

dr Vladimir Đurić

dr Ana Knežević Bojović

MONOGRAFIJA 168

**PRAVNI OKVIR KULTURNE DELATNOSTI
NACIONALNIH MANJINA**

Izdavač
Institut za uporedno pravo

Za izdavača
Prof. dr Vladimir Čolović

Recenzenti

Prof. dr Dejan Milenković
Fakultet političkih nauka, Beograd

Prof. dr Ljubinko Mitrović
Fakultet pravnih nauka, Panevropski univerzitet Apeiron u Banjaluci
Ombudsman Bosne i Hercegovine

Dr Oliver Nikolić
Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

Dr Vesna Ćorić
Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd

Tiraž
200 primeraka

ISBN 978-86-80186-34-4

Štampa
Planeta print

Priprema štampe i dizajn korica

Ana Ranković

Ova monografija je nastala kao rezultat rada na naučnom projektu „Istraživanje pravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina u Republici Srbiji i zemljama regiona“.



Република Србија
Министарство културе и информисања

Izdavanje ove publikacije podržalo je Ministarstvo kulture i informisanja Republike Srbije.

©Institut za uporedno pravo, 2018.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovani, presniman ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem, ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

dr Vladimir Đurić

dr Ana Knežević Bojović

MONOGRAFIJA 168

**PRAVNI OKVIR KULTURNE DELATNOSTI
NACIONALNIH MANJINA**

**Institut za uporedno pravo
Beograd, 2018.**

SADRŽAJ

UVOD	9
I KULTURA, KULTURNA PRAVA I NACIONALNE MANJINE	11
1.1. Pojam nacionalne manjine i značaj kulture za određivanje pojma nacionalne manjine	14
1.2. Manjinska prava i kulturna prava	26
II MEĐUNARODNOPRAVNI OKVIR KULTURNE DELATNOSTI NACIONALNIH MANJINA	29
2.1. Univerzalni ugovori i meko pravo	29
2..1.1. <i>Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima</i>	30
2.1.2. <i>Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima</i>	32
2.1.3. <i>Konvencija o zaštiti i promovisanju raznolikosti kulturnih izraza</i>	34
2.1.4. <i>Meko pravo</i>	37
2.2. Regionalni – evropski ugovori	40
2.2.1. <i>Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina</i>	40
2.2.2. <i>Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima</i>	44
2.3. Bilateralni ugovori	49
2.3.1. <i>Bilateralni ugovori o zaštiti nacionalnih manjina</i>	49
2.3.2. <i>Bilateralni ugovori o kulturnoj saradnji</i>	64
III EVROPSKA UNIJA I KULTURNA DELATNOST NACIONALNIH MANJINA	72
3.1. Regulatorni okvir Evropske unije	72
3.2. Zaštita manjina u procesu pridruživanja Evropskoj uniji	86
3.3. Kulturna politika i pristup kulturi u Evropskoj uniji	93

IV PRAVNI OKVIR KULTURNE DELATNOSTI	
NACIONALNIH MANJINA U UPOREDNOM PRAVU ..	100
4.1. Pojam nacionalne manjine u nacionalnim pravima	100
4.2. Pravni akti kojima je regulisana kultura i kulturna delatnost nacionalnih manjina	109
4.3. Kulturna delatnost nacionalnih manjina i opšti interes u kulturi	113
4.4. Određivanje kulturne delatnosti nacionalnih manjina	118
4.5. Subjekti kulturne delatnosti nacionalnih manjina	126
4.6. Teritorijalna decentralizacija i ostvarivanje kulturne delatnosti nacionalnih manjina	130
4.7. Neteritorijalna kulturna autonomija (samouprava)	144
4.8. Finansiranje kulturne delatnosti nacionalnih manjina	173
ZAKLJUČCI	197
LITERATURA	205

UVOD

Kultura i delatnosti njenog stvaranja, promovisanja i zaštite društvene su pojave koje mogu biti predmet interesovanja i proučavanja različitih naučnih disciplina. Kulturne različitosti i njihovo poštovanje od suštinskog su značaja za konstituisanje i opstanak različitih grupnih društvenih identiteta. U tom smislu, ne čudi što se kultura stavlja u središte skoro svakog određenja pojma nacije ne samo u sociološkom i politikološkom smislu reči, već i u pravnom određenju tog pojma. Na taj način kultura postaje i jedan od ključnih elemenata pravnog određenja pojma nacionalne manjine, a kulturne delatnosti nacionalnih manjina služe očuvanju neophodnih elemenata njihovog identiteta. Tako shvaćen značaj kulture i kulturne delatnosti pred pravnu nauku nameće izazove i zadatke produbljenijeg proučavanja ne samo opšteg pravnog regulisanja kulture i kulturnih delatnosti koje, zbog mnogostukosti svojih izraza, po prirodi stvari, neretko izmiču preciznom i detaljnном pravnom regulisanju, već i odnosa između kulturnih i manjinskih prava, kao i pravnog okvira u kojem se odvijaju kulturne delatnosti nacionalnih manjina.

Upravo je analiza pravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina predmet ovog rada. Naizgled uska tema proučavanja zapravo iziskuje višeslojan i višedimenzionalan pristup sagledavanja rešenja koja u pogledu kulturne delatnosti nacionalnih manjina postoje kako u aktima međunarodnog, tako i u aktima uporednog prava, bilo da je reč o onima aktima kojima je regulisana opšta kulturna delatnost, bilo da su u pitanju akti posvećeni zaštiti nacionalnih manjina, uz razmatranje i nadležnosti različitih političko-teritorijalnih nivoa organizovanja vlasti koji su u uporednom pravu ovlašćeni za regulisanje kulturne delatnosti

nacionalnih manjina. Svestrana analiza sadržine, subjekata, načina finansiranja i ostalih pitanja u vezi s kulturnom delatnošću nacionalnih manjina počiva na pravnim znanjima i obuhvata shvatanja iz različitih pravnih disciplina – međunarodnog prava, prava ljudskih prava, prava Evropske unije, ustavnog prava i upravnog prava. Da bi u potpunosti rasvetlila tematiku kulturne delatnosti nacionalnih manjina takva analiza, osim dogmatsko-normativnog pristupa, neizostavno mora da uputi i na praktične aspekte ostvarivanja pravnog okvira.

Za uporedni prikaz pravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina autori su odabrali četiri države – Mađarsku, Makedoniju, Republiku Srbiju i Republiku Hrvatsku. Smisao takvog izbora leži u činjenici da je reč o državama različitog društveno-ekonomskog razvitka i položaja, ali koje u velikoj meri baštine isto ili slično pravno nasleđe, u kojima kao nacionalne manjine žive pripadnici njihovih većinskih naroda i koje stoga imaju zaključene bilateralne sporazume o njihovoј zaštiti, ali i značajnu kulturnu saradnju koja se zasniva na bilateralnim sporazumima o kulturi i koje su, naposletku, ali ne i najmanje važno, u različitom statusu i odnosu spram Evropske unije. Takav izbor nalaže da se u sklopu razmatranja pravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina ne sagledaju isključivo rešenja koja postoje u njihovim pravnim sistemima, već i da se analiziraju relevantne odredbe sadržane u bilateralnim sporazumima čije su one strane ugovornice, kao i odnos Evropske unije i njenog prava spram problematike kulturne delatnosti nacionalnih manjina.

Analiza pravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina nastala je u okviru istoimenog naučnog projekta koji su autori, istraživači Instituta za uporedno pravo u Beogradu, sproveli tokom 2017. godine, a koji je podržan od strane Ministarstva kulture i informisanja Republike Srbije. Autori izražavaju veliku zahvalnost Ministarstvu kulture i informisanja i nadaju se da će rezultati ove studije imati značaj i naći svoju primenu u radu Ministarstva.

I KULTURA, KULTURNA PRAVA I NACIONALNE MANJINE

Kultura kao društvena pojava može biti sagledana i određena na mnogo načina i sa različitim aspekata – istorijskog, ekonomskog, sociološkog, filosofskog, antropološkog, pravnog... Nesumnjivo je da je kultura širi i više značniji pojam od pojimova nauke, umetnosti i politike. U antropološkom smislu, kultura se određuje kao koherentni samostalni sistem vrednosti i simbola, zapravo kao „totalitet materijalnih i spiritualnih aktivnosti i proizvoda određene socijalne grupe koji je razlikuju od ostalih sličnih grupa“.¹ U kontekstu prava i pravnog poretku, određivanje pojma kulture može biti, u prvom redu, funkcionalno-konceptualnog karaktera, tačnije obuhvata one elemente kulture koji se mogu koristiti kao tačke vezivanja za konstituisanje odgovarajućih (kulturnih) prava.² Takav pristup usvojila je Frajburška deklaracija o kulturnim pravima Uneska iz 1997. godine koja u svom čl. 2 za potrebe Deklaracije, ističe da termin „kultura“ obuhvata one vrednosti, verovanja, uverenja, jezike, znanja i umetnost, tradicije, institucije i načine života kroz koja lice ili grupa izražavaju svoju čovečnost i značenja koja ona daju njihovom postojanju i njihovom razvoju.³

Višeelementarnost pojma kulture, kao i činjenica da je kultura dinamična kategorija koja se, istorijski posmatrano, stalno stvara, menja, konstитуise i rekonstruiše, odnosno, kako se to navodi u čl. 1 Univerzalne deklaracije Uneska o kulturnoj raznolikosti,⁴ da poprima različite oblike kroz vreme i prostor, vodi zaključku da

¹ R. Stavenhagen, „Cultural rights and universal human rights“, in: *Economic, social and cultural rights* (ed. A. Eide, C. Krause, A. Rosas), Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 1995, 66.

² V. Dimitrijević, A. Kartag-Odri, B. Milinković, J.L. Serfontein, I. Simonović-Hiber, B. Stojković, *Kulturna prava*, Beograd 1999, 119.

³ Fribourg Declaration on Cultural Rights (1997), <http://hrlibrary.umn.edu/instreec/Fribourg%20Declaration.pdf>.

⁴ UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity (2001), <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162e.pdf>.

prava koja se uživaju u odnosu na kulturu i u vezi s njom mogu biti različitog sadržaja, karaktera, smisla, titulara i načina ostvarivanja.

U sadržinskom smislu kulturna prava obuhvataju više kategorija o čemu će biti više reči u odeljcima koji slede. Za potrebe ovog odeljka, važno je ukazati da je paleta kulturnih prava veoma široka i da obuhvata: pravo na razvoj i zaštitu kulture; pravo na izbor sopstvene kulturne pripadnosti; pravo na slobodno izražavanje kulturne posebnosti; pravo na očuvanje kulturnog nasleđa; pravo na učešće u kulturnom životu, na slobodne umetničke i kulturne prakse i stvaralaštvo; pravo na jednaku dostupnost i raspoloživost kulturnih i umetničkih dela, bibliotečkih, informacionih i zabavnih sadržaja; poštovanje kulturne autonomije i kulturnog identiteta; pravo na slobodno učestvovanje u definisanju i sprovodenju kulturnih politika, itd.

Već i ovaj letimičan pregled kulturnih prava nesumnjivo upućuje na njihovu složenu sadržinu, a time i na zaključak da su kulturna prava u tesnoj vezi sa drugim ljudskim pravima, u prvom redu s pravom na obrazovanje, slobodom izražavanja slobodom veroispovesti i pravom na udruživanje. Budući da su u tesnoj vezi sa drugim ljudskim pravima čije se ostvarivanje i zaštita neretko može smatrati i uslovom za nesmetano uživanje kulturnih prava, jasno je da je bilo kakvo teorijsko izdvajanje kulturnih prava iz okvira šire kategorije ljudskih prava i njihovo preciznije pozicioniranje u posebnu podgrupu veoma teško i da se samo uslovno može prihvatiti.

Otuda je jasno zbog čega Univerzalna deklaracija Uneska o kulturnoj raznolikosti u čl. 5 izričito predviđa da kulturna prava predstavljaju sastavni deo ljudskih prava koja su univerzalna, nedeljiva i međusobno zavisna.

Smisao i osnovna filosofska osnova kulturnih prava ogleda se u mogućnosti koju njihovo uživanje obezbeđuje da se učestvuje u kulturnom životu, odnosno da se kroz slobodno kulturno stvaralaštvo i posredstvom dostupnosti i raspoloživosti kulturnih i umetničkih dela učestvuje u razvoju i zaštiti kulture. No, to nije

jedini smisao jamčenja, ostvarivanja i zaštite kulturnih prava. Budući da se kroz kulturni život ispoljava i konstituiše kulturni identitet, kako individualni, tako i kolektivni, kao i da se kulturni život ostvaruje u okviru zajednice, jasno je da se jamčenjem, ostvarivanjem i zaštitom kulturnih prava omogućava i očuvanje i razvitak kulturnih raznolikosti. Univerzalna deklaracija Uneska o kulturnoj raznolikosti u čl. 5 čiji rubrum glasi „kulturna prava, povoljni ambijent za kulturnu raznolikost“ to izričito predviđa propisujući da razvoj kreativne raznolikosti zahteva punu realizaciju kulturnih prava. Tako shvaćen dodatni smisao kulturnih prava u fokus pažnje u vezi s njihovim jamčenjem, ostvarivanjem i zaštitom stavlja pitanja kulturnog identiteta i kulturne zajednice, kao i pravnog određenja tih pojmove. Frajburška deklaracija o kulturnim pravima Uneska iz 1997. godine u svom čl. 2, za potrebe Deklaracije, propisuje da se izraz „kulturni identitet“ shvata kao zbir svih kulturnih referenci kroz koje lice, samo ili u zajednici sa drugima, definiše ili konstituiše sebe, komunicira i želi da bude prepoznato u svom dostojanstvu, dok „kulturna zajednica“ označava grupu lica koja dele reference koje čine zajednički kulturni identitet koje nameravaju da sačuvaju i razviju.

Pojmovi „kulturni identitet“ i „kulturna zajednica“ u tesnoj su vezi s utvrđivanjem titulara kulturnih prava. Naime, dok je nesumnjivo jasno da titular kulturnih prava može biti pojedinac koji ta prava može da ostvaruje samostalno i/ili u zajednici sa drugima, dotle je donekle otvoreno pitanje da li institucionalizacija grupnog kulturnog identiteta posredstvom pojma kulturne zajednice znači i svojevrsnu instrumentalizaciju tog pojma i omogućavanje da grupa bude titular kulturnih prava što bi toj kategoriji prava pridodalo i kolektivni karakter? To pitanje je od posebnog značaja u slučaju poistovećivanja kulturne i etničke zajednice. Dok je, sa jedne strane, jasno da (manjinske) etničke zajednice mogu da budu nosioci autohtonih kultura čija zaštita i promovisanje obogaćuje kulturnu raznolikost, dotle je, sa druge strane, jasno da u pojedinim kontekstima, naročito kulturne autonomije i njenog

ostvarivanja, takvo poistovećivanje može da rezultira značajnom konvergencijom kulturnih i političkih prava.

Naposletku, ali ne i najmanje važno, koncept kulturnih prava čije jamčenje, ostvarivanje i zaštita omogućava očuvanje i razvijetak kulture kao opšteg dobra, bilo posredstvom kulturnog stvaralaštva i drugih vidova učestvovanja u kulturnom životu, bilo posredstvom očuvanja i razvitka kulturnih različitosti, nameće pitanje vrste i obima obaveza koje država i druge javne vlasti imaju spram realizacije tih prava. Obaveze koje javne vlasti imaju spram ostvarivanja kulturnih prava ogledaju se u kombinaciji aktivnog angažmana, sa jedne strane, i uzdržavanja od određenih delatnosti, s druge strane. Ipak, za uživanje kulturnih prava od ključnog je značaja obaveza države da se aktivno angažuje na stvaranju takvih uslova koji bi omogućili njihovo što punije uživanje, a ispunjavanje te obaveze sastoji se u donošenju odgovarajućih zakonskih, administrativnih, finansijskih, društvenih i drugih mera.⁵ Upravo je analiza pravnog regulisanja takvih mera u cilju omogućavanja kulturnih delatnosti nacionalnih manjina predmet ovog rada. Imajući u vidu otvoreno pitanje titulara kulturnih prava, čini se da prvi korak u takvoj analizi treba da bude sagledavanje pitanja pravnog određivanja pojma nacionalne manjine i značaja koji se pojmu kulture pridaje u takvom određivanju.

1.1. Pojam nacionalne manjine i značaj kulture za određivanje pojma nacionalne manjine

Pravno određivanje pojma nacionalne manjine kao prethodno pitanje od čijeg rešavanja zavisi uživanje i ostvarivanje manjinskih prava jedan je od najsloženijih problema teorije i prakse međunarodnog javnog prava. U svim multinacionalnim i

⁵ V. Dimitrijević *et al.* (1999), 114.

multikulturnim društvima to pitanje izaziva i značajne političke rasprave i može da ima važne političke posledice.

U međunarodnom pravu ne postoji obavezujuće određenje nacionalne manjine. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine⁶ u članu 27 predviđa da *u državama u kojima postoje etničke, verske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišena prava da imaju, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, svoj sopstveni kulturni život, da ispovedaju svoju sopstvenu veroispovest i obavljaju verske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik.* Izloženi član Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ne sadrži određenje nacionalne manjine, ali nameće izvesna pitanja od suštinskog značaja za određenje pojma nacionalne manjine i odnos između određenja pojma nacionalne manjine i uživanja manjinskih prava, naročito prava zagarantovanih članom 27. Pakta. Države su primenjujući član 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima izražavale različita gledišta o nekim bitnim pitanjima na koja izložena odredba ne daje odgovor. U njih spadaju pitanja da li je za uživanje prava navedenih u članu 27 nužno da država prizna postojanje pojedine manjine na svom području,⁷ ali i obrnuto, da li je nesmetano uživanje prava zagarantovanih članom 27 Pakta nesumnjiva potvrda da država priznaje određenu manjinu.

Među internacionalistima se ističe da se uvodne reči člana 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima mogu razumeti kao pravo države na samotumačenje (autointerpretaciju) tj. na to da ona sama ustanavljuje da li na njenoj teritoriji postoje

⁶ International Covenant on Civil and Political Rights (1966). Pakt je usvojen i otvoren za potpisivanje i ratifikovanje, ili pristupanje, rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih nacija 2200 A(XXI) od 16. decembra 1966. godine, a stupio je na snagu 23. marta 1976. godine. SFRJ je ratifikovala Pakt zakonom od 30. januara 1971. godine (*Službeni list SFRJ*, br. 7/1971).

⁷ J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, *Međunarodno pravo I*, Školska knjiga, Zagreb 1998, 328.

ili ne postoje manjine,⁸ ali se dodaje da preovlađuje mišljenje da ispunjavanje u dobroj veri međunarodnog ugovora, kakav je Pakt, ne dopušta apsolutno samotumačenje i da *međunarodni organi imaju pravo da na osnovu objektivnih merila utvrđuju da li postoje manjine na koje se odnosi član 27.* Drugim rečima, pitanje postojanja manjina, i zajednica uopšte, je pitanje činjenica, a ne unutrašnjeg prava država iz čega sledi da činjenica da država priznaje, ili ne priznaje postojanje manjina u svom unutrašnjem pravu nije odlučujuće za međunarodno pravo.⁹ Iz člana 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima proizilazi da bi neka država mogla da tvrdi da je njeno državno područje homogeno, ali ukoliko država to ne tvrdi, ili ako nije u stanju da tako nešto tvrdi, njena obaveza na osnovu člana 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima postaje negativne prirode i država tada *ne sme takvim osobama da uskrati manjinska prava.*¹⁰

Opšti komentar Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija broj 23(50) povodom člana 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima koji je usvojen 26. aprila 1994. godine jasno ističe da *postojanje etničke, verske i jezičke manjine u određenoj državi članici (misli se na članicu Pakta – prim. autora) ne zavisi od odluke države članice, već treba da bude*

⁸ To potvrđuje primer Francuske koja je prilikom ratifikacije Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima istakla da se primena člana 27. ne odnosi na Francusku jer u njoj ne postoje etničke, verske ili jezičke manjine.

⁹ Stav da je postojanje zajednica pitanje činjenica, a ne unutrašnjeg prava je još 1930. zauzeo Stalni sud međunarodne pravde u savetodavnom mišljenju o grčko-bugarskoj zajednici. *Advisory opinion of 31 July on the Greco-Bulgarian Community, P.C.I.J. Ser. B. No17, 22*, a što je po nekim autorima primenljivo i u kontekstu obaveza koje proističu iz člana 27. Međunarodnog pakta. Vid. P. Thornberry, „The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations and an Update“, in: *Universal Minority Rights* (eds. A. Phillips, A. Rosas), Institute for Human Rights, Abo Akademi University, Turku/Abo 1997, 22.

¹⁰ Vid. Đ. Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka 2000, 530.

*ustanovljeno objektivnim kriterijumima.*¹¹ Sa posebnim osloncem na član 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i u cilju olakšavanja njegove primene, pod okriljem Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina UN, specijalni izvestilac F. Kapotorti predložio je 1977. godine, nakon istraživanja i obrade različitih manjinskih obrazaca u 76 zemalja sveta, definiciju nacionalne manjine. Poznata definicija prof. Kapotortija predviđa da se izraz „manjina“ odnosi na

„grupu, brojčano manju od ostatka stanovništva države, koja je u nedominantnom položaju, a čiji članovi – državljeni te države - imaju etničke, verske ili jezičke karakteristike drugačije od ostatka stanovništva i iskazuju, makar i implicitno, osećaj solidarnosti koji je usmeren na očuvanje svoje kulture, tradicije, vere ili jezika.“¹²

Da bi se državama pomoglo u sprovođenju člana 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, pod okriljem Ujedinjenih nacija, po njegovom stupanju na snagu, 1978. godine započela je izrada dokumenta u kojem bi se jasnije izložila načela međunarodnog prava o manjinskim pravima. Generalna skupština Ujedinjenih nacija svojom Rezolucijom br. 47/135 od 18. decembra 1992. godine usvojila je Deklaraciju o pravima

¹¹ UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, <http://www.refworld.org/docid/453883fc0.html> (pristupljeno 28.3.2017).

¹² „... a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics different from those of the rest of the population and sow, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language“. F. Capotorti, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, E/CN.4/Sub/2/384, United Nations, New York 1979, 96. Treba ukazati da su u literaturi česti pogrešni prevodi definicije prof. Kapotortija koji najčešće izostavljaju alternativnu vezu „ili“ pri navođenju karakteristika koje grupa ima i svode je na kumulativnu vezu „i“, tako da se stiče (pogrešan) utisak da je Kapotorti smatrao da jedna grupa, da bi bila manjina, mora da ima i etničke i jezičke i verske karakteristike različite od većinskog stanovništva – videti dalji tekst.

pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina.¹³ Deklaracija nije pravno obavezujući akt i ne sadrži određenje nacionalne manjine, ali u članu 1, stavu 1 predviđa da *države štite egzistenciju i nacionalni ili etnički, kulturni, verski i jezički identitet manjina na njihovim teritorijama i podstiču uslove za unapređenje tog identiteta*. Dakle, Deklaracija polazi od obaveze država da štite egzistenciju manjina, ali ide i dalje od toga predviđajući da države treba da stvaraju uslove za unapređenje tog identiteta. Pažljivijim sagledavanjem izloženih odredbi, ali i samog naziva pojedinih međunarodnih akata, može da se uoči da se u aktima usvojenim, ili pripremljenim pod okriljem UN koriste različiti pojmovi – Pakt govori o etničkim, verskim ili jezičkim manjinama, definicija prof. Kapotortija posvećena je pojmu „manjina“, dok Deklaracija dodaje i pojam nacionalne manjine. Prema Komentaru Radne grupe za manjine, uvođenje pojma „nacionalne manjine“ u Deklaraciju ne znači proširenje obima njene primene van grupa koje su već spomenute u Paktu, uz isticanje da je „*teško da bilo koja nacionalna manjina, kako god ona bila definisana, nije takođe i etnička ili jezička manjina*“.¹⁴ Primetno je međutim da takva identifikacija nije navedena i u pogledu religiozne manjine, iako se ističe da se „*ipak u pojedinim slučajevima religija i etnicitet podudaraju*“.¹⁵ Međutim, iako se u svim izloženim odredbama međunarodnih akata spominje religija kao jedno od obeležja koje manjinu razlikuje od većine stanovništva, pojedini autori, na osnovu analize prakse međunarodnih institucija pod okriljem UN, u pr-

¹³ Resolution adopted by the General Assembly 47/135. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992), <http://www.un-documents.net/a47r135.htm>.

¹⁴ The final text of the Commentary to the UN Declaration on Minorities by Mr. Asbjorn Eide, Chairperson-Rapporteur of the UN Working Group on Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 4 April 2005, par. 6, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement> (pristupljeno 18. 1.2018).

¹⁵ *Ibid.*, par. 43.

vom redu Komiteta za ljudska prava, stoje na stanovištu da su, i pored činjenice da su izričito priznate za jednu od tri kategorije manjina, religiozne manjine u velikoj meri isključene iz zaštite i razmatranja u okviru manjinskih prava i da se, u slučaju da se suočavaju sa diskriminacijom ili progonom, takve pojave često podvode pod slobodu savesti i veroispovesti, a ne i pod pitanja narušavanja manjinskih prava.¹⁶

Zarazliku od koncepta usvojenog pod okriljem UN, regionalni evropski instrumenti o manjinskim pravima sadrže samo koncept nacionalne manjine. Za sagledavanje međunarodnopravnog određenja nacionalne manjine od značaja su i rešenja koja sadrže dva međunarodna ugovora usvojena pod okriljem Saveta Evrope. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope,¹⁷ prvi međunarodni multilateralni ugovor koji je u celini posvećen zaštiti nacionalnih manjina, ne sadrži definiciju nacionalne manjine, ali u članu 3 garantuje pravo svakog pripadnika nacionalne manjine da slobodno bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom. U Mišljenju uz član 3 Okvirne konvencije ističe se da ta odredba prepušta svakom takvom licu da odluči da li želi ili ne da se podvede pod zaštitu koja proističe iz principa Okvirne konvencije, ali i da taj stav „*ne podrazumeva pravo pojedinca da jednostavno odluči da pripada nekoj manjini. Subjektivni izbor pojedinca neodvojivo je povezan sa objektivnim kriterijumima relevantnim za njegov identitet*“.¹⁸ U članu 1 Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima usvojene

¹⁶ N. Ghanea, “Are Religious Minorities Really Minorities”, *Oxford Journal of Law and Religion*, Vol. 1, 1/2012, 61, 62.

¹⁷ The Framework Convention for the Protection of National Minorities (1994). Konvencija je usvojena na sastanku Komiteta ministara Saveta Evrope održanom 10. novembra 1994. godine u Strazburu. Naša zemlja je ratifikovala ovu Konvenciju 1998. godine Zakonom o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori*, br. 6/98.

¹⁸ Council of Europe, Committee for the Protection of National Minorities (CAHMIN), Explanatory Report to the Framework Convention, H (1995) 010, par. 35.

pod okriljem Saveta Evrope 5. novembra 1992. godine¹⁹ sadržana je definicija pojma „regionalni ili manjinski jezici“ kojima se za potrebe Povelje označavaju jezici koji su „*tradicionalno u upotrebi na određenoj teritoriji jedne države od strane državljana te države koji čine brojčano manju grupu od ostatka stanovništva te države i koji su različiti od zvaničnog jezika te države, što ne uključuje dijalekte zvaničnog jezika te države ili jezike radnika migranata*“. Iz tog određenja sledi da manjinu čini grupa državljana države, brojčano manja od ostatka stanovništva, koja ima svoj jezik koji se tradicionalno upotrebljava.

Određeni bilateralni sporazumi o zaštiti nacionalnih manjina ne sadrže definiciju nacionalne manjine, ali, u skladu sa Okvirnom konvencijom, predviđaju da je pripadnost nacionalnoj manjini slobodan lični izbor pojedinca i da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo, kako pojedinačno, tako i u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, da slobodno izražavaju, čuvaju i razvijaju svoj etnički, kulturni, jezički i verski identitet.²⁰ Na sličnim se osnovama zasnivaju i pojedine preporuke i akti tzv. mekog prava. Predlog dodatnog protokola uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koji je Parlamentarna skupština SE uputila Komitetu ministara SE uz svoju Preporuku 1201 koja se odnosi na zaštitu nacionalnih manjina iz 1993. godine, a koji nikada nije usvojen, predviđa da izraz nacionalna manjina označava grupu lica u jednoj državi koja: a) prebivaju na teritoriji te države i njeni su državljeni, b) održavaju sa tom državom solidne i dugotrajne

¹⁹ European Charter for Regional or Minority Languages (1992). Ovaj akt ratifikovan je Zakonom ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, *Sl. list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 18/2005.

²⁰ Npr. Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i Crnoj Gori i srpske nacionalne manjine koja živi u Republici Mađarskoj, *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 14/2004 i Sporazum između Savezne vlade SR Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina, *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 14/2004.

veze; v) pokazuju specifične etničke, kulturne, verske ili jezičke karakteristike; g) zastupljena su u dovoljnom broju, pri čemu su malobrojnija od ostalog stanovništva te države i d) podstaknuta su željom da zajedno očuvaju ono što čini njihov zajednički identitet, posebno njihovu kulturu, tradiciju, veru, ili jezik. Instrument Centralnoevropske inicijative za zaštitu manjina iz 1994. godine iako nije pravno obavezujući akt, sadrži definiciju nacionalne manjine pod kojom se, za potrebe tog Instrumenta, „*označava grupa koja je po broju manja od ostalog dela stanovništva neke države, čiji pripadnici, iako državljeni te države, imaju etničke, verske ili jezičke osobine različite od onih ostalog dela stanovništva i koji se rukovode svojom željom da zaštite sopstvenu kulturu, tradicije, veru i jezik*“.²¹ Prema Međunarodnim preporukama za sprovodenje popisa oko 2010. etnicitet se zasniva na zajedničkom razumevanju istorije i porekla etničke grupe ili zajednice, kao i na naročitim kulturnim karakteristikama – jeziku i/ili religiji i/ili specifičnim običajima i načinima života.²²

Da li se na osnovu izloženih odredbi i predloženih određenja, bez postojanja međunarodnopravno obavezujuće definicije, mogu odrediti izvesni kriterijumi koji mogu da posluže za utvrđivanje postojanja nacionalne manjine i da li su države isključivi nosioci prava na utvrđivanje postojanja nacionalne manjine? U sveobuhvatnim savremenim studijama u domaćoj pravnoj nauci koje ne razmatraju samo međunarodnopravno gledište, već u obzir uzimaju i različite političko-teorijske pristupe, ističe se da je nemoguće računati sa jednom konciznom opšteprihvatljivom definicijom nacije i nacionalne manjine i

²¹ CEI Instrument for the protection of minority rights, CEI – Executive Secretariat, Trieste 2001, <http://www.cei.int/sites/default/files/attachments/docs/Intercultural%20Cooperation%20including%20Minorities/CEI%20Instrument%20for%20the%20protection%20of%20minority%20rights.doc>.

²² Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, UNECE/Eurostat, 2006, 95, par. 419.

da se treba zadržati na okvirnim definicijama, od koji posebnu pažnju zavređuju one koje kulturu stavljuju u središte određenja svake nacije (kako Renan ističe „zajedničko posedovanje bogatog zaveštanja prošlosti“ i „aktuelna saglasnost, volja da se vrednuje nasleđe koje je zajednički primljeno“), uz uzimanje u obzir dodatnih, objektivnih kriterijuma identifikovanja, od kojih jezik ima poseban značaj.²³ U teoriji međunarodnog javnog prava, relevantnim akademskim komentarima i praksi nadležnih međunarodnih organa, ističe se da se na osnovu pregleda može doći do nekoliko bitnih elemenata pojma nacionalne manjine u koje se svrstavaju državljanstvo, odnosno isključivanje izbeglica i radnika migranata iz pojma nacionalne manjine,²⁴ sagledavanje postojanja zajednice u okviru i spram države, a ne u okviru užih političko-teritorijalnih jedinica,²⁵ nedominantan položaj i dovoljna brojnost jer je nerealno očekivati da se posebna prava priznaju onim grupama čiji ideo u ukupnom broju stanovništva nije dovoljno reprezentativan.²⁶ Uz izložene kriterijume, treba dodati i dugotrajnu, tradicionalnu, nastanjenost, što ne mora uvek

²³ M. Jovanović, *Kolektivna prava u multikulturalnim zajednicama*, Službeni glasnik, Beograd 2004, 49.

²⁴ Primetno sužavanje pripadništva nacionalnoj manjini na lica sa državljanstvom koje je, za razliku od Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Opštег komentara br. 23 Komiteta za ljudska prava UN, sadržano u pojedinim aktima usvojenim na evropskom kontinentu bilo je od strane pojedinih autora prihvaćeno „sa izvesnom dozom zabrinutosti“, M.N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, 343 sa pozivom na R. Higgins, „Minority Rights Discrepancies and Divergencies Between the International Covenant and the Council of Europe System“, in: *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, The Hague 1994.

²⁵ U slučaju *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada* Komitet za ljudska prava UN je stao na stanovište da se pripadnici većinske anglofonske zajednice u Kanadi ne mogu smatrati manjinom čak ni u slučaju kada su manjina u jednoj provinciji (Kvebek), jer „manjine... su manjine u okviru države, a ne manjine u okviru bilo koje provincije...“ Report of the Human Right Committee, Part II, UN Doc.A/48/40 (1 November 1993), par. 11.2.

²⁶ B. Janković, Z. Radivojević, *Međunarodno javno pravo*, Niš 2005, 244; V. Dimitrijević, O. Račić, V. Đerić, T. Papić, V. Petrović, S. Obradović, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beograd 2005, 174.

da bude podvedeno pod kriterijum državljanstva. Ispunjavanje izloženih kriterijuma jeste nužno, ali nije od suštinskog značaja za postojanje manjine. Iz svih navedenih odredbi i predloženih definicija proističe da se manjine razlikuju od većine prema svom poreklu, jeziku, veri, kulturi, tradiciji, tako da se postavlja pitanje odnosa između više navedenih osnova različitosti i utvrđivanje postojanja osnova različitosti i ispunjenosti ostalih kriterijuma od značaja za postojanje nacionalne manjine.

U ponuđenim definicijama, ili odredbama, nacionalna manjina je određena uz pomoć objektivnih i subjektivnih uslova. Zapravo, kako se to s pravom zapaža u relevantnim naučnim studijama, konceptualizacija „manjine“ zasnovana je na odgovarajućoj kombinaciji subjektivnih i objektivnih komponenti.²⁷ U tom smislu, subjektivni i objektivni uslovi, odnosno komponente identiteta nacionalne manjine, *mora da budu kumulativno ispunjeni* da bi se jedna grupa državljana smatrala nacionalnom manjinom.

U izloženim određenjima nacionalne manjine posebnu pažnju zavređuje deo koji predviđa da je nacionalna manjina grupa državljana čiji se *pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj identitet, odnosno iskazuju, makar i implicitno, osećaj solidarnosti koji je usmeren na očuvanje svoje kulture, tradicije, vere i jezika, ili se rukovode svojom željom da zaštite sopstvenu kulturu, tradicije, veru i jezik*. Izloženi subjektivni uslov postojanja nacionalne manjine treba tumačiti tako da se neka grupa državljana, iako poseduje obeležja po kojima se razlikuje od većine stanovništva, ne može smatrati nacionalnom manjinom ukoliko se njeni pripadnici ne odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju. Takvo shvatanje proističe i iz individualne slobode izražavanja nacionalnog identiteta i slobode misli, savesti i veroispovesti koja je garantovana u

²⁷ G. Pentassuglia, *Minorities in International Law*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002, 68.

nizu međunarodnih ugovora o ljudskim pravima i u ustavima demokratskih država.²⁸

Objektivni kriterijumi postojanja nacionalne manjine, *sastoje se od nekoliko alternativno postavljenih uslova* koji u ponuđenim definicijama, odnosno odredbama nisu ujednačeno postavljeni i u njih, osim etničkog porekla, jezika, vere, tradicije, ***neizostavno prema svim navedenim instrumentima i ponuđenim definicijama spada kultura.*** Alternativno predviđanje objektivnih kriterijuma znači da ispunjavanje *svih* objektivnih kriterijuma, nije nužno za postojanje određene nacionalne manjine,²⁹ baš kao što ni svaki od kriterijuma, sam po sebi, odnosno sam za sebe, ne mora da bude dovoljan za postojanje nacionalne manjine. U komentaru člana 5 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina SE jasno se ističe da nacionalnu manjinu ne čini svaka od različitosti navedenih u tom članu Konvencije (vera, jezik, tradicija i kulturno nasleđe).³⁰ Drugim rečima, da bi jedna grupa državljana bila nacionalna manjina ne znači nužno i da se od većinskog stanovništva, ali i od drugih nacionalnih manjina, mora razlikovati i prema jeziku, i prema veri, i prema tradiciji, i prema kulturi, i prema objektivnom etničkom poreklu, itd. Dakle, to što je jedna grupa državljana posebna nacionalna manjina ne znači nužno i da se od većinskog stanovništva, ali i od drugih nacionalnih manjina, razlikuje prema svim objektivnim kriterijumima. Upravo zbog

²⁸ V. Đurić, „Problemi pravnog određivanja nacionalne manjine i ostvarivanja manjinskih prava – primer bunjevačke nacionalne manjine u Republici Srbiji“, u: *Zbornik radova sa simpozijuma "O Bunjevcima" - Subotica 7-9.12.2006* (ur. D. Čamprag, S. Kujundžić-Ostojić), Nacionalni savet bunjevačke nacionalne manjine i SANU, Subotica - Novi Sad 2007, 167-186.

²⁹ U relevantnim akademskim komentarima člana 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ističe se da elementi identiteta mogu da budu etničko poreklo, ili religija, ili jezik, ili sva tri. P. Thornberry, 20, 21.

³⁰ G. Gilbert, “Article 5”, in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 155.

toga, čini se da i objektivni kriterijumi postojanja nacionalne manjine mogu da budu sagleđani u kontekstu subjektivnog osećanja njenih pripadnika. Štaviše, neke od tih kriterijuma, iako su *prima facie* objektivni, teško je objektivno utvrditi, a da to ne bude nametanje određene samobitnosti od strane autoriteta koji potiču iz korpusa izvan nacionalne manjine. Razume se da samoidentifikaciju grupe ne treba apsolutizovati, jer logičnu konsekvencu apsolutizovanja prava na samoidentifikaciju može da predstavlja zloupotreba prava, ali se nameće pitanje koji subjekti treba da cene postojanje objektivnih kriterijuma postojanja nacionalne manjine, a da pri tom ne nameću određene samobitnosti licima kojih se to pitanje tiče. U savremenom međunarodnom javnom pravu i praksi međunarodnih odnosa, kao i u pojedinim uporednim zakonskim rešenjima, jasno je da države, u pojedinim slučajevima, samostalno negiraju postojanje manjina, ili određuju postojanje pojedinih manjina posredstvom njihovog taksativnog navođenja ili vodenja posebnih ustavnih i upravnih postupaka priznanja, ili samostalno negiraju postojanje pojedinih alternativno postavljenih objektivnih kriterijuma za njihovo postojanje.³¹ Ipak, čini se da države nisu jedini i suvereni arbitri u pitanjima nacionalne samobitnosti, naročito u slučajevima kada pojedine grupe njihovih državljana imaju subjektivni osećaj da se od većinskog stanovništva razlikuju prema kriterijumima koji su od značaja za postojanje nacionalne manjine. Drugim rečima, treba stati na stanovište da *države ne smeju da negiraju i da treba da prihvate samobitnost nacionalnih manjina u slučaju da pripadnici pojedinih grupa koji su njihovi državljeni imaju subjektivni osećaj nacionalne samobitnosti čije se postojanje ne može unapred, u dobro veri, na osnovu objektivnih pokazatelja i za sve alternativno*

³¹ Primera radi, videti deklaraciju Francuske uz član 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima ili odredbe Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima koje prepuštaju državama da suvereno odluče na koje će se manjinske jezike odnositi mere koje su preuzele iz Povelje.

postavljene objektivne kriterijume identifikacije, isključiti od strane zainteresovane države i nadležnih međunarodnih organa, u slučaju da im se obrate zainteresovani pripadnici grupe.³²

Na osnovu svih izloženih rešenja, ponuđenih definicija i shvatanja, jasno je da u određivanju pojma nacionalne manjine kultura ima „specifičnu težinu“ i nešto izraženiji značaj u odnosu na ostale objektivne kriterijume postojanja nacionalne manjine, ali da samobitnost manjinske kulture nije nužan uslov za njeno postojanje. Sa druge strane, imajući u vidu da objektivni kriterijumi postojanja nacionalne manjine mogu da budu sagledani u kontekstu subjektivnog osećanja njenih pripadnika, jasno je da je postojanje posebne manjinske kulture od svih objektivnih kriterijuma najprijemčivije za (samo)određenje od strane pripadnika određene grupe koji se smatraju nacionalnom manjinom.

1.2. Manjinska prava i kulturna prava

Slično kao i kulturna prava, i manjinska prava izazivaju značajne kontroverze u pogledu njihovog titulara, odnosno da li se u tom kontekstu mogu okarakterisati kao individualna i/ili kolektivna.³³ Štaviše, polazeći od antropoloških određenja pojma kulture i značaja koji kultura ima u (samo)određenju nacionalnih manjina, odnos između manjinskih i kulturnih prava neretko se izražava kroz određivanje manjinskih prava kao „kulturnih“. Karakterizacija manjinskih prava kao kulturnih naglašava zaštitu i razvoj manjinskih kultura kao razlog zaštite tih prava. Kulturna prava se u međunarodnom pravu, kao što je istaknuto, uobičajeno shvataju i određuju iz perspektive

³² V. Đurić (2007), *passim*.

³³ Pregled shvatanja o prirodi manjinskih prava u B. Krivokapić, *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, knjiga I*, Beograd, 2004, 298-319. Ovaj autor zaključuje da su izvesna prava iz kataloga manjinskih prava, bez obzira na to kako su kvalifikovana u međunarodnom pravu ili u unutrašnjem pravu neke zemlje, sama po sebi kolektivna.

univerzalnih ljudskih prava. U tom smislu, pravo da se učestvuje u kulturnom životu zajednice postavlja šira pitanja u teoriji i praksi ljudskih prava koja ne adresiraju specifično kompleksnost manjinskog pitanja, iako su od opšteg značaja i za pripadnike manjina. Konsekventno, identifikacija manjinskih prava kroz kategoriju kulturnih prava može se ispostaviti kao pogrešna.³⁴

Sa druge strane, nesumnjivo je da u okviru manjinskih prava postoje ona koja su po svojoj sadržini kulturna. Pri teorijskom definisanju kataloga manjinskih prava koji, zbog stalnih promena u toj oblasti, kao i zbog činjenice da različiti pravni akti predviđaju različita manjinska prava, može biti samo okvirnog karaktera, neizostavno se ukazuje da u njega, osim prava na opstanak, prava na identitet, prava na jednakost i nediskriminaciju, prava na upotrebu maternjeg jezika, posebnih prava u domenu školstva, prava na delotvorno učešće u životu zajednice, prava na međunarodne kontakte i saradnju, prava na efikasnu zaštitu zajamčenih prava, spada još i *pravo na negovanje sopstvene kulture i tradicije*.³⁵

Pravo na negovanje sopstvene kulture i tradicije, uz pravo na opstanak i identitet, predstavlja jedno od najopštijih prava pod koja bi se mogla podvesti mnoga druga manjinska prava, pa i pravo na upotrebu maternjeg jezika, na školovanje na tom jeziku, na javno obaveštavanje na tom jeziku, itd.³⁶ U nizu prava koja čine sadržinu prava na negovanje sopstvene kulture i tradicije posebno se ističu:

- pravo na izražavanje i razvoj sopstvene kulture na različite načine;
- pravo na sopstvenu izdavačku delatnost, pozorišta, radio i TV programe i druge oblike umetnosti manjine, odnosno na jeziku manjine;

³⁴ G. Pentassuglia, 51.

³⁵ B. Krivokapić, 275.

³⁶ *Ibid.*, 291.

- pravo na upotrebu nacionalnih simbola i njihovo isticanje na javnim mestima;
- pravo na praznovanje praznika nacionalne manjine, itd.³⁷

Pravo na negovanje sopstvene kulture i tradicije, zajedno sa konkretnim pravima koji su njegov sastavni deo, predstavlja, uz pravo na opstanak, *srž manjinske zaštite* (pov. autori).³⁸ Budući da je pravo na negovanje sopstvene kulture srž manjinske zaštite, ono je nerazdvojni deo svakog međunarodnopravnog akta iz oblasti manjinske zaštite. U tom smislu, u odeljcima koji slede razmotriće se na koji način najznačajniji međunarodni akti, kako oni iz oblasti zaštite nacionalnih manjina, tako i oni koji su posvećeni kulturi, određuju sadržinu ovog prava i kakvo mesto u takvom uređivanju imaju kulturne aktivnosti, kao poseban i veoma značajan vid negovanja i razvijanja manjinskih kultura.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, 292.

II MEĐUNARODNOPRAVNI OKVIR KULTURNE DELATNOSTI NACIONALNIH MANJINA

Niz međunarodnih akata, ugovora i akata tzv. mekog prava, kako onih iz oblasti zaštite nacionalnih manjina, tako i onih koji su posvećeni kulturi uopšte, regulišu pitanja kulture i kulturnih aktivnosti nacionalnih manjina. Budući da su takvi akti usvajani na različitim nivoima i u različito vreme, jasno je da razmatranje međunarodnopravnog okvira kulturnih prava, njihove sadržine i obaveza država, i, u okviru toga, kulturnih delatnosti nacionalnih manjina, treba da bude izvršeno u sklopu podele takvih akata na one koji su usvojeni na univerzalnom, regionalnom i bilateralnom planu.

2.1. Univerzalni ugovori i meko pravo

Univerzalni ugovori u oblasti ljudskih prava i kulture su ugovori usvojeni pod okriljem OUN, odnosno Uneska. No, osim međunarodnih ugovora koji sadrže odredbe kojima se regulišu kulturna prava i, u okviru toga, kulturna delatnosti nacionalnih manjina, od značaja za razumevanje čitave problematike su i akti tzv. mekog prava koji u, strogom smislu reči, ne nameću pravne, već prevashodno političke obaveze državama, a koji su od velikog značaja, kako za razumevanje međunarodnopravnih obaveza prihvaćenih pristupanjem univerzalnim ugovorima, tako i za kreiranje relevantnih politika u pojedinim državama. Budući da je prva odredba o zaštiti manjina koja ima univerzalnu primenu sadržana u Međunarodnom paktu o građanski i političkim pravima, razmatranje valja započeti upravo njenom analizom.

2.1.1. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

Kao što je istaknuto, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. u članu 27 predviđa da *u državama u kojima postoje etničke, verske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišena prava da imaju, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, svoj sopstveni kulturni život, da ispovedaju svoju sopstvenu veroispovest i obavljaju verske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik*. Izložena odredba Pakta, osim već razmotrenih pitanja u vezi s određivanjem pojma nacionalne manjine, nameće i značajna pitanja u vezi s karakterom obaveza država, kao i u vezi sa sadržajem zajamčenih prava, naročito onih koja se odnose na sopstveni kulturni život lica koja pripadaju manjinama, a koja ona imaju u zajednici sa drugim članovima svoje grupe.

Jezičko tumačenje izložene odredbe Pakta upućuje na svojevrsno negativno određenje prava lica koja pripadaju manjinama i korelativnih obaveza država, naročito posredstvom određenja da takva lica „*ne mogu biti lišena prava*“. Međutim, takvo tumačenje je prilično usko. Još je specijalni izvestilac Kapotorti isticao da zaštita manjina, *čak* iako je takva odredba sadržana u Paktu o građanskim i političkim pravima, podseća na ekonomski i socijalni prava koja zahtevaju od države da deluje proaktivno u korist imalaca prava i kategorički je osuđivao asimilatorske politike naglašavajući *odgovornost država za podsticanje i pomoć kulturnom razvoju manjina* (podv. autori).³⁹ Opšti komentar Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija broj 23(50) povodom člana 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima podržava izloženo gledište, jer jasno ističe da „mada je član 27 izražen negativnim odrednicama, on, bez obzira na to, zaista uspostavlja postojanje ovog „prava“ i nalaže da se ono ne može uskratiti“, te da je „u skladu s tim, država članica u obavezi da obezbedi da će postojanje i uživanje tog prava

³⁹ F. Capotorti, *op. cit.*

biti zaštićeno od bilo kakvog lišavanja ili kršenja“. U skladu s tim, prema Komentaru, potrebne su pozitivne mere od strane država članica koje „mogu biti nužne da bi se zaštitio identitet manjine i prava njenih članova da uživaju i razvijaju kulturu (...) u zajednici sa ostalim članovima grupe“, te da zaštita tih prava „nameće specifične obaveze državama članicama“ i da „ima za cilj da osigura opstanak i trajan razvoj kulturnog (...) identiteta određene manjine obogaćujući na taj način čitavo društvo“.⁴⁰

Izložena odredba Pakta ne određuje sadržinu prava na „sopstveni kulturni život“ koje individualno i u zajednici sa ostalim članovima grupe uživaju lica koja pripadaju manjinama. Specijalni izvestilac Capotorti predložio je da pojам „kultura“ treba da bude široko tumačen da bi uključio *običaje, moral, tradiciju, rituale, vrsta stanovanja, navike u ishrani, kao i umetnost, muziku, kulturne organizacije, književnost i obrazovanje* (podv. autori).⁴¹ Na sličnom stanovištu je i Opšti komentar Komiteta za ljudska prava Ujedinjenih nacija broj 23(50) u kome Komitet izričito navodi da „smatra da se kultura manifestuje na mnogo načina, uključujući tu i osobeni način života koji može biti povezan s načinom upotrebe zemlje i ostalih resursa...“, kao i „takve tradicionalne aktivnosti, kao što su lov i ribolov, kao i pravo da se živi u rezervatima zaštićenim zakonom“, a što može da zahteva „pozitivne mere zaštite i mere da se osigura delotvorno učešće članova manjinske zajednice u svim odlukama koje ih pogađaju“.

⁴⁰ UN Human Rights Committee (HRC), *ICCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, <http://www.refworld.org/docid/453883fc0.html> (pristupljeno 28.3.2017).

⁴¹ F. Capotorti, *op. cit.*

2.1.2. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima predviđa u članu 15 da države ugovornice Pakta priznaju svakome pravo: a) da učestvuje u kulturnom životu, b) da uživa blagodeti naučnog napretka i njegove primene, c) da se koristi zaštitom moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz bilo kog naučnog, književnog ili umetničkog proizvoda čiji je tvorac. Prema stavu 2 istog člana, mere koje će države ugovornice Pakta preduzeti u cilju obezbeđenja punog vršenja ovog prava moraju obuhvatati one koje su neophodne da bi se obezbedilo očuvanje, razvoj i širenje nauke i kulture, dok je stavom 3 propisano da se države ugovornice obavezuju da poštuju slobodu koja je neophodna za naučno istraživanje i stvaralačku delatnost. Stav 4 predviđa da države ugovornice priznaju blagodeti koje treba da proizidu iz pomaganja i razvoja međunarodnih veza i saradnje u oblasti nauke i kulture.

Jasno je uočljivo da u izloženom članu Pakta nema pomena manjina, niti pojmove koji bi se izričito odnosili na pravo na učestvovanje u manjinskom kulturnom životu i/ili očuvanje i razvitak manjinske kulture i kulturnog identiteta. Unesko je u vreme nastanka Pakta pripremio preliminarni nacrt člana 15 koji se prvenstveno odnosio na očuvanje i razvoj materijalnog kulturnog nasleđa i koji je, između ostalog, predviđao da države imaju obavezu da „podstaknu slobodan kulturni razvoj rasnih i jezičkih manjina“, kao i pravo lica da učestvuju u kulturnom životu zajednica kojima pripadaju, što bi u velikoj meri odgovaralo rešenju sadržanom u članu 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.⁴² Budući da takvi predlozi nisu uvršteni u konačni tekst Pakta, jasno je da je u fokusu međunarodne zajednice isprva bila „nacionalna“ kulturna zajednica. Razvoj koji je usledio postepeno je pomerio

⁴² UN Doc.E/CN.4/541.

naglasak ka Uneskovom originalnom tumačenju. Revidirane smernice za izveštavanje država članica o njihovoj primeni Pakta usvojene 1991. godine (Revidirane smernice), upućuju na „pravo svakog lica da učestvuje u kulturnom životu koji ono smatra relevantnim i da manifestuje svoju sopstvenu kulturu”, dok se od država članica zahteva da u svojim izveštajima o primeni Pakta, između ostalog, pruže i informacije o „kulturnom nasleđu nacionalnih etničkih grupa i manjina...“.⁴³ Komitet UN za ekonomski, socijalni i kulturni prava koji prati sprovođenje Pakta i razmatra izveštaje država članica stoji na stanovištu da izloženi član Pakta predstavlja garantiju slobode manjina da praktikuju i promovišu svest o svojim kulturama.⁴⁴ Istovetno kao i u slučaju Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, obaveze država članica Pakta o ekonomski, socijalnim i kulturnim pravima smatraju se pozitivnim, odnosno smatra se da države ugovornice imaju obavezu da preduzmu korake da progresivno postignu potpunu realizaciju priznatih prava.⁴⁵

U pogledu samog sadržaja prava predviđenih članom 15 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i određenja pojma „kulture“ Unesco i Komitet UN za ekonomski, socijalni i kulturni prava prihvataju široku koncepciju. Naime, Uneskov pripremni dokumenti za član 15 Pakta usvaja „folklornu umetnost, folklor i narodnu tradiciju u književnosti, religiju, mitologiju, filozofiju, arhitekturu i vizuelne

⁴³ Revised Guidelines regarding the Form and Contents of Reports to be submitted by State Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc.E/C.12/1991/1.

⁴⁴ Committee on economic, social and cultural rights, Report on the sixth session (UN Doc.E/1992/23) i Committee on economic, social and cultural rights, Report on the fourteenth and fifteenth session UN Doc.E/1997/22).

⁴⁵ R. O’Keefe, „The ‘Right to Take Part in Cultural Life’ under Article 15 of the ICESCR“, *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 47, 4/1998, 905; P. Alston, G. Quinn, „The Nature and Scope of States Parties’ Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights“, *Human Rights Quarterly*, 9/1987, 185.

umetnosti, muziku i ples, dramu, zanate i slično“⁴⁶ dok Komitet, iako u Revidiranim smernicama ne daje definiciju kulture, stoji na stanovištu da kultura uključuje individualnu i kolektivnu dimenziju i prihvata da ona „odražava ... način života i razmišljanja zajednice“⁴⁷.

2.1.3. Konvencija o zaštiti i promovisanju raznolikosti kulturnih izraza

Kao što je istaknuto, u razvitku međunarodnopravne regulative u vezi s kulturnim pravima u fokusu međunarodne zajednice isprva je bila „nacionalna“ kulturna zajednica, iako su rešenja koja su sadržana u prvim instrumentima bila tumačena i u kontekstu kulturnih prava nacionalnih manjina. Tokom vremena, fokus se pomerio ka problematiki kulturne raznolikosti, što je od velikog značaja i za ostvarivanje i zaštitu manjinskih kulturnih prava. U tom smislu, najznačajniji iskorak predstavlja Konvencija o zaštiti i promovisanju raznolikosti kulturnih izraza koja je usvojena 2005. godine na 33. Generalnom zasedanju Organizacije ujedinjenih nacija za kulturu, nauku i obrazovanje (Unesko) 20. oktobra 2005. godine, a stupila na snagu 2007. godine. Konvencija je međunarodnopravni instrument usvojen u cilju zaštite, promocije i unapređenja raznolikosti kulturnih izraza, odnosno kreativnosti i umetničkog stvaralaštva. Konvencija je posvećena negovanju, podsticaju i stvaranju socijalnih uslova koji omogućavaju različite kreativne i umetničke izraze. Poseban cilj tog akta je podrška saradnji i razmeni među zemljama različitih kulturnih i društvenih konteksta, kao i razvoj ekonomskih aspekata umetnosti i stvaralaštva koji mogu dovesti do unapređenja

⁴⁶ UNESCO's preparatory documents for Article 15 ICESCR, UNESCO Doc.CUA/42.

⁴⁷ General Discussion on the Right to Take Part in Cultural Life as recognised in Article 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/1993/22.

kulture. U kontekstu sagledavanja manjinskih kulturnih prava i pravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina Konvencija sadrži niz značajnih rešenja. Najpre, jedno od načela na kojima Konvencija počiva je i načelo jednakog dostojanstva i poštovanja svih kultura koje podrazumeva da zaštita i unapređenje raznolikosti kulturnih izraza prepostavljaju priznavanje jednakog dostojanstva i poštovanja svih kultura, uključujući i one koje pripadaju manjinama i autohtonim narodima.

Osim izloženog, načelnog značaja za problematiku manjinske kulture, Konvencija sadrži i pravno određenje niza značajnih pojmoveva. Tako se, u članu 4, za potrebe Konvencije, definiše pojam „kulturna raznolikost“ pod kojim se podrazumeva „mnoštvo načina na koje kulture grupa i društva nalaze svoj izraz“, pri čemu se „ovi izrazi (...) prenose unutar i između grupa i društava“. Konvencija ističe da se „kulturna raznolikost manifestuje ne samo kroz različite načine kojima se kulturno nasleđe čovečanstva izražava, uvećava i prenosi kao raznolikost kulturnih izraza, već i kroz različite načine umetničkog stvaralaštva, produkcije, difuzije i distribucije i uživanja u kulturnim izrazima, bez obzira na korišćena sredstva i tehnologije“. Istim članom određeno je da se pojam „kulturni sadržaj“ odnosi na simbolično značenje, umetničku dimenziju i kulturne vrednosti koje proizlaze iz ili izražavaju kulturne identitete, dok su „kulturni izrazi“ „...oni izrazi koji su rezultat kreativnosti pojedinaca, grupa i društava i koji imaju kulturni sadržaj“. U kontekstu analize pravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina posebno je važno ukazati da Konvencija u istom članu određuje „kulturne delatnosti, dobra i usluge“ kao „one delatnosti, dobra i usluge koje, onda kada se smatra da imaju određeni kvalitet, upotrebu ili svrhu, sadrže ili prenose kulturne izraze, bez obzira na komercijalnu vrednost koju mogu da imaju“, pri čemu „kulturne delatnosti mogu da budu same po sebi cilj, ili mogu da doprinose produkciji kulturnih dobara i usluga“. U teorijskim komentarima izloženih odredbi ukazuje se da je definicija „kulturne raznolikosti“ pre opis problema nego što

je stvarno određenje i da se u tekstu Konvencije pojам „kulturni izrazi“ koristi tamo gde se pojам „kulturna raznolikost“ jedva i pominje,⁴⁸ što može da upućuje na veoma različita tumačenja od strane država članica.

Bilo kako bilo, Konvencija sadrži i niz rešenja o pravima i obavezama ugovornih strana koje su od značaja i za ostvarivanje manjinskih kulturnih prava, a samim tim i za kulturnu delatnost nacionalnih manjina. Najpre, Konvencija u članu 6 propisuje da u okviru svojih kulturnih politika i mera uzimaju u obzir sopstvene potrebe i specifične okolnosti, svaka strana potpisnica može da usvoji mere namenjene zaštiti i unapređenju raznolikosti kulturnih izraza na svojoj teritoriji, pri čemu te mere mogu da obuhvate sledeće: (a) regulatorne mere čiji je cilj zaštita i unapređenje raznolikosti kulturnih izraza; (b) mere koje, na prikladan način, pružaju mogućnost domaćim kulturnim delatnostima, dobrima i uslugama, među svima onima koje postoje na državnoj teritoriji, za stvaranje, produkciju, difuziju, distribuciju i uživanje u njima, uključujući i odredbe koje se odnose na jezik koji se koristi za takve delatnosti, dobra i usluge; (v) mere čiji je cilj da obezbede efektivan pristup sredstvima produkcije, difuzije i distribucije kulturnih delatnosti, dobara i usluga nezavisnim domaćim kulturnim industrijama i aktivnostima civilnog društva; (g) mere čiji je cilj obezbeđivanje javnog finansiranja; (d) mere čiji je cilj da podstaknu neprofitne organizacije, javne i privatne institucije, umetnike i pripadnike drugih profesija na polju kulture, da razvijaju i unapređuju slobodnu razmenu i protok ideja i kulturnih izraza, kao i kulturnih delatnosti, dobara i usluga, i da stimulišu stvaralački i preduzetnički duh u svojim aktivnostima; (đ) mere čiji je cilj da uspostave i podrže, na prikladan način, institucije od javnog značaja; (e) mere čiji je cilj da podstaknu i podrže umetnike, kao i sve učesnike u procesu stvaranja kulturnih izraza;

⁴⁸ D. Kugelmann, „The Protection of Minorities and Indigenous Peoples Respecting Cultural Diversity“, in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (ed. A. Bogdandy, R. Wolfram), Vol. 11, 2007, 241.

(ž) mere čiji je cilj da podstiču raznolikost medija, uključujući tu i raznolikost unutar javnog radiodifuznog servisa. Konvencija u članu određuje mere za unapređenje kulturnih izraza propisujući da će strane potpisnice ulagati napore da na svojoj teritoriji stvore okruženje koje podstiče pojedince i društvene grupe na stvaranje, produkciju, difuziju i distribuciju, te da imaju pristup sopstvenim kulturnim izrazima, posvećujući dužnu pažnju posebnim okolnostima i potrebama žena i različitih društvenih grupa, uključujući tu i osobe koje pripadaju manjinama, kao i autohtone narode, kao i da imaju pristup raznolikim kulturnim izrazima sa svoje teritorije, kao i teritorija drugih zemalja. Od država koje su odabrane za uporedni prikaz u ovoj studiji, strane ugovornice ove Konvencije su Mađarska, Hrvatska i Srbija. Takođe, strana ugovornica je i EU.

2.1.4. Meko pravo

Kao što je istaknuto, akti tzv. mekog prava, u strogom smislu reči, ne nameću pravne, već prevashodno političke obaveze državama, ali su od velikog značaja, kako za razumevanje međunarodnopravnih obaveza prihvaćenih pristupanjem univerzalnim ugovorima, tako i za kreiranje relevantnih politika u pojedinim državama. Budući da je broj takvih instrumenata, kako u vezi s zaštitom nacionalnih manjina, tako i u oblasti kulture, izuzetno veliki, pažnju valja usmeriti samo na najvažnije akte mekog prava.

Univerzalni akt mekog prava koji u najvećoj meri ima uticaj na pitanja zaštite nacionalnih manjina je Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina koju je Generalna skupština usvojila 1992. godine. Deklaracija je, kako se to navodi u njenoj Preambuli, inspirisana odredbama čl. 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, ali, po svojoj sadržini, nesumnjivo nadmašuje odredbe

Pakta na koje se poziva. To je uočljivo i za rešenja koja se odnose na kulturu. Najpre, Deklaracija u čl. 1. navodi da države štite egzistenciju i kulturni (u tekstu se još navodi i nacionalni ili etnički, verski i jezički) identitet manjina i podstiču uslove za unapređenje tog identiteta. Stavom 2 istog člana predviđeno je da države usvajaju odgovarajuće zakonodavne i druge mere kako bi postigle taj cilj. U Komentaru tog člana Deklaracije ističe se da unapređenje identiteta manjina zahteva specijalne mere za olakšanje održavanja, reproducovanja i daljeg razvijanja njihove kulture i da kulture nisu statičke, tako da manjinama treba dati priliku da razviju svoju vlastitu kulturu u kontekstu jednog tekućeg procesa, pri čemu taj proces treba da bude interakcija između pripadnika samih manjina, između manjine i države, te između manjine i šireg društva.⁴⁹ U kontekstu odredbe st. 2 prema kojoj države usvajaju odgovarajuće mere, u relevantnim komentarima se ističe da je neophodno da država konsultuje manjine o tome šta bi činilo odgovarajuće mere.⁵⁰ „Podsticanje uslova“ u kontekstu kulturnog identiteta, po pojedinim komentarima Deklaracije, zahteva uklanjanje pravnih prepreka kulturnom razvitku, olakšavanje takvog razvitka, uključujući i povećanje neophodnih institucija koje podupiru cvetanje kulture, poštovanje povezanosti s tradicionalnim teritorijama koje su u vezi s kulturom i religijom i naposletku, ali ne i najmanje važno, da iz uslova kojima se unapređuje kulturni identitet manjina ne mogu da budu isključeni i državni izvori sredstava.⁵¹ Prema čl. 2 Deklaracije, pripadnici manjina imaju pravo na svoju kulturu (st. 1), pravo da efikasno učestvuju u kulturnom životu (st. 2), kao i pravo da efikasno učestvuju u donošenju odluka na nacionalnom

⁴⁹ The final text of the Commentary to the UN Declaration on Minorities by Mr. Asbjorn Eide, Chairperson-Rapporteur of the UN Working Group on Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 4 April 2005, par. 29, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement> (pristupljeno 18.1.2018).

⁵⁰ *Ibid.*, par. 30.

⁵¹ P. Thornberry, 41.

i, gde je potrebno, regionalnom nivou u vezi sa manjinom kojoj pripadaju ili oblastima u kojima žive, na način koji je u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Za pitanja kulture i kulturne delatnosti manjina posebno je važna odredba čl. 4, st. 2 Deklaracije prema kojoj države preduzimaju mere za stvaranje povoljnih uslova za omogućavanje pripadnicima manjina da izražavaju svoje karakteristike i razvijaju svoju kulturu (u Deklaraciji se još navode i jezik, vera, tradicije i običaji), osim u slučajevima gde je konkretna praksa u suprotnosti s nacionalnim zakonodavstvom i u suprotnosti s međunarodnim standardima. U komentarima te odredbe navodi se da stvaranje povoljnih uslova zahteva od države preduzimanje aktivnih mera čija priroda zavisi od stanja manjine o kojoj je reč, pri čemu je kod donošenja takvih mera potrebno da se država rukovodi kako namerom da individualnim pripadnicima manjina omogući da izraze tradicionalne karakteristike grupe, tako i namerom da oni u zajednici s drugim pripadnicima grupe razvijaju svoju kulturu, a što sve može zahtevati finansijske resurse od države, jer država, na isti način na koji obezbeđuje finansijska sredstva za razvoj kulture većine, obezbeđuje i resurse za slične aktivnosti manjine.⁵² U upućivanju na slučajeve kada je konkretna praksa u suprotnosti s nacionalnim zakonodavstvom i međunarodnim standardima, treba, s jedne strane, staviti akcenat na pojam „praksa“, tako da smisao izloženog određenje nije da omogući zabranu čitave manjinske kulture i da kulturni prostor uskrati grupama, dok, sa druge strane, takva praksa mora biti kumulativno u suprotnosti kako s nacionalnim zakonodavstvom, tako i sa međunarodnim standardima, to jest ne tumačiti te dve kategorije alternativno.⁵³

⁵² The final text of the Commentary to the UN Declaration on Minorities by Mr. Asbjorn Eide, Chairperson-Rapporteur of the UN Working Group on Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 4 April 2005, par. 56, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement> (pristupljeno 18.1. 2018).

⁵³ P. Thornberry, 48.

2.2. Regionalni – evropski ugovori

Na evropskom kontinentu pod okriljem Saveta Evrope zaključena su dva važna međunarodna ugovora koja su posvećena zaštiti nacionalnih manjina – Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima. Ti instrumenti predstavljaju najpotpuniji vid međunarodnopravne zaštite nacionalnih manjina i u nizu svojih odredbi sadrže rešenja o kulturnim pravima i kulturnim delatnostima nacionalnih manjina.

2.2.1. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

Kao što je istaknuto, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina je jedini međunarodnopravni multilateralni ugovor koji je u celini posvećen zaštiti nacionalnih manjina. Konvencija sadrži niz rešenja u vezi s kulturom i kulturnim delatnostima nacionalnih manjina.

U Preambuli u stavu 7 Konvencija ističe da su se države potpisnice sporazumele o tekstu Konvencije, između ostalog, smatrajući da pluralističko i istinski demokratsko društvo treba da poštuje ne samo etnički, *kulturni*, lingvistički i verski identitet svakog pripadnika *nacionalne manjine*, već i da stvara odgovarajuće uslove koji im omogućuju da izraze, očuvaju i razviju taj identitet (podv. autori). U teorijskim komentarima izloženog rešenja jasno se ukazuje da je poštovanje *različitih identiteta* (podv. autori) pripadnika nacionalnih manjina od esencijalne važnosti i da se individue često identifikuju na različitim nivoima sa različitim grupama ili zajednicama,⁵⁴ što zapravo može da upućuje na dva zaključka – kako na zaključak

⁵⁴ T.H. Malloy, „Title and Preamble“, in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 65.

da je kulturni identitet pripadnika nacionalnih manjina sastavni deo njihovog nacionalnog identiteta, tako i na zaključak da svaki pripadnik nacionalne manjine može imati svoj posebni kulturni identitet. U izloženom određenju stipulisano je i da odgovarajući uslovi koje države članice treba da stvaraju moraju biti takvog karaktera da omogućavaju pripadnicima manjina ne samo da izraze, već i da očuvaju i razvijaju svoj identitet, tako da se ta formulacija može smatrati za snažnu akciju vodilju.⁵⁵ U stavu 8 Preamble navodi se da su se države potpisnice sporazumele o tekstu Konvencije smatrajući i da je stvaranje odnosa tolerancije i dijaloga neophodno kako bi se omogućilo da *kulturna raznolikost* (podv. autori) bude izvor i faktor obogaćivanja svakog društva. U komentarima takvog određenja navodi se da je važno da se uoči da ono upućuje na kulturnu raznolikost iako je Konvencija posvećena zaštiti nacionalnih manjina, što najverovatnije može da bude povezano s činjenicom da su tvorci teksta Konvencije imali pretpostavku da se nacionalni identitet pre može pripisati kulturnom atributu, nego što nacionalni atribut ima političko značenje, ali i da je teškoća u razlikovanju između kulturnog i nacionalnog iza takve generalne preambularne upotrebe tih pojmova.⁵⁶

Bilo kako bilo, izložena preambularna određenja u snažnoj su vezi i mogu biti osnov za tumačenje onih članova Konvencije koji su posvećeni kulturnim pravima i kulturnoj delatnosti nacionalnih manjina. U tom smislu, posebno treba istaći članove 5 i 6 Konvencije. Čl. 5, st. 1 Konvencije propisuje da se strane ugovornice obavezuju da stvaraju potrebne uslove kako bi pripadnici nacionalnih manjina očuvali i razvijali svoju kulturu i sačuvali neophodne elemente svog identiteta, naime religiju, jezik, tradicije i kulturno nasleđe. U izloženoj odredbi jasno je uočljivo da se pojам kultura pominje u dva konteksta – kultura kao objekat očuvanja i razvijanja, ali i u kontekstu kulturnog

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*, 67.

nasleđa kao elementa identiteta pripadnika nacionalnih manjina. U teorijskim komentarima Konvencije ističe se da je „kulturna“, naprosto sveobuhvatni pojam koji se koristi da bi se opisalo ono što čini identitet nacionalnih manjina i što treba očuvati i razvijati.⁵⁷ Sa druge strane, kao što je istaknuto, nacionalnu manjinu ne čini svaka od različitosti navedenih u tom članu Konvencije, tako da je jasno da se identitet može sastojati (isključivo) od „tradicija i kulturnog nasleđa“ što može da uključuje i specifičan način života.⁵⁸ U izloženoj odredbi Konvencije posebnu pažnju privlači određenje prema kome se strane ugovornice obavezuju da *stvaraju potrebne uslove* kako bi pripadnici nacionalnih manjina *očuvali i razvijali* svoju kulturu (podv. autori). Stvaranje potrebnih uslova se u teorijskim komentarima Konvencije, u kontekstu razvijanja kulture, najpre vezuje za pozitivnu obavezu država članica, odnosno ne dozvoljava im da očuvaju *status quo* koji bi efektivno ostavio manjinske grupe u kulturnom getu.⁵⁹ Naprotiv, ta pozitivna obaveza, prema komentatorima Konvencije, obuhvata uključivanje manjinskih grupa u određivanje onoga što država treba da učini da bi stvorila neophodne uslove da očuvaju i razvijaju svoju kulturu, makar kroz konsultativni proces, kao i ultimativnu obavezu finansiranja za takve inicijative.⁶⁰ Kada država predviđa finansijsku podršku manjinskim kulturnim inicijativama i delatnostima, proces alokacije sredstava treba da bude inkruzivan i transparentan, što podrazumeva i uključivanje manjinskih grupa u odlučivanje o tome kako sredstva treba da budu alocirana, transparentnost u dodeli sredstava, kao i, kada je to moguće, ustupanje odlučivanja o raspodeli budžeta, odnosno sredstava samim manjinskim zajednicama.⁶¹ Zanimljivo je

⁵⁷ G. Gilbert, 166.

⁵⁸ *Ibid.*, 166, 167.

⁵⁹ *Ibid.*, 158.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, 161,162.

ukazati na shvatanje komentatora Konvencije da prenošenje odlučivanja o finansiranju lokalnim vlastima u okviru države može ostaviti manjine podeljene duž administrativnih granica, a državu uhvaćenu u zamku nepotrebne birokratije.⁶²

Član 6, st. 1 Konvencije predviđa da će strane ugovornice podsticati duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzimati odgovarajuće mera za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njihovoj teritoriji, bez obzira na etnički, kulturni, jezički ili verski identitet tih lica, a posebno u oblasti obrazovanja, kulture i masovnog informisanja. Spominjanje „međukulturnog dijaloga“ u izloženoj odredbi je prema komentarima Konvencije možda i efemerna obaveza, ali, uprkos tome može da podrazumeva različite praktične korake za njeno ostvarivanje. U tom smislu, navode se sprečavanje *de facto* segregacije, ustanavljanje posebnih institucionalnih aranžmana za dijalog, naročito između predstavnika institucija i lica koja pripadaju nacionalnim manjinama, bliža saradnja manjinskih predstavnika i udruženja s medijima, itd.⁶³ Važno je istaći da podsticanje duha tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzimanje odgovarajućih mera za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje treba da se odvija i u sferi kulture koja se, prema sadržaju tog člana, odvaja od sfera obrazovanja i informisanja.

Kultura i kulturni život se u Okvirnoj konvenciji spominju u još jednom kontekstu. Naime, prema članu 15 Konvencije, strane ugovornice će stvoriti uslove potrebne za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim odnosima, posebno onim koji se na njih odnose. Efektivna participacija nacionalnih manjina u kulturnom životu može da se odvija u širokom luku – od modela samoodređivanja, zapravo autonomnog odlučivanja o pitanjima koja su od direktnog značaja za izražavanje i razvoj manjinskog

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, 184, 185.

identiteta – kulturna autonomija, preko projektnog finansiranja kulturnih organizacija i aktivnosti nacionalnih manjina, do usvajanja posebnih državnih (vladinih) programa za pomoć kulturnom životu pojedinih manjinskih zajednica.⁶⁴

Budući da su države koje su odabrane za uporedni prikaz u ovoj studiji članice Okvirne konvencije, na odgovarajućim mestima u radu će se ukazati i na mere koje one preduzimaju u njenoj primeni, kao i na nalaze i mišljenja tela koji prate sprovođenje Konvencije imao u pogledu delotvornosti takvih mera.

2.2.2. Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, kao što joj i sam naziv govori, nije međunarodni multilateralni ugovor koji je u potpunosti posvećen zaštiti nacionalnih manjina, ali je, budući da štiti manjinske jezike, važan segment manjinske zaštite. Štaviše, Povelja u nizu odredbi sadrži rešenja koja su od značaja za kulturu, kulturna prava i kulturnu delatnost nacionalnih manjina.

Najpre, u stavu 2 Preamble Povelje navodi se da države članice sporazumele o Povelji, između ostalog, smatrajući da je zaštita istorijskih regionalnih i manjinskih jezika u Evropi, od kojih su neki u opasnosti od mogućeg nestanka, nešto što doprinosi održanju i razvoju kulturnog bogatstva i tradicije Evrope. U komentarima izloženog određenja navodi se da je evropski jezički diverzitet ključni deo evropskog kulturnog nasleđa i da bio fundamentalno promenjen ukoliko bi neki od tih jezika nestao. Stoga je osiguranje tog diverziteta zadatak zajedničke kulturne politike koji ne može da bude ostvaren ukoliko bi se pažnja posvetila isključivo zvaničnim jezicima.

⁶⁴ M. Weller, „Article 15”, in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 453, 454.

Naprotiv, bilo kakva evropska kulturna politika zasnovana na jezičkoj različitosti mora tu različitost reflektovati u svim njenim aspektima. Dok je moguće da u političkom i pravnom smislu postoje izvesne razlike između „nacionalnih“ jezika, sa jedne, i regionalnih ili manjinskih jezika, sa druge strane, dotle, sa stanovišta kulturnog nasleđa, takvih razlika nema.⁶⁵

Sa stanovišta obaveza koje predviđa za ugovorne strane, Povelja je veoma složen međunarodnopravni instrument. Naime, čl. 2, st. 1 Povelje propisuje da svaka država preuzima obavezu da primeni odredbe drugog dela na sve regionalne ili manjinske jezike koji se govore na njenoj teritoriji i koji su u skladu sa izloženom definicijom sadržanom u članu 1 (videti odeljak 1.1. Pojam nacionalne manjine i značaj kulture za određivanje pojma nacionalne manjine), dok je st. 2. istog člana predviđeno da po pitanju svakog od jezika koji je preciziran u vreme ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja, svaka država članica preuzima obavezu da primeni najmanje 35 stavova i podstavova odabralih među odredbama trećeg dela Povelje, uključujući najmanje tri koji treba da budu odabrani u članovima 8 i 12 i po jedan iz članova 9, 18, 11 i 13. Dakle, države članice Povelje imaju obaveze iz Drugog dela koje se odnose na *sve* regionalne ili manjinske jezike, dok su slobodne da iz Trećeg dela Povelje, i to za jezike koje same preciziraju, izaberu najmanje 35 stavova i podstavova, odnosno obaveza.

U članu 7 koji je jedini u Drugom delu Povelje postoje odredbe koje sadrže rešenja koja su od značaja za kulturu, kulturna prava i kulturnu delatnost na manjinskim jezicima. Tim članom je predviđeno da po pitanju regionalnih ili manjinskih jezika, u okviru teritorija na kojima su ti jezici u upotrebi i u skladu sa situacijom svakog od tih jezika, države članice grade svoju politiku, zakonodavstvo i praksu na ciljevima i načelima koja, između ostalog, obuhvataju: a) priznanje regionalnih ili

⁶⁵ J.M. Woehrling, *The European Charter for Regional or Minority Languages, A Critical Commentary*, Council of Europe Publishing, 2005, 46.

manjinskih jezika kao izraz kulturnog bogatstva i e) održavanje i razvijanje veza, u oblastima koje pokriva ova povelja, između grupa koje koriste regionalne ili manjinske jezike i ostalih grupa u državi koje upotrebljavaju jezik u identičnoj ili sličnoj formi, kao i uspostavljanje kulturnih odnosa sa ostalim grupama u državi koje koriste različite jezike. U relevantnim naučnim komentarima izloženih odredbi jasno se ukazuje na činjenicu da je priznavanje regionalnih ili manjinskih jezika kao izraza kulturnog bogatstva sama osnova Povelje i da to „priznanje“ treba da bude u svečanoj formi, kroz usvajanje odgovarajućeg instrumenta, ili spominjanja jezika u zakonskim tekstovima, ili u državnim izveštajima o sprovođenju Povelje, te da se prosto davanje finansijske pomoći organizacijama angažovanim u kulturnoj promociji ne čini dovoljnim, dok priznavanje jezika kao „kulturnog bogatstva“ ima značenje određivanja tih jezika na istovetan način kao što se to čini sa spomenicima, ili drugim kulturno značajnim mestima, zapravo kao dobara koja su priznata i koja su vredna posebne zaštite.⁶⁶ „Uspostavljanje kulturnih odnosa“ ima za cilj kako kulturno obogaćivanje, tako i poboljšanje razumevanja između svih grupa u državi.⁶⁷

U Trećem delu Povelje sadržan je član 12 koji je u celini posvećen kulturnim aktivnostima i pogodnostima, što je i njegov rubrum. Kao što je istaknuto, države su u obavezi da iz tog člana izaberu najmanje tri stava ili pod stava. Zbog njegovog značaja, treba ga u celini navesti. Stavom 1 tog člana predviđeno je da, što se tiče kulturnih aktivnosti i olakšica, posebno biblioteka, videoteka, kulturnih centara, muzeja, arhiva, akademija, pozorišta ili bioskopa, kao i literarnih radova ili filmske produkcije, različitih oblika kulturnog izražavanja, festivala i kulturne industrije, uključujući i upotrebu novih tehnologija, države članice preuzimaju obavezu da unutar teritorije na kojoj se ovi jezici koriste, i do stepena do kog su javne vlasti

⁶⁶ *Ibid.*, 107, 108.

⁶⁷ *Ibid.*, 116.

za to nadležne, imaju ovlašćenja ili igraju odgovarajuću ulogu: a) da ohrabre vidove izražavanja i inicijative specifične za regionalne ili manjinske jezike i da omoguće različite načine pristupa umetničkim delima proizvedenim na ovim jezicima; b) da podstaknu različita sredstva putem kojih bi dela sačinjena na regionalnim ili manjinskim jezicima postala dostupna, pomaganjem i razvitkom prevođenja, nadsinhronizacije i titlovanih prevoda; c) da unaprede pristup regionalnih ili manjinskih jezika radovima proizvedenim na drugim jezicima, razvojem prevoda, nadsinhronizacije i titlovanih prevoda; d) da obezbede da tela koja su odgovorna za organizovanje ili pružanje podrške različitim kulturnim aktivnostima omoguće odgovarajuće doprinose za uključivanje znanja i upotrebe regionalnih ili manjinskih jezika i kultura u sve one poduhvate koje oni pokreću, ili za koje obezbeđuju finansijsku podršku; e) da unaprede mere putem kojih bi se obezbedilo da tela odgovorna za organizovanje i podršku kulturnim aktivnostima imaju na svom raspolaganju saradnike koji dobro poznaju regionalne ili manjinske jezike, kao i jezike kojima govori ostatak stanovništva; f) da ohrabre direktno učešće predstavnika onih koji koriste odgovarajuće regionalne ili manjinske jezike u obezbeđivanju uslova i planiranju kulturnih delatnosti; g) da ohrabre i/ili olakšaju stvaranje jednog ili više tela koja bi bila odgovorna za prikupljanje i čuvanje kopija i predstavljanje ili objavljivanje radova proizvedenih na regionalnom ili manjinskom jeziku; h) ukoliko je neophodno, da stvore i/ili unaprede aktivnosti koje bi imale za cilj finansiranje prevoda ili istraživanja različitih jezičkih termina, posebno imajući na umu održavanje i razvoj odgovarajućih upravnih, komercijalnih, ekonomskih, društvenih, tehničkih ili pravnih termina na svakom od regionalnih ili manjinskih jezika. U komentarima tog stava čl. 12 Povelje, jasno se ukazuje na praktičan obim primene izloženih odredbi, tako da se u njima razlikuju **kulture aktivnosti**, sa jedne, i **kulture ustanove**, sa druge strane.

Prema komentarima, lista kulturnih aktivnosti koje se navode u izloženim odredbama *nije iscrpna* (podv. autori), ali se u njih svrstavaju: literarni radovi, bioskopska produkcija, kolokvijalne forme izražavanja, festivali, kulturne industrije, skupljanje i širenje radova, ali da i ostale aktivnosti mogu biti uključene u taj pojam, naročito one koje imaju jezičku dimenziju, kao što su: poezija, pozorište, film, muzika, itd.⁶⁸ Izloženi član Povelje pridaje posebno značenje sledećim kulturnim ustanovama: bibliotekama, video bibliotekama (filmotekama), muzejima, arhivima, kulturnim centrima, pozorištima, bioskopima, itd.⁶⁹

Stav 2 tog člana Povelje normira da, što se tiče teritorija različitih od onih na kojima su regionalni ili manjinski jezici tradicionalno u upotrebi, države preduzimaju, ukoliko broj njihovih korisnika to opravdava, da odobre, ohrabre i/ili omoguće odgovarajuće kulturne aktivnosti i olakšice u skladu sa prethodnim stavom, dok je stavom. 3. Predviđeno da države članice preuzimaju obavezu da sačine odgovarajuće odredbe prilikom kreiranja sopstvene kulturne politike van granica, u koje bi uključili regionalne ili manjinske jezike i kulture koje oni odslikavaju.

Od država koje su odabrane za uporedni prikaz, samo Makedonija nije članica Povelje. Zanimljivo je istaći koje su obaveze iz čl. 12 države preuzele prilikom ratifikacije Povelje. Mađarska je, za većinu jezika, preuzela obaveze iz stava 1, podstavove a), b), c), f) i g), kao i stavove 2 i 3, Hrvatska je preuzela samo stav 1, podstavove a), f) i g), dok je Srbija iz stava 1 preuzela podstavove a), b), c) i f), kao i st. 2 tog člana. Makedonija još uvek nije ratifikovala Povelju, iako ju je potpisala još 25. jula 1996. godine.⁷⁰

⁶⁸ *Ibid.*, 216.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/declarations?p_auth=adpW1NP (pristupljeno 14.2.2018).

2.3. Bilateralni ugovori

Za potpuno sagledavanje međunarodnopravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina nužno je razmotriti i odredbe odgovarajućih bilateralnih ugovora koje su zaključile države koje su odabrane za uporedni prikaz. Budući da je materija kulture, kulturnih prava i kulturne delatnosti nacionalnih manjina regulisana kako odredbama bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina, tako i bilateralnih ugovora o kulturnoj (kulturno-prosvetnoj saradnji), dalje razmatranje će biti podeljeno u dve celine.

2.3.1. *Bilateralni ugovori o zaštiti nacionalnih manjina*

Bilateralni sporazumi kao sredstvo, zapravo pravni instrument, regulisanja položaja manjina nisu u međunarodnom pravu tekovina savremenog doba. Naprotiv, oni su bili poznati i korišćeni tokom prethodnih vekova. Svoje korene imaju u pojavi međunarodnopravne zaštite verskih manjina, a veliki zamah imali su između dva svetska rata. Praksa zaključivanja međunarodnih ugovora koji se odnose na položaj i zaštitu manjina nastavljena je i nakon Drugog svetskog rata, ali je naročito uzela maha početkom devedesetih godina dvadesetog veka. Glavni zagovornici takve prakse bile su Nemačka i Mađarska koje su sa nizom država zaključile dvostrane ugovore o dobrosusedstvu i saradnji u koje su ugrađene i odgovarajuće odredbe o zaštiti manjina. Takav put sledile su i druge države, tako da su kasnije zaključivani i posebni bilateralni sporazumi posvećeni zaštiti manjina.⁷¹ Prvi multilateralni međunarodni ugovor koji je u celini posvećen zaštiti nacionalnih manjina, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina SE, predviđa

⁷¹ B. Krivokapić, *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, Zaštita manjina u regionalnim okvirima i putem bilateralnih sporazuma*, knj. 2, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Institut za uporedno pravo, Službeni list SCG i Građevinska knjiga, Beograd 2004, 128, 129.

mogućnost zaključivanja bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina. Budući da se bilateralni sporazumi o zaštiti nacionalnih manjina, u izvesnom smislu, oslanjaju na odredbu Okvirne konvencije, analizu treba započeti produbljenijim sagledavanjem značenja te odredbe Konvencije i opštih karakteristika i mogućnosti takvih sporazuma.

Okvirna konvencija Saveta Evrope u članu 18, st. 1 predviđa da će strane ugovornice nastojati da zaključe, gde je to potrebno, bilateralne i multilateralne sporazume sa drugim državama, naročito susednim, da bi se osigurala zaštita pripadnika nacionalnih manjina. Ta odredba, kako se to ispravno zapaža u Komentarima Konvencije, ima za cilj da promoviše dobre međudržavne odnose pogodne za zaštitu nacionalnih manjina, i posredstvom njih, mir i stabilnost, odnosno da ohrabri dijalog i saradnju u oblasti zaštite manjina posredstvom kojih bi se izbegli konflikti koji su, u pogledu statusa i zaštite manjina, bili svojstveni periodu između dva svetska rata.⁷² Da bi poslužili tom cilju, bilateralni sporazumi treba da budu recipročni, a ne jednostrani, treba da budu usaglašeni sa međunarodnim standardima, da izbegavaju preferencijalni tretman za određene grupe i treba da predviđaju mehanizam za nastavak političkih konsultacija u pogledu bilateralnih i multilateralnih obaveza.⁷³

Zaključivanje bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina se prema izloženoj odredbi Okvirne konvencije naročito odnosi na susedne države sa prekograničnim manjinama. U tom smislu, u izloženoj odredbi Konvencije implicitno je sadržano priznanje da odnosi između država mogu da budu komplikovani prisustvom nacionalnih manjina, naročito u slučaju da nacionalna manjina u jednoj državi zapravo čini većinu stanovništva susedne

⁷² J. Jackson – Preece, „Article 18“, in: *The Rights of Minorities in Europe A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 508.

⁷³ M. van der Stoel, Minority Rights, Participation and Bilateral Agreements, OSCE speech, 2000.

države.⁷⁴ Takođe, ta odredba implicitno upućuje i na koncept matične države. U naučnim analizama bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina jasno se ističe da je jedan od njihovih limita, inherentan njihovoј strukturi, to što pojedine manjine mogu da iz odredbi sporazuma crpe veće benefite u odnosu na druge grupe zbog toga što su države ugovornice po pravilu zainteresovane za zaštitu matičnih grupa, odnosno svoje dijaspore.⁷⁵

Zaključivanje bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina nije nikakva jasno predviđena obaveza koja proističe iz međunarodnih standarda. Naprotiv, izložena odredba Okvirne konvencije se, kako u njenim komentarima, tako i u praksi Savetodavnog komiteta kao tela nadležnog da vrši monitoring nad implementacijom Konvencije, tumači kao aspirativna klauzula koja, za razliku od drugih odredbi Konvencije, ne nameće obavezu, već preporučuje standard ponašanja kome države treba da teže.⁷⁶

Budući da je naznačena odredba Okvirne konvencije aspirativne prirode ne postoji mogućnost da je države, strane ugovornice Okvirne konvencije, prekrše, čak ni u slučaju da ne postupaju u skladu sa zaključenim ugovorima. Štaviše, ni sam Savetodavni komitet koji prati sprovođenje Konvencije, ne može da stane na stanovište da država, članica Konvencije, krši tu odredbu, već, ukoliko smatra da treba da se upute određene kritike, može samo da preporuči i podstakne bolju primenu postojećih i budućih bilateralnih i multilateralnih aranžmana.⁷⁷

⁷⁴ J. Jackson – Preece, 508.

⁷⁵ E. Lantschner, R. Medda, *Protection of National Minorities Through Bilateral Agreements in South-Eastern Europe*, Draft report prepared by the European Academy of Bozen/Bolzano, 21-22 May 2001, 4, http://academos.ro/sites/default/files/biblio-docs/1311/pdf_sp_bolzano_draftreport_bilatagreements_en.pdf (pristupljeno 10.3.2018).

⁷⁶ J. Jackson – Preece, 510.

⁷⁷ *Ibid.*, 512.

Dok je sa jedne strane jasno da zaključivanje bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina nije obligatorne prirode, odnosno da države imaju slobodu da takve sporazume zaključe, dotle se može postaviti pitanje šta bi bio predmet regulisanja takvih sporazuma i da li, ukoliko države već reše da takve sporazume zaključe, postoje izvesna ograničenja i zabrane kojih se moraju pridržavati?

Okvirna konvencija ne opredeljuje mogući sadržaj bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina, niti izričito predviđa da bilateralni sporazumi treba u celini da budu posvećeni zaštiti manjina. U Objašnjenjima uz Okvirnu konvenciju, za stav 1. člana 18 Konvencije, jasno je naznačeno da bi bilateralni i multilateralni sporazumi mogli, primera radi, da se zaključe u oblasti kulture, obrazovanja i informisanja.⁷⁸ Sa druge strane, Okvirna konvencija jednim svojim članom ipak uspostavlja određena ograničenja sadržini i primeni bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina. Naime, članom 21. Konvencija propisuje da se ništa u njoj neće tumačiti tako da može da znači pravo na preduzimanje delatnosti ili vršenje dela suprotnih osnovnim načelima međunarodnog prava, a posebno suverenoj jednakosti, teritorijalnom integritetu i političkoj ravnopravnosti država. Imajući u vidu izloženu odredbu, jasno je da se od država, u njihovim bilateralnim i multilateralnim odnosima, očekuje da slede princip nemešanja u unutrašnje stvari i da ohrabruju poštovanje osnovnih načela međunarodnog prava koja su u članu 21 Okvirne konvencije izričito navedena. Sledstveno tome, države bi trebalo da ohrabruju grupe u okviru drugih država, uključujući i „svoju“ manjinu u drugim državama, da svoje sporove rešavaju mirnim putem, bez pružanja bilo kakve implicitne, ili eksplisitne podrške grupama koje su angažovane u ilegalnim aktivnostima. Zaštita lica koja pripadaju nacionalnim manjinama je u krajnjoj liniji odgovornost države

⁷⁸ Council of Europe, Committee for the Protection of National Minorities (CAHMIN), Explanatory Report to the Framework Convention, H (1995) 010, par. 86.

u kojoj manjine žive. Štaviše, budući da je jedno od osnovnih načela međunarodnog prava da države mogu da deluju samo u okviru svoje suverene jurisdikcije, jasno je da matične države, iako imaju naročit i legitiman interes za pitanja koja su od značaja za „njihovu“ manjinu u drugim državama, ne mogu da prošire svoju nadležnost na takva lica.⁷⁹

Budući da su nacionalne manjine i njihova zaštita važan element u odnosima između država, Visoki komesar za nacionalne manjine OEBS doneo je 2008. godine Preporuke o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima koje, između ostalog, sadrže i preporuke u vezi sa bilateralnim instrumentima i mehanizmima zaštite. Prema tim preporukama, države se ohrabruju da zaključe bilateralne sporazume da bi proširile i dalje razvile manjinsku zaštitu, a bilateralni mehanizmi treba da omoguće razmenu informacija, praćenje interesa i ideja i dalju podršku manjinama na osnovu prijateljskih odnosa, pri čemu bilateralni pristup treba da sledi duh osnovnih pravila i načela sadržanih u multilateralnim instrumentima zaštite.⁸⁰

Tokom devedesetih godina dvadesetog veka i ranih dvehiljaditih, države koje su odabранe za uporedni prikaz zaključile su međusobno nekoliko bilateralnih ugovora o zaštiti nacionalnih manjina. Najpre su 1995. godine Mađarska i Hrvatska zaključile Sporazum o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj,⁸¹ a u periodu od 2002. do 2005. godine SR Jugoslavija, odnosno Srbija i Crna Gora

⁷⁹ J. Jackson – Preece, 513.

⁸⁰ High Commissioner on National Minorities, The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-state Relations, June 2008, par. 18, <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations?download=true> (pristupljeno 10.3.2018).

⁸¹ Sporazum između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj - Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 008/1995.

zaključila je nekoliko sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina sa susednim državama - sa Republikom Rumunijom,⁸² Republikom Mađarskom,⁸³ Republikom Makedonijom⁸⁴ i Republikom Hrvatskom.⁸⁵ Republika Srbija je po osnovu sukcesije nastavila da bude strana ugovornica tih sporazuma.

Osim međusobno, države koje su odabrane za uporedni prikaz zaključile su ugovore o zaštiti nacionalnih manjina i sa drugim državama. Jasan i sistematičan pregled bilateralnih sporazuma iz oblasti zaštite nacionalnih manjina javno je dostupan samo na stranici Kancelarije za ljudska i manjinska prava Srbije.⁸⁶ U odnosu na Hrvatsku se takođe pregledom bilateralnih sporazuma zaključenih sa drugim državama može utvrditi da je Hrvatska, osim sporazuma sa Srbijom, zaključila sledeće bilateralne sporazume u oblasti zaštite manjinskih prava:

- Ugovor između Republike Hrvatske i Talijanske Republike o pravima manjina - (*Zakon o potvrđivanju Ugovora između Republike Hrvatske i Talijanske Republike o pravima manjina, Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 015/1997);
- Sporazum između Republike Hrvatske i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Crnoj Gori i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj;

⁸² Sporazum između Savezne vlade SR Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 14/2004.

⁸³ Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i Crnoj Gori i srpske nacionalne manjine koja živi u Republici Mađarskoj, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 14/2004.

⁸⁴ Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Makedonije o zaštiti srpske i crnogorske nacionalne manjine u Republici Makedoniji i makedonske nacionalne manjine u Srbiji i Crnoj Gori, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 6/2005.

⁸⁵ Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti srpske i crnogorske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske nacionalne manjine u Srbiji i Crnoj Gori, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 3/2005.

⁸⁶ <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/dokumenta/nacionalne-manjine/bilateralni/sporazum>.

- Sporazum između Republike Hrvatske i Republike Makedonije o zaštiti prava hrvatske manjine u Republici Makedoniji i makedonske manjine u Republici Hrvatskoj.

Osim sa Srbijom i Hrvatskom, Mađarska ima potpisani i ugovor sa Rumunijom. Ugovor se odnosi na razumevanje, saradnju i dobrosusedske odnose između Rumunije i Mađarske i potpisani je 16. septembra 1996. godine.

Cilj zaštite nacionalnih manjina u jugoistočnoj Evropi kroz bilateralne sporazume bio je da se garantuje stabilnost u državama koje su kvalifikovane kao novoobrazovane demokratije, osiguranjem, između ostalog, postojećih granica i rešavanjem dugotrajnih sporova.⁸⁷

Sporazumi o zaštiti nacionalnih manjina koje su države odabrane za uporedni prikaz međusobno zaključile imaju nekoliko zajedničkih karakteristika. Najpre, budući da su u celosti posvećeni zaštiti nacionalnih manjina, sporazumi izražavaju namjeru i spremnost ugovornih strana da se pitanju manjinske zaštite posveti posebna pažnja. Može se istaći da su sporazumi ispunili svoj osnovni cilj garantovanja stabilnosti, jer problematika manjinske zaštite ne preti da značajno ugrozi bezbednost, niti predstavlja izazov postojećim granicama država koje su strane ugovornice tih sporazuma. Sporazumi sadrže u nekoliko slična rešenja, naročito u pogledu monitoringa nad njihovom primenom. Sporazumi predviđaju ustanavljanje međuvladinih mešoviti komiteta, sačinjenih na paritetnoj osnovi koji prate sprovođenje sporazuma i vladama ugovornih strana daju preporuke i u čijem radu učestvuju i predstavnici manjina. Načelno posmatrano, svi sporazumi sadrže, odnosno proklamuju istovetna prava - pravo na održavanje nacionalnog identiteta, jezička prava, prava u oblasti obrazovanja, prava u oblasti informisanja, učestvovanje pripadnika manjina u procesu odlučivanja, zaštitu kulturno-

⁸⁷ E. Lantschner, R. Medda, 13.

istorijskog nasleđa, itd. Međutim, i pored načelne sličnosti ovih sporazuma, produbljenijom analizom njihovog sadržaja i dosadašnje primene može da se utvrdi da oni ipak imaju izvesne limite i da nisu uvek i u svemu pogodni za sve aspekte manjinske zaštite, budući da u sklopu savremenog „razvoja“ međunarodnih i regionalnih odnosa, kao i same manjinske zaštite, omogućavaju otvaranje niza novih pitanja.⁸⁸ Bilo kako bilo, sporazumi o zaštiti nacionalnih manjina zaključeni između država koje su odabране za uporedni prikaz predstavljaju važne izvore pravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina i sadrže odredbe kojima se regulišu pitanja kulture i kulturnih prava.

Sporazum zaključen između Republike Hrvatske i Republike Mađarske u članu 3, st. 1 predviđa da će ugovorne stranke s posebnom pažnjom pratiti zadovoljavanje kulturnih (u tekstu Sporazuma se još dodaje prosvetnih i verskih) potreba manjina na područjima Republike Hrvatske gde žive Mađari odnosno na područjima Republike Mađarske gde žive Hrvati i da će podsticati osnivanje kulturnih i prosvetnih centara kao i rad drugih ustanova i fondacija odnosno održavanje i osiguravanje delovanja već postojećih udruženja i organizacija na područjima Republike Hrvatske gde žive Mađari i na područjima Republike Mađarske gde žive Hrvati, u skladu sa svojim unutrašnjim propisima. Stavom 2 istog člana propisano je da će se u tu svrhu posebno podržavati slanje knjiga, časopisa, nosača slike i zvuka takvim ustanovama i fondacijama u nekomercijalne svrhe, bez obračunavanja carine i takse, sopstvenu izdavačku delatnost manjina, gostovanja profesionalnih i amaterskih kulturno-umetničkih grupa, te organizaciju kulturnih i umetničkih priredbi koje doprinose obogaćivanju kulture i identiteta manjina u obe zemlje. Strane ugovornice su se stavom 3 obavezale da će sarađivati na zaštiti spomenika koji su vezani za istoriju manjina, odnosno da će podržavati takve aktivnosti manjina. Za problematiku

⁸⁸ Više o tome u: V. Đurić, „Bilateralni sporazumi o zaštiti nacionalnih manjina: pogled kroz srpske naočare“, u: *Srbija u Jugoistočnoj Evropi* (prir. D. Đukanović, V. Trapara), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2013, 526-540.

kulturne delatnosti i očuvanja manjinske kulture značajni su stavovi 2 i 3, čl. 9 Sporazuma prema kojima Republika Hrvatska potvrđuje u skladu sa svojim unutrašnjim zakonodavstvom pravo manjine na kulturnu autonomiju te da će podsticati slobodno organizovanje i udruživanje pripadnika mađarske manjine u svrhu očuvanja nacionalnog i kulturnog identiteta, dok Republika Mađarska potvrđuje da će osigurati materijalne uslove za stvaranje hrvatskih manjinskih samouprava u Republici Mađarskoj, da bi te samouprave delotvorno radile u zakonom propisanim okvirima i zakonskom roku. U cilju ostvarivanja svojih obaveza, ugovorne strane su čl. 13 Sporazuma predvidele obavezu da obezbede odgovarajuću materijalnu i drugu pomoć.

Gotovo istovetan član koji je posvećen kulturi sadrži i Sporazum koji Republika Srbija ima sa Republikom Hrvatskom. Prema članu 5 tog Sporazuma, strane ugovornice će s posebnom pažnjom pratiti ostvarivanje kulturnih (u tekstu se još dodaje prosvetnih i verskih) potreba pripadnika manjina na svom području i podsticaće osnivanje kulturnih i prosvetnih centara kao i rad drugih ustanova nacionalnih manjina. U tu svrhu će se, prema st. 2 istog člana, podržavati slanje knjiga, časopisa, uredaja za prenos slike i zvuka takvim ustanovama u nekomercijalne svrhe, sopstvenu izdavačku delatnost manjina, gostovanja profesionalnih i amaterskih kulturno-umjetničkih društava te organizovanje kulturnih i umjetničkih nastupa, koji doprinose obogaćivanju kulture i identiteta pripadnika manjina u obe zemlje. Stavom 3 istog člana, strane ugovornice su se obavezale da će štititi kulturna dobra na svom području koja su vezana za istoriju manjina, odnosno podržavati takve aktivnosti manjina. Istovetno kao i u Sporazumu između Republike Mađarske i Republike Hrvatske, Sporazum koji Republika Srbija ima sa Republikom Hrvatskom predviđa u članu 14 da će za ostvarivanje obaveza preuzetih sporazumom strane ugovornice osigurati odgovarajuću finansijsku podršku. U odnosu na Sporazum između Republike Mađarske i Republike Hrvatske nešto uočljivija razlika u rešenjima u Sporazumu koji Republika Srbija

ima sa Republikom Hrvatskom odnosi se na kulturnu autonomiju. Naime, prema čl. 2 Sporazuma, strane ugovornice su se obavezale da će pripadnicima manjina, između ostalog, obezbediti kulturnu autonomiju održavanjem, razvojem i iskazivanjem sopstvene kulture i očuvanjem i zaštitom svojih kulturnih dobara i tradicije, ali bez izričitog upućivanja da će takva kulturna autonomija biti predviđena unutrašnjim zakonodavstvom, kao i bez preciziranja institucionalnog okvira takve autonomije.

Najšire su postavljene odredbe koje se odnose na kulturu u Sporazumu koji Republika Srbija ima sa Republikom Mađarskom. Naime, prema čl. 3, st. 2 tog Sporazuma, Ugovorne strane posvećuju posebnu pažnju zadovoljavanju kulturnih (u istoj odredbi navodi se još i obrazovnih, informativnih i verskih) potreba nacionalnih manjina. One obezbeđuju uslove neophodne za funkcionisanje manjinskih samouprava i drugih manjinskih institucija, organizacija i fondacija, podstiču i osnivanje manjinskih kulturnih centara. Ugovorne strane pružaju pomoć u dostavljanju takvim manjinskim samoupravama, fondacijama i udruženjima građana, na nekomercijalnoj osnovi, knjiga, časopisa, umetničkih publikacija, audiovizuelnih materijala oslobođenih carina i drugih dažbina, pomažu nezavisnu izdavačku delatnost nacionalnih manjina, gostovanja njihovih profesionalnih i amaterskih trupa i organizaciju svih kulturno-umetničkih manifestacija koje imaju za cilj obogaćivanje kulture i identiteta nacionalnih manjina. Stavom 3 istog člana predviđeno je da ugovorne strane saraduju na zaštiti istorijskih zgrada i kulturne baštine vezane za kulturu i istoriju nacionalnih manjina, kao i da stvaraju uslove neophodne da bi nacionalne manjine sačuvalle svoje materijalne i arhitektonske spomenike i druga umetnička dela koja su deo njihove kulturne baštine i tradicije, pri čemu predstavnici manjinskih samouprava i drugih manjinskih organizacija učestvuju u formulisanju programa za zaštitu i očuvanje kulturne baštine manjina. Članom 9, st. 2 normirano je da ugovorne strane, u skladu sa svojim

nacionalnim zakonodavstvom koje uređuje položaj, slobode i prava nacionalnih manjina, garantuju pripadnicima nacionalnih manjina odgovarajuće oblike manjinske samouprave, odnosno kulturne i personalne autonomije. Slično kao i u drugim sporazumima, ugovorne strane su se čl. 14 obavezale da obezbeđuju odgovarajuća finansijska i druga sredstva za ispunjenje svojih obaveza koje proističu iz ovog sporazuma. Primetno da je Sporazum sa Mađarskom zaključen u korist manjina čija je brojnost u izrazitoj disproporciji. Sam Sporazum u čl. 2, st. 4 sadrži odredbu prema kojoj prava utvrđena Sporazumom podjednako pripadaju nacionalnim manjinama, ali da ugovorne strane uviđaju da način ostvarivanja tih prava može da zavisi od brojnosti manjine o kojoj je reč. Drugim rečima, zbog izrazito manjeg broja Srba u Mađarskoj u odnosu na broj Mađara u Srbiji, jasno je da Srbija ima mnogo izraženije obaveze i da je moguće da način ostvarivanja pojedinih prava predviđenih Sporazumom ugovorne strane drugačije urede, pri čemu zadržavaju pravo da u smislu ostvarivanja sporazuma kod druge ugovorne strane intervenišu u vezi sa načinom ostvarivanja pojedinih prava. Uočljivo je takođe da je Sporazum koji je zaključen sa Mađarskom veoma detaljan i da, u odnosu na druge sporazume, sadrži veći broj garantija, tako da se osnovano može postaviti pitanje da li je razlikama u sadrzini i obimu manjinske zaštite koja je sporazumima predviđena, pojedinim manjinama u unutrašnjem pravnom poretku Republike Srbije priznat viši nivo prava u odnosu na druge nacionalne manjine? Takva se pitanja do sada u praksi nisu pojavljivala, ali je sasvim sigurno da nisu isključena.⁸⁹

Sporazum koji o zaštiti nacionalnih manjina Republika Srbija ima zaključen s Makedonijom predviđa u čl. 5 da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da, pojedinačno ili u zajednici sa ostalim članovima svoje grupe, izražavaju i razvijaju svoj kulturni (spominje se još i etnički, jezički i verski

⁸⁹ *Ibid.*, 529.

) identitet, a ugovorne strane će stvarati uslove i donositi mere potrebne u tu svrhu. U tom smislu ugovorne strane će: podržavati i pomagati slobodno organizovanje i udruživanje pripadnika manjina u svrhu očuvanja kulturnog identiteta, ustanovljavanje i funkcionisanje organizacija, udruženja i institucija koje predstavljaju interes nacionalnih manjina i obezbeđuju njihovo učešće u javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču, u oblasti kulture (spominju se još i obrazovanja i informisanja); podsticati održavanje slobodnih i direktnih kontakata između pripadnika i organizacija nacionalnih manjina sa matičnom zemljom, kao i saradnju sa sunarodnicima u drugim zemljama i sa međunarodnim i nevladinim organizacijama; pomagati održavanje kulturnih manifestacija nacionalnih manjina koje doprinose unapređenju identiteta i kulture nacionalnih manjina; omogućiti izdavačku delatnost nacionalnih manjina kao i slanje knjiga, časopisa, nosača slike i zvuka manjinskim organizacijama u nekomercijalne svrhe i kao takvih oslobođenih carina i doprinosa. Članom 6, st. 1 predviđeno je da će ugovorne strane obezbediti uslove za očuvanje kulturne baštine nacionalnih manjina, kao i da će očuvanje kulturne baštine nacionalnih manjina regulisati posebnim sporazumom. Slično kao i u ostalim bilateralnim sporazumima, članom 12 normirano je da će za ostvarivanje obaveza preuzetih sporazumom ugovorne strane osigurati odgovarajuću, uključujući i finansijsku podršku. U Sporazumu između Republike Srbije i Makedonije nema odredbi o kulturnoj autonomiji.

Ukoliko se pažljivije sagledaju izložene odredbe svih bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina, utoliko se može doći do zaključka da se u njima, uz izvesne, ponekad i ne tako male i zamernaljive razlike, uz obavezu ugovornih strana da ih materijalno pomažu, spominju sledeći vidovi kulturnih aktivnosti nacionalnih manjina:

- Osnivanje subjekata u kulturi (udruženja, ustanove, fondacije, centri);
- Izdavačka delatnost;
- Nastupi profesionalnih i amaterskih kulturno-umetničkih društava;
- Organizacija kulturno-umetničkih manifestacija koje imaju za cilj obogaćivanje kulture i identiteta nacionalnih manjina;
- Očuvanje kulturne baštine nacionalnih manjina;
- Kulturna autonomija, odnosno samouprava.

Sprovodenje sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina koje su države odabrane za uporedni prikaz međusobno zaključile u praksi se do sada odvijalo na različite načine i različitim intenzitetom.

Kao što je istaknuto, sporazumom zaključenim između Srbije i Mađarske predviđeno je osnivanje i vođenje Međuvladine mešovite komisije o nacionalnim manjinama, koja je zadužena za praćenje sprovodenja Sporazuma. Članovi komisije (jednak broj iz obe države) imenovani su u skladu sa odredbama sporazuma, tako da se obezbedilo obavezno učešće predstavnika nacionalnih manjina – u Srbiji su oni imenovani na predlog Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine, a u Mađarskoj na predlog Samouprave Srba u Republici Mađarskoj.

Međuvladina mešovita komisija održala je do sada pet sednica. Poslednja, 5. sednica je održana u Subotici 2016. godine.

Kada je u pitanju razvoj mađarsko-srpskih kulturno-istorijskih odnosa, u Analizi koju je 2016. godine priredio Centar za regionalizam⁹⁰ ističe se da ovaj segment predstavlja primer dobre prakse – naročito je značajna sistemska podrška država u

⁹⁰ D. Baštovanović, T. Tucić, A. Popov, J. Perković, *Analiza sprovodenja bilateralnih sporazuma o zaštiti prava nacionalnih manjina Srbije sa Hrvatskom, Mađarskom, Rumunijom i Makedonijom*, Centar za regionalizam, 2016, 23, www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Analiza_sprovodenja_bilateralnih_sporazuma_o_zaštiti_prava_nacionalnih_manjina_Srbije_sa_Hrvatskom_Madjarskom_Rumunijom_i_Makedonijom.pdf (pristupljeno 15.3.2018).

istraživanju mađarsko-srpskih kulturnih i istorijskih odnosa. Ta delatnost se odvija kroz različite projekte koje realizuju ustanove kulture u Vojvodini, nevladine organizacije i drugi akteri u kulturi. U Analizi se ukazuje i na to da je sprovedeno ili se sprovodi više istraživačkih projekata mađarsko-srpskih kulturnih i istorijskih veza, dok kulturne i druge institucije, kao što su arhivi, pozorišni i drugi muzeji imaju potpisane programe o međusobnoj saradnji, dok se istovremeno sprovode zajedničke aktivnosti zavoda i ostalih organizacija koje se bave zaštitom kulturnog nasleđa.⁹¹

Kao što je istaknuto članom 16 Sporazuma zaključenog između Republike Srbije i Republike Hrvatske predviđeno je ustanovljenje Međuvladinog mešovitog odbora kao instrumenta za praćenje sprovođenja Sporazuma. Obe ugovorne strane u Mešoviti odbor odredile su jednak broj predstavnika, među kojima se nalaze i pripadnici manjina, a na preporuku krovnih koordinacijskih tela nacionalnih manjina. Međuvladin mešoviti odbor za praćenje implementacije sporazuma osnovan je nakon njegove verifikacije, ali nakon raspada državne zajednice Srbije i Crne Gore i gašenja Ministarstva za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore, dolazi do zastoja u održavanju sastanaka. Tek posle formiranja Vlade Republike Srbije 2008. godine imenovani su novi predstavnici srpskog dela Međuvladinog mešovitog odbora i nastavljeno je sa radom.

Poslednje dve sednica mešovitog odbora su održane 2011. godine u Šidu i 2014. godine u Zagrebu, dok je nedavno, održana još jedna sednica tokom 2018. godine.

Kako se ističe u pomenutoj Analizi koju je 2016. godine sproveo Centar za regionalizam,⁹² kada je reč o očuvanju kulturnog identiteta hrvatske nacionalne manjine u Srbiji, za početak je neophodno napomenuti da je ona relativno nova manjina, te da nije imala mehanizme i institucionalne okvir koji bi sačuvala svoju kulturu i etničku posebnost – tek je sa osnivanjem Zavoda

⁹¹ D. Baštovanović *et al.*, 17-28.

⁹² *Ibid.*, 5-16.

za kulturu Vojvođanskih Hrvata ova manjina dobila svoju prvu bazičnu ustanovu. Otuda i rezultate sproveđenja ovog bilateralnog sporazuma u oblasti kulture treba sagledati i u svetlu ove činjenice. Što se tiče preporuka sa sednica Međuvladinog mešovitog odbora, naročito su indikativne one koje se odnose na razmatranje mogućnosti izmena poreskih propisa u obe države u smislu oslobođanja donacija i poklona namenjenih manjinskim ustanovama od poreskih obaveza. Nadalje, obema državama je predloženo da u okviru redovne delatnosti državnih institucija podržavaju projekte zaštite i očuvanja istorijskih mesta i materijalne i nematerijalne kulturne baštine manjina. U konkretnim preporukama državama ugovornicama Srbiji je preporučeno da dodela finansijske podrške kulturnim programima, projektima i delatnostima hrvatske nacionalne manjine treba da se nastavi, uz primenu ujednačenih kriterijuma sa drugim manjinama. U odnosu na Hrvatsku, u oblasti kulture se predlaže nastavak obnove i zaštite sakralnih spomenika Srpske pravoslavne crkve i nastavak sproveđenja programa obnove spomenika kulture važnih za srpsku manjinu u Hrvatskoj. Osim toga, naglašena je potreba za valorizacijom koncepcije postavke i rada muzeja u Jasenovcu.

Kao što je istaknuto, u članu 14 Sporazuma zaključenog između Srbije i Makedonije je predviđeno formiranje Međuvladine mešovite komisije koja će pratiti sproveđenje ovog Sporazuma i koja će se sastajati po potrebi, a najmanje jednom godišnje. Međutim, ovo je jedina komisija koja se do sada ni jednom nije sastala, te je veoma teško doneti zaključke o sproveđenju ovog bilateralnog sporazuma iz zvaničnih dokumenata.

Kako se ističe u Analizi regionalnog centra,⁹³ makedonska nacionalna zajednica u Srbiji nije imala mogućnosti niti finansija da osnuje ustanove kulture, tako da se aktivnosti u oblasti kulture organizuju preko organizacija makedonske nacionalne zajednice, a u samoj analizi izneti su brojni primeri bogate aktivnosti makedonske kulturne zajednice u Srbiji.

⁹³ *Ibid.*, 29-37.

2.3.2. Bilateralni ugovori o kulturnoj saradnji

Bilateralnu kulturnu saradnju karakterišu sporazumi koje potpisuju dve države. Ovi sporazumi predstavljaju gest dobre volje i odraz kulturne diplomatiјe, dok istovremeno otvaraju mogućnost za razvijanje dokumenata praktičnije prirode, kao što su programi kulturne saradnje, koji se odnose na neki konkretni vremenski period.

Bilateralni sporazumi koji se odnose na oblast kulture najčešće obuhvataju još neke bliske oblasti, kao što su prosveta, nauka i sport, dok se detaljnim čitanjem odredbi nekih od programa zaključenih na osnovu bilateralnih sporazuma jasno vidi da programi mogu obuhvatiti i pitanja kulturnog turizma.

Međunarodni odnosi u oblasti kulture se decenijama zasnivaju upravo na bilateralnim sporazumima, budući da su oni mnogo praktičniji u pogledu postupka zaključenja, kao i u postupku sprovođenja samog sporazuma. Kako Zečević ističe,⁹⁴ bilateralna saradnja je imala značajnu ulogu u vreme Hladnog rata, dok je u periodu od 2000. do 2003. godine broj potpisanih bilateralnih sporazuma veći nego tokom čitave dekade 1950-ih, 60-ih i 80-ih, što se može objasniti nastankom velikih broja država na teritorijama ranijih socijalističkih država.

U kontekstu bilateralnih sporazuma, kako onih koji su posvećeni zaštiti nacionalnih manjina, tako i onih koji su posvećeni kulturnoj saradnji, treba istaći da zbog svojevrsnog preklapanja materije koju regulišu, a koja se odnosi na kulturu i kulturnu delatnost nacionalnih manjina, može doći i do problema u određivanju nadležnosti organa državne uprave koji su, u okviru iste države, nadležni za njihovu implementaciju i praćenje. U tom smislu, u domaćoj literaturi je istaknuto da u Republici Srbiji nadležni organi državne uprave, svaki posebno,

⁹⁴ I. Zečević, *Multilateralna kulturna saradnja u okviru programa delovanja Ministarstva kulture Republike Srbije - Dometi i perspektive (magistarska teza)*, Univerzitet umetnosti u Beogradu, 2010.

imajući u vidu i ostale poslove koje obavljaju, možda i nemaju sve institucionalne pretpostavke i kapacitete za sagledavanje zaštite kulturnog i istorijskog nasleđa srpske nacionalne manjine u susednim državama kao dela zaštite njihovog identiteta.⁹⁵

Nadležnosti u oblasti kulturne diplomatiјe, uključujući i pregovaranje i praćenje sprovođenja bilateralnih sporazuma, imaju ministarstva spoljnih poslova, zajedno sa ministarstvima kulture. Zanimljivo je u kontekstu bilateralne saradnje izdvojiti i osnivanje i rad kulturnih centara, instituta, kulturno-informativnih centara ili saveta kao značajnih agenata kulturne saradnje i kulturne diplomatiјe.⁹⁶ Mnoge države imaju svoje kulturne centre u zemljama sa kojima imaju diplomatske odnose, a kada ih nemaju, često imaju diplomate na odgovarajućoj poziciji, kao što su atašei za kulturu ili savetnici za kulturu. Podaci iz 2013. godine⁹⁷ pokazuju da u oblasti kulturne diplomatiјe slovenskih država članice Evropske unije Češka Republika ulaže najviše sredstava u osnivanje i rad kulturnih centara, dok se Hrvatska i Slovačka oslanjamaju na rad svojih atašea za kulturu ili savetnika za kulturu u ambasadama.

Kao što je već istaknuto, na osnovu bilateralnih sporazuma se zaključuju dalji radni, operativni programi, najčešće u obliku programa saradnje ili akcionih planova. U ovom slučaju se najčešće radi o aktima čija su implementaciona tela nadležna ministarstva, a sami programi predstavljaju konkretizaciju oblika i modaliteta saradnje koji su predviđeni bilateralnim sporazumom. Za programe ili protokole o saradnji u oblasti kulture karakteristično je propisivanje određenih kvota za

⁹⁵ Više o tome u: V. Đurić, „Zaštita kulturnog i istorijskog nasleđa srpske nacionalne manjine u inostranstvu – pravni aspekti“, u: *Očuvanje i zaštita kulturno istorijskog nasleđa Srbije u inostranstvu* (ur. V. Golubović), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2011, 361 – 379.

⁹⁶ EPAH, Interarts, *Report on the state of cultural cooperation in Europe*, 2003, 34, www.interarts.net/descargas/interarts691.pdf (pristupljeno 18. 3.2018).

⁹⁷ B. Udović, A. Podgornik, „Cultural Diplomacy of Slavic European Union Member States: A Cross-country Analysis“, *Baltic Journal of European Studies*, Vol. 6, 2/2016, 125.

razmenu ili razmena po reciprocitetu (na mesečnom ili godišnjem nivou) u odnosu na programe rezidencije za umetnike, programe edukacije, projektne razmene programa, izložbe i slično. Karakteristično je da u odnosu na sprovođenje ovih programa državna uprava zadržava pravo izbora učesnika, pri čemu se u određenim situacijama raspisuju javni konkursi, kao što je to slučaj sa programima razmene umetnika ili edukacije u odnosu na koje predstavnici državne uprave donose konačne odluke. Ono što je indikativno jeste da se u odnosu na kulturne programe koji se nude za razmenu izbor pravi nadležno ministarstvo kulture, nudeći već pripremljen paket programa koji je, kako Zečević ističe⁹⁸, napravljen u formuli: muzički program ili folklorni ansambl, izložba manjeg formata i filmski program.

Kada se radi o državama koje su predmet istraživanja, ono što se na prvi pogled može primetiti jeste da su one potpisnice velikog broja bilateralnih sporazuma o kulturnoj saradnji.

Samo Srbija potpisnica je preko 60 bilateralnih sporazuma koji obuhvataju oblast kulturne saradnje.⁹⁹ Hrvatska je potpisnica preko 10 sporazuma o saradnji, dok Mađarska ima sporazume sa preko 150 država, od kojih sa 50 ima redovnu saradnju.¹⁰⁰ Od država koje su predmet istraživanja, sledeće imaju ugovore koje su međusobno zaključile:

- Sporazum između Savezne vlade SRJ i Vlade Republike Hrvatske o saradnji u oblasti kulture i prosvete;¹⁰¹
- Sporazum između Saveta ministara SCG i Republike

⁹⁸ I. Zečević, *op. cit.*

⁹⁹ Program kulturne saradnje između Ministarstva kulture i informisanja Republike Srbije i Ministarstva kulture Republike Albanije za period 2017-2021, *Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 1/17.

¹⁰⁰ A. Balogh, Hungary and Cultural Diplomacy, www.culturaldiplomacy.org/pdf/case-studies/hungary-and-cd.pdf, (pristupljeno 19.3.2018).

¹⁰¹ Zakon o potvrđivanju sporazuma između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Republike Hrvatske o saradnji u oblasti kulture i prosvete, *Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori*, br. 12/2002.

- Mađarske u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, omladine i sporta.¹⁰²
- Sporazum između Savezne vlade SRJ i Vlade Republike Makedonije o saradnji u oblasti kulture, obrazovanja i sporta.¹⁰³

Kao što se vidi, ovim bilateralnim sporazumima nije regulisano samo pitanje kulturne saradnje, već, po pravilu sa njim neraskidivo vezano pitanje obrazovanja, te nauke i sporta. Nomotehnički se sporazumi razlikuju, naročito utoliko što pitanje saradnje regulišu na različitom nivou opštosti. Ono što je sporazumima zajedničko jeste sveobuhvatan pristup.

Tako, na primer, Sporazum između Srbije i Hrvatske u vrlo načelnom tonu reguliše pitanja kulturne saradnje, navodeći u članu 1 oblasti u kojima će se razvijati uzajamna saradnja u oblasti kulture i prosvete kroz razmenu poseta umetnika i stručnjaka iz oblasti umetnosti, razmenu i distribuciju filmova, te podsticanje saradnje, objavljivanja umetničkih dela i održavanja izložbi. Sporazum između Makedonije i Srbije nešto je precizniji, budući da dalje precizira različite oblasti saradnje, te osim neposredne saradnje izričito pominje i uzajamno organizovanje kompleksnih kulturnih manifestacija, učešće na umetničkim festivalima, prevođenje dela iz oblasti umetnosti i kulture, saradnju u oblasti filma.¹⁰⁴ Sporazum sa Makedonijom, takođe, u posebnim članovima reguliše pitanje saradnje između arhiva i biblioteka i pitanje saradnje u oblasti izdavanja knjiga.¹⁰⁵ Od tri sporazuma, sporazum sa Mađarskom sadrži najrazrađenije norme koje se odnose na oblast saradnje u oblasti kulture, detaljnije regulišući pitanja saradnje koja služi

¹⁰² Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Saveta ministara Srbije i Crne Gore i Vlade Republike Mađarske o saradnji u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, omladine i sporta, *Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 38/2009.

¹⁰³ Zakon o potvrđivanju sporazuma između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Republike Makedonije o saradnji u oblasti kulture, obrazovanja i sporta, *Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori*, br. 1/98.

¹⁰⁴ Član 6 Sporazuma između SRJ i Makedonije.

¹⁰⁵ Članovi 7 i 8.

uzajamnom očuvanju kulturne baštine, saradnje između arhiva i biblioteka, saradnju u oblasti audiovizuelnih umetnosti, saradnju između javnih ustanova radija i televizije i novinskih agencija. Zanimljivo je da su Sporazumom između Srbije i Hrvatske i Sporazumom između Srbije i Mađarske u posebnom članu obrađena pitanja zadovoljavanja kulturnih potreba nacionalnih manjina koji žive u dvema zemljama. Dok su se strane ugovornice u Sporazumu između Srbije i Hrvatske samo načelno obavezale da će posvećivati posebnu pažnju zadovoljavanju obrazovnih i kulturnih potreba međusobnih manjina, u Sporazumu između Srbije i Mađarske ovo pitanje je nešto razrađenije, jer sadrži sistematizovane i konkretizovane oblike saradnje i podrške u ovoj oblasti, kao što su: podrška radu kulturnih i informativnih ustanova, razmena udžbenika na jeziku manjina, očuvanje kulturno-istorijskih spomenika i slično. Osim toga, u Sporazumu između Srbije i Mađarske izričito se pominje pitanje uzajamnog otvaranja kulturnih centara, institucija ili predstavnštava na teritoriji država potpisnica, uz napomenu da će o otvaranju kulturnih institucija ugovorne strane zaključiti poseban sporazum. Nadalje, ovim sporazumom je izričito propisano da će ugovorne strane podržavati aktivnosti državnih i građanskih organizacija, nacionalnih saveza, manjinskih samouprava i nacionalnih saveta, te drugih pravnih lica čiji je cilj razvoj kulturne saradnje. Od ova tri sporazuma, samo Sporazum između Srbije i Hrvatske predviđa osnivanje Mešovite komisije za praćenje sprovođenja ovog sporazuma. Kako samo ovaj sporazum sadrži odredbu posvećenu međusobnom povraćaju kulturnih dobara,¹⁰⁶ to se njime predviđa i osnivanje posebne Komisije za povraćaj kulturnih dobara. Sva tri sporazuma predviđaju zaključivanje programa saradnje na određene periode.

Programi saradnje su odnosu na bilateralne sporazume o kulturnoj saradnji konkretizacija njihovih odredbi – to su zapravo modeli konkretne saradnje između nadležnih institucija kojima se

¹⁰⁶ Član 10.

postavljaju ciljevi i mehanizmi kulturne saradnje i u predstojećem periodu, koji obuhvata 2 do 4 godine. U programima saradnje se po pravilu izdvajaju konkretnе oblasti kulturne saradnje ili čak konkretnе manifestacije, uz obavezno regulisanje pitanja saradnje reprezentativnih nacionalnih institucija, kao što je narodna biblioteka, narodno pozorište, nacionalni filmski centri i slično. Nadalje se programima dalje konkretizuju mogući oblici saradnje u pojedinim oblastima kulturne delatnosti, kao što je pozorište, bibliotekarstvo, filmska umetnost, kako bližim određivanjem mehanizama saradnje (na primer stavljanje na raspolaganje njihovog prostora za izvođenje operskih, baletskih, koncertnih i pozorišnih predstava druge strane ili podrška razmeni i predstavljanju na različitim međunarodnim festivalima). Moguće je da se programom saradnje predvidi i organizovanje događaja, kao što je nedelja kulturnog nasleđa, kao i da se konkretizuju konkretni programi finansijske podrške i međunarodni okviri kulturne saradnje u odnosu na koje subjekti kulturne delatnosti država potpisnica mogu bliže sarađivati.

Trenutno važeći Program saradnje¹⁰⁷ između Srbije i Mađarske odnosi se na period od 2018. do 2020. godine. Kulturna saradnja u ovom programu razrađena je prvo, kroz formulisanje opštih ciljeva saradnje, a potom i kroz konkretizaciju saradnje u pojedinim oblicima kulturne delatnosti.

Kao opšti ciljevi navedeni su:

- uspostavljanje i razvoj neposredne saradnje između relevantnih institucija, instituta, organizacija i udruženja;
- podrška svim oblicima saradnje u oblastima od zajedničkog interesa;
- doprinos afirmaciji kulture obe zemlje.

Posebni ciljevi sistematizovani su na sledeći način:

¹⁰⁷ Program saradnje u oblasti obrazovanja, nauke i kulture između Vlade Republike Srbije i Vlade Mađarske za period od 2018. do 2020. godine

- Muzeji, arhivi i biblioteke – ugovorne strane su se obavezale da će podržati direktnе veze muzeja, galerija i biblioteka, a posebno nacionalnih biblioteka i arhiva. Osim toga, ugovorne strane podržavaju nastavak neposredne saradnje između institucija, razmenu eksperata, istraživanja, izložbi, projekata i dokumentacije;
- Zaštita kulturnog nasleđa – strane su se saglasile da će podržati međusobnu razmenu restauratora i stručnjaka za konzervaciju, te da će sarađivati na iniciranju bilateralnih i multilateralnih programa saradnje;
- Književnost i izdavaštvo – strane su se saglasile da podstiču neposrednu saradnju pisaca i prevodilaca i njihovih udruženja. Osim toga, strane će obaveštavati jedna drugu o glavnim književnim događajima, smotrama i sajmovima knjiga i međusobno pozivati izdavače i stručnjake na ove događaje, pri čemu će se uslovi i načini finansiranja dogovorati posebnim sporazumom. Nadalje, program predviđa i podsticanje neposredne saradnje između izdavačkih kuća te međusobno objavljivanje prevoda značajnih književnih dela autora iz dve države. Programom je dalje izričito predviđeno da će se podsticati učešće izdavačkih kuća iz jedne države na konkursima finansiranim iz budžeta druge države namenjenim finansiranju prevoda;
- Vizuelne i primenjene umetnosti, fotografija, dizajn, arhitektura i nova medijska umetnost – programom se obe države obavezuju da podstiču međusobnu i neposrednu saradnju institucija u ovoj oblasti, te i međusobnu razmenu i učešće umetnika, arhitekata, dizajnera, istoričara umetnosti i muzeologa na međunarodnim simpozijumima, seminarima i radionicama. Osim toga, programom se predviđa i podrška razmeni eksponata, stručnjaka, umetničke literature i publikacija. O uslovima ovih razmena neposredno će se dogovorati organizatori;
- Audiovizuelne umetnosti – strane će podsticati učešće sineasta na državnim i drugim relevantnim filmskim skupovima i

festivalima koji se održavaju u dve zemlje, te podsticati međusobno organizovanje dana i nedelja filma;

- Pozorište, muzika, ples – programom se predviđa nastavak neposredne saradnje u ovoj oblasti, podsticaji učešću pozorišnih trupa, muzičkih, baletskih i folklornih ansambala, grupa i pojedinaca na manifestacijama koje se održavaju u obe zemlje, na poziv organizatora, uz neposredno dogovaranje uslova;
- Neformalno obrazovanje u oblasti kulture – programom se predviđa saradnja amaterskih i folklornih ansambala, a naročito zajedničko predstavljanje izvođača i njihovih kreativnih zajednica, stručna saradnja u cilju očuvanja nematerijalnog kulturnog nasleda i razmena iskustava. Osim toga, programom je predviđeno da strane ugovornice ohrabruju podršku nevladinim organizacijama i udruženjima nacionalnih manjina na nacionalnom i lokalnom nivou.

Ono što je primetno jeste da i programi saradnje u oblasti kulture ostavljaju dosta prostora za dalje određivanje uslova razmene i saradnje, kako u odnosu na aktivnosti koje se mogu podržati iz nacionalnog, regionalnog ili budžeta lokalnih samouprava, tako i kada se radi o aktivnostima u odnosu na koje se finansijska sredstava mogu obezbediti iz drugih izvora. Zanimljivo je da Program saradnje posebnu pažnju posvećuje neformalnom obrazovanju u oblasti kulture kao značajnom aspektu kulturne delatnosti.

III EVROPSKA UNIJA I KULTURNA DELATNOST NACIONALNIH MANJINA

Kao što je istaknuto, područje zaštite manjina ne samo da što je široko, već je i u velikoj meri fragmentirano. U kompleksnom pravnom režimu univerzalnih, regionalnih i nacionalnih instrumenata kojima se štite manjinska prava i Evropska unija ima značajnu ulogu. Pri tome, neophodno je istaći da standardi zaštite manjinskih prava nisu od značaja samo za države članice Evropske unije, već i za države kandidate. Naime, adekvatna zaštita manjinskih prava sastavni je deo Kriterijuma iz Kopenhagena¹⁰⁸ i jedna od oblasti u odnosu na koju Evropska unija primenjuje politiku uslovljavanja u odnosu na države kandidate. Otuda ćemo u prvom delu izložiti širi regulatorni okvir Evropske unije u odnosu na nacionalne manjine, te potom i ukazati na značaj ovih pravila na proces pridruživanja, koji je od značaja za analizirane države u regionu.

3.1. Regulatorni okvir Evropske unije

Zabранa diskriminacije po svakom osnovu predstavljala je sastavni deo prava tada Evropske ekonomске zajednice. Naime, samo zajedničko tržište i četiri osnovne slobode – sloboda kretanja robe, lica, usluga i kapitala – počivalo je na jednakom tretmanu svih državljana država članica. Član 7 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomске zajednice tako je predviđao načelnu zabranu diskriminacije po osnovu državljanstva, dok je članom 48 istog Ugovora bilo predviđeno ukidanje diskriminacije po osnovu državljanstva između radnika država članica, u pogledu zapošljavanja, zarade i drugih uslova rada.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Kriterijumi su usvojeni na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine, a kasnije su dopunjeni na sastanku Evropskog saveta u Madridu 1995. godine.

¹⁰⁹ Ugovor o osnivanju Evropske ekonomске zajednice (Treaty establishing the European economic community and related instruments (EEC treaty).

Ali ipak treba imati u vidu činjenicu da zabrana diskriminacije, nije isto i što i postojanje korpusa manjinskih prava. No, zabrana diskriminacije po osnovu nacionalnosti svakako predstavlja početnu tačku u regulatornom okviru zaštite manjina na nivou Evropske unije.¹¹⁰ To je otuda što je zabrana diskriminacije bila izrazito korisna za radnike koji su bili u potrazi za boljim uslovima rada u državama članicama Zajednice. Kasnije je usvojena i Uredba 1612/68 o pravima radnika migranata.¹¹¹ Prava zajamčena Osnivačkim ugovorom i kasnije Uredbom dobila su ozbiljnu i temeljnju zaštitu u jurisprudenciji Evropskog suda pravde.¹¹²

Naredni veliki iskorak učinjen je stupanjem na snagu Ugovora iz Maastrichta, kada je ne samo osnovana Evropska unija, već i uspostavljeno građanstvo Unije, status koji imaju svi državlјani neke od država članica Unije. Potom je Ugovorom iz Amsterdama uvedena zabrana diskriminacije po osnovu pola, rasnog ili etničkog porekla, vere ili uverenja, invaliditeta, uzrasta ili seksualne orijentacije. Za ovim je usledilo usvajanje korpusa sekundarnog zakonodavstva usmerenog na lakše ostvarivanje ovog prava – naime, Direktive 2000/43/EC¹⁴⁹ kojom se sprovodi načelo jednakog tretmana lica bez obzira na njihovo rasno ili etničko poreklo,¹¹³ Direktive 2000/78/EC¹⁵⁰

¹¹⁰ S. Carrera, L. Vosyliute, P. Bard, Towards a comprehensive EU protection system for minorities, Directorate-General for Internal Policies, Policy department for citizens' rights and Constitutional affairs, 53, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29596802 (pristupljeno 10.3.2018).

¹¹¹ Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community, OJ L 257, 19.10.1968. Ova Uredba više nije na snazi.

¹¹² Detaljno u: D. Martin, E. Guild, *Free Movement of persons in the European Union*, Butterworths, London 1996.

¹¹³ Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, OJ L 180, 19.7.2000, 22–26.

kojom se uspostavlja jednak tretman prilikom zapošljavanja,¹¹⁴ te Direktive 2004/38/EC¹⁵¹ o pravima građana na slobodno kretanje i boravak.¹¹⁵

Direktiva 2000/43/EC kojom se sprovodi princip jednakog postupanja sa licima bez obzira na rasno ili etničko poreklo predviđa da će se smatrati da je direktna diskriminacija nastala kada se po osnovu rasnog ili etničkog porekla sa jednim licem postupa nepovoljnije nego što se, ili što bi se postupalo sa drugim u sličnoj situaciji. Direktiva propisuje da će se smatrati da je indirektna diskriminacija nastala kada neka naizgled neutralna odredba, kriterijum ili praksa stavlja lica određenog rasnog ili etničkog porekla u posebno nepovoljan položaj u odnosu na druga lica, sem ako ta odredba, kriterijum ili praksa nisu objektivno opravdani legitimnim ciljevima, a da su sredstva za postizanje tog cilja odgovarajuća i potrebna. Osim direktnе i indirektnе diskriminacije, Direktiva propisuje da u diskriminaciju spadaju i uz nemiravanje (maltretiranje) i nalog da se neko lice diskriminiše, određujući i tačnu sadržinu tih oblika. Direktiva određuje delokrug propisujući da će se direktiva primenjivati na sva lica, u odnosu kako na javni, tako i na privatni sektor, uključujući javna tela, u odnosu na: uslove za dostupnost zapošljavanja, samostalne delatnosti i profesije, dostupnost svih tipova i svih nivoa profesionalne orientacije, zapošljavanje i radne uslove, uključujući otkaz i platu, članstvo i angažovanje u organizacijama radnika ili poslodavaca, socijalnu zaštitu, socijalne beneficije, obrazovanje i pristup i snabdevanje robama i uslugama. Predviđeno je da Direktiva ne obuhvata razlike u postupanju po osnovu

¹¹⁴ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation OJ L 303, 2.12.2000.

¹¹⁵ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004.

državljanstva državljana trećih država. Posebno je propisano da princip jednakog postupanja neće spriječiti nijednu državu članicu da usvoji mere za spriječavanje ili nadoknađivanje nepovoljnosti, a u cilju obezbeđivanja pune jednakosti. U preambularnom delu Direktiva ističe da u veoma ograničenim okolnostima razlika u postupanju može biti opravdana kada neka karakteristika povezana sa rasnim ili etničkim poreklom predstavlja istinski i opredeljujući profesionalni uslov.

Direktiva 2000/78/EC kojom se uspostavlja opšti okvir za jednakost postupanja u zapošljavanju i profesijama prema članu 1 ima za svrhu da propiše opšte okvire za borbu protiv diskriminacije po osnovu vere ili veroispovesti, invalidnosti, godina starosti ili seksualnog opredeljenja, u pogledu zapošljavanja i profesija. Koncept diskriminacije je u toj Direktivi uređen identično kao i u Direktivi 2000/43/EC. Predviđeno je da će se Direktiva primenjivati na sva lica, u odnosu kako na javni, tako i na privatni sektor, uključujući javna tela, u odnosu na: uslove pristupa zapošljavanju, samozapošljavanju, ili nekoj profesiji, pristup svim tipovima i svim nivoima profesionalnog usmerenja, obuke i preobuke, uslove zapošljavanja i rada, uključujući otkaz i platu i članstvo i angažovanje u organizacijama radnika ili poslodavaca. Istovetno kao i Direktiva 2000/43/EC i ova Direktiva predviđa da princip jednakog postupanja neće spriječiti nijednu državu članicu da usvoji mere za spriječavanje ili nadoknađivanje nepovoljnosti, a u cilju obezbeđivanja pune jednakosti. Direktiva predviđa značajan broj izuzetaka. U tom smislu treba istaći da ova Direktiva predviđa mogućnost da države članice EU mogu da predvide da, u meri u kojoj se to odnosi na diskriminaciju po osnovu invaliditeta i godina, ova Direktiva ne bude primenjivana na oružane snage. Takođe, Direktiva predviđa i da države članice mogu da predvide da postupanje koje se zasniva na nekoj karakteristici povezanoj sa osnovama na kojima je diskriminacija zabranjena, neće predstavljati diskriminaciju ako, iz razloga prirode određenih profesionalnih delatnosti ili konteksta u kojem se obavljuju, takve

karakteristike predstavljaju istinski i odlučujući profesionalni zahtev, pod uslovom da je cilj legitiman i zahtev opravdan. U smislu profesionalnih zahteva ta Direktiva izričito predviđa da države članice mogu, u slučaju profesionalne delatnosti u crkvama i drugim javnim ili privatnim organizacijama čiji je sistem vrednosti zasnovan na veri ili veroispovesti, predvideti da razlika koja je zasnovana na veri ili veroispovesti tog lica neće predstavljati diskriminaciju kada vera ili veroispovest nekog lica predstavljaju istinski, legitiman i opravdan profesionalni zahtev. Direktiva takođe predviđa i jasno određuje slučajeve opravdanja različitog postupanja po osnovu godina (npr. u slučaju utvrđivanja minimalnih uslova u pogledu godina, profesionalnog iskustva ili godina službe radi pristupa zapošljavanju, utvrđivanje maksimalne starosti za angažovanje, itd).

Ukoliko se pažljivije sagledaju izložena rešenja sadržana u direktivama Saveta EU, utoliko se može doći do nekoliko, veoma važnih zaključaka:

1. direktive zabranjuju diskriminaciju po tačno i izričito utvrđenim osnovama – na osnovu rasnog ili etničkog porekla, vere ili veroispovesti, invalidnosti, godina starosti ili seksualnog opredeljenja;
2. direktive jasno opredeljuju delokrug primene propisujući da će se primenjivati na sva lica, u odnosu kako na javni, tako i na privatni sektor, uključujući javna tela, ali u odnosu na tačno opredeljene situacije koje po svojoj prirodi spadaju u javni život, odnosno u kojima je neposredno angažovan javni interes i koje su uređene pravnim aktima država članica;
3. direktive određuju pojam direktnе i indirektnе diskriminacije;
4. direktive sadrže pravni osnov za preuzimanje mera pozitivne akcije (afirmativne akcije);
5. direktive predviđaju izvesne izuzetke od zabrane narušavanja jednakog postupanja – npr. iz razloga prirode određenih profesionalnih delatnosti ili konteksta u kojem se obavljaju.

U vezi sa evropskim antidiskriminacionim direktivama i njihovom implementacijom u državama članicama pojedina pitanja privlače posebnu pažnju. Reč je o zabrani diskriminacije na osnovu rasnog ili etničkog porekla i vere ili veroispovesti. Ti osnovi zabrane diskriminacije privlače posebnu pažnju iz najmanje dva razloga – najpre zbog značenja tih pojmove u pravu EU i njenih država članica, a zatim i zbog mogućnosti eventualnog preklapanja tih, ali i drugih personalnih karakteristika kao što su nacionalnost i jezička pripadnost.

Pravo EU ne određuje pojam „rase“ i „rasnog porekla“. U stavu 6 Preamble Direktive 2000/43/EC ističe se štaviše da EU „*odbacuje teorije koje pokušavaju da odrede postojanje posebnih ljudskih rasa*“ i da korišćenje pojma „rasno poreklo“ u toj Direktivi „*ne podrazumeva prihvatanje takvih teorija*“. Budući da nema naučnog opravdanja za rasnu kategorizaciju, pojedine države članice EU stale su na stanovište da uključivanje rase i rasnog porekla u antidiskriminaciono zakonodavstvo može da pojača percepciju da ljudska bića mogu da budu razlikovana po rasi i stoga su u svom antidiskriminacionom zakonodavstvu u pogledu osnova diskriminacije uputila na etničko ili nacionalno poreklo.¹¹⁶ U pojedinim državama različite zakonske odredbe odnose se na „stvarnu ili prepostavljenu“ rasu.¹¹⁷

Posebno pitanje u vezi sa Direktivom 2000/43/EC i njenom implementacijom je obim do kojeg karakteristike kao što su boja kože, pripadnost nacionalnoj manjini ili jezičkoj grupi spadaju u okvire rasnog ili etničkog porekla. Mnoga nacionalna zakonodavstva država članica koja implementiraju Direktivu 2000/43/ES kao minimalne uslove predviđaju boju kože i nacionalno poreklo. Pojedine države članice EU imaju veoma ekstenzivne zakone o nacionalnim manjinama. U komentarima se

¹¹⁶ Kao npr. u finskom Zakonu protiv diskriminacije – videti M. Bell, I. Chopin, F. Palmer, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe, The 25 EU Member States Compared*, 2007, 16.

¹¹⁷ Kao na primer u Francuskoj. Vid. *Ibid.*

međutim ističe da nije jasno da li će se na koncept nacionalne/etničke manjine koji je sadržan u tim zakonima osloniti nacionalni sudovi koji primenjuju i tumače antidiskriminaciono zakonodavstvo tih država.¹¹⁸

Sledeći značajan korak je bilo usvajanje Povelje EU o osnovnim ljudskim pravima 2009. godine.¹¹⁹

Dakle, kao što je na samom početku istaknuto, zabrana diskriminacije je prvi i tradicionalni pristup Evropske unije zaštiti manjina.

Čl. 3, st. 3 Ugovora o Evropskoj uniji sadrži iskaz ciljeva sa kojim je Unija osnovana, što uključuje i borbu protiv socijalne isključenosti i diskriminacije. Članom 10 nadalje ističe se da je osnova Unija predstavnička demokratija čiji svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije. Nadalje, Povelja o osnovnim pravima jasno propisuje da je pravo na jednakost prvo pravo na jednakost pred zakonom,¹²⁰ ali i zabrana diskriminacije po brojnim osnovima, uključujući i pol, rasu, etničko poreklo ili pripadnost nacionalnoj manjini.

Sledeći ovu logiku, zaštite pre svega pojedinačnih prava, i pomenuti korpus sekundarnog zakonodavstva, tačnije, direktiva, pre svega je usmeren na detaljnije regulisanje prava pojedinca da ne bude diskriminisan, te i zaštite od pojedinačnih akata koji bi predstavljali diskriminaciju.¹²¹

Drugi pristup koji je Evropska unija preduzela jeste sistemski pristup prema zaštiti manjinskih prava. Ovaj pravno-

¹¹⁸ *Ibid.*, 16. Videti i V. Đurić, „Zabrana diskriminacije, zaštita manjina i afirmativna akcija u EU i Republici Srbiji“, u: *Pravo Republike Srbije i pravo Evropske unije – stanje i perspektive* (N. Stojanović, S. Golubović), Niš 2009, 317–354.

¹¹⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, 391–407.

¹²⁰ Član 20.

¹²¹ Tako je na primer Okvirna odluka o rasizmu i ksenofobiji iz 2008. godine (Framework Decision on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008.) zahtevala od država članica da inkriminišu javno podsticanje na mržnju ili nasilje prema grupama lica određenim po osnovu rase, boje kože, porekla, veroispovesti, nacionalnog ili etničkog porekla.

sistemski okvir, za razliku od prethodnog, usmeren je na zaštitu prava koja se ostvaruju u zajednici – u kojima se lako mogu prepoznati kulturna i jezička prava. Ne sme se zaboraviti da je i sam moto Evropske unije „Ujedinjeni u različitosti“, koji postavlja kulturnu, socijalnu, jezičku raznovrsnost u sam centar pravnog i političkog delovanja Unije. Istini za volju, ovaj moto Evropske unije usvojen je tek 2000. godine,¹²² ali je nesumnjivo bio prisutan u praksi i pre ovog datuma.¹²³

Za sistemsku zaštitu manjinskih prava koja se ostvaruju u zajednici nesumnjivo je ključan datum usvajanje Evropske povelje o osnovnim pravima¹²⁴ kao pravno obavezujućeg dokumenta uz Ugovor iz Lisabona 2009. godine. Naime, član 22. Povelje nosi i rubrum „Kulturna, verska i jezička raznovrsnost“, dok je tekstrom člana propisano da Evropska unija poštuje kulturnu, versku i jezičku različitost. Ipak, ne sme se zaboraviti da je domet ovog propisa u neku ruku ograničen pitanjem nadležnosti Evropske unije. Naime, Povelja je za države članice pravno obavezujuća samo utoliko ukoliko se radi o pitanju koje je inače u nadležnosti Evropske unije.¹²⁵ U suprotnom, države članice su slobodne da pitanja manjinskih

¹²² https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_en.

¹²³ Nesumnjivo najočigledniji primer takve prakse predstavlja činjenica da su u Evropskoj uniji svi zvanični jezici oni koji su zvanični u njenim državama članicama. Osim pravnih akata, koji imaju podjednaku važnost na svim zvaničnim jezicima Unije, i postupci pred Evropskim sudom pravde mogu se voditi na bilo kom od zvaničnih jezika Unije, dok stranke u postupku mogu dostavljati svoje podneske na zvaničnom jeziku svoje države. Budući da Evropska unija trenutno ima 24 zvanična jezika, uključujući i one koje govori relativno mali procenat njenih građana, kao što su irski i malteški, broj mogućih jezičkih kombinacija u postupku pred Sudom pravde Evropske unije iznosi 522. Vid. Court of Justice of the European Union, Annual Report 2016, The Year in Review, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-04/ragp-2016_final_en_web.pdf (pristupljeno 10.4.2018).

¹²⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union.

¹²⁵ Za više o raspodeli nadležnosti između Evropske unije i država članica v. P. Craig, G. de Burca, *EU Law Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2011⁵.

prava, uključujući i kulturna prava manjina, propisuju i štite onim stepenom zaštite kakav je na snazi u njihovim pravnim sistemima, nezavisno od Evropske unije. Sa jedne strane, to će značiti da će nacionalne države kulturna prava manjina štititi u skladu sa opštim i posebnim sistemima zaštite koji su na snazi u okviru Saveta Evrope, budući da su sve države članice Evropske unije ujedno i države članice Saveta Evrope. Sa druge strane, to istovremeno znači da Evropska unija, u domenu koji predstavlja njenu nadležnost, a posledično i države članice, kada primenjuju pravne tekovine Evropske unije u ovoj oblasti zapravo mogu stvarati autonoman sistem zaštite osnovnih prava, uključujući i sistem zaštite kulturnih prava manjina, naročito kroz praksu Suda pravde Evropske unije, sa jedne strane, i Evropskog suda za ljudska prava, sa druge strane.¹²⁶

Što se tiče jezičke raznovrsnosti, neki autori smatraju da ovo pitanje dodatno komplikuje ograničenje nadležnosti Evropske unije u određivanju toga šta će se smatrati zvaničnim jezikom Evropske unije.¹²⁷ Ipak, kao što je istaknuto, Evropska unija dodatno podstiče jezičku raznolikost i kroz uvođenje Evropskog dana jezika (26. septembar)¹²⁸ te kroz podsticanje svih stanovnika

¹²⁶ Za više o odnosu između dva suda videti naročito: V. Ćoric Erić, *Odnos Evropskog suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava (doktorska teza)*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013. O potrebi stvaranja ujednačenog pristupa zaštiti ljudskih prava na primeru prava azila vid. V. Ćorić, A. Knežević Bojović, M. Matijević, „The Interpretation Of The Law, Rather Than The Law Itself, Is What Matters Most In Asylum Cases – How To Improve The Roles Of European Courts In The Interpretation And Application Of The Asylum Law?“, *3rd International Conference on Human Security*, Beograd 2016, 81-90. Više o Evropskom суду правде vid. A. Čavoški, A. Knežević Bojović, D. Popović, *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2006.

¹²⁷ S. Carrera, L. Vosyliute, P. Bard, 58. Naime, Uredbom kojom se reguliše pitanje određivanja zvaničnih jezika u Evropskoj uniji (Regulation 1/58 EEC Council: Regulation No 1 determining the languages to be used by the European Economic Community, OJ 17, 6.10.1958, 385–386) propisano je da je pitanje upotrebe službenih jezika u državama koje imaju dva zvanična jezika prepušteno državi članici, a ne Uniji.

¹²⁸ http://ec.europa.eu/education/policy/multilingualism/linguistic-diversity_en.

Unije da osim svog maternjeg, nauče i govore najmanje još dva jezika.¹²⁹ Dodatni podsticaj dat za učenje jezika i očuvanje jezičke raznolikosti, uključujući i učenje manjinskih jezika, kojih trenutno ima preko 60 (kao što su baskijski, katalonski, frizijski, velški i jidiš),¹³⁰ a takođe je osnovana i *Mercator* mreža koja povezuje višejezične zajednice širom Evrope, sa fokusom na one zajednice u kojima se govore regionalni ili manje korišćeni jezici, a koja takođe dobija značajnu finansijsku podršku Unije.¹³¹ Ovo je naročito značajno ako se ima u vidu značaj učenja jezika za kulturnu delatnost manjine koja tim jezikom govori.¹³²

Što se tiče sistemske zaštite manjina na nivou Evropske unije, prvi korak u regulatornom pristupu zaštite manjinskih prava kao kolektivnih prava bila je izrada Izveštaja Evropske komisije koji je bio posvećen napretku u primeni evropskih instrumenata i politika za inkluziju Roma.¹³³

Ovaj iskorak u pristupu bio je od značaja ne samo za romsku, već i za druge nacionalne manjine. To se jasno vidi i iz teksta člana 2 Ugovora iz Lisabona, prema kome je po prvi put istaknuto da je jedna od vrednosti na kojima je zasnovana Unija i „poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava manjina“. Kao što je napomenuto, i kroz tekst člana 22 Evropske povelje o osnovnim pravima Unija je

¹²⁹ https://europa.eu/european-union/topics/multilingualism_en.

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ <http://www.mercator-network.eu/mercator-network/> (pristupljeno 7.4.2018).

¹³² V. E. Faingold, „Language rights in the European Union and the Treaty of Lisbon“, *Language Problems & Language Planning*, Vol. 39, 1/2015, 33–49. O višejezičnosti u Evropskoj uniji takođe videti: A. Čavoški, A. Knežević Bojović, „Translation of the Acquis in Serbia“, *3rd Network Conference Adaptation and Implementation of the EU Acquis: An Exchange of Experiences* (ed. J. Cirić), Institute of Comparative Law, Europa Institute, Belgrade 2009, 9–24.

¹³³ European Commission, Roma in Europe: The implementation of the European instruments and policies for Roma inclusion – Progress report 2008–2010, Brussels, 7.4.2010, SEC(2010) 400 final. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The social and economic integration of the Roma in Europe, COM/2010/0133 final.

preuzela obavezu da poštuje jezičku, versku i kulturnu raznovrsnost, pri čemu je istovremeno nastavljeno sa proklamacijom načela zabrane diskriminacije (član 21 Povelje), kao i sa uvođenjem nekih drugih prava koja se ostvaruju u zajednici, kao što su socijalna prava. Otuda je jasno da Evropska unija u pogledu sistema zaštite ljudskih prava poslednjih decenija napreduje od toga da ova prava štiti instrumentima takozvanog „mekog prava“ do toga da počinje da usvaja jasne, pravno obavezujuće norme o zaštiti manjinskih prava, uključujući i kulturna prava, a u odnosu na koje je takođe moguće tražiti sudsku zaštitu.

Aktivnosti Evropske unije koje se odnose na zaštitu prava manjina mogu se, dakle, sistematizovati na sledeći način:

- mere prevashodno političke prirode, koje je razvijao Evropski parlament, usmerene na promovisanje kulturne raznolikosti i očuvanje kulturnog nasleđa;
- mere koje su preduzimali Komisija, Savet ministara (i Parlament), koje su uglavnom funkcionalne prirode;
- mere koje se preduzimaju u širem okviru spoljne politike Evropske unije;
- politike koje nisu usmerene na zaštitu manjina, ali koje su svakako značajne za manjinska pitanja, kao što su zaštita ljudskih prava, borba protiv rasizma, politike koje se odnose na izbeglice, i slično.

Zanimljivo je istaći da je Evropski parlament organ Evropske unije koji je bio najaktivniji u oblasti zaštite manjina. Ova njegova aktivnost ogleda se u usvajanju brojnih rezolucija koje se odnose na pitanja etničkih i jezičkih manjina, kao što su:

- Rezolucija o Povelji Zajednice o regionalnim jezicima i kulturama i o Povelji o pravima etničkih manjina koju je Parlament usvojio 1981. godine;¹³⁴

¹³⁴ European Parliament Resolution on a Community charter of regional languages and cultures and on a charter of rights of ethnic minorities.

- Rezolucija o jezicima i kulturama regionalnih i etničkih grupa u Evropskoj zajednici iz 1987. godine;¹³⁵
- Rezolucija o jezičkim manjinama u Evropskoj zajednici, koja je usvojena na osnovu takozvanog Killiea izveštaja;¹³⁶
- Rezolucija o zaštiti i zabrani diskriminacije manjina u državama članicama EU.¹³⁷

Osnovna poruka ključne rezolucije Evropskog parlamenta, koja se odnosi na jezičke manjine i kulture, iz 1994. godine, jeste da države članice treba da prepoznaju svoje jezičke manjine i stvore osnovne uslove za očuvanje i razvoj manjinskih jezika. Istovremeno, Evropski parlament se zalaže da pravni akti treba da, kao minimum zaštite, obuhvate korišćenje i promovisanje upotrebe manjinskih jezika i kultura u oblasti obrazovanja, pravosuđa i javne uprave, u medijima, toponimima te i u drugim sferama javnog i kulturnog života. Ovom rezolucijom istovremeno su po prvi put postavljene osnove za predlaganje konkretnih mera i programa EU usmerenih na promovisanje manjinskih jezika.

U februaru 2018. godine, kao što je istaknuto, Evropski parlament je usvojio još jednu rezoluciju usmerenu na zaštitu manjina i zabranu diskriminacije manjina. Zanimljivo je primetiti da ovaj instrument mekog prava u sebi kombinuje dva dosadašnja ključna pristupa EU manjinskim pitanjima – kako sistemsku zaštitu manjina, tako i zabranu diskriminacije. U ovoj rezoluciji ističe se da manjinska pitanja nisu bila dovoljno visoko na listi prioriteta Evropske unije, i zalaže se za integriran pristup pitanjima jednakosti i zabrane diskriminacije, sa ciljem da se obezbedi da države članice na adekvatan način regulišu i u praksi obezbede

¹³⁵ Resolution on the languages and cultures of regional and ethnic minorities in the European Community, Official Journal of the European Communities, No C 318, 30.11.1987, 160-164.

¹³⁶ European Parliament Resolution on linguistic and cultural minorities in the European Community.

¹³⁷ European Parliament resolution of 7 February 2018 on protection and non-discrimination with regard to minorities in the EU Member States.

raznolikost. Parlament je dalje u rezoluciji istakao da Evropska unija ima odgovornost da štiti i promoviše prava manjina, ali da je istovremeno neophodno da se odgovarajući regulatorni okvir unapredi. U Rezoluciji Evropski parlament poziva sve države članice Evropske unije da potpišu, ratifikuju i primenjuju Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina,¹³⁸ kao i Protokol broj 12 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda,¹³⁹ te Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima.¹⁴⁰ Značajno je i to što je, uz pozivanje na unapređenje regulatornog okvira, Evropski parlament pozvao i na delotvorno praćenje poštovanja prava manjina, te sprovođenje pojačanog nadzora nad diskriminacijom nacionalnih manjina u državama članicama od strane Agencije Evropske unije za osnovna prava. Ujedno je Parlament u Rezoluciji pozvao Komisiju da dodatno osnaži učenje i upotrebu regionalnih jezika kao potencijalnog načina za suzbijanje jezičke diskriminacije u Evropskoj uniji. Iako, kao i drugi istovrsni dokumenti, ova rezolucija predstavlja samo instrument mekog prava, ipak se može zaključiti da je ona značajan iskorak u načinu na koji Evropski parlament, kao jedan od dva zakonodavna organa Unije, sagledava problematiku zaštite manjina. Osim toga, u Rezoluciji se Parlament neposredno poziva i na studiju čiju je izradu naručio u 2017. godini, a čiji je cilj upravo ispitivanje mogućnosti uspostavljanja sveobuhvatnog

¹³⁸ Od država članica Evropske unije, Francuska konvenciju nije ni potpisala niti ratifikovala, dok su je Belgija, Grčka i Luksemburg potpisali ali nisu članice Konvencije. Vid. <https://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie> (pristupljeno 7.4.2018).

¹³⁹ Od država članica Evropske unije ovaj protokol su ratifikovale sledeće države: Hrvatska, Kipar, Finska, Luksemburg, Malta, Holandija, Portugalija, Rumunija i Španija. Vid. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures?p_auth=5BixJJnk (pristupljeno 7.4.2018).

¹⁴⁰ Od država članica Evropske unije Povelju su potpisale i ratifikovale sledeće države: Austrija, Hrvatska, Kipar, Česka, Danska, Finska, Nemачka, Mađarska, Luksemburg, Holandija, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Španija, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Vid. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures> (pristupljeno 7.4.2018).

sistema zaštite manjina na nivou Evropske unije.¹⁴¹ Ipak, i preporuke ove studije formulisane su prevashodno tako da su usmerene na jačanje mehanizama nadzora nad poštovanjem osnovnih demokratskih načela i vladavine prava u državama članicama Unije, te podrške učešću predstavnika manjina u odlučivanju o politikama Unije nego što se radi o predlogu za usvajanje konkretnih normativnih rešenja. Ipak, ova rezolucija može predstavljati uvod u preuzimanje daljih konkretnih koraka i usvajanja regulatornih akata Unije usmerenih upravo na ostvarivanje manjinskih kulturnih i jezičkih prava.

Kao što je ranije istaknuto, Evropska unija preuzimala je različite mere usmerene na podršku manjinama, a neke od njih su prilično tehničke prirode, kao što je budžet koji je usmeren na podršku institucijama i aktivnostima koje se bave pitanjima manjina. Tako, na primer, Evropski biro za manje korišćene jezike, u periodu u kom je bio aktivан¹⁴² zastupao je interes oko 50 miliona stanovnika Unije koji su govorili preko 30 manjinskih jezika. Kroz rad biroa finansirana je izrada brojnih analiza i studija, koje su kasnije korišćene u izmeni propisa, politika i prakse u odnosu na manjinska pitanja.

Tokom 2004. godine i civilni sektor jasno je formulisao potrebu da Evropska unija unapredi svoj sistem zaštite manjina, u tekstu Bolzano deklaracije o zaštiti manjina u proširenoj Evropskoj uniji.¹⁴³ Deklaracijom se ističe sve veći značaj Evropske unije u pogledu sistema zaštite nacionalnih manjina,

¹⁴¹ S. Carrera, L. Voslyute, P. Bard, *op. cit.*

¹⁴² Ovaj biro (*European Bureau for Lesser-Used Languages*) bio je nevladina organizacija koju je osnovao Evropski parlament 1982. godine sa ciljem da promoviše manje korišćene jezike. Rad biroa je finansirala u velikoj meri Evropska komisija, uglavnom kroz institucionalnu podršku, ali su ga finansirale i regionalni organi vlasti. Sam biro imao je status posmatrača u Savetu Evrope i Unesku. Biro je prestao sa radom 2010. godine.

¹⁴³ The Bolzano/Bozen Declaration on the Protection of Minorities in the Enlarged European Union, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN016691.pdf> (pristupljeno 12.3.2018).

istovremeno uvažavajući načelo supsidijarnosti u odnosu na nadležnosti Evropske unije. Tekst Deklaracije je usmeren na ono što je u tom trenutku bilo pravno i politički moguće, i ukazuje se na to kako se zaštita manjina može unaprediti da konzistentan način, pozivajući, između ostalog, na bolju saradnju sa drugim nadnacionalnim organizacijama u okviru kojih je već izgrađen sistem zaštite manjinskih prava i kontrole sprovođenja standarda ove zaštite, kao što su Savet Evrope i OEBS, ali i ukazujući na neophodnost da promocija manjinskih kultura bude integralni element zakonodavstva Unije.

3.2. Zaštita manjina u procesu pridruživanja Evropskoj uniji

Osim na unutrašnjem planu, Evropska unija je pitanje zaštite manjina takođe stavila i u kontekst proširenja – zapravo, prvo u kontekst susedskih odnosa sa državama centralne i istočne Evrope, a potom i u odnosu na moguće pristupanje ovih država Evropskoj uniji.

Ovo je postalo naročito vidljivo usvajanjem Kriterijuma iz Kopenhagena kojima su po prvi put jasno postavljeni uslovi koje neka država mora da ispuni kako bi postala članica Evropske unije, a u primeni su i danas. Kriterijumi iz Kopenhagena postavljeni su tako da zahtevaju od države članice da ispuni odredene političke, pravne i ekonomski kriterijume. Prvi, politički kriterijum određen je kao stabilnost institucija kojima se garantuje demokratija, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i zaštita manjina. Zanimljivo je što je kroz usvajanje ovako postavljenog političkog kriterijuma Evropska unija zapravo, kako Sase ističe,¹⁴⁴ promovisala norme koje u tom trenutku nisu imale

¹⁴⁴ G. Sasse, „EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy“, *EUI Working Papers, RSCAS*, No. 2005/16, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/3365> (pristupljeno 15. 2.2018).

formalno utemeljenje u pravu EU, niti su bile jasno reflektovane u pravim tekovinama Evropske unije. Sase dalje ispravno ukazuje da je spoljna politika Evropske unije, a naročito politika proširenja, zapravo dala značajan podsticaj Evropskoj uniji da se jasno i izričito obaveže na zaštitu ljudskih prava, te naročitu zaštitu manjinskih prava.¹⁴⁵ Istovremeno se ne sme zanemariti ni kontekst u kome su ovi kriterijumi doneti – očekivani zahtevi za pridruženje velikog broja država centralne i istočne Evrope u kojima su prava manjina od izuzetnog značaja, sa jedne strane, i rastući korpus evropskog sistema zaštite manjinskih prava u okviru Saveta Evrope, kao i u okviru OEBS, sa druge strane.

Na ovom mestu je značajno istaći da se politika uslovljavanja dugo smatrala kao ključno i primarno sredstvo promovisanja demokratije i „europeizacije“ centralne i istočne Evrope, i Evropska unija ju je stavila u sam centar svoje politike proširenja.¹⁴⁶ Načelno, pridruženje 10 država centralne i istočne Evrope Evropskoj uniji u 2004. godine smatra se velikim uspehom u tom pogledu, kao i dobrom primerom transformativne politike EU.¹⁴⁷ Ipak, kasnije pridruženje Bugarske i Rumunije pokazalo je određene nedostatke u politici uslovljavanja, koje je Evropska unija pokusala u odnosu na ove dve države da ispravi uvođenjem mehanizma saradnje i

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ K. Smith, „Western Actors and the Promotion of Democracy“, in: *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 2: International and Transnational Factors* (eds. A. Pravda, J. Zielonka), Oxford University Press, Oxford 2001, 31-57; H. Grabbe, „How does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, 6/2001, 1013-1031; Z. Nechev, G. Vidovic Mesarek, N. Saranovich, A. Nikolo, Embedding rule of law in the enlargement process—a case for EU political conditionality in the accession of the Western Balkan Countries, 2013, www.kas.de/wf/doc/kas_36352-1522-1-30.pdf (pristupljeno 12.3.2018). Takođe vid. F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe, *Journal of European public policy*, Vol. 11, 4/2004, 661-679.

¹⁴⁷ Vid. naročito A. Čavoški et al, *Pristupanje Državne zajednice Srbija i Crna Gora Evropskoj uniji –iskustva deset novoprimaljenih država*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2005.

verifikacije,¹⁴⁸ U odnosu na kasnije pristupanje Hrvatske, i pregovore o pristupanju država Zapadnog Balkana usvojen takozvani „novi pristup“, koji podrazumeva da se poglavlja posvećena pravosuđu i vladavini prava otvaraju prva u pregovaračkom procesu, a zatvaraju poslednja, uz praćenje napretka putem prelaznih merila i novih mehanizama izveštavanja o napretku.¹⁴⁹

Postavljanje pitanja zaštite manjinskih prava donelo je i neke praktične probleme u primeni tokom postupka pridruženja prvih 10 država članica, budući da, kao što je istaknuto, za njega nije postojalo jasno utemeljenje u tadašnjem pravu Evropske unije, niti su mogli biti postavljena jasna merila u tom pogledu.¹⁵⁰ Nadalje, manjinska prava ni tada, kao ni sada, nisu prioritetna politike Evropske unije. Treće, ni sam pojam „nacionalne manjine“ i prirode prava manjina nisu bili predmet regulisanja pravnih tekovina Evropske unije, već su bili utemeljeni u instrumentima međunarodnog javnog prava. I na samom kraju, ali svakako ne manje važno, ključni prepristupni finansijski instrument, PHARE, nije imao posebnu budžetsku liniju namenjenu pružanju podrške u oblasti politika i prakse zaštite nacionalnih manjina.¹⁵¹ Otuda su posebno značajni bili redovni izveštaji Evropske komisije, budući da je kroz njih praćen napredak država kandidata na putu pristupanja u svim značajnim oblastima, uključujući i praćenje nivoa regulatorne i praktične zaštite prava manjina.¹⁵² Problem je, međutim, ležao u činjenici da su formulacije

¹⁴⁸ M.A. Vachudova, A. Spenzharoda, „The EU's cooperation and verification mechanism: fighting corruption in Bulgaria and Romania after EU accession“, *European Policy Analysis*, 1/2012, 2, http://www.sieps.se/en/publications/2012/the-eus-cooperation-and-verification-mechanism-fighting-corruption-in-bulgaria-and-romania-after-eu-accession-2012epa/Sieps_2012_1epa (pristupljeno 9.3.2018).

¹⁴⁹ Vid. A. Knežević Bojović, „New EU Enlargement Strategy and Country Progress Reports – A Motor for Change?“, *Foreign Legal Life* 4/2015, 67–78, kao i T. Miščević, „Savremenii izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan“, *Politička misao*, 2/2016, 133-150.

¹⁵⁰ G. Sasse, 10.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² Vid. A. Čavoški *et al*, *op. cit.*

kriterijuma iz Kopenhagena takve da su prilično opšte i otuda su bile podložne ponekad i širokom tumačenju. Sase¹⁵³ ukazuje upravo na *ad hoc* pristup u izveštavanju, te i na nedoslednosti koje su posledica upravo nepostojanja jasnog regulatornog okvira i merila. Osim toga, iako je većina država koje su ušle u pregovarački proces sa Evropskom unijom imala značajne manjinske populacije, u izveštajima o napretku dosledno je praćen regulatorni okvir i praksa država kandidata u odnosu na romsku manjinu u svim državama, a naročito u Bugarskoj, Češkoj, Mađarskoj, Rumuniji i Slovačkoj, te rusku manjinu u Estoniji i Letoniji. Analize jasno pokazuju i da su izveštaji sadržali neke načelne i ponekad i preterano blagonaklone ili pozitivne formulacije, kao što je „kontinuirana posvećenost zaštiti manjinskih prava“ ili „ulaganje značajnih npora“. Štaviše, iako je u nekim izveštajima jasno ukazivano na rđave prakse u pogledu sistemskog stava države u odnosu na nacionalne manjine,¹⁵⁴ i to pred samo pridruživanje, opšta ocena Evropske komisije bila je pozitivna. To je, nesumnjivo, u određenoj meri bila i posledica činjenice da je u trenutku kada su pisani poslednji izveštaji o napretku već postojao politički konsenzus u vezi sa pristupanjem ovih država.

Ipak, nipošto se ne može reći da je politika uslovljavanja Evropske unije bila bez pozitivnih efekata na pitanja zaštite manjina u novim državama članicama. Naprotiv, upravo je ovakva politika ukazala na značajne nedoslednosti i nepovoljne prakse u odnosu na pitanja zaštite manjinskih prava, te posledičnu izmenu propisa. Kako Zlatković ističe¹⁵⁵ u baltičkim zemljama to je pitanje donelo značajna unapređenja u odnosu na propise o državljanstvu, na naturalizaciju, jezik i izbore, formiranje institucija koje se bave manjinskim pitanjima

¹⁵³ G. Sasse, *op. cit.*

¹⁵⁴ Videti, na primer, A. Knežević Bojović, „Češka Republika“, u: A. Čavoški *et al.*, *Pristupanje Državne zajednice Srbija i Crna Gora Evropskoj uniji –iskustva deset novoprimaljenih država*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2005, 117-128.

¹⁵⁵ J. Zlatković, „Pravna i socijalna isključenost u novoj Evropi: usporedba baltičkih zemalja, Slovenije i Hrvatske“, *Revija za socijalnu politiku*, Vol. 22, 1/2015, 59-79.

u okviru izvršne i zakonodavne vlasti, te uvođenje vladinih programa koji se odnose na manjinske potrebe. U odnosu na Sloveniju, rešeno je pitanje državljanstva takozvanih „izbrisanih“, dok je u Hrvatskoj jedno od pitanja koje je ipak u određenoj meri ostalo otvoreno ono koje se odnosi na standarde ljudskih i stvarnih prava srpske manjine u Hrvatskoj. U tom smislu, treba istaći da se Evropska komisija ni u jednom izveštaju o napretku Republike Hrvatske nije osvrnula, niti jednom rečju ukazala na mišljenja pojedinih međunarodnih organizacija koje se bave zaštitom nacionalnih manjina, odnosno pod čijim su okriljem usvojeni najznačajniji međunarodni instrumenti zaštite manjina i u okviru kojih se vrši nadgledanje sprovođenja tih instrumenata, kao što je Savet Evrope. Sudeći po sadržini izveštaja Evropske komisije, sledi da je isključivo ona vrednovala napredak Republike Hrvatske u oblasti zaštite nacionalnih manjina, što vodi čudnom zaključku da se praćenje zaštite nacionalnih manjina ostvarivalo na dva koloseka, odnosno da se međunarodnopravne obaveze i mehanizmi praćenja njihovog ostvarivanja od strane relevantnih međunarodnih organizacija nisu uzimali u obzir od strane Evropske komisije u procesu pristupanja Republike Hrvatske,¹⁵⁶ a što je u literaturi vodilo zaključku da su dupli standardi ocene zaštite nacionalnih manjina na primeru država Zapadnog Balkana dobili novi sadržaj i dimenzije.¹⁵⁷ Ovaj pristup zadržan je i u trenutnom procesu pridruživanja.

¹⁵⁶ Vid. naročito Resolution CM/ResCMN(2011)12 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia (Adopted by the Committee of Ministers on 6 July 2011 at the 1118th meeting of the Ministers' Deputies), u kojem se ističe osim pozitivnog razvoja, postoje i određena pitanja koja izazivaju brigu (kao što su, primera radi, diskriminacija Srba i Roma u oblastima obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja, vlasničkih prava, etnički motivisani incidenti, problemi pripadnika manjina u sticanju hrvatskog državljanstva, funkcionisanje saveta nacionalnih manjina, itd.) i nalažu neodložnu akciju koju je Komitet precizirao kroz svoje preporuke.

¹⁵⁷ Vid. V. Đurić, „Proširenje EU i zaštita nacionalnih manjina: novi izazovi i stare perspektive za zemlje Zapadnog Balkana“, u: *Evropska unija i Zapadni Balkan: izazovi i perspektive* (ur. D. Đukanović, V. Trapara), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2014, 270-294.

Pitanje zaštite manjinskih prava u odnosu na države Zapadnog Balkana koje su trenutno u procesu pridruživanja Evropskoj uniji obuhvaćeno je Poglavljem 23 „Pravosuđe i osnovna prava“.

Što se tiče Srbije, prelazna merila koja je Evropska unija usvojila u odnosu na zaštitu prava manjina obuhvataju sledeće:

- puno sprovođenje pravnog okvira koji se odnosi a prava lica koja pripadaju manjinama, kao i Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina;
- posvećivanje naročite pažnje oblasti obrazovanja, upotrebe manjinskih jezika, pristupu medijima i verskim službama na manjinskim jezicima, te adekvatnoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi;
- usvajanje i sprovođenje akcionog plana za poboljšanje uslova života Roma, i to tako da se obezbedi merljivo poboljšanje položaja Roma.

Dakle, pitanje ostvarivanja manjinskih prava u oblasti kulture i u vezi sa kulturnom delatnošću nacionalnih manjina nije posebno apostrofirano u ovim prelaznim merilima za Srbiju, ali se može podvesti pod puno sprovođenje pravnog okvira koje se odnosi na prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama.

Poslednji izveštaj Evropske unije, „*Non-paper*“ o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 u Srbiji ocenjuje da je Srbija nastavila sa sprovođenjem aktivnosti iz Akcionog plana za Poglavlje 23, zajedno sa posebnim Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Ipak, ocenjeno je da je, uz određene napretke, ali i odlaganja u izmeni regulatornog okvira, potrebno unaprediti domet javnog emitovanja sadržaja na jezicima nacionalnih manjina.¹⁵⁸

¹⁵⁸ „*Non-paper*“ o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju, novembar 2017. godine, www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf (pristupljeno 2.4.2018).

U odnosu na Makedoniju, Evropska unija je u svom izveštaju za 2016. godinu¹⁵⁹ ukazala da, iako je usvojen opšti regulatorni okvir za zaštitu manjina, sama primena ovih politika, te nadzor nad njima i njihova međusobna koordinacija, ostaju slabi. Ukažano je da one manjine koje predstavljaju manje od 20% populacije ostaju van glavnih tokova politike kao i iz procesa donošenja ključnih odluka. Osim toga, u izveštaju se ukazuje na nedovoljnost mera etničkog razdvajanja u školama, te da je segregacija građana različite nacionalnosti imala negativan uticaj na društvenu koheziju. Na samom kraju, ukažano je na nedostatak transparentnosti prilikom izbora projekata iz oblasti kulture i međuetničkih odnosa koji se finansiraju iz državnog budžeta.

Može se očekivati da će i u nastavku procesa evropskih integracija pitanje zaštite manjinskih prava biti značajno, ne samo kao načelni sastavni deo kriterijuma iz Kopenhagena, već u pogledu preduzimanja konkretnih koraka u izmeni i sprovodenju odgovarajućeg regulatornog okvira – i to i na nivou dokumenata javnih politika i na nivou zakona i podzakonskih akata – te na unapređenju praksi, kao što je dodela budžetskih sredstava namenjenih unapređenju kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Sa druge strane, u nedostatku detaljnijeg regulatornog okvira same Evropske unije u ovoj oblasti, može se očekivati da će se nivo zaštite manjinskih prava u državama kandidatima meriti prevashodno u kontekstu opšтиh standarda zaštite manjinskih prava, detaljno prikazanih ranije u tekstu.

¹⁵⁹ The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions2016 Communication on EU Enlargement Policy{COM(2016) 715 final} SWD(2016) 362 final, 62-63.

3.3. Kulturna politika i pristup kulturi u Evropskoj uniji

Tema koja je u vezi sa Evropskom unijom od velikog značaja za predmet ovog istraživanja jeste kulturna politika Evropske unije i način na koji ona utiče na kulturnu delatnost manjina.

Kultura, kao posebna politika, i njen značaj u Evropskoj uniji, prepoznati su u zvaničnim dokumentima tek 1992. godine. Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice (Ugovor iz Maastrichta)¹⁶⁰ i njegovim članom 3p gde se kao jedna od aktivnosti organa Zajednice predviđa „doprinošenje razvijanju kultura država članica“. Ova odredba dalje je razrađena članom 128 Ugovora iz Maastrichta, kojim se propisuje da će Zajednica doprineti razvoju kultura država članica uz istovremeno poštovanje njihovog nacionalnog i regionalnog diverziteta, te ukazivanje na zajedničko kulturno nasleđe. Nadalje, Ugovorom se ističe da će Zajednica preduzimati aktivnosti koje su usmerene na ohrabruvanje saradnje između država članica i, ukoliko je potrebno, pružanje podrške i zamjenjivanje njihovih aktivnosti, između ostalog, u oblastima unapređenja znanja i širenja kulture i istorije evropskih naroda, čuvanja kulturnog nasleđa od evropskog značaja.

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije¹⁶¹ u članu 6 jasno propisuje da je Unija nadležna za sprovođenje aktivnosti u cilju podržavanja, koordinisanja ili dopune aktivnosti država članica, i zajedno sa pitanjima kao što su zaštita i unapređenje ljudskog zdravlja i turizam, i kultura je jedna od oblasti u kojoj Evropska unija ima ovakvu nadležnost. Ona podrazumeva da u predmetnoj oblasti Evropska unija nije nadležna za harmonizaciju propisa država članica u oblastima navedenim u članu 6, ali može

¹⁶⁰ Treaty Establishing the European Community (consolidated version 2002), OJ C 325, 24.12.2002, 33–184.

¹⁶¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, 47–390.

usvajati pravno obavezujuće akte.¹⁶² Nadalje, član 167 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije odgovara prethodno navedenoj sadržini člana 128 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Kao što je navedeno u delu u kome je analizirana politika zaštite manjinskih prava, EU je u okviru Povelje o osnovnim pravima članom 22 preuzela na sebe obavezu poštovanja kulturne raznovrsnosti.

Iako se, kako je istaknuto, radi o oblasti u kojoj Evropska unija nema nadležnosti u pogledu harmonizacije ili približavanja zakonodavstava država članica, njoj su ipak na raspolaganju značajna sredstva da putem instrumenata mekog prava podstiče njihovo *de facto* međusobno usklađivanje, i to u svim oblastima kulturne politike. Kako se ističe¹⁶³ ciljevi kulturne politike EU odgovaraju viziji kulture datoj u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u kojima se jasno navodi potreba očuvanja nasleđa i tradicije, sa jedne strane, i stvaranja i stvaralačkih procesa, sa druge strane. Osim toga, u instrumentima mekog prava¹⁶⁴ Evropska unija dodatno ukazuje na potrebu da se olakša pristup kulturi i promoviše kulturna raznovrsnost. Radni plan za kulturu, koji je za period od 2015. do 2018. godine¹⁶⁵ usvojio Savet Evropske unije zajedno sa predstavnicima vlada država članica, kao jedan od prioriteta navodi dostupnu i inkluzivnu kulturu, te promovisanje kulturne raznolikosti.

¹⁶² P. Craig, G. De Burca, 85-87.

¹⁶³ M. Pasikowska-Schnass, "Access to culture in the European Union", European Parliamentary Research Service, 2017, 10, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/608631/EPRS_IDA\(2017\)608631_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/608631/EPRS_IDA(2017)608631_EN.pdf) (pristupljeno 2.3.2018).

¹⁶⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European agenda for culture in a globalising world (COM(2007) 242 final).

¹⁶⁵ Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on a Work Plan for Culture (2015-2018), 23 December 2014.

Ipak, ne treba misliti da pitanja kulture nisu bile sastavni deo politika Evropske unije i pre Ugovora iz Maastrichta – svakako najznačajniji iskorak u tom pogledu jeste uvođenje Evropske prestonice kulture 1985. godine, na inicijativu tadašnje grčke ministarke kulture Meline Merkuri. Ova inicijativa naišla je na odličan odziv i tokom protekle 33 godine više od 60 gradova (dve prestonice kulture se određuju svake godine, a od 2021. godine će se svake treće godine kao prestonica određivati i jedan grad iz neke od država kandidata) ponelo je ovo određenje. Osim značajnog doprinosa ekonomiji grada (procenjuje se da je svaki evro javnog novca uložen u grad Mons kao jednu od prestonica kulture 2015. godine doneo između 5,5 i 6 evra lokalnoj ekonomiji),¹⁶⁶ ovaj program pruža dodatnu priliku za afirmaciju lokalne kulture, uključujući i manjinske kulture prisutne u gradu u pitanju, i njihovom stavljanju u širi kontekst zajedničke evropske kulture. Trenutno je poznato da će 2021. godine jedna od evropskih prestonica kulture biti i Novi Sad.

Značajno je istaći da je istorijski, kulturna politika Evropske unije imala višestruke ciljeve, i da je aktivnost Evropske unije u oblasti kulture u velikom broju slučajeva bila opravdavana pre svega ekonomskim argumentima – imajući u vidu doprinos koji kreativnost i kultura mogu imati u ekonomskom pogledu – a da je tek nešto kasnije počela da se prepoznae uloga kulturne aktivnosti za stvaranje većeg stepena zajedništva u Evropi.¹⁶⁷

Koji su to prethodni i postojeći programi Evropske unije u oblasti kulture?

U periodu od 2007. do 2013. godine, iz Evropskog fonda za regionalni razvoj dodeljene su 3,2 milijarde evra namenjene zaštiti i promovisanju kulturnog nasleđa, dodatne 2,2 milijarde evra za razvoj kulturne infrastrukture, te 553 miliona evra za usluge

¹⁶⁶ Za više vid. https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/ecoc-2015-evaluation_en.pdf, 24-65.

¹⁶⁷ F. Langen, *EU cultural policy 1974-2007*, www.researchgate.net/publication/47762840_EU_cultural_policy_1974-2007 (pristupljeno 15.3.2018).

kulture u regionima, što je značajno smanjilo finansijski teret koji bi inače snosile lokalne zajednice za finansiranje kulture.¹⁶⁸

Program Kreativna Evropa za period od 2014. godine do 2020. godine ima za cilj da podrži evropski kulturni i kreativni sektor.¹⁶⁹ Dva osnovna cilja programa su:

- čuvanje, razvoj i promovisanje evropske kulturne i jezičke raznolikosti i promovisanje evropske kulturne baštine i
- jačanje konkurentnosti evropskog sektora kulture i kreativnog sektora. Za podršku aktivnostima u okviru programa predviđeno je 1.462.724.000 evra. Kroz ovaj program podrška se može pružiti i pruža kulturnoj raznolikosti, u skladu sa UNESCO konvencijom iz 2005. godine. Između ostalog, program Kreativna Evropa daje sredstava za prevodenje književnih dela, kako bi se olakšao pristup književnim delima stranih autora. Osim toga, ovaj program obezbeđuje i sredstva za ostvarivanje saradnje između umetnika i kulturnih organizacija iz Evropske unije i onih iz trećih država, podstičući na taj način kulturni dijalog i raznolikost.

Nadalje, 2018. godina proglašena je Evropskom godinom kulturne baštine,¹⁷⁰ kako bi se ohrabrilo deljenje i uvažavanje evropskog kulturnog nasleđa kao zajedničkog resursa, podigla svest o zajedničkoj istoriji i vrednostima, te pojačao osećaj pripadnosti zajedničkom prostoru Europe. Istovremeno se na nivou Evropske unije štiti jednako važan cilj zaštite nacionalnog kulturnog nasleđa. U toj oblasti Unija je usvojila Uredbu

¹⁶⁸ European Commission, Mapping of Cultural Heritage Actions in the European Union Policies, Programmes and Activities, 2014, 10.

¹⁶⁹ Regulation No 1295/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing the Creative Europe Programme (2014 to 2020) and repealing Decisions No 1718/2006/EC, No 1855/2006/EC and No 1041/2009/EC.

¹⁷⁰ Decision (EU) 2017/864 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 on a European Year of Cultural Heritage (2018), OJ L 131, 20.5.2017, 1–9.

kojom se propisuje postupak izvoza, van teritorije Evropske unije, kulturnih dobara od umetničkog, istorijskih ili kulturnog značaja.¹⁷¹ Istovremeno, u Uniji je na snazi i direktiva kojim se propisuje povraćaj kulturnih objekata koje su države članice klasifikovale ili odredile kao nacionalno blago, a koje su protivzakonito izmeštene sa teritorije te zemlje 1. januara 1993. godine ili nakon tog datuma.¹⁷² Iako je sasvim jasno da se ovde ne radi o politikama koje su neposredno usmerene na kulturnu delatnost nacionalnih manjina, potrebno je sagledati ih u širem kontekstu, kao mere koje mogu posredno uticati na ostvarivanje i zaštitu kulturnih prava nacionalnih manjina i unapređenje njihove kulturne delatnosti.

U vezi sa kulturnim nasleđem značajno je istaknuti stvaranje evropskog digitalnog portala, Europeana¹⁷³ koja predstavlja višejezičku internet tačku pristupa digitalnom kulturnom materijalu iz cele Evrope – knjigama, novinama, fotografijama, filmovima i drugim audiovizuelnim delima, arhivskim dokumentima, arhitektonskom i arheološkom blagu. Europeana trenutno sadrži preko 51.291.701 digitalizovanih predmeta, od kojih su neki organizovani i u posebne kolekcije. Europeana predstavlja odličnu priliku za predstavljanje sveukupnog kulturnog nasleđa svih država članica Evropske unije, i nedvosmisleno olakšava pristup kulturi pripadnicima nacionalnih manjina.

¹⁷¹ Council Regulation (EC) No 116/2009 of 18 December 2008 on the export of cultural goods, OJ L 39, 10.2.2009, 1–7.

¹⁷² Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State and amending Regulation (EU) No 1024/2012, OJ L 159, 28.5.2014, 1–10. Treba istaći da direktiva iz 2014. godine nipošto nije prva direktiva Unije koja je bila posvećena regulisanju ovog pitanja. Više o direktivama iz ove oblasti, kao i o načinu na koji su države članice unele njihove odredbe u svoje zakonodavstvo u: A. L. Dimitrova, B. Steunenberg, “The power of implementers: a three-level game model of compliance with EU policy and its application to cultural heritage”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, 8/2017, 1211–1232.

¹⁷³ www.europeana.eu.

Nadalje, značajno je naglasiti da poreski propisi Evropske unije predviđaju određene pogodnosti u oblasti poreza na dodatu vrednost za robu i usluge u oblasti kulture.¹⁷⁴ Ove pogodnosti podrazumevaju poresko oslobođenje za pružanje kulturnih usluga od strane kulturnih ili drugih javnih tela. Najčešća poreska olakšica u odnosu na kulturna dobra odnosi se na knjige, pri čemu neke države, kao što su Finska, Irska i Letonija, primenjuju nultu stopu poreza na dodatu vrednost za knjige.¹⁷⁵

Pristup kulturi i drugim kulturnim horizontima, uključujući i manjinsku kulturu, sastavni je deo kulturne raznolikosti. Studija koja je sprovedena pod okriljem Saveta Evrope¹⁷⁶ ukazuje na jezičke barijere koje sprečavaju pristup manjinskim ili migrantskim kulturama u Evropi. Kulturna dobra koja stvaraju manjine, kao što su književnost, pesme i pozorište, koji se ne saopštavaju na zvaničnim jezicima ili koji nisu sastavni deo kulturne ponude nisu lako ili nisu uopšte dostupni, i samim tim se značajno osiromašuje kulturna raznolikost. Istovremeno, jezičke barijere takođe mogu sprečiti etničke i jezičke manjine da učestvuju u kulturnim događajima koji se odvijaju na dominantom jeziku ili koji su deo glavnih kulturnih tokova u nekoj državi. Evropska unija je na ovaj problem odgovorila gore pomenutim programom Kulturna Evropa naročito u pogledu podrške prevođenju književnih dela, te i osnivanjem portala Europeana.

Kao što je ranije istaknuto, pitanje višejezičnosti u Evropskoj uniji blisko je povezano sa pitanjima kako zaštite i ostvarivanja prava nacionalnih manjina, tako i sa pitanjem njihove kulturne

¹⁷⁴ Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax OJ L 347, 11.12.2006, 1–118.

¹⁷⁵ M. Pasikowska-Schnass, 20. Više o poreskim olakšicama u pojedinim državama članicama Evropske unije u: Institut za uporedno pravo, *Uporednopravna analiza stanja u kulturi u pojedinim zemljama – studija*, Beograd 2006, 5–92.

¹⁷⁶ A. Laaksonen, *Making culture accessible. Access, participation and cultural provision in the context of cultural rights in Europe*, Council of Europe, Interarts Agency, Barcelona 2010.

delatnosti. Evropska unija višejezičnosti pruža sistemsку podršku – tako je, na primer, kroz Evropski Sedmi Okvirni Program za istraživanje, tehnološki razvoj i ogledne aktivnosti pružena podrška projektu posvećenom istraživanju višejezičnosti u Evropi – projekat AtHEME proučava kako kognitivna, jezička i društvena pitanja, tako i pitanja javnih politika u vezi sa upotrebotom jezika, baveći se naročito temama regionalnih jezika, te manjinskih jezika.¹⁷⁷

Otuda se lako i nedvosmisleno može zaključiti da kulturna politika Evropske unije, kako neposredno, tako i posredno, pruža trajnu i sistemsku podršku obavljanju kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Istovremeno, međutim, mora se uvažiti činjenica da kulturna politika ostaje dominantno u nadležnosti država članica, te da je bez uporednopravnog proučavanja regulatornog okvira i prakse pojedinačnih država nemoguće doneti jasne zaključke u vezi sa pravnim okvirom za obavljanje kulturne delatnosti nacionalnih manjina niti u jednoj od država članica Unije.

¹⁷⁷ <http://www.atheme.eu/>.

IV PRAVNI OKVIR KULTURNE DELATNOSTI NACIONALNIH MANJINA U UPOREDNOM PRAVU

Razmatranje pravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina u uporednom pravu treba da doprinese izvođenju većeg broja zaključaka. Najpre, ono ima za cilj da se utvrdi ispunjenost multilateralnih i bilateralnih međunarodnih obaveza od strane država koje su odabrane za uporedni prikaz. Zatim, ono treba da pruži saznanja o modalitetima pravnog regulisanja kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Naposletku, ali ne i najmanje važno, uporednopravno razmatranje će pružiti sliku o sličnostima i razlikama koje u pravnom regulisanju kulturne delatnosti nacionalnih manjina postoje u pravima Republike Srbije i susednih država koje su odabrane za uporedni prikaz, kao i o delotvornosti tog okvira za ostvarivanje kulturne delatnosti srpske nacionalne manjine u susednim državama. Takvo razmatranje valja započeti pitanjem kako je pojam nacionalne manjine utvrđen u pravnim aktima unutrašnjeg prava država koje su odabrane za uporedni prikaz.

4.1. Pojam nacionalne manjine u nacionalnim pravima

Načelno posmatrano, u uporednom pravu moguće je razlikovati pet osnovnih pristupa pitanju određenja nacionalne manjine – od negiranja njihovog postojanja, do usvajanja opšte, apstraktne definicije.¹⁷⁸ Razume se, takvi različiti pristupi donekle i u određenoj meri korespondiraju s ustavnopravnim određenjem legitimacijskih temelja države i nosioca suverenosti u njoj.

Hrvatska i Mađarska su se opredelile da svojim pravnim aktima, ustavima i zakonima, izričito navedu koje se grupe

¹⁷⁸ B. Krivokapić, *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, knjiga I*, 219-221.

smatraju nacionalnim manjinama, odnosno na koje se grupe primenjuju određena manjinska prava koja su tim aktima zajamčena. Zanimljivo je uočiti da se prilikom nabranja grupa koje uživaju status nacionalnih manjina u pravnim aktima tih država dodaju i reči „i drugi(h)“ ili „i druge manjine“ čime se zapravo predviđa da i druge grupe koje nisu poimenice navedene mogu steći takav status, što nameće potrebu dodatnog pravnog regulisanja pojma nacionalne manjine i eventualno postupka u kojem se takav status može steći. U tom smislu, u Hrvatskoj u čijoj Preambuli Ustava¹⁷⁹ se navodi da je, osim što je država hrvatskog naroda, i država poimenice navedenih nacionalnih manjina,¹⁸⁰ uz dodatak „i drugih“, članom 5 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina¹⁸¹ propisuje se da je nacionalna manjina grupa hrvatskih državljana čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriji Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezička, kulturna i/ili verska obeležja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obeležja. Ustavni zakon ne precizira kriterijum tradicionalne nastanjenosti, niti propisuje koji je minimalni broj pripadnika jedne manjine, ali u odredbama koje su posvećene pravu na izbor veća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave sadrži izvesne numeričke kriterijume koji se mogu smatrati pokazateljem koliki je najmanji broj pripadnika potreban za ostvarivanje tog prava i za postojanje nacionalne manjine u kontekstu ostvarivanja tog prava.

Mađarski Ustav¹⁸² čija Preamble započinje rečima da pripadnici *mađarske nacije* proklamuju ono što u daljem tekstu

¹⁷⁹ Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

¹⁸⁰ Srba, Čeha, Slovaka, Italijana, Mađara, Jevreja, Nemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumuna, Turaka, Vlaha, Albanaca.

¹⁸¹ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.

¹⁸² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

sledi, između ostalog i ono što je u nju uneseno izmenama iz 2013. godine prema kojima su *nacionalnosti* koje žive sa mađarskom nacijom deo *mađarske političke zajednice* i da su *konstitutivni deo države*, u članu XIX, stav 3. predviđa da će se zakonom koji se usvaja dvotrećinskom većinom prisutnih poslanika propisati koje su *nacionalnosti* u državi i uslovi za priznavanje *nacionalnosti*, pri čemu se takvim zakonom može predvideti da će priznavanje *nacionalnosti* biti podvrgnuto uslovima određenog vremenskog prisustva na teritoriji države, kao i inicijativi određenog broja lica koja tvrde da pripadaju *nacionalnosti* koja se priznaje. Zakon o pravima *nacionalnosti* iz 2011. godine,¹⁸³ iako u Dodatku I sadrži popis *nacionalnih manjina*,¹⁸⁴ određuje u paragrafu 1, stav 1. da su sve etničke grupe koje su u Mađarskoj nastanjene najmanje jedno stope manjine koje su u numeričkoj manjini u ostatku stanovništva države, koje se razlikuju od ostatka stanovništva po svom jeziku, kulturi i tradiciji i koje manifestuju osećaj kolektivne pripadnosti koji je usmeren na očuvanje tih obeležja i izražavanje i zaštitu interesa njihovih istorijski ustanovljenih zajednica.¹⁸⁵ U daljem tekstu će se u ovom radu u kontekstu sagledavanja pravnog okvira kulturne

¹⁸³ 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól, Magyar Közlöny, 2011-12-19, vol. 154, 37866-37850.

¹⁸⁴ Bugari, Grci, Hrvati, Poljaci, Nemci, Jermenii, Romi, Rumuni, Rusini, Srbi, Slovaci, Slovenci i Ukrajinci.

¹⁸⁵ Povratak na upotrebu pojma „nacionalnosti“ u mađarskom zakonodavstvu koji je korišćen u XIX veku pravdan je od strane vlasti kao napuštanje numeričke diferencijacije između većine i manjine i kao priznavanje jednakosti nemađarskih zajednica u mađarskom društvu. Ipak, takav stav nije bio jednodušno prihvacen od svih političkih krugova i naučne zajednice. Grupa eksperata isticala je da Ustav i Zakon o *nacionalnostima* izražavaju konceptualni obrt u većinsko-manjinskim odnosima, jer ustavna rešenja stvaraju svojevrsnu hijerarhiju između etničkih Madara i nemađarskog segmenta populacije. Takav se zaključak međutim ne može izvesti iz izloženih normi, jer su one pre zbnjujuće nego što zaista izražavaju jasan obrt u tom pogledu. B. Vizi, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 42, 43.

delatnosti u Mađarskoj koristiti pojam „nacionalne manjine“, iako se u izvornim tekstovima mađarskih pravnih akata koristi pojam „nacionalnosti“. Zanimljivo je uočiti da novi mađarski Zakon u paragrafu 148, stav 3 sadrži i odredbu o postupku u kojem se grupacijama koje nisu izričito poimenice navedene kao nacionalne manjine može priznati takav status. Prema Zakonu, svaka grupa koja smatra da ispunjava uslove iz definicije, a koja broji najmanje 1.000 birača, može podneti zahtev Parlamentu za priznavanje statusa nacionalne manjine i o njemu se odlučuje u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje postupak odlučivanja o inicijativi za raspisivanje referendumu. Stavom 5 istog paragrafa Zakona, propisano je da se u tom postupku može zatražiti mišljenje predsednika Mađarske akademije nauka u pogledu ispunjenosti zakonskih uslova, dok je stavom 6 predviđeno da se u slučaju negativne odluke Parlamenta novi zahtev ne može podneti u roku od godinu dana.

Makedonija se opredelila da u svom Ustavu¹⁸⁶ takođe navede određene etnicitete, ali bez preciziranja njihovog statusa nacionalne manjine. Naime, prema amandmanom IV iz 2001. godine izmenjenoj Preambuli makedonskog Ustava njegovo donosilac su građani Makedonije, makedonski narod, kao i građani koji su deo albanskog, turskog, vlaškog, srpskog, romskog i bošnjačkog naroda. Amandmanom VIII iz iste godine zamenjen je član 48 Ustava tako da je propisano da pripadnici *zajednica* (podv. autori) imaju određena prava, između ostalog, i u oblasti kulture (videti dalji tekst). Iako se izloženo rešenje može smatrati i svojevrsnim ustavnopravnim temeljom konsocijativnosti čijih elemenata dokle i ima u političkom i pravnom sistemu Makedonije (a čije bi iznošenje uveliko prevazišlo prirodu i svrhu ovog rada), u daljem tekstu će se problematika pravnog okvira kulturne delatnosti zajednica u Makedoniji, bar u terminološkom smislu, tretirati sa stanovišta

¹⁸⁶ Уставот на Република Македонија, Службен весник на РМ , бр. 52 од 22 ноември 1991 година.

kulturne delatnosti *nacionalnih manjina*, što je, u izvesnom smislu, i u duhu naziva bilateralnog sporazuma koji su zaključili Srbija i Makedonija (videti deo o bilateralnim ugovorima).

Ustav Republike Srbije iz 2006. godine ne sadrži određenje nacionalne manjine.¹⁸⁷ U Preambuli Ustava ističe se da građani Srbije donose Ustav, polazeći, između ostalog, od državne tradicije srpskog naroda i *ravnopravnosti svih građana i etničkih zajednica u Srbiji*. U delu Ustava koji je posvećen ljudskim i manjinskim pravima i slobodama, sadržane su odredbe o pravima pripadnika *nacionalnih manjina* (podv. autori). Ustavotvorac je u nekoliko odredbi uputio na zakonsko uređivanje načina ostvarivanja manjinskih prava, a u pojedinim je implicitno sadržano upućivanje na zakonsko određenje nacionalne manjine koje se pojavljuje kao prethodno pitanje ostvarivanja manjinskih prava, kao što je to slučaj sa izloženom odredbom čl. 75, st. 3 Ustava, jer zakonsko regulisanje izbora nacionalnih saveta podrazumeva prethodno utvrđivanje ko ima prava da izabere svoj nacionalni savet.

U Republici Srbiji pojam nacionalne manjine određen je Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (u dalje tekstu ZZPSNM).¹⁸⁸ Prema članu 2, st. 1 tog Zakona, nacionalnom manjinom u pravnom poretku može se smatrati *svaka grupa državljana koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu, koja pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom države, koja 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*. Budući da se Republika Srbija opredelila za apstraktnu definiciju pojma nacionalne manjine, nužno je njeno tumačenje.

¹⁸⁷ Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006.

¹⁸⁸ *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.

Zakonsko određenje nacionalne manjine u Republici Srbiji sadrži nekoliko osnovnih elemenata. Najpre, zakonodavac je stao na stanovište da jednu grupu, da bi bila nacionalna manjina, mora da sačinjavaju domaći državljanji, što znači da se iz manjinske zaštite u Republici Srbiji isključuju migranti i privremeno naseljena lica, izbeglice i lica bez državljanstva.

Drugi element u definiciji nacionalne manjine je dovoljna reprezentativnost, zapravo respektabilna brojnost. ZZPSNM nisu određeni egzaktni numerički kriterijumi. U retkim naučnim radovima posvećenim tom pitanju, ističe se da odluka našeg zakonodavca da postavi zahtev „dovoljne reprezentativnosti“ umesto taksativnog navođenja svih zajednica koje se prema ovom zakonu kvalifikuju za status nacionalnih manjina (izuzev Roma koji se izričito navode kao nacionalna manjina u članu 4 Zakona), ili određivanja neke procentualno donje granice učešća u ukupnom broju stanovnika, može smatrati ispravnom i opravdanom, sve dotle dok to u praksi ne bude značilo nametanje preterano visokih kriterijuma za priznanje pravno relevantnog manjinskog statusa.¹⁸⁹ Ipak, u pojedinim zakonima, pa i podzakonskim aktima, koji regulišu pojedine oblasti društvenog života u kojima su zagarantovana manjinska prava, sadržani su numerički kriterijumi kao uslov ostvarivanja manjinskih prava. U tom smislu, posebno treba istaći da je čl. 44, st. 1 Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (u daljem tekstu ZNSNM¹⁹⁰) propisano da se poseban birački spisak nacionalne manjine za izbor nacionalnog saveta obrazuje na zahtev koji mora da podrži najmanje 5% punoletnih pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, s tim da njihov broj ne može da bude manji od 300.

Sledeći element u zakonskom određenju nacionalne manjine je dugotrajna i čvrsta veza grupe sa teritorijom države. Zakonom

¹⁸⁹ M. Jovanović, 271.

¹⁹⁰ Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Sl. glasnik RS, br. 72/2009 i 20/2014 - odluka US.

nije preciznije definisano *šta* se može smatrati dugotrajnom vezom sa teritorijom države, odnosno koliko bi vremenski period određena grupa morala da obitava na teritoriji Srbije da bi se mogla smatrati nacionalnom manjinom.

Objektivni kriterijumi identifikacije nacionalne manjine su u domaćoj zakonskoj definiciji manjine označeni pojmom „obeležja“ u koja zakonodavac svrstava jezik, kulturu, nacionalnu ili etničku pripadnost, poreklo ili veroispovest. Obeležja koja Zakon navodi kao moguće osnove razlikovanja između grupa kojima treba priznati status nacionalne manjine i većinskog, srpskog naroda alternativno su postavljena, tako da je za postojanje nacionalne manjine u Republici Srbiji dovoljno da se grupa državljana makar po jednom obeležju može razlikovati od većinskog srpskog naroda i drugih nacionalnih manjina,¹⁹¹ uz uslov da ispunjava i ostale elemente zakonske definicije nacionalne manjine, u prvom redu elemente subjektivne prirode.¹⁹²

U izloženom zakonskom određenju nacionalne manjine posebnu pažnju zavređuje subjektivni kriterijum određenja, odnosno deo koji predviđa da je nacionalna manjina grupa državljana „čiji

¹⁹¹ O mogućnosti da religija bude isključivi objektivni kriterijum za postojanje nacionalne manjine više u radovima V. Đurić, „Religion and National Minorities in the Legal and Political System of the Republic of Serbia”, *Politikologija religije*, 1/2012, 133-159 i V. Đurić, „Religion as an Element of National Identity of National Minorities in Border Areas (Legal Aspects)“, in: *Religion, Religious and Folk Customs on the Border* (eds. D. Đorđević, D. Gavrilović, D. Todorović), Yugoslav Society for the Scientific Study of Religion, Niš 2012, 25-47.

¹⁹² U vezi sa ovim elementom zakonskog određenja nacionalne manjine treba istaći dve važne napomene. Najpre, zakonodavac ne samo da, u odnosu na međunarodne akte, širi paletu obeležja po kojima se nacionalne manjine razlikuju od većine (uvrštavajući u njih izričito kulturu i poreklo), već izložena obeležja navodi *exempli causa*, tako da se može stati na stanovište da lista obeležja po kojima se neka grupa državljana može razlikovati od većinskog, srpskog stanovništva, nije u Zakonu iscrpljena i mogla bi u praksi da bude proširena etnonimima, posebnom tradicijom (tim pre jer se ona navodi kod subjektivnog elementa), itd. V. Đurić, *Pravni aspekti prikupljanja, upotrebe i značaja statističkih podataka o nacionalnoj, jezičkoj i verskoj pripadnosti stanovništva*, Republički zavod za statistiku, Institut za uporedno pravo, Beograd 2014, 17.

se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju“. Izloženo zakonsko određenje treba tumačiti tako da se neka grupa državljana, iako je po brojnosti dovoljno reprezentativna i poseduje obeležja po kojima se razlikuje od većine stanovništva, ne može smatrati nacionalnom manjinom ukoliko se njeni pripadnici ne odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju. Takvo shvatanje proističe i iz ustavne slobode izražavanja nacionalnog identiteta (član 47 Ustava), odnosno iz prava svakog pripadnika nacionalne manjine da slobodno bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom (član 3 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina). Imajući u vidu da Zakon propisuje „*održavanje*“ zajedničkog identiteta, može se postaviti pitanje da li je zakonodavac imao u vidu samo postojeće identitete, identitete koji su postojali u doba donošenja Zakona, ili je zakonsko određenje dovoljno široko postavljeno da može da odgovori društvenim potrebama priznanja vaspostavljanja identiteta, ili čak, u pravnom smislu, konstituisanja novih manjinskih identiteta? Čini se da se na osnovu individualne slobode izražavanja nacionalne pripadnosti mora uvažiti stav da se zajednička briga za održavanjem zajedničkog identiteta može odnositi i na održavanje novostvorenih ili obnovljenih nacionalnih identiteta, dokle god nije *prima facie* jasno da se, u dobroj veri, na osnovu objektivnih kriterijuma (npr. dugotrajne i čvrste veze sa teritorijom), mora isključiti postojanje manjinskog *nacionalnog* identiteta (npr. slučaj Indijanaca u Republici Srbiji, ili izjednačavanje regionalnog i nacionalnog identiteta).

Briga pripadnika nacionalne manjine da zajedno održavaju svoj zajednički identitet može da bude ispoljena na različite načine i u različitim oblastima društvenog života. U sferi kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma, briga pripadnika manjina da zajedno održavaju svoj zajednički identitet izražava se kroz proces izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina koji su prema odredbama Ustava Republike Srbije,

ZZPSNM i ZNSNM, tela koja predstavljaju nacionalne manjine kao kolektivitete u tim oblastima društvenog života, odnosno koja su nosioci kulturne autonomije u tim oblastima društvenog života (videti odeljak o kulturnoj autonomiji). Na osnovu odredbi ZZPSNM i ZNSNM do sada su svoje nacionalne savete izabrali pripadnici albanske, aškalijske, bošnjačke, bugarske, bunjevačke, vlaške, makedonske, mađarske, nemačke, slovačke, slovenačke, hrvatske, ukrajinske, rumunske, rusinske, romske, češke, grčke, egipatske i crnogorske nacionalne manjine. Imajući u vidu da su pripadnici jevrejske zajednice tradicionalno organizovani u formi Saveza jevrejskih opština koji se formira po istovetnim načelima kao i nacionalni saveti nacionalnih manjina, članom 134 ZNSNM, predviđeno je da Izvršni odbor Saveza vrši funkcije nacionalnog saveta. Briga pripadnika nacionalnih manjina da zajedno održavaju svoj zajednički identitet u oblastima društvenog života u kojima ne deluju nacionalni saveti (kulturno, obrazovanje, informisanje i službena upotreba jezika i pisma) ispoljava se na drugačiji način i delimično je regulisana odredbama posebnih zakona. Primera radi, odredbama Zakona o izboru narodnih poslanika¹⁹³ predviđeno je olakšano učešće političkih stranaka *nacionalnih manjina* u raspodeli mandata. Pojam političke stranke nacionalne manjine određen je odredbama Zakona o političkim strankama,¹⁹⁴ tako da se pitanje postojanja nacionalne manjine pojavljuje kao prethodno pitanje u primeni odredbi oba zakona. Imajući u vidu izloženo, može se zaključiti da za status nacionalne manjine nije nužno da su pripadnici nacionalne manjine izabrali svoje nacionalne savete, već brigu da zajednički održavaju svoj identitet mogu da ispolje i na drugačiji način i u drugim oblastima društvenog života (npr. formiranjem političke stranke), ali činjenica da su pripadnici jedne nacionalne manjine izabrali svoj nacionalni savet nesumnjivo, na

¹⁹³ Zakon o izboru narodnih poslanika, *Sl. glasnik RS*, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon

¹⁹⁴ Zakon o političkim strankama, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009 i 61/2015 - odluka US.

osnovu odredbi Ustava, ZZPSNM i ZNSNM, znači da se ta grupa državljana mora smatrati nacionalnom manjinom.

U kontekstu pravnog određenja pojma nacionalne manjine, važno je ponovo istaći da u pravnom poretku Republike Srbije *nema propisa koji bi poimenice određivao nacionalne manjine, niti posebnog postupka, a samim tim ni nadležnog organa koji bi u okviru tog posebnog postupka zvanično priznavao jednoj grupaciji status nacionalne manjine*. Međutim, izmenama ZNSNM iz 2014. godine (čl. 44, st. 4. ZNSNM) predviđeno je da ministarstvo koje vodi Registar nacionalnih saveta odbija zahtev za obrazovanje posebnog biračkog spiska, između ostalog, ako se podnositelj zahteva ne smatra nacionalnom manjinom u skladu sa zakonom. To znači da ministarstvo, makar u kontekstu izbora nacionalnih saveta, može da se pojavi u ulozi nadležnog organa koji procenjuje ispunjenost zakonom predviđenih uslova za postojanje nacionalne manjine, a i Upravni sud bi u upravnom sporu protiv rešenja Ministarstva mogao imati ulogu da utvrđuje da li je neka grupa lica nacionalna manjina!

4.2. Pravni akti kojima je regulisana kultura i kulturna delatnost nacionalnih manjina

U razmatranju pravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina važno je utvrditi vrstu i pravnu snagu pravnih akata kojima je ta problematika uređena.

Kultura i kulturna delatnost nacionalnih manjina regulisani su u uporednom pravu pravnim aktima različite vrste i pravne snage. Najpre, kultura i kulturna delatnost nacionalnih manjina načelno su regulisani ustavnim odredbama koje su posvećene kulturi i ljudskim i manjinskim pravima, a koje su već delimično izložene u odeljku posvećenom pojmu nacionalne manjine u unutrašnjem pravu.

U pogledu *zakonskog* uređivanja problematike kulture i kulturne delatnosti nacionalnih manjina u državama koje su

odabrane za uporedni prikaz postoje dva različita pristupa. Prvi pristup oličen je u *isključivom* regulisanju te problematike zakonima kojima je regulisana oblast kulture. Takav pristup postoji u Makedoniji u kojoj je čitava oblast kulture regulisana sistemskim Zakonom o kulturi¹⁹⁵ i u kojoj ne postoji zakon koji je u potpunosti posvećen zaštiti nacionalnih manjina (etničkih zajednica – videti prethodni tekst). Zbog značaja koji za nacionalni identitet ima zakon kojim se reguliše oblast kulture, Ustavnim amandmanom X st. 2 iz 2001. godine predviđeno je da o takvom zakonu, uz zakone kojima se reguliše upotreba jezika, obrazovanja, ličnih dokumenata i upotreba simbola, Sobranje odlučuje većinom glasova prisutnih poslanika, pri čemu ta većina mora da obuhvati većinu glasova prisutnih poslanika koji pripadaju zajednicama koje nisu većinske u Republici Makedoniji.

Drugačiji pristup zasnovan je na zakonskom regulisanju kulture i kulturne delatnosti nacionalnih manjina kako aktima kojima se uređuje oblast kulture, tako i *posebnim zakonima kojima se normira zaštita nacionalnih manjina*. U Mađarskoj, organski Zakon CLXXIX o pravima nacionalnosti (manjina) iz 2011. godine za čije je usvajanje, kao što je istaknuto, po Ustavu bila potrebna dvotrećinska većina prisutnih poslanika, takođe uređuje problematiku kulture i kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Zanimljivo je uočiti da u Mađarskoj, za razliku od manjinskog zakonodavstva, ne postoji kodifikacija zakonodavstva u oblasti kulture. Naime, najvažniji, ali ne i jedini zakon kojim se uređuje oblast kulture u Mađarskoj je Zakon CXL o zaštiti kulturnih dobara, muzejskih institucija, usluga javnih biblioteka i kulture zajednice iz 1997. godine.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Службен весник на Република Македонија, бр. 31/98, 49/03, 82/05, 24/07, 116/10, 47/11, 51/11, 136/12, 23/13, 187/13, 44/14, 61/15, 154/15 и 39/16 - Одлука на Уставниот суд на РМ, Убр.196/2007 од 16.1.2008 год., објављена у Сл.в. на РМ, бр. 15/2008.

¹⁹⁶ 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről.

U Republici Hrvatskoj materija kulture i kulturne delatnosti nacionalnih manjina bliže je uređena Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Iako je u nazivu tog akta jasno utvrđeno da je reč o *Ustavnom zakonu*, u pravnom poretku Republike Hrvatske taj zakon, prema članu 82., st. 1 Ustava, ima karakter organskog zakona koji se donosi dvotrećinskom većinom svih poslanika u Saboru, a što je u jednoj od svojih odluka potvrdio i Ustavni sud Republike Hrvatske.¹⁹⁷ Slično kao i u Mađarskoj, i u Republici Hrvatskoj materija kulture nije uređena jednim zakonskim aktom, već je predmet regulisanja većeg broja zakona - Zakona o kulturnim vijećima,¹⁹⁸ Zakona o upravljanju javnim ustanovama u kulturi,¹⁹⁹ Zakona o financiranju javnih potreba u kulturi,²⁰⁰ itd., a kojima su delimično regulisana i pitanja kulture i kulturne delatnosti nacionalnih manjina.

U Republici Srbiji problematika kulture i kulturne delatnosti nacionalnih manjina, osim ustavnim odredbama, takođe je uređena i manjinskim zakonodavstvom. Za razliku od Mađarske i Hrvatske, u Srbiji manjinsko zakonodavstvo nije kodifikovano, već ga čine ZZPSNM i ZNSNM. Sa druge strane, opet za razliku od Mađarske i Hrvatske, u Republici Srbiji postoji jedinstveni Zakon o kulturi (u daljem tekstu ZK)²⁰¹ koji je takođe od značaja za problematiku kulture i kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Prema čl. 105 Ustava Republike Srbije, Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika odlučuje, između ostalog, o zakonima kojima se uređuje uživanje individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina.

U državama u kojima je problematika kulture i kulturne delatnosti nacionalnih manjina regulisana kako aktima kojima se uređuje oblast kulture, tako i posebnim zakonima kojima se

¹⁹⁷ U-I-1029/2007-*Narodne novine*, br. 47/2010.

¹⁹⁸ *Narodne novine*, br. 48/04, 44/09, 68/13.

¹⁹⁹ *Narodne novine*, br. 96/01.

²⁰⁰ *Narodne novine*, br. 47/90, 27/93, 38/09.

²⁰¹ *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009.

normira zaštita nacionalnih manjina, može nastati pitanje odnosa između tih delova domaćeg zakonodavstva, naročito u slučaju da oni sadrže rešenja koja nisu u saglasnosti. U vezi s tim pitanjem najpre treba istaći da zakoni kojima se reguliše zaštita nacionalnih manjina i zakoni kojima se uređuje oblast kulture u unutrašnjem pravnom poretku tih država nisu u hijerarhijskom odnosu, iako u njima manjinsko zakonodavstvo ima status organskog i/ili se usvaja većom većinom u odnosu na ostale zakone. Naime, ustavi tih država ne predviđaju izričito hijerarhijski odnos između tih zakona, niti propisuju nadležnost ustavnih sudova da ocenjuju usklađenost običnih zakona sa organskim zakonima, što znači da se eventualni konflikt normi ne bi mogao razrešiti primenom načela *lex superior derogate legi inferiori*.. Sa druge strane, primena pravila *lex specialis derogat legi generali* u velikoj meri bi zavisila od shvatanja šta se smatra posebnim predmetom regulisanja i stoga posebnim zakonom – da li je uređivanje ostvarivanja manjinskih (kulturnih) prava posebno u odnosu na opšta pitanja kulture, ili je pak kultura, imajući u vidu i njen značaj za postojanje identiteta nacionalnih manjina pitanje posebnog regulisanja u odnosu na opštu problematiku manjinske zaštite? Mišljenja smo da u slučaju različitih rešenja sadržanih u zakonima kojima se uređuje manjinska zaštita i u onima kojima se reguliše oblast kulture treba primenjivati odredbe iz manjinskog zakonodavstva, jer je problematika kulture i kulturne delatnosti nacionalnih manjina ipak posebna u odnosu na kulturu uopšte i kao takva, makar i implicitno, prepoznata i u relevantnim međunarodnopravnim aktima.

Problematika kulture i kulturne delatnosti nacionalnih manjina regulisana je u državama koje su odabrane za uporedni prikaz i nizom podzakonskih akata.

4.3. Kulturna delatnost nacionalnih manjina i opšti interes u kulturi

Sagledavanje regulisanja kulturne delatnosti nacionalnih manjina u okviru regulisanja opšte društvene kulturne delatnosti se u prvom redu odnosi na problematiku utvrđivanja javnog interesa u oblasti kulture i mesta i uloge koju kulturna delatnost nacionalnih manjina ima u okviru tako utvrđenog javnog interesa u kulturi.

Opšti interes u kulturi je izričito određen u zakonodavstvima Makedonije, Hrvatske i Srbije.

Makedonski Zakon o kulturi u članu 8 utvrđuje nacionalni interes u kulturi, propisujući da je nacionalni interes u kulturi, u smislu tog zakona, kultura koja je u javnom interesu svih građana Republike Makedonije, i koju je neophodno kontinuirano vršiti te da mora biti dostupna svim građanima pod jednakim uslovima. Ovim članom dalje se precizira da nacionalni interes u kulturi obuhvata:

1. Stvaranje kadrovskih, materijalnih i drugih uslova za kontinuiranu realizaciju kulture;
2. Omogućavanje uslova za postizanje i zaštitu vrhunskih kulturnih vrednosti;
3. Podsticanje raznovrsnosti i različitosti u kulturi;
4. Obezbeđivanje uslova za pristup građana kulturnim vrednostima i njihovoj masovnoj upotrebi;
5. **Obezbeđivanje uslova za ostvarivanje i zaštitu kulturnog identiteta zajednica u Republici Makedoniji;**
6. Brigu za kulturni razvoj i ostvarivanje kulturnih prava pripadnika makedonske manjine izvan Republike Makedonije koji su na privremenom radu u inostranstvu i emigranata iz Republike Makedonije, bez obzira na njihovu etničku pripadnost;
7. Stvaranje uslova za uravnotežen kulturni razvoj u Makedoniji;
8. Afirmaciju kulture i kulturne raznolikosti Makedonije u inostranstvu
9. Istraživanja u oblasti kulture.

Hrvatski Zakon o financiranju javnih potreba u kulturi u članu 9 bliže određuje da su javne potrebe u kulturi za koje se sredstva osiguravaju iz državnog budžeta Republike Hrvatske one kulturne delatnosti i poslovi, akcije i manifestacije u kulturi koje su od interesa za Republiku Hrvatsku, a naročito:

- delatnost ustanova kulture i drugih organizacija kulture od interesa za Hrvatsku, kao i onih utvrđenih zakonom;
- ostvarivanje kulturnih akcija i manifestacija od interesa za Hrvatsku, kao i onih utvrđenih zakonom;
- briga o obnovi u domovinskom ratu razorenih i oštećenih spomenika kulture i celokupne nacionalne kulturne baštine;
- podsticanje kulturnih delatnosti u područjima i sredinama razorenim u domovinskom ratu;
- ostvarivanje programa zaštite spomenika kulture nulte i prve kategorije, te programa zaštite muzejske i pozorišne građe, kao i objekata prirode, od interesa za Hrvatsku;
- obavljanje arhivske delatnosti i djelatnosti službe zaštite spomenika kulture utvrđenih posebnim zakonom;
- podsticanje umetničkog stvaralaštva;
- štampanje vrednih knjiga i osiguranje sredstava za otkup knjiga za potrebe biblioteka;
- razvoj svih područja kinematografije, proizvodnje i prikazivanja filmova, te zaštite filmske baštine;
- obavljanje poslova matičnih službi u delatnostima kulture na nivou države i na regionalnom nivou;
- razvoj kulture u kulturno nedovoljno razvijenim sredinama i područjima;
- ostvarivanje međunarodne kulturne saradnje na osnovu sporazuma i programa kulturne saradnje s drugim državama, kao i s međunarodnim asocijacijama, koje je Hrvatska prihvatala;
- zadovoljavljavanje kulturnih potreba hrvatskih manjina, hrvatskih radnika i iseljenika u inostranstvu, te Hrvata koji žive izvan Hrvatske;

- **zadovoljavanje kulturnih potreba narodnosti u Hrvatskoj;**
- investiciono održavanje, adaptacije i hitne intervencije na objektima kulture od posebnog interesa za Hrvatsku;
- razvijanje kulturnog amaterizma;
- penziono i zdravstveno osiguranje samostalnih umetnika u skladu s posebnim propisima;
- ostvarivanje i drugih zakonom i programom javnih potreba Hrvatske utvrđenih delatnosti, programa, akcija i manifestacija u kulturi.

Treba primetiti da pojam „narodnosti“ u ovom članu Zakona o finansiranju javnih potreba u kulturi ne korespondira sa zvaničnom terminologijom Ustavnog zakona i najverovatnije predstavlja relikt iz terminologije Zakona o fondovima za kulturu, koji je usvojen još 1990. godine.

Članom 6 Zakona o kulturi Republike Srbije propisano je da opšti interes u kulturi obuhvata:

- 1) stvaranje mogućnosti za intenzivan kontinuiran i usklađen kulturni razvoj;
- 2) stvaranje uslova za razvoj i podsticanje savremenog kulturnog i umetničkog stvaralaštva;
- 3) otkrivanje, prikupljanje, istraživanje, dokumentovanje, proučavanje, vrednovanje, zaštitu, očuvanje, predstavljanje, interpretaciju, korišćenje i upravljanje kulturnim nasleđem;
- 4) finansiranje tekućih rashoda i izdataka i ostvarivanje programa ustanova kulture čiji je osnivač Republika Srbija;
- 5) programe i projekte ustanova kulture, udruženja u kulturi i drugih subjekata u kulturi koji svojim kvalitetom doprinose razvoju kulture i umetnosti;
- 6) **otkrivanje, stvaranje, proučavanje, očuvanje i predstavljanje srpske kulture i kulture nacionalnih manjina u Republici Srbiji;**

- 7) obezbeđivanje uslova za dostupnost kulturnog nasleđa javnosti;
- 7a) obezbeđivanje uslova za dostupnost kulturnih sadržaja;
- 8) istraživanje, očuvanje i korišćenje dobara od posebnog značaja za kulturu i istoriju srpskog naroda, koja se nalaze van teritorije Republike Srbije;
- 9) podsticanje i pomaganje kulturnih izraza koji su rezultat kreativnosti pojedinaca, grupa i društava Srba u inostranstvu;
- 10) podsticanje, unapređenje i stvaranje uslova za razvoj međunarodne kulturne saradnje;
- 10a) stvaranje uslova za slobodan protok i razmenu kulturnih izraza i sadržaja;
- 10b) podsticanje inovativnosti i kreativnosti u kulturi;
- 11) podsticanje stručnih i naučnih istraživanja u kulturi;
- 12) sprovodenje i unapredovanje edukacije u oblasti kulture;
- 13) podsticanje primene novih tehnologija u kulturi;
- 13a) podsticanje procesa digitalizacije i razvoja digitalne istraživačke infrastrukture u oblasti zaštite kulturnog nasleđa i umetnosti;
- 14) izgradnju jedinstvenog bibliotečko-informacionog sistema i matične funkcije u bibliotečkoj delatnosti;
- 15) izgradnju i unapređenje jedinstvenog informacionog sistema u oblasti zaštite kulturnog nasleđa;
- 15a) izgradnju i unapređenje mreže ustanova u oblasti zaštite kulturnog nasleđa;
- 16) podsticanje mladih talenata u oblasti kulturnog i umetničkog stvaralaštva;
- 17) stvaranje uslova za podsticanje samostalnog kulturnog i umetničkog stvaralaštva;
- 18) podsticanje amaterskog kulturnog i umetničkog stvaralaštva;
- 19) podsticanje dečijeg stvaralaštva i stvaralaštva za decu i mlade u kulturi;
- 20) podsticanje kulturnog i umetničkog stvaralaštva osoba sa invaliditetom i dostupnosti svih kulturnih sadržaja osobama sa invaliditetom;

- 21) regulisanje i podsticanje tržišta umetničkih dela, sponzorisanja, mecenarstva i donatorstva u kulturi;
 - 21a) podsticanje razvoja kreativnih industrija;
 - 21b) podsticanje kulturnog i umetničkog stvaralaštva društveno osetljivih grupa;
 - 21v) podsticanje međuresorne saradnje institucija kulture sa relevantnim činiocima iz drugih oblasti (turizam, nauka, ekonomija i sl.);
- 22) druga pitanja utvrđena zakonom kao opšti interes u oblasti kulture.

U naučnim komentarima ističe se da bi se opšti interes u kulturi u pravnom sistemu Srbije, u pravnom smislu mogao definisati kao najopštiji mogući zakonom regulisani interes građana u kulturi, koji prevazilazi pojedinačne i lokalne interese i koji svoju materijalizaciju ostvaruje kroz obavezu države da obezbedi budžetsko finansiranje njegovog razvoja.²⁰²

Dakle, u svim državama nastalim na prostoru bivše Jugoslavije zakonodavstvom o kulturi je kultura nacionalnih manjina prepoznata kao deo opšteg interesa u kulturi, ali na različite načine i u različitom obimu. Naime, pažljivijim sagledavanjem navedenih odredbi može se uočiti da se u makedonskom zakonodavstvu spominje obezbeđivanje uslova za ostvarivanje i zaštitu kulturnog identiteta manjina, u hrvatskom se propisuje zadovoljavanje kulturnih potreba manjina, dok je najšire određenje sadržano u zakonodavstvu Srbije, gde se kao opšti interes u kulturi propisuje otkrivanje, stvaranje, proučavanje, očuvanje i predstavljanje kulture nacionalnih manjina.

Mađarsko zakonodavstvo ne određuje izričito opšti interes u kulturi na način na koji je to učinjeno u zemljama bivše Jugoslavije, ali u preambuli Zakona CXL o zaštiti kulturnih dobara, muzejskim

²⁰² P. Blagojević, *Kultura u pravnom sistemu Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta "Union" i JP Službeni glasnik, Beograd 2016, 166. Ovaj autor ukazuje i na neke kontroverze koje se odnose na funkcionalnu i terminološku određenost pojma "opšti interes", kao i na sličnosti i razlike između pojmove opšteg, javnog i nacionalnog interesa. *Ibid.*, 164-166.

institucijama, uslugama javnih biblioteka i kulturi zajednice jasno ističe da je unapređenje i zaštita te vršenje nacionalne kulturne tradicije, kao i tradicije nacionalnih i etničkih manjina, te rad institucija i organizacija osnovanih u tom cilju u opštem interesu mađarskog društva.

4.4. Određivanje kulturne delatnosti nacionalnih manjina

Kakvo je normativno određenje kulturne delatnosti nacionalnih manjina u državama koje su predmet istraživanja?

U Srbiji, se, u skladu sa odredbama Zakona o kulturi²⁰³ kulturnom delatnošću smatraju naročito poslovi u sledećim oblastima:

- 1) književnost (stvaralaštvo, prevodilaštvo);
- 2) muzika (stvaralaštvo, produkcija, interpretacija);
- 3) likovne, primenjene, vizuelne umetnosti, dizajn i arhitektura;
- 4) pozorišna umetnost (stvaralaštvo, produkcija i interpretacija);
- 5) umetnička igra - klasičan balet, narodna igra, savremena igra (stvaralaštvo, produkcija i interpretacija);
- 6) filmska umetnost i ostalo audio-vizuelno stvaralaštvo;
- 7) digitalno stvaralaštvo i multimediji;
- 8) ostala izvođenja kulturnih programa i kulturnih sadržaja (mjuzikl, cirkus, pantomima, ulična umetnost i sl.);
- 9) otkrivanje, prikupljanje, istraživanje, dokumentovanje, proučavanje, vrednovanje, zaštita, očuvanje, predstavljanje, interpretacija, korišćenje i upravljanje kulturnim nasleđem;
- 10) bibliotečko-informacione delatnosti;
- 11) naučnoistraživačke i edukativne delatnosti u kulturi;
- 12) menadžment u kulturi.

²⁰³ Vid. član 8 Zakona.

Zakonom su nadalje prvih 8 oblika obavljanja kulturne delatnosti određeni kao umetnička delatnost. Ovo određenje može biti značajno u odnosu na preciznije određivanje režima pod kojim se obavlja neki oblik kulturne delatnosti, te određivanje potencijalnog kruga korisnika ne samo sredstava finansijske podrške za obavljanje kulturne ili umetničke delatnosti, već i korisnika prednosti koje proizilaze iz programa saradnje dve države koja obuhvata i oblast kulture (videti odeljak posvećen bilateralnim sporazumima).

Obavljanje pojedinih delatnosti obuhvaćenih krovnim zakonom u oblasti kulture dalje se normativno reguliše i posebnim zakonima, kao što su Zakon o obaveznom primerku publikacija,²⁰⁴ Zakon o izdavanju publikacija,²⁰⁵ Zakon o kinematografiji,²⁰⁶ Zakon o bibliotečko-informacionoj delatnosti,²⁰⁷ Zakon o kulturnim dobrima,²⁰⁸ i slično te čitavim nizom podzakonskih akata donetih na osnovu ovih propisa.

Dodatno, ZZPSNM Srbije u članu 12 određuje prava nacionalnih manjina iz oblasti kulture, tako što ih određuje u pogledu cilja – izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje, prenošenje i javno ispoljavanje nacionalne i etničke, kulturne, verske i jezičke posebnosti kao dela tradicije građana, nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Ovakvo određenje ukazuje da se, sa normativnog stanovišta, kulturna delatnost nacionalnih manjina u Srbiji određuje kao obavljanje onih poslova koji su Zakonom o kulturi određeni kao obavljanje kulturne delatnosti, a koji za cilj imaju izražavanje, čuvanje, negovanje i ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne, verske i jezičke posebnosti. Nadalje, to znači da prilikom obavljanja kulturnih delatnosti

²⁰⁴ *Službeni glasnik RS*, br. 52/11 i 13/16.

²⁰⁵ *Službeni glasnik RS*, br. 37/91 , 53/93 - dr. zakon, 67/93 - dr. zakon, 48/94 - dr. zakon, 135/04 , 101/05 - dr. zakon.

²⁰⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 99/11 i 2/12 – ispravka.

²⁰⁷ *Službeni glasnik RS*, br. 52/11.

²⁰⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 71/94, 52/11-dr. zakon, 52/11-dr. zakon, 99/11-dr. zakon.

nacionalnih manjina, subjekti kulturne delatnosti moraju postupati u svemu u skladu sa propisima kojima se detaljnije normira konkretni oblik obavljanja kulturne delatnosti, kao što je kinematografija, ili bibliotečka delatnost, izdavaštvo, i slično. Ovo je i logično, budući da zakoni Srbije koji su usmereni na zaštitu prava nacionalnih manjina, kao i zaključeni multilateralni i bilateralni sporazumi samo uređuju naročita prava pripadnika nacionalnih manjina i nacionalnih manjina kao kolektiviteta u oblasti kulture i u odnosu na različite kategorije kulturnih delatnosti, ali ne predstavljaju jasan normativan okvir za način na koji se te delatnosti imaju obavljati.

U Makedoniji je sistemskim Zakonom o kulturi pitanje kulturne delatnosti uređeno na mnogo detaljniji način nego što je to slučaj u Srbiji. Naime, u članovima 45-58 makedonskog Zakona o kulturi se ne samo određuju različiti oblici kulturne delatnosti, već se oni i bliže definišu.

Makedonski zakon, na samom početku, vrši jasno razgraničenje između onih oblika kulturne delatnosti čiji je cilj objavljivanje, odnosno, javno izražavanje kulturnih sadržaja, i delatnosti koje za cilj imaju zaštitu i korišćenje.²⁰⁹ Ovakva podela bi u određenoj meri mogla odgovarati podeli koja je prepoznata u Zakonu o kulturi Srbije – na one oblasti kulturne delatnosti koje se smatraju umetničkim i na one koje se njima ne smatraju.

Članom 47 makedonskog zakona izričito je nadalje propisano šta se neće smatrati kulturnim delatnostima – štampanje publikacija, tehnička obrada, distribucija i prikazivanje filmova, promet pokretnih i nepokretnih kulturnih dobara, umnožavanje originalnih likovnih dela, te umnožavanje imenika, adresara, programa, obrazaca i sličnih publikacija. To znači da oni subjekti koji se bave ovim poslovima neće moći da uživaju prava koja proističu ne samo iz zakona o kulturi, već će se sa pravom postaviti pitanje da li mogu da uživaju prava u odnosu na obavljanje kulturne delatnosti koja proističu iz regulatornog

²⁰⁹ Član 45.

okvira koji se odnosi na nacionalne manjine, uključujući i multilateralne i bilateralne sporazume te programe saradnje koji proističu iz bilateralnih sporazuma. Ovo je naročito važno ako se ima u vidu činjenica da, na primer, bilateralni sporazum zaključen između Srbije i Makedonije o saradnji koja obuhvata i oblast kulture sadrži jednu vrlo opštu formulaciju kao što je saradnja u oblasti filma.²¹⁰

Prema odredbama makedonskog zakona o kulturi, delatnosti za objavlјivanje su određene kao:

- izdavačka delatnost;
- muzička delatnost;
- dramska, operska, baletska delatnost i ples – zajednički obuhvaćene pojmom scensko-umetnička delatnost;
- filmska delatnost;
- galerijska delatnost;
- delatnost domova kulture;
- delatnost posredovanja u predstavljaju dela iz oblasti kulture.

Kao što se vidi, makedonski propisi na nešto širi način određuju izvođačke oblike kulturne delatnosti nego što je to slučaj u Srbiji, gde menadžment u kulturi nedvosmisleno ne predstavlja umetničku delatnost. Ponovo, ovakvo određenje može imati implikacije u onim slučajevima kada je nekim konkretnim oblikom saradnje u oblasti kulture između dve države predviđena, na primer, razmena umetnika.

Makedonskim zakonom se dalje detaljno razrađuju pomenute oblasti kulturne delatnosti, tačnije, precizira šta se smatra kojim oblikom obavljanja kulturne delatnosti. Za kontekst kulturne delatnosti nacionalnih manjina naročito je značajno to da su narodne pesme i igre izričito obuhvaćene pojmom scensko-umetničke delatnosti.²¹¹ Specifičnost makedonskog zakona jeste

²¹⁰ Član 6. ovog sporazuma.

²¹¹ Član 51a makedonskog Zakona o kulturi.

i određenje delatnosti domova kulture kao oblika obavljanja kulturne delatnosti – ovo najpre jer delatnost domova kulture ne može biti određena konkretnom poslova koji se obavljaju, već može biti određena ciljno, što je upravo i slučaj u članu 54 makedonskog zakona. Naime, ovim članom se propisuje da je delatnost domova kulture programski i funkcionalno podsticanje i razvoj kulture, a naročito stvaralaštva dece i omladine, kulturno-umetničkog amaterizma i objavljivanje kulturno-umetničkih dela, te obavljanje drugih delatnosti iz oblasti kulture, u skladu sa zakonom. Ovakvo određenje jednog oblika kulturne delatnosti prilikom tumačenja može dovesti do problema, jer se domovi kulture, u cilju programskog i funkcionalnog podsticanja i razvoja kulture baviti i onim aktivnostima koje se ne smatraju kulturnim delatnostima u smislu ovog zakona – kao što je prikazivanje filmova. U takvim slučajevima bi se delatnost domova kulture morala sagledavati programski kako bi se utvrdilo da li u konkretnom slučaju obuhvata i neke oblike kulturne delatnosti osim onih pomenutih u članu 47 Zakona, što bi značilo da, u ekstremnim situacijama, to da li se dom kulture zaista i bavi kulturnom delatnošću u nekom konkretnom periodu zavisi od njegove programske aktivnosti. Sa druge strane, delatnost domova kulture kao oblik obavljanja kulturne delatnosti može biti od naročitog značaja za obavljanje kulturne delatnosti nacionalnih manjina, budući da ona zapravo u sebi može objediniti i pod sebe podvesti gotovo sve druge navedene oblike izvođačke kulturne delatnosti, tim pre što se stavom 2, člana 54 izričito napominje da je naziv ustanove ili drugog pravnog lica koje vrši delatnost doma kulture dom kulture, ali i centar za kulturu, koncertni dom, dom za decu i slično.

Što se tiče druge kategorije kulturne delatnosti prepoznate u makedonskom zakonu o kulturi, a to su delatnost zaštite i korišćenja, Zakonom je propisano da se pitanje delatnosti zaštite i korišćenja materijalnih i nematerijalnih dobara Republike i zajednica koji u njoj žive reguliše posebnim propisom, što je

učinjeno usvajanjem Zakona o zaštiti kulturnog nasleđa.²¹² Zakonom o kulturni nije regulisana ni delatnost biblioteka – i ona je regulisana posebnim zakonom, Zakonom o bibliotekama, kao i delatnost muzeja.²¹³

Dakle, slično kao i u slučaju Srbije, kulturna delatnost regulisana je čitavim nizom propisa, te podzakonskih akata usvojenih na osnovu ovih propisa – i svi ovi akti moraju se uzeti u obzir prilikom obavljanja bilo kog oblika kulturne delatnosti. Što se tiče kulturne delatnosti nacionalnih manjina, ona je, kao i u slučaju Srbije, određena pre svega ciljno i u odnosu na titulare prava. Naime, amandmanom VIII na Ustav Makedonije propisano je da Republika pripadnicima zajednica garantuje zaštitu etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta, kao i da pripadnici zajednica imaju pravo da osnivaju kulturne, umetničke i obrazovne institucije zarad izražavanja, negovanja i razvijanja svog identiteta. Ponovo, kao i u slučaju Srbije, kulturna delatnost nacionalnih manjina određena je ciljno, a institucije koje u cilju izražavanja, negovanja i razvijanja identiteta osnivaju nacionalne manjine moraju se osnivati u skladu sa Zakonom o kulturi te drugim zakonima kojima se regulišu posebni oblici obavljanja kulturne delatnosti.

Situacija je nešto drugačija u Hrvatskoj i Mađarskoj koje, podsetimo, nemaju sistemske zakone o kulturi.

U Hrvatskoj, ključni propis kojim se reguliše obavljanje delatnosti u oblasti kulture je Zakon o kulturnim vijećima. Iz odredbi ovog zakona može se zaključiti da se kulturnim delatnostima smatraju dramska i plesna umetnosti i izvođačke umetnosti, izdavaštvo i bibliotekarstvo, vizuelne umetnosti, nove medijske

²¹² Службен весник на Република Македонија, бр. 20/04, 71/04 - исправка, 115/07, 18/11, 148/11, 23/13, 137/13, 164/13, 38/14, 44/14, 199/14, 104/15, 154/15.

²¹³ Закон за библиотеките, Службен весник на Република Македонија, бр. 66/04, 89/08, 116/10, 51/2011, 88/15, 152/15 и 39/16; Законот за музеите, Службен весник на Република Македонија, бр. 66/04, 89/08, 116/10, 51/11, 88/15, 152/15 и 39/16.

kulture, kao i inovativne umetničke i kulturne prakse. Poseban značaj u pravnom sistemu hrvatske ima međunarodna kulturna saradnja, budući da je jedno od veća osnovanih ovim zakonom zaduženo upravo za ovu oblast. Osim toga, iz sistematizacije propisa koji su u nadležnosti hrvatskog Ministarstva kulture jasno proizlazi da su arhivska delatnost²¹⁴ i muzejska delatnost²¹⁵ te zaštita i očuvanje kulturnih dobara,²¹⁶ i delatnost biblioteka²¹⁷ i pozorišta²¹⁸ regulisane posebnim propisima.

Što se tiče određenja kulturne delatnosti nacionalnih manjina, ona je, kao i u slučaju Srbije i Makedonije, definisana najpre ciljno. Naime, članom 15 Ustavnog zakona je propisano da pripadnici nacionalnih manjina radi očuvanja, razvoja, unapredavanja i iskazivanja svog nacionalnog i kulturnog identiteta mogu osnivati udruženja, zadužbine i fondacije za obavljanje delatnosti javnog saopštavanja, kulturne, izdavačke, muzejske, arhivske, bibliotekarske i naučne delatnosti. Udruženja, zadužbine, fondacije i ustanove mogu u svom nazivu iskazivati da su nacionalne manjine njihovi osnivači.

Ponovo, postaje jasno da se na obavljanje kulturne delatnosti nacionalnih manjina ima primenjivati istovremeno opšti pravni okvir kojim se reguliše obavljanje različitih oblika kulturne delatnosti, kao i regulatorni okvir kojim se nacionalnim manjinama daju specifična prava u oblasti kulture.

U Mađarskoj je Zakonom o pravima nacionalnosti takođe propisano da nacionalne manjine imaju pravo da čuvaju i razvijaju svoje istorijske tradicije i maternji jezik, kao i da obogaćuju svoju

²¹⁴ Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, *Narodne novine*, br. 105/97, 64/00, 65/09, 125/11-Kazneni zakon, 46/17.

²¹⁵ Zakon o muzejima, *Narodne novine*, br. 110/15.

²¹⁶ Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, *Narodne novine*, br. 69/99, 151/03, 157/03 - Ispravak, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14 i 44/17.

²¹⁷ Zakon o knjižnicama, *Narodne novine*, br. 105/97, 5/98, 104/00, 69/09.

²¹⁸ Zakon o kazalištima, *Narodne novine*, br. 71/06, 121/13, 26/14.

materijalnu i nematerijalnu kulturu.²¹⁹ Kao što je već istaknuto, u Mađarskoj ne postoji sistemski zakon o kulturi, ali se ipak u kolokvijalnom govoru o Zakonu CXL/1997 naziva zakonom o kulturi, iako se njime ne regulišu svi oblici obavljanja kulturne delatnosti. Među propisima koji regulišu ova pitanja u Mađarskoj su: Zakon o arhivima LXVI / 1995, Zakon o zaštiti kulturnih dobara, muzejskih institucija, usluga javnih biblioteka i kulture zajednice CXL / 1997, Zakon o Mađarskoj akademiji umetnosti CIX / 2011, Zakon o kulturnoj baštini LXXVII / 2011, te Zakon o Nacionalnom fondu za kulturu XXIII/1993.²²⁰

Iz pomenutih propisa se jasno vidi da se ne može govoriti o nekoj jedinstvenoj definiciji ili određenju kulturne delatnosti, već se ona mora izvoditi posredno, iz propisa koji se tradicionalno i u Mađarskoj sistemski svrstavaju u domen kulture, te i na osnovu nadležnosti Nacionalnog kulturnog fonda. U tom pogledu ne postoji veća razlika u odnosu na Srbiju, Makedoniju ili Hrvatsku.

Značajno je primetiti da pitanja arhitekture i urbanizma u tri države predmet istraživanja ne potпадaju ni pod opšti režim obavljanja kulturne delatnosti, niti pod poseban režim koji bi se odnosio na očuvanje kulturnog identiteta nacionalnih manjina. Izuzetak u tom pogledu predstavlja Mađarska, gde je finansiranje kulturne delatnosti iz oblasti arhitekture i dizajna izričito povereno Nacionalnom fondu za kulturu. Nadalje, pitanje dizajna nije pronašlo jasno i nedvosmisleno mesto u kulturnoj politici država koje su predmet istraživanja, iako pitanja dizajna mogu biti tesno vezana za očuvanje ili promovisanje kulturnog identiteta nacionalnih manjina. Slično tome, zanatska delatnost nije regulisana propisima o kulturi, već odgovarajućim regulatornim

²¹⁹ Paragraf 17.

²²⁰ 1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről; 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről; 2011. évi CIX. törvény a Magyar Művészeti Akadémiáról; 2011. évi LXXVII. törvény a világörökségről; 1993. évi XXIII. törvény a Nemzeti Kulturális Alapról.

okvirom za obavljanje zanatske delatnosti kao privredne delatnosti, nezavisno od toga da li se obavljanjem ove delatnosti zapravo čuva kulturna baština i identitet nacionalnih manjina. Na samom kraju, obavljanje naučne i edukativne delatnosti u oblasti kulture smatra se kulturnom delatnošću samo u regulatornom okviru Srbije. Sa druge strane, bilateralni sporazumi zaključeni između država koje su predmet istraživanja te programi saradnje razvijeni na osnovu njih obuhvataju kako pitanja razmene umetnika i arhitekata, te očuvanje tradicije nacionalnih manjina i iskazivanje njihovog kulturnog identiteta u svim oblastima, kao i naučnu saradnju u oblasti kulture. Otuda se mora uzeti da kulturna delatnost nacionalnih manjina u kontekstu bilateralne kulturne saradnje može obuhvatiti i pojavnje oblike kulturne delatnosti koje nisu obuhvaćene sistemskim zakonima ili opštim regulatornim okvirom u oblasti kulture.

4.5. Subjekti kulturne delatnosti nacionalnih manjina

Pitanje subjekata kulturne delatnosti nacionalnih manjina nije moguće temeljno razumeti bez ispitivanja toga ko su subjekti kulturne delatnosti uopšte. U tom pogledu zakonodavstva Srbije i Makedonije nesumnjivo daju najjasniji odgovor, budući da, kao što je pomenuto ranije u analizi, obe ove države imaju krovne zakone o kulturi.

U zakonodavstvu Srbije cela glava III Zakona o kulturi posvećena je pitanju subjekata u kulturi. Makedonski zakon, sa druge strane, ne govori o subjektima kulture, već o obavljanju kulturne delatnosti, određujući u svom članu 12 kategorije subjekata koji ostvaruju kulturnu delatnost. U zakonima obe države izdvajaju se sledeće opšte kategorije subjekata kulturne delatnosti:

- umetnici;
- samostalni umetnici;

- javne i privatne ustanove;
- udruženja u kulturi i druga pravna lica;
- druga fizička lica – u zakonu Srbije postoji, na primer, izričito određivanje saradnika i stručnjaka u kulturi kao subjekata kulture.

Zakonodavstva Hrvatske i Mađarske, zbog disperzivnog normiranja, nemaju jasno određene kategorije subjekata u kulturi. Otuda se odgovor na to ko se tačno smatra subjektima kulture mora tražiti posredno. Iz normativnog okvira Hrvatske²²¹ može se zaključiti da su subjekti kulture u Hrvatskoj:

- ustanove kulture;
- umetničke organizacije;
- samostalni umetnici i preduzetnici;
- udruženja, zadužbine i fondacije.

U Mađarskoj je normativni okvir slično uređen.²²²

Ustanove kulture su u svim navedenim zakonodavstvima određene kao pravna lica osnovana radi obavljanja kulturne delatnosti. Osnivači ustanova mogu biti sama država, neka jedinica teritorijalne organizacije ili lokalne samouprave, ali i pravna i fizička lica. U Srbiji²²³ je izričito regulisano da Republika

²²¹ Zakon o ustanovama, *Narodne novine*, br. 76/93, 29/97, 47/99 - Ispravak i 35/08, Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi, *Narodne novine*, br. 96/01, Zakon o pravima samostalnih umjetnika i poticanju kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, *Narodne novine*, br. 43/96, 44/96 – Ispravak, Pravilnik o registru umjetničkih organizacija, *Narodne novine*, br. 53/96 i 57/09, Pravilnik o načinu i uvjetima za priznavanje prava samostalnih umjetnika na uplatu obveznih doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje iz sredstava proračuna Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 91/15, Zakon o udrušama, *Narodne novine*, br. 74/14, Zakon o zakladama i fundacijama, *Narodne novine*, br. 36/95 i 64/01.

²²² Više o samostalnim umetnicima kao subjektima kulturne delatnosti u: Institut za uporedno pravo, *Uporednopravna analiza stanja u kulturi u pojedinim zemljama – studija*, 93-127.

²²³ Član 24. Zakona o kulturi.

Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave mogu osnivati ustanove radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalne manjine. Nadalje, na predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine, za neke postojeće ustanove se može utvrditi da su od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti te očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina. Osim toga, osnivačka prava se mogu u celosti ili delimično preneti na nacionalni savet nacionalne manjine. Na ovom mestu treba učiniti jednu važnu napomenu. Naime, prema članu 16, stav 3 ZNSNM Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave kao osnivači ustanova kulture koje su osnovane radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalne manjine mogu u celosti ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet, dok prema članu 17 istog zakona nacionalni savet u ustanovama kulture čiji su osnivači Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave za koje sam savet utvrdi da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu stiče pravo na učešće u upravljanju. Ova, kako se u teorijskim komentarima ističe, „značajna povlastica“ i zakonska pretpostavka prilično liberalne politike osnivanja ustanova kulture nacionalnih manjina²²⁴ ipak proizvodi određene nedoumice. U svojoj odluci o ustavnosti ZNSNM²²⁵ Ustavni sud Srbije je povodom odredbi slične i istovetne sadržine za ustanove u oblasti obrazovanja naglasio da je obaveza zakonodavca da dodatno uredi pitanje prenosa osnivačkih prava, dok je u vezi sa pojmom „ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu“ istakao da „potpuna zakonska nesređenost ovog pojma svaku pravnu normu koja bilo koje ovlašćenje nekog subjekta vezuje za ‘ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu’ lišava osnovnih standarda jasnoće i određenosti kao preduslova principa vladavine prava“. Izloženo shvatanje Ustavnog suda

²²⁴ P. Blagojević, 184.

²²⁵ IUZ-882/2010.

Srbije se svakako odnosi i na takve ustanove u oblasti kulture i postoji potreba normativnog preciziranja ne samo navedenih pojmoveva, već i uslova, načina i postupka prenosa osnivačkih prava i proglašenja određenih ustanova kulture za „ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu“. Pomenute odredbe značajne su, kao što će se videti kasnije u tekstu, najviše zbog modela finansiranja za ustanove kulture u odnosu na koje su upravljačka prava preneta na nacionalne savete nacionalnih manjina u Srbiji.

Zapravo, za subjekte kulturne delatnosti nacionalnih manjina značajno je istovremeno više kategorija normi:

- norme kojima se načelno uređuje obavljanje kulturne delatnosti;
- norme kojima se izričito predviđa mogućnost za osnivanje i rad ustanova i drugih subjekata kulturne delatnosti nacionalnih manjina, bilo da se one nalaze u propisima koji se odnose na kulturu i manjine, kao što je to slučaj u Srbiji, ili samo u propisima kojima se regulišu prava manjina, kao što je to slučaj sa članom 15 hrvatskog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, kojim se izričito propisuje da pripadnici nacionalnih manjina mogu da osnivaju udruženja, zadužbine i fondacije te ustanove za obavljanje delatnosti javnog saopštavanja, kulturne, izdavačke, muzejske, arhivske, bibliotečke i naučne delatnosti;
- propisi kojima se reguliše rad udruženja, zadužbina i fondacija.

U praksi, to znači da subjekti kulturne delatnosti nacionalnih manjina mogu da se legitimišu po dva osnova – kao kulturni delatnici i u smislu šireg regulatornog okvira iz oblasti kulture, te kao posebni subjekti kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Značaj ovakve podele je prevashodno od značaja za finansiranje kulturne delatnosti i mogućnost učešća na konkursima i javnim pozivima namenjenim pre svega za finansiranje kulturne

delatnosti nacionalnih manjina. Treba istaći, međutim, da subjekti obavljanje kulturne delatnosti nacionalnih manjina mogu biti i neformalne grupe, organizacije i pokreti, naročito u onim slučajevima kada se kvalifikuju za finansiranje projektnih aktivnosti iz oblasti kulture.²²⁶ Zapravo, osim činjenice da se iz osnivačkog akta neke ustanove, zadužbine ili udruženja, ili iz njenog naziva jasno vidi da se radi o subjektu kulturne delatnosti nacionalnih manjina, ne postoji jasan i pouzdan način da se neki subjekt obavljanja kulturne delatnosti jasno identificuje. Ovo je naročito značajno istaći u kontekstu projektnog finansiranja kulturne delatnosti nacionalnih manjina, jer iz gore navedenog nužno proizilazi da se obavljanje kulturne delatnosti nacionalnih manjina u velikom broju slučajeva mora sagledavati ciljno, to jest na osnovu konkretnog projektnog predloga i njegove kontekstualizacije u opštoj kulturnoj delatnosti.

4.6. Teritorijalna decentralizacija i ostvarivanje kulturne delatnosti nacionalnih manjina

U najširem smislu, decentralizacija označava princip samostalnosti necentralnih organa u vršenju određenih državnih aktivnosti.²²⁷ S obzirom na sferu prostiranja, decentralizacija može da bude teritorijalna, personalna i realna. Realna, ili funkcionalna decentralizacija znači decentralizaciju u vršenju različitih javnih službi, odnosno priznavanje određenim javnim službama prava na određeni stepen nezavisnosti u odnosu na centralnu vlast, a personalna decentralizacija se ustanovljava s obzirom na grupu ljudi povezanih nekim svojstvima (verska ili nacionalna pripadnost, itd).²²⁸ Najvažniji vid decentralizacije svakako je teritorijalna decentralizacija pod kojom se u teoriji

²²⁶ Više o opštoj pozicijoniranosti subjekata u kulturi u Srbiji u: P. Blagojević, 279-321.

²²⁷ P. Nikolić, *Ustavno pravo*, Beograd 1994, 441.

²²⁸ Ibid. R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 1995, 494.

podrazumeva davanje određene samostalnosti lokalnim teritorijalnim zajednicama u okviru koje njihovi lokalni organi vrše vlast,²²⁹ odnosno koja se sastoji u takvoj nezavisnosti kojom raspolažu teritorijalni kolektiviteti, odnosno građani koji su u njima nastanjeni, da u okviru zakona samostalno upravljaju u sferi lokalnih poslova.²³⁰ Teritorijalna decentralizacija ostvaruje se kroz lokalnu samoupravi i teritorijalnu autonomiju. Lokalna samouprava je stara politička institucija sa dubokim demokratskim značenjem. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi²³¹ u članu 3 je određuje kao pravo i sposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva, a u teoriji je odavno uočen demokratski kapacitet lokalne samouprave jer ona predstavlja promišljenu kombinaciju ideja decentralizacije i demokratije.²³² Pod teritorijalnom autonomijom podrazumeva se oblik unutrašnjeg uređenja jedne države, ili federalne jedinice u okviru federalne države, koji se ogleda u tome što određena teritorija i stanovništvo te teritorije uživaju visok stepen autonomnosti u odnosu na centralnu vlast, stepen autonomnosti koji je u svakom slučaju veći od stepena autonomnosti lokalnih jedinica, a manji, i kvalitativno različit, u odnosu na stepen samostalnosti federalnih jedinica u federalnoj državi, tako da autonomne jedinice karakteriše posebna samostalnost u sferi zakonodavstva i izvršenja zakona, ali ne i sudstva i ustavotvornog samoorganizovanja.²³³

Kao značajan vid demokratizacije, pitanje decentralizacije, naročito teritorijalne decentralizacije, u višenacionalnim

²²⁹ P. Nikolić, 441.

²³⁰ R. Marković, 495.

²³¹ Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 70/2007.

²³² H. Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, 1951, 299.

²³³ P. Nikolić, 426.

državama ima svoju specifičnu težinu. Uz uvažavanje geografskih, socijalnih, istorijskih i drugih obeležja pojedinih područja, u višenacionalnim državama odluka o teritorijalnoj decentralizaciji i izboru modela teritorijalne decentralizacije nesumnjivo se suočava i sa zahtevima za uvažavanjem etničkih, jezičkih i verskih posebnosti pojedinih područja i argumentima u prilog teritorijalne decentralizacije kao političko-pravnom okviru unapređenja zaštite nacionalnih manjina i olakšanja ostvarivanja manjinskih prava. U Preporukama iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu iz 1999. godine²³⁴ izričito se predviđa da delotvorno učešće manjina u javnom životu može da zahteva neteritorijalna ili teritorijalna rešenja samouprave, ili kombinaciju ta dva tipa (preporuka br. 14), pri čemu se za teritorijalne vidove samouprave ističe da bi države trebalo da blagonaklono razmotre prenos ovlašćenja, uključujući i specifične funkcije samouprave, posebno tamo gde bi to ojačalo ovlašćenja manjina u pitanjima koja ih se tiču (preporuka br. 19), tako da odgovarajuće lokalne, regionalne ili autonomne uprave koje odgovaraju specifičnim istorijskim i teritorijalnim okolnostima u kojima se nalaze nacionalne manjine mogu da preuzmu jedan broj funkcija kako bi delotvornije odgovorile zahtevima manjina u oblastima obrazovanja, kulture, upotrebe manjinskog jezika, čovekove okoline, lokalnog planiranja, itd. (preporuka br. 20). Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, kao prvi međunarodnopravni obavezujući dokument koji je u celini posvećen zaštiti nacionalnih manjina ne sadrži odredbe o decentralizaciji, ali u članu 15 predviđa obavezu ugovornih strana da stvore uslove koji su potrebni za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito onim koji se na njih odnose. U Objašnjenju uz Okvirnu konvenciju istaknuto je da izloženi član 15 zahteva od ugovornica da stvore neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika manjina, a da bi

²³⁴ <https://www.osce.org/sr/hcnm/32253?download=true>.

se stvorili uslovi za takvo učešće ugovornice bi mogle, u okviru svojih ustavnih sistema, između ostalog da unapređuju mere u koje se svrstavaju i decentralizovani i lokalni oblici vlade.²³⁵ U Komentarima člana 15 Okvirne konvencije ističe se da je takav stav u potpunosti u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi koja predviđa da javna ovlašćenja treba da se vrše u prvom redu od strane vlasti koja je najbliža građanima.²³⁶ Štaviše, Savetodavni komitet koji prati sprovođenje Okvirne konvencije u pojedinim slučajevima se izjašnjavao da je „decentralizacija (...) često važan činilac u stvaranju neophodnih uslova za efektivnu participaciju pripadnika nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka...“²³⁷ a u teoriji, među autorima koji su svoje rade posvetili Okvirnoj konvenciji, ističe se da je u značajnoj meri prihvaćeno da manjinama treba dati kontrolu nad područjima u kojima mogu da budu većina kroz koncept supsidijariteta i pojačane lokalne samouprave.²³⁸ Ipak, i pored izloženih stavova u prilog decentralizacije koja bi imala i etničku osnovu, treba jasno ukazati da se u odredbama međunarodnopravno obavezujućih akata decentralizacija ne predviđa izričito i da nije nužno povezana sa ostvarivanjem i zaštitom manjinskih prava. U tom smislu, treba ukazati i na činjenicu da su u nauci istaknuti i stavovi da, ne samo da nema osnova međunarodnopravno propisivati ponašanje država u takvim slučajevima, što pitanje decentralizacije i dalje zadržava u krugu pitanja koja su esencijalno unutrašnja stvar ustavnog i zakonskog karaktera, već i da autonomija i lokalna samouprava, iako, u principu, doprinose neposrednoj demokratiji

²³⁵ Council of Europe, Committee for the Protection of National Minorities (CAHMIN), Explanatory Report to the Framework Convention, H (1995) 010, par. 80.

²³⁶ M. Weller, „Article 15“, in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 437.

²³⁷ Advisory Committee Opinion on Azerbaijan, ACFC/INF/OP/I (2004)001, par. 76.

²³⁸ M. Weller, 431.

stanovništva, pa i pripadnika nacionalnih manjina, imaju i svoju negativnu stranu.²³⁹ Tako se ukazuje da u okviru teritorijalne decentralizacije postoji potreba da se osigura adekvatna zaštita i predstavljanje nedominantnih grupa unutar samih autonomnih i samoupravnih oblasti - fenomen manjina unutar manjina.²⁴⁰

Sve države koje su odabrane za uporedni prikaz su unitarno uređene, ali u svima postoji teritorijalna decentralizacija. Po svojoj prirodi teritorijalna decentralizacija koja je u njima ostvarena je lokalna samouprava, a u Republici Srbiji postoji još i u obliku teritorijalne autonomije. Iako ni u jednoj od analiziranih država teritorijalna decentralizacija nije etnički zasnovana, različite političko-teritorijalne jedinice imaju izvesne nadležnosti u oblastima društvenog života od značaja za ostvarivanje manjinskih prava. Budući da je predmet ove studije pravni okvir kulturne delatnosti nacionalnih manjina, dalju analizu treba usmeriti na pitanja kakve političko-teritorijalne jedinice postoje u tim državama, koje su njihove nadležnosti u oblasti kulture i, ako ih ima, kako je normativno uređena uloga koju te političko-teritorijalne zajednice mogu da imaju u vezi s kulturnom delatnošću nacionalnih manjina.

Ustav Mađarske u čl. 31 propisuje da se lokalna samouprava ustanovljava u cilju upravljanja javnim poslovima i vršenja javne vlasti na lokalnom nivou. Ustavnopravna osnova za uspostavljanje lokalne samouprave nije praćena utvrđivanjem tipova jedinica lokalne samouprave koje u toj zemlji postoje. Ipak, u delu Ustava koji je posvećen Osnovama jasno se uređuje teritorijalna organizacija države propisivanjem da je glavni grad Budimpešta i da teritoriju države čine okruzi, gradovi, varoši

²³⁹ M. Mitić, *Nacionalne manjine, Prava pripadnika manjina i zaštita teritorijalnog integrateta država*, Službeni list SRJ, Beograd 1998, 30.

²⁴⁰ Popunjavanje okvira, Pet godina monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Materijali sa Konferencije održane u Strazburu 30-31. oktobra 2003, Vojvođanski centar za ljudska prava, 2005, 258, <https://rm.coe.int/16806bef6a> (pristupljeno 10.4.2018).

i sela. Zakonom CLXXXIX o lokalnoj samoupravi iz 2011. godine²⁴¹ ustanovljena su dva tipa jedinica lokalne samouprave – jedinice opštinske samouprave (u koje spadaju opštine, varoši kao opštinski centri i gradovi) i jedinice okružne samouprave (okruzi i gradovi sa statusom okruga). Posebnu ulogu imaju glavni grad i njegovi distrikti. Među jedinicama opštinske i okružne samouprave nema hijerarhijskog odnosa, naprosto one imaju jednak pravni položaj, ali su njihovi zadaci i nadležnosti različiti. Prema čl. 13 Zakona CLXXXIX o lokalnoj samoupravi obavezni (a postoje i voluntarni) zadaci i ovlašćenja lokalne samouprave **mogu da obuhvataju i** javne službe u oblasti kulture, naročito pružanje javnih bibliotečkih usluga; bioskopi, pozorišta, organizovanje umetničkih izložbi, lokalna zaštita kulturnog nasledja i podrška lokalnim javnim kulturnim aktivnostima, ali i „nacionalne poslove“, zapravo određena pitanja u vezi s nacionalnostima i etnicitetima. Izložene nadležnosti u prvom redu mogu da se odnose na jedinice opštinske samouprave, budući da su u nadležnosti okružne samouprave pitanja teritorijalnog i ruralnog razvoja, prostornog planiranja i koordinacioni zadaci. Zakon CLXXXIX o lokalnoj samoupravi predviđa da prilikom određivanja obaveznih dužnosti i ovlašćenja lokalne samouprave, (materijalni – prim. autori) zakon kojim se one definišu mora razlikovati, uzimajući u obzir prirodu zadataka i ovlašćenja, posebnosti različitih lokalnih samouprava, a naročito: (a) ekonomске performanse; (b) veličinu populacije i (c) veličinu administrativne oblasti. U isto vreme, zakoni kojim se u pojedinim oblastima društvenog života opredeljuju obavezne nadležnosti jedinica lokalne samouprave mora da utvrde i minimalne stručne, kadrovske, materijalne i ekonomске uslove neophodne za vršenje tih zadataka i ovlašćenja. Javne službe u oblasti kulture koje se u mađarskoj nauci upravnog prava klasifikuju u grupu tzv. „humanih javnih službi“, jer su zasnovane na humanoj infrastrukturi u institucionalnom, ili nekom drugom

²⁴¹ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

organizacionom smislu,²⁴² su u pogledu nivoa na kojem se vrše od 2010. godine doživele značajne promene. Naime, ove javne usluge sada pružaju viši nivoi vlasti: država preko sopstvenih - reorganizovanih ili novoosnovanih institucija, umesto okružne samouprave i, u određenim pitanjima, okruzi umesto lokalne samouprave. Glavni razlozi za takvu promenu bile su potrebe za efikasnijim i štedljivijim nabavkama, smanjenjem visokog duga koji su ostvarile lokalne samouprave i centralizacijom pružanja tih javnih usluga.²⁴³ U tom smislu, od 2010. godine upravljanje okružnim arhivima je prešlo u nadležnost države, upravljanje bibliotekama, muzejima i pozorištima je s jedinica opštinske samouprave prešlo u nadležnost okruga, dok su u zadacima i ovlašćenjima jedinica lokalne samouprave ostala pitanja upravljanja izložbenim prostorom, pokretnim bibliotekama i nepokretnim kulturnim dobrima od lokalnog značaja,²⁴⁴ ali pod snažnom rukovođenom, progresivnom i dostupnom kontrolom države u cilju osiguranja zakonitosti i efikasnosti vršenja tih aktivnosti.

Ustavom Republike Hrvatske građanima je zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Jedinice lokalne samouprave su opštine i gradovi, dok su županije jedinice područne (regionalne) samouprave. Prema čl. 135, st. 1 Ustava, jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog delokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a naročito poslove koji se, između ostalog, odnose na kulturu. Stavom 2 istog člana Ustava opredeljeno je da jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značaja, a naročito poslove koji se, između ostalog, odnose na planiranje

²⁴² A. Patyi, Á. Rixer (eds.), *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, Schenk Verlag GmbH, Passau 2014, 403.

²⁴³ *Ibid.*, 404.

²⁴⁴ E. Steiner, Introduction to the Hungarian Local Government System, 5, http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/kiadvany_onk_rendsz_eng.pdf (pristupljeno 20.3.2018).

i razvoj mreže kulturnih ustanova. Članovima 18-20 Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi²⁴⁵ ponovljena su ustavna rešenja o kulturi, odnosno mreži kulturnih ustanova kao pitanjima koja spadaju u samoupravni delokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ni Ustavom, a ni Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije propisano da jedinice lokalne i područne samouprave obavljaju poslove u vezi sa položajem nacionalnih manjina, ali se u tom smislu treba držati rešenja sadržanih u Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina. Slično kao i u mađarskom zakonodavstvu, i hrvatsko zakonodavstvo kojim se uređuje lokalna samouprava propisuje da će se posebnim zakonima kojima se uređuju delatnosti u okviru kojih spadaju pitanja iz samoupravnog delokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dakle posebnim zakonima iz oblasti kulture, urediti poslovi koje su te jedinice dužne da organizuju, kao i poslovi koje one mogu obavljati. U skladu sa važećim pravnim okvirom u Republici Hrvatskoj, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu biti osnivači ustanova kulture,²⁴⁶ donositi programe javnih potreba u kulturi,²⁴⁷ osnivati kulturna veća, itd.²⁴⁸

Prema amandmanu XVII na Ustav Makedonije, građani u jedinici lokalne samouprave, a reč je o opština uz posebno priznanje statusa grada Skoplja, neposredno ili preko svojih predstavnika odlučuju o pitanjima od lokalnog značaja, između ostalog, u oblasti kulture. Ustav nije izričito predvideo da se utvrđivanje koja su pitanja od lokalnog značaja vrši zakonom, ali je takav pristup izražen u Zakonu o lokalnoj samoupravi.²⁴⁹

²⁴⁵ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine*, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17.

²⁴⁶ Vid. Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi.

²⁴⁷ Vid. Zakon o financiranju javnih potreba u kulturi.

²⁴⁸ Vid. Zakon o kulturnim vijećima.

²⁴⁹ Службен весник на Република Македонија, бр. 5/2002.

Prema čl. 22 tog Zakona, opština je, između ostalog, nadležna za institucionalnu i finansijsku podršku kulturnim ustanovama i projektima; negovanje folklora, običaja, starih zanata i sličnih kulturnih vrednosti; organizovanje kulturnih manifestacija, kao i za podsticanje različitih specifičnih oblika stvaralaštva. Ni Ustavom, a ni Zakonom o lokalnoj samoupravi opštini nisu izričito stavljeni u nadležnost bilo kakvi poslovi od značaja za ostvarivanje i zaštitu manjinskih prava, ali je iz ustavnih odredbi o pravima pripadnika manjina u opštinama sa preko 20% njihovih pripadnika, jasno da takvih poslova ima i da se oni mogu obavljati i u vezi s kulturom.

U Republici Srbiji normativno uređenje uloge koju različite političko-teritorijalne jedinice mogu da imaju u vezi s kulturnom delatnošću nacionalnih manjina je veoma složeno. Naime, u Republici Srbiji kako jedinice lokalne samouprave, tako i autonomne pokrajine imaju određene nadležnosti u oblasti kulture, ali i u vezi sa zaštitom nacionalnih manjina. Ustav opredeljuje da su jedinice lokalne samouprave opštine, gradovi i grad Beograd i da se njihova teritorija i sedišta određuju zakonom. U pogledu nadležnosti, Ustav najpre u članu 177 sadrži odredbe o razgraničenju nadležnosti između republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti opredeljujući da su jedinice lokalne samouprave nadležne u pitanjima koja se, na svrshodan način, mogu ostvarivati unutar jedinice lokalne samouprave, a autonomne pokrajine u pitanjima koja se, na svrshodan način, mogu ostvarivati unutar autonomne pokrajine, u kojima nije nadležna Republika Srbija, kao i da se materija koja su pitanja od republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja uređuje zakonom. Osim izvornih nadležnosti, Ustav Republike Srbije poznaje i mogućnost prenosa nadležnosti na lokalnu samoupravu. Prema čl. 178, Republika Srbija može zakonom poveriti autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti, dok autonomna pokrajina može odlukom poveriti jedinicama lokalne

samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti. Preciznije utvrđivanje nadležnosti lokalne samouprave sadržano je u čl. 190 Ustava. Treba istaći da je Ustav opredelio nadležnosti opštine, kao osnovne jedinice lokalne samouprave, predviđajući istovremeno da grad ima nadležnosti koje su Ustavom poverene opštini, ali i da mu se zakonom mogu poveriti i druge nadležnosti. U nadležnost opštine spada da se, preko svojih organa, između ostalog, stara o zadovoljavanju potreba građana u oblasti kulture, zaštiti kulturnih dobara od značaja za opštinu, kao i o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava. Zakon o lokalnoj samoupravi bliže uređuje pitanja koja su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave.²⁵⁰ Prema članu 20 Zakona, opština, preko svojih organa, u skladu s Ustavom i zakonom, između ostalog, osniva ustanove i organizacije u oblasti kulture, prati i obezbeđuje njihovo funkcionisanje (t. 16); organizuje vršenje poslova u vezi sa zaštitom kulturnih dobara od značaja za opštinu, podstiče razvoj kulturnog i umetničkog stvaralaštva, obezbeđuje sredstva za finansiranje i sufinansiranje programa i projekata u oblasti kulture od značaja za opštinu i stvara uslove za rad muzeja i biblioteka i drugih ustanova kulture čiji je osnivač (t. 18); stara se o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa (t. 32).

Odredbe Ustava i Zakona o lokalnoj samoupravi prema kojima se lokalna samouprava ***stara*** o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju manjinskih prava zaslужuju posebnu pažnju u kontekstu razmatranja normativnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Naime, reč je o načelnim odredbama koje nisu precizirane, ali se na osnovu konkretnih nadležnosti jedinica lokalne samouprave koje su predviđene posebnim zakonima može utvrditi priroda i domašaj njihovog staranja o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava. U tom smislu, u sferi kulture, osim izloženih odredbi Zakona

²⁵⁰ Sl. glasnik RS, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon i 101/2016 - dr. zakon.

o lokalnoj samoupravi kojima su utvrđene nadležnosti jedinica lokalne samouprave u toj oblasti društvenog života, treba istaći još i da je Zakonom o javnim službama²⁵¹ određeno je da lokalna samouprava za obavljanje poslova zaštite kulturnih dobara i podsticanje kulturnog stvaralaštva, pa i stvaralaštva nacionalnih manjina, može da osniva ustanove i javna preduzeća. Pod ustanovama kulture podrazumevaju se zavodi za zaštitu spomenika kulture, muzeji, arhivi, kinoteke i biblioteke. Članom 24 Zakona o kulturi propisano je da jedinice lokalne samouprave mogu osnivati ustanove radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, odnosno mogu, na predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine, izmenom osnivačkog akta za pojedine postojeće ustanove utvrditi da su od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina. U slučaju osnivanja takve ustanove, prethodno se pribavlja mišljenje odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine. Jedinica lokalne samouprave, kao osnivač takve ustanove može u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet nacionalne manjine. Zakon o kulturi propisuje da se sredstva za finansiranje ili sufinansiranje kulturnih programa i projekata, kao i umetničkih, odnosno stručnih i naučnih istraživanja u pojedinim oblastima kulturne delatnosti, obezbeđuju i u budžetu jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. U tom smislu, Zakon o kulturi u čl. 74 predviđa da se kulturni programi ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, finansiraju ili sufinansiraju iz budžeta osnivača i drugih izvora predviđenih ovim zakonom, a da visinu sredstava za finansiranje, odnosno sufinansiranje utvrđuje osnivač, na osnovu strateškog plana i predloženog godišnjeg programa rada ustanove. Takođe, Zakon o kulturi u čl. 76 normira da najmanje jednom godišnje

²⁵¹ Sl. glasnik RS, br. 42/91, 71/94, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 83/2014 - dr. zakon.

organ jedinice lokalne samouprave raspisuje javni konkurs radi prikupljanja predloga za finansiranje ili sufinansiranje projekata u kulturi, kao i projekata umetničkih, odnosno stručnih i naučnih istraživanja u kulturi i da o izboru projekata po raspisanom javnom konkursu odlučuje komisija koju obrazuje organ koji raspisuje konkurs (videti odeljak o finansiranju).

Kao što je istaknuto, u Republici Srbiji i autonomne pokrajine imaju određene nadležnosti u oblasti kulture, ali i u vezi sa zaštitom nacionalnih manjina. Prema članu 183 Ustava, autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja, između ostalog, i u oblasti kulture. Izloženu ustavnu odredbu treba tumačiti tako da se zakonom određuju koja su pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti kulture. Zakon kojim su opredeljena pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti kulture nije samo Zakon o kulturi, već i Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine.²⁵² Zakon o kulturi predviđa istovetne nadležnosti autonomne pokrajine u oblasti kulture kao **što** su i nadležnosti lokalne samouprave - članom 24 Zакона о култури propisano je da autonomna pokrajina može osnivati ustanove radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, odnosno može, na predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine, izmenom osnivačkog akta za pojedine postojeće ustanove utvrditi da su od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina. U slučaju osnivanja takve ustanove, prethodno se pribavlja mišljenje odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine, a propisano je i da autonomna pokrajina kao osnivač takve ustanove, može u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet nacionalne manjine; da u svom budžetu obezbeđuje sredstva za finansiranje ili sufinansiranje kulturnih programa i projekata, kao i umetničkih, odnosno stručnih i naučnih istraživanja u

²⁵² Službeni glasnik RS, br. 99/2009 i 67/2012 - odluka US.

pojedinim oblastima kulturne delatnosti; osniva ustanove zaštite kulturnog nasleđa za teritoriju autonomne pokrajine, itd.

Zakonom o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine predviđeno je da AP Vojvodina, preko svojih organa, u oblasti kulture, u skladu sa zakonom: 1. utvrđuje potrebe i interes građana na teritoriji AP Vojvodine u oblasti kulture i obezbeđuje sredstva za njihovo ostvarivanje; 2. uređuje potrebe i interes u oblasti kulture nacionalnih manjina i obezbeđuje sredstva za njihovo ostvarivanje; 3. osniva arhive, muzeje, biblioteke, pozorišta, zavode i druge ustanove u oblasti kulture; 4. utvrđuje Program kulturnog razvoja AP Vojvodine, u skladu sa Strategijom kulturnog razvoja Republike Srbije; 5. predlaže deo Strategije kulturnog razvoja Republike Srbije za teritoriju AP Vojvodine; 6. utvrđuje nagrade i uređuje način i postupak njihove dodele za podsticaj kulturnog stvaralaštva u pojedinim oblastima kulture, odnosno za poseban doprinos u oblasti kulturnog stvaralaštva; 7. ostvaruje međuregionalnu saradnju u oblasti kulture na projektima od interesa za razvoj kulture na teritoriji AP Vojvodine; 8. vrši osnivačka prava u pogledu imenovanja direktora i članova upravnog i nadzornog odbora ustanova kulture čiji se rad, održavanje i programi finansiraju u celosti ili većim delom iz budžeta AP Vojvodine; 9. obezbeđuje sredstva za rad, investiciono i tekuće održavanje, odnosno finansiranje dela programa ustanova kulture, čiji je osnivač AP Vojvodina; 10. obezbeđuje sredstva za rad, investiciono i tekuće održavanje i opremanje, odnosno programe drugih ustanova i organizacija čiji osnivač nije AP Vojvodina, a doprinose razvoju kulture i umetnosti u AP Vojvodini, ili obezbeđuju razvoj kulture pripadnika nacionalnih manjina na osnovu posebne odluke kojom se utvrđuju merila, kriterijumi i postupak dodelje tih sredstava. Tim Zakonom su utvrđene i široke nadležnosti AP Vojvodine u oblasti zaštite kulturnih dobara, kao i u pogledu bibliotečke delatnosti i kinematografije i filmske umetnosti.

U izloženim odredbama Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine posebnu pažnju u kontekstu ovog rada zaslužuje odredba prema kojoj AP Vojvodina **uređuje** potrebe i interes u oblasti kulture nacionalnih manjina i obezbeđuje sredstva za njihovo ostvarivanje. Nesumnjivo je da se takvo **uređivanje** potreba i interesa u oblasti kulture nacionalnih manjina vrši pokrajinskim propisima, dakle aktima slabije pravne snage od zakona, ali se u ustavnopravnom smislu postavlja pitanje koji su pravni osnov, materija regulisanja i posledice takvog uređivanja. Na ovom mestu, u kontekstu teritorijalne decentralizacije i ostvarivanja manjinskih prava u Republici Srbiji u različitim oblastima društvenog života, pa i u sferi kulture, treba učiniti jednu važnu napomenu. Naime, prema odredbama Ustava Republike Srbije način ostvarivanja manjinskih prava uređuje se zakonom. U tom smislu, budući da je zakon akt centralne vlasti, postavlja se pitanje da li je ustavotvorac pazio da se zakonsko regulisanje načina ostvarivanja manjinskih prava odvija samo u oblastima društvenog života koje su u republičkoj nadležnosti i da li je, sa druge strane, vodio računa da razgraničenje nadležnosti između različitih nivoa vlasti ne utiče na jednakost i ravnopravnost građana i sistemski kvalitet ustavnih rešenja. Odgovor na izložena pitanja, nažalost, ukazuje na pomanjkanje sistemskog kvaliteta ustavnih rešenja, a posledično i izloženih zakonskih rešenja. U tom smislu treba istaći da i pored izričite odredbe člana 97 Ustava koja određuje nadležnosti Republike Srbije u koje, između ostalog spadaju i ostvarivanje i zaštita sloboda i prava, dakle i manjinskih prava, kao i sistem u oblasti kulture, ustavotvorac, članom 79, stav 2 prepušta da se pokrajinskim propisima, *dakle aktima slabije pravne snage od zakona*, mogu ustanoviti dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina, pa i u oblasti kulture. Doduše, Ustav ističe da se to čini u skladu sa Ustavom i zakonom, ali nije jasno šta bi bila svrha dodatnih prava, kao što nije jasno ni kako je moguće prava ustanoviti aktom niže pravne snage od ustava i zakona. U tom smislu

treba istaći da izloženo određenje nije u saglasnosti sa ustavnim načelom da se zakonom propisuje način ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava, ako je to Ustavom izričito predviđeno i da može da dovede do nejednakosti između pojedinih manjinskih zajednica u Republici Srbiji. Problematika ustavnog regulisanja načina ostvarivanja manjinskih prava u decentralizovanoj državi kakva je Republika Srbija dodatno je usložnjena ustavnim odredbom člana 183, stav 3 koja predviđa da se autonomne pokrajine staraju o ostvarivanju manjinskih prava, u skladu sa zakonom za razliku od odredbe člana 190, stav 3 Ustava koja propisuje da se opština stara ne samo o ostvarivanju, već i o zaštiti i unapređenju manjinskih prava.²⁵³ Bilo kako bilo, AP Vojvodina nije usvojila poseban propis kojim uređuje potrebe i interes u oblasti kulture nacionalnih manjina i obezbeđuje sredstva za njihovo ostvarivanje.

4.7. Neteritorijalna kulturna autonomija (samouprava)

Kao što je na pojedinim mestima u radu već istaknuto, u pravnom okviru kulturne delatnosti nacionalnih manjina država koje su odabrane za uporedni prikaz važno mesto zauzima i kulturna autonomija. Pre nego što se utvrdi kakva je tačno uloga kulturne autonomije i tela posredstvom kojih se ona ostvaruje u regulisanju, ostvarivanju, a naročito finansiranju kulturne delatnosti nacionalnih manjina, treba sagledati teorijsko određenje kulturne autonomije, a zatim i njenu organizacionu strukturu u državama koje su odabrane za uporedni prikaz.

U najširem smislu, *neteritorijalna autonomija* je generički pojam koji se odnosi na različite prakse i teorije osnaživanja

²⁵³ Više o tome u: V. Đurić, „Teritorijalna decentralizacija i ostvarivanje manjinskih prava – primer bačkih Bunjevac“, u: *Etnolingvistička i istorijska istraživanja o Bunjevcima: zbornik radova sa naučnog skupa održanog 25. oktobra 2008. godine u Subotici* (ur. M. Pižurica, S. Kujundžić-Ostojić), Matica srpska i Bunjevački informativni centar, Novi Sad 2008.

i samoodređenja manjinskih zajednica koje ne obuhvataju ekskluzivnu kontrolu nad određenom teritorijom, već iziskuju predstavljanje kulturnog segmenta populacije koja nastanjuje tu teritoriju.²⁵⁴ *Kulturna autonomija* je po svojoj prirodi zasnovana na zajednici, odnosno kolektivitetu i specifična je po nameni i cilju zbog koga širi prava određene kulturne, religiozne ili lingvističke grupe. Ovoj formi neteritorijalne autonomije svojstvena su regulatorna ovlašćenja,²⁵⁵ tako da se pod njom podrazumeva pravo samoregulisanja kulturno određene grupe u pogledu pitanja koja utiču na održavanje i reprodukovanje njihove kulture.²⁵⁶ U režimu kulturne autonomije država optira da manjinskoj grupi ne nameće svoju vlast u određenom setu pitanja.²⁵⁷ Takva autonomija je neteritorijalna u smislu vršenja svojih ovlašćenja u pogledu određenih pitanja na čitavoj teritoriji države.²⁵⁸ Kulturna autonomija podrazumeva, po pojedinim autorima, da kulturna, odnosno etnička grupa koja je njen nosilac, mora biti organizovana kao vertikalno integrisana korporacija zasnovana na individualnom članstvu sa izabranim rukovodećim telom koje je nosilac određenih javnih funkcija i ovlašćenja, odnosno implicira etno-kulturno zasnovane samoupravne institucije koje nisu deo teritorijalno određene javne vlasti i koje redovno poseduju određene materijalne ili autoritativne javne resurse.²⁵⁹ Dovodenje neteritorijalne autonomije u vezu sa određenim institucijama je po

²⁵⁴ E. Nimni, “The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013, 1.

²⁵⁵ M. Tkacik, „Characteristics of Forms of Autonomy“, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2/2008, 371.

²⁵⁶ M. Suksi, „Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basic of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases“, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2/2008, 196.

²⁵⁷ M. Tkacik, 375.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ A. Osipov, „Non-Territorial Autonomy and International Law“, *International Community Law Review*, Vol. 13 4/2011, 396.

pojedinim autorima od krucijalne važnosti za definisanje pojma neteritorijalne autonomije. U tom smislu, zaključuje se da bez institucija neteritorijalna autonomija i nije autonomija, odnosno da bez samoregulirajućih (odnosno samoupravnih) institucija kulturna autonomija ne postoji.²⁶⁰ Sastav, organizaciona struktura, status i funkcije tela posredstvom kojih se u uporednom pravu ostvaruje neteritorijalna kulturna autonomija se velikoj meri razlikuju.²⁶¹ Od država koje su odabrane za uporedni prikaz institucije neteritorijalne kulturne autonomije ne postoje samo u Makedoniji.

Ustav Mađarske od 2011. u članu XIX stav 2. jasno propisuje da nacionalnosti koje žive u Mađarskoj imaju *pravo* da ustanove svoju *samoupravu* na lokalnom i nacionalnom nivou. Sledeći Ustav, organski Zakon CLXXIX o pravima nacionalnosti (manjina) iz 2011. godine za čije je usvajanje, kao što je istaknuto, po Ustavu bila potrebna dvotrećinska većina prisutnih poslanika, definiše u paragrafu 2, stav 2 manjinsku samoupravu kao *organizaciju ustanovljenu na osnovu zakona putem demokratskih izbora koja deluje kao pravni subjekt u formi tela (organa), ispunjava dužnosti nacionalnih (manjinskih) javnih službi koje su određene zakonom i koja je osnovana za ostvarivanje prava nacionalnih (manjinskih) zajednica, zaštitu i zastupanje njihovih nacionalnih interesa i samostalno upravljanje nacionalnim (manjinskim) javnim poslovima koji spadaju u domen njenih odgovornosti i nadležnosti na lokalnom, regionalnom ili državnom nivou* koja je, prema paragrafu 76, stav 3 Zakona, pravno lice. Kulturna autonomija je stavom 3, paragrafa 2 Zakona, a u skladu sa ustavnom formulacijom o pravu na samoupravu, određena kao *kolektivno manjinsko pravo*.

²⁶⁰ T.H. Malloy, „Introduction“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B.Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 5, 7

²⁶¹ Za širi uporedopravni prikaz konsultovati V. Đurić, „Pravne osnove i okviri etnički zasnovane neteritorijalne autonomije“, *Zbornik radova PF u Nišu*, br. 65/2013, 37-58.

koje se ogleda u samostalnosti totaliteta nacionalnih institucija i organizacija kroz samoupravno rukovođenje njihovim radom od strane manjinskih zajednica. Na osnovu izloženih odredbi ustava i Zakona može se zapravo zaključiti da se kulturna autonomija i manjinska samouprava razlikuju, jer kulturna autonomija otelotvara različita kolektivna prava, uključujući i ustanovljavanje manjinskih samouprava, dok je samouprava, kao izabrano telo, pre materijalizacija kulturne autonomije, predstavnički (reprezentativni) forum i administrativni instrument (sredstvo) za realizaciju kulturne autonomije.²⁶²

Ustav Republike Hrvatske u članu 15, stav 4 između ostalog, jamči pripadnicima nacionalnih manjina kulturnu autonomiju. Materija kulturne autonomije bliže je uredena Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Tako, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u članu 7 propisuje da država osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno sa drugim licima koja pripadaju istoj nacionalnoj manjini, a kada je to određeno Ustavnim zakonom ili posebnim zakonom, zajedno sa pripadnicima drugih nacionalnih manjina, naročito kulturnu autonomiju održavanjem, razvijanjem i iskazivanjem sopstvene kulture, te očuvanjem i zaštitom svojih kulturnih dobara i tradicije. Prema članu 23 Ustavnog zakona, s ciljem unapređivanja, očuvanja i zaštite položaja nacionalnih manjina u društvu, pripadnici nacionalnih manjina biraju, na način i pod uslovima propisanim tim zakonom, svoje predstavnike radi učešća u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem veća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama teritorijalne (područne, gradske i opštinske) samouprave u kojima živi određeni broj pripadnika manjine. Veća nacionalnih manjina mogu da stvaraju koordinaciju veća nacionalnih manjina, a Zakon predviđa da je koordinacija za područje čitave države stvorena kada je sporazumu o njenom osnivanju pristupilo više

²⁶² B. Vizi, 46

od polovine veća nacionalne manjine područne samouprave. Iako Zakon to ne predviđa izričito, treba ipak stati na stanovište da su veća nacionalnih manjina jednim delom tela posredstvom kojih se ostvaruje njihova kulturna autonomija. No, ona nisu *isključivi* institucionalni oblik ostvarivanja kulturne autonomije. Kako se to u naučnim komentarima ističe, realizacija kulturne autonomije u Hrvatskoj podeljena je između vladinih institucija koje kontrolišu utrošak državnih budžetskih fondova namenjenih kulturnoj autonomiji i manjinskih udruženja i institucija koje implementiraju različite projekte i programe zaštite, razvoja, promocije i izražavanja njihovog nacionalnog i kulturnog identiteta, tako da je stepen neteritorijalne autonomije koji su veća ovlašćena da vrše neznatan, budući da se najveći deo kulturne autonomije vrši od strane manjinskih udruženja koja su, štaviše, finansijski nezavisna.²⁶³ Zapravo, ideja koja stoji iza uvođenja institucije manjinskih veća je konsolidacija prava nacionalnih manjina na efektivno učešće u javnom životu.²⁶⁴ Zakon u članu 25, stav 1 propisuje da je veće nacionalne manjine u jedinici teritorijalne samouprave neprofitno pravno lice. U izvornom tekstu Zakona iz 2002. godine nije bilo odredbe koja je izričito određivala pravni subjektivitet i pravnu prirodu koordinacije veća nacionalne manjine koja je stvorena za područje čitave države. Izmenama zakona iz 2010. godine propisano je da je koordinacija veća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske „neprofitna pravna osoba“. Pravnom prirodom veća i koordinacija veća nacionalnih manjina bavio se i Ustavni sud Republike Hrvatske. U spomenutoj odluci u kojoj je istakao da Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina nema karakter ustavnog, već organskog zakona, Ustavni sud je stao na stanovište i da je tim zakonom „propisan postupak izbora, način rada i nadležnost, odnosno prava

²⁶³ A. Petričušić, „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 55.

²⁶⁴ *Ibid.*

predstavnika nacionalnih manjina, veća nacionalnih manjina i Saveta za nacionalne manjine, *kao posebnih političkih institucija* (pov. autori) s ciljem osiguranja učešća nacionalnih manjina u javnom i političkom životu Republike Hrvatske“.²⁶⁵ U jednoj kasnijoj odluci, Ustavni sud Republike Hrvatske je smatrao da su veća nacionalnih manjina „naročiti institucionalni oblik preko kojih se pripadnicima nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave omogućava neposredan uticaj na rešavanje pitanja u nadležnosti lokalnog predstavničkog tela i lokalnih izvršnih i upravnih tela, a koja se na njih odnose ili pak utiču na njihov položaj ili prava...“, te da „u skladu s navedenim, veća nacionalnih manjina imaju status pravnih lica javnog prava“.²⁶⁶

Već je na osnovu izloženog letimičnog pregleda ustavnih i zakonskih odredbi jasno da je u uporednom pravu različita organizaciona struktura tela posredstvom kojih se ostvaruje neteritorijalna kulturna autonomija. U Mađarskoj, kao što je istaknuto, Ustav u članu XIX stav 2. jasno propisuje da nacionalnosti imaju pravo da ustanove svoju samoupravu na *lokalnom i nacionalnom nivou*. Zakon CLXXIX o pravima manjina iz 2011. godine u paragrafu 50, stav 1 precizira da se lokalne manjinske samouprave uspostavljaju u naseljima, gradovima i gradskim distrikta, a regionalne u glavnom gradu i u okruzima (ali ih zakon zajedno označava izrazom „lokalne samouprave“). Sve samouprave, dakle kako lokalne, tako i državna, obrazuju se na istovetan način - na neposrednim izborima. Ranije važećim zakonom iz 1993. godine koji je po prvi put ustanovio koncept manjinskih neteritorijalnih samouprava, bilo je predviđeno da se državna, odnosno zemaljska samouprava bira od strane manjinskih elektora u koje su spadali odbornici opštinskih samouprava, izabrani kao kandidati manjine, članovi mesnih manjinskih samouprava, kao

²⁶⁵ U-I-1029/2007, *Narodne novine*, br. 47/2010.

²⁶⁶ U-I-3553/2011.

i manjinski poslanici u mađarskom parlamentu i da ima izvesna ovlašćenja prema lokalnim manjinskim samoupravama. Prema važećem Zakonu, sve manjinske samouprave, bilo lokalne, bilo državna, imaju isti pravni status, formiraju se na istovetan način i među njima, prema odredbama paragrafa 76, stavovi 4 i 5 nema hijerarhijskog odnosa. Dakle, odnosi između lokalnih i državne manjinske samouprave zasnivaju se i ostvaruju u okviru njihovih ustavom i zakonom utvrđenih ovlašćenja, obaveza i odgovornosti. Zakon CLXXIX o pravima nacionalnosti (manjina) utvrdio je i uslov za obrazovanje lokalnih manjinskih samouprava. Prema paragrafu 56, stav 1 i 2 izbori za lokalne manjinske samouprave će biti održani ako na lokalitetu ima najmanje trideset pripadnika manjine prema rezultatima popisa stanovništva u pogledu nacionalne pripadnosti, odnosno deset pripadnika manjine u slučaju regionalne samouprave. Obrazovanje lokalnih manjinskih samouprava nije uslov za formiranje državne manjinske samouprave, tako da sve grupe koje imaju status nacionalne manjine mogu konstituisati svoju državnu samoupravu.

Slično kao i u Mađarskoj, i u Republici Hrvatskoj pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati veća nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave u kojima živi određeni broj pripadnika manjina. Prema članu 24, stav 1 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, u jedinicama samouprave na čijem području pripadnici pojedine nacionalne manjine učestvuju sa najmanje 1,5% u ukupnom stanovništvu jedinice samouprave, u jedinicama lokalne samouprave na čijem području živi više od 200 pripadnika pojedine nacionalne manjine, kao i u jedinicama područne (regionalne) samouprave u kojima živi više od 500 pripadnika nacionalne manjine, pripadnici svake takve nacionalne manjine mogu izabrati veće nacionalne manjine. U slučaju pak da je broj pripadnika nacionalne manjine manji od izraženog, a pri tome na području jedinice samouprave živi najmanje 100 pripadnika nacionalne manjine, onda se za područje

takve jedinice lokalne samouprave bira predstavnik nacionalne manjine. Članovi veća nacionalnih manjina i predstavnici nacionalnih manjina biraju se na neposrednim izborima. Važno je istaći da hrvatsko zakonodavstvo ne poznaje organizacioni oblik veća nacionalnih manjina na državnom nivou, iako se većina manjinskih prava i za manjine relevantnih politika upravo ostvaruje, štiti i formuliše na državnom nivou. Umesto toga, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina predviđa u članu 33, stav 1 da veća nacionalnih manjina obrazovana u različitim jedinicama lokalne samouprave, kao i u različitim jedinicama regionalne samouprave, mogu radi usklađivanja ili unapređivanja zajedničkih interesa da osnuju koordinaciju veća nacionalnih manjina. Prema stavu 4. istog člana Ustavnog zakona, smatra se da je koordinacija veća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske osnovana kada je sporazumu o osnivanju takve koordinacije pristupilo više od polovine veća nacionalnih manjina regionalne samouprave. Dakle, veća u jedinicama samouprave i koordinacija veća na državnom nivou ne obrazuju se na istovetan način. Između koordinacije na državnom nivou i veća u jedinicama samouprave nema hijerarhijskog odnosa. Štaviše, Ustavni zakon ne sadrži odredbe o načinu zaključivanja, pravnoj prirodi i eventualnom rešavanju sporova u vezi sa sporazumom o osnivanju koordinacije veća nacionalne manjine za područje Republike Hrvatske.

Tela posredstvom kojih se ostvaruje neteritorijalna kulturna autonomija u uporednom pravu imaju različita ovlašćenja u vezi s kulturom i kulturnom delatnošću manjina koje predstavljaju. U uporednom pravu postoje dva pristupa u regulisanju uloge, poslova i ovlašćenja manjinskih autonomnih tela. Osim pristupa u okviru koga se načelno uređuju uloga i poslovi takvih tela što je najčešće praćeno i normiranjem odnosa između takvih tela i organa javne vlasti, postoji i ekstenzivniji pristup koji se, osim utvrđivanja opštih ovlašćenja, odlikuje i konkretnijim regulisanjem poslova i ovlašćenja koja takva tela imaju u vezi

sa vršenjem javnih službi u različitim sferama društvenog života koje zakonodavac smatra značajnim za očuvanje identiteta nacionalnih manjina i ostvarivanje manjinskih prava, a što obuhvata i oblast kulture i kulturnih delatnosti nacionalnih manjina.

U relevantnim odredbama zakonodavstava koja su odabrana za uporedni prikaz, a kojima se načelno opredeljuje uloga tela manjinske kulturne autonomije, odnosno samouprave i/ili na uopšten način utvrđuju njihove nadležnosti, mogu se, i pored načelnog normiranja, uočiti različiti vidovi poslova i ovlašćenja. Po sadržini, karakteru, načinu vršenja, a i njihovom značaju, poslovi i ovlašćenja takvih tela se mogu svrstati u autonomno odlučivanje, osnivanje ustanova, institucija i organizacija i vršenje osnivačkih prava, kao i participaciju u javnim poslovima i saradnju s organima javne vlasti. Najpre, u okviru autonomnog odlučivanja mogu se izdvojiti poslovi u vezi sa statusnim pitanjima manjina koje takva tela predstavljaju, a koja se mogu odnositi i na određene elemente kulturnog identiteta i tradicije, kao što su simboli i praznici manjina. Mađarski Zakon o pravima manjina predviđa široku paletu poslova i ovlašćenja manjinskih samouprava. Među tim poslovima posebno se mogu izdvojiti oni koji su posvećeni određenim statusnim pitanjima od značaja za čitavu manjinsku zajednicu koju samouprava predstavlja, a o kojima manjinske samouprave autonomno odlučuju. U tom smislu, prema paragrafu 117, stav 1, tač. b državna manjinska samouprava, u okviru neprenosivih ovlašćenja, odlučuje o nacionalnim praznicima manjine koju predstavlja, dok, prema paragrafu 113, tač. b. lokalne manjinske samouprave, takođe u okviru neprenosivih ovlašćenja, odlučuju ne samo o nazivu i simbolima samouprave, već i o praznicima (lokalnim – prim. autori) manjine koju predstavljaju. U okvir tzv. dobrovoljnih javnih ovlašćenja, dakle onih koja se ne moraju vršiti, manjinske samouprave mogu ustanovljavati odlikovanja, uslove i postupak njihovog dodeljivanja. U Hrvatskoj, prema članu 33, stav 6

Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, koordinacija veća nacionalnih manjina koju su veća nacionalnih manjina područne (regionalne) samouprave osnovala za područje Hrvatske može da donosi odluke o znamenjima i simbolima nacionalnih manjina i načinu obeležavanja praznika nacionalnih manjina. Nešto su drugačija rešenja u pogledu ovlašćenja tela neteritorijalne kulturne autonomije da osnivaju ustanove i vrše osnivačka prava nad ustanovama u oblasti kulture. Paragraf 116, stav 1, tač. e mađarskog Zakona o pravima manjina propisuje da manjinske samouprave, u okviru raspoloživih sredstava, ustanovljavaju manjinske institucije što spada u korpus njihovih dobrovoljnih javnih zaduženja, odnosno poslova. Prema stavu 3 istog paragrafa, manjinske institucije i organizacije, ali i poslovna udruženja, formiraju se radi obavljanja obaveznih i dobrovoljnih poslova, u zakonskim okvirima, pri čemu manjinske samouprave koje su ih osnovale imenuju rukovodioce i vrše osnivačka prava u skladu s zakonom. Zakon navodi da su oblasti u kojima manjinske samouprave obavljaju dobrovoljne poslove, osim manjinskog obrazovanja, socijalne inkluzije, brige o mladima, javnog zapošljavanja i lokalne regulacije, još i kulturna samouprava, lokalni štampani i elektronski mediji, podsticanje tradicije i zaštita kulturnog nasleđa. Imajući u vidu da se formiranje institucija vrši kako u cilju obavljanja dobrovoljnih, tako i obaveznih poslova, izložena odredba zapravo omogućava manjinskim samoupravama da obrazuju institucije i organizacije u svim navedenim oblastima. Hrvatsko zakonodavstvo ne predviđa takvo ovlašćenja manjinskih autonomnih tela.

Učestvovanje tela posredstvom kojih se ostvaruje neteritorijalna kulturna autonomija u javnim poslovima i njihova saradnja s javnim vlastima može da obuhvati široku paletu različitih poslova i funkcija: od savetodavnih, preko predlaganja mera i pokretanja odgovarajućih postupaka, do učestvovanja u odlučivanju, a što se, razume se, može odnositi i na oblast kulture i kulturnih delatnosti nacionalnih manjina. Mađarski Zakon

CLXXIX o pravima manjina u nizu svojih odredbi predviđa da manjinske samouprave imaju *pravo na konsultovanje*. Produbljenijim sagledavanjem zakonskih rešenja može se zaključiti da je pravo na konsultovanje po svojoj sadržini dvoslojno i da, sa jedne strane, podrazumeva pravo podnošenje inicijativa, mišljenja i predloga o kojima se u pojedinim slučajevima nadležni organi moraju izjasniti u zakonom predviđenim rokovima, dok, sa druge strane, podrazumeva obavezu javnih vlasti da zatraže mišljenja manjinskih samouprava, što ga svrstava u modalitete obaveznog učestvovanja u odlučivanju o kojima će biti više reči u jednom od narednih odeljaka. Zakon najpre u paragrafu 10, stav 6 propisuje da će se vršenje prava na konsultovanje bliže urediti opštim aktima jedinica teritorijalne samouprave. No, i pored takvog rešenja, mnogi aspekti ostvarivanja prava na konsultovanje, u smislu prava na podnošenje inicijativa, mišljenja i predloga o kojima se u pojedinim slučajevima nadležni organi moraju izjasniti u zakonom predviđenim rokovima regulisani su samim Zakonom. Paragrafom 79, stav 1 Zakona predviđeno je da će manjinske samouprave, u interesu vođenja manjinskih javnih poslova, biti ovlašćene da iniciraju odgovarajuće postupke, zahtevaju informacije i podnose predloge, pri čemu se iniciranje odgovarajućih postupaka može odnositi i na ukidanje praksi državnih i lokalnih institucija kojima se ugrožavaju manjinska prava, ili predlaže promena ili ukidanje opštег, ili pojedinačnog akta. Rukovodilac nadležnog tela odlučuje, prema stavu 2 istog člana, o takvoj inicijativi u roku od 30, odnosno, u slučaju organa, u roku od 60 dana od dana njenog prijema. U slučaju da se o inicijativi ne odluči u propisanom roku, manjinska samouprava je ovlašćena da se obrati višim organima. Prema paragrafu 79, stav 4 Zakona, ukoliko je odluka jedinice lokalne samouprave, ili bilo kog njenog organa neophodna za vršenje prava manjinske samouprave, nadležni organ jedinice lokalne samouprave će o podnesenoj inicijativi manjinske samouprave raspravljati na prvoj narednoj sednici i doneće odluku u roku od trideset,

odnosno šezdeset dana. Pravo konsultovanja bliže je uređeno i paragrafom 105 Zakona prema kome predsedavajući lokalne manjinske samouprave prisustvuje sednicama skupštine i izvršnih tela jedinica teritorijalne samouprave i ima pravo konsultovanja u čijem je vršenju ovlašćen da inicira diskusiju o pitanjima koja su značajna za prava manjina i vršenje ovlašćenja samouprave koju predstavlja, da od nadležnih tela zahteva informacije i administrativnu pomoć za vršenje svoje funkcije i da predlaže preduzimanje neophodnih mera o čemu je nadležni organ jedinice teritorijalne samouprave u obavezi da se izjasni na svom narednom sastanku. U pojedinim paragrafima Zakona predviđeno je pravo podnošenja tačno određenih inicijativa, predloga i/ili mišljenja. Tako je paragrafom 115, tač. g) propisano da lokalna manjinska samouprava inicira preduzimanje mera koje su neophodne za zaštitu kulturnih dobara, dok, prema paragrafu 118 Zakona državna manjinska samouprava daje mišljenja o nacrtima opštih akata koji se odnose na manjinu koju predstavlja, mišljenja o sprovodenju bilateralnih i multilateralnih ugovora koji se odnose na zaštitu nacionalnih manjina i predlaže mere za njihovo izvršavanje, kao i da daje predloge i inicira primenu mera od strane nadležnih organa u materiji koja spada u njihovu nadležnost. U Hrvatskoj, kako se to zapaža u teorijskim komentarima, iako članovi veća nacionalnih manjina koji su neposredno izabrani često u javnosti ističu da je institucija veća „manjinska samouprava“, njihove primarne kompetencije su konsultativne, a veća nisu tela koja vrše autonomne javne funkcije, već su im samo dodeljena prava da daju mišljenja i predloge.²⁶⁷ Prema članu 31, alineja 1 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, veća nacionalnih manjina imaju *pravo* (podv. autori.) da telima jedinica teritorijalne samouprave predlažu mera za unapređivanje položaja nacionalne manjine u državi (*sic!*) ili na nekom njenom području, uključujući i davanje predloga opštih akata kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalnu manjinu telima koja ih donose. Zakon ne

²⁶⁷ A. Petričušić (2015), 60.

uređuje koja su to pitanja, a u komentarima je bilo zalažanja za širim tumačenjem izložene odredbe, tako da se veća shvataju kao sukreatori lokalnih politika.²⁶⁸ Zakon je u alineji 4 istog člana posebno naznačio da veća imaju pravo da daju mišljenja i predloge na programe radio i televizijskih stanica na lokalnom i regionalnom nivou namenjene nacionalnim manjinama ili programe koji se odnose na manjinska pitanja. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina propisuje u stavu 2 istog člana da će se opštim aktima tela jedinica lokalne samouprave urediti način, rokovi i postupak ostvarivanja prava na podnošenje predloga i mišljenja, ali propušta da uredi, odnosno sankcioniše eventualni propust nadležnih organa jedinica teritorijalne samouprave da to učine. Predstavnici veća nacionalnih manjina u Hrvatskoj mogu učestvovati u vršenju savetodavnih funkcija i u podnošenju predloga i inicijativa i posredstvom svojih predstavnika u Savetu za nacionalne manjine. To se telo, prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, obrazuje radi učestvovanja nacionalnih manjina u javnom životu, a posebno radi razmatranja i predlaganja uređivanja i rešavanja pitanja u vezi sa ostvarivanjem i zaštitom prava i sloboda nacionalnih manjina i u njegov sastav, između ostalih, Vlada Republike Hrvatske imenuje sedam pripadnika nacionalnih manjina iz reda lica koja predlože veća nacionalnih manjina. Savet, prema članu 35 Ustavnog zakona, između ostalog, ima pravo da predlaže telima državne vlasti da rasprave pojedina pitanja od značaja za nacionalnu manjinu, a posebno ostvarivanje Ustavnog zakona i posebnih zakona kojima su uređena manjinska prava i slobode, da predlaže telima državne vlasti mere za unapređivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njenom području, da daje mišljenja i predloge o programima javnih radio stanica i javne televizije namenjenih nacionalnim manjinama, kao i o tretiranju manjinskih pitanja

²⁶⁸ A. Petričušić, „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimite i uglavnom neostvarene nadležnosti“, *Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law/Revija za ustavno teoriju i filozofiju prava* 17/2012, 102.

u programima javnih radio stanica i javne televizije i drugim sredstvima informisanja i da predlaže preduzimanje ekonomskih, socijalnih i drugih mera na područjima tradicionalno ili u znatnom broju nastanjenim pripadnicima nacionalnih manjina kako bi se očuvalo njihovo postojanje na tim područjima.

Modaliteti ostvarivanja prava, odnosno ovlašćenja manjinskih autonomnih tela da učestvuju u odlučivanju, a što se može odnositi i na oblast kulture i kulturnih delatnosti nacionalnih manjina, različito su normativno uređeni u uporednom pravu. Oni mogu da obuhvate obavezu organa javne vlasti da u postupku odlučivanja pribave prethodna mišljenja takvih tela, mogu da se sastoje u učešću predstavnika takvih tela u mehanizmima u okviru kojih se odlučuje o pojedinim pitanjima od značaja za nacionalne manjine i, naposletku, ali i najvažnije, mogu, u pojedinim državama, da obuhvate i mogućnost blokiranja donošenja odgovarajućih odluka, odnosno pravo veta, ili, kako se to u pojedinim zakonodavstvima naziva, „pravo na saglasnost“.

U Mađarskoj, kao što je istaknuto, pravo manjinskih samouprava na konsultovanje podrazumeva, u jednom svom vidu, i obavezu javnih vlasti da zatraže mišljenja manjinskih samouprava, što ga svrstava u modalitete njihovog obavezognog učestvovanja u odlučivanju. Tako, primera radi, odredbom paragrafa 118, stav 2 predviđeno je da je prilikom izrade nacrtka opštih akata koji se odnose na zaštitu lokaliteta sa istorijskom tradicijom i arhitektonskim spomenicima manjine nužno konsultovati državnu manjinsku samoupravu. Pojedinim odredbama Zakona propisano je da manjinske samouprave *učestvuju* u pripremi pojedinih akata, kao što je to, primera radi, učinjeno u parrafu 115, tač. h) Zakona prema kome lokalne manjinske samouprave učestvuju u pripremi planova razvoja. U Mađarskoj manjinske samouprave imaju u određenim slučajevima i „*pravo na saglasnost*“. Pravo na saglasnost zapravo znači da se određeni akti i odluke ne mogu doneti, niti se mogu preuzeti zakonom propisane mere, bez odobrenja manjinskih samouprava. Paragrafom 81, stav 1 Zakona

predviđeno je da predstavničko telo u jedinici teritorijalne samouprave može samo uz saglasnost manjinske samouprave da usvoji odluku koja se odnosi na određenu manjinsku populaciju, između ostalog, i u vezi s podsticajem tradicije i kulture i lokalnom štampom. U slučaju da lokalna manjinska samouprava nije izabrana, odnosno da je nema, takvu saglasnost daje regionalna manjinska samouprava, a ako ni nje nema, onda državna manjinska samouprava. Stavom 2 istog člana propisano je da rukovodioци manjinskih institucija mogu da budu imenovani samo uz saglasnost manjinskih samouprava. Pravo na saglasnost se vrši u periodu od 30 dana od dana prijema inicijative nadležnog organa, a propust manjinske samouprave da se izjasni rezultira gubitkom tog prava. U tom smislu „pravo na saglasnost“ nije pravo apsolutnog veta.²⁶⁹ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina Hrvatske predviđa jedan vid obaveze organa javne vlasti da u postupku odlučivanja pribave prethodna mišljenja veća nacionalnih manjina. Naime, prema članu 32, stav 1 tog Zakona, rukovodstvo jedinice lokalne samouprave dužno je da u pripremi predloga opštег akta od veća nacionalnih manjina osnovanih za njeno područje zatraži mišljenje i predloge o odredbama kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina. No, i pored takve obaveze nadležnih organa, u teorijskim komentarima se ističe da su, suštinski posmatrano, ovlašćenja veća ipak konsultativnog karaktera, da ne predviđaju pravo veta na eventualne odluke predstavničkih tela koje bi mogle imati negativne posledice na postojanje manjinskih zajednica i da propisani delokrug nadležnosti ni u kom slučaju ne implicira autonomnost odlučivanja veća o bilo kakvim pitanjima iz nadležnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave i da bi, u tom smislu, većima trebalo priznati više izvršnih i regulatornih ovlašćenja, naročito u vezi s kulturom.²⁷⁰ Zakon ne predviđa sankciju za propust organa jedinice lokalne samouprave, ali propisuje da veća mogu da pokrenu odgovarajući

²⁶⁹ B. Vizi, 47.

²⁷⁰ A. Petričušić (2012), 95.

postupak, ukoliko smatraju da je opšti akt, ili pojedina njegova odredba suprotan ustavu, ustavnom zakonu, ili zakonima kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina, što znači da se može obezbediti i određeni vid kontrole u slučaju propusta organa jedinice lokalne samouprave da zatraže mišljenje veća.

Jedan od vidova učešća manjinskih autonomnih tela u vršenju javnih poslova može da bude i neposredno ili posredno (ko)odlučivanje o distribuciji finansijskih sredstava koja potiču iz javnih izvora, a namenjena su aktivnostima nacionalnih manjina, uključujući i aktivnosti u oblasti kulture. Dakle, reč je o sredstvima koja nisu namenjena finansiranju rada i aktivnosti takvih tela, već drugih manjinskih organizacija i institucija. Neposredno odlučivanje o takvim pitanjima podrazumeva da tela posredstvom kojih se ostvaruje manjinska neteritorijalna autonomija, odnosno samouprava sredstava koja dobijaju iz javnih izvora, na osnovu svojih odluka, dalje distribuiraju manjinskim institucijama i organizacijama, dok posredno odlučivanje podrazumeva da su predstavnici takvih tela uključeni u rad državnih tela i organa koja odlučuju o raspodeli takvih sredstava i najčešće na državnom nivou obavljaju konsultativnu funkciju. Mađarski model manjinske samouprave normativno izražava tendenciju ka profilisanju samouprava kao centralnih manjinskih institucija, ali, razume se, ne spričava postojanje drugih institucija i organizacija. U tom smislu, manjinske samouprave imaju neposrednu ulogu u odlučivanju o distribuciji sredstava koja se iz javnih izvora njima doznačavaju, a koja su namenjena institucijama i organizacijama koje su stvorile same samouprave. Odredbom paragrafa 126, stav 2 Zakona propisano je da će država predvideti finansijsku pomoć u obimu koji je utvrđen Zakonom o budžetu, između ostalog, i za aktivnosti i projekte koji se sprovode kao deo obrazovne i kulturne samouprave manjine i njene kulturne autonomije, kao i za manjinske organizacije (uključujući i u smislu neprofitnih udruženja) u okviru i van sfere državnog finansiranja, a za

razvoj kulturne autonomije nacionalnih manjina. Izložena odredba zapravo omogućava da se iz državne pomoći koja se doznačava manjinskim samoupravama, a delimično i na osnovu neposrednih odluka samouprava, vrši distribucija sredstava drugim manjinskim organizacijama u sferi kulture. Hrvatsko zakonodavstvo predviđa posrednu ulogu manjinskih autonomnih tela prilikom odlučivanja o distribuciji sredstava koja su namenjena za finansiranje aktivnosti nacionalnih manjina. Prema članu 35, stav 4 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, Savet za nacionalne manjine čiji su članovi i sedam predstavnika veća nacionalnih manjina, raspoređuje sredstva koja se u državnom budžetu obezbeđuju za potrebe nacionalnih manjina, ali se u teorijskim radovima ističe da manjinska veća imaju malu kontrolu nad distribucijom finansijskih sredstava za realizaciju manjinske kulturne autonomije.²⁷¹ Distribucija sredstava iz budžeta namenjenih kulturnoj autonomiji vrši se na način da su fondovi proporcionalno alocirani za svaku manjinsku zajednicu što rezultira njihovim deljenjem kroz mnogo grantova malog iznosa i što sprečava kapitalne investicije za održavanje manjinske kulturne autonomije, a, sa druge strane, doprinosi rastu broja manjinskih civilnih organizacija.²⁷²

Mađarsko zakonodavstvo usvaja pristup prema kome se, osim načelnog uređivanja uloge, poslova i ovlašćenja manjinskih autonomnih tela, konkretnije regulišu poslovi i ovlašćenja koja takva tela imaju u vezi sa vršenjem javnih službi u različitim sferama društvenog života, a u koje spada i kultura. Mađarski Zakon o pravima nacionalnosti (manjina) u okviru odredbi o kulturnoj samoupravi najpre načelno predviđa da manjinske samouprave učestvuju u implementaciji državnih i lokalnih dužnosti u vezi s zaštitom manjinske kulture. Zakon u paragafu 35 normira rokove za vršenje prava na saglasnost i prava na konsultovanje koje manjinske samouprave imaju u oblasti

²⁷¹ A. Petričušić (2015), 56.

²⁷² *Ibid.*, 57.

kulture (30 dana, sa mogućnošću produženja za još 30 dana). Paragrafom 36 Zakona propisano je da manjinske samouprave mogu da ustanove i održavaju manjinske kulturne institucije i da preuzmu upravljačka prava nad takvim institucijama osnovanim od strane drugih subjekata. Uslove, način i postupak preuzimanja upravljačkih prava nad manjinskim kulturnim ustanovama regulišu parografi 37 i 38 Zakona. Prema tim odredbama, na inicijativu državne manjinske samouprave može doći do prenosa upravljačkih prava nad ustanovama koje u obimu od 75% ispunjavaju kulturne dužnosti i zadovoljavaju kulturne potrebe odnosne manjine. Upravljačka prava nad ustanovom koja zadovoljava kulturne potrebe većeg broja manjina moguće je preneti na državnu manjinsku samoupravu koja je određena sporazumom zaključenim između državnih manjinskih samouprava manjina čije se kulturne potrebe zadovoljavaju u takvoj ustanovi, a kojim se određuje i način ispunjavanja dužnosti u pogledu staranja o kulturnim potrebama populacije koja ne spada u manjinu čija je državna samouprava preuzela upravljačka prava. O prenosu upravljačkih prava nad kulturnim ustanovama zaključuje se sporazum između subjekta koji vrši upravljačka prava i manjinske samouprave. Ugovorne strane su slobodne da u zakonskim okvirima opredele sadržinu sporazuma, ali on mora da sadrži odredbe kojima se regulišu sledeća pitanja: odgovornost kulturne ustanove, lica na koja se odnosi aktivnost kulturne ustanove, vremensko važenje ugovora, minimum radnog vremena potrebnog da se ispune dužnosti ustanove, kvalifikacije onih koji treba da učestvuju u ispunjavanju dužnosti ustanove, personalne, materijalne i finansijske uslove za rad ustanove, pitanja imovine i uslove za povratak upravljačkih prava na lokalnu samoupravu. Upravljačka prava se prema paragrafu 39, stav 3 Zakona ne mogu preneti na period manji od deset godina, a njihov prenos je praćen i prenosom pokretnih i nepokretnih sredstava na manjinsku samoupravu. U slučaju da manjinska samouprava ne ispunjava zakonske obaveze u

pogledu upravljačkih prava, nadležni državni organ koji vrši nadzor može da inicira sudski postupak za raskid ugovora, pri čemu je u takvom postupku obavezno da ministar kulture da svoje mišljenje. Ako manjinska samouprava nije u mogućnosti da ispunjava dužnosti u pogledu vršenja upravljačkih prava, onda će subjekt koji je prethodno vršio upravljačka prava, u skladu sa sporazumom o prenosu upravljačkih prava, ponovo preuzeti njihovo vršenje. Ukoliko tokom vršenja upravljačkih prava od strane manjinske samouprave, odbor kulturne ustanove želi da ustanovi dodatne aktivnosti, reorganizuje, ukine ili suspenduje postojeće aktivnosti ustanove na period duži od 60 dana, utoliko je u obavezi da o toj odluci pribavi mišljenje ministra prosvete najkasnije 60 dana pre dana donošenja takve odluke. Izložene odredbe Zakona se shodno primenjuju i u slučaju da se sporazumom ustanovi zajedničko vršenje upravljačkih prava nad ustanovom kulture. U odredbama paragrafa 41, stavovi 3 i 4 Zakon predviđa da se odluka u vezi sa ustanovljavanjem, ukidanjem ili reorganizacijom javnih kolekcija (fondova i zbirki – prim. autori), kao i manjinskih kulturnih ustanova nad kojima nisu prenesena upravljačka prava mogu donositi samo uz saglasnost manjinskih samouprava koje, prema stavu 5 istog člana, imaju pravo na sudsку zaštitu svog prava na saglasnost.

Tela posredstvom kojih se u Republici Srbiji ostvaruje neteritorijalna kulturna autonomija, odnosno samouprava su nacionalni saveti nacionalnih manjina. Nacionalni saveti nacionalnih manjina uvedeni su u pravni poredak ZZPSNM. Tim Zakonom je predviđeno da pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje savete, radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture.²⁷³ Savet je po odredbama tog Zakona **pravno lice**²⁷⁴ koje predstavlja nacionalnu manjinu u navedenim oblastima društvenog života, učestvuje u procesu odlučivanja, ili odlučuje o pitanjima iz

²⁷³ ZZPSNM, čl. 19, st. 1.

²⁷⁴ ZZPSNM, čl. 19, st. 2.

tih oblasti i osniva ustanove iz tih oblasti.²⁷⁵ Dakle, ZZPSNM je opredelio da su nacionalni saveti, kao pravna lica, *institucionalni vid samouprave nacionalnih manjina* i da mogu da imaju tri uloge – 1. predstavljanje manjine, 2. učestvovanje u odlučivanju i 3. osnivanje ustanova i odlučivanje o pitanjima iz navedenih oblasti.

Ustav RS iz 2006. godine je predviđao da pripadnici nacionalnih manjina mogu, u skladu sa zakonom, da izaberu svoje nacionalne savete radi ostvarivanja prava na samoupravu. Međutim, Ustav nije opredelio u čemu bi mogla da se ogleda samouprava čiji organizacioni vid predstavljaju nacionalni saveti nacionalnih manjina, već je u određbi čl. 75, st. 3 samo naveo da se ta samouprava ostvaruje u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma. Reč je dakle o *neteritorijalnoj samoupravi*. Navedene oblasti društvenog života spominju se i u čl. 75, st. 2 Ustava kojim je propisano da putem kolektivnih prava, pripadnici nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom, 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. Može se zaključiti da samouprava koju nacionalni saveti oličavaju zapravo predstavlja *odlučivanje, ili učešće u odlučivanju o pojedinim pitanjima vezanim za njihovu kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma*.

Prema određbi čl. 75, st. 3 Ustava, samouprava se ostvaruje u skladu sa zakonom. Zakon kojim je ona uređena je ZNSNM. Ovim zakonom se utvrđuju *nadležnosti* nacionalnih saveta, postupak neposrednih i elektorskih izbora za nacionalne savete, kao i njihovo finansiranje. Budući da je Zakon od trenutka svog donošenja izazvao mnoge teorijsko-pravne kontroverze, kao i da su u praksi njegove primene uočene nejasnoće koje su u velikoj meri pobudile sumnju u usklađenost pojedinih normi sa Ustavom, Ustavnom sudu upućen je veći broj inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona. Ustavni sud je svojom Odlukom iz januara 2014. kasirao

²⁷⁵ ZZPSNM, čl. 19, st. 7.

pojedine odredbe Zakona,²⁷⁶ o čemu će se na odgovarajućim mestima u analizi biti više reči. U maju mesecu 2014. godine usvojen je Zakon o izmenama i dopunama ZNSNM.²⁷⁷

Pravna priroda nacionalnih saveta, naročito u kontekstu primene zakona kojima je uređen njihov položaj, delatnosti i finansiranje, izazivala je izvesne dileme. Zbog toga je Ustavni sud u svojoj odluci o ustavnosti ZNSNM našao za shodno da najpre utvrdi karakter učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima koje se ostvaruje posredstvom nacionalnih saveta i pravnu prirodu tih tela. Sud je stao na stanovište da „ovakvo učešće nacionalne manjine po svojoj prirodi zapravo predstavlja učešće u izvršavanju zakona kojima su uređene navedene oblasti društvenog života, što znači poveravanje pojedinih javnih ovlašćenja nacionalnoj manjini kao kolektivitetu (podv. autori) i da „nacionalni savet nacionalne manjine ima karakter posebnog (nedržavnog) tela – organizacije koja predstavlja institucionalni oblik putem koga se u Ustavom utvrđenim oblastima društvenog života koje su značajne za očuvanje identiteta nacionalne manjine (kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma), ostvaruju kolektivna prava nacionalne manjine (pravo na samoupravu) u tim oblastima, tako što se nacionalnom savetu zakonom poveravaju određena javna ovlašćenja da učestvuje u odlučivanju ili da samostalno odlučuje o pojedinim pitanjima iz ovih oblasti, vodeći pri tome, naravno, računa o prirodi ovlašćenja koje se poverava“.

Kao što je istaknuto, ZNSNM, osim postupka izbora, utvrđuju se i nadležnosti saveta (podv. autori). Deo odredbi o opštim nadležnostima bio je predmet ocene ustavnosti. Ustavni sud je najpre stao na stanovište da „nacionalni savet nacionalne manjine nema nadležnosti, već vrši pojedina javna ovlašćenja koja su mu ovim zakonom poverena, te je, u tom smislu, imalač javnog ovlašćenja“, ali je našao da „korišćenje terminološki

²⁷⁶ IUZ-882/2010.

²⁷⁷ Službeni glasnik RS, br. 55/2014.

neadekvatnog (i pogrešnog) pojma, u konkretnom slučaju, predstavlja izraz rđave zakonodavne nomotehnike, ali ne i razlog za utvrđivanje neustavnosti“. To što korišćenje terminološki neadekvatnog i pogrešnog pojma, po mišljenju Ustavnog suda nije razlog za utvrđivanje neustavnosti, svakako ne znači da nije potreban, ali i dovoljan razlog za izmene ZNSNM kojima bi se predviđelo pravilno korišćenje pravnih pojmovima. Bilo kako bilo, u daljem tekstu u ovom radu koristiće se pojam „ovlašćenja“.

ZNSNM najpre uređuje opšta ovlašćenja u koje većinom spadaju samostalno odlučivanje o administrativnim i finansijskim pitanjima od značaja za savet, ali i odlučivanje o pitanjima koja mogu da budu od značaja za kulturu i tradiciju manjine koju savet predstavlja kao što je to u slučaju predloga nacionalnih simbola, znamenja i praznika nacionalne manjine koje potvrđuje Savet za nacionalne manjine, o osnivanju ustanova, udruženja, fondacija, privrednih društava u oblastima u kojima deluje, o ustanovljenju i dodeljivanju priznanja, itd. Osim toga, posebnu pažnju među opštim ovlašćenjima privlače odredbe čl. 10, tač. 9), 10) i 11) ZNSNM prema kojima saveti iniciraju donošenje i prate sprovodenje zakona i drugih propisa, učestvuju u pripremi propisa i predlažu izmenu i dopunu propisa kojima se uređuju prava nacionalnih manjina, a predlažu i posebne propise i privremene mere radi postizanja pune ravноправnosti. U pogledu ovlašćenja saveta da predlažu izmenu i dopunu propisa, Ustavni sud je stao na stanovište da te odredbe Zakona ne bi bile nesaglasne sa Ustavom „samo ukoliko se primenjuju i tumače u kontekstu odredbe člana 19, stav 9 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, kojom je predviđeno samo pravo nacionalnog saveta da se „obrati organima vlasti (organi države, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave) u vezi sa svim pitanjima koja utiču na prava i položaj nacionalnih manjina“, a ne i pravo učestvovanja u pripremi i predlaganju izmena i dopuna propisa“. Ustavni sud je našao „da osporene zakonske odredbe neće biti nesaglasne sa Ustavom, ukoliko

se odnose isključivo na pravo nacionalnog saveta nacionalne manjine da kod organa koji je nadležan za pripremu propisa, a to su, pre svega, resorna ministarstva i nadležni organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, inicira donošenje, izmenu ili dopunu odgovarajućeg propisa u nekoj od navedenih oblasti ili da inicira odgovarajuća rešenja u toku pripreme propisa, a bez prava da se pojavi kao ovlašćeni predlagač i bez obaveze organa nadležnog za pripremu, odnosno organa nadležnog za donošenje propisa da nacionalni savet nacionalne manjine uključi u postupak izrade (pripreme) propisa, što svakako ne isključuje mogućnost nadležnog organa da nacionalni savet ne samo konsultuje tokom pripreme propisa, već i da ga uključi u ovaj postupak u svakom slučaju kada smatra da je to celishodno“. Dakle, Sud je izložene odredbe ostavio na snazi pod uslovima i ograničenjima njegove interpretacije (tehnika interpretativne odluke) što iziskuje određene promene u tekstu ZNSNM.

ZNSNM detaljno su uredene posebne nadležnosti nacionalnih saveta u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma. Većinom su to konsultativne funkcije predlaganja i davanja mišljenja o pitanjima iz tih oblasti. Među posebnim nadležnostima u oblastima u kojima deluju nacionalni saveti ima i onih koja se sastoje u osnivanju ustanova, kao i u učešću nacionalnih saveta u upravljanju ustanovama koje je osnovala Republika, pokrajina ili lokalna samouprava, i to na različite načine – od davanja mišljenja o predloženim članovima upravnih odbora i kandidatima za organe rukovodenja, do predlaganja i imenovanja određenih članova. ZNSNM u čl. 2, st. 2 između ostalog, propisuje da nacionalni savet osniva ustanove, privredna društva i druge organizacije iz oblasti u kojima deluje. Ustavni sud je u svojoj Odluci stao na stanovište da „nacionalni savet nacionalne manjine može osnovati privredno društvo samo u oblasti javnog informisanja (obaveštavanja), jer je samo zakonima kojima se uređuje ova oblast (štampani i elektronski mediji) privredno društvo predviđeno kao onaj organizacioni oblik preko

koga se može obavljati informativna delatnost“. Prema čl. 16 ZNSNM, nacionalni savet može, u skladu sa zakonom, osnivati ustanove kulture radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalne manjine i vršiti prava i obaveze osnivača. Takve ustanove nacionalni savet osniva samostalno ili zajedno sa Republikom, autonomnom pokrajinom, jedinicom lokalne samouprave ili drugim pravnim licem, u skladu sa zakonom, a prema st. 3 istog člana, Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave kao osnivači ustanova iz stava 1. ovog člana mogu u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet. Odredbe ZNSNM kojima su uređeni prenos osnivačkih prava nad ustanovama koje je osnovala Republika, pokrajina ili lokalna samouprava na nacionalne savete i njihovo učešće u upravljanju bile su predmet ocene ustavnosti. Ustavni sud je, za oblast obrazovanja, odnosno za odredbu čl. 11, st. 3 ZNSNM stao na stanovište da nema ustavnopravnih smetnji da različiti nivoi organizovanja javne vlasti, kao osnivači obrazovnih ustanova, prenesu osnivačka prava na nacionalne savete, ali je istovremeno ukazao i na obavezu zakonodavca da ovo pitanje dodatno uredi, što je nažalost u praksi, u vreme pisanja ovog rada, još uvek izostalo. Za dodatno zakonsko uređivanje važno je istaći da je prema stanovištu Ustavnog suda, po prirodi stvari, reč o ustanovama u kojima pravo na obrazovanje (i sa njim povezano vaspitanje i smeštaj tokom obrazovanja) ostvaruju isključivo ili u najvećem delu pripadnici te nacionalne manjine. Štaviše, prilikom ocene kasiranog čl. 24 ZNSNM Ustavni sud je stao na stanovište da prenos osnivačkih prava nad ustanovama „mora biti zasnovan na saglasnosti volja, shvaćene u najširem smislu, subjekata između kojih se vrši prenos osnivačkih prava“, te da se „osnivaču ne može nametati svojevrstan automatizam i potpuna zavisnost od odluka druge strane u tom postupku“. Budući da se Ustavni sud nije izjašnjavao o analognoj odredbi kojom je predviđen prenos osnivačkih prava nad ustanovama u oblasti kulture, treba stati na stanovište da se sve što je Sud izložio

u pogledu ustanova u oblasti obrazovanja može primeniti i na pitanje prenosa osnivačkih prava i nad ustanovama u sferi kulture, uz jednu važnu ogragu. Naime, Ustavni sud je u kontekstu prenosa osnivačkih prava nad obrazovnim ustanovama utvrdio da su to ustanove „u kojima pravo na obrazovanje (i sa njim povezano vaspitanje i smeštaj tokom obrazovanja) ostvaruju isključivo ili u najvećem delu pripadnici te nacionalne manjine“. Takav tip kvantifikacije i analogije nije moguće izvesti za ustanove kulture, jer je po prirodi stvari teško utvrditi i predvideti da će se osnivačka prava nad ustanovom kulture preneti na nacionalni savet, primera radi, ukoliko je delatnost te ustanove isključivo ili u najvećem delu u vezi s kulturom nacionalne manjine. Razume se da bi prenos osnivačkih prava nad ustanovama kulture koji bi bio zasnovan na saglasnosti volja predstavljaо okvir koji bi omogućio da se tokom procesa usaglašavanja volja svestrano razmotre kulturne potrebe određene manjine i značaj koji ustanova nad kojom se prenose osnivačka prava ima za određenu manjinu, ali, sa druge strane, treba ukazati i na mogućnost nastanka problema, naročito ukoliko osnivač ustanove kulture, i pored snažnih argumenata u prilog prenosa osnivačkih prava, ne pristaje na takav prenos, tim pre što ZNSNM ne sadrži nikakva rešenja o mehanizmima koji bi zainteresovanim stranama (npr. nacionalnom savetu) u takvim slučajevima stajali na raspolaganju za zaštitu legitimnih interesa. Takođe je važno istaći da ZNSNM, za razliku od nekih uporednih rešenja, kao što je to slučaj sa mađarskim zakonodavstvom, ne sadrži ni rešenja za obrnutu situaciju kada institucija neteritorijalne kulturne samouprave ne vrši prenesena osnivačka prava na način i u skladu s interesima i potrebama manjine koju predstavlja, niti kako će se i pred kojim organom rešavati eventualno sporna pitanja koja nastanu po osnovu sporazuma o prenosu osnivačkih prava.

Osim prenosa osnivačkih prava nad ustanovama kulture na nacionalne savete, ZNSNM posebno uređuje pitanje učešća u upravljanju ustanovama čiji je osnivač Republika, autonomna

pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, za koje nacionalni savet utvrđi da su od posebnog značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine. U tom slučaju, dakle ukoliko se utvrđi da je ustanova od posebnog značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine, nacionalni savet: imenuje jednog člana upravnog odbora ustanove; daje mišljenje o predloženim članovima upravnog odbora ustanove; daje mišljenje u postupku izbora direktora ustanove, a u slučaju da više nacionalnih saveta utvrđi da je neka ustanova u oblasti kulture od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj posebnosti i nacionalnog identiteta nacionalne manjine, nacionalni saveti imenuju po jednog člana upravnog odbora.

ZNSNM propisuje i druga ovlašćenja saveta u oblasti kulture. Prema čl. 18 nacionalni savet utvrđuje koje su ustanove i manifestacije u oblasti kulture od posebnog značaja za očuvanje posebnosti i nacionalnog identiteta određene nacionalne manjine; utvrđuje strategiju razvoja kulture nacionalne manjine; utvrđuje koja su kulturna dobra od posebnog značaja za nacionalnu manjinu; pokreće postupak pred nadležnim organom ili ustanovom za utvrđivanje statusa zakonom zaštićenih pokretnih i nepokretnih kulturnih dobara od značaja za nacionalnu manjinu; predlaže preduzimanje mera zaštite, sanacije i rekonstrukcije kulturnih dobara; daje mišljenja i predloge u postupku izrade prostornih i urbanističkih planova u jedinici lokalne samouprave u kojoj se nalaze kulturna dobra od značaja za nacionalnu manjinu; predlaže obustavljanje izvršenja prostornih i urbanističkih planova ako smatra da se time ugrožavaju kulturna dobra; daje prethodno mišljenje nadležnom organu u postupku izdavanja dozvole za premeštanje nepokretnog kulturnog dobra od značaja za nacionalnu manjinu na novu lokaciju; daje mišljenje u postupku osnivanja ili ukidanja biblioteka ili organizacionih jedinica biblioteka koji imaju fond knjiga na jeziku nacionalne manjine; daje predlog za raspodelu sredstava koja se dodeljuju putem javnog konkursa iz budžeta Republike, autonomne pokrajine

ili jedinice lokalne samouprave ustanovama, manifestacijama i udruženjima nacionalne manjine u oblasti kulture; predlaže najmanje jednog kandidata za zajedničku listu kandidata za izbor Nacionalnog saveta za kulturu; određuje svog predstavnika u Nacionalnom savetu za kulturu koji, bez prava odlučivanja, učestvuje u njegovom radu kada se razmatraju pitanja od značaja za kulturu nacionalne manjine i odlučuje o drugim pitanjima koja su mu poverena zakonom, aktom autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave.

Zbog značaja pojedinih od izloženih rešenja za ostvarivanje kulturne delatnosti nacionalnih manjina, njih treba posebno razmotriti, prodbuljenije analizirati njihovu sadržinu i utvrditi njihovu pravnu prirodu.

Ukoliko se izložena ovlašćenja nacionalnih saveta pažljivije sagledaju, utoliko se može zaključiti da se ona, po svom sadržaju, mogu klasifikovati u tri posebne celine. Jednim delom ovlašćenja nacionalnih saveta obuhvataju *utvrđivanje*, zapravo *odlučivanje* (podv. autori) o pojedinim pitanjima od značaja za nacionalnu manjinu u sferi kulture. Reč je o utvrđivanju koje su ustanove i manifestacije u oblasti kulture od posebnog značaja za očuvanje posebnosti i nacionalnog identiteta određene nacionalne manjine, utvrđivanju strategije razvoja kulture nacionalne manjine i utvrđivanju koja su kulturna dobra od posebnog značaja za nacionalnu manjinu. Takvo utvrđivanje, zapravo odlučivanje o ZNSNM opredeljenim pitanjima je od značaja za samu nacionalnu manjinu koju savet predstavlja, ali nema šireg društvenog značaja, niti rezultira bilo kakvim pravno relevantnim posledicama u pravnom poretku. Drugim rečima, to što nacionalni savet određene nacionalne manjine može da opredeli koje su kulturne ustanove, manifestacije i kulturna dobra od posebnog značaja za nacionalnu manjinu koju predstavlja, osim učešća u upravljanju ustanovama, neće imati nikakvog šireg značaja, niti posledica po tretman takvih ustanova, manifestacija i kulturnih dobara u pravnom poretku.

Sa druge strane, izložena rešenja o ovlašćenjima saveta obuhvataju i davanje mišljenja nadležnim organima u postupku odlučivanja, zapravo učestvovanje u odlučivanju o pojedinačnim upravnim stvarima na način i u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.²⁷⁸ Nesumnjivo je reč o javnim ovlašćenjima i to onima koja se po svojoj pravnoj prirodi mogu okarakterisati kao upravno-javna ovlašćenja koja se u domaćoj pravnoj nauci upravnog prava određuju kao u propisima utemeljenom autorativno – operativnom ili/i korektivno-pravnom, odnosno materijalnom delovanju u pojedinačnim vanspornim slučajevima, što ih svodi na normativno priznatu moć preduzimanja upravnopravnih i upravnomaterijalnih akata.²⁷⁹ Drugim rečima, nacionalni saveti u stvarima u kojima nadležnim organima daju mišljenja učestvuju u upravnim postupcima koji rezultiraju donošenjem tzv. složenih upravnih akata, jer po odredbama Zakona o opštem upravnom postupku njihova mišljenja ne obavezuju nadležne organe, ali se moraju pribaviti u zakonom opredeljenim rokovima da bi akt koji se donosi uopšte imao odlike zakonitosti.²⁸⁰ U okviru te grupe ovlašćenja posebnu pažnju privlači ono koje se sastoji u pravu nacionalnih saveta da daje predlog za raspodelu sredstava koja se dodeljuju putem javnog konkursa iz budžeta Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave ustanovama, manifestacijama i udruženjima nacionalne manjine u oblasti kulture. Iako se na prvi pogled, zbog normativne upotrebe pojma „predlog“, može stati na stanovište da je reč o drugačijem tipu učestvovanja u odlučivanju, ipak je i u tom slučaju, u smislu odredbi Zakona o opštem upravnom postupku, po sredi davanje mišljenja, jer nadležni organi, u postupku projektnog sufinsaniranja putem

²⁷⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016.

²⁷⁹ Z. Tomić, *Upravno pravo - sistem*, Beograd 2002, 252, 253.

²⁸⁰ O takvom karakteru i sadržini ovlašćenja nacionalnih saveta više u: V. Đurić, „Javna ovlašćenja neteritorijalne autonomije u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Pravna riječ*, br. 35/2013, 183-198.

javnog konkursa odlučuju rešenjem kao upravnim aktom, odnosno rešavaju u posebnom upravnom postupku u upravnoj stvari raspodele sredstava iz budžeta.

Naposletku, ali ne i najmanje važno, u sklopu izloženih ovlašćenja nacionalnih saveta posebnu grupu čine odluke kadrovskog karaktera, jer nacionalni saveti određuju najmanje jednog kandidata za zajedničku listu kandidata za izbor Nacionalnog saveta za kulturu; određuje svog predstavnika u Nacionalnom savetu za kulturu koji, bez prava odlučivanja, učestvuje u njegovom radu kada se razmatraju pitanja od značaja za kulturu nacionalne manjine i odlučuje o drugim pitanjima koja su mu poverena zakonom, aktom autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave.

Kao i u slučaju ovlašćenja u oblasti obrazovanja, osnovno pitanje u vezi sa ovlašćenjima nacionalnih saveta u oblasti kulture je da li postoji sadržinska usklađenost između ZNSNM i sistemskih zakona kojima je uredena oblast kulture. ZK i ZNSNM u nekoliko odredbi sadrže različita rešenja o istim pitanjima. Tako, prema čl. 17 ZNSNM nacionalni saveti imaju izvesna ovlašćenja u ustanovama kulture čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave *za koje nacionalni savet utvrdi da su od posebnog značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine*, dok, prema čl. 24, st. 1 ZK, Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave mogu osnivati ustanove radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, odnosno mogu, *na predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine*, izmenom osnivačkog akta za pojedine postojeće ustanove utvrditi da su od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina. Takođe, prema čl. 17, st. 2 ZNSNM, ako više nacionalnih saveta utvrdi istu ustanovu za ustanovu od posebnog značaja, nacionalni saveti *imenuju* po jednog člana upravnog odbora, dok je čl. 42, st. 3 ZK propisano

da kada više nacionalnih saveta nacionalnih manjina *daje predlog za člana upravnog odbora*, predlog zajednički podnose svi zainteresovani nacionalni saveti nacionalnih manjina.

4.8. Finansiranje kulturne delatnosti nacionalnih manjina

Za obavljanje kulturne delatnosti, naročito kulturne delatnosti nacionalnih manjina, finansijska podrška države – kako na nivou cele države, tako i na nivou regiona, pokrajina i jedinica lokalne samouprave – od ključnog je značaja.

Kao što je istaknuto u delu u kom je obrađeno pitanje subjekata kulturne delatnosti, finansiranje kulture u svim državama koje su predmet istraživanja u velikoj meri je i dalje prevashodno u rukama nadležnih ministarstava ili fondova ili sličnih organa osnovanih u skladu za zakonom – ovde se prevashodno misli na fondove i centre koji su odgovorni za odlučivanje o finansiranju dela iz oblasti kinematografije ili audiovizuelne umetnosti, kao što su Filmski centar Srbije ili Hrvatski audio-vizuelni centar. Nasuprot tome, finansiranje kulture iz sredstava privrednih subjekata ili različiti načini samofinansiranja kulture nisu u punoj meri razvijeni – to je naročito tačno u odnosu na kulturne delatnosti nacionalnih manjina.

Među državama koje su predmet istraživanja, Hrvatska i Mađarska imaju detaljno razrađen zakonodavni okvir kojim se na načelan način reguliše pitanje finansiranja kulturne delatnosti.

U slučaju Hrvatske radi o Zakonu o finansiranju javnih potreba u kulturi. Ovim zakonom je propisano da Republika Hrvatska, županije, grad Zagreb, opštine i gradovi donose programe javnih potreba u kulturi, i da za njihovo sprovođenje osiguravaju sredstva iz svojih budžeta.²⁸¹ U članu 1 se ističe da se programom javnih potreba u kulturi obuhvataju svi oblici podsticanja i unapređenja kulture i kulturnih delatnosti. To znači

²⁸¹ Član 1.

da ovi programi kulture obuhvataju i finansiranje delovanje institucija pripadnika nacionalnih manjina osnovanih radi očuvanja, razvoja, unapređenja i iskazivanja svog nacionalnog i kulturnog identiteta u smislu člana 15 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Zakonom o finansiranju javnih potreba u kulturi u članu 9 navedene su kulturne delatnosti, poslovi, akcije i manifestacije za koje se sredstva osiguravaju iz državnog budžeta Republike Hrvatske. Spisak ovih delatnosti nije *numerus clausus*, ali se svakako radi o iscrpnom spisku, u kome su ipak zadržane prilično opšte formulacije kao što je podsticanje umetničkog stvaralaštva, štampanje vredne knjige ali obavljanje arhivske delatnosti. Od naročitog značaja za nacionalne manjine jeste izričito navođenje „zadovoljavanja kulturnih potreba narodnosti“, te „razvijanje kulturnog amaterizma“.

Članom 9a hrvatskog zakona određuju se javne potrebe u kulturi za koja se sredstva osiguravaju iz budžeta organa lokalne samouprave – to su delatnost i poslovi ustanova kulture, udruženja i drugih organizacija u kulturi, akcije i manifestacije u kulturi koji doprinose razvoju kulturnog života te investiciono održavanje i adaptacije na objektima kulture pogodenim ratnim razaranjima. Sredstva za finansiranje javnih potreba u kulturi se osiguravaju u budžetu republike ili organa samouprave, i izdvajaju na poseban račun ministarstva kulture i prosvete, odnosno upravnog tela nadležnog za kulturu.²⁸² Ministarstvo kulture propisuje kriterijume i rokove za utvrđivanje programa javnih potreba u oblasti kulture koje se finansiraju iz državnog budžeta, dok u odnosu na sredstva za finansiranje kulturne delatnosti iz budžeta županija, grada Zagreba i opština ove kriterijume i rokove propisuje županijsko upravno telo, odnosno upravno telo grada Zagreba nadležno za kulturu. Ministarstvo kulture je u skladu sa ovim svojim ovlašćenjem usvojilo Pravilnik o izboru i utvrđivanju programa javnih potreba u kulturi²⁸³ kojim se predviđa da se utvrđivanje

²⁸² Član 10.

²⁸³ *Narodne novine*, br. 55/2016.

kulturnih programa od interesa za Republiku Hrvatsku i njihovo uvrštavanje u program javnih potreba u kulturi sprovodi putem poziva za predlaganje programa javnih potreba, koji raspisuje ministarstvo. Poziv se objavljuje u javnim glasilima i na internet stranici Ministarstva kulture i otvoren je najmanje mesec dana. Na poziv se mogu prijaviti subjekti kulturne delatnosti, pravna i fizička lica. Potom stručno vrednovanje podnetih predloga sprovode nadležna kulturna veća, primenjujući kriterijume propisane članom 7 ovog Pravilnika, među kojima se, osim kvaliteta i sadržajne inovativnosti, nalazi važnost programa za očuvanje kulturne baštine i kulturnog identiteta. Kulturna veća formirana su u skladu sa Zakonom o kulturnim vijećima kojim je predviđeno da u njihov sastav ulaze kulturni delatnici i umetnici, sa zadatkom da pružaju stručnu pomoć ministru kulture pri donošenju i sprovođenju godišnjih i dugoročnih programa javnih potreba u kulturi od interesa za Republiku Hrvatsku i njihovo finansiranje. Veća se formiraju i za područje županije, Grada Zagreba te gradova koji imaju više od 20.000 stanovnika, a mogu ih osnovati i druge opštine i gradovi ako ocene da je to celishodno.²⁸⁴ Zakonom je izričito propisano da veća u svojem području delovanja posvećuju posebnu pažnju promovisanju potreba u kulturi i umetnosti nacionalnih manjina i njihovom kulturnom stvaralaštvu.²⁸⁵

Nakon što se sprovede postupak vrednovanja predloga, veća ministru kulture dostavljaju svoj predlog, koji sadrži spisak programa čije se finansiranje predlaže, sa predlogom iznosa finansijske podrške. Potom ministar kulture razmatra predloge i o njima donosi odluku. Na osnovu ove odluke sa podnosiocem programa za koji je dodeljena finansijska podrška zaključuje se ugovor o korišćenju sredstava, kojim se bliže uređuju rokovi i uslovi osiguranja sredstava te izvršenje programa. U oblasti audiovizuelne umetnosti, pak, na nivou Republike je usvojen

²⁸⁴ Zakon o kulturnim vijećima, čl. 6.

²⁸⁵ Zakon o kulturnim vijećima, čl. 12.

Nacionalni program za unapređenje audiovizuelnog stvaralaštva i donet odgovarajući Pravilnik o postupku, kriterijima i rokovima za provedbu Nacionalnog programa promicanja audiovizualnog stvaralaštva.²⁸⁶ Ovim Pravilnikom je propisano upućivanje javnog poziva za finansijska sredstva namenjena produkciji filmova i ostalih audiovizuelnih dela, kao i za podsticanje, između ostalog, filmskih koprodukcija sa manjinskim hrvatskim udelom. Ova mogućnost naročito je značajna za kulturnu delatnost nacionalnih manjina, budući da omogućava praktično ostvarivanje neposredne saradnje u oblasti audiovizuelnih umetnosti sa umetnicima iz drugih država, uključujući i one sa kojima su zaključeni sporazumi o bilateralnoj saradnji u oblasti kulture.

Podaci iz 2014. godine pokazuju da su budžetska izdvajanja za kulturu, na svim nivoima vlasti, iznosila 67,66 evra po osobi u 2014. godini.²⁸⁷ Isti podaci pokazuju procenat učešća u finansiranju kulturne delatnosti, iz kojih se jasno vidi da nadležno ministarstvo predstavlja najznačajniji javni izvor finansiranja kulturnih potreba, dok je prvi sledeći pojedinačni izvor budžet grada Zagreba.²⁸⁸

Godina	1999.	2000.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Ministarstvo kulture	38	43	42	43	41	37	38	35
Gradovi	30	27	25	28	29	32	32	34
Grad Zagreb	24	22	26	22	23	22	22	23
Županije	5	5	4	4	4	4	4	4
Opštine	3	3	3	3	3	5	4	4

Tabela 1 – Procenat učešća u finansiranju kulturne delatnosti

²⁸⁶ *Narodne novine*, br. 144/14.

²⁸⁷ J. Primorac, N. Obuljen Kornižek, Country Profile Croatia, Council of Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2016, 36-37, www.culturalpolicies.net/down/croatia_072016.pdf (pristupljeno 26.3.2018).

²⁸⁸ *Ibid.*

Grad Zagreb, kao najveći pojedinačni izvor finansiranja javnih potreba u oblasti kulture, usvojio je 2009. godine Kriterijume za utvrđivanje programa javnih potreba u kulturi Grada Zagreba, dok su izmene i dopune nastupile 2013. godine.²⁸⁹ Postupak je uređen na sličan način kao i onaj koji se sprovodi na nivou republike, s tim što su posebni kriterijumi utvrđeni za bibliotečku delatnost i izdavaštvo, za muzejsku delatnost, za pozorišnu delatnost, za muzičku delatnost, za likovnu delatnost, delatnost centara za kulturu, audiovizuelnu delatnost, te za kulturno-umetnički amaterizam i za inovativne umetničke i kulturne prakse. Samo kriterijum koji se odnosi na finansiranje programa kojima se finansira kulturno-umetnički amaterizam se baština nacionalnih manjina pominje kao jedan od kriterijuma koji se uzima u obzir prilikom odlučivanja. Iz budžeta grada Zagreba takođe se finansiraju i projekti međunarodne, međužupanijske i međugradske kulturne saradnje, koji predstavljaju priliku za ostvarivanje neposredne saradnje pripadnika nacionalnih manjina sa matičnom državom.

Osim toga, Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina Hrvatske propisano je da Savet za nacionalne manjine raspoređuje sredstva koja se u državnom budžetu osiguravaju za potrebe nacionalnih manjina. Članovi Saveta su i sedam predstavnika veća nacionalnih manjina, ali se u teorijskim radovima ističe da manjinska veća imaju malu kontrolu nad distribucijom finansijskih sredstava za realizaciju manjinske kulturne autonomije. Ova sredstva namenjena su potrebama nacionalnih manjina i, između ostalog, i finansijskoj podršci za programe nevladinih udruženja i ustanova nacionalnih manjina za ostvarivanje kulturne autonomije. Distribucija sredstava iz budžeta namenjenih kulturnoj autonomiji vrši se na način da su fondovi proporcionalno alocirani za svaku manjinsku zajednicu što rezultira njihovim deljenjem kroz mnogo grantova

²⁸⁹<https://www.zagreb.hr/kriteriji-za-utvrđivanje-programa-javnih-potreba-55992> (pristupljeno 16.4.2018).

malog iznosa i što sprečava kapitalne investicije za održavanje manjinske kulturne autonomije, a, sa druge strane, doprinosi rastu broja manjinskih civilnih organizacija.

Savet za nacionalne manjine je 2014. godine usvojio Kriterije za dodjelu finansijske potpore za programe nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina prijavljene na javni poziv za predlaganje programa za ostvarivanje kulturne autonomije koji će se sufinancirati sredstvima državnog proračuna Republike Hrvatske²⁹⁰ kao i odgovarajuću metodologiju za praćenje ostvarivanja programa.

Kriterijumima se utvrđuju prepostavke koje nevladine organizacije i ustanove nacionalni manjina treba da ispune prilikom podnošenja zahteva za dodelu finansijske podrške za programe ostvarivanja kulturne autonomije. Područja za koja se dodeljuje podrška su informisanje i izdavaštvo, kulturni amaterizam i kulturne manifestacije, i programi koji proizilaze iz bilateralnih ugovora. Iako se, dakle, kriterijumi jasno odnose pre svega na izdavaštvo, kulturni amaterizam i kulturne manifestacije dok, na primer, programi usmereni na očuvanje kulturne baštine ne bi strogo uzev mogli biti finansirani iz ovih sredstava, činjenica da je moguća podrška i aktivnostima u vezi sa programima koji proizilaze iz bilateralnih ugovora u značajnoj meri proširuje mogući obuhvat aktivnosti koje se mogu finansirati iz državnog budžeta.

Javni poziv za dodelu sredstava raspisuje se svake godine, a o rasporedu sredstava odlučuje Povjerenstvo za raspodelu sredstava, koje osniva Savet kao stručnu radnu grupu, sastavljenu od lica stručnih u oblasti informisanja, izdavaštva, kulturnog amaterizma i kulturnih manifestacija.

Kriterijumi za dodelu sredstava podeljeni su na opšte i posebne kriterijume ostvarivanja kulturne autonomije nacionalnih manjina.

²⁹⁰ *Narodne novine*, br. 123/14.

Opštim kriterijumi zapravo sadrže pre ključne programske smernice koje će Savet primenjivati nego kriterijume koji su podložni nekom obliku kvantifikacije. Kriterijumima je, naime, propisano da će Savet davati podršku za ostvarivanje programa koji doprinose očuvanju etničkog, kulturnog i jezičkog identiteta a istovremeno integracijom u društvo doprinose kulturnom, društvenom i privrednom razvoju Hrvatske. Kao dodatni element ocene istaknuti su broj pripadnika nacionalne manjine, broj članova udruženja i ustanove, dužina rada i dosadašnji rad udruženja ili ustanove. Nadalje, propisano je da je cilj Saveta da održava i podiže dostignuti nivo ostvarivanja etničkih prava značajnih za pripadnike nacionalnih manjina, te da će se posebna pažnja poklanjati kulturnom amaterizmu i ustanovama kulture. Nadalje, kriterijumima se jasno ističe da će Savet voditi računa o sproveđenju zaključaka bilateralnih sporazuma i ugovora o zaštiti nacionalnih manjina (ali ne i ugovora o kulturnoj saradnji! prim. autora) čiji je Hrvatska potpisnik.

Posebni kriterijumi zapravo predstavljaju kombinaciju detaljno propisanih formalnih uslova za dodelu sredstava te kasnije izveštavanje o dodeljenim sredstvima, kvalitativnih kriterijuma za dodelu sredstava te posebnih kriterijuma za svaku od oblasti ostvarivanja kulturne autonomije.

Ključni formalni uslov za konkurisanje za dodelu finansijske podrške jeste da udruženja i ustanove nacionalnih manjina moraju biti upisane u odgovarajući registar udruženja, odnosno ustanova, i da aktivno deluju u Republici Hrvatskoj najmanje 24 meseca pre podnošenja zahteva, te da u sastavu imaju najmanje 20 članova pripadnika nacionalne manjine. Ona udruženja i ustanove koji po podnose zahtev prvi put, dužna su da uz prijavu prilože dokaz o dosadašnjem delovanju. Iako se, sa jedne strane, može razumeti to da je namera Saveta bila da se sredstva dodeljuju onim udruženjima i ustanovama koje su već aktivne, kako radi izbegavanja eventualnih zloupotreba, tako i radi obezbeđenja održivosti (što je još jedan od kriterijuma koji je izričito propisan),

ipak se stiče utisak da je na ovaj način od mogućnosti da dobiju podršku isključen značajan broj mlađih organizacija iz oblasti kulturne autonomije, koje se za svoje aktivnosti nužno moraju osloniti na neka druga sredstva. Ujedno, nije sasvim jasan kriterijum po kome ustanove nacionalnih manjina imaju najmanje 20 članova pripadnika nacionalne manjine, budući da hrvatski Zakon o ustanovama ne sadrži odredbe o članovima ustanove.

Kriterijumima se, kao što je istaknuto, propisano da se predloženi programi vrednuju na osnovu kvaliteta, održivosti, broja članova udruženja, prethodnih rezultata, administrativne sposobnosti, upravljanja sredstvima i slično. Nadalje, jasno je propisano da prednost imaju programi udruženja i ustanova koje okupljaju većinu pripadnika pojedine nacionalne manjine. Ponovo, na ovaj način značajno se ograničava pristup budžetskim sredstvima za nova i ne toliko masovna udruženja i ustanove.

Kriterijuma su dalje, kao što je istaknuto, propisani i dodatni konkretni kriterijumi za različite oblasti ostvarivanja kulturne delatnosti – na primer, u oblasti kulturnog amaterizma za folklorne, plesne, muzičke, pozorišne likovne grupe sa najmanje 10 aktivnih članova i 5 javnih nastupa u kalendarskoj godini. Na kraju, izričito je propisano da će se iz budžeta finansirati programi koji proizilaze iz bilateralnih sporazuma i ugovora o pravima manjina kojima je Hrvatska preuzeila finansijske obaveze, a ne finansiraju se iz drugih izvora, pod uslovom da se odnose na celokupnu nacionalnu manjinu i doprinose uspostavljanju međuetničkog poverenja, te podstiču saradnju i zajedništvo između udruženja, ustanova i drugih institucija pripadnika nacionalne manjine.

Uvidom u Odluku o rasporedu sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2017. godinu (*Narodne novine*, br. 119/16) može se utvrditi da je ukupan iznos sredstava bio 31.839.500,00 kuna, odnosno 4.278.832 evra. Ova značajna finansijska sredstva raspoređena su velikom broju organizacija i udruženja, pri čemu su se pojedinačni iznosi

podrške kretali od 5.000 kuna, ili nešto više od 670 evra, do 4.945.000,00 kuna odnosno 664.650 kuna.

U Srbiji, finansiranje kulturne delatnosti iz budžetskih sredstava regulisano je Zakonom o kulturi, koji prepoznaje nekoliko različitih načina finansiranja, koji bi se mogli klasifikovati kao programsko i projektno finansiranje. Načelno su ova dva oblika finansiranja uređena članovima 10 i 11 Zakona, a detaljnije su razrađeni u članovima 74-76 Zakona.

Sredstva za finansiranje ili sufinansiranje kulturnih programa i projekata, kao i umetničkih, odnosno stručnih i naučnih istraživanja u pojedinim oblastima kulturne delatnosti, obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije, budžetu autonomne pokrajine i budžetu jedinice lokalne samouprave, a dodeljuju se u skladu sa propisima kojima se uređuje kontrola državne pomoći i drugim zakonima.

Zakon u članovima 10 i 74 uređuje kombinovano institucionalno – programsko finansiranje ustanova koje obavljaju kulturnu delatnost, a čiji su osnivači Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave – njihov rad se finansira ili sufinansira iz budžeta osnivača i drugih izvora. Visinu sredstava za finansiranje programa ovih ustanova određuje osnivač, na osnovu njihovog strateškog plana i predloženog godišnjeg programa rada. Predlog godišnjeg programa ovih ustanova sadrži posebno iskazana sredstva potrebna za finansiranje programskih aktivnosti, a posebno iskazana sredstva za finansiranje tekućih rashoda i izdataka. Ovaj predlog ustanove osnivaču podnose do 20. jula tekuće godine za narednu godinu.

Ova odredba je značajna za kulturnu delatnost nacionalnih manjina jer se odnosi i na one ustanove čiji su osnivači republika, jedinica lokalne samouprave ili autonomna pokrajina putem kojih se obavlja kulturna delatnost nacionalnih manjina. Iz regulatornog okvira nije sasvim jasno da li se ova odredba odnosi i na one ustanove kulture u odnosu na koje su upravljačka

i osnivačka prava preneta na nacionalne savete - to bi trebalo da je slučaj, ako se ima u vidu odredba člana 116 ZNSNM, prema kojoj se finansiranje rada ustanova ili drugih organizacija čija su osnivačka prava, delimično ili u celini, preneta na nacionalne savete vrši iz istih izvora i na osnovu istih normativa iz kojih su te ustanove ili organizacije finansirane pre prenošenja osnivačkih prava na nacionalne savete.

Osnivač je taj koji utvrđuje koji će se kulturni programi, odnosno delovi programa, tekući rashodi i izdaci finansirati sredstvima iz budžeta, o čemu se zaključuje godišnji ugovor o finansiranju odobrenih programa i delova programa, a ustanova koja je korisnik sredstava je dužna da ih namenski koristi.

Članom 76 u vezi sa članom 11 Zakona o kulturi Srbije propisano je, nadalje, da najmanje jednom godišnje resorno ministarstvo, organ autonomne pokrajine i organ jedinice lokalne samouprave raspisuju javne konkurse radi prikupljanja predloga za finansiranje ili sufinansiranje projekata u kulturi, kao i projekata umetničkih, odnosno stručnih i naučnih istraživanja u kulturi. Pravo učešća na konkursu imaju ustanove, umetnička i druga udruženja koja su registrovana za obavljanje delatnosti u kulturi, kao i drugi subjekti u kulturi, osim ustanova kulture čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave i koji se finansiraju shodno članu 74 ovog zakona, te ne mogu učestvovati u konkursima koje raspisuju njihovi osnivači. Na ovom mestu treba učiniti jednu važnu napomenu. Naime, Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao što je istaknuto, mogu u celini ili delimično preneti osnivačka prava nad ustanovama u oblasti kulture na nacionalne savete nacionalnih manjina. Ukoliko se takav prenos vrši u celini, ili iznad 50%, utoliko je jasno da bi u tom slučaju i takve ustanove imale pravo da učestvuju na konkursu, jer bi nacionalni savet, kao nedržavno telo, bio njihov osnivač. Sa druge strane, budući da izložena odredba člana 76, stav 2 ističe da se ustanove koje nemaju pravo na učestvovanje u konkursu finansiraju shodno

članu 74 i da zbog toga ne mogu učestvovati na konkursu koji raspisuju njihovi osnivači, jasno je da *ratio te odredbe* bio da se iz titulara prava na učestvovanje u konkursu isključe ustanove koje se finansiraju iz **javnih** izvora. U tom smislu, imajući u vidu odredbu ZNSNM prema kojoj se finansiranje ustanova čija su osnivačka prava prenesena na nacionalne savete i dalje vrši iz javnih izvora, učestvovanje takvih ustanova na konkursu bi zaista imalo efekat izigravanja čitavog sistema.

Članom 76 posebno je propisano da pravo učešća na konkursima koji su namenjeni očuvanju i promociji srpske kulture u inostranstvu imaju ustanove, udruženja i drugi subjekti u kulturi koji su registrovani za obavljanje kulturne delatnosti u inostranstvu. Ovo znači da subjekti kulturne delatnosti srpske nacionalne manjine u preostale tri države koje su predmet istraživanja mogu da se prijave na konkurs za korišćenje finansijskih sredstava iz budžeta Republike Srbije.

O izboru projekata po raspisanom konkursu odlučuje stručna komisija, koju obrazuje organ koji raspisuje konkurs, u skladu sa Uredbom o kriterijumima, merilima i načinu izbora projekata u kulturi koji se finansiraju i sufinansiraju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave.²⁹¹ Pravni osnov za donošenje Uredbe sadržan je u članu 76, stav 13 Zakona o kulturi prema kome „bliža merila, kriterijume i način izbora projekata u kulturi koji se finansiraju i sufinansiraju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave utvrđuje Vlada, u skladu sa načelima kulturnog razvoja, a naročito uvažavanjem kulturnih i demokratskih vrednosti lokalne, regionalne i nacionalne tradicije, kulturne raznolikosti, očuvanjem kulture nacionalnih manjina i dobara od posebnog značaja za kulturu i istoriju srpskog naroda, koja se nalaze van teritorija Republike Srbije“.

Kriterijumi koji su Uredbom definisani su prilično opšte prirode, i odnose se na usklađenost projekta sa opštim

²⁹¹ Službeni glasnik RS, br. 105/16 i 112/17.

interesom u kulturi i ciljevima i prioritetima konkursa, kvalitet i inovativnost projekta, postojanje kapaciteta za realizaciju projekta, adekvatnost i razrađenost finansijskog plana te uticaj projekta na kvalitet kulturnog života zajednice. Preostale odredbe Uredbe uglavnom regulišu sam postupak prijavljivanja na konkurs i odlučivanja o raspodeli sredstava. Zanimljivo je da je, za razliku od Hrvatske, Srbija odabrala da na centralizovan način reguliše kriterijume i merila za dodelu sredstava – sa jedne strane, moglo bi se tvrditi da takvo uređivanje budžetskog finansiranja ili sufinansiranja kulturne delatnosti stvara jednakе uslove (eng. *level playing field*) za sve učesnike, bez obzira na to koji nivo vlasti raspisuje konkurs za finansiranje projekata iz oblasti kulture, te da subjekti kulturne delatnosti koji se na konkurse prijavljuju mogu imati jasna očekivanja u pogledu dodeli sredstava, dok bi se, s druge strane, moglo postaviti pitanje da li se jedinstvenim utvrđivanjem kriterijuma, merila i načina izbora projekata od strane republičke vlade nalazi u pitanja koja su izvorne nadležnosti nižih nivoa vlasti, odnosno da li je takva uredba neustavna. Jednakost koju Uredba omogućava najpre je stvorena u pogledu postupka i načina odlučivanja nadležnih organa, dok sami kriterijumi ostavljaju relativno široko polje diskrecione ocene u pogledu ključnih elemenata, kao što su inovativnost, kvalitet te uticaj projekta na kvalitet kulturnog života zajednice, pri čemu ne postoji kvantifikacija pojedinačnih kriterijuma, te se mora prepostaviti da svi oni imaju jednak uticaj na odluku o dodeli sredstava.

Uredba, kao što je istaknuto, reguliše kriterijume, merila i način izbora projekata koji se finansiraju iz budžeta. Uredba ne samo da uređuje kriterijume koji nisu izvorno propisani Zakonom o kulturi, već obuhvata i odredbe koje po svojoj sadržini predstavljaju procesna rešenja (na primer, da se rezultati konkursa objavljuju najkasnije 60 dana od dana završetka podnošenja prijava). U tom smislu, može se postaviti pitanje da li su takva rešenja u skladu sa Zakonom o opštem

upravnom postupku na osnovu čijeg člana 3. stav 2, kojim je izričito propisano da pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonima da se urede samo ako je to u pojedinim upravnim oblastima neophodno, ako je to u skladu s osnovnim načelima ZUP-a i ako se time ne smanjuje nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajamčenih tim zakonom, jasno sledi da se odredbama podzakonskog akta ne mogu regulisati procesnopravna pitanja, odnosno da se podzakonskim aktom ne može regulisati materija koja je zakonski rezervat (*materiae legis*).²⁹² Zanimljivo je uočiti da Uredba u članu 7 propisuje obrazovanje komisija za izbor projekata prema oblasti kulturne delatnosti, tako da formiranje posebne komisije za kulturnu delatnost nacionalnih manjina nije ni predviđeno.

Zakon o kulturi dalje sadrži posebnu odredbu prema kojoj nacionalni savet nacionalne manjine daje predlog za raspodelu sredstava koja se dodeljuju putem javnog konkursa iz budžeta Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave ustanovama, manifestacijama i udruženjima nacionalne manjine u oblasti kulture. U praksi, ova odredba podrazumeva sledeće:

- da Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave jednom godišnje raspisuju konkurs za finansiranje kulturne delatnosti nacionalnih manjina;
- da nacionalni saveti nacionalnih manjina imaju konsultativnu ulogu u raspodeli ovih sredstava.

Zapravo, konkursno finansiranje i sufinansiranje projekata u kulturi je po svojoj pravnoj prirodi poseban upravni postupak. U tom smislu, predlog nacionalnog saveta je mišljenje u smislu

²⁹² Propisivanje dodatnog uslova oličenog u zabrani smanjivanja nivoa zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajamčenih ZUP-om se u relevantnim komentarima tumači tako da se može odnositi na sve odredbe ZUP-a kojima se uređuje status stranke – vid. Z. Tomić, D. Milovanović, V. Cucić, *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd 2017, 25.

Zakona o opštem upravnom postupku, koje po svojoj prirodi nije obavezujuće i koje se daje u roku od 30 dana od prijema zahteva, pri čemu se propuštanje ipak smatra davanjem mišljenja.²⁹³ U kontekstu činjenice da je konkursno finansiranje i sufinansiranje projekata u kulturi po svojoj pravnoj prirodi posebni upravni postupak, još nekoliko pitanja zavređuje posebnu pažnju. Član 76, stav 4 Zakona o kulturi predviđa da o izboru projekata odlučuje komisija, dok u stavu 10 propisuje da se isplata sredstava iz budžeta vrši na osnovu rešenja o prenosu sredstava. U tom smislu, nije jasno kojim se pravnim aktom ovaj posebni upravni postupak okončava – da li rešenjem ministra u slučaju da se konkursno finansiranje ili sufinansiranje vrši iz budžeta Republike Srbije, odnosno rešenjem nadležnog organa autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, u slučaju da se finansiranje vrši iz njihovih budžeta, ili se postupak okončava odlukom komisije, pri čemu nije jasno kako bi komisija, koja nije poseban organ ili organizacija, uopšte mogla da doneše jedan upravni akt.²⁹⁴ Štaviše, Zakon o kulturi ne predviđa izričito ni da li je akt kojim se postupak okončava konačan po svojoj pravnoj prirodi, niti upućuje na eventualnu sudsку zaštitu, što izaziva ozbiljnju dilemu u pogledu usklađenosti takvog rešenja s čl. 198, st. 2 Ustava prema kome zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje

²⁹³ Zakon o opštem upravnom postupku, čl. 138, st. 3. i 4.

²⁹⁴ Zapravo, moglo bi se postaviti pitanje da li je u postupku projektnog finansiranja ili sufinansiranja ministar, odnosno rukovodilac organa uprave koji raspisuje konkurs, u obavezi da prihvati mišljenje komisije. Sudeći prema odredbama zakona, prema kojima odlučuje, ministar bi bio vezan odlukom komisije, što je i stav izložen u pojedinim teorijskim komentarima – vid. P. Blagojević, 197. S druge strane, imajući u vidu činjenicu da je ministar nalogodavac za izvršenje budžeta, kao i da je i pravna priroda komisije upitna, moglo bi se stati na stanovište da je odluka komisije samo jedno mišljenje u smislu ZUP-a. Takođe, moguće je i tumačenje prema kome je ministar vezan *odlukom* komisije o izboru projekata, ali da samostalno odlučuje o visini sredstava koji će tim projektima biti raspoređena. Bilo kako bilo, ova pitanja treba zakonski bliže urediti, naročito zbog eventualne upravnosudske zaštite u okviru koje bi se nesumnjivo postavilo i pitanje da li obrazloženje rešenja mora da sadrži i razloge zbog kojih nisu dodeljena sva sredstva koja su projektom tražena.

o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita.

Konkursi su namenjeni su isključivo za ustanove, manifestacije i udruženja nacionalnih manjina koji se bave kulturnom delatnošću. Ipak, ove ustanove, udruženja i projekti takođe se mogu prijaviti i na opšte konkurse, namenjeni pojedinim oblastima kulture, u kojima su ključni kriterijumi oni koji se odnose na profesionalnost. Otuda je veoma teško doneti jasan zaključak o tome kolika su budžetska izdvajanja za kulturnu delatnost nacionalnih manjina na bilo kom od nivoa vlasti. Ipak, Predlog Strategije razvoja kulture Republike Srbije od 2017. do 2027. godine²⁹⁵ ukazuje, prvo, da se izdvajanja za delatnosti pod nadležnošću Ministarstva kulture i informisanja u proseku 0,74% od budžeta Republike Srbije, pri čemu su izdvajanja namenjena samo za kulturu manja, budući da resor ovog ministarstva obuhvata i javno informisanje (Tabela 2).

Година	Култура и јавно информисање	% у буџету РС	Култура (без јавног информисања)	% у буџету РС
2012	6.955.758.761	0.5	5.638.660.000	0,41
2013	6.343.593.000	0.43	5.907.561.183	0,40
2014	16.416.472.000	1.04	7.565.293.000	0,48
2015	16.678.247.000	1.04	7.530.257.000	0,47
2016	11.678.247.000	0.69	6.880.719.000	0,42

Tabela 2. Sredstva izdvojena za kulturu prema zakonima o budžetu RS

Ministarstvo kulture i informisanja finansira rad 26 ustanova kulture čiji je osnivač Republika Srbija, kao i 14 ustanova kulture sa teritorije Kosova i Metohije. Sredstva koja se izdvajaju za

²⁹⁵ Predlog Strategije razvoja kulture Republike Srbije od 2017. do 2027., 12-13, [http://www.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/predlog-strategije-razvoja-kulture-republike-srbije-od-2017--do-2027-.pdf](http://www.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/predlog-strategije-razvoja-kulture-republike-srbije-od-2017--do-2027--/predlog-strategije-razvoja-kulture-republike-srbije-od-2017--do-2027-.pdf) (pristupljeno 27.03.2018).

rad ustanova kulture pretežno se troše za zarade zaposlenih i materijalne troškove, što znači da u praksi u modelu finansiranja ustanova kulture čiji je osnivač Republika dominira institucionalni pristup finansiranju iz budžeta, dok se programski sadržaji samo delimično finansiraju iz budžeta, i za njih je po pravilu potrebno nabaviti sredstava iz drugih izvora.

Što se tiče projektnog finansiranja, koje se sprovodi putem konkursa koji se raspisuju jednom godišnje, u Predlogu strategije se ispravno konstatiše²⁹⁶ da su sredstva koja se na ovaj način dodeljuju ograničena. U praksi se finansira veći broj projekata, ali su ti iznosi relativno skromni, dok sistem vrednovanja ostvarenih projekata nije dovoljno razvijen. Ova tvrdnja podjednako je tačna u odnosu na konkursno finansiranje kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Uvidom u rešenja resornog ministarstva o raspodeli sredstava za sufinansiranje projekata iz oblasti savremenog stvaralaštva u oblasti likovne, primenjene i vizuelne umetnosti²⁹⁷ može se utvrditi da je ukupno finansirano 133 projekta, pri čemu najveća vrednost pojedinačnih projekata ne prelazi 3 miliona dinara, što je u trenutku dodele predstavljalo nešto više od 24.000 evra. Ipak, najveći broj projekata podržan je sredstvima u iznosu od oko 300.000 dinara, ili oko 2.400 evra. To jasno ukazuje na činjenicu da, iako veliki broj projekata dobija sredstva za sufinansiranje kulturne delatnosti, ona ni izdaleka ne mogu biti dovoljna za finansiranje potreba svih subjekata kulture. Situacija je sasvim slična i u odnosu na sredstva dodeljena u cilju finansiranja kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Iz republičkih sredstava po konkursu iz 2017. godine²⁹⁸ u ove svrhe izdvojeno je ukupno 15.640.000,00 dinara, ili nešto manje od 126.000 evra, pri čemu se iznosi dodeljenih sredstava kreće u rasponu od 120.000 dinara

²⁹⁶ Predlog Strategije razvoja kulture Srbije, 14.

²⁹⁷ Rešenje br. 401-01-141/2017-03 o dodeli sredstava za sufinansiranje projekata u oblasti likovne, primenjene i vizuelne umetnosti, dizajna i arhitekture.

²⁹⁸ Rešenje broj 401-01-136/2017-03 o dodeli sredstava za sufinansiranje projekata u oblasti kulturnih delatnosti nacionalnih manjina u Republici Srbiji.

do 3.000.000 dinara, dakle, ne prelaze iznos od 2.400 evra. Jasno je da se na ovaj način kulturna delatnost nacionalnih manjina ne može sistemski podržavati, jer su sredstva dovoljna samo za organizovanje jednokratnih programa.

Što se tiče načina na koji drugi nivoi vlasti finansiraju kulturne delatnosti, uključujući i kulturnu delatnost nacionalnih manjina, u skladu sa Zakonom o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, rad 17 pokrajinskih ustanova kulture finansira se iz budžeta pokrajine. Pokrajinski sekretarijat za kulturu, javno informisanje i odnose s verskim zajednicama raspisuje godišnje konkurse za sufinsaniranje projekata od značaja za razvoj kulture na teritoriji AP Vojvodine, uključujući i posebne konkurse za finansiranje projekata od značaja za kulturu i umetnost nacionalnih manjina nacionalnih zajednica. Uvidom u Rešenje²⁹⁹ o raspodeli sredstava po ovom osnovu vidi se da je pristup dodelji sredstava sličan kao i na republičkom nivou – sredstva su dodeljena većem broju organa i organizacija – finansiranje je odobreno za ukupno 200 projekata, od 401 validne prijave, u najvećem pojedinačnom iznosu od 130.000 dinara, odnosno, nešto više od 1.000 evra.

Gradovi i opštine su, shodno članu 20 Zakona o lokalnoj samoupravi, osnivaju ustanove i organizacije u oblasti kulture, prate i obezbeđuju njihovo funkcionisanje, i obezbeđuju razvoj kulture na svojoj teritoriji. Međutim, ispunjavanje te obaveze, kako je istaknuto u Predlogu strategije razvoja kulture, uglavnom počiva na finansiranju rada ustanova kulture sredstvima prenetim iz budžeta Republike. Iako je Zakonom o kulturi propisana obaveza raspisivanja konkursa za finansiranje projekata kulturne delatnosti, u Predlogu strategije se ističe da je u 2016. godini

²⁹⁹ Rešenje broj 137-451-67/2017-04 o raspodeli sredstava na osnovu Konkursa za finansiranje -sufinsaniranje programa i projekata od značaja za kulturu i umetnost nacionalnih manjina –nacionalnih zajednica u AP Vojvodini u 2017. godini u okviru razdela 06, izvor finansiranja 01 00 – Prihodi iz budžeta programska aktivnost 10011001 - Podrška kulturnoj delatnosti nacionalnih manjina i programska aktivnost 12031003 - Podrška razvoju književnog stvaralaštva i izdavaštva.

15 gradova raspisivalo konkurs samo za projekte i programe u kulturi, dok je 8 gradova kulturu pomagalo kroz opšte konkurse za podršku projektima organizacija civilnog sektora. Primera radi, tokom 2017. godine grad Novi Sad je finansirao programske aktivnosti iz oblasti kulturne delatnosti nacionalnih manjina, uključujući i aktivnosti kulturnih centara nacionalnih manjina i to mađarske, bunjevačke i rusinske nacionalne manjine, pri čemu je za programske aktivnosti najviše sredstava pojedinačno dodeljeno Mađarskom kulturnom centru – ukupno 1.880.000 dinara³⁰⁰ dok je podrška drugim projektima varirala u vrednosti, i iznosila čak i manje od 100 evra u dinarskoj protivvrednosti.

Makedonskim Zakonom o kulturi je budžetsko finansiranje kulturne delatnosti određeno na sličan način kao i u Hrvatskoj, utoliko što se izričito govori o finansiranju lokalnog i nacionalnog interesa, što je pojam koji bi trebalo tumačiti kao pojam blizak javnom interesu u kulturi.

Članom 60. Zakona propisano je da makedonsko ministarstvo kulture finansira poslovanje nacionalnih ustanova u kulturi, te da učestvuje u finansiranju projekata od nacionalnog interesa u kulturi drugih pravnih i fizičkih lica. Stavom tri ovog člana izričito je propisano da se sredstva iz budžeta Republike Makedonije koriste i za afirmaciju i unapređivanje kulture svih zajednica u Makedoniji, čime je obuhvaćena i kulturna delatnost nacionalnih manjina. Istovremeno, makedonskim zakonom o kulturi određeno je da je lokalni interes u kulturi ono što predstavlja javni interes od lokalnog značaja, koji se utvrđuje opštim aktom jedinice lokalne samouprave, i koji se finansira u skladu sa programima koje donose jedinice lokalne samouprave.

Model finansiranja kulture iz centralnog budžeta dalje je uređen tako što, radi ostvarivanja nacionalnog interesa u kulturi, Ministarstvo kulture donosi godišnji plan, i uz njega opšte vodiče

³⁰⁰ Rešenje broj 6-4/2017-600-II o dodeli sredstava za finansiranje i sufinansiranje na osnovu javnog konkursa u kulturi – negovanje tradicije u umetničkom stvaralaštvu u 2017. godini.

za ostvarivanje ovog interesa za sledeće godine, koji se odnose različite oblike kulturne delatnosti, uključujući i zadovoljavanje kulturnih potreba zajednica u Republici Makedoniji. Ovaj godišnji plan se objavljuje na internet stranici Ministarstva. Važno je ukazati na to da ovaj plan takođe sadrži samo široko postavljene programske smernice za finansiranje kulturne delatnosti, koji pre predstavljaju razradu različitih oblika kulturnih delatnosti pomenutih u zakonu nego jasne i konkretnе programske pravce finansiranja. Tako, na primer, Godišnji plan za ostvarivanje nacionalnog interesa u kulturi za 2017. godinu³⁰¹ u odnosu na zadovoljavanje kulturnih potreba zajednica u Makedoniji kao opštu smernicu navodi „zadovoljavanje kulturnih potreba zajednica u Republici Makedoniji (preko podrške projektima kojima se afirmišu kulturne vrednosti zajednica u Republici Makedoniji, kao i projektima koji podstiču interkulturni dijalog)“. Iako bi iz jezičkog, a donekle i ciljnog tumačenja odredbi Zakona o kulturi zapravo sledilo da je Ministarstvo kulture nadležno ne samo za formulisanje i praktično sprovođenje ovako načelno postavljenih smernica, već da bi trebalo da jasnije i konkretnije upravlja kulturnom politikom i kulturnim sadržajima koje finansira iz budžeta, iz prakse se vidi da je model veoma sličan onome koji postoji u Srbiji i Hrvatskoj, te da su zapravo subjekti kulturne delatnosti, koji sa svojim projektima konkurišu za finansiranje u različitim programskim linijama, zapravo ključni tvorci kulturne delatnosti. To se jasno vidi i iz daljih odredbi Zakona. Naime, članom 62 propisano je da Ministarstvo kulture, u septembru tekuće godine za narednu godinu objavljuje godišnje konkurse za finansiranje projekata od nacionalnog interesa po pojedinim oblastima i delatnostima iz oblasti kulture. Normiranje rokova za raspisivanje konkursa predstavlja značajan iskorak u pogledu izvesnosti za subjekte kulturne delatnosti, tako što blagovremeno mogu da planiraju svoje programe i saznaju da li

³⁰¹<http://www.kultura.gov.mk/index.php/odnosi-so-javnost/soopstenija/2546-godisen-plan-za-ostvaruvane-na-nacionalnot-interes-vo-kulturata-za-2017-godina>.

su obezbedili sredstva ili deo sredstava za njihovo finansiranje iz budžeta. Ipak, treba uzeti u obzir i odredbu prema kojoj, na predlog stručne komisije, Ministar kulture odlučuje o raspodeli sredstava u roku od 45 dana od dana usvajanja Budžeta Republike. Ukoliko se budžet usvoji u propisanim rokovima, ova odredba ide u prilog sigurnosti i izvesnosti, a ujedno bi trebalo da osigura da opredeljena sredstva odista i budu isplaćena iz budžeta. Problem, međutim, može nastati u onim situacijama kada iz drugih razloga budžet ne bude usvojen blagovremeno. Osim toga, za kulturnu delatnost nacionalnih manjina značajno je to što je Zakonom izričito propisano da se godišnji konkursi, osim u novinama koje se objavljuju na makedonskom jeziku, objavljuju i u jednom dnevnom listu koji se izdaje na jeziku koji govori najmanje 20% građana koji govore službeni jezik drugaćiji od makedonskog. Na ovaj način se, barem formalno, obezbeđuje šira dostupnost informacija o konkursu i potencijalno i veće učešće pripadnika nacionalnih manjina na njemu. Prijavljene projekte ocenjuju stručne komisije, a Zakonom su izričito propisana i pravila o sprečavanju sukoba interesa u odnosu na članove komisija, što je takođe značajan iskorak u pogledu obezbeđivanja integriteta u ovom postupku.

Članom 64 dodatno je propisano da Ministarstvo kulture u toku godine može raspisati i druge konkurse za finansiranje projekata od nacionalnog interesa i to za: otkup publikacija, otkup muzejskog materijala, likovnih i muzičkih dela, prevod autora iz Makedonije na strane jezike, stipendiranje deficitarnog kadra u kulturi, razvoj kreativne industrije, ravnomeran kulturni razvoj te realizaciju manifestacija i aktivnosti u zemlji i inostranstvu koji su od nacionalnog interesa za kulturu. Može se pretpostaviti da neki od konkursa, naročito onih koji se odnose na ravnomeran kulturni razvoj, mogu biti konkursi na koje će se u većem broju prijaviti pripadnici nacionalnih manjina.

Makedonija poznaje i sličan model institucionalno-programskog finansiranja nacionalnih ustanova koji postoji i u

Srbiji.³⁰² Nacionalne ustanove dužne su da u junu tekuće godine usvoje nacrt godišnjeg programa rada ustanove, u kome se posebno izražavaju sredstva potrebna za programske aktivnosti, za operativne troškove, plate, materijalne troškove, troškove za investiciono održavanje, osiguranje, adaptaciju i nabavku opreme. U odnosu na predložene projekte ministar donosi odluku o visini finansijskih sredstva potrebnih za rad i programe nacionalne ustanove u roku od 45 dana od dana usvajanja budžeta Republike.

Što se tiče opštег obima finansiranja kulturne delatnosti u Makedoniji, prema dostupnim podacima u 2013. godini ukupna izdvajanja za direktnе budžetske transfere za potrebe kulture u Makedoniji iznosile su nešto više od 55 miliona evra – ipak, treba imati u vidu činjenicu da ovaj iznos obuhvata i finansiranje projekata i programa u oblasti zaštite kulturne baštine, kao kapitalne investicije kao što su zgrada Makedonske filharmonije i slično, te kapitalne investicije i opremu u okviru muzejske delatnosti ulaganja.³⁰³

Prema članu 22 Zakona o lokalnoj samoupravi Makedonije jedna od nadležnosti opština jeste i institucionalna i finansijska podrška kulturnim ustanovama i projektima, negovanje folklora, običaja, starih zanata i sličnih kulturnih vrednosti, organizovanje kulturnih manifestacija te podsticanje razvoja specifičnih oblika stvaralaštva.

Sudeći po regulatornom okviru, organi lokalne samouprave raspisuju javne pozive za finansiranje kulturne delatnosti, uključujući i kulturnu delatnost nacionalnih manjina, na osnovu sopstvenih internih propisa, u rokovima koje sami odrede, i primenom više ili manje detaljno razrađenih kriterijuma za ocenu projekata. Tako je, na primer, grad Skoplje uputio javni

³⁰² Član 70. *et seq.*

³⁰³ Z. Teodsievski, Country profile: Former Yugoslav Republic of Macedonia, Council of Europe/ ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2015, 48-49, http://www.culturalpolicies.net/down/macedonia_082015.pdf (pristupljeno 17.3.2018).

poziv za finansiranje javnih ustanova i aktivnosti iz oblasti kulture od interesa za grad za 2018. godinu sa jasno istaknutom programskom aktivnošću „Od centra ka periferiji: Kultura kao alat socijalnog razvoja“, sa detaljno razrađenim i kvantifikovanim kriterijumima za ocenjivanje pristiglih predloga.³⁰⁴ Opština Prilep je, sa druge strane, objavila sličan poziv³⁰⁵ navodeći relativno opšte kriterijume, kao što su značaj projekta za region, mogućnost afirmacije opštine, raniji uspešno realizovani projekti, i slično. Ono što je zajedničko za sve ove pozive jeste da ne postoji unapred određeni budžet za finansiranje bilo koje kategorije kulturne delatnosti, te se učesnici nadmeću za dobijanje nekih prepostavljenih sredstava, a sama kulturna politika se, iako u okvirima strateških dokumenata javne politike, ipak sprovodi na ad hoc način, sa ograničenim dometom sistemskog pristupa finansiranju bilo kog oblika kulturne delatnosti.

U odnosu na regulisanje načina finansiranja kulturne delatnosti, Mađarska ima jedinstven pristup između četiri države koje su predmet istraživanja, utoliko što je pitanje finansiranja kulturne delatnosti poverila posebnom fondu. Fond je osnovan Zakonom XXIII/1993 sa mandatom da podrži stvaranje, očuvanje i širenja nacionalnih i univerzalnih kulturnih vrednosti. Fond sprovodi projektno finansiranje, ali ne podržava investicije i operativne troškove, budući da se u okviru projekata samo 5% sredstava može budžetirati i potrošiti na operativne troškove. Od 2010. godine propisano je da se fondu prenosi 90% procenata poreza na loto,³⁰⁶ čime je budžet fonda značajno uvećan, tako da Fond svake godine raspolaže sa 7-800 miliona forinti.

Fondom upravlja Predsednik, a tu funkciju po službenoj dužnosti vrši resorni ministar. Osim toga, Fond ima i svoj

³⁰⁴ <http://www.skopje.gov.mk/uploads/јавен%20повик%201.pdf>.

³⁰⁵ <https://www.prilep.gov.mk/javen-povik-br-01-2018/>.

³⁰⁶ P. Ineki, V. Vaspal, Country profile: Hungary, Council of Europe/ ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2016, 29, https://www.culturalpolicies.net/down/hungary_072016.pdf(pristupljeno 17.3.2018).

Odbor, koji donosi ključne odluke u pogledu upravljanja Fondom. Jednu trećinu članova odbora postavlja ministar, jednu trećinu Mađarska akademija umetnosti, a jedna trećina članova se imenuje na predlog stručnih udruženja. Osim Odbora, koji donosi ključne strateške odluke, odluke o potrošnji sredstava donose stalna i povremena odeljenja za posebne oblike kulturne delatnosti. Njihove članove imenuju članovi Odbora, pri čemu se je za imenovanje članova odeljenja u oblasti književnosti, obrazovanja, industrijskog i umetničkog dizajna, arhitekture, fotografije, filma, te narodne umetnosti, potrebno i mišljenje i predstavnika Mađarske akademije umetnosti. Programima kulturne saradnje između Srbije i Mađarske izričito se predviđa pravo učešća subjekata kulturne delatnosti iz Srbije na pojedinim konkursima koji su u nadležnosti Nacionalnog fonda za kulturu, što podvlači značaj bilateralnih sporazuma o kulturnoj saradnji za obavljanje kulturne delatnosti u Mađarskoj.

Osim finansiranja kulturne delatnosti iz sredstva Nacionalnog fonda za kulturu, treba istaći da u budžetu resornog ministarstva postoje i značajna izdvajanja za biblioteke, muzeje, arhive koji su u neposrednoj nadležnosti ministarstva. Nadalje, u Mađarskoj takođe postoje budžetski transferi iz centralnog budžeta u budžete lokalnih samouprava za „zadatke u oblasti kulture“. Ovi transferi su vidljivi u okviru budžeta Ministarstva unutrašnjih poslova, i 2014. godine su obuhvatili 29.2 milijarde forinti.³⁰⁷

Kao ilustracija sredstava koja se u Mađarskoj izdvajaju iz budžeta za potrebe kulturne delatnosti nacionalnih manjina mogu poslužiti podaci iz Četvrtog izveštaja o sprovodenju Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina.³⁰⁸ Mađarska je u ovom izveštaju istakla da je 2013. godine raspisala javni poziv za

³⁰⁷ *Ibid.*, 25.

³⁰⁸ Council of Europe, Fourth report submitted by Hungary pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2015, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTM-Content?documentId=09000016802f28a9> (pristupljeno 10.4.2018).

pružanje finansijske podrške profesionalnim programima i radu pozorišta i organizacija koje se bave plesom. Devet pozorišta nacionalnih manjina dobila su podršku u iznosu od 100.750.000 forinti, odnosno 322.400 evra. Osim toga, ovim organizacijama je od 2013. godine namenjena posebna budžetska linija, iz koje se finansiraju aktivnosti takođe po javnom konkursu. Ova budžetska linija je, na primer, u 2011. godini iznosila 108 miliona mađarskih forinti (405.684 evra), dok je 2012. godini iznosila 68 miliona forinti (231.268 evra).

ZAKLJUČCI

Na osnovu izloženog proučavanja pravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina mogu se izvesti tri grupe koncentrično postavljenih zaključaka. U najširem krugu su zaključci koji su opštег karaktera, kao i oni koji se odnose na međunarodne i evropske instrumente od značaja za kulturnu delatnost nacionalnih manjina. Drugu grupu zaključaka čine oni koji proističu iz uporednopravne analize kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Poslednja grupa zaključaka odnosi se na otvorena pitanja pravnog okvira kulturne delatnosti nacionalnih manjina u Republici Srbiji i može se smatrati svojevrsnom polaznom osnovom za eventualnu reformu domaćeg zakonodavstva.

I

Kultura kao društvena pojava može biti sagledana i određena na mnogo načina i sa različitih aspekata. Budući da je kultura složena i višedimenzionalna pojava koja se stalno stvara, menja, konstituiše i rekonstruiše, ona, kao i delatnosti njenog stvaranja, očuvanja, zaštite i promovisanja, izmiču preciznom i jednoobraznom definisanju, a prava koja se uživaju u odnosu na nju i u vezi s njom određuju se različito u pogledu svoje sadržine, karaktera, smisla, titulara i načina ostvarivanja.

Smisao kulturnih prava i posledično pravnog regulisanja načina njihovog ostvarivanja ogleda se u mogućnosti da se njihovim uživanjem i ostvarivanjem učestvuje u kulturnom životu. No, kultura i kulturni život nisu ni jedinstveni ni jednoobrazni,

tako da je kulturna raznolikost u tesnoj vezi s pojmom kulturni identitet, a time i s konceptom kulturne zajednice, što svoj izraz posebno nalazi u pravnom određenju pojma nacionalne manjine.

Slično kao i pojam kultura, i pojam nacije može biti sagledan i određen na mnogo načina i sa različitim aspekata, što tom pojmu, naročito u pravnom smislu donekle odriče mogućnost konciznog i opšteprihvaćenog definisanja. Međutim, čak i pri izostanku konciznog definisanja tog pojma, jasno je, što je i u teoriji uočeno, da je kultura u središtu bilo kakvog pokušaja određivanja tog pojma. Otuda i ne čudi što se na osnovu različitih odredbi koje se odnose na nacionalne manjine i shvatanja u međunarodnom pravu, uprkos činjenici da ne postoji obavezujuće određenje nacionalne manjine, može zaključiti da kultura ima izraženiji značaj u odnosu na ostale objektivne kriterijume na osnovu kojih se procenjuje postojanje nacionalne manjine, te da u paleti manjinskih prava koja se jamče međunarodnim aktima, pravo na negovanje sopstvene kulture i tradicije čini srž manjinske zaštite. U tom smislu, kulturne delatnosti nacionalnih manjina su od ogromnog značaja za očuvanje i razvoj manjinskih identiteta.

Što kao posledica činjenice da ni kultura, a ni pojam nacionalne manjine nisu precizno i u potpunosti međunarodnopravno obavezujuće određeni, što zbog činjenice da se regulišu kako međunarodnim aktima koji su posvećeni kulturnim pravima i kulturi uopšte, tako i onima koji su posvećeni nacionalnim manjinama, i to univerzalnim, regionalnim, bilateralnim, pa čak i aktima „mekog prava“, kulturne delatnosti, a naročito kulturne delatnosti nacionalnih manjina, određuju se u širokom luku. Načelno, kulturne delatnosti se u međunarodnom pravu određuju kao one delatnosti koje sadrže ili prenose kulturne izraze, izraze koji su rezultat kreativnosti ne samo pojedinaca, već i grupe i društva, i koji imaju kulturni sadržaj koji se odnosi na simbolično značenje, umetničku dimenziju i kulturne vrednosti koje izražavaju kulturni identitet. Kulturne delatnosti nacionalnih manjina se u različitim međunarodnim instrumentima određuju

ili načelno, podvodeći se pod pojmom kulturni život manjine, zapravo kao očuvanje i razvijanje manjinske kulture i zaštita tradicije i kulturnog nasleđa, ili preciznije, kao kulturne aktivnosti u užem smislu i aktivnosti u vezi s kulturnim ustanovama, a što *summa summarum* obuhvata osnivanje subjekata u kulturi, izdavačku delatnost manjina, nastupe profesionalnih i amaterskih kulturno-umetničkih društava, organizaciju kulturno-umetničkih manifestacija, očuvanje kulturne baštine manjina i kulturnu autonomiju manjina. Međunarodnopravno uređenje kulturnih delatnosti nacionalnih manjina praćeno je propisivanjem obaveza država da stvaraju uslove za njihovo obavljanje, što podrazumeva i materijalnu pomoć njihovom odvijanju i javnom izvođenju, kao i različite oblike međudržavne saradnje u oblasti kulture.

U kompleksnom režimu univerzalnih i regionalnih instrumenata kojima se regulišu kultura i kulturna prava, kao i manjinska prava, i Evropska unija ima značajnu ulogu. Zapravo, Evropska unija nema nadležnosti u pogledu harmonizacije ili približavanja zakonodavstava država članica kako u oblasti kulture, tako ni u vezi s pravnim položajem nacionalnih manjina. Međutim, s jedne strane, na osnovu nadležnosti zabrane diskriminacije koja je, između ostalog normativno bliže uređena i Direktivom 2000/43/EC kojom se sprovodi načelo jednakog tretmana lica bez obzira na njihovo rasno ili etničko poreklo i, s druge strane, na osnovu sistemskog okvira kojim se izričito predviđa da Unija poštuje kulturnu, versku i jezičku raznovrsnost u pitanjima koja su u njenoj nadležnosti, što je predviđeno Poveljom o osnovnim pravima, kao i na osnovu odredbe primarnog prava prema kojoj Unija ima nadležnost za sprovođenje aktivnosti u cilju podržavanja, koordiniranja ili dopune aktivnosti država članica, a što se odnosi i na oblast kulture, Evropska unija je stekla mogućnost da utiče na ostvarivanje kulturnih delatnosti nacionalnih manjina. To se u pogledu država članica u prvom redu vršilo ne pravnim, već aktima „mekog prava“, merama političke i funkcionalne prirode

koje su posebno došle do izražaja u međusobnom usklađivanju različitih oblasti kulturne politike, uz jasan cilj očuvanja nasleđa i tradicije, kao i stvaranja i stvaralačkih procesa, dok se u procesu pridruživanja, na osnovu kriterijuma iz Kopenhagena odvijalo i odvija posredstvom praćenja napretka država kandidata i u vezi sa zaštitom manjina koja je tim kriterijumima propisana na osnovu izveštaja Evropske komisije što je, uprkos *ad hoc* pristupu, pomanjkanju regulatornog okvira o manjinama i duplim standardima, imalo i pozitivne efekte.

II

Uporednopravni okvir kulturne delatnosti nacionalnih manjina odlikuje visok stepen različitosti kako u pogledu određivanja pravnog pojma nacionalne manjine, kao prethodnog pitanja od čijeg rešavanja donekle zavisi i regulisanje kulturne delatnosti nacionalnih manjina, tako i u pogledu pravnih akata kojima su kulturne delatnosti nacionalnih manjina regulisane. Naime, u državama koje su odabrane za uporedni prikaz postoje dva modela određenja nacionalne manjine – Republika Hrvatska, Mađarska i Makedonija opredelile su se da svojim pravnim aktima, ustavima i zakonima, izričito navedu koje se grupe smatraju nacionalnim manjinama, pri čemu Hrvatska i Mađarska uređuju i mogućnost da i druge grupe koje nisu poimenice navedene steknu takav status, dok je u Republici Srbiji pojam nacionalne manjine određen opisnom definicijom. Kulturna delatnost nacionalnih manjina je takođe u uporednom pravu regulisana na dva načina – isključivo zakonima kojima se reguliše kultura (Makedonija), ili kako zakonodavstvom kojim se uređuje kultura, tako i zakonodavstvom kojim se uređuje pravni položaj nacionalnih manjina. S druge strane, u pojedinim državama postoji kodifikacija zakonodavstva u oblasti kulture (Srbija, Makedonija), dok se u preostalim analiziranim sistemima

oblast kulture reguliše većim brojem zakona. Pristup prema kome se kulturna delatnost reguliše većim brojem zakona koji regulišu različite oblasti društvenog života može da rodi pitanje rešavanja eventualnog konflikta normi koji, zbog značaja koji kultura ima u određenju pojma nacionalne manjine, treba rešavati na način da su zakonski akti kojima je regulisan položaj manjina *lex specialis* u odnosu na sistemska rešenja u oblasti kulture.

Činjenica da u uporednom pravu postoje različiti modaliteti regulisanja kulturne delatnosti nacionalnih manjina, uz preovlađujući model svojevrsnog „duplog koloseka“, odnosno pristupa prema kome je kulturna delatnost nacionalnih manjina regulisana kako manjinskim zakonodavstvom, tako i zakonima u oblasti kulture, ne rezultira međutim u potpuno separatnom pravnom režimu kulturne delatnosti nacionalnih manjina i u velikim razlikama u ostalim pitanjima u vezi s normativnim uređenjem takve delatnosti. Naime, bez obzira na različite modalitete regulisanja ove problematike, u svim analiziranim sistemima koji su se opredelili za eksplicitno zakonsko određenje javnog (opšteg) interesa u kulturi, kulturna delatnost nacionalnih manjina je prepoznata kao jedan od elemenata tog interesa. Štaviše, iako ne postoji jedinstvena definicija takvih delatnosti, jer pojmovi u vezi s kulturom, kao što je istaknuto, izmišljajući jasnom i preciznom pravnom određivanju, one se najpre ciljno, u sklopu ukupne kulturne delatnosti, određuju kao delatnosti očuvanja, unapređivanja, razvoja i iskazivanja kulturnog identiteta, uz visok stepen konvergencije zakonskih rešenja kojima se poimenice određuju opšti oblici kulturne delatnosti u koje se najčešće svrstavaju: književno, muzičko, likovno, pozorišno, plesno stvaralaštvo i umetnost, ali i delatnosti pojedinih subjekata kulture.

Subjekti kulturne delatnosti nacionalnih manjina, posmatrano u uporednopravnom okviru, mogu biti određeni po dva osnova – kao subjekti kulture u smislu opšteg pravnog režima kulture i zakonodavstva kojim je kultura regulisana i kao posebni *subjekti*

kulturne delatnosti nacionalnih manjina. U prvom slučaju, bilo da se izričito navode u zakonskim propisima, bilo da se iz njih posredno može izvesti takav zaključak, u svim analiziranim sistemima subjekti kulturne delatnosti su javne i privatne ustanove kulture, udruženja, druga pravna lica i organizacije u kulturi i individualni umetnici koji, ukoliko je to ciljevima projekta koji obavljaju ili kojim konkurišu određeno, mogu biti u izvesnom širem smislu „subjekti kulturne delatnosti nacionalnih manjina“. U drugom slučaju posebni subjekti kulturne delatnosti nacionalnih manjina su oni organizacioni oblici u kojima inače postoje subjekti u kulturi, ali koji su svojim osnovnim aktima određeni kao „manjinski“, odnosno čiji su osnivači iz reda nacionalnih manjina. Takvo razlikovanje, kada su u pitanju ustanove, može biti posledica eventualnog postojanja institucionalnih aranžmana neteritorijalne kulturne autonomije koji mogu biti osnivači takvih ustanova, ili na koje se mogu preneti osnivačka prava nad takvim ustanovama, u slučaju da su njihovi osnivači bili država ili neki niži nivoi političko-teritorijalnog organizovanja vlasti. Ovo razlikovanje takođe može biti od značaja u pogledu finansiranja kulturne delatnosti nacionalnih manjina.

Neteritorijalna kulturna autonomija podrazumeva etno-kulturne samoupravne institucije koje nisu deo teritorijalno određene vlasti i koje poseduju određene materijalne i autoritativne resurse. Institucionalni aranžmani neteritorijalne kulturne autonomije oličeni su u postojanju rukovodećih tela koja su nosioci određenih javnih funkcija i ovlašćenja. Takva tela koja postoje u Mađarskoj i Srbiji, a donekle i u sasvim ograničenom smislu, u Hrvatskoj, mogu biti osnivači kulturnih ustanova manjina, mogu imati savetodavne funkcije i biti nosioci određenih javnih ovlašćenja u oblasti kulture i kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Posebno je važno istaći da ona mogu odlučivati o finansiranju kulturne delatnosti nacionalnih manjina sredstvima koja su im prethodno dodeljena iz javnih izvora, ili učestvovati u procesu odlučivanja, između ostalog, i o finansiranju kulturne

delatnosti nacionalnih manjina sredstvima iz javnih izvora.

Države koje su odabrane za uporedni prikaz predvidele su u svojim zakonodavstvima finansiranje kulturne delatnosti nacionalnih manjina sredstvima iz javnih izvora, što je u skladu s njihovim međunarodnim obavezama da stvaraju uslove za obavljanje takvih delatnosti. Javni izvori iz kojih se finansiraju kulturne delatnosti nacionalnih manjina opredeljeni su kako na državnom, tako i na nivoima teritorijalne decentralizacije, jer u svim analiziranim sistemima i odgovarajući oblici lokalne samouprave, a u Srbiji i teritorijalne autonomije, imaju nadležnost u oblasti kulture, uključujući i one koje se odnose na finansiranje kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Forma finansiranja je uglavnom programsko-projektna, pri čemu se na osnovu utvrđenih programa vrši institucionalno finansiranje javnih ustanova, dok se pak na osnovu utvrđenih ciljeva, u konkursnoj proceduri, vrši projektno finansiranje drugih subjekata kulturne delatnosti nacionalnih manjina. U donošenju odluka o finansiranju učestvuju nezavisne komisije i veća, ali su za sprovođenje konkursnih procedura prvenstveno nadležni organi uprave. Nešto drugačiji model poznaje zakonodavstvo Mađarske u kojoj takve postupke sprovode odgovarajući fondovi i zakonodavstvo Hrvatske koje je finansiranje kulturne delatnosti nacionalnih manjina donekle izdvojilo iz opštег režima poveravajući ga, bar na državnom nivou, Savetu za nacionalne manjine u čijem radu participiraju i predstavnici veća nacionalnih manjina. Projektno finansiranje kulturnih delatnosti nacionalnih manjina sa sobom nosi rizik proliferacije projekata koji se podnose na konkursima, što, u uslovima ograničenih finansijskih mogućnosti, u praksi može rezultirati finansiranjem većeg broja projekata u manjim iznosima, a što ne ide u prilog održivosti kulturne delatnosti nacionalnih manjina. Ujedno, projektno finansiranje iziskuje preciznije utvrđivanje merila odabira projekata, a naročito njihovu kvantifikaciju, kao i tačno utvrđivanje minimalnih i maksimalnih iznosa finansijske

podrške i okvirnog broja projekata koji će biti podržani iz javnih izvora, a u skladu sa standardima dobrog projektnog upravljanja. To, nadalje, podrazumeva i unapređenje sistema i delotvornih mehanizama kontrole nad sprovodenjem podržanih projekata, a što se kao otvoreno pitanje javlja u bezmalo svim analiziranim sistemima.

III

Pravni okvir kulturne delatnosti nacionalnih manjina u Republici Srbiji omogućava ostvarivanje međunarodnih standarda i obaveza Republike Srbije u toj oblasti i ne odstupa od uporednih rešenja. Štaviše, moglo bi se istaći da je u pojedinim elementima jasniji i precizniji u odnosu na uporedna zakonodavstva. S druge strane, pojedina rešenja mogu izazvati nedoumice i iziskuju bliže normativno regulisanje. Reč je o uređenju pojmove i postupaka prenosa osnivačkih prava i „ustanova od posebnog značaja za nacionalnu manjinu“, položaja takvih ustanova u sistemu finansiranja, podeli nadležnosti između različitih nivoa političko-teritorijalnog organizovanja vlasti, naročito u pogledu finansiranja kulturne delatnosti nacionalnih manjina, kao i o određenim upravno-procesnim elementima sprovodenja konkursnog finansiranja i sufinansiranja projekata u kulturi, a u skladu sa nalazima i mišljenjima iznetim u ovoj studiji.

LITERATURA

MONOGRAFIJE, ČLANCI, STUDIJE

- Alston, P., Quinn, G., „The Nature and Scope of States Parties’ Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, 9/1987, 156-229.
- Andrassy, J., Bakotić, B., Vukas, B., *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga Zagreb, Zagreb 1998.
- Balogh,A.,HungaryandCulturalDiplomacy, www.culturaldiplomacy.org/pdf/case-studies/hungary-and-cd.pdf, pristup 19.3.2018.
- Baštovanović,D.,Tucić,T.,Popov,A.,Perković,J.,*Analiza sprovodenja bilateralnih sporazuma o zaštiti prava nacionalnih manjina Srbije sa Hrvatskom, Mađarskom, Rumunijom i Makedonijom*, Centar za regionalizam, 2016, www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Analiza_sprovodenja_bilateralnih_sporazuma_o_zaštiti_prava_nacionalnih_manjina_Srbije_sa_Hrvatskom_Madjarskom_Rumunijom_i_Makedonijom.pdf (pristupljeno 15.3. 2018).
- Bell, M., Chopin, I., Palmer, F., *Developing Anti-Discrimination Law in Europe, The 25 EU Member States Compared*, 2007.
- Blagojević, P., *Kultura u pravnom sistemu Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta “Union”, JP Službeni glasnik, Beograd 2016.
- Capotorti, F., *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, E/CN.4/Sub/2/384, United Nations, New York 1979.
- Carrera, S., Vosyliute, L., Bard, P., Towards a comprehensive EU pro-

tection system for minorities, Directorate-General for Internal Policies, Policy department for citizens' rights and Constitutional affairs, dostupno na http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282017%29596802 (pristupljeno 10.3.2018).

Craig, P., de Burca, G., *EU Law Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2011⁵.

Čavoški A., et al., *Pristupanje Državne zajednice Srbija i Crna Gora Evropskoj uniji – iskustva deset novoprimaljenih država*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2005.

Čavoški, A., Knežević Bojović, A., „Translation of the Acquis in Serbia“, *3rd Network Conference Adaptation and Implementation of the EU Acquis: An Exchange of Experiences* (ed. J. Ćirić), Institute of Comparative Law, Europa Institute, Belgrade 2009, 9-24.

Čavoški, A., Knežević Bojović, A., Popović, D., *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2006.

Ćorić Erić, V., *Odnos Evropskog suda pravde i Evropskog suda za ljudska prava (doktorska teza)*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013.

Ćorić, V., Knežević Bojović, A., Matijević, M., „The Interpretation Of The Law, Rather Than The Law Itself, Is What Matters Most In Asylum Cases - How To Improve The Roles Of European Courts In The Interpretation And Application Of The Asylum Law?“, *3rd International Conference on Human Security*, Beograd, 2016, 81-90.

Degan, Đ., *Međunarodno pravo*, Rijeka 2000.

Dimitrijević, V., Kartag-Odri, A., Milinković, B., Serfontein, J.L., Simonović-Hiber, I., Stojković, B., *Kulturna prava*, Beograd 1999.

Dimitrijević, V., Račić, O., Đerić, V., Papić, T., Petrović, V., Obradović, S., *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beograd 2005.

Dimitrova, A. L., Steunenberg, B., „The power of implementers: a three-level game model of compliance with EU policy and its

- application to cultural heritage“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, 8/2017, 1211-1232.
- Đurić, V., „Teritorijalna decentralizacija i ostvarivanje manjinskih prava – primer bačkih Bunjevaca“, u: *Etnolingvistička i istorijska istraživanja o Bunjevcima: zbornik radova sa naučnog skupa održanog 25. oktobra 2008. godine u Subotici* (ur. M. Pižurica, S. Kujundžić-Ostojić), Matica srpska i Bunjevački informativni centar, Novi Sad 2008.
- Đurić, V., „Javna ovlašćenja neteritorijalne autonomije u pravnom sistemu Republike Srbije“, *Pravna riječ*, 35/2013, 183-198.
- Đurić, V., „Bilateralni sporazumi o zaštiti nacionalnih manjina: pogled kroz srpske naočare“, u: *Srbija u Jugoistočnoj Evropi* (priр. D. Đukanović, V. Trapara), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2013, 526-540.
- Đurić, V., „Pravne osnove i okviri etnički zasnovane neteritorijalne autonomije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 65/2013, 37-58.
- Đurić, V., „Problemi pravnog određivanja nacionalne manjine i ostvarivanja manjinskih prava – primer bunjevačke nacionalne manjine u Republici Srbiji“, u: *Zbornik radova sa simpozijuma "O Bunjevcima" - Subotica 7-9.12.2006* (ur. D. Čamprag, S. Kujundžić-Ostojić), Nacionalni savet bunjevačke nacionalne manjine i SANU, Subotica - Novi Sad 2007, 167-186.
- Đurić, V., „Proširenje EU i zaštita nacionalnih manjina: novi izazovi i stare perspektive za zemlje Zapadnog Balkana“, u: *Evropska unija i Zapadni Balkan: izazovi i perspektive* (ur. D. Đukanović, V. Trapara), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2014, 270-294
- Đurić, V., „Religion and National Minorities in the Legal and Political System of the Republic of Serbia“, *Politikologija religije*, 1/2012, 133-159.
- Đurić, V., „Religion as an Element of National Identity of National Minorities in Border Areas (Legal Aspects)“, in: *Religion,*

Religious and Folk Customs on the Border (eds. D. Đorđević, D. Gavrilović, D. Todorović), Yugoslav Society for the Scientific Study of Religion, Niš 2012, 25-47.

Đurić, V., „Zabrana diskriminacije, zaštita manjina i afirmativna akcija u EU i Republici Srbiji“, u: *Pravo Republike Srbije i pravo Evropske unije – stanje i perspektive* (N. Stojanović, S. Golubović), Niš 2009, 317-354.

Đurić, V., „Zaštita kulturnog i istorijskog nasleđa srpske nacionalne manjine u inostranstvu – pravni aspekti“, u: *Očuvanje i zaštita kulturno istorijskog nasleđa Srbije u inostranstvu* (ur. V. Golubović), Institut za međunarodnu politiku i privrednu, Beograd 2011, 361 – 379.

Đurić, V., Pravni aspekti prikupljanja, upotrebe i značaja statističkih podataka o nacionalnoj, jezičkoj i verskoj pripadnosti stanovništva, Republički zavod za statistiku, Institut za uporedno pravo, Beograd 2014.

EPAH, Interarts, Report on the state of cultural cooperation in Europe, 2003, 34, www.interarts.net/descargas/interarts691.pdf (pristupljeno 18. 3.2018).

Faingold, V. E., „Language rights in the European Union and the Treaty of Lisbon“, *Language Problems & Language Planning*, Vol. 39, 1/2015, 33–49.

Ghanea, N., „Are Religious Minorities Really Minorities“, *Oxford Journal of Law and Religion*, Vol. 1, 1/2012, 57-79.

Gilbert, G., „Article 5“, in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 151–175.

Grabbe, H., „How does Europeanisation Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, 6/2001, 1013-1031.

Higgins, R., „Minority Rights Discrepancies and Divergencies Between the International Covenant and the Council of Europe System“, in: *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, The Hague 1994.

- Ineki, P., Vaspal, V., Country profile: Hungary, Council of Europe/ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2016, https://www.culturalpolicies.net/down/hungary_072016.pdf (pristupljeno 17.3.2018)
- Institut za uporedno pravo, *Uporednopravna analiza stanja u kulturi u pojedinim zemljama – studija*, Beograd 2006.
- Jackson – Preece, J., „Article 18“, in: *The Rights of Minorities in Europe A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 507-218.
- Janković, B., Radivojević, Z., *Međunarodno javno pravo*, Niš 2005.
- Jovanović, M., *Kolektivna prava u multikulturnim zajednicama*, Službeni glasnik, Beograd 2004.
- Kelzen, H., *Opšta teorija prava i države*, 1951
- Knežević Bojović, A., „Češka Republika“, u: A. Čavoški et al., *Pristupanje Državne zajednice Srbija i Crna Gora Evropskoj uniji – iskustva deset novoprimaljenih država*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2005, 117-128.
- Knežević Bojović, A., „New EU Enlargment Strategy and Country Progress Reports –A Motor for Change?“, *Foreign Legal Life* 4/2015, 67 –78.
- Krivokapić, B., *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, knjiga 1*, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Institut za uporedno pravo, Službeni list SCG i Građevinska knjiga, Beograd 2004.
- Krivokapić, B., *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, Zaštita manjina u regionalnim okvirima i putem bilateralnih sporazuma, knjiga 2*, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Institut za uporedno pravo, Službeni list SCG i Građevinska knjiga, Beograd 2004.
- Kugelmann, D., „The Protection of Minorities and Indigenous Peoples Respecting Cultural Diversity“, in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law* (ed. A. Bogdandy, R. Wolfram), Vol. 11, 2007, 233-263.

- Laaksonen, A., *Making culture accessible. Access, participation and cultural provision in the context of cultural rights in Europe*, Council of Europe, Interarts Agency, Barcelona 2010.
- Langen, F., *EU cultural policy 1974-2007*, www.researchgate.net/publication/47762840_EU_cultural_policy_1974-2007 (pristupljeno 15.3.2018).
- Lantschner, E., Medda, R., *Protection of National Minorities Through Bilateral Agreements in South-Eastern Europe*, Draft report prepared by the European Academy of Bozen/Bolzano, 21-22 May 2001, http://academos.ro/sites/default/files/biblio-docs/1311/pdf_sp_bolzano_draftreport_bilatagreements_en.pdf (pristupljeno 10.3.2018).
- Malloy, T.H., „Introduction“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B.Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 1-18.
- Malloy, T.H., „Title and Preamble“, in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 49-75.
- Marković, R., *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd 1995
- Martin, D., Guild, E., *Free Movement of persons in the European Union*, Butterworths, London 1996.
- Miščević, T., „Savremeni izazovi politike proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan“, *Politička misao*, 2/2016, 133-150.
- Mitić, M., *Nacionalne manjine, Prava pripadnika manjina i zaštita teritorijalnog integriteta država*, Službeni list SRJ, Beograd 1998.
- Nechev, Z., Vidovic Mesarek, G., Saranovich, N., Nikolo, A., Embedding rule of law in the enlargement process—a case for EU political conditionality in the accession of the Western Balkan Countries, 2013, www.kas.de/wf/doc/kas_36352-1522-1-30.pdf, (pristupljeno 12.3.2018).
- Nikolić, P., *Ustavno pravo*, Beograd 1994.

- Nimni, E., „The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy“, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013, 1-24.
- O'Keefe, R., „The 'Right to Take Part in Cultural Life' under Article 15 of the ICESCR“, *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 47, 4/1998, 904-923.
- Osipov, A., „Non-Territorial Autonomy and International Law“, *International Community Law Review*, Vol. 13 4/2011, 393-411.
- Pasikowska-Schnass, M., „Access to culture in the European Union“, European Parliamentary Research Service, 2017, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/608631_EPRS_IDA\(2017\)608631_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/608631_EPRS_IDA(2017)608631_EN.pdf) (pristupljeno 2.3.2018).
- Patyi, Á., Rixer, A. (eds.), *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, Schenk Verlag GmbH, Passau 2014.
- Pentassuglia, G., *Minorities in International Law*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002.
- Petričušić, A., „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B.Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 53-68.
- Petričušić, A., „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimite i uglavnom neostvarene nadležnosti“, *Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law/Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava* 17/2012, 91-104.
- Popunjavanje okvira, Pet godina monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Materijali sa Konferencije održane u Strazburu 30-31. oktobra 2003, Vojvodanski centar za ljudska prava, 2005, <https://rm.coe.int/16806bef6a> (pristupljeno 10.4.2018).
- Predlog Strategije razvoja kulture Republike Srbije od 2017. do 2027., <http://www.kultura.gov.rs/docs/dokumenti/predlog-strategije-razvoja-kulture-republike-srbije-od-2017--do-2027--/predlog-strategije-razvoja-kulture-republike-srbije-od-2017--do-2027-.pdf>, (pristupljeno 27.3.2018).

- Primorac, J., Obuljen Kornižek, N., Country Profile Croatia, Council of Europe/ ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2016, www.culturalpolicies.net/down/croatia_072016.pdf (pristupljeno 26.3.2018)
- Sasse, G., „EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy“, *EUI Working Papers, RSCAS*, No. 2005/16, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/3365> (pristupljeno 15.2.2018).
- Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U., „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European public policy*, Vol. 11, 4/2004, 661-679.
- Shaw, M.N., *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Smith, K., „Western Actors and the Promotion of Democracy“, in: *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 2: International and Transnational Factors* (eds. A. Pravda, J. Zielonka), Oxford University Press, Oxford 2001, 31-57.
- Stavenhagen, R., „Cultural rights and universal human rights“, in: *Economic, social and cultural rights* (ed. A. Eide, C. Krause, A. Rosas), Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 1995.
- Steiner, E., Introduction to the Hungarian Local Government System, http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/kiadvany_onk_rendsz_eng.pdf (pristupljeno 20.3.2018).
- Suksi, M., „Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basic of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases“, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2/2008, 195-225.
- Teodsievski, Z., Country profile: Former Yugoslav Republic of Macedonia, Council of Europe/ ERICarts, Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 2015, http://www.culturalpolicies.net/down/macedonia_082015.pdf (pristupljeno 17.3.2018).
- Thornberry, P., „The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic

- Minorities: Background, Analysis, Observations and an Update“, in: *Universal Minority Rights* (eds. A. Phillips, A. Rosas), Institute for Human Rights, Abo Akademi University, Turku/Abo 1997.
- Tkacik, M., „Characteristics of Forms of Autonomy“, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2/2008, 369-401.
- Tomić, Z., Milovanović, D., Cucić, V., *Praktikum za primenu Zakona o opštem upravnom postupku*, Beograd 2017.
- Tomić, Z., *Upravno pravo - sistem*, Beograd 2002.
- Udovič, B., Podgornik, A., „Cultural Diplomacy of Slavic European Union Member States: A Cross-country Analysis“, *Baltic Journal of European Studies*, Vol. 6, 2/2016, 117-136.
- Vachudova M.A., Spenzharoda A., „The EU's cooperation and verification mechanism: fighting corruption in Bulgaria and Romania after EU accession“, *European Policy Analysis*, 1/2012, http://www.sieps.se/en/publications/2012/the-eus-cooperation-and-verification-mechanism-fighting-corruption-in-bulgaria-and-romania-after-eu-accession-20121epa/Sieps_2012_1epa (pristupljeno 9.3.2018).
- Vizi, B. „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 31-52.
- Weller, M., „Article 15“, in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 429-462.
- Woehrling, J.M., *The European Charter for Regional or Minority Languages, A Critical Commentary*, Council of Europe Publishing, 2005.
- Zečević, I., *Multilateralna kulturna saradnja u okviru programa delovanja Ministarstva kulture Republike Srbije - Dometi i perspektive (magistarska teza)*, Univerzitet umetnosti u Beogradu, 2010.

Zlatković, J., „Pravna i socijalna isključenost u novoj Evropi: usporedba baltičkih zemalja, Slovenije i Hrvatske“, *Revija za socijalnu politiku*, Vol. 22, 1/2015, 59-79.

IZVORI INTERNET IZVORI

- https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/declarations?p_auth=adpW1NP.
- https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/motto_en.
- http://ec.europa.eu/education/policy/multilingualism/linguistic-diversity_en.
- https://europa.eu/european-union/topics/multilingualism_en.
- <http://www.mercator-network.eu/mercator-network/>.
- <https://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie>.
- https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures?p_auth=5BixJJnk.
- <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/signatures>.
- www.europeana.eu.
- <http://www.atheme.eu/>.
- <http://www.kultura.gov.mk/index.php/odnosi-so-javnost-soopstenija/2546-godisen-plan-za-ostvaruvane-na-nacionalniot-interes-vo-kulturata-za-2017-godina>.
- <http://www.skopje.gov.mk/uploads/јавен%20повик%201.pdf>.
- <https://www.prilep.gov.mk/javen-povik-br-01-2018/>.
- <https://www.osce.org/sr/hcnm/32253?download=true>.
- <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/dokumenta/nacionalne-manjine/bilateralni/sporazum>.
- https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/ecoc-2015-evaluation_en.pdf.
- <https://www.zagreb.hr/kriteriji-za-utvrdjivanje-programa-javnih-potreba-/55992>.

MEĐUNARODNI IZVORI

- Advisory Committee Opinion on Azerbaijan, ACFC/INF/OP/I (2004)001.
- Advisory opinion of 31 July on the Greco-Bulgarian Community, P.C.I.J. Ser. B. No 17.
- CEI Instrument for the protection of minority rights, CEI – Executive Secretariat, Trieste 2001, <http://www.cei.int/sites/default/files/attachments/docs/Intercultural%20Cooperation%20including%20Minorities/CEI%20Instrument%20for%20the%20protection%20of%20minority%20rights.doc>.
- Committee on economic, social and cultural rights, Report on the sixth session (UN Doc.E/1992/23).
- Committee on economic, social and cultural rights, Report on the fourteenth and fifteenth session UN Doc.E/1997/22).
- Council of Europe, Committee for the Protection of National Minorities (CAHMIN), Explanatory Report to the Framework Convention, H (1995) 010.
- Council of Europe, Fourth report submitted by Hungary pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2015, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f28a9>(pristupljeno 10.4.2018).
- Deklaracija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992)), <http://www.un-documents.net/a47r135.htm>.
- Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima (European Charter for Regional or Minority Languages (1992)), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175>.
- Frajburška deklaracija o kulturnim pravima Uneska (Fribourg Declaration on Cultural Rights (1997)), <http://hrlibrary.umn.edu/>

instree/Fribourg%20Declaration.pdf.

General Discussion on the Right to Take Part in Cultural Life as recognised in Article 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc.E/1993/22

High Commissioner on National Minorities, The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-state Relations, June 2008, <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations?download=true> (pristupljeno 10.3.2018).

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (International Covenant on Civil and Political Rights (1966)).

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (The Framework Convention for the Protection of National Minorities (1994)), <https://rm.coe.int/16800c10cf>.

Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, UNECE/Eurostat, 2006.

Report of the Human Right Committee, Part II, UN Doc.A/48?40 (1 November 1993).

Revised Guidelines regarding the Form and Contents of Reports to be submitted by State Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc.E/C.12/1991/1.

The final text of the Commentary to the UN Declaration on Minorities by Mr. Asbjorn Eide, Chairperson-Rapporteur of the UN Working Group on Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 4 April 2005, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement> (pristupljeno 18.1.2018).

UN Human Rights Committee (HRC), CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities), 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, <http://www.refworld.org/docid/453883fc0.html> (pristupljeno 28.3.2017).

UNESCO's preparatory documents for Article 15 ICESCR, UNESCO Doc. CUA/42.

Univerzalna deklaracija Uneska o kulturnoj raznolikosti (UNESCO

Universal Declaration on Cultural Diversity (2001)), <http://hrlibrary.umn.edu/instre/Fribourg%20Declaration.pdf>.
Van der Stoel, M., Minority Rights, Participation and Bilateral Agreements, OSCE speech, 2000.

IZVORI EVROPSKE UNIJE

Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, 391–407.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The social and economic integration of the Roma in Europe, COM/2010/0133 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a European agenda for culture in a globalising world (COM(2007) 242 final).

Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on a Work Plan for Culture (2015-2018), 23 December 2014

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, 47–390.

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, OJ L 180, 19.7.2000, 22–26.

Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, OJ L 303, 2.12.2000.

Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax OJ L 347, 11.12.2006, 1–118.

Council Regulation (EC) No 116/2009 of 18 December 2008 on the export of cultural goods, OJ L 39, 10.2.2009, p. 1–7

Court of Justice of the European Union, Annual Report 2016,

The Year in Review, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-04/ragp-2016_final_en_web.pdf (pristupljeno 10.4.2018).

Decision (EU) 2017/864 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 on a European Year of Cultural Heritage (2018), OJ L 131, 20.5.2017, 1–9.

Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJ L 158, 30.4.2004.

Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State and amending Regulation (EU) No 1024/2012, OJ L 159, 28.5.2014, 1–10.

European Commission, Mapping of Cultural Heritage Actions in the European Union Policies, Programmes and Activities, 2014.

European Commission, Roma in Europe: The implementation of the European instruments and policies for Roma inclusion – Progress report 2008–2010, Brussels, 7.4.2010, SEC(2010) 400 final.

European Parliament resolution of 7 February 2018 on protection and non-discrimination with regard to minorities in the EU Member States.

European Parliament Resolution on a Community charter of regional languages and cultures and on a charter of rights of ethnic minorities.

European Parliament Resolution on linguistic and cultural minorities in the European Community.

Framework Decision on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328, 6.12.2008.

, „Non-paper“ o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju,

novembar 2017. godine, www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf (pristupljeno 2.4.2018).

Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community, OJ L 257, 19.10.1968

Regulation 1/58 EEC Council: Regulation No 1 determining the languages to be used by the European Economic Community, OJ 17, 6.10.1958, 385–386.

Regulation No 1295/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing the Creative Europe Programme (2014 to 2020) and repealing Decisions No 1718/2006/EC, No 1855/2006/EC and No 1041/2009/EC.

Resolution CM/ResCMN(2011)12 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia (Adopted by the Committee of Ministers on 6 July 2011 at the 1118th meeting of the Ministers' Deputies).

Resolution on the languages and cultures of regional and ethnic minorities in the European Community, Official Journal of the European Communities, No C 318, 30.11.1987, 160-164.

The Bolzano/Bozen Declaration on the Protection of Minorities in the Enlarged European Union, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN016691.pdf> (pristupljeno 12.3.2018).

The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions2016 Communication on EU Enlargement Policy{COM(2016) 715 final} SWD(2016) 362 final.

Treaty Establishing the European Community (consolidated version 2002), OJ C 325, 24.12.2002, 33–184.

Treaty establishing the European economic community and related instruments (EEC treaty).

NACIONALNI IZVORI PRAVA HRVATSKA

Kriteriji za dodjelu finansijske potpore za programe nevladinih udruga i ustanova nacionalnih manjina prijavljene na javni poziv za predlaganje programa za ostvarivanje kulturne autonomije koji će se sufinancirati sredstvima državnog proračuna Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 123/14.

Odluka o rasporedu sredstava osiguranih u državnom proračunu Republike Hrvatske za 2017. godinu, *Narodne novine*, br. 119/16.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-1029/2007, U-I-1030/2007 od 7. travnja 2010., U-I-1029/2007, 47/2010.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3786/2010 i U-I-3553/2011 od 29. srpnja 2011., U-I-3553/2011, *Narodne novine*, br. 93/2011.

Pravilnik o izboru i utvrđivanju programa javnih potreba u kulturi, *Narodne novine*, br. 55/2016.

Pravilnik o načinu i uvjetima za priznavanje prava samostalnih umjetnika na uplatu obveznih doprinosa za mirovinsko i zdravstveno osiguranje iz sredstava proračuna Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 91/15.

Pravilnik o postupku, kriterijima i rokovima za provedbu Nacionalnog programa promicanja audiovizualnog stvaralaštva, *Narodne novine*, br. 144/14.

Pravilnik o registru umjetničkih organizacija, *Narodne novine*, br. 53/96 i 57/09.

Sporazum između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj - Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 008/1995.

Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

- Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.
- Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, *Narodne novine*, br. 105/97, 64/00, 65/09, 125/11-Kazneni zakon, 46/17.
- Zakon o financiranju javnih potreba u kulturi, *Narodne novine*, br. 47/90, 27/93, 38/09.
- Zakon o kazalištima, *Narodne novine*, br. 71/06, 121/13, 26/14.
- Zakon o knjižnicama, *Narodne novine*, br. 105/97, 5/98, 104/00, 69/09.
- Zakon o kulturnim vijećima, *Narodne novine*, br. 48/04, 44/09 i 68/13.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine*, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17.
- Zakon o muzejima, *Narodne novine*, br. 110/15.
- Zakon o pravima samostalnih umjetnika i poticanju kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, *Narodne novine*, br. 43/96, 44/96 – Ispravak.
- Zakon o udrušama, *Narodne novine*, br. 74/14.
- Zakon o upravljanju javnim ustanovama u kulturi, *Narodne novine*, br. 96/01.
- Zakon o ustanovama, *Narodne novine*, br. 76/93, 29/97, 47/99 - Ispravak i 35/08.
- Zakon o zakladama i fundacijama, *Narodne novine*, br. 36/95 i 64/01.
- Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, *Narodne novine*, br. 69/99, 151/03, 157/03 - Ispravak, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14 i 44/17.

MAĐARSKA

- Organski zakon o pravima nacionalnih manjina CLXXIX/ 2011 (2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól, Magyar Közlöny, 2011-12-19, vol. 154, pp. 37866-37850).
- Ustav Mađarske (Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)).

Zakon o arhivima LXVI / 1995 (1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárákról és a magánlevéltári anyag védelméről).

Zakon o kulturnoj baštini LXXVII / 2011 (2011. évi LXXVII. törvény a világörökségről).

Zakon o lokalnoj samoupravi CLXXXIX/2011 (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól).

Zakon o Mađarskoj akademiji umetnosti CIX / 2011 (2011. évi CIX. törvény a Magyar Művészeti Akadémiáról).

Zakon o Nacionalnom fondu za kulturu XXIII/1993 (1993. évi XXIII. törvény a Nemzeti Kulturális Alapról).

Zakon o zaštitni kulturnih dobara, muzejskih institucija, usluga javnih biblioteka i kulture zajednice CXL / 1997 (1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről)

МАКЕДОНИЈА

Закон за библиотеките, Службен весник на Република Македонија, бр. 66/04, 89/08, 116/10, 51/2011, 88/15, 152/15 и 39/16.

Законот за заштита на културното наследство, Службен весник на Република Македонија, бр. 20/04, 71/04 - исправка, 115/07, 18/11, 148/11, 23/13, 137/13, 164/13, 38/14, 44/14, 199/14, 104/15, 154/15, 192/15 и 39/16.

Законот за културата, Службен весник на Република Македонија, бр. 31/98, 49/03, 82/05, 24/07, 116/10, 47/11, 51/11, 136/12, 23/13, 187/13, 44/14, 61/15, 154/15 и 39/16 - Одлука на Уставниот суд на РМ, У. бр. 196/2007 од 16.1.2008 год., објављена у Службен весник на Република Македонија, бр. 15/2008.

Законот за музеите, Службен весник на Република Македонија, бр. 66/04, 89/08, 116/10, 51/11, 88/15, 152/15 и 39/16.

Законот на локалната самоуправа, Службен весник на Република

Македонија, бр. 5/2002.
Уставот на Република Македонија, Службен весник на Република
Македонија, бр. 52 од 22 ноември 1991 година.

SRBIJA

Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, IUZ-882/2010, *Službeni glasnik RS* br. 20/2014.

Program kulturne saradnje između Ministarstva kulture i informisanja Republike Srbije i Ministarstva kulture Republike Albanije za period 2017-2021, *Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 1/17.

Program saradnje u oblasti obrazovanja, nauke i kulture između Vlade Republike Srbije i Vlade Mađarske za period od 2018. do 2020. godine.

Rešenje br. 401-01-141/2017-03 o dodeli sredstava za sufinansiranje projekata u oblasti likovne, primenjene i vizuelne umetnosti, dizajna i arhitekture.

Rešenje broj 137-451-67/2017-04 o raspodeli sredstava na osnovu Konkursa za finansiranje -sufinansiranje programa i projekata od značaja za kulturu i umetnost nacionalnih manjina –nacionalnih zajednica u AP Vojvodini u 2017. godini u okviru razdela 06, izvor finansiranja 01 00 – Prihodi iz budžeta programska aktivnost 10011001 - Podrška kulturnoj delatnosti nacionalnih manjina i programska aktivnost 12031003 - Podrška razvoju književnog stvaralaštva i izdavaštva.

Rešenje broj 401-01-136/2017-03 o dodeli sredstava za sufinansiranje projekata u oblasti kulturnih delatnosti nacionalnih manjina u Republici Srbiji

Rešenje broj 6-4/2017-600-II o dodeli sredstava za finansiranje i sufinansiranje na osnovu javnog konkursa u kulturi – negovanje tradicije u umetničkom stvaralaštvu u 2017. godini.

Sporazum između Savezne vlade SR Jugoslavije i Vlade Rumnunije

o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina, *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 14/2004.

Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti srpske i crnogorske nacionalne manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske nacionalne manjine u Srbiji i Crnoj Gori, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 3/2005.

Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i Crnoj Gori i srpske nacionalne manjine koja živi u Republici Mađarskoj, *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 14/2004.

Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Makedonije o zaštiti srpske i crnogorske nacionalne manjine u Republici Makedoniji i makedonske nacionalne manjine u Srbiji i Crnoj Gori, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 6/2005.

Uredba o kriterijumima, merilima i načinu izbora projekata u kulturi koji se finansiraju i sufinansiraju iz budžeta Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 105/16 i 112/17.

Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006.

Zakon o bibliotečko-informacionoj delatnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 52/11

Zakon o izboru narodnih poslanika, *Sl. glasnik RS*, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon.

Zakon o izdavanju publikacija, *Službeni glasnik RS*, br. 37/91 , 53/93 - dr. zakon, 67/93 - dr. zakon, 48/94 - dr. zakon, 135/04 , 101/05 - dr. zakon.

Zakon o javnim službama, *Sl. glasnik RS*, br. 42/91, 71/94, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 83/2014 - dr. zakon.

Zakon o kinematografiji, *Službeni glasnik RS*, br. 99/11 i 2/12 –ispravka.

Zakon o kulturi, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009.

Zakon o kulturnim dobrima, *Službeni glasnik RS*, br. 71/94, 52/11-dr. zakon, 52/11-dr. zakon, 99/11-dr. zakon.

- Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon i 101/2016 - dr. zakon.
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009 i 20/2014 - odluka US.
- Zakon o obaveznom primerku publikacija, *Službeni glasnik RS*, br. 52/11 i 13/16.
- Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016.
- Zakon o političkim strankama, *Sl. glasnik RS*, br. 36/2009 i 61/2015 - odluka US.
- Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, *sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 70/2007.
- Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ - Međunarodni ugovori*, br. 6/98.
- Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Saveta ministara Srbije i Crne Gore i Vlade Republike Mađarske o saradnji u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, omladine i sporta, *Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 38/2009.
- Zakon o potvrđivanju sporazuma između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Republike Hrvatske o saradnji u oblasti kulture i prosvete, *Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori*, br. 12/2002.
- Zakon o potvrđivanju sporazuma između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Republike Makedonije o saradnji u oblasti kulture, obrazovanja i sporta, *Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori*, br. 1/98.
- Zakon o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, *Sl. list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 18/2005.
- Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, *Službeni list SFRJ*, br. 7/1971.
- Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, *Službeni glasnik RS*, br. 99/2009 i 67/2012 - odluka US.
- 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.