



СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

**ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ  
МАЊИНА  
У УСТАВНОПРАВНОМ  
СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ  
СРБИЈЕ**

ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ  
МАЊИНА У УСТАВНОПРАВНОМ  
СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

---

---

SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

---

---

SCIENTIFIC CONFERENCES

Book CLXXVII

DEPARTMENT OF SOCIAL SCIENCES

Book 42

---

---

COMMITTEE FOR NATIONAL MINORITIES AND HUMAN RIGHTS STUDIES

RIGHTS OF NATIONAL MINORITIES  
UNDER THE CONSTITUTIONAL  
SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

PROCEEDINGS OF THE ROUND TABLE HELD ON NOVEMBER 27, 2017

Accepted for publication at the 7<sup>th</sup> Session of the Department of Social Sciences, held on September 25, 2018, after being reviewed by Academician *Tibor Varady*, Professors *Marijana Pajvančić*, *Dragoljub B. Đorđević*, *Miodrag Jovanović*, *Branko Ćupurdija*, *Biljana Sikimić*, PhD and *Mladena Prelić*, PhD

Editor  
Academician  
TIBOR VARADY

BELGRADE 2019

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

---

---

НАУЧНИ СКУПОВИ

Књига CLXXVII

ОДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ НАУКА

Књига 42

---

---

ОДБОР ЗА ПРОУЧАВАЊЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА И ЉУДСКИХ ПРАВА

ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ  
МАЊИНА У УСТАВНОПРАВНОМ  
СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ЗБОРНИК РАДОВА СА ОКРУГЛОГ СТОЛА ОДРЖАНОГ 27. НОВЕМБРА 2017.

Примљено на VII скупу Одељења друштвених наука 25. септембра 2018.  
године на основу рецензија академика *Тибора Варадија*, професора  
*Маријане Пајванчић*, *Драгољуба Б. Ђорђевића*, *Миодрага Јовановића*,  
*Бранка Ђујурдије*, др *Биљане Сикимић* и др *Младене Прелић*

У р е д н и к  
академик  
ТИБОР ВАРАДИ

БЕОГРАД 2019

Издаје  
*Српска академија наука и уметности*  
Београд, Кнеза Михаила 35

Лектура  
*Невена Ђурђевић*

Коректура  
*Весна Шубић*

Технички уредник  
*Никола Стевановић*

Тираж 300 примерака

Штампа  
ЈП Службени гласник

## САДРЖАЈ

<i>Предговор – Тибор Варади. . . . .</i>	<i>7</i>
<i>Тамаш Корхец, Неитериторијална самоуправа у Србији – 15 година усавршавања правног оквира културне аутономије . . . . .</i>	<i>9</i>
<i>Tamás Korhecz, Non-territorial Self-Governance in Serbia – 15 Years Long Evolution of the Legal Framework of Cultural Autonomy. . . . .</i>	<i>28</i>
<i>Горан Башић, „Културна аутономија“ националних мањина у Републици Србији . . . . .</i>	<i>29</i>
<i>Goran Bašić, National Minorities “Cultural Autonomy” in the Republic of Serbia . . . . .</i>	<i>42</i>
<i>Зоран Павловић, Службена употреба језика и писама националних мањина . . . . .</i>	<i>43</i>
<i>Zoran Pavlović, Official use of Minority Languages and Scripts . . . . .</i>	<i>61</i>
<i>Милош Миленковић, Заједница немајеријалног културног наслеђа мањина у Републици Србији – прилике и препреке . . . . .</i>	<i>63</i>
<i>Miloš Milenković, Opportunities and Obstacles to Minority Intangible Cultural protection in Serbia . . . . .</i>	<i>69</i>
<i>Петар Теофиловић, Трендови у области права националних мањина у Србији. . . . .</i>	<i>71</i>
<i>Petar Teofilović, Some Trends in the Area of Minority Rights in Serbia . . . . .</i>	<i>81</i>

Ксенија Марковић, Јовица Павловић, <i>Територијална или културна аутономија за националне мањине? Студија случаја Републике Србије</i> .....	83
Ksenija Marković, Jovica Pavlović, <i>Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities? A Case Study of Serbia</i> .....	98
Дубравка Валић Недељковић, <i>Медији на језицима националних мањина у Србији од Устава и законских норми до свакодневице</i> .....	99
Dubravka Valić Nedeljković, <i>Media in Minority Languages in Serbia, from the Constitution and Legal Standards to Everyday Life</i> .....	112
Александра Боснић Ђурић, <i>Обликоворна моћ културе и могућности креирања интеркултурне сензибилности у глобализованом свету</i> .....	113
Aleksandra Bosnić Đurić, <i>Shaping Power of Culture and the Possibility of Creating Intercultural Sensibility in a Globalized World</i> .....	123
Зоран Лутовац, <i>Перспектива интеркултуралности у контексту перцепције грађана Србије о националним мањинама, суседима и имигрантима</i> .....	125
Zoran Lutovac, <i>Perspective of Interculturalism in the Context of Serbian Citizens Perceptions on Ethnic Minorities, Immigrants and Neighbors</i> .....	139
Бранимир Стојковић, <i>Појраничје, мањине и међукултурно комуницирање</i> .....	141
Branimir Stojković, <i>Boundary, Minorities and Intercultural Communication</i> .....	151
Сања Лазаревић Радак, <i>Сто година (не)толеранције: националне државе, хибридности и балканизација</i> .....	153
Sanja Lazarević Radak, <i>Hundred Years of (In)Tolerance: National States, Hybridity and Balkanization</i> .....	165

## ПРЕДГОВОР

Према речима чувеног француског писца Албера Камија (Albert Camus) демократија није закон већине, већ заштита мањине. Норвешки драмски писац Хенрик Ибсен (Henrik Ibsen) иде корак даље. Према њему, мањина је увек у праву.

Није сигурно да је мањина увек у праву, али је тачно да се оправдани захтеви мањина чешће негирају, него оправдани захтеви већине. И то нас води до сложеног питања када су мањине заправо у праву.

У овом Зборнику сакупљени су радови који су представљени на Округлом столу са називом „Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије“. Округли сто одржан је 27. новембра 2017. године у организацији Одбора САНУ за проучавање националних мањина и људских права. Предмет Округлог стола једна је од тема које су од посебног значаја при укључивању Србије у европске интеграције.

Неколико радова настоји да стави питање мањинских права у шири концептуални и историјски контекст, отварајући и питање перспективе њиховог развоја. У ову групу радова могао би се сврстати рад Зорана Лутовца посвећен перспективама интеркултуралности, те перцепцијама грађана Србије о националним мањинама, суседима и имигрантима. Ту спада и рад Сање Лазаревић Радак, која настоји да предочи поимања толеранције и нетолеранције током последњих сто година. У ову групу спада и рад Петра Теофиловића који настоји да прати трендове у области мањинских права у Србији, затим рад Александре Боснић Ђурић са фокусом на културу и интеркултуралну сензибилност, те рад Бранимира Стојковића који настоји да сагледа границе и међукултурно комуницирање.



Значајан број радова посвећен је специфичним конкретним мањинским правима, те одређивању њиховог домашаја. Ксенија Марковић и Јовица Павловић отварају дилему између опција територијалне и културне аутономије. Тамаш Корхеџ и Горан Башић дају анализу нетериторијалне (односно културне) аутономије у српским уставноправним оквирима. Радови Зорана Павловића, Милоша Миленковића и Дубравке Валић Недељковић испитују стање и могућности у погледу одређених кључних елемената културне (нетериторијалне) аутономије, као што су питање службене употребе језика, заштите нематеријалног културног наслеђа, те функционисања медија националних мањина.

Суживот више култура у Србији је и пожељан и могућ. То подразумева и мањинска права. Радови у овом Зборнику доприносе томе да се ова потреба схвати, као и да се јасније види која мањинска права представљају ослонац равноправног суживота у Србији.

Академик Тибор Варади

# ТРЕНДОВИ У ОБЛАСТИ ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ

ПЕТАР ТЕОФИЛОВИЋ\*

**А п с т р а к т.** – Последњих година у Србији се могу уочити извесни видови сужавања па и ускраћивања права националних мањина, не само на индивидуалном већ и на општем плану. Потоњи понекад произлазе из законских решења, а некада су последица њиховог рестриктивног тумачења, и представљају далеко озбиљнији вид ограничавања права јер се на тај начин успостављају основи и за њихово даље ограничавање у будућности, а понекад су засновани на произвољним и правно неутемељеним одлукама надлежних органа. У тексту су изнети примери таквих ограничавања мањинских права, пре свега права на самоуправу, уз критички осврт на основе и последице таквих видова ограничења права. У закључним разматрањима указује се на два главна извора тог вида сужавања права националних мањина, и на мере којима се такав тренд може сузбијати.

*Кључне речи:* националне мањине, колективна права националних мањина, образовање и обавештавање на матерњем језику, службена употреба језика, управни поступак

## УВОД

Корпус права националних мањина у данашњој Србији, што је најизраженије у изразито вишенационалној Аутономној Покрајини Војводини, развијао се током вишевековног заједничког живота бројних етничких група на заједничком простору. Права припадника националних мањина била су посебно нормативно уређена и заштићена у периоду након Другог светског рата, у време постојања Југославије као заједничке државе припадника великог броја народа и националних мањина. Забрана дискриминације по различитим основима (укључујући и националност), као и једнака доступност јавних функција, свима су биле гарантоване још Уставом ФНРЈ из 1946. године. Уставима СФРЈ из 1963. и 1974. године припадницима националних мањина додатно су гарантована и извесна посебна права у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе, а републичким уставима и законима могла су да буду гарантована и друга права припадника националних

---

\* Ванредни професор на Факултету за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатаић“ у Новом Саду, Универзитет „Унион“ у Београду

мањина. Права националних мањина су гарантована и каснијим уставима (уставом Србије из 1990, уставом СР Југославије из 1992. г. „малом“ уставном повељом Заједнице држава Србија и Црна Гора из 2003. г. и садашњим уставом Србије из 2006. г.). Обим и садржина ових права су крајем XX и почетком XXI века разрађивани законима, пре свега Законом о службеној употреби језика и писама<sup>1</sup>, Законом о заштити права и слобода националних мањина<sup>2</sup> и Законом о националним саветима националних мањина<sup>3</sup>.

И поред релативно дуге традиције у заштити и унапређењу права националних мањина, власти у Србији последњих година различитим потезима полако круне та права не испољавајући вољу да их ојачају или прошире. Чињеница да се не ради о усамљеним случајевима може да указује и на намеру постепеног сужавања мањинских права, или у најмању руку на индиферентност власти према томе да ли својим деловањем унапређују или уназађују мањинска права и поред изричите уставне одредбе да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати.<sup>4</sup> У овом тексту осврнућемо се на неке важније случајеве ограничавања мањинских права у последње време.

## 1. ПРИМЕРИ ПОТИСКИВАЊА ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

1.1. Право припадника националних мањина на обавештавање на матерњем језику између осталог подразумева и постојање медија који у потпуности или делом обављају информисање грађана (и) на једном или више језика мањинских националних заједница. Ову функцију су до почетка 2015. године у великој мери обављали локални медији који су своје програме емитовали одн. информације објављивали на неком од мањинских језика. Почетком протекле деценије је и код нас законом уведена забрана да локалне самоуправе и држава буду оснивачи медија, што је даље наметало потребу осмишљавања решења које ће довести до приватизације локалних медија уз задржавање њихове (некомерцијалне, али веома важне) функције информисања припадника националних мањина на њиховом језику. У два таласа приватизације локалних медија (почетком прошле деценије и 2015. године), највећи број локалних медија је приватизован а да при томе није била посвећена практично никаква пажња другом аспекту у том процесу – очувању њихове информативне функције, посебно на језицима националних мањина. Медији на језицима националних мањина су у овом погледу посебно рањиви јер су они у целини или делом вршили и функцију информисања припадника националних мањина која не

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94.

<sup>2</sup> „Службени лист СРЈ“, бр. 11/2002, „Службени лист СЦГ“, бр. 1/2003 – Уставна повеља и „Службени гласник РС“, бр. 72/2009 – др. закон и 97/2013 – одлука УС.

<sup>3</sup> „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС и 55/2014.

<sup>4</sup> Устав РС, чл. 20, ст. 2.

доноси особите приходе али има несумњив јавни значај, док је с друге стране било лако предвидљиво да ће њихова приватизација, ако не буде спроведена пажљиво и уз осмишљавање начина који ће им омогућити да задрже и функцију обавештавања мањинских популација, раније или касније довести до напуштања концепта медија као јавног сервиса и њиховој комерцијализацији. Већина тих медија због ограниченог и углавном малог круга корисника углавном не може да функционише на тржишту (које након приватизације постаје практично главни начин финансирања редовног рада локалних медија) а да то не нашкоди вршењу њихове информативне функције. Након спроведене приватизације са већином медија на мањинским језицима догодило се управо оно на шта је раније упозоравано: они су махом комерцијализовани, неки су практично престали да делују, а информисање на мањинским језицима је углавном потпуно обустављено или сведено на симболичну меру. Последица је да припадницима националних мањина у многим местима више нису доступне информације у локалним медијима на њиховом матерњем језику, као што је то био случај претходних деценија, па су сада упућени на ретке преостале медије који и даље раде и на језицима националних мањина, на медије на већинском језику, на праћење иностраних програма или на информисање путем интернета или других алтернативних извора. „Медијска транзиција“ је спроведена на начин који је деградирао право припадника националних мањина да буду информисани на матерњем језику.

Иако није непосредно везан само за штампане медије на мањинским језицима, један другачији тренд може произвести или продубити њихов неједнак положај на тржишту. Наиме, захтеви одређених група да се заштити ћирилично писмо, присутни већ двадесетак година, понекад нису спојиви са људским правима и/или са принципом једнакости привредних субјеката на тржишту. Уз предлог да ћирилично писмо постане једино писмо у службеној употреби у свим контекстима, који за сада делује сувише радикално, у последњих годину дана у оптицају је и замисао да се медијима који се штампају на ћирилици обезбеде извесне бенефиције (нпр. кроз ниже порезе него за „латиничне“ медије) јер се претпоставља да ће, осим медија који се иначе штампају ћирилицом, бити и оних који ће из финансијских разлога одлучити да и они буду штампани ћириличним писмом. Ова поставка не узима у обзир да се већина штампаних медија на језицима националних мањина штампа латиницом као јединим писмом које користи већина националних мањина у Србији. Фаворизовање ћириличног писма на тај начин би, практично, довело до дискриминисања медија штампаних латиницом на тржишту јер би због мањих дажбина држави „ћирилични“ медији имали повољнију почетну позицију и положај на тржишту. Без олакшица и субвенција, које би по овој идеји добијали само медији који се штампају ћириличним писмом, медији на латиници били би у неравноправном положају и било би им додатно отежано деловање на тржишту у таквој конкуренцији, а могло би се очекивати и да би у таквом контексту неки од тих медија били принуђени да промене свој

начин рада и комерцијализују се да би опстали, науштрб остваривања своје функције јавног сервиса за припаднике националних мањина.

1.2. Објављивање Службеног листа АП Војводине на језицима у службеној употреби у покрајини, већ деценијама је обавезно по одговарајућим покрајинским прописима. Према важећој Покрајинској скупштинској одлуци о објављивању прописа и других аката,<sup>5</sup> акти покрајинских органа објављују се у Службеном листу АП Војводине који се, осим на српском, објављује и на језицима у службеној употреби у АП Војводини (мађарски, словачки, румунски, русински и хрватски језик). Службени лист АПВ на језицима у службеној употреби садржи превод изворних текстова аката са српског на остале језике у службеној употреби. Смисао превођења и објављивања аката покрајинских органа и на језике у службеној употреби је да се припадницима националних мањина које живе у Војводини омогући да се на свом матерњем језику упознају са садржином општих аката које доносе покрајински органи, али и са многим других материјалима који се објављују у Службеном листу а од значаја су за све становнике АП Војводине (нпр. одлуке о именовању и разрешењу покрајинских функционера, директора здравствених, социјалних, образовних, културних и других покрајинских установа, чланова управних и надзорних одбора покрајинских институција, акти којима се прихватају финансијски планови и извештаји покрајинских установа чији је оснивач АП Војводина и које такве извештаје подносе Скупштини АПВ, огласи, конкурси покрајинских секретаријата за доделу средстава за пројекте, решења о употреби средстава из покрајинских буџетских резерви, итд.). Дакле, објављивањем Службеног листа АПВ на језицима националних мањина у службеној употреби остварују се елементи више уставом гарантованих права националних мањина: право припадника националних мањина да буду обавештени на сопственом језику, право на коришћење сопственог језика и писма у службеној употреби, забрана дискриминације по основу националне припадности, посредно се утиче и на право на учешће у јавним пословима и ступање на јавне функције под једнаким условима као и остали грађани.<sup>6</sup>

Након деценија током којих је Службени лист АПВ у целини превођен на све језике у службеној употреби у АП Војводини, Скупштина АПВ је у јуну 2017. године донела одлуку којом се сужава обим онога што се објављује у издањима Службеног листа АПВ на језицима у службеној употреби.<sup>7</sup> Наиме, новим одредбама је садржина Службеног листа подељена на три дела: општи део (у ком се објављују општи акти Скупштине и Владе АПВ и других покрајинских органа и организација), посебни део (у ком се објављују појединачни акти тих органа), и огласни део (који садржи огласе, конкурсе, јавне позиве,

<sup>5</sup> „Службени лист АПВ“, бр. 54/2014.

<sup>6</sup> Сва набројана права су изричито гарантована чл. 75–77 и чл. 79 Устава РС.

<sup>7</sup> Покрајинска скупштинска одлука о измени и допунама покрајинске скупштинске одлуке о објављивању прописа и других аката, Службени лист АПВ бр. 29/2017.

оглашавање неважећих исправа и сл.), а у чл. 5. Одлуке убачен је нови став по ком се на језике националних заједница (мисли се на језике који су у службеној употреби) преводи само општи део Службеног листа. Као образложење за овакво сужавање садржине Службеног листа на језицима у службеној употреби наведено је да штампање тих издања касни због недовољног броја преводаца, па постоји велики број непреведених службених листова.<sup>8</sup> Следи да је уместо предузимања одговарајућих мера ради испуњења своје обавезе и надокнађивања насталог заостатка којим би се омогућило ажурно и несметано уживање права припадника националних мањина на обавештавање на свом језику, актуелној покрајинској власти ово кашњење у превођењу послужило као повод да се ово право сузи, тачније – прекрши. Појединачни акти који се објављују у посебном делу Службеног листа АПВ, а најчешће се односе на изборе, именована и разрешења функционера на покрајинском нивоу, су и те како од значаја и за припаднике националних мањина. То још више важи за огласни део у којем се објављују конкурси и огласи за доделу средстава из покрајинског буџета за одређене пројекте (а теоретски и конкурси за одређена радна места и функције у покрајинским органима) за које су несумњиво заинтересовани и припадници националних мањина, извештаји бројних покрајинских установа (за чији квалитетан, законит и ефикасан рад, коришћење буџетских средстава и сл. интерес свакако имају и припадници националних мањина), и сл. Стога овакав потез покрајинских власти представља кршење не само права националних мањина на информисање (и то о питањима од неупитног јавног значаја), већ и њиховог права на равноправно учешће у управљању јавним пословима, па и облик дискриминације (у овом случају по националној основи). Овакви потези актуелних власти, којима се у основи крше и устав и релевантни закони, не доприносе јачању поверења и толеранције. Посебно забрињава то што се такво кршење права остварује произвољним сужавањем гарантованих права једним подзаконским актом, упркос изричитим уставним и законским гаранцијама, и што се на овај начин – интервенцијама на нормативном нивоу – потенцијално ствара једно суштински противправно стање које може да потраје и дуже време.

1.3. Након смене аутократског режима у Србији крајем 2000. године, започети су извесни кораци у правцу успостављања демократског уређења

---

<sup>8</sup> У образложењу предлога је наведено да касни превођење 110 „Службених листова“ на мађарски, 39 на словачки, 46 на румунски, 30 на русински и 75 издања на хрватски језик – в. Ержебет Марјанов, „Службени лист АП Војводине више се не преводи у целости“, Дневник, 7. август 2017. г., Нови Сад; <https://www.dnevnik.rs/politika/sluzbeni-list-ap-vojvodine-vise-se-ne-prevodi-u-celosti-07-08-2017> (сајту приступљено 12. новембра 2017). Иначе, од априла 2016. до јуна 2017. године, дакле током мандата садашњег сазива Скупштине АПВ и садашње покрајинске владе, објављено је укупно 73 броја „Службеног листа АПВ“, што сугерише да се највећи део заостатка у превођењу (осим на мађарски и, незнатно, хрватски језик) односи на службене листове издате у претходних нешто више од годину дана.

у Србији. У области права националних мањина убрзо је усвојен Закон о заштити права и слобода националних мањина који је прописивао да ће начин избора представника у националне савете националних заједница, као тела чија је основна функција остваривање права националних мањина на самоуправу у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе, бити уређено посебним законом. Формирање националних савета било је обављено по Правилнику о начину рада скупштина електора за избор савета националних мањина<sup>9</sup> који је био усвојен са циљем да се по њему изабере први национални савети националних мањина, с тим да је чл. 19. ст. 13. закона прописивао да ће изборна правила о избору националних савета бити прописана посебним законом. Закон о националним саветима националних мањина, који уређује и начин избора чланова националних савета, усвојен је тек 7,5 година касније, када је члановима готово свих до тада формираних националних савета већ истекао мандат, али је његово доношење, иако закаснело, омогућило избор нових чланова националних савета.

По доношењу овог закона Уставном суду Србије поднето је више иницијатива за оцену уставности већег броја његових одредаба. Уставни суд је покренуо поступак оцене уставности по неким од њих, углавном по оним које су се односиле на надлежности националних савета, и 2014. године је донео одлуку у којој је нашао да десет чланова закона делимично или у целини нису у сагласности с уставом.<sup>10</sup> Образложење појединих ставова Суда, међутим, даје повода за расправу због последица које по обим и садржину права националних мањина следе из њих. Једно од спорних питања везано је за став Уставног суда који, позивајући се на јединство правног поретка, на „мала врата“ уводи рангирање закона по хијерархији за које у самом Уставу РС не постоји никакав основ. Наиме, Уставни суд развија доктрину (већ примењену у неким ранијим одлукама Уставног суда, што је не чини мање спорном) о „системским“ законима (којима се на системски, целовит начин уређује одређена област) као законима са којима други закони који уређују поједина питања из исте области али не и целу ту област, морају бити у сагласности. Изложено схватање подразумева да међу законима, који су у домаћем правном систему једнаке правне снаге, ипак постоји хијерархија која би, према том ставу, зависила од обухвата материје регулисане конкретним законом. Такав став је крајње дубиозан јер се не заснива на уставом утврђеној хијерархији правних аката; наиме, сви закони су исте правне снаге, па увођење хијерархије међу њима представља стварање, а не само тумачење права. Оно што додатно доводи у питање исправност таквог става је чињеница да је Уставни суд на њему засновао одлуку о несагласности са Уставом више одредаба Закона о националним саветима националних мањина. Између осталог, Суд је на основу таквог креативног приступа нашао да одредбе Закона о националним саветима по којима и национални савети учествују у именовању органа управљања

<sup>9</sup> „Службени лист СРЈ“, бр. 41/2002.

<sup>10</sup> Одлука Уставног суда Републике Србије број IУз-882/2010 од 16. јануара 2013.

јавних сервиса нису у сагласности са Уставом јер нису усаглашене са Законом о радиодифузији који не прописује такво учешће националних савета (иако би се питање сагласности са Уставом могло поставити и у погледу Закона о радиодифузији, управо због тога што њиме нису прописана никаква овлашћења националних савета у области јавног информисања).<sup>11</sup> Суд је такође нашао да није у сагласности са Уставом овлашћење националних савета да дају претходну сагласност на избор директора образовних установа у којима се настава у већини одељења изводи на језику националне мањине или које су од посебног значаја за националну мањину, јер би давање претходне сагласности представљало својеврсно право националног савета на вето и у образовним установама које похађају и припадници других националних заједница (по Уставном суду учествовање савета у одлучивању о овим питањима своди се на консултације са надлежним органима), и стога што нигде нису прописани критеријуми за утврђивање које установе су од посебног значаја за неку националну мањину. Применом сумњивог критеријума (да ли је закон системски или није) као основа за оглашавање неуставним извесних одредаба закона суд је, фактички, у извесној мери сузио колективно право националних мањина на самоуправу у области јавног информисања и образовања.

1.4. Употреба службеног језика и писма у управном поступку је раније била једно од 12 основних начела управног поступка. Нови ЗУП је, међутим, више не уврштава у основна начела поступка, већ је нормира делом у чл. 4. а неке њене аспекте уређује у делу о заступању у управном поступку.<sup>12</sup> Иако више није међу начелима, право на употребу језика и писма сада је уврштено међу уводне одредбе које имају општи значај (слично као и начела), па је с те стране оно и даље тесно повезано са неким од начела као неопходно средство за њихово реализовање (нпр. са начелом заштите права странака и остваривања јавног интереса, или права странке на изјашњавање), па се повреда права на употребу језика и писма може истовремено испољити и као повреда тих других начела.

---

<sup>11</sup> У издвојеном мишљењу, судија Картаг-Одри навела је да касирањем одредбе о праву националних савета да учествују у именовању органа јавних сервиса члан 75. Устава за неке националне мањине постаје лишен садржине у делу који се тиче права на обавештавање на мањинском језику у службеној употреби. – Ibid., стр. 63.

<sup>12</sup> У Србији, у којој се дуго поштовала мултијезичност (што се између осталог огледа и на праву припадника националних мањина да се поступци пред државним органима воде и на мањинским језицима који су у службеној употреби), ово начело је новим ЗУП-ом избачено из управног поступка. Већина држава или њихових јединица насталих распадом СФРЈ, употребу језика и писма у управном поступку и даље задржава као једно од основних начела управног поступка – в. чл. 14. Закона о опћем управном поступку Хрватске, Народне новине бр. 47/09; чл. 15. Закона о општем управном поступку Црне Горе, Сл. лист ЦГ, бр. 60/03; чл. 18. Закона о управном поступку БиХ, Сл. гласник БиХ, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13; чл. 16. Закона о управном поступку Федерације БиХ, Сл. новине Федерације БиХ, бр. 2/98 и 48/99; чл. 16. ЗУП-а Републике Српске, Сл. гласник РС, бр. 13/2002.



ЗУП у уводним одредбама прописује да је у управном поступку у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо, а латинично писмо на начин утврђен законом. На подручју где је језик националне мањине у службеној употреби, поступак се води и на језику и уз употребу писма те националне мањине, у складу са законом.<sup>13</sup> Језик националне мањине у службеној употреби се не сматра страним језиком јер се на стране језике примењују друга правила. Стога је потребно правити разлику између ситуација када се поступак *води* на мањинском језику у службеној употреби, и оних када се у поступку учесницима омогућава коришћење тумача. У првом случају се све радње поступка и комуникација између органа и странака одвијају на неком од мањинских језика који је у службеној употреби у органу који води поступак. Сва писмена и сва документа се преводе и на српски језик, али сам поступак одвија се на мањинском језику (а не на српском уз коришћење услуга тумача). Друга је ситуација када у поступку учествује лице чији језик није у службеној употреби пред тим органом (страни држављанин, или домаћи држављанин који је припадник националне мањине чији језик није у службеној употреби): ЗУП прописује да се тада поступак води на српском језику, а лицима која га не разумеју се на њихов захтев обезбеђује тумач који им омогућава да прате поступак и учествују у њему на свом језику и писму, односно другом језику и писму који разумеју.<sup>14</sup>

Потоња одредба је формулисана лошије него у ранијем ЗУП-у јер не прави разлику између учесника у поступку који су страни држављани и не разумеју ни српски ни језик националне мањине у службеној употреби на ком се конкретни поступак евентуално води, од оних који су држављани Србије али су припадници неке од националних мањина чији је језик у службеној употреби.<sup>15</sup> Наиме, у појединим територијалним јединицама Србије је, уз српски језик, у службеној употреби и више језика националних мањина (нпр. у Аутономној Покрајини Војводини, у поступцима пред покрајинским органима, уз српски језик, у службеној употреби је још пет језика националних мањина, а и у појединим јединицама локалне самоуправе је у службеној употреби још два или више језика националних мањина). Када у поступку, као странка, учествује страни држављанин поступак неће бити вођен на њеном матерњем

<sup>13</sup> ЗУП РС, чл. 4.

<sup>14</sup> ЗУП РС, чл. 55. ст. 1.

<sup>15</sup> Упореди чл. 4. и чл. 55. ст. 1. ЗУП-а из 2016. г. са чл. 16. ЗУП-а из 1997. г. који је гласио: Употреба језика и писма у поступку Члан 16.

(1) Орган води поступак на српском језику екавског или јекавског изговора и у том поступку користи ћирилично писмо, а латиничко писмо – у складу са законом. На подручјима на којима је, у складу са законом, у службеној употреби и језик одређене националне мањине, поступак се води и на језику и уз употребу писма те националне мањине.

(2) Ако се поступак не води на језику странке, односно других учесника у поступку, који су држављани Републике Србије, обезбедиће им се преко тумача превођење тока поступка на њихов језик, као и достављање позива и других писмена на њиховом језику и писму.

(3) Странке и други учесници у поступку који нису држављани Републике Србије имају право да ток поступка прате преко тумача и да у том поступку употребљавају свој језик.

језику – то лице имаће право да захтева тумача, одн. да му се ток поступка и с њим повезана обавештења преводе на језик одн. писмо које разуме да би био у могућности да прати поступак и учествује у њему. Међутим, када у поступку пред неким органом управе учествују две странке које су држављани Србије али говоре различитим мањинским језицима (нпр. румунским и мађарским), који су у службеној употреби у тој територијалној јединици, поступак пред надлежним органом не може бити вођен на оба та језика већ ће, према Закону о службеној употреби језика и писма, надлежни орган на захтев странака поступак водити на једном од њих о којем се странке сагласе, или ће језик поступка одредити надлежни орган. Ранијим ЗУП-ом било је прописано (чл. 16. ст. 2.) да тада друга странка има право на превођење тока поступка на њен језик преко тумача и на достављање писмена на њеном језику и писму без икаквих додатних услова. Међутим, по одредби важећег ЗУП-а произлази да ће та странка имати право на тумача само *ако не разуме српски језик*. Странка – припадник националне мањине – може разумети српски језик, али не довољно добро да би могла да учествује у поступку равноправно са странком на чијем се језику поступак води. Осим тога, чак и ако учесник у поступку одлично разуме и говори српски језик то му без преводиоца неће бити ни од какве помоћи ако се поступак води на неком другом мањинском језику који је у службеној употреби. Дакле, сама чињеница да се поступак не води на језику странке или другог учесника требало би да буде довољна да они имају право на преводиоца, без обзира на познавање српског језика. Делује да је законодавац „заборавио“ да су у Србији осим српског, у службеној употреби и други језици. Службена употреба језика и писма, уређена Уставом РС и законима који су *lex specialis* у погледу језика поступка у односу на ЗУП, није питање добре воље тренутног скупштинског сазива; одредба важећег ЗУП-а требало је да обухвати и случајеве када странка или учесник у управном поступку који су држављани Србије не разумеју српски, *односно други језик у службеној употреби на којем се води конкретни управни поступак*. Стога, у поређењу са напред цитираним одредбама ранијег ЗУП-а, као и са Законом о службеној употреби језика и писма, решење у новом ЗУП-у без сумње сужава права странака и других учесника у управном поступку по овом питању, уместо да тежи да обезбеди услове за примену важећих прописа који уређују питање службене употребе језика, што постаје својерстан забрињавајући тренд.

Уз условљавање права на тумача непознавањем српског језика, када се поступак води на неком од више мањинских језика у службеној употреби, таква формулација овог права се одражава и на могућност коришћења одређених правних средстава. Наиме, и по новом ЗУП-у повреда одредби о употреби језика и писма је разлог за жалбу због повреда правила поступка,<sup>16</sup> а може бити и основ за мењање и поништавање решења у вези са управним спором.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> ЗУП РС, чл. 158, ст. 1, т. 5.

<sup>17</sup> ЗУП РС, чл. 175.

Извесне повреде овог права биле су ранијим, као што су и новим ЗУП-ом, прописане као један од основа за понављање поступка, али је ранијим ЗУП-ом овај основ био постављен шире јер је обухватао све варијације повреде права на употребу језика и писма (оне када језик у службеној употреби није коришћен иако су за то били испуњени услови, оне које се односе на случајеве када у поступку учествује домаћи држављанин који не разуме језик на ком се води поступак, и оне када у поступку учествује страни држављанин који не разуме језик поступка),<sup>18</sup> док га нови ЗУП сужава јер не наводи случај када у поступку дође до повреде права да се поступак води на језику који је у службеној употреби.<sup>19</sup> Међутим, нови ЗУП предвиђа и једно ново правно средство које раније није постојало – понављање, укидање или мењање правноснажног решења на препоруку Заштитника грађана<sup>20</sup> – које може да буде коришћено и у случајевима када је дошло до повреде права на употребу језика и писма.

## ЗАКЉУЧАК

Права националних мањина у Србији гарантована су Уставом, и разрађена су у више закона. Повреде тих права су се догађале и догађају се и даље. Међутим, у последњих неколико година појављују се видови сужавања, па и ускраћивања неких од тих права не само на индивидуалном, већ и на општијем плану, што самим законима, што њиховим рестриктивним тумачењем. Потоњи вид ограничавања права националних мањина представља далеко озбиљнији и у не мањој мери забрињавајући тренд, јер се на тај начин не ради само о ограничавању права у појединачним случајевима, већ о успостављању основа и за њихово даље ограничавање у будућности, при чему су неки примери изнети у тексту (нпр. о сужавању садржаја Службеног листа АПВ који се преводи на језике у службеној употреби, као можда најекстремнији међу њима) засновани на сасвим произвољним одлукама. Ако се гаранције мањинских права желе учврстити а не ослабити и учинити само пуком прокламацијом, потребно је: а. посветити далеко већу пажњу квалитету и садржини прописа који су од значаја за уживање права националних мањина него што је то до сада био случај; б. обим и садржину мањинских права тумачити на начин који омогућава њихово несметано уживање, а не рестриктивно, тј. тако да отежава или онемогућава њихово уживање.

---

<sup>18</sup> ЗУП СРЈ/РС из 1997, чл. 239, ст. 1, т. 11.

<sup>19</sup> ЗУП РС, чл. 176, ст. 1, т. 7.

<sup>20</sup> ЗУП РС, чл. 185.

*Petar Teofilović*

SOME TRENDS IN THE AREA  
OF MINORITY RIGHTS IN SERBIA

S u m m a r y

In the last few years the rights of national minorities in Serbia are infringed not only on an individual but also on a general level. The latter is sometimes the consequence of legal formulations, while sometimes it occurs as the result of restrictive interpretations of the law by relevant bodies. This way of restricting minority rights is far more serious than individual violations since here the law itself contains explicit or implicit grounds for minority rights' encroachments further in the future, while in extreme cases the restrictions of rights are based on completely arbitrary and legally unfounded decisions of relevant bodies. This article contains several examples of such restrictions of minority rights, primarily the right to self-governance, critically analyzed from the point of view of the type of grounds for such restrictions and their consequences. Conclusive remarks point to the main two sources of such mode of restricting minority rights, and to measures that should be taken in order to eliminate or at least reduce such trend.

*Keywords:* national minorities, collective rights of national minorities, education and informing in mother tongue, official use of languages, administrative procedure

