ovog podatka neće izvršiti (čl. 45a st. 4.). Upis podatka o nacionalnoj pripadnosti deteta je moguć samo na osnovu volje jednog roditelja jedino ukoliko drugi roditelj nije živ ili je nepoznat (čl. 45a st. 3).

Podatak o nacionalnoj pripadnosti se može i promeniti ili brisati iz matične knjige rođenih, u kom slučaju se u matičnu knjigu rođenih upisuje zabeleška o tome.<sup>26</sup> Osnovni principi za upis podatka o nacionalnoj pripadnosti deteta, odnosno punoletnog lica u matičnu knjigu rođenih istovetni su kao kod izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti na popisu stanovništva: primenjuje se koncept otvorenog odgovora, a lice mora biti upoznato sa ustavom zajemčenim pravom na slobodno i dobrovoljno izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti.

Ukoliko je podatak o nacionalnoj pripadnosti upisan u matičnu knjigu rođenih, on se upisuje i u izvod iz matične knjige rođenih (čl. 81 st. 2 t. 1 Zakona o matičnim knjigama), a o njemu se može izdati i uverenje (čl. 80 Zakona).

Osnovno pitanje u vezi sa upisom podatka o nacionalnoj pripadnosti u matičnu knjigu rođenih tiče se svrhe upisa. Da li je nacionalna pripadnost podatak takvog karaktera da je opravdan i nužan upis u ličnu evidenciju poput matične knjige? Ovom pitanju svrhe upisa se nije posvećivalo previše pažnje prilikom obrazloženja Predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama,<sup>27</sup> već su predložene novine u zakonu pravdane jedino potrebom usklađivanja zakona kojim se regulišu prava pripadnika nacionalnih manjina. O svrsi upisa podatka o nacionalnoj pripadnosti u matičnu knjigu rođenih može se naslućivati na osnovu novine u vidu Registra matičnih knjiga, koji predstavlja „jedinstvenu bazu podataka o ličnom stanju građana“ (čl. 33 st. 1 Zakona o matičnim knjigama). Uvođenje ovog Registra je interesantno sa aspekta namere da popis stanovništva 2021. godine bude poslednji popis koji se sprovodi na tradicionalan način, nakon čega bi se popis stanovništva vršio na osnovu statističkog registra stanovništva, koji će se ažurirati iz administrativnih izvora.<sup>28</sup> U skladu sa ovim, može se pretpostaviti da je upis podatka o nacionalnoj pripadnosti u matičnu knjigu rođenih potreban kao osnova

<sup>26</sup> Promena ili brisanje se vrše na osnovu zajedničke izjave volje roditelja, odnosno punoletnog lica na koje se podatak odnosi (čl. 45a st. 5 i st. 6). Naknadni upis, promena ili brisanje podatka o nacionalnoj pripadnosti vrši se zabeleškom o datoj izjavi u rubriku o naknadnim upisima i zabeleškama (t. 24 Uputstva o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga, „Sl. glasnik RS“, br. 93/2018).

<sup>27</sup> Tekst je dostupan na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/160518/160518-vest15.html>.

<sup>28</sup> Vidi Obrazloženje uz Predlog Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2021. godine, dostupno na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/291119/291119-vest18.html>.



za utvrđivanje nacionalne strukture stanovništva, nakon što se počev od popisa 2031. godine promeni metodologija popisa. Ovde se postavlja pitanje opravdanosti „fiksacije” podatka o nacionalnoj pripadnosti u matičnu knjigu rođenih, ukoliko je svrha upisa statistička obrada, kao i pitanje pristupa ovom osetljivom podatku o ličnosti i njegovoj adekvatnoj zaštiti. Ostaje nejasno da li upis podatka o nacionalnoj pripadnosti u matičnu knjigu rođenih može služiti kao osnov za ostvarivanje određenih (manjinskih) prava i, ako da, kojih. Takođe je nejasno u kom odnosu stoje upis podatka o nacionalnoj pripadnosti u matičnu knjigu rođenih sa drugim vidovima izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti (npr. evidencije o zaposlenima, učenicima, upis u poseban birački spisak i sl.). Bilo bi suprotno standardima, koje je uspostavio Savetodavni komitet Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina i njegovom tumačenju principa slobodne samoidentifikacije, uspostaviti primat upisa nacionalne pripadnosti u matičnu knjigu rođenih i obavezivati lica (ili makar od njih očekivati) da se u svakoj situaciji izjašnjavaju na način kako je to upisano u matičnu knjigu rođenih. Pored toga, upis podatka o nacionalnoj pripadnosti u matičnu knjigu rođenih nosi i rizik „vremenske fiksacije” izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti, jer procedura za promenu ili brisanje podatka (jako formalno jednostavna) odvraća od (čestih) promena i umanjuje fleksibilnost u pristupu nacionalnom identitetu. Ovo je naročito važno kod osoba koje imaju višestruki odnosno višeslojni nacionalni identitet, koji nije lako ukalupiti u jedan isključiv identitet. Sve u svemu, čini se da upis podatka o nacionalnoj pripadnosti u matičnu knjigu rođenih fiksira i birokratizuje nacionalnu pripadnost, što može biti opravdano u sistemima koji počivaju na kvotama i power sharing-u, ali je upitno u sistemima koji počivaju na statusu građanstva.

### ***Poseban birački spisak***

Važan izvor podataka o nacionalnoj pripadnosti je poseban birački spisak, koji se vodi za potrebe izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina. Upisom u poseban birački spisak, pripadnici nacionalne manjine stiču aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za nacionalni savet nacionalne manjine,<sup>29</sup> a od broja upisanih birača u

<sup>29</sup> Čl. 32 st. 2 i čl. 33 Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 20/2014, 55/2014 i 47/2018).

poseban birački spisak zavisi i tip izbora za nacionalni savet nacionalne manjine.<sup>30</sup> Upis u poseban birački spisak se vrši na osnovu pisanog i svojeručno potpisanog zahteva pripadnika nacionalne manjine, na propisanom obrascu.<sup>31</sup> U obrascu, podnosilac zahteva izričito navodi naziv nacionalne manjine čiji je pripadnik, a podatak o nacionalnoj pripadnosti se unosi i u poseban birački spisak (čl. 50 Zakona). Fakultativnost upisa u poseban birački spisak se ogleda i u mogućnosti da lice na osnovu ličnog zahteva bude izbrisano iz ovog spiska (čl. 53 Zakona). Obrazac zahteva za brisanje iz posebnog biračkog spiska ne sadrži odrednicu nacionalne pripadnosti. Upis u poseban birački spisak ima jednu važnu specifičnost koja se ogleda u nemogućnosti lica da istovremeno bude upisano u više posebnih biračkih spiskova (čl. 52 st. 2 Zakona). Ovo svojevrsno ograničenje slobode izražavanja nacionalne pripadnosti, koje može biti opravdano sa aspekta poštovanja principa jednakog prava glasa, nailazi na kritiku iz perspektive potrebe da se uvaži sva složenost i „nijansiranošć” nacionalnog identiteta, i da se lica sa višestrukim identitetima ne „guraju” u jedan, isključivi identitet (ACFC, 2019: 9). Rigidnost u vezi sa upisom u jedan poseban birački spisak može se pravdati osnovnom svrhom ove evidencije (izbori za nacionalni savet nacionalne manjine), a sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti obezbeđena je kroz fakultativnost upisa, koja obuhvata i mogućnost brisanja iz jednog posebnog biračkog spiska i upis u drugi. U vezi s tim, može se postaviti pitanje da li bi se željena fleksibilnost lakše i bolje ostvarila ukoliko bi se poseban birački spisak vodio za svaki izborni ciklus, a ne kao stalna evidencija. U ovom slučaju bi se lica o svojoj nacionalnoj pripadnosti izjašnjavala u specifičnom i konkretnom kontekstu, ne bi bila birokratski „zakucana” za svoju nacionalnu pripadnost, čime bi sloboda nacionalnog opredeljenja bila bolje ostvarena. Međutim, s obzirom na administrativne aspekte sprovođenja izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina, kao i na postojeće probleme i manipulacije u izbornom procesu, čini se da bi ovakva opcija (iako primamljiva sa aspekta slobode izražavanja nacionalne pripadnosti) proizvela još veću zbrku i ne bi bila naročito korisna.

<sup>30</sup> Neposredni izbori ili izbori putem elektorske skupštine (čl. 29 st. 2 Zakona).

<sup>31</sup> Obrazac zahteva je dostupan na <http://mduls.gov.rs/registri/poseban-biracki-spisak/?script=lat>.

Podaci iz posebnog biračkog spiska koriste se u svrhu izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina. Iako Zakon o nacionalnim savetima otvara mogućnost da se ovi podaci koriste i u svrhu ostvarivanja drugih prava nacionalnih manjina, pod uslovom da je to propisano zakonom (čl. 51 st. 2), ova mogućnost za sada ostaje neiskorišćena. Pored toga, čini se da i analitički potencijal posebnog biračkog spiska i mogućnost statističkog ukrštanja makropodataka iz posebnog biračkog spiska i podataka iz drugih evidencija i izvora ostaju neiskorišćeni.

### ***Kadrovske evidencije u upravi i pravosuđu***

Sektorska oblast za koju se najviše potencira potreba za podacima o nacionalnoj strukturi je zapošljavanje u organima javne vlasti. Ovo dobrim delom proizilazi i iz činjenice da Ustav izričito propisuje da se prilikom zapošljavanja u organima javne uprave i javnim službama vodi računa o nacionalnoj strukturi stanovništva (čl. 77 st. 2).

Navedena ustavna odredba konkretizovana je i u Zakonu o državnim službenicima,<sup>32</sup> koji u čl. 9 st. 3 propisuje da se pri zapošljavanju u državne organe vodi računa da nacionalni sastav zaposlenih u najvećoj mogućoj meri odslikava strukturu stanovništva.<sup>33</sup> Za primenu ovog standarda Zakon dopušta primenu afirmativnih mera i u čl. 57 st. 3 propisuje da se prilikom donošenja odluke o primanju lica u radni odnos prvenstvo daje jednako kvalifikovanom kandidatu pripadniku nacionalne manjine. Procedura internog i javnog konkursa dalje je regulisana uredbom Vlade, kojom se uređuje način primene ove afirmativne mere (čl. 61 st. 5 Zakona).<sup>34</sup> U ovom kontekstu neizostavno se javlja potreba za prikupljanjem podataka o nacionalnoj pripadnosti, kako kandidata za posao tako i zaposlenih u državnim organima. U skladu s tim, prijava na konkurs sadrži i

<sup>32</sup> „Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018.

<sup>33</sup> Interesantno je primetiti da Zakon odstupa od terminologije u Ustavu i ne postavlja standard „odgovarajuće” zastupljenosti, već zastupljenosti koja „u najvećoj mogućoj meri” odslikava nacionalnu strukturu stanovništva.

<sup>34</sup> Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, „Sl. glasnik RS”, br. 2/2019. Vidi naročito čl. 11 st. 4 i st. 5 i čl. 54 Uredbe.

dobrovoljno datu izjavu o pripadnosti nacionalnoj manjini.<sup>35</sup> Interesantno je da tekst dobrovoljne izjave o nacionalnoj pripadnosti upućuje da je ovaj podatak relevantan samo ukoliko je u konkursu navedeno da pripadnici određenih nacionalnih manjina mogu imati prednost prilikom izbora kandidata. Nacionalna pripadnost se, dakle, ne prikuplja na opštem nivou, od svih kandidata koji se prijavljuju na konkurs, već je usmerena na kandidate koji davanjem ovog podatka ukazuju da žele da budu obuhvaćeni primenom afirmativne mere.

Za potrebe upravljanja kadrovima u državnim organima vodi se Centralna kadrovska evidencija, u koju se upisuje i podatak o nacionalnoj pripadnosti državnog službenika, odnosno nameštenika, pod uslovom da se ovaj dobrovoljno izjasni o tome (čl. 160 st. 1 t. 2 pt. 12 Zakona). Centralnu kadrovsku evidenciju vodi Služba za upravljanje kadrovima, na osnovu podataka koje su dužni da prikupе i dostave državni organi (čl. 159 st. 2 i čl. 161 st. 1 Zakona). Podaci upisani u Centralnu kadrovsku evidenciju koriste se prevashodno za upravljanje kadrovima, a mogu se koristiti i prilikom odlučivanja o pravima i dužnostima državnih službenika i nameštenika, kao i za druge potrebe u oblasti radnih odnosa (čl. 161 Zakona). Upravljanje kadrovima na centralnom nivou vrši Služba za upravljanje kadrovima, koja obavlja niz stručnih poslova, od objavljivanja internih i javnih konkursa do analize stanja u vezi sa odlivom kadrova i kadrovskim potencijalima u organima državne uprave (čl. 158 st. 2 Zakona). Iako je delokrug poslova Službe za upravljanje kadrovima tako definisan da implicitno upućuje i na mogućnost praćenja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave i njihovog kretanja u službi, praksa pokazuje da ovo nije slučaj. Iako se podaci o nacionalnoj pripadnosti državnih službenika i nameštenika upisuju u Centralnu kadrovsku evidenciju, oni se dalje ne obrađuju statistički i ne koriste se za kreiranje i sprovođenje inkluzivne politike upravljanja kadrovima.

Slična pravila mogu se naći i u Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave,<sup>36</sup> koji u čl. 19 st. 3 potvrđuje obavezu da se prilikom zapošljavanja vodi računa da struktura zaposlenih u najvećoj mogućoj meri odražava

<sup>35</sup> Čl. 14 st. 1 t. 11 navedene Uredbe.

<sup>36</sup> „Sl. glasnik RS“, br. 21/2016, 113/2017, 113/2017 – dr. zakon i 95/2018.

nacionalnu strukturu stanovništva. Zakon utvrđuje obavezu Vlade da prilikom uređivanja kriterijuma za razvrstavanje radnih mesta i merila za opis radnih mesta službenika vodi računa o odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, kao i o poznavanju jezika i pisama nacionalnih manjina (čl. 47 st. 2 i st. 3). I ovaj zakon otvara mogućnost za primenu afirmativne mere davanja prvenstva jednako kvalifikovanom kandidatu pripadniku nacionalne manjine i ovlašćuje Vladu da uredbom utvrdi merila za primenu ovakve mere (čl. 101 st. 5).<sup>37</sup> Ova uredba ne sadrži obrazac prijave na konkurs i ne određuje da li, kada i kako se kandidati prilikom prijave na konkurs izjašnjavaju o svojoj nacionalnoj pripadnosti. Na taj način se ovo pitanje prepušta autonomnoj pokrajini, odnosno jedinici lokalne samouprave ili organu koji raspisuje konkurs. O zaposlenima u svojim organima, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode kadrovsku evidenciju (čl. 190 Zakona). U kadrovsku evidenciju se upisuje i podatak o nacionalnoj pripadnosti službenika i nameštenika, uz pisanu saglasnost zaposlenog i bez obaveze izjašnjavanja (čl. 190 st. 4 i st. 6 Zakona). Podaci iz kadrovske evidencije koriste se za rad upravljanja kadrovima i za druge potrebe u oblasti radnih odnosa (čl. 190 st. 1). Iako se generalno smatra da nacionalna struktura zaposlenih u pokrajinskim i lokalnim organima bolje odgovara nacionalnoj strukturi stanovništva nego što je to slučaj u (područnim) organima državne uprave, ne može se reći da je to rezultat dobro promišljene i nacionalno izbalansirane kadrovske politike i ustaljene i standardizovane prakse praćenja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, već je najčešće posledica određene demografske realnosti ili političkog odnosa snaga u pokrajini ili lokalnoj samoupravi.

Javne službe su takođe obuhvaćene obavezom da vode računa da struktura zaposlenih odgovara nacionalnoj strukturi stanovništva i Zakon o zaposlenima u javnim službama<sup>38</sup> izričito propisuje da se prilikom zapošljavanja prvenstvo daje jednako kvalifikovanim kandidatima pripadnicima nacionalnih manjina (čl. 10 st. 3). Iz ove zakonske odredbe proizilazi potreba da se u konkursnoj proceduri prikuplja podatak o nacionalnoj pripadnosti, ali ovo pitanje nije

<sup>37</sup> Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, „Sl. glasnik RS“, br. 95/2016.

<sup>38</sup> „Sl. glasnik RS“, br. 113/2017, 95/2018 i 86/2019.

regulisano i nema naznaka da je uspostavljena standardizovana praksa u različitim javnim službama u pogledu prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti.

Obaveza da se vodi računa o nacionalnoj strukturi stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina postoji i u pravosuđu, i to: prilikom izbora i predlaganja za izbor sudija (čl. 46 st. 2 Zakona o sudijama),<sup>39</sup> prijema sudijskih pripravnika (čl. 65 st. 4 Zakona o uređenju sudova),<sup>40</sup> izbora i predlaganja za izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca (čl. 82 st. 5 Zakona o javnom tužilaštvu),<sup>41</sup> prijema tužilačkih pripravnika (čl. 122 st. 4 Zakona o javnom tužilaštvu), izbora javnih beležnika i javnobeležničkih pripravnika (čl. 29 st. 5 i čl. 34 st. 4 Zakona o javnom beležništvu),<sup>42</sup> kao i prilikom imenovanja javnog izvršitelja i zamenika javnog izvršitelja (čl. 476 st. 3 i čl. 507 st. 3 Zakona o izvršenju i obezbeđenju).<sup>43</sup> Međutim, službene evidencije koje su uspostavljene navedenim zakonima (lični list za sudiju, sudiju porotnika i zaposlenog u sudu, lični list za javnog tužioca, zamenika javnog tužioca i zaposlenog u javnom tužilaštvu, imenik javnih beležnika, kao i imenik javnih izvršitelja i zamenika javnih izvršitelja) ne sadrže podatak o nacionalnoj pripadnosti.<sup>44</sup> S obzirom da ni podzakonski akti ne regulišu način prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih u pravosudnim profesijama, ostaje nejasno da li se i na koji način prati zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu. Nedostatak pravila o ovome ukazuje da čak i u slučaju da se zaposleni u

<sup>39</sup> „Sl. glasnik RS”, br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 – odluka US, 106/2015, 63/2016 – odluka US i 47/2017.

<sup>40</sup> „Sl. glasnik RS”, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – dr. zakon, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – odluka US, 87/2018 i 88/2018 – odluka US.

<sup>41</sup> „Sl. glasnik RS”, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 38/2012 – odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014, 106/2015 i 63/2016 – odluka US.

<sup>42</sup> „Sl. glasnik RS”, br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 – dr. zakon, 93/2014 – dr. zakon, 121/2014, 6/2015 i 106/2015.

<sup>43</sup> „Sl. glasnik RS”, br. 106/2015, 106/2016 – autentično tumačenje, 113/2017 – autentično tumačenje i 54/2019.

<sup>44</sup> Vidi čl. 73 Zakona o sudijama, čl. 38 Zakona o javnom tužilaštvu, čl. 30a Zakona o javnom beležništvu i čl. 510 Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

pravosuđu izjašnjavaju o svojoj nacionalnoj pripadnosti, ne postoji sistematičan pristup ovom pitanju.

Interesantno je da pored kadrovskih evidencija u pojedinim sektorima, za sve korisnike javnih sredstava zakon uspostavlja i centralni Registar zaposlenih, izabranih, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica, koji takođe sadrži podatak o nacionalnoj pripadnosti.<sup>45</sup> Ovaj registar vodi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (čl. 11 Zakona) na osnovu podataka koje mu dostavljaju korisnici javnih sredstava (čl. 6 Zakona). Podatak o nacionalnoj pripadnosti se prikuplja uz pisanu saglasnost lica obuhvaćenih Registrom, bez obaveze izjašnjavanja (čl. 8 st. 2 Zakona). S obzirom da je osnovna svrha Registra kvantitativna i pre svega finansijska/budžetska kontrola korisnika javnih sredstava (da se omogući praćenje broja zaposlenih, izabranih, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica kod korisnika javnih sredstava i njihovih ličnih primanja), postavlja se pitanje efektivnog praćenja nacionalne strukture kod korisnika javnih sredstava. Interesantno je primetiti da tekst predloga ovog zakona uopšte nije predviđao da se prikuplja podatak o nacionalnoj pripadnosti obuhvaćenih lica i da je ova stavka tek naknadno uneta. Ovo ukazuje da Vlada (odnosno, faktički, nadležno ministarstvo) kao predlagač Zakona nije ni imala inicijalnu nameru da Registar koristi da prati nacionalnu strukturu kod korisnika javnih sredstava i da je ovo rezultat *ad hoc*, amandmanske intervencije, a ne osmišljene politike. Ova manjkavost u konceptualnom promišljanju otvara i neka druga važna pitanja: odnosa Registra prema drugim evidencijama koje vode korisnici javnih sredstava i, što je ovde još bitnije, načina praćenja nacionalne strukture kod korisnika javnih sredstava, na osnovu podataka unetih u Registar. Registar, kao centralizovana baza kojom je obuhvaćen širok krug korisnika javnih sredstava i širok krug lica koji su u različitoj vrsti odnosa sa njima, otvara mogućnost za sistematično i sveobuhvatno praćenje nacionalne strukture kod širokog kruga subjekata, ali ovaj potencijal ostaje neiskorišćen, prevashodno zbog odsustva jasnog koncepta o analitičkoj obradi podataka o nacionalnoj pripadnosti.

<sup>45</sup> Čl. 4 t. 2 pt. 8 Zakona o Registru zaposlenih, izabranih, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica kod korisnika javnih sredstava, „Sl. glasnik RS”, br. 68/2015 i 79/2015.

## **Evidencije u obrazovanju**

Važna oblast u kojoj je omogućeno prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti je obrazovanje. Novinama u Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja<sup>46</sup> detaljnije je regulisano pitanje vođenja registara i evidencija u obrazovnom sistemu, postavljen je zakonski osnov za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti i stvoreni su osnovni preduslovi za kontinuirano i sistematično praćenje položaja nacionalnih manjina u obrazovanju. Suština je u uspostavljanju Jedinstvenog informacionog sistema prosvete (čl. 175 Zakona) u okviru koga se vode dva bitna registra: registar dece, učenika, odraslih i studenata i registar zaposlenih u ustanovama. Registri počivaju na evidencijama koje vode vaspitnoobrazovne ustanove, jer se podaci u registar unose na osnovu ovih evidencija (čl. 175 st. 6 Zakona).

Zakon u čl. 177 utvrđuje da se u registar dece, učenika, odraslih i studenata unosi i podatak o nacionalnoj pripadnosti. Interesantno je da metodologija i terminologija nisu ujednačeni: za decu, učenike i odrasle podatak o nacionalnoj pripadnosti se unosi kao jedan od podataka koji određuju obrazovni status deteta, učenika ili odraslog, dok se za studente ovaj podatak unosi kao podatak o studentu (upoređi st. 1 t. 2 i st. 2 t. 1 u čl. 177). Pored toga, u prvom slučaju Zakon izričito ističe da izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti nije obavezno, dok u drugom slučaju upućuje na obavezu poštovanja zakona. Pitanje podataka koji se unose u evidenciju o deci, učenicima ili studentima je regulisano i sektorskim zakonima u obrazovanju, koji takođe utvrđuju da evidencija o deci koju vodi predškolska ustanova, evidencije o učenicima u osnovnoj i srednjoj školi, kao i evidencija o studentima koju vodi visokoškolska ustanova sadrže podatak o nacionalnoj pripadnosti.<sup>47</sup> Prema svakom od ovih zakona, podatak o nacionalnoj pripadnosti upisuje se u

<sup>46</sup> „Sl. glasnik RS”, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon i 6/2020.

<sup>47</sup> Vidi čl. 7 st. 2 Zakona o predškolskom vaspitanju i obrazovanju („Sl. glasnik RS”, br. 18/2010, 101/2017, 113/2017 – dr. zakon, 95/2018 – dr. zakon i 10/2019), čl. 81 st. 2 Zakona o osnovnom obrazovanju („Sl. glasnik RS”, br. 55/2013, 101/2017, 10/2019 i 27/2018 – dr. zakon), čl. 70 st. 2 Zakona o srednjem obrazovanju („Sl. glasnik RS”, br. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – dr. zakon i 6/2020) i čl. 118 st. 3 Zakona o visokom obrazovanju („Sl. glasnik RS”, br. 88/2017, 73/2018, 27/2018 – dr. zakon, 67/2019 i 6/2020 – dr. zakon).



evidenciju kao podatak o ličnosti deteta, učenika, odnosno studenta, pa ostaje nejasno zbog čega Zakon o osnovama sistema i obrazovanja ovaj podatak u slučaju dece i učenika svrstava u podatke o obrazovnom statusu.

Pored evidencije o učenicima (u širem smislu te reči), obrazovnovaspitne ustanove vode i evidenciju o zaposlenima, a podaci iz ovih evidencija su osnov za registar zaposlenih u ustanovama koji se vodi u okviru Jedinstvenog informacionog sistema prosvete. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja u čl. 179 st. 1 utvrđuje da evidencija o zaposlenima u ustanovi sadrži i podatak o nacionalnoj pripadnosti, uz napomenu da izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti nije obavezno. Interesantno je da zakoni koji regulišu različite faze obrazovnog procesa ne regulišu na ujednačen način pitanje unošenja podataka o nacionalnoj pripadnosti u evidenciju o zaposlenima: dok Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju propisuje da se u evidenciju o zaposlenima u predškolskoj ustanovi unosi i podatak o nacionalnoj pripadnosti, zakoni o osnovnom i srednjem obrazovanju ne navode podatak o nacionalnoj pripadnosti kao sastavni deo evidencije o zaposlenima u osnovnoj i srednjoj školi.<sup>48</sup> Pored toga, Zakon o visokom obrazovanju je do nedavnih izmena regulisao sadržaj evidencije o zaposlenima koju vodi visokoškolska ustanova (u čl. 120 Zakona), ali je ova odredba prestala da važi, pa su merodavne odredbe Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Određene nedoslednosti mogu se primetiti i u pogledu sadržine registra zaposlenih, koji vodi ministarstvo nadležno za prosvetu. Pre svega, iako je Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja regulisano da obrazovne ustanove u evidencije o zaposlenima unose i podatak o nacionalnoj pripadnosti, isti zakon izostavlja ovaj podatak iz kruga podataka koji se unose u registar zaposlenih u ustanovama.<sup>49</sup> Činjenica da registar zaposlenih u ustanovama ne sadrži podatke o nacionalnoj pripadnosti otvara pitanje svrhe upisa ovog podatka u evidenciju o zaposlenima u ustanovi. Pored toga, ovim se praćenje nacionalne strukture zaposlenih ostavlja pojedinačnim vaspitnoobrazovnim ustanovama, čime se bitno otežava sistemsko i sveobuhvatno praćenje zastupljenosti nacionalnih manjina među zaposlenima u obrazovanju.

<sup>48</sup> Vidi čl. 85 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju i čl. 74 Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju.

<sup>49</sup> Uporedi čl. 179 i čl. 180 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

Dodatnu nedoslednost predstavlja činjenica da isti zakon drugačije reguliše sadržaj registra zaposlenih u visokoškolskim ustanovama, u kom slučaju se ovaj poklapa sa sadržajem evidencije i obuhvata i podatak o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih.<sup>50</sup> Ovde vredi napomenuti da je inicijalni koncept registra zaposlenih predviđao da se vodi jedan registar za zaposlene u svim obrazovnovaspitnim ustanovama, uključujući i visokoškolske ustanove. Izmenama zakona iz 2019. godine ovo je promenjeno i uvedena su dva registra, jedan za zaposlene u ustanovama učeničkog i studentskog standarda i jedan za zaposlene u visokoškolskim ustanovama. Iako bi mogla da postoji opravdanost da se zbog specifičnosti visokoškolskih ustanova za zaposlene u njima vodi poseban registar, motivi zakonodavca da uspostavi posebne registre za zaposlene su ostali nejasni. Pored toga, nejasni su i razlozi zbog kojih se zakonodavac opredelio da se u registar ustanova i ustanova učeničkog standarda ne unosi podatak o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih, a da se ovaj podatak unosi u registar zaposlenih u visokoškolskim ustanovama, jer se ne može tvrditi da postoji opravdanje da se u nekim segmentima obrazovanja prati nacionalna struktura zaposlenih, a u drugima ne.

Kada je reč o praćenju strukture zaposlenih u vaspitnoobrazovnim ustanovama, vredi napomenuti da ustanove koje su korisnici javnih sredstava imaju obavezu da dostavljaju podatke koji se nose u Registar zaposlenih, izabranih, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica, koji vodi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (o kome je napred bilo reči), a u koji se unosi i podatak o nacionalnoj pripadnosti. Nacionalna struktura zaposlenih u obrazovanju bi se, dakle, mogla pratiti i kroz registre koje vodi ministarstvo nadležno za prosvetu i kroz registar koji vodi ministarstvo nadležno za poslove državne uprave.

## Zaključak

U Srbiji postoje osnovne ustavne i zakonske pretpostavke za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti. Ustav proklamuje da je izražavanje nacionalne pripadnosti slobodno i dobrovoljno; Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina potvrđuje ova ustavna načela i uz to otvara mogućnost da se podatak o

<sup>50</sup> Vidi čl. 180a Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja.

nacionalnoj pripadnosti upisuje u službene evidencije i zbirke podataka o ličnosti, a Zakon o zaštiti podataka o ličnosti propisuje niz slučajeva u kojima je dozvoljeno obrađivati podatke o nacionalnoj pripadnosti. U Srbiji postoji ustaljena praksa da se na popisu stanovništva lica izjašnjavaju i o nacionalnoj pripadnosti, na osnovu čega se prati nacionalna struktura stanovništva i utvrđuje ispunjenje demografskog praga za ostvarivanje određenih manjinskih prava. Različitim sektorskim zakonima propisano je prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti, uz stalno isticanje da je izjašnjavanje o tome dobrovoljno, pri čemu se ovaj podatak prikuplja primenom metoda otvorenog odgovora. Uz ove načelno pozitivne preduslove, postoji i niz problema. Najpre se može primetiti da zakonska regulativa nije uvek dosledna i ujednačena, a nekada su odredbe o prikupljanju podataka o nacionalnoj pripadnosti „umetnute“ u zakon bez prethodnog promišljanja i bez da korespondiraju sa duhom zakona. S druge strane, u nekim slučajevima (kao npr. u pravosuđu) nedostaju odredbe o prikupljanju podataka o nacionalnoj pripadnosti, iako druge zakonske odredbe nameću potrebu za tim. Osnovni problem leži u nedostatku jasno definisanih indikatora za praćenje položaja nacionalnih manjina i kvaliteta ostvarivanja njihovih prava, na osnovu čega bi se onda na sistematičan način moglo utvrditi u kojim oblastima je potrebno prikupljati podatke o nacionalnoj pripadnosti i na osnovu njih pratiti položaj nacionalnih manjina. Bez toga se oblasti u kojima se prikupljaju podaci o nacionalnoj pripadnosti određuju *ad hoc* i stihijski, najčešće kao reakcija na zahteve predstavnika nacionalnih manjina ili preporuke (pritiske) međunarodnih institucija. Pri čemu i u tim oblastima nije uvek jasno definisano u koju svrhu se ovi podaci prikupljaju i šta se time želi postići. Dodatni problem predstavlja i to što se i u oblastima gde se podaci o nacionalnoj pripadnosti prikupljaju ovi ne obrađuju i ne koriste za razvoj politika i praćenje efekata na pripadnike nacionalnih manjina. Koначno, opšta društvena klima, balast etničkih sukoba iz prošlosti i kvalitet međunacionalnih odnosa još uvek čine pitanje nacionalne pripadnosti škakljivim, a time i faktičku slobodu izražavanja o nacionalnoj pripadnosti upitnom. Situaciju dodatno komplikuje i činjenica da kvalitet zaštite podataka o ličnosti u praksi još uvek ne garantuje adekvatnu i potpunu zaštitu osetljivih podataka o nacionalnoj pripadnosti.

## LITERATURA

- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC). (2016). The Framework Convention: a key tool to managing diversity through minority rights. The Scope of Application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC Thematic Commentary No. 4, ACFC/56DOC(2016)001, 27. maj 2016. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a4811>. (pristupljeno 20. aprila 2020)
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC). (2013). Third Opinion on Serbia. ACFC/OP/III(2013)006. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6aa>. (pristupljeno 20. aprila 2020)
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC). (2019). Fourth Opinion on Serbia. ACFC/OP/IV(2019)001. <https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6>. (pristupljeno 20. aprila 2020)
- Chopin, I., Farkas, L., & Germaine, C. (2014). Ethnic Origin and Disability Data Collection: Measuring Inequality – Combating Discrimination. Open Society Foundations. <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/ethnic-origin-and-disability-data-collection-europe-measuring-inequality-combating>. (pristupljeno 15. aprila 2020)
- European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). (1996). ECRI General Policy Recommendation No. 1. On Combating Racism, Xenophobia, Antisemitism and Intolerance, CRI (96) 43, 4 oktobar 1996. <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-1-on-combating-racism-xenophobia/16808b59e1>. (pristupljeno 14.04.2020)
- OSCE High Commissioner on National Minorities (OSCE HCNM). (2012). The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, The Hague: OSCE HCNM. <https://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines?download=true>. (pristupljeno 12. aprila 2020)
- Pajvančić, M. (2009). *Komentar Ustava Republike Srbije*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.
- Republički zavod za statistiku. (2011). Metodološko uputstvo za organizatore, instruktore i druge učesnike u popisu. Beograd: Republički zavod za statistiku (RSZ). <https://publikacije.stat.gov.rs/G2011/Pdf/G20117042.pdf>. (pristupljeno 23. aprila 2020)
- Republički zavod za statistiku. (2012). Stanovništvo. Nacionalna pripadnost: podaci po opštinama i gradovima. Beograd: Republički zavod za statistiku (RSZ). <http://media.popis2011.stat.rs/2012/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf>. (pristupljeno 23. aprila 2020)

- Simon, P., Piché, V., & Gagnon, A. A. (2015). The Making of Racial and Ethnic Categories: Official Statistics Reconsidered. In P. Simon, V. Piché & A. A. Gagnon, (Eds.) *Social Statistics and Ethnic Diversity* (pp.1–14), Cham: Springer.
- Simon, P. (2007). 'Ethnic' statistics and data protection in the Council of Europe countries. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/ethnic-statistics-and-data-protection-in-the-council-of-europe-countries-a-study-report>. (pristupljeno 15. aprila 2020)
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (UN CERD). (1973). General recommendation IV concerning reporting by States parties (art. 1 of the Convention). Eight Session (1973), Document A/90/18. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FGEC%2F7476&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FGEC%2F7476&Lang=en). (pristupljeno 12. aprila 2020)
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (UN CERD). (2013). General Recommendation No. 35: Combating Racist Hate Speech, Eighty-third session (2013), CERD/C/GC/35. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FGC%2F35&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FGC%2F35&Lang=en). (pristupljeno 12. aprila 2020)
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (UN CERD). (2000). General recommendation XXVII on discrimination against Roma, Fifty-seventh session (2000). [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FGEC%2F7499&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FGEC%2F7499&Lang=en). (pristupljeno 12. aprila 2020)
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination (UN CERD). (1990). General Recommendation VIII concerning the interpretation and application of article 1, paragraphs 1 and 4 of the Convention, Thirty-eight Session (1990), Document A/45/18. [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FGEC%2F7480&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCERD%2FGEC%2F7480&Lang=en). (pristupljeno 12. aprila 2020)
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (2015). Conference of European Statisticians Recommendations for the 2020 Censuses for Population and Housing. [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2015/ECECES41\\_EN.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2015/ECECES41_EN.pdf). (pristupljeno 20. aprila 2020)

Ljubica Đorđević

**PROCESSING OF DATA ON NATIONAL AFFILIATION AND MONITORING THE QUALITY OF MINORITY PROTECTION IN SERBIA**

---

**Abstract:**

In Serbia, general constitutional and statutory preconditions for collection of ethnic data exist. The Constitution guarantees that expression of national affiliation is free and voluntary, the Law on national minorities opens the possibility to record the data on national affiliation in official records, and the Personal Data Protection Law lists several cases in which processing of ethnic data is permitted. Furthermore, various sectoral laws call for collection of data on national affiliation, under condition that expression of national affiliation is voluntary. Despite these generally positive preconditions, several fundamental problems exist. The relevant legal framework is not always consistent and uniformed, and some examples show that provisions on collection of data on national affiliation are simply “inserted” in the law without thorough considerations. On the other hand, in

some cases, law calls for the monitoring the ethnic structure (of employees), but provisions on how this should be done, i.e. on the collection of data on national affiliation are missing. The main cause for all these inconsistencies and weaknesses is the lack of clearly defined indicators for monitoring of the quality of minority protection in Serbia, which would serve to systematically define areas in which data on national affiliation should be collected. Without this, the areas in which such data are to be collected are defined ad hoc, unsystematically and without thorough considerations, usually as reaction to demands of minority representatives or recommendations of international monitoring bodies. And even in these areas, it is not always clear for which purposes the data on national affiliation are being collected. Finally, even when data on national affiliation are being collected, they are not further processed and analyzed to serve as background information for development of policies and/or monitoring of their effects.

**Keywords:** national affiliation, processing of personal data, Serbia, national minorities, official records

**SANJA KLEMPIĆ BOGADI**

Znanstvena savjetnica

[sanja.klempic@imin.hr](mailto:sanja.klempic@imin.hr)

Znanstveni odsjek za migracijska i demografska istraživanja

Institut za migracije i narodnosti

Zagreb

---

## Prakse prikupljanja i korištenja etnički osjetljivih podataka u Hrvatskoj

---

### Sažetak

Prikupljanja etnički osjetljivih podataka često je predmet međunarodnih rasprava. Postavlja se pitanje o prikladnosti prikupljanja ove vrste podataka s obzirom da su to vrlo osjetljiva pitanja kojima se zadire u privatnost osobe. Cilj je ovoga rada istražiti na koji način se u Hrvatskoj prikupljaju etnički osjetljivi podaci, njihova dostupnost i način korištenja. Kao etnički osjetljivi podaci razmatraju se podaci o narodnosti, vjeroispovijesti i materinskom jeziku. Obično se baš ove karakteristike navode kao bitne za definiranje etničkog identiteta. U radu se analizira način njihova prikupljanja u popisima stanovništva i vitalnoj statistici, te dostupnost i mogućnosti korištenja. Nakon Drugoga svjetskog rata pitanje o narodnosti je prisutno u svim popisima stanovništva, a o materinskom jeziku u svim popisima od 1953. godine. Pitanje o vjeri je postavljeno u popisu 1953, te u popisima 1991, 2001. i 2011. godine. Analiza podataka o vitalnim događajima je pokazala da se prikupljaju podaci o narodnosti i vjeri, ali ne i o materinskom jeziku. Kod korisnika službene statistike u Hrvatskoj postoji veliki interes za etnički osjetljive podatke, te će se oni i dalje prikupljati. I u Popisu 2021. godine predviđena su pitanja o narodnosti, vjeri i materinskom jeziku. U posljednjih 20-ak godina primjetne su sve veće restrikcije u dostupnosti etničkih podataka. Prikupljanje i postojanje ovih podataka bitno je za oblikovanje javnih politika i ostvarivanje prava nacionalnih manjina, međutim iznimno je važno da se kod njihovog prikupljanja, čuvanja i korištenja poštuju najviši međunarodni standardi.

*Ključne riječi:* narodnost, vjera, materinski jezik, podaci, Hrvatska



## Uvod

■ Prikupljanja etnički osjetljivih podataka često su predmet međunarodnih rasprava. Postavlja se pitanje o prikladnosti prikupljanja ove vrste podataka s obzirom da su to vrlo osjetljiva pitanja kojima se zadire u privatnost osobe. Odgovori na etnička pitanja su subjektivni i odgovaraju samoidentifikaciji svake osobe. Istovremeno postoji svijest o potrebi ovih podataka jer su vrlo korisni u oblikovanju javnih politika sa svrhom smanjenja diskriminacije i nejednakosti u društvu, zaštite nacionalnih manjina i sl. Međutim, prikupljanje etničkih podataka mora se odvijati po unaprijed definiranim protokolima, te objavljeni podaci ne smiju omogućiti niti izravnu niti neizravnu identifikaciju pojedinca. Ne smije postojati mogućnost povezivanja podatka s pojedincem kojem pripada, u svrhu zaštite privatnosti osobe i njenih osobnih podataka. U određenim okolnostima etnički podaci mogu biti temelj za diskriminaciju i stigmatizaciju osoba ili skupina.

Cilj je rada istražiti na koji način se u Hrvatskoj prikupljaju etnički osjetljivi podaci, njihova dostupnost i način korištenja. Kao etnički osjetljivi podaci razmatraju se podaci o narodnosti, vjeroispovijesti i materinskom jeziku. Obično se baš ove karakteristike navode kao bitne za definiranje etničkog identiteta.

Narodnost se može mijenjati tokom vremena, te se osoba ne mora isto izjasniti u svim popisima. Mrđen (2002) na primjeru popisa stanovništva koji su se provodili u Jugoslaviji pokazuje kako se mijenjao udio pojedinih narodnosti u ukupnom stanovništvu zbog različitog izjašnjavanja, ali i kako se mijenjao i broj ponuđenih kategorija narodnosti u popisnicama ovisno o političkim prilikama. Na izjašnjavanje pripadnika manjina često utječe društvena i politička situacija u zemlji. U određenim okolnostima kod pripadnika nekih manjina može postojati strah da se etnički samoidentificiraju kako ne bi bilo izloženi predrasudama ili diskriminaciji, pa čak i nasilju. Stoga može doći do pojave etničke mimikrije, tj. prikrivanja etničke pripadnosti.

Knežević i Radić (2016: 67) ističu materinski jezik kao objektivnije obilježje od nacionalne pripadnosti, iako se može javiti nepodudarnost jezične i nacionalne pripadnosti najčešće kod flotantnih etničkih skupina ili uslijed asimilacije. Ipak, upozoravaju da jezik ne mora biti dovoljna odrednica za pripadnost nekoj narodnosti jer nije rijetka pojava da više etničkih zajednica govori istim jezikom.

U Hrvatskoj se etnički osjetljivi podaci prikupljaju kroz različite administrativne obrasce, popisnicu u popisu stanovništva, obrasce vezane uz vitalnu statistiku, različite ankete i sl. Kada je god moguće podatak o narodnosti, vjeri i materinskom jeziku trebala bi dati sama osoba, a ne netko drugi za nju. Etnički osjetljivi podaci mogu se prikupljati i kroz različita kvantitativna i kvalitativna istraživanja – putem online upitnika, anketa lice u lice, intervjuja i dr. S obzirom da Hrvatska nema registar stanovništva, najvažniji izvor podataka za demografska istraživanja jesu popisi stanovništva i vitalna statistika. U oba izvora podataka postoje varijable koje pripadaju u etnički osjetljive podatke.

U radu se analizira način prikupljanja etnički osjetljivih podataka u popisima stanovništva i vitalnoj statistici, te njihova dostupnost i mogućnosti korištenja. U poglavlju o popisima stanovništva naglasak je na zadnja dva popisa 2001. i 2011. godine, za koje su i dati podaci o narodnosti, vjeri i materinskom jeziku.

Moramo napomenuti da podaci Popisa 2011. nisu neposredno usporedivi s podacima Popisa 2001. ni s podacima prijašnjih popisa jer se statistička definicija ukupnog stanovništva primijenjena u Popisu 2011. razlikuje od onih koje su primijenjene u prijašnjim popisima. U popisima 2001. i 2011. primjenjuje se koncept „uobičajenog mjesta stanovanja“, međutim u popisu 2001. postojala je namjera odsutnosti/prisutnosti kao dodatni kriterij za uključivanje ili isključivanje osobe iz ukupnog stanovništva, što nije bio slučaj 2011. godine. Za razliku od Popisa 2011, Popis 2001. je u ukupan broj stanovnika uključivao i osobe odsutne godinu i dulje koje su se u mjesto stalnog stanovanja vraćale sezonski i mjesečno. Međutim, ove metodološke razlike koje su utjecale na ukupan obuhvat stanovništva nisu utjecale na način prikupljanja etnički osjetljivih podataka.

## **Pristup povjerljivim podacima DZS-a**

Najvažniji službeni izvori podataka za znanstvenu zajednicu u Hrvatskoj su oni koje objavljuje Državni zavod za statistiku. Prema članku 8 Zakona o državnoj statistici,<sup>1</sup> Državni zavod za statistiku je glavni nositelj, diseminator i koordinator sustava službene statistike

<sup>1</sup> Narodne novine, 103/03, 75/09, 59/12, 12/13.

Republike Hrvatske i glavni predstavnik nacionalnoga statističkog sustava pred europskim i međunarodnim tijelima nadležnim za statistiku. Osim podataka koje prikupljaju kroz popise stanovništva, ankete i druga istraživanja, DZS ima pravo korištenja svih administrativnih izvora podataka.

Zbog velike potražnje za podacima, a u svrhu reguliranja pristupa povjerljivim statističkim podacima za znanstvene potrebe, na temelju Zakona o državnoj statistici u listopadu 2013. godine donesen je Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja povjerljivih statističkih podataka za znanstvene svrhe.<sup>2</sup> Ovim pravilnikom se definiraju uvjeti i način pod kojim se može omogućiti korištenje povjerljivih podataka DZS-u znanstvenicima i znanstvenim institucijama. U članku 2 ovog pravilnika, kao povjerljivi podaci za znanstvene svrhe definiraju se statistički podaci koji omogućavaju samo neizravnu identifikaciju statističke jedinice.

Zahtjev za pristup povjerljivim podacima podnosi istraživački subjekt ili samostalni istraživač Službi za komunikaciju s korisnicima DZS-a. O odobrenju odlučuje Odbor za statističku povjerljivost. Nakon što se dobije odobrenje, pristup podacima je moguć u „sigurnoj sobi“, „na daljinu“ ili u kodiranom obliku na prijenosnom mediju za pohranu podataka. Istraživači u „sigurnoj sobi“ dobivaju pristup podacima koje ne mogu pohranjivati na vanjske memorije i iznositi ih izvan te sobe. Na licu mjesta provode statističke analize, a dobiveni rezultati se kontroliraju kako bi se osigurala statistička povjerljivost. Kada se utvrdi da je sve u skladu s pravilima, rezultati statističkih analiza se dostavljaju istraživaču koji ih je proveo.

## **Etnički osjetljivi podaci u popisima stanovništva**

Popisi stanovništva su najvažniji izvor etnički osjetljivih podataka u Hrvatskoj jer sadrže podatke za cjelokupnu populaciju. U Ustavu Republike Hrvatske<sup>3</sup> u izvorišnim osnovama stoji da je Republika Hrvatska nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara,

<sup>2</sup> Narodne novine, 137/213.

<sup>3</sup> Narodne novine, 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN-a i zemalja slobodnoga svijeta. Iz ovoga proizlazi da Hrvatska zakonski priznaje 22 nacionalne manjine kojima jamči ista prava kao i većinskom (hrvatskom) narodu. Tijekom popisa stanovništva koji se provodio 2011. godine popisnice se bile na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, ali su pripadnici nacionalnih manjina mogli dobiti na uvid ogledni primjerak popisnice za stanovnika i upitnika za kućanstvo i stan na jeziku i pismu nacionalne manjine kojoj pripadaju.<sup>4</sup> Ukupno je bilo 21 popisnica za nacionalne manjine, jer je za austrijsku i njemačku nacionalnu manjinu bila jedna s obzirom da govore istim materinskim jezikom.

U ovom poglavlju ćemo analizirati način na koji su se etnički osjetljivi podaci prikupljali popisima, s naglaskom na posljednja dva popisa provedena 2001. i 2011. godine. U analizi etnički osjetljivih podataka u popisima stanovništva Hrvatske prvo ćemo se osvrnuti na narodnost. Pitanje o narodnosti je prisutno u svim popisima stanovništva nakon Drugoga svjetskog rata. Prilikom popisa 1948, 1953. i 1961. godine koristio se pojam narodnost, u popisu 1971. narodnost ili etnička pripadnost, 1981. narod, narodnost i etnička pripadnost, ali u niti jednim uputama za popis nisu objašnjeni ti pojmovi (Mrđen, 2002: 81). U svim spomenutim popisima Ustavom je bila garantirana sloboda nacionalnog izjašnjenja svakog pojedinca. Ipak, osoba se nije morala izjasniti o svojoj narodnosnoj pripadnosti. Ukoliko se izjasnila, popisivač je bio dužan upisati točno onakav odgovor kako je osoba navela svoju narodnosnu pripadnost. U popisu 1991. koristio se pojam nacionalna pripadnost (DZS, 1992) uz koji je stajala napomena: Na ovo se pitanje građanin ne mora izjasniti.

U metodološkim uputama 2011. godine narodnost je definirana kao obilježje koje označuje pripadnost pojedinca narodu ili etničkoj skupini. Narodnost se tumači i kao osjećaj pripadnosti društvenoj zajednici (narodu) koju obilježava etničko, jezično i kulturno

<sup>4</sup> Zakon o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj u 2011, Narodne novine, 92/10.

srodstvo njezinih pripadnika, te svijest o cjelovitosti vlastite zajednice i njezine posebnosti u odnosu prema drugim takvim zajednicama (DZS, 2011a).

Ista je definicija primijenjena i u popisu ranije, 2001. godine (DZS, 2001a). Tada je u popisnici narodnost bila 20. pitanje uz koje je stajala napomena da se osoba ne mora izjasniti, a ako se izjasni mogući odgovori su: Hrvat/Hrvatica DA ili NE. Ako je odgovor NE onda je bilo potrebno upisati narodnost za koju se osoba izjasnila. U popisnici Popisa 2011. narodnost je bila pitanje pod rednim brojem 19, a ponuđeni su bili sljedeći odgovori: Hrvat/Hrvatica, druga (upisati koja) i ne izjašnjava se. Za osobe koje su se izjasnile da nisu hrvatske narodnosti nego neke druge, kao i u popisu ranije trebalo je upisati koja je to narodnost.

U metodološkim objašnjenjima Popisa 2001. piše da je popisivač dužan upozoriti osobu koja se izjasnila u smislu regionalne pripadnosti (Slavonac, Dalmatinac, Istranin itd.) da to nije izjašnjavanje na pitanje o narodnosti i da će pri obradi podataka biti iskazana pod modalitetom „nisu se nacionalno izjasnili“ (DZS, 2001a). Ako je osoba unatoč upozorenju ostala kod takva odgovora, popisivač je bio dužan i takav odgovor upisati u popisnicu. U Popisu 2011. popisivači nisu imali takva uputstva nego su upisivali, ukoliko se osoba izjasnila u smislu regionalne pripadnosti, točno ono što je rekla bez ikakvog upozorenja.

U publikacijama DZS-a podaci o narodnosnoj pripadnosti iz Popisa 2011. prikazani su za Hrvate, zatim abecednim redom za sve nacionalne manjine, za ostale narode, za osobe koje su se izjasnile o regionalnoj pripadnosti, za osobe koje su se izjasnile u smislu vjerske pripadnosti, za osobe čiji se odgovori nisu mogli svrstati (neraspoređeno), za osobe koje se nisu izjasnile i za osobe čija je narodnost nepoznata.

U razdoblju od 1971. do 2011. godine etnička slika Hrvatske se znatno promijenila, posebice u posljednjih dvadeset godina kada je došlo do značajnog povećanja udjela Hrvata u ukupnom stanovništvu (Klempić Bogadi, Podgorelec, Župarić-Iljić, 2017). Godine 2011. u Hrvatskoj je živjelo 4.284.889 stanovnika, od kojih se 90,42% izjasnilo da su Hrvati, dok je 7,7% pripadnika nacionalnih manjina (Srba 4,36%, Bošnjaka 0,73%, Talijana 0,42%, Albanaca 0,41%, Roma 0,40% i dr.), 0,44% ostalih, 0,64% regionalno izjašnjenih, te 0,62% osoba koje se nisu željele izjasniti (tab. 1).

Tablica 1. Stanovništvo Hrvatske prema narodnosti, 2001. i 2011.

	Popis 2001.		Popis 2011.	
	Broj	%	Broj	%
<b>Hrvatska</b>	<b>4.437.460</b>	<b>100,00</b>	<b>4.284.889</b>	<b>100,00</b>
Hrvati	3.977.171	89,63	3.874.321	90,42
Albanci	15.082	0,34	17.513	0,41
Austrijanci	247	0,01	297	0,01
Bošnjaci	20.755	0,47	31.479	0,73
Bugari	331	0,01	350	0,01
Crnogorci	4.926	0,11	4.517	0,11
Česi	10.510	0,24	9.641	0,22
Mađari	16.595	0,37	14.048	0,33
Makedonci	4.270	0,10	4.138	0,10
Nijemci	2.902	0,07	2.965	0,07
Poljaci	567	0,01	672	0,02
Romi	9.463	0,21	16.975	0,40
Rumunji	475	0,01	435	0,01
Rusi	906	0,02	1.279	0,03
Rusini	2.337	0,05	1.936	0,05
Slovaci	4.712	0,11	4.753	0,11
Slovenci	13.173	0,30	10.517	0,25
Srbi	201.631	4,54	186.633	4,36
Talijani	19.636	0,44	17.807	0,42
Turci	300	0,01	367	0,01
Ukrajinci	1.977	0,04	1.878	0,04
Vlasi	12	0,00	29	0,00
Židovi	576	0,01	509	0,01
Ostali	21.801	0,49	18.965	0,44
Regionalna pripadnost	9.302	0,21	27.225	0,64
Ne izjašnjavaju se	79.828	1,80	26.763	0,62
Nepoznato	17.975	0,41	8.877	0,21

Izvor: Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011, Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku, Statistička izvješća, 1469, DZS, Zagreb

Podaci o narodnosnoj pripadnosti stanovnika Hrvatske izuzetno su važni jer se na temelju njih ostvaraju prava nacionalnih manjina, kao što su zastupljenost u predstavničkim i izvršnim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima i tijelima uprave jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Na temelju udjela pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom broju stanovnika određuje se broj zastupničkih mjesta u Hrvatskom saboru. Ukoliko pripadnici određene nacionalne manjine čine više od 1,5% ukupnog stanovništva imaju pravo na najmanje jedno, a najviše tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor. Ako u ukupnom stanovništvu Hrvatske pripadnici nacionalnih manjina čine manje od 1,5% ukupnog stanovništva, imaju pravo izabrati najmanje četiri zastupnika pripadnika nacionalnih manjina u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.<sup>5</sup> Osim toga, pripadnici nacionalnih manjina u općinama i gradovima u kojima sudjeluju u stanovništvu od 5% do 15% imaju pravo na jednog vijećnika – manjinskog predstavnika u predstavničkom tijelu jedinice. Ukoliko sudjeluju u stanovništvu općina i gradova sa više od 15%, te u županijama sa više od 5%, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima. U jedinicama samouprave u kojima pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima, osigurava im se i zastupljenost u izvršnim tijelima. Također, osigurava se zastupljenost u tijelima državne uprave i pravosudnim tijelima, u tijelima uprave jedinica samouprave.<sup>6</sup>

Iz Popisa 2001. dostupne su tablice na razini Hrvatske i županija, u kojima se kombinira varijabla narodnost s varijablom prebivalište stanovnika za vrijeme popisa 1991, te narodnost sa spolom i mjestom rođenja. Kombinacija ovih varijabli nije dostupna za 2011. godinu. Analiza tablice *Stanovništvo prema mjestu rođenja, spolu i narodnosti, po županijama, Popis 2001.* (DZS, 2001b) pokazuje da je od 3.977.171 etnički izjašnjenih Hrvata, njih 3.504.090 rođeno u Hrvatskoj, a 461.565 u inozemstvu. Na području bivše SFRJ rođeno je 446.058, od toga 86,1% u Bosni i Hercegovini (384.240). Od

<sup>5</sup> Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11.

<sup>6</sup> Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11.

pripadnika nacionalnih manjina (331.383) većina je rođena u Hrvatskoj (230.544), dok je 100.265 rođeno u inozemstvu, od toga 93,7% (93.930) na teritoriju bivše SFRJ, najviše u BiH (45.128). Među pripadnicima nacionalnih manjina rođenima u BiH najviše je Srba, zatim Bošnjaka, ali i onih koji se nisu u nacionalnom smislu izjasnili i tu se, zbog promjene u metodologiji popisivanja narodnosti 2001. godine, krije veliki broj muslimana (Klempić Bogadi, Podgorelec, Župarić-Iljić, 2017: 151).

Usporedba prebivališta za vrijeme Popisa 1991. stanovnika i narodnosti (DZS, 2001c) pokazuje da je tada 93,5% Hrvata imalo prebivalište u Hrvatskoj. Među onima koji su 1991. godine živjeli u inozemstvu, najviše ih je bilo u BiH (189.015), a zatim u tadašnjoj SRJ (22.380) – od toga polovica na Kosovu (11.004). U Hrvatskoj je i 1991. godine živjelo 297.700 ili 95,7% pripadnika nacionalnih manjina. U inozemstvu ih je živjelo 12.939, od toga najviše u Bosni i Hercegovini (5.905), te tadašnjoj SRJ (3002) – od toga nešto manje od pola u Crnoj Gori (1286). U Bosni i Hercegovini su tada prebivalište imali većinom Bošnjaci, manje Srbi, a u Crnoj Gori uglavnom Albanci. Ovi podaci su dobar pokazatelj intenziteta i smjera migracijskih kretanja koji su se odvijali tijekom 1990-ih prema Hrvatskoj.

Vjerska pripadnost također pripada etnički osjetljivim podacima. Za razliku od narodnosti, pitanje o vjeri uglavnom se nije postavljalo u popisima stanovništva tijekom postojanja Jugoslavije. Iznimka je *Popis stanovništva 31. marta 1953.* kada je jedini put tijekom socijalističkog razdoblja postavljeno pitanje o vjeroispovijesti. U popisnici iz te godine, pitanje broj 13 glasilo je „odnos prema veri” (SZS, 1959). Objašnjenje je bilo da osoba koja ima određeno vjersko uvjerenje upisuje vjeroispovijed koju ispovijeda, a osoba koja nema nikakvo vjersko uvjerenje upisuje „bez vjere”. Dobiveni podaci ovim pitanjem prikazani su kroz pet modaliteta: bez odgovora, bez vjere, neopredijeljen, indifirentan, vjeruje. Za one koji su se izjasnili da vjeruju podaci su prikazani u osam modaliteta: pravoslavni; rimokatolici; protestanti; ostali kršćani; pripadnici islamske vjerske zajednice; mojsijevci; ostali nekršćani i nepoznati. Razlog zbog kojeg se pitanje o vjeri nije postavljalo u jugoslavenskim popisima 1961, 1971. i 1981. godine možemo pronaći u političkim okolnostima. SFRJ je kao socijalistička država promovirala ateizam, te vjera nije bila poželjna u takvom društvu.



Tek će u *Popisu stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gospodarstava 1991.* opet biti postavljeno pitanje o vjeroispovijesti. Na ovo pitanje se građani nisu morali izjasniti, a tadašnjim Ustavom im je bilo zajamčeno pravo da se slobodno izraze o vjeri. Za upisivanje odgovora nije bilo bitno je li osoba upisana u knjigu pripadanja nekoj vjeroispovijesti, već da li se smatra pripadnikom neke vjeroispovijesti ili ne. Dobiveni rezultati su prikazani u tablici pod naslovom *Stanovništvo prema vjeroispovijedi* u 14 kategorija: rimokatolička, grkokatolička, starokatolička, pravoslavna, islamska, židovska, adventistička, baptistička, evangelistička, Jehovini svjedoci, Kristova Pentnekostna crkva, ostale protestantske, ostale vjere i neizjašnjeni, nisu vjernici (DZS, 1994).

I u popisima koji su slijedili, *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2001.* i *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011.* postavljeno je pitanje o vjerskoj pripadnosti osobe. Ustav Republike Hrvatske (čl. 40) jamči slobodu savjesti i vjeroispovijedi i slobodno javno očitovanje vjere ili drugog uvjerenja. Popisivač je bio dužan na to pitanje upisati točno onakav odgovor kako se popisivana osoba izjasnila o vjeri. Međutim, kao i u prethodnom popisu niti u ova zadnja dva, građani nisu morali odgovoriti na ovo pitanje.

U Popisu 2001. na pitanje o vjeri bio je ponuđen odgovor Katolička DA ili NE. Ukoliko je osoba odgovorila da nije katoličke već neke druge vjere, onda se uz odgovor NE upisivala vjera za koju se osoba izjasnila. Kao odgovor bilo je moguće navesti ateist. Ukoliko je osoba uskratila odgovor na ovo pitanje navodilo se da se nije izjasnila/izjasnio. U Popisu 2011. na pitanje o vjeri bili su ponuđeni drugačiji odgovori u usporedbi s popisom ranije. Oni su bili: katolička, druga (upisati koja), nije vjernik/ca i ne izjašnjava se. Definicija vjere u oba popisa je bila gotovo identična. U popisu 2001. ona je glasila *Vjera je obilježje koje označava pripadnost pojedinca određenom vjerskom sustavu i pritom nije važno je li osoba upisana u knjigu pripadnika neke vjere, već smatra li se osoba pripadnikom te vjere ili ne bez obzira na to je li osoba praktični vjernik ili nije* (DZS, 2001a). Vjera je 2011. godine definirana kao *obilježje koje označuje pripadnost pojedinca određenomu vjerskom sustavu i pritom nije važno je li osoba upisana u knjigu pripadnika neke crkve odnosno vjerske zajednice niti je li osoba praktični vjernik ili nije* (DZS, 2011a).

Podaci Popisa 2011. prema vjerskoj pripadnosti iskazani su prema sljedećim skupinama: katolici; pravoslavci; protestanti; ostali

kršćani; muslimani; židovi; istočne religije; ostale religije, pokreti i svjetonazori; agnostici i skeptici; nisu vjernici i ateisti; ne izjašnjavaju se; nepoznato (DZS, 2013).

Podaci posljednjih dvaju popisa pokazuju religijsku homogenost Hrvatske, u kojoj se 2001. godine 87,97%, a 2011. godine 86,28% stanovnika izjasnilo kao katolici. Po brojnosti slijede pravoslavci 4,44%, muslimani 1,47%, dok su ostale vjere zastupljene sa manje od 1%. Oni koji su se izjasnili da nisu vjernici ili su ateisti čine 3,81% stanovnika. Svega 2,17% stanovnika se nije izjasnilo na pitanje o vjeri, što je apsolutno i relativno smanjenje u odnosu na prethodni popis.

Tablica 2. Stanovništvo Hrvatske prema vjeri, 2001. i 2011.

	Popis 2001.		Popis 2011.	
	Broj	%	Broj	%
Republika Hrvatska	4.437.460	100,00	4.284.889	100,00
Katolici	3.903.551	87,97	3.697.143	86,28
Pravoslavci	195.969	4,42	190.143	4,44
Protestanti	11.824	0,27	14.653	0,34
Ostali kršćani	10.569	0,24	12.961	0,30
Muslimani	56.777	1,28	62.977	1,47
Židovi	495	0,01	536	0,01
Istočne religije	969	0,02	2.550	0,06
Ostale religije, pokreti i svjetonazori	524	0,01	2.555	0,06
Agnostici i skeptici	1.547	0,03	32.518	0,76
Nisu vjernici i ateisti	98.376	2,22	163.375	3,81
Ne izjašnjavaju se	130.985	2,95	93.018	2,17
Nepoznato	25.874	0,58	12.460	0,29

Izvor: Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011, Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku, Statistička izvješća, 1469, DZS, Zagreb

Ukrštene varijable narodnosti i vjere pokazuju da se u Popisu 2011. 92,9% Hrvata izjasnilo kao katolici (DZS, 2011b). Samo 1,8% ih se nije izjasnilo, dok je 3,8% izjavilo da nisu vjernici ili da su ateisti. Od Srba, pripadnika najbrojnije nacionalne manjine, 85,5% ih se

izjasnilo da je pravoslavne vjere, dok je 9,3% onih koji nisu vjernici/atesti, a 2,1% se nije izjasnilo.

Podaci o materinskom jeziku također se prikupljaju u popisima stanovništva. Nakon Drugoga svjetskog rata pitanje o materinskom jeziku prvi puta se postavilo u Popisu 1953. godine. Nakon toga se ovo pitanje ponavljalo u svim sljedećim popisima. U popisnici iz 1953. godine pitanje se nalazilo pod redni brojem 12. Materinji jezik. Kao objašnjenje pisalo je: *Upisuje se jezik kojim lice u svom domaćinstvu pretežno govori, odnosno jezik koje samo lice smatra kao svoj materinji jezik. Za decu do 10 godina merodavna je izjava roditelja* (SZS, 1959). U popisima koji su slijedili mijenjale su se klasifikacije materinskog jezika i uglavnom su bile u skladu s novim nacionalnim modalitetima koji su se onda odražavali na statističku nomenklaturu (Knežević i Radić, 2016: 67).

U Popisu 2001, kod pitanja o materinskom jeziku ponuđen odgovor je bio Hrvatski DA NE. Ako je odgovor bio NE, onda je trebalo upisati materinski jezik za koji se osoba izjasnila. Slično je bilo i u popisnici 2011. Bila su ponuđena dva odgovora: hrvatski i drugi. Ako je odgovor drugi, onda se upisivao materinski jezik koji je osoba navela. U oba popisa materinski jezik je definiran kao *jezik koji je osoba naučila govoriti u ranom djetinjstvu odnosno jezik koji osoba smatra svojim materinskim jezikom, ako se u kućanstvu govorilo više jezika* (DZS, 2001a; DZS, 2011a). U tablicama koje publicira DZS, podaci se iskazuju za hrvatski jezik te sve materinske jezike pripadnika nacionalnih manjina. Zadnja kategorija su ostali jezici. U metodološkim napomenama stoji kako se dio stanovništva i u prijašnjim popisima, pa i u ovome, izjasnio o materinskom jeziku kao hrvatsko-srpskom, odnosno srpsko-hrvatskom, te su i za njih zasebno iskazani podaci.

Da im je hrvatski materinski jezik 2011. godine se izjasnilo 95,6% stanovnika Hrvatske, 1,23% da im je srpski, dok su svi ostali jezici zastupljeni s manje od 0,5% (tab. 3). Usporedimo li podatke o narodnosti i materinskom jeziku, onda možemo uočiti da se broj pripadnika srpske nacionalnosti u razdoblju od 2001. do 2011. godine smanjio, a istovremeno je došlo do porasta broja osoba koje su se izjasnile da im je srpski, srpsko-hrvatski ili hrvatsko-srpski materinski jezik. U istom razdoblju najveći porast među nacionalnim manjinama broja bilježe Romi. U razdoblju 2001-2011. njihov broj se gotovo udvostručio i dvostruko je više osoba navelo romski kao materinski jezik.

Tablica 3. Stanovništvo Hrvatske prema materinskom jeziku, 2001. i 2011.

	Popis 2001.		Popis 2011.	
	Broj	%	Broj	%
Hrvatska	4.437.460	100,00	4.284.889	100,00
Hrvatski	4.265.081	96,12	4.096.305	95,60
Hrvatsko-srpski	2.054	0,05	3.059	0,07
Albanski	14.621	0,33	17.069	0,40
Bosanski	9.197	0,21	16.856	0,39
Bugarski	265	0,01	293	0,01
Crnogorski	460	0,01	876	0,02
Češki	7.178	0,16	6.292	0,15
Mađarski	12.650	0,29	10.231	0,24
Makedonski	3.534	0,08	3.519	0,08
Njemački	3.013	0,07	2.986	0,07
Poljski	536	0,01	639	0,01
Romski	7.860	0,18	14.369	0,34
Rumunjski	1.205	0,03	955	0,02
Ruski	1.080	0,02	1.592	0,04
Rusinski	1.828	0,04	1.472	0,03
Slovački	3.993	0,09	3.792	0,09
Slovenski	11.872	0,27	9.220	0,22
Srpski	44.629	1,01	52.879	1,23
Srpsko-hrvatski	4.961	0,11	7.822	0,18
Talijanski	20.521	0,46	18.573	0,43
Turski	347	0,01	342	0,01
Ukrajinski	1.027	0,02	1.008	0,02
Vlaški	7	0,00	14	0,00
Hebrejski	8	0,00	30	0,00
Ostali jezici	2.824	0,06	5.367	0,13
Nepoznato	16.709	0,38	9.329	0,22

Izvor: Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011, Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku, Statistička izvješća, 1469, DZS, Zagreb

Podaci o materinskom jeziku značajni su za planiranje i organizaciju odgoja i obrazovanja pripadnika nacionalnih manjina na njihovom jeziku i pismu. To pravo ostvaruju u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, te Zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina<sup>7</sup>.

Nakon provedenog popisa stanovništva 2011. godine, DZS je objavio statističko izvješće *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011, Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku* (DZS, 2013). U ovoj publikaciji su prikazani podaci o državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku na razini županije, gradova/općina i gradskih četvrti Grada Zagreba. Međutim, korisnici vrlo često traže podatke o narodnosti, vjeri i materinskom jeziku na nižim prostornim razinama. Općenito je pravilo da se u tablicama s podacima iz Popisa stanovništva 2011. na razini naselja primjenjuje primarna zaštita podataka, što znači da se podaci čija je pojava manja od četiri ne iskazuju u tablicama, nego piše oznaka Z. Kada su u pitanju etnički osjetljivi podaci – narodnost, vjera i materinski jezik – primjenjuje se viša razina zaštite, ne prikazuje se podatak za pojavu koja je manja od deset.

Podaci o narodnosti, vjeri i materinskom jeziku nisu dostupni za naselja koja imaju manje od sto stanovnika. Uvidom u naseljske tablice iz Popisa stanovništva 2011. vidljivo je da za 2363 naselja koja imaju 99 i manje stanovnika nisu dostupni navedeni podaci. Ovako to izgleda po županijama: u Bjelovarsko-bilogorskoj županiji podaci nisu dostupni za 107 naselja, u Brodsko-posavskoj 26, Dubrovačko-neretvanskoj 87, Gradu Zagrebu 4, Ličko-senjskoj 158, Međimurskoj 6, Istarskoj 394, Karlovačkoj 434, Koprivničko-križevačkoj 88, Krapinsko-zagorskoj 90, Osječko-baranjskoj 47, Požeško-slavonskoj 133, Primorsko-goranskoj 281, Sisačko-moslavačkoj 227, Splitsko-dalmatinskoj 79, Šibensko-kninskoj 70, Varaždinskoj 40, Virovitičko-podravskoj 60, Vukovarsko-srijemskoj 2, Zadarskoj 77 i Zagrebačkoj 226.

Osim toga, podaci o narodnosti, vjeroispovijesti i materinskom jeziku ne mogu se dobiti na razinama statističkih i popisnih krugova.

<sup>7</sup> Narodne novine, 51/00, 56/00.

## Etnički osjetljivi podaci u vitalnoj statistici

Vitalna statistika obuhvaća podatke o vitalnim događajima osobe tijekom života, a to su rođenje, smrt, brak i razvod. Podatke o navedenim događajima objavljuje DZS, a sakuplja ih u skladu sa Zakonom o službenoj statistici i Godišnjim provedbenim planom statističkih aktivnosti Republike Hrvatske koji donosi Hrvatski sabor za svaku godinu. Podatke o rođenjima, smrti i sklopljenim brakovima dobivaju se od matičnih ureda, dok podatke o razvedenim i poništenim brakovima dostavljaju općinski sudovi nadležni za razvod braka. Svi podaci se dostavljaju DZS-u jednom mjesечно.

U okviru statistike rođenja, podaci se temelje na Statističkom izvještaju o rođenju (obrazac DEM-1) koji sadržava podatke o živorođenom ili mrtvorodenom djetetu i njegovim roditeljima. Među pitanjima koja se odnose na dijete nema etnički osjetljivih pitanja. Podaci o majci i ocu sadržavaju: dob, državu rođenja, državljanstvo, narodnost, vjeru, obrazovanje i aktivnost. To znači da se roditelji izjašnjavaju o vlastitoj etničkoj pripadnosti, ali ne i o pripadnosti svoga djeteta.

Pomoću obrasca DEM-2, Statistički izvještaj o smrti prikuplja podatke o umrlim osobama prema spolu, datumu i mjestu smrti, datumu i državi rođenja, mjestu stanovanja, bračnom stanju, državljanstvu, narodnosti, vjeri, obrazovanju, aktivnosti, uzroku smrti. Prikupljaju se i obilježja nasilne smrti, te podaci o majci umrlog dojenčeta. Podatke o umrlome daje član obitelji, što otvara raspravu koliko su točni podaci koje daje o narodnosti i vjeri. Zna li uopće kako se umrla osoba etnički izjašnjavala? Ili daje ove podatke na temelju vlastitog mišljenja o etničkom identitet umrloga?

Pitanja o narodnosti i vjeri nalaze se i u obrascima o braku i razvodu. Statistički izvještaj o sklopljenom braku (DEM-3) sadrži podatke o mjestu, obliku i datumu sklapanja braka. Osim toga, unose se i podaci za ženika i nevjestu: datum i država rođenja, državljanstvo, narodnost, vjera, mjesto stanovanja prije stupanja u brak, prijašnje bračno stanje, brak po redu, najviša završena škola, aktivnost.

Obrazac RB-1, Statistički izvještaj o razvedenom braku sadržava podatke o mužu i ženi, te o datumu sklapanja braka, posljednjem mjestu zajedničkog stanovanja, broju živorođene djece u braku, broju uzdržavane djece, komu su povjerena na čuvanje i odgoj uzdržavana djeca rođena u braku, tko je zahtijevao razvod

braka, način na koji je brak prestao i datumu pravomoćnosti presude. Među podacima o mužu i ženi nalaze se i oni o njihovoj narodnosnoj pripadnosti i vjerskom izjašnjanju.

Iz analize podataka koji se prikupljaju u vitalnoj statistici vidljivo je da i kod rođenja, smrti, braka i razvoda postoje podaci o narodnosti i vjeroispovijesti, ali ne i o materinskom jeziku. Podaci iz baze vitalnih događaja objavljuju se na razini Hrvatske, županija, te općina i gradova jednom godišnje, za proteklu godinu. Dostupni su mnogobrojni podaci vitalne statistike, ali ne i oni etnički osjetljivi.<sup>8</sup> Podatke je na upit moguće dobiti i na razini naselja, ali u znatno manjem opsegu i također bez varijabli narodnost i vjera.

Podaci vitalne statistike su iznimno važni u demografskim istraživanjima (fertiliteta, mortaliteta, starenja itd.), u izradi demografskih projekcija, za različita istraživanja vezana uz zdravlje i zdravstvo i dr. U svrhu tih istraživanja moguće je dobiti detaljnije podatke koji sadržavaju, primjerice kod podataka o rođenju, i sociodemografske karakteristike majke i oca djeteta, pa tako i njihovu narodnost i vjeru, međutim bez identifikatora koji bi mogli otkriti identitet majke i oca. Kao primjer navest ćemo rad o fertilitetu etničkih skupina u Hrvatskoj za razdoblje od 1998. do 2012. godine (Pavić, 2014). Rad se temelji na podacima vitalne statistike, gdje je bila jedna od ključnih varijabli narodnost majke jer je na taj način definirana etnička skupina svakog rođenja. D. Pavić (2014) je u radu analizirao fertilitet sljedećih etničkih skupina: hrvatske, albanske, bošnjačke, češke, mađarske, romske, slovenske, srpske, talijanske te ostalih.

## Zaključak

Dosadašnja iskustva su pokazala da kod korisnika službene statistike postoji veliki interes za tzv. etnički osjetljive podatke. To su jedni od najtraženijih podataka, te će se i dalje prikupljati. Prikupljanje ovih podataka predviđeno je i u Popisu stanovništva, kućanstava i stanova koji se trebao provoditi u razdoblju 1. travanj – 7. svibanj 2021. godine, ali je zbog nepovoljne epidemiološke situacije odgođen za razdoblje 13. rujan – 17. listopad 2021. Za ovaj popis

<sup>8</sup> Vidi Prirodno kretanje stanovništva u 2018, Statistička izvješća, 1641, DZS, Zagreb, 2019.

predviđeno je prikupljanje sljedećih podataka o stanovniku: podaci o osobi, identifikacijski podaci osobe, demografska pitanja, pitanja o prisutnosti, migracijska pitanja, etnokulturalna pitanja, pitanja o obrazovanju, te o ekonomskoj aktivnosti. Među etnokulturalnim pitanjima su otvorena pitanja o narodnosti, materinskom jeziku i vjeri. Ova pitanja su postavljena i u prethodnim popisima, 2001. i 2011. godine. Novo se uvodi pitanje o pripadnosti vjerskoj zajednici, te će ono biti postavljeno na način da će osoba iz liste registriranih vjerskih zajednica u Hrvatskoj moći odabrati zajednicu kojoj pripada. Kao i u ranijem popisu, popisnica će se ispunjavati na hrvatskom jeziku i latiničnim pismom, a pripadnici nacionalnih manjina će imati pravo uvida u ogledni primjerak popisnog upitnika na jeziku i pismu nacionalne manjine kojoj pripadaju.

I dok se ne smanjuje interes korisnika za ove podatke, istovremeno se uvode sve veće restrikcije u njihovoj dostupnosti. Tako se u Popisu 2001. samo za naselja do deset stanovnika primjenjivala zaštita i etnički podaci nisu bili dostupni, a za frekvencije manje od 3 nije se ništa upisivalo. Deset godina kasnije, etnički podaci nisu dostupni za naselja do 99 stanovnika, a za frekvenciju manju od 10 piše se oznaka Z.

Osim toga, sve zemlje članice EU morale su provesti usklađivanje o zaštiti podataka prema odredbama Opće uredbe za zaštitu podataka broj 2016/679 Europskog parlamenta i vijeća od 27. 4. 2016. do 25. 5. 2018. godine, što je još znatno postrožilo zaštitu osjetljivih podataka. Prema ovoj uredbi, sljedeći osobni podaci smatraju se osjetljivima i podliježu posebnim uvjetima obrade: osobni podaci koji otkrivaju rasno ili etničko podrijetlo, politička mišljenja, vjerska ili filozofska uvjerenja; članstvo u sindikatu; genetski podaci, biometrijski podaci obrađeni isključivo u svrhu jednostavne identifikacije pojedinca; podaci povezani sa zdravljem; podaci o spolnom životu ili spolnoj orijentaciji osobe. Iako postoje određena ograničenja, prikupljanje navedenih podataka nije zabranjeno.

U skladu s tim možemo očekivati da će dostupnost etnički osjetljivih podataka nadolazećeg popisa biti još restriktivnija. Prikupljanje i postojanje etničkih podataka bitno je za oblikovanje javnih politika i ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Istovremeno, ovi podaci mogu biti zlorabljani u svrhu diskriminacije, stoga je iznimno važno da se kod njihovog prikupljanja, čuvanja i korištenja poštuju najviši međunarodni standardi.



## LITERATURA

- DZS (1992). Popis stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gospodarstava 1991. Narodnosni sastav stanovništva Hrvatske po naseljima, dokumentacija 881. Zagreb: Državni zavod za statistiku (DZS).
- DZS (1994). Popis stanovništva, domaćinstava, stanova i poljoprivrednih gospodarstava 1991. Stanovništvo prema vjeroispovijedi i materinskom jeziku po naseljima, dokumentacija 883. Zagreb: Državni zavod za statistiku (DZS).
- DZS (2001a). Metodološka objašnjenja, Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2001. Zagreb: Državni zavod za statistiku (DZS). <https://www.dzs.hr/> (pristupljeno 23. januara 2020)
- DZS (2001b). Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2001. Stanovništvo prema mjestu rođenja, spolu i narodnosti, po županijama. Zagreb: Državni zavod za statistiku (DZS). <https://www.dzs.hr/> (pristupljeno 4. marta 2020)
- DZS (2001c). Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2001. Stanovništvo prema prebivalištu za vrijeme popisa 1991. i narodnosti, po županijama. Zagreb: Državni zavod za statistiku (DZS). <https://www.dzs.hr/> (pristupljeno 4. marta 2020)
- DZS (2011a). Metodološka objašnjenja, Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. Zagreb: Državni zavod za statistiku (DZS). <https://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/censusmetod.htm> (pristupljeno 23. januara 2020)
- DZS (2011b). Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. Stanovništvo prema narodnosti i vjeri. Zagreb: Državni zavod za statistiku (DZS) <https://www.dzs.hr/> (pristupljeno 23. januara 2020)
- DZS (2013). Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku. Statistička izvješća, 1469. Zagreb: Državni zavod za statistiku (DZS). <https://www.dzs.hr/> (pristupljeno 23. januara 2020)
- DZS (2019). Prirodno kretanje u 2018. Statistička izvješća, 1641. Zagreb: Državni zavod za statistiku (DZS). <https://www.dzs.hr/> (pristupljeno 23. januara 2020)
- Klempić Bogadi, S., Podgorelec, S., & Župarić-Ilić, D. (2017). Neki aspekti sociodemografskog stanja nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. U *Etničke grupe Vojvodine u 21. veku – stanje i perspektive održivosti* (str. 145-167). Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu, PMF, Departman za geografiju, turizam i hotelijerstvo.
- Knežević, A., & Radić, N. (2016). Kategorizacija etničkog identiteta u popisima stanovništva: između teorijskih shvatanja i statističke prakse. *Stanovništvo*, 54 (2), 59–81.
- Mrđen, S. (2002). Narodnost u popisima – promjenljiva i nestalna kategorija. *Stanovništvo*, 45 (1-4), 77–103.
- Pavić, D. (2014). Dinamika fertiliteta etničkih skupina u Hrvatskoj od 1998. do 2012. *Migracijske i etničke teme*, 30 (1), 67–93.

- Pravilnik o uvjetima i načinu korištenja povjerljivih statističkih podataka za znanstvene svrhe, NN, 137/2013. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_11\\_137\\_295.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_11_137_295.html) (21. februara 2020) SZS (1959). Popis stanovništva 1953. Knjiga I. Vitalna i etnička obilježja. Beograd: SZS.
- Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (pristupljeno 21. februara 2020)
- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11. <https://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina> (pristupljeno 21. februara 2020)
- Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, NN 51/00, 56/00. <https://www.zakon.hr/z/318/Zakon-o-odgoju-i-obrazovanju-na-jeziku-i-pismu-nacionalnih-manjina> (pristupljeno 21. februara 2020)
- Zakon o popisu stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj u 2011, NN 92/10. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010\\_07\\_92\\_2587.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_92_2587.html) (pristupljeno 21. februara 2020)
- Zakon o službenoj statistici, NN 103/03, 75/09, 59/12, 12/13. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_01\\_12\\_168.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_01_12_168.html) (pristupljeno 13. marta 2020)

**Sanja Klempić Bogadi**

**PRACTICES OF COLLECTING AND USING  
ETHNIC SENSITIVE DATA IN CROATIA**

---

**Abstract:**

Collecting of ethnic sensitive data is often the subject of international debate. The question arises from the appropriateness of collecting this type of data, given that these are very sensitive issues that invade a person's privacy. The aim of this paper is to study how ethnic sensitive data are collected in Croatia, their availability and use. Ethnic sensitive data include ethnicity, religion, and mother tongue. These characteristics are usually cited as essential for defining ethnic identity. The paper analyzes the way these data are collected in censuses and vital statistics, as well as the availability and possibilities of their use. After the World War II, the question of ethnicity has been present in all censuses, and the mother tongue in all censuses since

1953. The question of religion was asked in the 1953 census, and in the 1991, 2001, and 2011 censuses. Analysis of vital events data showed that ethnicity and religion, but not the mother tongue, were collected. There is a strong interest in ethnic sensitive data among users of official statistics in Croatia and this type of data will continue to be collected. The Census 2021 also foresees questions about ethnicity, religion, and mother tongue. In the last 20 years, we can observe increasing restrictions on the availability of ethnic data. Collecting and existence of this data is essential for the formulation of public policies and the exercise of the rights of national minorities. However, it is extremely important that collecting, depositing, and using of these data comply with the highest international standards.

**Keywords:** ethnicity, religion, mother tongue, data, Croatia



CIP - Каталогизacija u publikaciji  
Народна библиотека Србије, Београд

323.15(082)  
316.723:323.15(082)

**KULTURNA autonomija nacionalnih manjina u svetlu činjenica** : zbornici / urednici Tibor Várady, Goran Bašić, Siniša Tatalović. - Beograd : Institut društvenih nauka : SANU : Akademska mreža za saradnju u Jugoistočnoj Evropi, 2021 (Beograd : RIC grafičkog inženjerstva Tehnološko-metalurškog fakulteta). - 242 str. : tabele, graf. prikazi ; 22 cm. - (Edicija Zbornici / [Institut društvenih nauka, Beograd])

Tiraž 150. - Str. 7-9: Predgovor / Goran Bašić. - Napomene i bibliografske reference uz radove. - Bibliografija uz svaki rad. - Abstracts.

ISBN 978-86-7093-248-7 (IDN)

a) Мултикултурализам -- Мањинске групе -- Зборници б)  
Мањинске групе -- Аутономија -- Зборници

COBISS.SR-ID 44372745