



# HORIZONTAL FACILITY FOR WESTERN BALKANS AND TURKEY

## *Jačanje zaštite nacionalnih manjina u Srbiji*

### Izveštaj

**o upotrebi jezika nacionalnih manjina u vezi sa državnom upravom**

**u Republici Srbiji**

*Pripremio Frančesko Palermo (Francesco Palermo), samostalni konsultant,  
profesor komparativnog ustavnog prava na Univerzitetu u Veroni,  
direktor Instituta za komparativni federalizam, Istraživački centar Eurac, Bolcano/Bocen*

*septembar 2017. godine*

*Ovaj dokument izrađen je zahvaljujući sredstvima Zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope. Ovdje izraženi stavovi ni na koji način ne mogu se smatrati zvaničnim mišljenjem Evropske unije ili Saveta Evrope.*

## 1. Uvod: Mandat, obim, glavna pitanja i glavni izvori

Zajednička inicijativa Saveta Evrope i Evropske unije, „Horizontal Facility“ za Zapadni Balkan i Tursku, ima za cilj da pomogne državama korisnicama u Jugoistočnoj Evropi i Turskoj u usklađivanju sa standardima Saveta Evrope i pravnim tekovinama Evropske unije u okviru procesa proširenja. Aktivnosti su zasnovane na zaključcima i preporukama nadzornih tela Saveta Evrope. U ovom kontekstu, *Akcija učvršćivanja zaštite nacionalnih manjina u Srbiji* ima za cilj, između ostalog, da podrži vlasti u promovisanju upotrebe manjinskih jezika u vezi sa državnom upravom, uključujući pravosudne vlasti, što se vidi iz praćenja preporuka u vezi sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina i Evropskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima.

Izveštaj koji sledi sastavljen je u okviru gore pomenute akcije i ima za cilj da pomogne srpskim vlastima u poboljšavanju zakonskog okvira, politike i prakse koji se odnose na upotrebu manjinskih jezika u vezi sa administrativnim organima, a u skladu sa odredbama i preporukama Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM) i Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (ECRML), kao i dobrom međunarodnom praksom. S obzirom na to da su pojedina pitanja relevantna i za upotrebu manjinskih jezika u sudskim postupcima, obezbeđena je koordinacija sa međunarodnim stručnjakom koji se bavi ovom oblašću.

U tom smislu, fokus ovog izveštaja jeste zakonska regulativa upotrebe jezika u vezi sa administrativnim organima, kao i njeno spровоđenje u praksi, pri čemu su obe stavke viđene u širem kontekstu funkcionisanja manjinskih prava. Izveštaj tako razmatra koordinaciju zakonodavstva i moguće kontradiktornosti, praktične nedostatke, nadziranje sprovođenja, razloge koji otežavaju primenu određenih odredaba i moguća rešenja u skladu sa glavnim preporukama relevantnih nadzornih tela.

Ovaj izveštaj utemeljen je, pre svega, na sledećim izvorima: a) relevantno domaće zakonodavstvo, b) uzastopni nadzorni izveštaji Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju (ACFC) i Komiteta eksperata Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (CE-ECRML), uključujući pojedinačne državne izveštaje i komentare vlade, c) EU Izveštaje (o napretku), pogotovo poslednji koji je usvojen 2016. godine, i d) stručna analiza koju su u poslednje vreme naručile srpske vlasti ili međunarodne organizacije.<sup>1</sup> Ovo Mišljenje zasnovano je kako na desk istraživanjima, tako i na direktnoj razmeni mišljenja sa srpskim vlastima. Dodatne informacije iz različitih izvora sakupljene su i na terenu i zasnovane su na autorovom prethodnom terenskom radu u Srbiji.

Ovaj izveštaj treba pročitati u celini jer primenjuje posebna obrazloženja i argumentaciju. Međutim, zaključci koji sadrže preporuke takođe se mogu upotrebiti zasebno kao kratak spisak predloženih mera.

---

<sup>1</sup> Videti, između ostalog, A. Crickley, R. Hofmann, *Stručni izveštaj o stanju manjinskih prava u Republici Srbiji* (septembar 2015) i E. Lantschner, S. Marsal, *Stručni izveštaj o zaštiti manjinskih i kulturnih prava u Republici Srbiji* (mart 2017), Zaštitnik građana, *Primena prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina u Republici Srbiji*, Beograd 2010; videti R. Hofmann, D. Jilek, F. Palermo, *Stručni izveštaj o stanju manjinskih prava u Republici Srbiji*, 2012, B.C. Harzl, *Stručni izveštaj o pravima naroda koji pripadaju nacionalnim manjinama u Srbiji; Rezultati procene misije koju je organizovala EU delegacija u Srbiji*, 14–18. mart 2011. godine

## **2. Zakonski okvir za zaštitu jezičkih prava govornika manjinskih jezika u Republici Srbiji: prednosti i mane sa posebnim osvrtom na pravo upotrebe manjinskih jezika**

Prema najnovijim podacima iz popisa (2011), pripadnici nacionalnih manjina čine više od jedne šestine ukupnog stanovništva u Republici Srbiji.<sup>2</sup> Sve veća otvorenost prema međunarodnim standardima dovela je do izuzetnog razvoja zakonskog okvira za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina u poslednjih petnaest godina, nakon stupanja na snagu FCNM<sup>3</sup> 2001. godine i ECRML<sup>4</sup> 2006. godine.

Takav okvir sada je proizveo prilično složen niz normativa koji u celini stavljaju ovu državu iznad prosečnog evropskog standarda u datoj oblasti. Dok određeni broj relevantnih normativa obuhvata gotovo sve grane javnog prava, od ustavnog do izbornog, od upravnog do krivičnog, osnovni elementi zaštite i primene manjinskih prava u Srbiji sadržani su u sledećim glavnim aktima:

- a) Ustav usvojen 2006. godine sadrži posebno poglavlje o pravima pripadnika nacionalnih manjina (članovi 75–81, dok se član 10 bavi službenom upotrebom jezika) i, što je važno, daje zakonodavnu prednost ratifikovanim međunarodnim sporazumima (član 194), prvenstveno uključujući FCNM, ECRML, kao i dosadašnje bilateralne sporazume sklopljene sa susednim državama o zaštiti manjinskih prava. Isto tako, član 18.1 predviđa da će se „ljudska i manjinska prava zagarantovana Ustavom direktno primenjivati“;<sup>5</sup>
- b) Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (Zakon o nacionalnim manjinama) iz 2002. godine;<sup>6</sup>
- c) Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (Saveti nacionalnih manjina – SNM) iz 2009. godine;<sup>7</sup>
- d) Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma;<sup>8</sup>
- e) Nekoliko propisa koji su doneti na nivou Autonomne Pokrajine Vojvodine i lokalnih jedinica samouprave.

---

<sup>2</sup> Prema popisu stanovništva iz 2011, pripadnici nacionalnih manjina čine do 18,7% ukupnog stanovništva u državi, a taj procenat podeljen je na sledeće grupe: Mađari 3,53%, Romi 2,05%, Bošnjaci 2,02%, Hrvati 0,81%, Slovaci 0,73%, Crnogorci 0,53%, Vlasi 0,49%, Rumuni 0,41%, Makedonci 0,32%, Bugari 0,26%, Bunjevci 0,23%, Rusini 0,20%, Albanci 0,08%, Ukrajinci 0,08% i ostali 1,6%. Popis je obavljen u skladu sa utvrđenim preporukama ACFC, uzimajući u obzir posebno odredbu o otvorenim pitanjima (koja nisu obavezna za etničko poreklo i veru), kao i prevod obrazaca na osam manjinskih jezika. Na rezultate je delom uticao, s jedne strane, tradicionalni otpor romske populacije da se izjasni o svojoj pripadnosti toj grupi (iako je njihov broj 2011. bio veći nego 2002. godine: ACFC 3. Mišljenje za Srbiju (2013), stav 46 – nezvanične procene, međutim, pokazuju da je stvarni broj Roma mnogo veći, između 250.000 i 500.000 – stav 46), a s druge strane, zabeleženi bojkot popisa od strane ogromnog dela albanske manjine (ACFC 3. Mišljenje za Srbiju (2013), stav 47 i fusnota 9).

<sup>3</sup> FCNM je ratifikovana u Nacionalnoj skupštini tadašnje Savezne Republike Jugoslavije 1998. godine i stupila je na snagu 1. septembra 2001. godine.

<sup>4</sup> ECRML je ratifikovana u Skupštini tadašnjeg Državnog Saveza Srbije i Crne Gore 2005. godine i stupila je na snagu 1. juna 2006. godine. Prema dokumentu o ratifikaciji usvojenom u Srbiji, jezici obuhvaćeni u delu III ECRML su albanski, bosanski, bugarski, hrvatski, mađarski, romski, rumunski, rusinski, slovački i ukrajinski.

<sup>5</sup> U odnosu na Republiku Makedoniju (Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, br. 6/2005), Hrvatsku (Službeni glasnik – Međunarodni ugovori, br. 3/2005), Mađarsku (Službeni glasnik – Međunarodni ugovori, br. 14/2004) i Rumuniju (Službeni glasnik Republike Srbije – Međunarodni ugovori, br. 14/2004)

<sup>6</sup> Službeni glasnik Savezne Republike Jugoslavije, br.11 od 27. februara 2002. godine

<sup>7</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 72/2009.

<sup>8</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 45/91, 101/05 i 30/2010.

Relevantne odredbe obuhvaćene su i drugim važnim zakonima kao što su, između ostalog, Zakon o sistemu obrazovanja i vaspitanja (iz 2009. i naknadni amandmani), Zakon o lokalnoj samoupravi (iz 2007. i naknadni amandmani), Zakon o zaštitniku građana (ombudsmanu) (iz 2005. i naknadni amandmani), Zakon o zabrani diskriminacije (2009) i drugi.

Uprkos veoma dobro razvijenom zakonodavnom i institucionalnom okviru i relativno velikodušnim odredbama o mogućnosti upotrebe manjinskih jezika u službene svrhe, realizacija je i dalje mnogo ograničenija u praksi iako postoje upadljive regionalne razlike između Autonomne Pokrajine Vojvodine (koja je daleko naprednija u tom pogledu) i ostalih delova zemlje. Ti nedostaci u realizaciji povezani su sa izvesnim brojem faktora, uključujući nepostojanje kontinuiteta u dodeli institucionalnih odgovornosti za nacionalne manjine,<sup>9</sup> nedovoljan kapacitet u pojedinim delovima administracije, naročito na lokalnom nivou, finansijska ograničenja, ali i nedovoljno razvijena osetljivost i svest o pitanjima manjina i prava kod ogromnog broja stanovnika, uključujući i pripadnike manjina. Ovakva situacija otežava efikasno sprovođenje prilično naprednog zakonskog okvira, a pitanja u vezi sa manjinama kao tema ostaju stručnjacima bez posebnog rada sa opštim stanovništvom na terenu.

Da bi se poboljšala efikasnost zakonodavstva relevantnog za manjine, u martu 2016. godine usvojen je „Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina“ u cilju naknadnog praćenja preporuka koje je dao ACFC u svom Trećem mišljenju za Srbiju, kao i poslednji Evaluacioni izveštaj CE-ECRML. Trenutno se razmatraju amandmani nekoliko zakonskih akata u skladu sa odredbama Akcionog plana. Pre svega, Akcioni plan predviđa amandmane Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Ti amandmani takođe će u znatnoj meri uticati na Zakon o savetima nacionalnih manjina, Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i Zakon o lokalnoj samoupravi.

Kao što je istaknuto u nekoliko stručnih izveštaja<sup>10</sup> i u nizu mišljenja i izveštaja nadzornih tela,<sup>11</sup> celokupan zakonski okvir je visoko razvijen i sofisticiran, relativno detaljno razrađen u zakonskim odredbama, otvoren za međunarodne norme i u suštini je veoma pohvalno poštovanje međunarodnih standarda. Zakonske izmene ne zahtevaju drastične intervencije već samo tehnička usklađivanja, što je i predviđeno Akcionim planom. Međutim, pojedini strukturni aspekti treba da se razmotre i razrade u sprovođenju zakonodavnih reformi kako bi bili efikasni i izvršivi. Preciznije govoreći, uspeh svakog zakonskog amandmana zavisi u većoj ili manjoj meri od sveobuhvatnog razmatranja sledećih aspekata koji do danas karakterišu srpski sistem zaštite manjina i koji delom ograničavaju njegovu efikasnu primenu.<sup>12</sup>

a) *Složenost*. Iako je u celini veoma napredan, sistem ponekada dovodi do prekomerne složenosti i povremeno izaziva potencijalne i stvarne sukobe normi. Treba razmotriti pojednostavljivanje u smislu spajanja odredaba u objedinjenu kodifikaciju prava pripadnika nacionalnih manjina, kao što to često preporučuju institucije poput ACFC ili Visokog

<sup>9</sup> ACFC 2. Mišljenje za Srbiju (2009), stav 12

<sup>10</sup> Videti fusnotu 1. Videti i (još uvek poverljive) nacрте izveštaja koji u procesu izrade o raznim aspektima planirane reforme, uključujući Izveštaj o TAIEX ekspertske misiji o Nacrtu zakona o amandmanima Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (S. Marsal)

<sup>11</sup> ACFC i ECRML prošli su kroz treći nadzorni ciklus i pripremaju četvrti.

<sup>12</sup> Videti R. Hofmann, D. Jilek, F. Palermo, *Stručni izveštaj o stanju manjinskih prava u Republici Srbiji*, 2012, str. 3–4.

komesara OEBS-a za nacionalne manjine (HCNM). Pre svega, objedinjeni opšti zakon koji bi zamenio Zakon o nacionalnim manjinama i Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, kao i spajanje odredaba sadržanih na raznim mestima u zakonodavstvu, pomogao bi da zakonski okvir bude jasniji i dostupniji.<sup>13</sup>

b) Svest. Takav složen niz prava i institucija dostupan je samo stručnjacima u ovoj oblasti, dok je većina pripadnika nacionalnih manjina nedovoljno (a nekada nimalo) svesna svojih prava. U odsustvu dovoljne svesti ne samo o manjinskim pravima, nego, što je još bitnije, o celokupnom kulturnom kontekstu za njihov razvoj (uključujući interkulturalnu osetljivost, rodna pitanja itd.), teško se može očekivati efikasno ostvarivanje ovih prava. Percepcija i razumevanje Srbije kao multikulturalnog i višejezičnog društva očigledno nisu prisutni u najvećim delovima društva, bar van AP Vojvodine.

c) Institucionalizacija. Kao što je napomenuo ACFC, snažna institucionalizacija sistema manjinskih prava u Srbiji, uglavnom zbog sveobuhvatne uloge saveta nacionalnih manjina, stvara preteranu politizaciju pitanja nacionalnih manjina i dovodi, u srednjoročnom planu, do samoizolovanosti nacionalnih manjina i nedovoljne interakcije među njima, kao i između njih i većine u društvu. Dok su saveti nacionalnih manjina značajan kanal za učešće, oni sami po sebi monopolizuju učešće manjina i dovode do fragmentacije i samoizolovanosti manjina i smanjuju stepen interakcije između različitih zajednica u društvu.<sup>14</sup>

d) Organizacija. Institucionalna odgovornost i koordinacija manjinskih pitanja već dugo neometano funkcionišu, uz česte promene u organizaciji. Uključena su razna ministarstva,<sup>15</sup> pri čemu vodeću ulogu ima Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. Ostala relevantna tela su Kancelarija za ljudska i manjinska prava i Savet za nacionalne manjine Srbije Vlade Republike. Nedavno je u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave osnovana nova jedinica koja se bavi manjinskim pravima kako bi se garantovao veći kontinuitet nego u prošlosti. Kao što je napomenuo ACFC,<sup>16</sup> važno je da koordinacija bude izvršena na najvišem nivou i da se političko vođstvo iskaže prilikom uspostavljanja ravnoteže između manjinskih pitanja i opštih interesa sa sveobuhvatnom vizijom kohezivnog društva.

e) Asimetrija. Uopšteno gledano, postoji izražena regionalna razlika između, pre svega, Autonomne Pokrajine Vojvodine i centralne Srbije, kao i, u nešto manjem stepenu, među pojedinim jedinicama samouprave. Vojvodina ne samo što ima sopstveni zaseban pravni režim koji joj omogućava usvajanje regulative koja značajno prevazilazi odredbe državnih zakona već pokazuje i povećanu svest i otvorenost u vezi sa pravima pripadnika nacionalnih

---

<sup>13</sup> Ovo bi ukazalo da ostali opšti zakoni mogu samo da daju reference na zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina za posebna pravila u vezi sa njima. Tako, na primer, zakon o lokalnoj samoupravi, o državnoj administraciji, o medijima ili zakonici o građanskom i krivičnom postupku mogu samo da sadrže referencu na zakon o manjinskim pravima koji bi u tom slučaju očigledno postao *lex specialis* kad god su uključena prava pripadnika nacionalnih manjina.

<sup>14</sup> Vlasti su upoznate sa ovim tendencijama i rade na revidiranju Zakona o savetima nacionalnih manjina u okviru sveobuhvatnog sprovođenja preporuka ACFC i u skladu sa Akcionim planom iz 2016. godine. Velika pažnja pridaje se reformi Zakona o savetima nacionalnih manjina.

<sup>15</sup> Ovome treba dodati posebnu ulogu Koordinacionog tela za južnu Srbiju koje pokriva opštine Preševo, Bujanovac i Medveđu.

<sup>16</sup> Videti ACFC, Komentar o efikasnom učešću pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima (2008), ACFC/31DOC(2008)001, Završni pregled, str. 8

manjina u poređenju sa ostatkom zemlje. Ovo takođe obuhvata nivo finansiranja aktivnosti povezanih sa manjinama, što nije dostupno manjinama u ostalim delovima Srbije.<sup>17</sup>

### 3. Pravo na upotrebu manjinskih jezika u vezi sa državnom upravom

#### 3.1. Zakonski okvir i njegova kompatibilnost sa međunarodnim standardima

Ustavno pravo na upotrebu manjinskog jezika u poslovima sa državnom upravom razrađeno je i regulisano u nizu zakonodavnih akata.

Najznačajniji je Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma. Član 3 definiše značenje službene upotrebe jezika i pisma u širokom smislu koji uključuje gotovo sve državne aktivnosti, kao i radne odnose.<sup>18</sup> Isto tako, teritorijalni obim primene definisan je na relativno širok način: jedinice lokalne samouprave u kojima živi više od 15% pripadnika neke nacionalne manjine moraju da uvedu u ravnopravnu službenu upotrebu jezik i pismo te manjine<sup>19</sup> iako je situacija u praksi manje jasna nego što bi se to dalo zaključiti iz odredbe,<sup>20</sup> službena upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina može se ozvaničiti na teritoriji lokalne samouprave čak i ako nije ispunjen prag od 15% ukoliko na toj teritoriji tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina;<sup>21</sup> naposljetku, pripadnici neke nacionalne manjine koja čini više od 2% ukupnog stanovništva u državi mogu da se obrate republičkim vlastima na svom jeziku i da imaju pravo da odgovor dobiju na tom jeziku.<sup>22</sup> Pragovi su prilično niski.<sup>23</sup> Osim toga, Srbija je zauzela relativno širok pristup ratifikaciji ECRML, uključujući 15 jezika (od kojih 10 uživa posebnu zaštitu prema delu III ECRML).

Još jedan značajan zakonodavni akt jeste Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji sadrži nekoliko relevantnih odredaba o jezičkim pravima i njihovom ostvarivanju u praksi: pravo na izbor i korišćenje ličnih imena (član 9), pravo na upotrebu maternjeg jezika (članovi 10 i 11), pravo na obrazovanje na maternjem jeziku (članovi 13–15), pravo na dobijanje javnih informacija na manjinskom jeziku (član 17). Pragovi su isti kao oni navedeni u prethodnom tekstu, a isto se odnosi i na obim i definiciju prava.<sup>24</sup> Ovaj Zakon je u proces izmena, nakon participativnog procesa zasnovanog na javnoj raspravi iz

---

<sup>17</sup> ACFC 3. Mišljenje za Srbiju (2013), stav 88

<sup>18</sup> Član 3.1, br. 5

<sup>19</sup> Član 11.2.

<sup>20</sup> Skupština opštine može da izmeni opštinski statut uključujući i odredbu o statusu službenih jezika za manjinske jezike tako što će prihvatiti ili odbiti službenu upotrebu. Stoga u praksi prag od 15% ne garantuje automatski službeni status, što dovodi do određenih spornih situacija u praksi.

<sup>21</sup> Član 11.1. Ovo je potpuno u skladu sa kriterijumom predviđenim članom 10.2 FCNM („tradicionalno ili u znatnom broju,“) o proširenju upotrebe manjinskih jezika u postupanju sa upravom.

<sup>22</sup> Član 11.7. Isto pravo proširuje se (stav 8) na pripadnike neke nacionalne manjine čiji je ideo u ukupnom stanovništvu Srbije manji od 2%, a koji mogu da ostvare ovo pravo samo preko jedinica lokalne samouprave u kojima je taj jezik u službenoj upotrebi.

<sup>23</sup> Iako ACFC uvek pozdravlja fleksibilno tumačenje pragova čak i onda kada su ti pragovi niski – videti ACFC, Tematski komentar o *Jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina prema Okvirnoj konvenciji* (2012), stav 57.

<sup>24</sup> Prema članu 11.4, službena upotreba jezika neke nacionalne manjine obuhvata vođenje administrativnih postupaka (i sudskim postupaka) na manjinskom jeziku i upotrebu jezika nacionalne manjine u okviru tih postupaka i procesa kada se oni ne vode na tom jeziku; upotrebu jezika nacionalne manjine u komunikaciji između tela sa javnim ovlašćenjima i građana; izdavanje javnih dokumenata i vođenje zvanične evidencije i baza ličnih podataka na jezicima nacionalnih manjina i punovažno priznavanje tih dokumenata; upotrebu tih jezika na glasačkim listićima i u glasačkom materijalu, kao i upotrebu tih jezika u postupanju predstavničkih tela. Član 11.5 predviđa da topografske oznake na jezicima nacionalnih manjina treba da budu istaknute u skladu sa tradicijom i pravopisom relevantne nacionalne manjine.

decembra 2016. godine.<sup>25</sup> Prema izjavama vlasti, usvajanje izmena i dopuna očekuje se na jesen 2017. godine, uprkos tome što do sada nije dostupan nijedan tekst tih izmena i dopuna.

Zakon o savetima nacionalnih manjina daje ovim telima značajna ovlašćenja u pogledu službene upotrebe manjinskih jezika. Pre svega, u skladu sa članom 22, Saveti nacionalnih manjina (SNM) predlažu utvrđivanje jezika i pisma neke nacionalne manjine kao službenih u okviru jedinice samouprave, predlažu nadležnim organima vršenje nadzora (tačka 6), daju predloge da se unapredi prevođenje propisa na manjinske jezike. Što se tiče topografskih oznaka, Saveti nacionalnih manjina utvrđuju tradicionalne nazive jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta i drugih geografskih naziva na manjinskom jeziku i predlažu promenu naziva ulica, trgova itd. Pogotovo kada je reč o nadziranju, stiče se utisak da je ova odredba ostala nepotpuna i neizvršiva,<sup>26</sup> te je iz tog razloga zakon trenutno u fazi izmena. Dominantna uloga Saveta nacionalnih manjina uticala je na funkcionisanje Saveta za međunacionalne odnose koji postoje na lokalnom nivou (iako u relativno ograničenom broju opština), a koji imaju veliki i neiskorišćen potencijal na terenu. Takođe bi trebalo pojasniti ulogu i funkcije Saveta za međunacionalne odnose.

Zakon o lokalnoj samoupravi<sup>27</sup> takođe sadrži značajne odredbe u vezi sa upotrebom manjinskih jezika na lokalnom nivou. On pre svega predviđa da su opštine odgovorne za ostvarivanje, zaštitu i razvoj i pojedinačnih i zajedničkih prava pripadnika nacionalnih manjina, uključujući, između ostalog, odgovornost za davanje javnih informacija na jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi (član 20).

Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i lokalnoj samoupravi iz 2016. godine<sup>28</sup> propisuje da poznavanje jezika nacionalnih manjina treba uzeti u obzir u opisu posla, te da se u državnoj službi mora obezbediti adekvatna zastupljenost nacionalnih manjina (član 47). Osim toga, prvenstvo će biti dato jednako kvalifikovanim kandidatima pripadnicima nacionalnih manjina (član 101), a oglasi za posao obavezno će se objavljivati na manjinskim jezicima u onim područjima gde su ti jezici u službenoj upotrebi (član 102). Detaljne odredbe sadržane su u zasebnim uredbama.<sup>29</sup>

Osim toga, u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini (najizraženijem višejezičnom području u Srbiji)<sup>30</sup>, postoji dodatno zakonodavstvo koje se bavi upotrebom jezika nacionalnih manjina. Na prvom mestu, Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine iz 2014. godine<sup>31</sup> predviđa

---

<sup>25</sup> Zaključak 05 broj 011-11670/2016 koju je doneo Odbor o pravnom sistemu i državnim telima Vlade Republike Srbije

<sup>26</sup> Izvesni broj nedoslednosti u Zakonu o savetima nacionalnih manjina istaknut je u izveštajima nekoliko međunarodnih organizacija (uključujući ACFC) i u presudi Ustavnog suda iz 2014. godine.

<sup>27</sup> Službeni glasnik, br. 129/2007.

<sup>28</sup> Službeni glasnik, br. 21/2016.

<sup>29</sup> Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (Službeni glasnik, br. 95/2016); Uredba o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (Službeni glasnik, br. 88/2016); videti tekst koji sledi

<sup>30</sup> U AP Vojvodini, jezici u službenoj upotrebi su: srpski jezik i ćirilčno pismo, mađarski, slovački, hrvatski, rumunski i rusinski (kao i njihova pisma), prema članu 24 Statuta Autonomne Pokrajine. Za sveukupnu procenu videti EC, Izveštaj o napretku za Srbiju iz 2012. godine

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/sr\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/sr_rapport_2012_en.pdf)

<sup>31</sup> Službeni glasnik AP Vojvodine, br. 20/2014. Tekst je zasnovan na statutu usvojenom 2009. godine čije je razne delove Ustavni sud proglasio neustavnim 2013. godine. Za razne pravce razvoja videti K. Beretka, *Slabo uređena autonomija u Republici Srbiji: teritorijalna autonomija Vojvodine i Saveti nacionalnih manjina*, u L. Salat et al. (eds.), *Autonomni poreci širom sveta: zbirka poznatih i manje poznatih slučajeva*, Cluj-Napoca 2014, 247 ff.

višejezičnost kao jednu od osnovnih vrednosti autonomne pokrajine (član 7.1 Statuta), a pokrajinske vlasti imaju dužnost da je zagovaraju (član 7.2). Sva zvanična akta i propisi treba da se objavljuju na svim jezicima koji su u službenoj upotrebi na pokrajinskom nivou (član 60.3), a Autonomna Pokrajina može da prenese neke od svojih funkcija na Savete nacionalnih manjina (član 23.3). Isto tako, Zakon o nadležnostima Autonomne Pokrajine Vojvodine (2009)<sup>32</sup> utvrđuje niz nadležnosti AP koji su relevantni za službenu upotrebu manjinskih jezika iako su 22 odredbe prvobitnog teksta proglašene neustavnim 2012. godine.<sup>33</sup>

### *3.2. Problematične oblasti u praksi i predložena rešenja*

Iako je zakonski okvir izuzetno sofisticiran i globalno ispunjava međunarodne standarde, opšte prihvaćeno mišljenje jeste da ostvarivanje prava sadržano u njemu ima nekoliko nedostataka. Kao što je istaknuto u ACFC u trećem Mišljenju, manjinski jezici su uvedeni u službenu upotrebu u još nekim opštinama i naseljima u poslednjih nekoliko godina. Međutim, „napredak u ovoj oblasti je bio sporiji van teritorije Vojvodine, a praktične poteškoće kao što je nedostatak stručnog kadra za odnosne jezike i nedostatak resursa za prevođenje zvanične dokumentacije se i dalje navode kao razlozi zbog kojih lokalni organi ne uspevaju da ispune obaveze propisane zakonom“.<sup>34</sup> „Izmenama i dopunama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma iz 2010. godine uklonjena su teritorijalna ograničenja u ostvarivanju prava na korišćenje imena na manjinskim jezicima i pismima“,<sup>35</sup> iako nove odredbe još nisu pravilno primenjene. Nedostaci i dalje postoje u vezi sa isticanjem topografskih naziva na manjinskim jezicima po odobrenju Saveta nacionalnih manjina i u određenom broju drugih oblasti.

Najvažnije i najproblematičnije oblasti koje neposredno ili posredno utiču na praktično ostvarivanje prava na upotrebu manjinskih jezika u postupanju sa administrativnim organima jesu sledeće:

#### *a) Upotreba manjinskih jezika u upravnim postupcima i razlika između regionalnih ili manjinskih jezika i stranih jezika*

Prema međunarodnim standardima, a naročito prema ECRML,<sup>36</sup> ovo pravo obuhvata podnošenje usmenih i pisanih prijava, dokumenata i zahteva. U Srbiji se, po pravilu, upravni postupci vode samo na srpskom jeziku.<sup>37</sup> Mogu se voditi na jeziku nacionalne manjine ukoliko je reč o prvostepenom upravnom postupku, ukoliko je na nivou nadležnog tela jezik te nacionalne manjine takođe u službenoj upotrebi i ukoliko jedna stranka zahteva da se

---

<sup>32</sup> Službeni glasnik, br. 99/2009.

<sup>33</sup> Ustavni sud, presuda 353/2009 od 10. jula 2012. godine. U svrhe ovog izveštaja, dovoljno je pomenuti da je ta presuda u suštini poništila nadležnost AP Vojvodine u detaljnijem regulisanju u odnosu na državne propise službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina u okviru svoje teritorije. Prema toj presudi, i određeni broj odredaba koje su uređivale upotrebu manjinskih jezika u AP Vojvodini prestao je da važi ili je ukinut izričitom odredbom Skupštine, uključujući odluku Pokrajinske skupštine „Bliža objašnjenja određenih pitanja u službenoj upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji AP Vojvodine“ (2003) i Odluku o višejezičnim obrascima izvoda iz matičnih knjiga (2003).

<sup>34</sup> ACFC 3. mišljenje za Srbiju (2013), stav 26

<sup>35</sup> *Ibidem*

<sup>36</sup> ECRML član 10, stavovi 1 i 3. Osim toga, prema Komitetu eksperata, član 7.1.d ECRML mora se tumačiti tako da obuhvati upotrebu jezika u administraciji, sudovima, medijima, ekonomskom, društvenom i kulturnom životu.

<sup>37</sup> Član 12.1 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma i član 16.1 Zakona o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik Savezne Republike Jugoslavije, br. 33/97 i 31/2001)



postupak vodi na tom jeziku.<sup>38</sup> U tom slučaju, sva pisana i usmena komunikacija između te stranke i nadležnog organa (podnesci, pozivi, izjave itd.) biće na tom jeziku, dok su zapisnici i odluke dvojezični (pri čemu su srpski jezik i ćirilčno pismo službeni).<sup>39</sup> U svakom slučaju, kada postupak dođe do drugostepenog nivoa, vodi se samo na srpskom: iako stranke imaju pravo da koriste svoj jezik u postupku,<sup>40</sup> relevantna dokumenta drugostepenog postupka (presuda, odluka, zapisnik, podnesci, pismena itd.) moraju se prevesti na jezik nacionalne manjine na kojem se vodio prvostepeni postupak.<sup>41</sup> Pravo na upotrebu manjinskih jezika u postupcima takođe se odnosi – putem obaveznog prevođenja relevantnih dokumenata – na situaciju u kojoj manjinski jezik nije u službenoj upotrebi u okviru nadležnosti organa koji vodi upravni postupak, ukoliko je reč o jednom pravu ili dužnosti osobe koja pripada nacionalnoj manjini.<sup>42</sup> Troškove prevoda snosi organ koji vodi postupak.<sup>43</sup> Kršenje ovih odredaba može se osporiti na osnovu žalbe i može da bude jedan od razloga za vraćanje predmeta prvostepenom sudu na dalje razmatranje.

Sve ovo čini zakonski okvir relativno velikodušnim i u suštini usklađenim sa obavezama predviđenim i u FCNM i u ECRML. Međutim, upotreba jezika nacionalnih manjina pred administrativnim organima je vrlo retka, gotovo da ne postoji van Vojvodine i, zapravo, nikada se ne ostvaruje u postupanju sa državnim organima.<sup>44</sup> Razlozi za to su višestruki. Na osnovu stručne procene<sup>45</sup>, oni obuhvataju nedostatak upravnih i finansijskih kapaciteta državnih organa da obezbede praktičnu primenu ovog prava, nemogućnost podsticanja upotrebe manjinskih jezika i želju uključenih stranaka da bez potrebe ne produžavaju postupak.

Prepreke u potpunoj primeni zakonskih odredaba jesu kako pravne tako i činjenične prirode. Glavni pravni razlog koji ograničava potpuno izvršavanje obaveza preuzetih prema ECRML jeste kriterijum za službenu upotrebu i njegovo tumačenje. S obzirom na to da je Srbija povezala primenu ECRML sa jezicima koji su u službenoj upotrebi, romski i ukrajinski u delu III i nemački, makedonski i vlaški u delu II trenutno nisu u službenoj upotrebi, te se ECRML ne odnosi na ove jezike kada je reč o administraciji i sudovima. Kao što Komitet eksperata često preporučuje u slučajevima kada jezici ne ispunjavaju zacrtane pragove, vlasti bi mogle da razmotre prepoznavanje bar jedne opštine u kojoj bi pomenuti jezik mogao da postane službeni i da na taj način uživa zaštitu zagaranovanu u ECRML.<sup>46</sup>

Po mišljenju vlasti, neki od jezika koji su isključeni iz zaštite ECRML regulisani su u okviru prava na upotrebu stranih jezika. To znači da se u pojedinim upravnim postupcima dati jezik može koristiti uz pomoć tumača (mada se to nikada ne dešava u praksi). Iako ovo rešenje ima zaslugu zbog toga što se – bar na papiru – bavi situacijama u kojima bi neki jezici i dalje bili isključeni iz zaštite ECRML, ono je krajnje sporno kada se manjinski jezici tretiraju kao strani jezici. Stranac možda ne zna državni jezik i stoga je obezbeđivanje prevoda

---

<sup>38</sup> Član 12, stavovi 1, 2 i 4 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma

<sup>39</sup> Član 14.1 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma

<sup>40</sup> Član 15.1 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma

<sup>41</sup> Član 15.2 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma

<sup>42</sup> Član 16.1 i član 17, stavovi 1 i 2 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma

<sup>43</sup> Član 17.4 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma

<sup>44</sup> CE ECRML, 3. izveštaj o manjinama (2016), stav 112.

<sup>45</sup> Videti naročito ACFC 3. Mišljenje za Srbiju (2013), stav 138, i Zaštitnik građana, *Primena prava*, cit., str. 50

<sup>46</sup> Ovo bi se moglo postići ustavno usmerenim tumačenjem člana 11.1 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma u smislu člana 10.2 FCNM.

neophodno kako bi se osigurala osnovna prava (kao što je, na primer, pravo na pravično suđenje zagarantovano članom 6 EKLJP). Osoba koja pripada nekoj nacionalnoj manjini obično govori (ili se pretpostavlja da govori) službeni jezik države. Zbog toga se korišćenje usluga tumača, čak i kada je to zvanično moguće, posmatra u negativnom svetlu, izaziva odlaganja i dodatne troškove i obično ugrožava šanse dobijanja administrativnih usluga. Ovo u velikoj meri ometa upotrebu regionalnih ili manjinskih jezika jer je oslanjanje na činjenične elemente (kao što je poznavanje službenog jezika među pripadnicima nacionalnih manjina) upravo ono što može dovesti do postepenog nestanka manjinskih jezika iz javnog života.

Naime, ACFC je naveo: „Države ugovornice bi trebalo pažljivo da razmotre zahtev i procene postojeće potrebe u geografskim područjima u kojima su pripadnici nacionalnih manjina naseljeni u znatnom broju ili koja tradicionalno naseljavaju, uzimajući u obzir specifičnu lokalnu situaciju. 'Potreba' u ovom kontekstu ne znači nemogućnost pripadnika nacionalnih manjina da govore službenim jezikom i posledično tome, zavisnost od usluga na manjinskom jeziku. Pretnja po funkcionalnost manjinskog jezika kao alata za komunikaciju u datom regionu dovoljna je da predstavlja 'potrebu' u smislu člana 10.2 Okvirne konvencije. Da bi se službe na jeziku manjine održale, moraju postojati mere zaštite i kada jezik nije u širokoj upotrebi, budući da u suprotnom može nestati iz javne sfere.“<sup>47</sup>

Shodno tome, umesto da se pojedini regionalni ili manjinski jezici izjednačavaju sa stranim jezicima kada ne ispunjavaju prag neophodan za njihovu službenu upotrebu, izmene zakona trebalo bi da omoguće prepoznavanje bar jedne pilot-oblasti (opština gde se ti jezici tradicionalno govore, čak i ako se ne govore u dovoljnoj meri) u kojoj bi bilo moguće odstupanje od datog praga ili njegova fleksibilna primena.

Pored toga, zakon sadrži izvesne jezičke nedoslednosti koje bi mogle da otežaju pronalaženje zajedničkog rešenja u slučaju kad postoji problem. Na primer, član 1.3 ovog Zakona odnosi se na „službenu upotrebu“ manjinskih jezika „istovremeno“ sa srpskim jezikom, dok član 11, stavovi 1 i 2, koristi izraz „jednaka službena upotreba“<sup>48</sup>, a ostale odredbe koriste izraz „pored“ srpskog jezika i ćiriličnog pisma.<sup>49</sup>

#### *b) Koji jezici?*

U bliskoj vezi sa pitanjem manjinskih u odnosu na strane jezike jeste pitanje razumljivosti jezika, koje je naročito izraženo u ovom području. Srbija priznaje bosanski, hrvatski i crnogorski kao manjinske jezike, što znači da pripadnici ovih manjina zapravo mogu da zahtevaju prevod i tumačenje sa tih jezika i obrnuto, uprkos činjenici da se ti jezici mogu bez ikakvog problema međusobno razumeti. Ovo svakako može da dovede do nekih paradoksalnih situacija i stvori dodatne troškove, mada je problem mnogo izraženiji u sudskim postupcima nego u postupanjima sa administracijom. U stvari, hitna potreba za unakrsnim ispitivanjem na suđenju, na primer, gubi se ukoliko je obezbeđen prevod za pitanje koje je osoba već savršeno razumela, čime je toj osobi omogućeno vreme da razmisli o odgovoru. Ipak, ovi problemi mnogo su umereniji u kontaktima sa

<sup>47</sup> ACFC, Tematski komentar br. 3 o jezičkim pravima (2012), stav 56

<sup>48</sup> Ustavni sud takođe je pojasnio da „istovremena“ upotreba ne mora obavezno da znači isto što „jednaka“, i da izraz „istovremena upotreba jezika“ nije ekvivalentan „jednakoj službenoj upotrebi jezika i pisama“, Ustavni sud IU-27/99 (11.1.2001), objavljeno u Službenom glasniku br. 10/2001. Videti Zaštitnik građana, *Primena prava*, cit., str. 18–20.

<sup>49</sup> Videti član 4.1.

administracijom: u usmenim postupanjima svako može da govori svoj jezik i da bude savršeno shvaćen, a u pisanim kontaktima je veoma jednostavno datoj administraciji obezbediti dvojezične standardne obrasce i dokumenta.<sup>50</sup>

Kada se uzme u obzir i specifičnost balkanskog konteksta, u tom pogledu ne postoji ustanovljeni standard, a isto tako ni činjenica da pripadnici nacionalnih manjina koji govore date jezike (više nego) tečno govore i srpski jezik može opravdati *de facto* potiskivanje njihovih jezičkih prava kao govornika manjinskih jezika. Dok član 6.3 EKLP pominje kriterijum „jezika koji ta osoba razume“, ovo se odnosi samo na krivične postupke i u svakom slučaju se mora razmotriti u okviru opšteg principa pravičnosti.<sup>51</sup>

Analogna razmatranja neophodna su u vezi sa navodnom razlikom između „službene“ i „javne“ upotrebe nekog manjinskog jezika. Zagovornici te razlike imaju za cilj da uvedu različit intenzitet u uživanju jezičkih prava, pripisujući jezicima koji bi bili samo u „javnoj“ upotrebi (u praksi jezici koji su se nekada svrstavali kao srpskohrvatski jezik) status koji im omogućava upotrebu u usmenom, ali ne i u pisanom postupanju sa organima. Dok je namera u osnovi ovog tumačenja da se uvede „opušteniji“ pristup jezičkim pitanjima i na kraju da se promoviše ograničena upotreba manjinskih jezika koji se *de facto* ne koriste u praksi, ova razlika ne postoji ni u jednoj drugoj zemlji niti u međunarodnim dokumentima. Iako izvesno zakonodavstvo usvaja izraz „javna upotreba“ kao sinonim za „službenu upotrebu“,<sup>52</sup> „službena upotreba“ je uobičajen izraz u međunarodnoj praksi i dokumentima, počev od ECRML. U svakom slučaju, razlika između ove dve kategorije manjinskih jezika trenutno ne bi bila u skladu sa standardima Saveta Evrope.

Kada je reč o upotrebi jezika u postupanjima sa administracijom, zaključak je da države ugovornice imaju veću slobodu u pronalaženju rešenja koja spajaju efikasnost upravnih postupaka u pogledu prava pripadnika nacionalnih manjina. To znači da bi zamena reference na manjinske jezike referencom na jezik koji osoba razume prekoračilo granicu priznavanja, pa se to mora izbeći jer bi bila ravno nestanku pomenutih jezika iz javne sfere.<sup>53</sup> Analogna razmatranja odnose se i na predloženu razliku između „službene“ i „javne“ upotrebe nekog manjinskog jezika. U isto vreme, veća dostupnost obrazaca na manjinskim jezicima za standardna akta (obaveštenja, dokumenta itd.) mogla bi u velikoj meri da doprinese rešavanju potencijalnih problema koji se javljaju u praksi.

### c) Objavljivanje akata

U skladu sa obavezom preuzetom prilikom ratifikacije ECRML, najvažniji zakoni trebalo bi da budu dostupni na deset jezika zaštićenih u okviru dela III ECRML u Srbiji, a lokalne vlasti bi trebalo da objavljuju zvanična dokumenta na tim jezicima.<sup>54</sup> Zakonska regulativa o objavljivanju zakona, međutim, i dalje je zasnovana na zakonu iz 1991. godine,<sup>55</sup> prethodeći

<sup>50</sup> Videti tekst koji sledi, *Objavljivanje akata*

<sup>51</sup> Videti Evropski sud za ljudska prava, uputstvo za član 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima, str. 33, dostupno na [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf).

<sup>52</sup> Videti npr. slovenački Zakon o službenoj upotrebi slovenačkog jezika (2004)

<sup>53</sup> Videti ponovo ACFC, Tematski komentar br. 3 o jezičkim pravima (2012), stav 56

<sup>54</sup> Članovi 9.3 i 10.2.c.d, ECRML.

<sup>55</sup> Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata i o objavljivanju Službenog glasnika Republike Srbije (Službeni glasnik br. 72/91 i Službeni glasnik, br. 11/93)

međunarodnim obavezama države, a predviđa objavljivanje zakona samo na srpskom jeziku, iako Zakon o nacionalnim manjinama izričito nalaže da se zakoni i propisi na nacionalnom nivou moraju objavljivati i na jezicima nacionalnih manjina.<sup>56</sup> Na lokalnom nivou, svega nekoliko jedinica samouprave je u svojim statutima ustanovilo da se propisi moraju objavljivati i na jezicima nacionalnih manjina koji se koriste u okviru njihove teritorije.<sup>57</sup>

U stvari, utisak je da se odredbe o objavljivanju zakona i propisa na jezicima nacionalnih manjina ne primenjuju, sa izuzetkom teritorije AP Vojvodine.<sup>58</sup> Svega nekoliko zakona i ostalih državnih propisa prevedeno je na manjinske jezike, pri čemu je krajnje ograničena svest o njihovoj dostupnosti. Situacija je neizvesna u vezi sa ostalim javnim dokumentima na manjinskim jezicima, kao što su lični podaci, lične karte itd., a u poslednje vreme je postignut značajan napredak kada je reč o ličnim kartama i školskim dokumentima. Izuzetno jednostavna izrada dvojezičnih obrazaca za standardna dokumenta očigledno je veoma retka u centralnoj Srbiji.

Nedostatak pravnih tekstova na manjinskim jezicima znatno utiče na praktično ostvarivanje jezičkih prava pripadnika nacionalnih manjina, pogotovo u upravnim postupcima i ostalim postupanjima sa administracijom. Nedavno upotrebljen „izgovor“ da pripadnici nacionalnih manjina ionako tečno govore srpski jezik ne samo što ne opravdava izostanak primene već isto tako rizikuje da će dodatno naškoditi uspostavljanju kulture koja uvažava nacionalne manjine.<sup>59</sup>

To ne znači da treba prevoditi sve zakone. Uporedna praksa ukazuje na različite moguće pristupe. Najjednostavniji i najuobičajeniji način postoji u saveznim državama, a zasnovan je na principu teritorijalnosti. U Švajcarskoj, Belgiji ili Kanadi svi savezni zakoni i propisi dostupni su i istovremeno su važeći na svim službenim jezicima, a subnacionalne odredbe samo prate jezički režim datog subnacionalnog entiteta. Taj model očigledno nije primenjiv u Srbiji koja nije višejezična zemlja na državnom nivou. U srpskom kontekstu mnogo su važniji inostrani primeri gde su manjinski jezici koncentrisani u određenim područjima. Obično nijedna nacionalna odredba ne predviđa koji nacionalni zakoni moraju da se prevedu na manjinske jezike, a prevođenje određenih delova zakona kao dodatna usluga (pa je u izvesnoj meri proizvoljno) obavljaju Ministarstvo unutrašnjih poslova ili regionalne vlasti. Ovo se dešava, na primer, u Italiji, gde je najvažnije nacionalno zakonodavstvo prevedeno na najrasprostranjenije manjinske jezike koji su u upotrebi, a to najčešće obavljaju regionalne vlasti u Trentinu-Južnom Tirolu i dolini Aoste. Obično se zakoni koji se odnose na manjine prevode na manjinske jezike iako ne postoje jasna kodifikovana pravila.<sup>60</sup> Naime, što su „koncentrisanije“ odredbe koje se odnose na manjine (objedinjeni zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina), to je lakše obezbediti prevod tog zakona na manjinske jezike. ACFC uvek preporučuje prevođenje svojih mišljenja na državni jezik (jezike) i na manjinske jezike.

---

<sup>56</sup> Član 11.6 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina

<sup>57</sup> Zaštitnik građana, *Primena prava*, cit., str. 58

<sup>58</sup> Međutim, zabeleženo je da je Skupština Vojvodine nedavno donela odluku da se u budućnosti Službeni glasnik Vojvodine samo delimično prevodi na manjinske jezike jer postoji ogroman zaostatak u prevođenju.

<sup>59</sup> Videti ACFC, Tematski komentar br. 3 o jezičkim pravima (2012), stav 56, cit.

<sup>60</sup> Videti, između ostalog, zakon nemačke pokrajine Šlezvig Holštajn o frizijskom jeziku (*Gesetz zur Förderung des Friesischen im öffentlichen Raum, Friesisch-Gesetz - FriesischG*) iz 2004. godine, koji izričito predviđa (član 7) „objavljivanje zakona na nemačkom jeziku i u prevodu na frizijski“. Italijanski zakon o slovenačkoj manjini (br. 38/2001) ne sadrži odredbe o prevođenju zakona na slovenački iako je to urađeno u regiji Friuli Venecija Đulija.

Zbog toga, sve dok ne postoji utvrđena međunarodna ili uporedna praksa u vezi sa pitanjem objavljivanja zakona i propisa na manjinskim jezicima, treba primeniti pragmatičan i razuman pristup tako što će se prevoditi najznačajniji nacionalni zakoni i podržavati relevantne opštine (i u meri neophodnoj u Autonomnim Pokrajinama, iako se praksa u AP Vojvodini očigledno sasvim dobro kombinuje sa ovim pitanjem) da nastave obezbeđivanje prevoda.

Iako ne postoje standardi u vezi sa normativima koji regulišu prevođenje zakona i propisa na regionalne ili manjinske jezike, uporedno iskustvo pokazuje da veoma jednostavne (i finansijski apsolutno izvodljive) aktivnosti mogu u velikoj meri da pomognu u prevazilaženju praktičnih poteškoća. Pre svega, priprema dvojezičnih ili višejezičnih obrazaca za najuobičajenije upravne radnje predstavlja izvanredan podsticaj pripadnicima nacionalnih manjina za upotrebu njihovih jezika u komunikaciji sa administracijom. Pozitivni konkretni primeri mogu se videti u AP Vojvodini, gde je ova praksa u širokoj primeni, za razliku od teritorije centralne Srbije, uključujući i opštine koje bi imale zakonsku obavezu da dozvole službeni status pojedinih manjinskih jezika.

#### d) *Pravna terminologija*

Blisko povezano pitanje koje je od ogromnog značaja u višejezičnim kontekstima jeste pitanje pravne terminologije.<sup>61</sup> Čak i kada su manjinski jezici službeni jezici inostranih – obično susednih – zemalja, razlike u njihovim pravnim sistemima onemogućavaju jednostavno oslanjanje na te (zakonske) jezike prilikom prevođenja pravnih tekstova na manjinske jezike. Osim toga, pojedini manjinski jezici – kao što je to slučaj u Srbiji – ne odgovaraju službenoj upotrebi u drugim zemljama.

Iz tog razloga, obimnije prevođenje na manjinske jezike pravnih tekstova koji se odnose na određeni pravni sistem iziskuje poseban i naučno zasnovan rad. Očigledno je da tako nešto do sada nije postojalo u Srbiji, ponovo sa pohvalnim izuzetkom AP Vojvodine, čija je Skupština osnovala odbor zadužen za utvrđivanje istovetnosti između pokrajinskih propisa napisanih na jezicima koji su u službenoj upotrebi<sup>62</sup>. Kvalitetan terminološki rad svakako je aspekt koji treba uzeti u obzir kada napokon počne pravilno sprovođenje primene manjinskih prava.<sup>63</sup>

Iako utvrđivanje zvanične terminološke usklađenosti srpskog jezika sa regionalnim ili manjinskim jezicima možda nije prioritet, neophodno je uzeti ovaj aspekt u obzir od samog početka kako bi se izbegle nedoslednosti u kasnijoj fazi.

#### e) *Lična imena i topografski znaci*

Pravila koju srpsko zakonodavstvo postavlja u pogledu upotrebe *ličnih imena* u manjinskim jezicima<sup>64</sup> u velikoj meri odgovara standardima sadržanim u članu 11 FCNM. Funkcionalna i

<sup>61</sup> Videti uticajan rad S. Šarčević, *Nov pristup pravnom prevođenju*, Kluwer, Hag, 1997.

<sup>62</sup> Član 65.1 Poslovnika o radu Skupštine AP Vojvodine

<sup>63</sup> Zanimljiv primer načina na koji takav rad može da se obavi jeste Južni Tirol, gde od 1988. godine postoji specijalizovana komisija za utvrđivanje zvanične prepiske pravne terminologije između italijanskog i nemačkog kao službenih jezika na toj teritoriji. Iako je obavljen najveći deo posla, komisija i dalje postoji.

<sup>64</sup> Naročito član 17.1 Zakona o matičnim knjigama (2009), Službeni glasnik, br. 20/09.

fleksibilna matična knjiga (uključujući matičnu knjigu rođenih, venčanih itd.) neophodan je preduslov za efikasno ostvarivanje ovog prava. Uprkos jasnoći zakonskih odredaba, u praksi se beleži nekoliko nedostataka koji se često objašnjavaju navodnim tehničkim poteškoćama prilikom unošenja verzija i pisama manjinskih jezika za imena koja nisu srpska (tj. nisu na ćirilici).<sup>65</sup> Kao što pokazuju uporedna praksa i nadzorna aktivnost ACFC i CE-ECRML, savremena tehnologija omogućava prilično lako prevazilaženje ove vrste prepreke omogućavanjem upotrebe dijakritičkih znakova i abecede nacionalnih manjina.<sup>66</sup> Ta rešenja ujedno nisu ni skupa. Akcioni plan<sup>67</sup> predviđa pristup elektronskim informacijama, uslugama i dokumentima elektronske administracije u manjinskim jezicima koji su u službenoj upotrebi u jedinicama lokalne samouprave, što je pohvalno.

Kada je reč o *topografskim oznakama*, obaveze su jasno predviđene članom 10.2 (g) ECRML i članom 11.3 FCNM. Te obaveze su ispravno preuzete u okviru člana 11.4 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma.<sup>68</sup> Međutim, u ovom kontekstu je sprovođenje zakonskih odredaba prilično neujednačeno. Iako bi ovo bar donekle moglo da se shvati u vezi sa organima na nacionalnom nivou, to ni na koji način nije nadležnost lokalnih organa jer je isticanje dvojezičnih topografskih oznaka lako i nije skupo. Ni navodna nejasnoća u vezi sa podelom nadležnosti između nacionalnih i lokalnih tela ne može da utiče na ostvarivanje osnovnog prava manjina.<sup>69</sup> Kao što ACFC stalno ponavlja da je „važno promovisati dvojezične oznake jer šalju poruku da na datoj teritoriji različite grupe stanovništva žive u harmoniji“.<sup>70</sup> Akcioni plan predviđa izmenu Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma kako bi topografske i ostale oznake bile istaknute i tamo gde pripadnici neke nacionalne manjine čine više od 15% lokalnog stanovništva, a isto tako da bi se to omogućilo ispod ovog praga u područjima koja su tradicionalno naseljena nacionalnim manjinama i ukoliko za tim postoji dovoljan zahtev.<sup>71</sup> Ovo je dobrodošlo i moglo bi da predstavlja koristan presedan i u ostalim područjima gde prag od 15% i dalje predstavlja prepreku za puno uživanje zaštite zagarantovane u FCNM i ECRML.<sup>72</sup> Isto tako, to bi moglo da pruži priliku za bolje definisanje kriterijuma „dovoljnog zahteva“.

Zato se preporučuje promovisanje upotrebe savremenih tehnologija da bi se prevazišle preostale tehničke prepreke za puno uživanje prava na unos ličnih imena u sve vrste zvaničnih knjiga na jezicima i pismima nacionalnih manjina. Kada je reč o topografskim oznakama, predviđene izmene Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma trebalo bi da omogućе njihovo isticanje i u slučajevima kada dati jezici nisu u službenoj upotrebi ukoliko je to područje tradicionalno naseljeno pripadnicima nacionalnih manjina i ukoliko postoji dovoljan zahtev za tim. Ako je sukob nadležnosti između nacionalnih i lokalnih putarskih kompanija i dalje aktuelan, trebalo bi ga rešiti koristeći ovu priliku koju nudi proces zakonskih izmena u toku.

<sup>65</sup> Zaštitnik građana, *Primena prava*, cit., str. 41

<sup>66</sup> ACFC, Tematski komentar br. 3 o jezičkim pravima, cit., stav 62

<sup>67</sup> Aktivnosti 5.9 i 5.10

<sup>68</sup> Videti i član 19 istog Zakona koji ima gotovo identičan normativni sadržaj

<sup>69</sup> Kada je reč o uličnim znacima, na primer, u pojedinim državama ugovornicama postoji opšte pravilo prema kojem je država ugovornica odgovorna za državne puteve, a lokalne vlasti za lokalne puteve. To konkretno znači da su nazivi mesta na državnim putevima napisani na službenom jeziku i na engleskom, plus, kada se ti znaci nalazi u opštinama gde su u službenoj upotrebi manjinski jezici, i na relevantnom manjinskom jeziku/jezicima. Za razliku od toga, na opštinskim putevima opštine odlučuju da li da dodaju engleski uz državni jezik i relevantni manjinski jezik/jezike.

<sup>70</sup> SKOK 3. Mišljenje za Srbiju (2013), stav 149

<sup>71</sup> Aktivnost 5.6

<sup>72</sup> Videti iznad, *Upotreba manjinskih jezika u upravnim postupcima*

#### f) Nadzor i sankcije

Članovi 23–26 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma predviđaju sankcije u slučaju kršenja obaveza utvrđenih ovim zakonom. Te sankcije predviđene su kako za samu organizaciju, tako i za odgovornu osobu zbog nepoštovanja odredaba o postavljanju saobraćajnih znakova i naziva mesta,<sup>73</sup> o isticanju i ispisivanju preduzeća, ustanova i drugih organizacija,<sup>74</sup> kao i radnji<sup>75</sup> i državnih organa.<sup>76</sup> Primenu sankcija ometaju dva osnovna problema. *Prvi* je strukturne prirode i postavlja pitanje da li su sankcije pravi instrument za promovisanje usklađenosti sa jezičkim obavezama. *Drugi* je organizacione prirode i odnosi se na telo koje treba da bude odgovorno za izricanje novčanih kazni.

Što se tiče same primene *sankcija*, iako je svrha odredaba koje predviđaju sankcije pohvalna, mora se приметiti da se međunarodna tela obično protive nametanju sankcija. Ovo se odnosi i na kršenje prava na upotrebu manjinskih jezika i na (sve učestaliji) slučaj kršenja zahteva u pogledu državnog jezika.<sup>77</sup> Ponekad je pretnja sankcijama jedino moguće sredstvo da bi se efikasno primenile odredbe promovisanja, a ta pretnja nekada može da ima i simboličku funkciju jer je važno pokazati posvećenost zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina. U isto vreme, sankcije treba uvek da budu poslednje sredstvo kojem se pribegava, a neophodno je obezbediti sistem upozorenja pre izricanja kaznenih sankcija. Taj sistem trebalo bi da uključi dijalog, tj. da se nakon provere kojom se utvrdi neusklađenost odgovornim osobama, kompanijama ili ustanovama obezbedi dovoljno vremena za ispravljanje prekršaja. Kaznenu ili disciplinsku sankciju treba izreći samo ukoliko se takvo kršenje nastavi.

Važno je napomenuti da se poštovanje obaveza teško može nametnuti, te da ga je bolje uspostaviti ubeđivanjem i promovisanjem. Posebnu utopiju predstavlja očekivanje da će se obaveze poštovati zbog pretnje sankcijama, a ne postizanjem sveopšteg priznavanja pozitivne vrednosti manjinskih jezika u društvu. Naime, Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine kaže: „Prepoznavanje pozitivne vrednosti etničke, kulturne i jezičke različitosti ide zajedno sa zagovaranjem višejezičnosti za sve. U tom smislu, podsticanje većine da savlada manjinske jezike može dodatno da doprinese integraciju društva.”<sup>78</sup>

Kada je reč o dodeljivanju *odgovornosti* za prepoznavanje prekršaja i izricanje sankcija, međunarodna tela su neutralna jer je ovo interno pitanje svake zemlje. U uporednoj praksi treba prepoznati različite modele. S jedne strane, postoje specijalizovana tela čiji je zadatak da nadziru sprovođenje jezičkih odredaba. Ta tela su ili polusamostalna (i obično podnose izveštaj u Skupštini jednom godišnje) ili se nalaze u okviru ministarske strukture, a mnogo su češća u višejezičnim zemljama poput Švajcarske i Kanade ili u nekim slučajevima gde im je cilj promovisanje državnog jezika umesto manjinskih jezika (kao što je Inspektorat za jezike u okviru Ministarstva prosvete u Estoniji ili letonska Agencija za jezike, takođe u okviru tamošnjeg Ministarstva prosvete). Ne postoji nijedno posebno telo čiji je zadatak samo da kontroliše usklađenost jezičkih prava manjina. U slučaju kršenja jezičkih prava manjina, to potvrđuju Ombudsman ili tela u okviru interne administrativne strukture koja je uključena. U pojedinim slučajevima je neophodna saradnja između internih

---

<sup>73</sup> Član 23 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma

<sup>74</sup> Član 24

<sup>75</sup> Član 25

<sup>76</sup> Član 26

<sup>77</sup> ACFC Tematski komentar br. 3 o jezičkim pravima (2012), stav 54.

<sup>78</sup> HCNM, *Ljubljanske smernice o integraciji raznolikih društava* (2012), Objašnjenje uz smernicu br. 11.

administrativnih struktura, na primer u Južnom Tirolu, gde bi pokrajinska administracija mogla da prepozna izvesna kršenja prava na upotrebu nemačkog jezika u nekim područjima: na osnovu toga se pokreće istraga i ona bi mogla da dovede do sankcija koje izriču predstavnici centralne vlade u ovoj pokrajini.<sup>79</sup>

Ukratko, sankcije treba primenjivati samo u krajnjoj nuždi, a trebalo bi uvesti preventivni sistem upozoravanja koji se sastoji od više koraka kako bi se usklađenost postigla dijalogom i ubeđivanjem, a ne nametanjem sankcija. Prilikom izricanja novčanih kazni, one treba da budu proporcionalne i da idu od manjih novčanih kazni, preko disciplinskih posledica sve do ograničavanja licence pružaocima usluga u najozbiljnijim slučajevima. U primeni sankcija je neophodna jasnija definicija i podela odgovornosti. Saveti nacionalnih manjina imaju ulogu u obaveštavanju vlasti o kršenjima, ali odgovornost postupanja još nije razjašnjena u zakonodavstvu. Dosledniji i delotvorniji model podele odgovornosti za sankcionisanje podrazumeva dodelu ovlašćenja za inspekciju lokalnim ili pokrajinskim vladama i izricanje sankcija od strane državnih tela zasnovano na saradnji i „dvostrukom pregledu“.

#### g) Kadrovska pitanja

Upotreba manjinskih jezika u postupanju sa administracijom potpuno je nemoguća ukoliko administracija nije u stanju da koristi, ispunjava i obezbeđuje usluge na manjinskim jezicima. Dostupnost ljudskih resursa koji mogu da koriste manjinske jezike stoga je preduslov za efikasnost tog prava. Kao i ostale zemlje u regionu, Republika Srbija je u svom Ustavu (član 77) i u još nekoliko zakona ustanovila princip adekvatne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u administraciji. Ta specijalna mera ima dva osnovna cilja: s jedne strane, ona omogućava uzimanje u obzir potreba pripadnika nacionalnih manjina prilikom donošenja i sprovođenja odluka; s druge strane, samo adekvatno prisustvo pripadnika manjina u administraciji omogućava ispravnu upotrebu manjinskih jezika u administraciji.

Međutim, izgleda da se ovaj princip i dalje ne primenjuje<sup>80</sup> uprkos ustavnim i ostalim zakonodavnim odredbama.<sup>81</sup> Iako je proces promovisanja poznavanja manjinskih jezika istinska vrednost prilikom zapošljavanja kadrova, naročito na lokalnom i pokrajinskom nivou, neizbežno spor i postepen, on je moguće najznačajnija mera koju treba preduzeti u cilju postizanja efikasnih jezičkih prava i jedina mera koja će imati dugoročne rezultate. ECRML u tom smislu zahteva od javnih službi da omogućе zapošljavanje kadrova koji poseduju znanje regionalnog ili manjinskog jezika na teritoriji gde se taj jezik upotrebljava.<sup>82</sup>

Do sada su nedostajali podaci potrebni za utvrđivanje mera za postizanje te zastupljenosti: kao što je naglašeno u poslednjem evaluacionom izveštaju o ECRML, nijedan propis nije

---

<sup>79</sup> DPR 574/1988, naročito član 36.

<sup>80</sup> Obaveza zapošljavanja službenika koji poseduju znanje nekog regionalnog ili manjinskog jezika na teritoriji gde se taj jezik koristi (član 10.4.c ECRML) smatra se neispunjenom u Trećem evaluacionom izveštaju o ECRML (str. 18).

<sup>81</sup> Član 21 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina zahteva da se prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući policiju, vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti i o poznavanju jezika koji se govori na području tog organa ili službe. Godine 2006. Vlada Srbije takođe je usvojila Zaključak o merama za povećanje učešća nacionalnih manjina u organima državne uprave (*Službeni glasnik*, br. 40/2006).

<sup>82</sup> Član 10.4, tačka c)



o hrabrio zapošljavanje kadrova sa znanjem lokalnih manjinskih jezika.<sup>83</sup> Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave<sup>84</sup> (član 190) bavi se ovim pitanjem zahtevajući sakupljanje podataka o etničkoj pripadnosti, maternjem jeziku i jeziku na kojem je stečeno obrazovanje. Informacije o etničkoj pripadnosti i maternjem jeziku daju se na dobrovoljnoj osnovi i upisuju u kadrovsku evidenciju uz pisanu saglasnost tog lica. Na taj način ovaj Zakon obavezuje vladu na uzimanje u obzir znanja manjinskog jezika kao posebnog uslova za radna mesta koja su od posebnog značaja za pripadnike manjina, kao i uzimanje u obzir etničkog sastava stanovništva.<sup>85</sup> Ohrabrujuće je to što akcioni plan predviđa uvođenje elektronskog registra organa i institucija u javnom sektoru i time omogućava dobrovoljno izjašnjavanje o etničkoj pripadnosti zaposlenih. Isto tako, poznavanje manjinskih jezika nije ograničeno samo na pripadnike nacionalnih manjina i vlasti treba da ga podstiču odlučno i ne samo na lokalnom nivou.

Kriterijumi za razvrstavanje i opis poslova utvrđeni su uredbom Vlade.<sup>86</sup> Pohvalno je to što član 7 Uredbe o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave daje prvenstvo zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina ukoliko su te manjine nedovoljno zastupljene. Taj jasan stav, međutim, ograničen je na interne konkurse za posao, dok je izbor reči kod regrutovanja zaposlenih izvan administracije mnogo oprezniji.<sup>87</sup> Pored toga, ne postoji nijedna odredba za državnu upravu, bar ne na centralnom nivou.<sup>88</sup> Iako najnoviji zakoni i uredbe predstavljaju značajan i veoma dobrodošao korak u sprovođenju ustavne odredbe, taj korak nije ispunjen u celosti.

U nedostatku značajnih podataka o delotvornosti ovih novih odredaba, primećuje se da je trenutno na snazi zabrana zapošljavanja spoljnih lica, tj. spoljna lica mogu se zaposliti samo uz specijalnu dozvolu. To znači da će u međuvremenu fokus biti na internim konkursima i, pre svega, na obezbeđivanju jezičke obuke za postojeće kadrove. Osim toga, odredbe o preferencijalnom zapošljavanju osoba koje pripadaju nedovoljno zastupljenim nacionalnim manjinama trebalo bi preneti i u državnu upravu, kako na lokalnom, tako i na centralnom nivou.

#### 4. Zaključci – preporuke

Prethodna analiza kao i dosadašnji stručni i nadzorni rad dovode do zajedničkog zaključka da je srpski zakonski okvir u pogledu manjinskih prava uopšte i u pogledu upotrebe manjinskih jezika naročito u postupanju sa administracijom prilično napredan, sofisticiran i zahtevan. Velikodušno zakonodavstvo samim tim postavlja visoka očekivanja i povećava

<sup>83</sup> Videti CE ECRML, 3. Evaluacioni izveštaj za Srbiju, 2016, stavovi 121–123

<sup>84</sup> Na snazi do 1. decembra 2016. godine

<sup>85</sup> Videti član 19 i član 47 Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave

<sup>86</sup> Uredba o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Službeni glasnik 88/2016

<sup>87</sup> Član 23 iste Uredbe glasi: „Kada je reč o pripadnicima nacionalnih manjina koje su nedovoljno zastupljene među zaposlenima, prilikom pripreme selekcije prednost će biti data kandidatu koji je prvi na tom spisku“.

<sup>88</sup> Stručnjaci iz Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave vode računa o tome da se odredbe o preferencijalnom zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina ili bar osoba koje imaju dovoljno znanje manjinskih jezika takođe odnose na periferne državne organe, iako o tome ne postoje normativni dokazi.

šanse za neuspeh, naročito ako u društvu nedostaje sveukupna otvorenost prema manjinama i ako je ograničen administrativni kapacitet. Ovo je naročito slučaj na lokalnom nivou, gde je upotreba manjinskih jezika od najvećeg značaja. U praksi mnoge opštine ispunjavaju prag od 15%, ali veoma malo njih poseduje neophodne organizacione veštine i finansijski kapacitet za višejezično funkcionisanje.

Što se tiče sprovođenja zakonskih odredaba o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina, nesumnjivo postoji širok prostor za poboljšanje. U vezi sa tekućim procesom reforme, glavne predložene mere koje bi se mogle razmotriti date su u nastavku teksta. One obuhvataju kako specijalne zakonodavne i administrativne mere, tako i opšta razmatranja u vezi sa pristupom manjinskim pravima i zahtevima.

- 1) Holistički pristup. Tehničke mere su naposljetku osuđene na neuspeh zbog nedostatka opšte klime za promovisanje različitosti i prihvatanja manjinskih kultura kao posebne vrednosti u čitavom društvu. Kao što je naveo ACFC, cilj Konvencije jeste da pomogne u stvaranju „klime uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje, u kojoj se pripadnici nacionalnih manjina prepoznaju kao sastavni elementi društva, koji efektivno uživaju jednak pristup pravima i resursima, istovremeno dobijajući priliku za specijalnu interakciju i uključivanje i pored razlike“.<sup>89</sup> Ovo zahteva dublji kulturni rad koji je potreban naročito da bi se podržala efikasnost specijalnih mera. S posebnim osvrtom na jezička prava, njihova efikasnost zalazi i u određeni broj drugih oblasti pokrivajući upotrebu jezika u obrazovanju, medijima, političkom i društveno-ekonomskom učešću i ostalim aspektima,<sup>90</sup> uključujući ohrabrivanje osoba koje ne pripadaju nacionalnim manjinama da uče jezike nacionalnih manjina koje su tradicionalno naseljene ili u znatnom broju na datoj teritoriji. Stoga bi bio iluzoran pokušaj da se poteškoće u vezi sa upotrebom manjinskih jezika u postupanju sa administracijom reše samo usredsređivanjem na tehničke detalje. Umesto toga, neophodan je kulturni pomak u pogledu razumevanja Srbije kao pluralističkog društva koje ima koristi od tog pluralizma.
- 2) Nijansirani propisi i utvrđivanje prioriteta. Isto tako, samo realne odredbe mogu se pravilno primeniti ne stvarajući frustraciju kod nosilaca prava. Isuviše veliki jaz između zakonskih odredaba i praktične stvarnosti škodi uspostavljanju pozitivne kulture prema pravima manjina i ostvarivanje multietničkog i višejezičnog društva. Stoga možda treba razmisliti o uspostavljanju normi koje imaju šansu da zaista budu sprovedene i da se hitno pozabave lakšim pitanjima za rešavanje. Takav pragmatičan pristup imao bi prednost bar u pokretanju pravog procesa i aktiviranju (jezičkih) prava manjina. Na osnovu prvih konkretnih dostignuća, povoljnija klima može doprineti rešavanju složenijih problema. Imajući to u vidu, mere koje je lako i finansijski prihvatljivo sprovesti u ovoj oblasti su, između ostalog, postavljanje dvojezičnih topografskih oznaka, naziva ulica itd., kao i izdavanje ličnih dokumenata na manjinskim jezicima i pismima i dvojezičnih administrativnih obrazaca. Sve te mere imaće značajan uticaj jer će manjinske jezike učiniti vidljivijim i, samim tim, prihvaćenijim u društvu, a takođe će pokrenuti pozitivnu dinamiku.

---

<sup>89</sup> SKOK, Tematski komentar br. 4: *Okvirna konvencija: ključni instrument za upravljanje različitostu kroz prava manjina* (2016), stav 43

<sup>90</sup> Videti SKOK, *Treći Tematski komentar*, cit., i veliki broj tekstova, uključujući, između ostalog, F. De Varennes, *Jezik, manjine i ljudska prava*, Hag, Nijhoff, 1996 i izdanje novijeg datuma, E. Kuzborska (ur.), *Integracija i isključenost: jezička prava nacionalnih manjina u Evropi*, Vilnius 2015.

- 3) Učešće i stručnost. Treba adekvatno uključiti predstavnike nacionalnih manjina u donošenje odluka na svim nivoima, ne prepuštajući manjinska pitanja u potpunosti Savetima nacionalnih manjina i poštujući kako preporuke nadzornih tela, tako i sudsku praksu Ustavnog suda. Ovo se na lokalnom nivou može postići strogim uspostavljanjem Saveta za međunacionalne odnose koji imaju neiskorišćen potencijal. Neophodno je zakonodavstvo zasnovati na studijama izvodljivosti da bi se izbegle odredbe koje je teško sprovesti.
- 4) Proces. Treba voditi računa o tome da revizija pomenutih zakona bude sprovedena zajedno, po mogućnosti sa ostalim relevantnim zakonima i uzimajući u obzir povezane odredbe iz Ustava, u cilju unapređene harmonizacije zakonskog okvira i smanjivanja njegove ukupne složenosti. U tom kontekstu, inspiracija se može naći u konsolidovanim inostranim primerima, kao i u postojećem zakonodavstvu i praksi koji su već na snazi u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini, na primer onima koji su sadržani u odluci Pokrajinske skupštine „Bliža objašnjenja određenih pitanja u službenoj upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji AP Vojvodine“ (2003). U procesu revizije zakonodavnih i administrativnih pravila, treba uzeti u obzir i stavove koji potiču izvan Saveta nacionalnih manjina, naročito iz civilnog društva. Na kraju procesa takođe treba razmotriti stručni pregled predloženog zakonodavstva za koji je zadužena Venecijanska komisija.
- 5) Nacrti. Treba razmotriti u najvećoj mogućoj meri objedinjeno zakonodavstvo (opšti zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina i o zaštiti regionalnih ili manjinskih jezika) kako bi manjinska prava i jezički pluralizam bili široko poznati i dostupniji, te da bi se izbegle moguće nedoslednosti između delova različitih zakona – npr. između upotrebe jezika u sudskim postupcima i u postupanjima sa administracijom. Ovo bi podrazumevalo da ostali opšti zakoni mogu samo da se pozovu na zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina za posebna pravila koja se odnose na njih.
- 6) Regrutacija i obuka osoblja. Neophodno je u potpunosti primeniti ustavnu odredbu o adekvatnoj zastupljenosti manjina (član 77.2 Ustava) tako što će se odredbe o preferencijalnom zapošljavanju proširiti i na državnu upravu. Odredbu člana 7 Uredbe o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave treba proširiti i na regrutovanje zaposlenih izvan administracije i u najvećoj mogućoj meri razmisliti o ukidanju zabrane o zapošljavanju novih službenika, bar kada je reč o pripadnicima nacionalnih manjina. U administraciji treba organizovati dodatne poslove koji olakšavaju upotrebu manjinskih jezika, kao što su pozicije prevodilaca i lektora/korektora, po uzoru na prevodilački sektor u AP Vojvodini. Osim toga, osoblje u jedinicama samouprave (i po mogućnosti u perifernim državnim telima) treba da prođe obuku za manjinske jezike koji se govore u datim nadležnostima. Obuka osoblja treba da se obuhvati i svest o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina u postupanju sa administracijom.
- 7) Podizanje svesti. Treba poboljšati informisanost o pravima manjina, kako među pripadnicima nacionalnih manjina, tako i u opštim tokovima matičnog društva. Treba razmotriti, na primer, sastavljanje kratkih i lako razumljivih brošura o dostupnim pravima i dobroj praksi kako za državne službenike, tako i za javno postupanje sa administracijom. Ovo je naročito korisno na lokalnom nivou, a posebno u područjima gde manjine žive tradicionalno ili u znatnom broju.

- 8) Lična imena i dokumenta. Najnoviji pozitivni trendovi u ovoj oblasti kada je reč o ličnim kartama i školskim dokumentima pokazuju da se lako mogu rešiti navodne tehničke prepreke prilikom unošenja ličnih imena u matične knjige na jezicima i pismima nacionalnih manjina. Preostale nedostatke treba ispitati usredsređujući se naročito na matične knjige kako bi se omogućilo i podstaklo izdavanje izvoda dokumenata na manjinskim jezicima tamo gde su ti jezici u službenoj upotrebi ili tradicionalno prisutni.
- 9) Dvojezični obrasci. Na lokalnom nivou (uključujući periferne državne kancelarije u relevantnim područjima) treba obezbediti dvojezične formulare za najčešća administrativna dokumenta, kako na papiru, tako i u elektronskoj formi, i učiniti ih dostupnim opštoj javnosti.
- 10) Nazivi mesta i oznake. Kao prioritet treba primeniti zakonske odredbe o isticanju dvojezičnih topografskih oznaka i naziva naselja, ulica i odrednica tamo gde su manjinski jezici u službenoj upotrebi ili tradicionalno prisutni.
- 11) Predviđeni pragovi. Pitanju jezika koji su obuhvaćeni ECRML, ali ne ispunjavaju predviđeni prag treba pristupiti tako što će se prepoznati pilot opštine gde se ti jezici tradicionalno govore i tako što će jezička prava postati dostupna u tim opštinama. Treba izbegavati, čak i kad je to primenjivo, izjednačavanje ovih jezika sa stranim jezicima.
- 12) Elektronska administracija. Manjinske jezike i pisma treba uzeti u obzir prilikom razvijanja sistema za elektronsko upravljanje u administrativne svrhe.
- 13) Finansijski aspekti. Treba utvrditi jasne finansijske obaveze u pogledu sredstava koja se mogu obezbediti na državnom, pokrajinskom i lokalnom nivou za službenu upotrebu manjinskih jezika u praksi. Tamo gde sredstva nedostaju, treba uspostaviti posebnu liniju budžeta u tu svrhu.
- 14) Prevod i terminologija. Treba obezbediti adekvatne resurse za prevođenje i utvrditi dosledan plan prevođenja glavnih zakona i propisa na jezike nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom. Pohvalno je to što akcioni plan predviđa da se sredstva za prevođenje administrativnih dokumenata obezbeđuju iz državnog budžeta<sup>91</sup> jer su finansijski resursi jedinica samouprave isuviše ograničeni. Treba osnovati stručne komisije za pravnu terminologiju u manjinskim jezicima uz podršku relevantnih Saveta nacionalnih manjina.
- 15) Pokazatelji. Treba pratiti i dalje razvijati akcioni plan, utvrditi pokazatelje u pogledu vremenskih rokova kao i očekivanog uticaja.
- 16) Primena. Treba uspostaviti jasne pravne mehanizme koji od jedinica lokalne samouprave zahtevaju uvođenje u službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine u okviru njene teritorije, naročito – ali ne isključivo<sup>92</sup> – kada je ispunjen predviđeni prag.
- 17) Sankcije. Sankcijama treba pribegavati samo u krajnjoj nuždi, odnosno treba uvesti sistem upozoravanja koji prethodi izricanju novčanih kazni i u zakonodavstvu

---

<sup>91</sup> Aktivnosti 5.9 i 5.10.

<sup>92</sup> Videti preporuku br. 11 iznad.

razjasniti odgovornosti koje podležu sankcijama, po mogućnosti tako uključivanjem više nivoa vlade i izbegavajući osnivanje specijalizovanih jedinica.

- 18) Nedoslednosti. Bolje pojasniti u zakonodavstvu moguće nedoslednosti u vezi sa pojmovima i rečima kao što su, pre svega, izrazi „službena upotreba“ i „jednaka službena upotreba“ manjinskih jezika u Zakonu o službenoj upotrebi jezika i pisma.