

ДАРКО ГОЛИЋ\*  
ЈОКО ДРАГОЈЛОВИЋ\*\*  
Правни факултет за привреду и  
правосуђе  
Нови Сад

УДК 316.74:37(323.15)  
Прегледни рад  
Примљен: 13.05.2015  
Одобрен: 11.06.2015

## СЛУЖБЕНА УПОТРЕБА ЈЕЗИКА И ПИСАМА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

**Сажетак:** Право припадника националних мањина на употребу свог језика и писма једно је од основних права која чине културну аутономију и уопште одређују положај националних мањина. Њега донекле компликују недовољно јасни критеријуми њиховог одређења. Анализа садржине права на службену употребу језика и писама и питања која су са њим у непосредној вези, показује да је Србија својим прописима у многоме отишла чак и испред стандарда који су дати у међународним документима, чак и у најоптималнијим тумачењима појединих стандарда, одредби или термина.

**Кључне речи:** националне мањине, службена употреба језика и писама, управни поступак

### Увод

Питање употребе мањинских језика и писама у Србији се, сходно Уставу, али и другим релевантним правним актима, укључујући и оне међународног карактера, може посматрати двојачко: 1) као једно од основних мањинских (и људских) права – да користе свој језик и писмо на целој територији Републике и 2) као мањински језик и писмо у службеној употреби на делу територије Републике.

Право припадника националних мањина на употребу свог језика и писма једно је од основних права која чине културну аутономију и уопште одређују положај националних мањина. Њему ипак претходи проблем недовољно јасних критеријума њиховог одређења. Оквирна конвенција (Савета Европе) за заштиту националних мањина (Стразбур, 1995), коју је ратификовала и наша држава, не одређује појам „националне мањине“ јер око тога није било могуће постићи сагласност.<sup>1</sup> Ипак, може се рећи да су у Европској повељи о регио-

\* g.darko83@gmail.com

\*\* jdragojlovic@pravni-fakultet.info

<sup>1</sup> Војислав Становчић запажа да постоје два концепта у поимању нација, „Тако данас постоје државе које се заснивају на политичком поимању нације као групе која обухвата најразличитије

налним и мањинским језицима (Савет Европе, Стразбур, 1992) дати неки елементи који одређују и појам националне мањине. Она дефинише „регионални мањински језик“, а то су „језици који су традиционално у употреби на одређеној територији једне државе од стране држављана те државе који чине бројчано мању групу од остатка становништва те државе и који су различити од званичног језика те државе, што не укључује дијалекте званичног језика те државе или језике радника миграната.“<sup>2</sup>

Закон о заштити права и слобода националних мањина<sup>3</sup>, који је по начелу правног континуитета Србија преузела по осамостаљењу Црне Горе, у члану 2 даје дефиницију националне мањине, јер се за њен појам везује значајно правно дејство, а оно се пресудно односи и на питање које је предмет овог рада. Национална мањина у смислу овог закона је свака група држављана која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину на територији Србије (у Закону се говори Савезне Републике Југославије), припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом Србије и поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест, по којима се разликује од већине становништва, и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију. Међутим, имајући у виду да може постојати спор у погледу неког од елемената који чине идентитет једне групе која се сматра посебним народом (етничком заједницом, односно националном мањином), као што су посебан језик, порекло, култура исл., услед кога може доћи до немогућности остваривања колективних права, Закон предвиђа да: „националним мањинама сматраће се све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, а испуњавају услове из става 1. овог члана.“ Дакле претежност има субјективно осећање посебности, односно припадности у односу на објективне (ванправне) чињенице да ли нека етничка (национална) заједница заиста

---

етничке и верске групе и расе, које заједно чине једну нацију (на пример, америчку, швајцарску, француску). А постоје и државе у којима се нација схвата у етничком смислу као заједница људи истог претпостављеног порекла, језика, традиције, религије, историје, мада ни један од ових елемената није ни нужан нити довољан, јер ниједан сам као чинилац не одређује потпуно нацију.“ (Војислав, Становчић, Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права, *Годишњак Факултета политичких наука*, Београд, 2008., стр. 483). Имајући у виду преамбулу Устава Републике Србије („равноправност свих грађана и етничких заједница“) и чл. 1 („држава српског народа и свих грађана који у њој живе“), те начела Устава, о владавини права – чл. 3 (уставна јемства људских и мањинских права) и заштити националних мањина – чл. 14, те посебне одредбе о мањинским правима, може се констатовати да он прихвата етнички концепт нације.

<sup>2</sup> Оваквом дефиницијом „остављена је широка могућност државама да прагматично, према конкретној ситуацији, одреде које ће језике на којој територији и на који начин и у ком обиму заштитити (што омогућава проширивање заштите према приликама и могућностима), а државе могу да изузму примену неких одредби ове Повеље на својој територији, али је ипак прецизирано из којих делова и чланова морају преузети део обавеза.“ Војислав, Становчић, оп. цит. стр. 490.

<sup>3</sup> "Сл. лист СРЈ", бр. 11/2002, "Сл. лист СЦГ", бр. 1/03 - Уставна повеља и "Сл. гласник РС", бр. 72/09 - др. закон и 97/13 - одлука УС.

поседује посебност која одређује њен идентитет да би се сматрала националном мањином.<sup>4</sup>

## Извори права

Питање употребе језика и писама националних мањина у Србији је регулисано већим бројем правних аката. Устав Србије из 2006. године садржи бројне одребе које се односе на питање мањинских језика, те поред права на употребу свог језика и писма, омогућава и њихову службену употребу. Ово питање је предмет регулисања и мултилатералних уговора насталих у оквиру међународних институција, које је Србија ратификовала, те билатералних уговора са појединим државама. У складу са тим, већи број закона регулише поједине аспекте овог питања.

### *Устав*

*Устав* Србије<sup>5</sup> поред гаранције једнакости свих грађана и забрани било које дискриминације, велики број одредаба поклања правима припадника националних мањина, гарантујући поред индивидуалних и колективна права.<sup>6</sup> У Уставу се полази од потребе да се кроз мере афирмативне акције обезбеди равноправност и оних грађана који услед своје малобројности или специфичних својстава или потреба фактички нису у једнаком статусу, односно да обезбеди очување и унапређење њиховог идентитета. У погледу права на коришћење језика, као основног елемента идентитета, тежи се посебној заштити припадника националних мањина - оно чини једно од основних права у погледу ког се остварује мањинска самоуправа путем националних савета.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> „Тако се свакој групи оставља слобода за шта ће себе сматрати и како ће себе називати, а у правима су све изједначене.“ Војислав, Становчић, оп. цит. стр. 494.

<sup>5</sup> „Службени гласник РС“, број 98/06.

<sup>6</sup> Венецијанска комисија наводи: „Укупно, око 70 чланова се бави основним правима, односно једна трећина од 206 чланова Устава. Са међународног и упоредног аспекта ова бројка је заиста изузетна, и у апсолутном и релативном смислу. Тиме се показује да су људска права саставни и важан део уставног права и јасно указује да је овом елементу и основној особини демократског друштва поклоњена пажња у смислу европских стандарда као што је Европска конвенција о људским правима.“ (Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), *Мишљење о Уставу Србије*, усвојено од стране Комисије на 70. пленарној седници, Венеција, 17-18 март 2007, стр. 7.

<sup>7</sup> Поједини аутори критички су настројени према изразито дугој и детаљној листи људских и мањинских права у Уставу Србије: „Устав из 2006. има једну „распевану“, детаљистичку и плагијаторско-компијаторску, у односу на одговарајуће међународноправне акте, декларацију људских и мањинских права. Ни таква, та декларација није потпуна, јер би она тада била збирка међународноправних аката о људским и мањинским правима. Оваква, она је избор из тих аката, па се поставља питање каква је функција те декларације, кад у Уставу постоји одредба: „Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују.“ Ратко, Марковић, *Устав Републике Србије из 2006 – Критички поглед, Анали Правног факултета у Београду*, Београд, 2006., стр. 46.

Питање мањинских језика и писама се третира двоструко, на индивидуалном и колективном нивоу. Према Уставу (чл. 10), у Србији су у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо. Службена употреба других језика и писама уређује се законом на основу *Устава* (члан 10 став 2). Ипак, срж уставноправне заштите права на службену употребу језика националних мањина јесте члан 79 Устава, који има три аспекта: 1) у срединама где припадници националне мањине чине значајнију популацију, они имају право да државни, покрајински и органи локалне самоуправе, као и организације којима су поверена јавна овлашћења *воде поступак* и на њиховом језику; 2) припадници националних мањина у Србији имају право да на свом језику *користе своје име и презиме*; 3) у срединама где чине значајну популацију, они имају право да традиционални локални називи, имена улица, насеља и *топографске ознаке буду исписани* и на њиховом језику. Члан 79 став 1 Устава јемчи и нека права која нису непосредно везана за службену употребу језика, али су од значаја за квалитетније остваривање тог права, јер битно доприносе очувању и неговању језика националне мањине: право на школовање у јавним установама, право на информисање на мањинском језику, право на оснивање приватних образовних установа и средстава јавног обавештавања.

Право на службену употребу језика националних мањина додатно оснажује институт културне аутономије националних мањина.<sup>8</sup> Припадници националних мањина, непосредно или преко својих преставника, односно националних савета, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима у вези са службеном употребом језика и писама (чл. 75, ст 2). Законом о националним саветима националних мањина (чл. 22) се овом телу се гарантује читав низ права која се тичу доношења одлука или учествовања у одлучивању, покретања поступка и давања иницијатива о питањима која се тичу овог права. Поред одредаба којима је непосредно дефинисано питање службене употребе језика или писма, за остваривање овог права релевантне су и друге уставне одредбе. Тако Устав (члан 21 став 3) изричито наводи да језик не сме бити повод или основ за дискриминацију, а у уставноправни систем заштите права националних мањина уведен је и институт афирмативне акције (чл. 76). Према члану 199 став 1 Устава, свако има право да, када се решава о његовом праву или обавези, користи *свој језик* у поступку пред судом, другим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења. Непознавање језика који је у службеној употреби не сме бити препрека за остваривање и заштиту права. У контексту уставне заштите права националних мањина на службену употребу језика и писама налази се и одредба која штити достигнути ниво права, односно права која су се већ ефективно користила: „Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати“ (члан 20).<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Више о појму културне аутономије у Ратко, Марковић, Уставно право, Правни факултет у Београду, 2015., стр. 441-442.

<sup>9</sup> Маријана Пајванчић уочава да и поред великог значаја гаранције права на коришћење свог језика пред органима власти, та одредба остаје непотпуна: „Једна од важних гаранција уставности и законитости која доприноси правној сигурности физичких и правних лица у поступку пред органима власти, посебно када се у поступку пред органима државне власти одлучује о њиховим

### ***Ратификовани међународни уговори***

У оквиру ратификованих међународних уговора, као извора који су по својој правној снази непосредно иза Устава, а испред закона, издвајају се две групе: 1) мултилатерални уговори који су настали у оквиру међународних институција и 2) билатерални уговори са државама из окружења.

У оквиру мултилатералних уговора од непосредне важности за ово излагање су документи који су настали у оквиру Савета Европе, а то су *Европска повеља о регионалним или мањинским језицима* и *Оквирна конвенција за заштиту националних мањина*.

Европска повеља о регионалним или мањинским језицима из 1998. године, коју је Државна Заједница Србија и Црна Гора ратификовала 2005. године, а коју је, по принципу правног континуитета, Србија преузела после остатака Црне Горе. Повеља у целини доприноси остварењу права на службену употребу језика националних мањина. Од посебног су значаја чланови 8-13 Повеље, који садрже посебне мере за унапређење употребе регионалних или мањинских језика у образовању, правосуђу, управи и јавним службама, културним делатностима, као и у економском и друштвеном животу.

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина први је мултилатерални међународни уговор који се искључиво односи на права припадника националних мањина. Она садржи оквирно дефинисане циљеве и принципе које државе потписнице треба да примене у националним политикама и прописима. Конвенција не установљава систем правне заштите попут оног који прати Европску конвенцију за заштиту људских права и слобода. Оквирна конвенција садржи каталог права који би државе требало да уграде у националне политике и правне поретке и да на тај начин створе услове за очување посебности националних мањина. Она се у највећој мери односи на културу, образовање, употребу језика, информисање, али и на права као што су учешће припадника националних мањина у јавним пословима или на одржавање контаката са сународницима.

Она је битно утицала на националну регулативу о националним мањинама, пре свега на Закон о заштити права и слобода националних мањина, на уставна решења, Закон о националним саветима, али и друге законе и прописе. Оквирна конвенција потврђује да је језик један од кључних елемената идентитета националних мањина (члан 5. став 1) и садржи различите одредбе које имају за циљ очување и унапређење њиховог језичког идентитета, нарочито кроз образовање и информисање на језику националне мањине. Питање службене употребе језика националних мањина регулишу чланови 10 и 11.

---

правима или обавезама, јесте право на коришћење свог језика. Ово право Устав гарантује свакоме (ст. 1). Њега ужива најшири број субјеката. Устав изричито прописује да незнање језика на којем се води поступак не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права (ст. 2), али не прописује санкцију за случај кршења ове уставне гаранције, нити упућује на закон који би то могао регулисати.“ Маријана, Пајванчић, Коментар Устава Републике Србије, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009., стр. 258.

Србија је сукцесор билатералних споразума о заштити мањина које су СРЈ или Државна заједница закључиле са Хрватском, Мађарском, Македонијом и Румунијом. Закључивање ових споразума произашло је у доброј мери из Оквирне конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе, који предвиђа да државе потписнице, тамо где је то потребно, закључе билатералне и мултилатералне споразуме са другим државама, посебно са суседним државама, како би осигурале узајамну заштиту националних мањина. Билатералним споразумима су регулисана су питања из области права на изражавање, очување и развијање идентитета националних мањина. Сваки од ових споразума садржи и одредбе којим је регулисано питање употребе језика одређене националне мањине.

### **Законски оквир**

Устав Републике Србије из 2006. године предвиђа непосредну примену људских и мањинских права, сем у случају да је изричито Уставом предвиђено да се остваривање неког од њих уређује законом или је то неопходно за њихово остваривање због природе тог права, али да се законом не може никако утицати на суштину зајемченог права (чл. 18 Устава). Права за чије је остваривање предвиђено законско уређивање су и права која се тичу службене употребе мањинских језика и писама. У том погледу велики број закона се непосредно односи на питање службене употребе мањинских језика и писама.<sup>10</sup>

Основни проблеми који се тичу законског уређивања службене употребе језика и писма националних мањина се тичу њихове међусобне неусаглашености (која је најчешће терминолошког карактера, али понекад и суштинског), или њихове непотпуности, што може негативно да се одрази на примену гарантованих права.<sup>11</sup> Такође, недостаци подзаконских прописа који уређују поједина питања од значаја за примену закона се одражавају на компетан концепт употребе мањинских језика и писама (пример непостојање образаца, односно аката који би уредили питања њиховог изгледа и садржине, нарочито ако су то поднесци у управном поступку или се тичу јавних евиденција исл.).

<sup>10</sup> Основни закони који се непосредно односе на ово питање су: Закон о службеној употреби језика и писама („Службени гласник РС“, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 и 30/10), Закон о заштити права и слобода националних мањина („Сл. лист СРЈ“, бр. 11/2002, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 - Уставна повеља и „Сл. гласник РС“, бр. 72/2009 - др. закон и 97/2013 - одлука УС) и Закон о националним саветима националних мањина („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС и 55/2014). Ту спадају и тзв. посебни закони који регулишу поједине аспекте овог питања, Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) Закон о матичним књигама („Службени гласник РС“, број 20/09), Породични закон („Службени гласник РС“, број 18/05), Закон о личној карти („Службени гласник РС“, број 62/06 и 36/2011), Закон о путним исправама („Службени гласник РС“, бр. 90/07, 116/08, 76/2010), Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“ бр. 30/2010) и др.

<sup>11</sup> Више о томе у Војислав, Становчић, оп. цит., стр. 497.

## Акти Аутономне Покрајине Војводине и јединица локалне самоуправе

Уставом Републике Србије је утврђено да се питање службене употребе језика и писама уређује законом. Ово питање, што је потврдио и Уставни суд,<sup>12</sup> представља искључиво законску материју, те је искључена надлежност нижих нивоа власти у његовом уређивању. Ипак, у складу са Уставом, и поменути Закон о службеној употреби језика и писама, скупштине општина и градова својом одлуком таксативно утврђују који ће од језика националних мањина бити у службеној употреби на њеној територији,<sup>13</sup> односно АПВ својим Статутом утврђује службене језике на нивоу Покрајине. Законом о националним саветима националних мањина (чл. 22, ст. 3) је предвиђена надлежност овог тела да предложи утврђивање мањинског језика или писма као службеног у јединици локалне самоуправе.<sup>14</sup> У Статуту се у погледу овог питања тежило и оригиналности, те се у њему говори о „равноправној службеној употреби“ и посебно је наглашена обавеза покрајинских органа да омогуће да се ово право доследно остварује.<sup>15</sup> Ипак, наглашавање „равноправности“ је више декларативног карактера, те се, имајући у виду надлежност за уређивање овог питања и одредбе процесних закона, ова одредница може тумачити само као настојање да се нагласи посебност Покрајине у њеној институционалној опредељености за његовање вредности мултиетничког друштва.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Оцена уставности одредаба Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/09) УО-360/2009, 05.12.2013, стр. 99-102.

<sup>13</sup> Законом о заштити права и слобода националних мањина прописано је *обавезно* увођење у службену употребу језика и писма националне мањине уколико проценат припадника националне мањине у укупном броју становника на територији јединице локалне самоуправе достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва. Скупштина јединице локалне самоуправе, као што је наведено, може увести језик и писмо националне мањине у службену употребу и уколико је процентуално учешће припадника националних мањина у укупном становништву јединице локалне самоуправе мање од 15%.

<sup>14</sup> С обзиром на могућност да дође до „чудне правне ситуације да се језици и писма истих националних мањина различито именују, или чак називају и супротно називу језика који је већина припадника одређене мањине навела као свој матерњи приликом изјашњавања на попису становништва“, В. Ђурић наводи: „чини се и да национални савет националне мањине, иако *ex constitutione* представник националне мањине у области службене употребе језика и писма, не би требало, а не би ни могао, нити би, на нашем мишљењу, смео, да језик националне мањине квалификује другачије него што је то, на попису становништва, учинила већина припадника мањине коју савет представља, јер колективна права и културна аутономија чији је национални савет репрезент не сме да угрозе, нити да се остварују на уштрб индивидуалне слободе изражавања идентитета и на њој установљеног групног језичког идентитета.“ Владимир, Ђурић, *Дилеме правног регулисања употребе језика и писма националних мањина – Пример Републике Србије*, Годишњак Факултета правних наука, вол. 4, бр. 4, Бања Лука, 2014., стр 96-97.

<sup>15</sup> У члану 24 Статута је наведено да су, поред српског језика и ћириличног писма, у органима АП Војводине у равноправној службеној употреби су и мађарски, словачки, хрватски, румунски и русински језик и њихова писма. У оквиру својих надлежности органи АП Војводине предузимају мере у циљу доследног остваривања законом уређене службене употребе језика и писама националних мањина - националних заједница.

<sup>16</sup> Статут, одлуке и други општи акти органа АП Војводине објављују се у «Службеном листу Аутономне Покрајине Војводине» истовремено са српским језиком и на мађарском, словачком, румунском, русинском и хрватском језику, односно на језицима који су у службеној употреби на

## **Садржина права на службену употребу језика и писама националних мањина**

Као што је већ речено, питање службене употребе мањинских језика и писама се уређује законом, али је Устав Србије у члану 79 изричито предвидео неке аспекте службене употребе мањинских језика и писама које законодавац мора да уважи.<sup>17</sup> Под службеном употребом језика и писама према Закону о службеној употреби језика и писама сматра се њихова употреба у раду државних, покрајинских и општинских органа, установа, предузећа и других организација када врше јавна овлашћења. Службена употреба нарочито подразумева: усмено и писмено општење органа и организација међусобно, као и са странкама; вођење поступака за остваривање и заштиту права и дужности грађана (позивање, поднесци, достављање, записник, испитни поступак, акти итд.); вођење прописаних евиденција; издавање јавних и других исправа од интереса за остваривање права грађана; остваривање права, дужности и одговорности радника из рада и по основу рада. Употреба мањинских језика и писама при исписивању топографских назива, назива органа, организација и фирми, као и објављивање јавних позива, обавештења, упозорења и јавних натписа, се такође сматрају службеном употребом језика и писама (члан 3).

У наредним излагањима ћемо приказати садржину одговарајућих правних аката о овом питању, водећи се систематизацијом коју одређују најважније обавезе из Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, те приказати друга релевантна решења која се тичу службене употребе мањинских језика и писама.

## **Право на лично име и његов упис према правопису мањинског језика**

Устав Републике Србије (чл. 79) одређује да припадници националних мањина имају право да на свом језику користе своје име и презиме. Устав у члан 64. предвиђа да свако дете има право на лично име и упис у матичну књигу рођених, а Породични закон чланом 344, који се односи на одређивање личног имена детета, наводи да родитељи имају право да се име детета упише у матичну књигу рођених и на матерњем језику и писму једног или оба родитеља. Према Закону о заштити права и слобода националних мањина, припадници националних мањина имају право на слободан избор и коришћење личног имена и имена своје деце, као и на уписивање ових личних имена у све јавне исправе, службене евиденције и збирке личних података према језику и

---

територији АП Војводине. Појединачни акти, или исправе покрајинских органа могу да буду донесени, односно издати на мањинским језицима који су у службеној употреби на територији АП Војводине.

<sup>17</sup> Владимир, Ђурић, Инструменти заштите мањина у новом Уставу Републике Србије, 2008., преузето са: [http://www.kczr.org/download/okrugli\\_stolovi/04\\_djuric.pdf](http://www.kczr.org/download/okrugli_stolovi/04_djuric.pdf) (25. 04. 2015.)



правопису припадника националне мањине (члан 9, ст. 1). Закон о матичним књигама одређује у члану 2 да вођење матичних књига обезбеђује општински орган управе, односно надлежни орган у покрајини. Према Закону о личној карти у образац личне карте подаци о презимену и имену уписују се у изворном облику онако како су уписани у изводу из матичне књиге рођених. Подаци о презимену и имену припадника националних мањина паралелно се уписују и по српском правопису и писму. Ово право спада у групу мањинских права и не спада у питање службене употребе језика или писма националних мањина, те се остварује на целој територији Србије, независно од тога који су у језици у службеној употреби. Ипак, та питања су блиско повезана, јер се у општинама (и АП) где су мањински језици у службеној употреби јавне исправе требају издавати и на тим језицима.

Одлука о вишејезичним обрасцима извода из матичних књига и начину уписа у њих<sup>18</sup> предвиђа да у општинама у којима су у службеној употреби и мањински језици, општинска управа издаје на захтев извод из матичне књиге на двојезичном обрасцу. Уколико је његово име у матичној књизи уписано само на српском језику, матичар ће упутити странку да може да тражи упис личног имена у матичној књизи у оригиналном облику након спроведеног скраћеног или потпуног управног поступка промене личног имена, па ће матичар по окончању поступка издати одговарајући извод.

## **Издавање јавних исправа на мањинским језицима**

Закон о службеној употреби језика и писама у члану 3 прецизира да се службеном употребом, између осталог сматра издавање јавних исправа, као и других исправа које су од интереса за остваривање законом утврђених права грађана. Јавна исправа, односно исправа која је од интереса за остваривање права може се подвести под израз «документ» из Европске повеље о мањинским или регионалним језицима. Закон о општем управном поступку (чл. 154) одређује јавну исправу као исправу коју је у прописаном облику издао државни орган у границама своје надлежности, односно предузеће или друга организација у оквиру законом повереног јавног овлашћења, која доказује оно што се у њој потврђује или одређује. Према члану 161 Закона о општем управном поступку органи издају уверења, односно друге исправе (сертификате, потврде и др.) о чињеницама о којима воде службену евиденцију. Овај закон подразумева да такве исправе имају значај јавне исправе.

Закон о заштити права и слобода националних мањина предвиђа (чл. 11 став 4) да службена употреба мањинских језика, између осталог, подразумева и издавање јавних исправа и вођење службених евиденција и збирки личних података на језицима националних мањина и прихватање тих исправа као пуноважних. Изложене одредбе закона омогућавају да се јавне и друге исправе од интереса за остваривање утврђених права грађана могу издати на мањин-

<sup>18</sup> "Службени лист АПВ", број 1/01.

ским језицима и да њихови издаваоци могу да буду државни, покрајински и локални органи, као и предузећа, установе и организације којима су поверена јавна овлашћења (јавна управа). Издавање појединих видова исправа, односно докумената на мањинским језицима, регулисано је одредбама посебних закона. Тако је, примера ради, Законом о личној карти (чл. 9 ст. 2) предвиђено да се образац личне карте, осим на српском језику, штампа и на мањинским језицима. Законом о основној школи, чланом 133 став 4 предвиђено је да се, када се настава у основној школи изводи на мањинском језику, јавне исправе које издаје школа, а у које према члану 132 истог закона спадају ћачка књижица, сведочанство о завршеној основној школи, односно разреду, преводница и уверење о положеном испиту из страног језика, издају и на мањинском језику на коме је извођена настава. Према Закону о средњој школи (чл. 100), када се настава изводи на мањинским језицима, јавне исправе које издаје школа, а у које спадају ћачка књижица, исписница, уверење, сведочанство и диплома, издају се и на мањинском језику на којем је извођена настава. Према Закону о високом образовању (чл. 99) јавне исправе које издаје високошколска установа, а у које спадају студентска књижица (индекс), диплома о стеченом високом образовању и додаток дипломи, када се настава остварује на мањинском језику издају се на обрасцу који је штампан двојезично, на српском језику ћириличним писмом и на мањинском језику на којем се изводи настава.

Према члану 32 Закона о матичним књигама изводи из матичних књига и уверења која се издају на основу матичних књига имају доказну снагу јавних исправа. Одлуком о вишејезичним обрасцима извода из матичних књига и о начину уписа у њих, коју је донела Скупштина АП Војводине предвиђено је у члану 2 да се образци извода из матичне књиге и уверења штампају двојезично, на српском језику и на језицима и писмима националних мањина, који су у службеној употреби у општинама на територији АП Војводине. У општини у којој је у службеној употреби мањински језик, на захтев, изводи из матичне књиге и уверења издају се двојезично, на српском језику и на мањинском језику.

Документ у смислу члана 10 став 1 подстав а) (iv) Европске повеље о мањинским и регионалним језицима су и судске пресуде и управни акти на мањинским језицима донесени у поступцима који су се водили на мањинским језицима. Сви наведени видови јавних и других исправа, независно од врсте доносиоца и независно од врсте поступка у којима су донесени, могу да буду пуноважно поднесени органима државне управе, што се изричито предвиђа Закон о заштити права и слобода националних мањина (чл. 11 став 4).

## **Подношење представки на мањинским језицима**

У правном систему Републике Србије писмено и усмено обраћање властима регулисано је Уставом, Законом о заштити права и слобода националних мањина, Законом о службеној употреби језика и писама, Законом о општем управном поступку. У вези са подношењем представки на мањинским језици-

ма треба разликовати подношење петиција и предлога (petition) од усменог и писменог обраћања посредством молби, захтева и других видова представки (application).

Устав Републике Србије у члану 56 јемчи да свако има право да, сам или заједно са другима, упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га затражи. Уколико то право остварују припадници националних мањина, чији број у укупном становништву достиже најмање 2% према последњем попису становништва, утолико према члану 11 став 7 Закона о заштити права и слобода националних мањина, могу да се обрате државним органима на свом језику и имају право да добију одговор на том језику. Припадници националних мањина чији број у укупном становништву Републике Србије не достиже 2% према последњем попису могу обратити републичким органима на свом језику и имају право да добију одговор на том језику преко јединице локалне самоуправе у којој је језик мањине у службеној употреби, при чему јединица локалне самоуправе обезбеђује превођење и сноси трошкове превођења дописа упућеног републичком органу и одговора тог органа.

У вези са усменим и писменим обраћањем посредством молби, захтева и других видова представки (application) треба истаћи да Устав Републике Србије предвиђа да свако има право да користи свој језик у поступку пред државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези. Незнање језика на коме се поступак води не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права.

Закон о службеној употреби језика и писма у члану 3 одређује службену употребу језика и писма, под којом се, између осталог, подразумева усмено и писмено општење између органа и организација и странака. Овај закона одређује заправо могућност подношења представки на мањинским језицима у поступцима који се воде на мањинским језицима који су у службеној употреби. Такође, он у члану 16 предвиђа да су и на подручјима на којима мањински језици нису у службеној употреби, органи, односно организације које воде поступак дужни да обезбеде остваривање права да се на мањинским језицима подносе захтеви, молбе, жалбе, тужбе, предлози, представке и др.

Закон о општем управном поступку прецизира да се у управном поступку поднесцима сматрају захтеви, обрасци који се користе за аутоматску обраду података, предлози, пријаве, молбе, жалбе, приговори и друга саопштења којима се странке обраћају органима. Поднесци се, по правилу, предају непосредно или шаљу поштом писмено, или се усмено саопштавају у записник. Кратка и хитна саопштења могу се давати и телефоном, ако је то могуће по природи ствари.

## Исписивање топографских ознака и назива органа на мањинском језику

Устав Републике Србије у члану 79 предвиђа да у срединама где припадници националних мањина чине значајну популацију, *традиционални* локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом мањинском језику.

Закон о службеној употреби језика и писма (чл. 3) одређује да се под службеном употребом језика и писма сматра и употреба језика и писма при исписивању назива места и других географских назива, назива тргова и улица. Он прецизира да на подручјима на којима су у службеној употреби и мањински језици, називи места и други географски називи, називи улица и тргова, називи органа и организација, саобраћајни знаци, обавештења и упозорења за јавност и други јавни натписи исписују се и на мањинским језицима. Он одређује да се географски називи и властита имена садржана у јавним натписима не могу замењивати другим називима односно именима, а исписују се на мањинском језику у складу са правописом тог језика.<sup>19</sup>

Законом о заштити права и слобода националних мањина је предвиђена употреба *традиционалних* облика имена места на мањинским језицима. На територији јединице локалне самоуправе где је мањински језик у службеној употреби, имена органа који врше јавна овлашћења, називи јединица локалне самоуправе, насељених места, тргова и улица и други топоними исписују и на мањинском језику, према њеној *традицији* и правопису (чл. 11, ст. 5). Традиционални називи се исписују после текста на српском језику испод или десно од њега у истом облику и истом величином слова. Називи националних савета, организација, удружења грађана и установа припадника националних мањина, на територији где је језик те националне мањине у службеној употреби изузетно се могу исписати и пре текста на српском језику.

## Мањински језици у управном поступку

Иако питање службене употребе мањинских језика и писама у управном и судским поступцима представља централно питање саджине овог права, због значаја ове материје она је посебно анализирана, с тим што је нагласак стављен на општи управни поступак, где ово право најчешће долази до изражаја.

Употреба језика и писама националних мањина, као и лица која нису држављани Републике Србије у управном поступку, може се двојачко анализирати:

- 1) Писмо и језик припадника националне мањине који је странка или други учесник у поступку, а који су у службеној употреби у јединици локалне самоуправе или на нивоу АП;
- 2) Право сваког лица да користи свој језик, односно да незнање службеног језика не може да штети његовим правима или на праву заснованим интересима;

<sup>19</sup> Традиционалне називе утврђују национални савети националних мањина.

Уставом Републике Србије (чл. 10 Устава) сваком је зајемчено да има право да користи свој језик у поступку пред државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења, када се решава о његовом праву или обавези. Незнање језика на коме се поступак води не сме бити сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права<sup>20</sup>. Овај уставни принцип се ближе уређује законом.<sup>21</sup>

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, других писмена и отправци решења на њиховом језику и писму. 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. Стога за орган који води поступак постоји дужност да поучи странке и друге учеснике у поступку у погледу тог права, као и да странкама и другим лицима која учествују у поступку, а која изјаве да не знају језик на коме се води поступак, обезбеди тумача како би могла да учествују у поступку.

Изјаве у поступку на језику који није у службеној употреби се уносе у записник на српском језику, а на захтев припадника националне мањине записник или његови делови се преводе на његов језик, ако то поменуто лице тражи, што се не односи и на странце.

У ЗУП-у је јасно постављено правилно према коме орган води поступак на српском језику екавског или ијекавског изговора и у том поступку користи ћирилично писмо, а латиничко писмо – у складу са законом (чл. 16, ст. 1). 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 (српски језик не може бити изостављен). Питање службене употребе језика и писама у поступку обухвата више елемената, од комуникације са органом који га води, подношења поднесака, достављања позива и других писмена, до испитног поступка, вођења записника, аката итд.<sup>22</sup>

Кад у поступку учествује једна странка, припадник националне мањине чији је језик у службеној употреби, *на њен захтев*, поступак се води и на том језику. Ако у поступку учествује више таквих странака, оне споразумно утврђују на којем од језика у службеној употреби ће се језик водити, поред српског језика, а у недостатку споразума то одређује орган који води поступак, сем у случају да једна од странака тражи да се поступак води на српском језику. У том случају поступак се води само на том језику.

Иначе, питање језика се утврђује на почетку поступка, а обавеза је службеног лица да с тим упозна странке и затражи да се оне о томе изјасне. До момента одлуке поступак се води на српском језику. Записник и одлуке (главна и

<sup>21</sup> О значају и елементима овог начела управног поступка у Ратко, Марковић, *Управно право – општи део*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2002., стр. 317.

<sup>22</sup> Више о томе у Драган, Милков, *Управно право II – Управна делатност*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2010. година, стр. 85-87.

споредне) се израђују као аутентични текстови на српском и језику националне мањине ако је на њему вођен поступак.

Повреда овог начела представља битну повреду правила управног поступка, због које се решење може побијати одговарајућим правним средствима, то је један од основа за понављање поступка.<sup>23</sup>

## Закључна разматрања

Устав Републике Србије садржи велики број права која за циљ имају заштиту идентитета националних мањина и у том погледу он прати најпрогресивнија решења која су садржана у различитим међународним документима. И мимо права на службену употребу мањинских језика и писама, које се првенствено остварују у раду државних, покрајинских и општинских органа и јавних служби, уставна и законска решења гарантују и читав низ права која омогућавају слободно коришћење језика и писама, она представљају компоненту културне аутономије и мањинске самоуправе која се остварује путем националних савета националних мањина.

У овом раду анализиран је првенствено нормативни оквир употребе мањинских језика и писама у коришћењу личног имена, у односима са органима власти (поступци, евиденције и исправе) и топографским називима. С обзиром на то да се правне норме које регулишу ово питање налазе у бројним актима, те да у вези са неким од њих постоје извесни проблеми у тумачењу, међусобној усклађености и примени, у овом раду смо настојали дати што целовитији приказ, с тим што се службена употреба језика националних мањина у највећој мери остварује кроз рад органа јавне управе.<sup>24</sup> Поред тога што одговарајућа правна регулатива представља обавезу произашлу из међународних докумената које је Србија прихватила, неки аспекти коришћења мањинских језика и писама представљају универзалне вредности. Основна концепција на којој Република Србија гарантује и штити права припадника националних мањина, нарочито у питањима која се тичу њиховог идентитета, врло је либерално замишљена, с циљем обезбеђења њихове културне аутономије. Међутим, финансијске могућности државе не омогућавају потпуно или најефикасније остваривање замишљеног концепта.

Анализа садржине права на службену употребу језика и писама и питања која су са њим у непосредној вези, показује да је Србија својим прописима у многоме отишла чак и испред стандарда који су дати у међународним документима, чак и у најоптималнијим (најекстензивнијим) тумачењима појединих стандарда, одредби или термина. Питање примене тих решења ипак прате од-

<sup>23</sup> Више о томе у Драган, Милков, оп. цит., стр. 215-218 и 226.

<sup>24</sup> У писању овог рада су, поред наведених правних аката и научних радова, коришћене и публикације Горан, Башић, Љубица, Ђорђевић, *Остваривање права на службену употребу језика и писама националних мањина*, Заштитник грађана, Београд, 2010.; *Први периодични извештај о примени Европске повеље о регионалним или мањинским језицима у Републици Србији и Други периодични извештај о примени Европске повеље о регионалним или мањинским језицима у Републици Србији*, Канцеларије за људска и мањинска права Владе Републике Србије.

ређени проблеми, који су најчешће економског карактера или техничког карактера, као и неразвијеног искуства, али се не може порећи континуирани напредак у овој области, као и непостојање било каквих институционалних препрека за остварење мањинских права у области службене употребе језика и писма.

### Литература:

1. Bašić, Goran., Đorđević, Ljubica (2010). Ostvarivanje prava na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina, Zaštitnik građana, Beograd.
2. Đurić, Vladimir (2008). Instrumenti zaštite manjina u novom Ustavu Republike Srbije, preuzeto sa: [http://www.kczr.org/download/okrugli\\_stolovi/04\\_djuric.pdf](http://www.kczr.org/download/okrugli_stolovi/04_djuric.pdf) (25. 04. 2015.)
3. Đurić, Vladimir (2014). Dileme pravnog regulisanja upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina – Primer Republike Srbije, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, vol. 4, br. 4, Banja Luka, str. 95-113.
4. Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Srbije, usvojeno od strane Komisije na 70. plenarnoj sednici, Venecija, 17. - 18. mart 2007.
5. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, "Sl. list SRJ", br. 11/2002, "Sl. list SCG", br. 1/03 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 72/09 - dr. zakon i 97/13 - odluka US.
6. Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama „Sl. glasnik RS“, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 i 30/10.
7. Marković, Ratko (2002). Upravno pravo – opšti deo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu,
8. Marković, Ratko (2006). Ustav Republike Srbije iz 2006 – Kritički pogled, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd.
9. Marković, Ratko (2015). Ustavno pravo, Pravni fakultet u Beogradu.
10. Milkov, Dragan (2010). Upravno pravo II – Upravna delatnost, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad.
11. Pajvančić, Marijana (2009). Komentar Ustava Republike Srbije, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd.
12. Stanovčić, Vojislav, (2008). Pojam nacionalne manjine i tretiranje individualnih i kolektivnih prava, Godišnjak Fakulteta političkih nauka, Beograd.
13. Ustav Republike Srbije, Sl. glasnik RS“, broj 98/06.

## OFFICIAL USE OF LANGUAGES AND SCRIPTS OF NATIONAL MINORITIES

**Summary:** The right of national minorities to use their language and script is one of the fundamental rights which constitute the cultural autonomy and generally determine the position of national minorities. That is somewhat complicated by insufficiently clear criteria for their determination. Analysis of the contents of the rights to the official use of languages and scripts, also as issues related to that rights, shows that Serbian regulation went even

ahead of the standards set in international instruments, even in the most optimal interpretation of certain standards, provisions or terms.

**Key words:** national minorities, official use of languages and scripts, the administrative procedure