

Dr *Katinka Beretka**

DE IURE POTVRĐENOST MULTIKULTURALNOG KARAKTERA AP VOJVODINE

– Kritički prikaz (ne)postojećih normativnih nadležnosti
autonomne pokrajine u oblasti manjinskih prava –

Apstrakt: Ustav Republike Srbije iz 2006. godine ne zahteva posebna nacionalna, kulturna ili istorijska svojstva za uvođenje pokrajinske autonomije na određenoj teritoriji, ali skoro se svi slažu da šarolik nacionalni sastav populacije, njene multikulturalne, multijezičke tradicije predstavljaju značajan element autonomije AP Vojvodine. Na posredan način je i ustavotvorac potvrdio ovaj stav kada je dozvolio da se pokrajinskim propisima, u skladu sa Ustavom, na osnovu zakona, ustanovljavaju dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina. Pitanje je kako se ova nadležnost AP Vojvodine realizovala u praksi, naročito nakon donošenja Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine 2009. godine. Cilj rada je da se kritički prikažu nadležnosti AP Vojvodine u oblasti manjinskih prava kojima se održava, ostvaruje, odnosno razvija njen de facto multikulturalni karakter, sa posebnim osvrtom na normativne mogućnosti autonomne pokrajine u skladu sa postojećim pravnim okvirom i ustavnosudskom praksom.

Ključne reči: Srbija, Autonomna pokrajina Vojvodina, normativne nadležnosti, prava nacionalnih manjina, Ustavni sud Srbije.

UVOD O MULTIKULTURALNOM KARAKTERU AP VOJVODINE

Ustav Republike Srbije iz 1990. godine, za razliku od važećeg Ustava Republike Srbije iz 2006. godine (u daljem tekstu: Ustav), nije odredio

* Docent Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe, Subotica, asistent Fakulteta za pravne i poslovne studije „Dr Lazar Vrkatić“, Novi Sad
e-mail: beretka.katinka@gmail.com

pojam autonomnih pokrajina,¹ ali u članu 108. pod nazivom *Autonomna pokrajina Vojvodina i Autonomna pokrajina Kosovo i Metohija* predviđao je da su autonomne pokrajine obrazovane u skladu sa posebnim nacionalnim, istorijskim, kulturnim i drugim svojstvima njihovih područja.² Bez obzira na činjenicu da važeći Ustav ni u jednoj od svojih odredaba ne propisuje slične karakteristike jedne teritorije kao razlog (i opravdanje) uvođenja teritorijalne autonomije na tom području, skoro se svi slažu, nezavisno od toga da li se radi o zagovornicima ili protivnicima pokrajinske autonomije, da šarolik nacionalni sastav populacije, njene multikulturalne, multijezičke tradicije predstavljaju značajan element autonomije AP Vojvodine – iako nijedna nacionalna zajednica nema većinu u odnosu na srpski narod, odnosno teritorijalna autonomija AP Vojvodine ne može da se poistovećuje sa težnjama ka autonomiji nijedne nacionalne manjine.

Ustavni sud Srbije je poništio odredbu Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu: AP Vojvodina) iz 2009. godine koja je definisala pokrajinu kao regiju u kojoj se tradicionalno neguju višekulturalnost, višekonfesionalnost i drugi evropski principi i vrednosti.³ Prema obrazloženju suda „određivanje pojma Autonomne pokrajine Vojvodine ne može biti predmet statutarnog uređivanja (*materia statutaris*)“⁴ odnosno pozivajući se na svoju odluku donetu u postupku ocene ustavnosti člana 3. stav 3. Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, Ustavni sud Srbije ponovo je potvrdio nesaglasnost sa Ustavom određenja AP Vojvodine kao „regije u kojoj se tradicionalno neguju evropski principi i vrednosti“, sa obrazloženjem da „osporena odredba, u ovom delu [K. B.], nije u saglasnosti sa suštinom člana 1. Ustava u kome je Republika Srbija određena kao država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana, između ostalog, na evropskim principima i vrednostima, nezavisno od toga da li se oni neguju tradicionalno ili ne.“⁵ Ustavni sud se nije posebno bavio analizom drugih kvalitativa, ali je u drugom delu svoje odluke u vezi sa ustavnošću i zakonitošću Statuta AP Vojvodine potvrdio da su „višejezičnost, multikulturalizam i multikonfesionalizam nesporno opšte vrednosti od posebnog značaja za AP Vojvodinu,“⁶ što može da predstavlja

1 „Autonomne pokrajine su autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju.“ Član 182. stav 1. Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.

2 Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 1/90.

3 Član 1. stav 2. Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 20/14.

4 Odluka Ustavnog suda, broj IUo 360/2009 od 5. decembra 2013. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 61/14, str. 33.

5 Odluka Ustavnog suda, broj IUz 353/2009 od 10. jula 2012. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 67/12, str. 25.

6 Odluka Ustavnog suda broj IUo 360/2009, str. 35.

dokaz prećutnog prihvatanja navedenih vrednosti kao sastavnih elemenata njenog *de facto* pojma. S druge strane, čak je i ustavotvorac na posredan način priznao posebnu ulogu autonomnih pokrajina u oblasti manjinskih prava kada je dozvolio da se pokrajinskim propisima, u skladu sa Ustavom, na osnovu zakona, ustanovljavaju dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina.⁷

„Autonomna pokrajina Vojvodina obezbeđuje zaštitu manjine na visokom stepenu, a interetnička situacija je ostala dobra“, stoji u izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2016. godinu.⁸ Ovaj stav koji se poslednjih godina manje-više stabilizuje⁹ može da se подели u dva dela: prvi deo se odnosi na ulogu AP Vojvodine u oblasti zaštite nacionalnih manjina, a drugi naglašava multietnički karakter same pokrajine – koji je, kako se i vidi iz citirane rečenice izveštaja Evropske komisije, neretko dovodio do konflikata povodom suživota raznih etničkih grupa u zemlji. Prema podacima poslednjeg popisa stanovništva 2011. godine, 26,45% građana u AP Vojvodini se izjasnilo da pripada nekoj nacionalnoj manjini,¹⁰ a maternji jezik za malo više od 20% građana je neki od jezika nacionalnih manjina.¹¹ Ukoliko ove podatke uporedimo sa rezultatima popisa stanovništva u drugim regionima Srbije, dolazimo do zaključka da se ustavna garancija dodatnih prava pripadnicima nacionalnih manjina u autonomnoj pokrajini opravdava stvarnošću i realnim potrebama datog područja: u regionu Beograda manje od 6% stanovnika se izjasnilo kao pripadnici nacionalne manjine, u regionu Južne i Istočne Srbije manje od 8%, a u regionu Šumadije i Zapadne Srbije manje od 10%.¹² Za ciljeve ovog rada možda je ipak interesantniji prvi deo rečenice sa početka ovog stava, to jest navodna zaštitnička funkcija koju AP Vojvodina, prema rečima Evropske komisije, vrši na visokom nivou.

U sledećim poglavljima prikazuju se nadležnosti AP Vojvodine u oblasti manjinskih prava kojima se održava, ostvaruje, odnosno razvija njen *de facto* multikulturalni karakter, sa posebnim osvrtom na normativne mogućnosti autonomne pokrajine u skladu sa postojećim pravnim okvirom i ustavnosudskom praksom.

7 Član 79. stav 2. Ustava Republike Srbije.

8 European Commission, Serbia 2016 Report, SWD (2016) 361 final of 9 November 2016, p. 64.

9 European Commission, Serbia 2015 Report, SWD (2015) 211 final of 10 November 2015, p. 58; Serbia Progress Report, COM (2014) 700 final of 8 October 2014, p. 49.

10 Republički zavod za statistiku, 2013, *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji – Veroispovest, maternji jezik i nacionalna pripadnost – Podaci po opštinama i gradovima*, Beograd, str. 72–73.

11 Republički zavod za statistiku, 2013, str. 54–55.

12 Republički zavod za statistiku, 2013, str. 72–76.

ZAKONSKI OSNOV POKRAJINSKOG NORMIRANJA U OBLASTI MANJINSKIH PRAVA

Prema Ustavu „autonomne pokrajine se staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom,¹³ ali takođe mogu da uređuju pojedina pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti prosvete, kulture i javnog informisanja na pokrajinskom nivou,¹⁴ oblastima koje svakako imaju dodirne tačke sa pravima nacionalnih manjina.

U vezi sa uređivanjem pitanja od pokrajinskog značaja od strane autonomne pokrajine, Ustavni sud je ukazao na to da odredbe Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine nisu u skladu sa Ustavom u delu kojim je bilo predviđeno da AP Vojvodina uređuje druga prava u oblasti socijalne zaštite, veći obim prava od prava utvrđenih zakonom, kao i druge oblike socijalne zaštite, odnosno dodatna i dopunska prava¹⁵ pojedinih kategorija stanovništva svojim opštim aktima koji su niže pravne snage od zakona.¹⁶ Od ovog pravila postoji jedan izuzetak, prema Ustavnom sudu, a to je član 79. stav 2. Ustava, koji se odnosi „isključivo na prava pripadnika nacionalnih manjina koja se tiču očuvanja njihovih posebnosti, pri čemu se i u tom slučaju dodatna prava pokrajinskim propisom mogu ustanoviti samo na osnovu zakona.“¹⁷ Polazeći od ustavne odredbe o očuvanju posebnosti pripadnika nacionalnih manjina, može se pretpostaviti da ova nadležnost pokrajine pokriva obrazovanje (tačnije školovanje prema ustavnoj terminologiji) i javno obaveštavanje na maternjem jeziku, službenu upotrebu jezika (vođenje postupaka pred organima sa javnim ovlašćenjima, ispisivanje tradicionalnih lokalnih naziva, imena ulica, naselja i drugih topografskih oznaka na svom jeziku, odnosno korišćenje ličnog imena na svom maternjem jeziku) i kulturu nacionalne manjine (negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti).¹⁸ Iako se spomenuta odredba o pokrajinskoj nadležnosti u oblasti manjinskih prava, za razliku od ostalih (normativnih) nadležnosti autonomne pokrajine koje se nalaze u sedmom delu o teritorijalnom uređenju, nalazi u delu o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama, na

13 Član 183. stav 3. Ustava Republike Srbije.

14 Član 183. stav 2. tačka 3. Ustava Republike Srbije.

15 Odluka Ustavnog suda, broj IUz 353/2009, str. 33–34.

16 Iako se ovaj stav Ustavnog suda odnosi na nadležnosti AP Vojvodine u oblasti socijalne zaštite, na osnovu analize cele odluke možemo zaključiti da postoji istovetno ograničenje pokrajinskog normiranja i u drugim oblastima, izuzev u slučajevima iz člana 79. Ustava.

17 Odluka Ustavnog suda, broj IUo 360/2009, str. 40.

18 Član 79. stav 1. Ustava Republike Srbije.

osnovu formulacije može se zaključiti da se radi o izvornoj normativnoj nadležnosti pokrajine, nezavisno od svoje „ustavne lokacije“.

Interesantno zakonodavno rešenje možemo naći u Zakonu o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, u kojem je zakonodavac povezoao ove dve nadležnosti u jednu odredbu: „AP Vojvodina, preko svojih organa, u skladu sa zakonom, stara se o ostvarivanju ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, te utvrđuje dodatna prava u ovoj oblasti.“¹⁹ Ova formulacija na neki način sugerise da staranje o ostvarivanju manjinskih prava uključuje, između ostalog, i normativnu aktivnost autonomne pokrajine, odnosno da je ustavotvorac ovlastio autonomnu pokrajinu da ustanovljava dodatna prava u oblasti ljudskih prava uopšte, a ne samo u oblasti prava manjina.

S druge strane, nije nedvosmisleno da li se ustanovljavanje dodatnog prava pokrajinskim aktima smatra istovremeno uređivanjem pitanja od pokrajinskog značaja. Ova dilema je naročito došla do izražaja u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine u vezi sa ustavnošću njenih nadležnosti u oblasti službene upotrebe jezika i pisama, što će biti posebno razrađeno u drugom delu ovog rada. Nadležnost ustanovljavanja dodatnog prava pripadnicima nacionalne manjine trebalo bi da znači da se stvaraju potpuno nova prava koja ne postoje u drugim delovima Srbije, odnosno koja nisu uopšte garantovana zakonom, nego samo predmetnim pokrajinskim propisom. Ali s obzirom na potreban zakonski osnov za takvo dopunsko, pokrajinsko normiranje, postavlja se pitanje uloge zakona.

Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine bavi se manjinskim pitanjima u okviru pojedinih društvenih oblasti u kojima utvrđuje pitanja od pokrajinskog značaja: autonomna pokrajina u izvornoj nadležnosti samostalno donosi nastavne programe i odobrava udžbenike i nastavna sredstva za jezike nacionalnih manjina, a sporazumno sa nadležnim ministrom donosi nastavne planove i programe iz pojedinih predmeta od interesa za nacionalne manjine i utvrđuje uslove i način organizovanja nastave na jezicima nacionalnih manjina, odnosno odobrava udžbenike i nastavna sredstva za pojedine predmete od interesa za nacionalne manjine, u skladu sa zakonom,²⁰ obezbeđuje deo sredstava ili druge uslove za rad javnih glasila na jezicima nacionalnih manjina i etničkih zajednica, radi ostvarivanja prava nacionalnih manjina i etničkih zajednica u informisanju na sopstvenom jeziku i negovanju sopstvene kulture i identiteta.²¹ AP

19 Član 74. tačka 1. Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. glasnik RS*, br. 99/09 i 67/12.

20 Član 33. tač. 15. i 19–22, član 34. tač. 16. i 22–25. Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine.

21 Član 62. tačka 3. Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine.

Vojvodina preduzima mere i stara se o ostvarivanju manjinskih prava, u skladu sa zakonom, kao na primer donošenje raznih opštih akata/programa, učestvovanje u finansiranju ili samostalno finansiranje projekata na svojoj teritoriji, ali ove nadležnosti se ne mogu kvalifikovati normativnim.

Tomas Benedikter je povezoao teritorijalne autonomije sa manjinskim pravima preko normativnih nadležnosti autonomnog entiteta koje se, s jedne strane, odnose na očuvanje identiteta pripadnika nacionalnih manjina koji žive na autonomnoj teritoriji, a s druge strane su fokusirane na socijalna i ekonomska pitanja od kojih zavise blagostanje i funkcionisanje celog autonomnog entiteta.²² Iako među odredbama zakona o nadležnostima možemo naći i izvorne normativne nadležnosti autonomne pokrajine u vezi sa manjinskim pravima, tačna sadržina tih ovlašćenja je ostala nejasna. Na primer zakon o nadležnostima jedan ceo član posećuje obrazovanju nacionalnih manjina, ali ne precizira šta može AP Vojvodina tačno da reguliše: „AP Vojvodina, preko svojih organa, bliže uređuje i obezbeđuje ostvarivanje prava nacionalnih manjina na teritoriji AP Vojvodine na obrazovanje na maternjem jeziku, na svim nivoima obrazovanja, u skladu sa zakonom.“²³ Slično je stanje i u oblasti kulture u kojoj autonomna pokrajina uređuje potrebe i interese nacionalnih manjina i obezbeđuje sredstva za njihovo ostvarivanje, u skladu sa zakonom.²⁴ S obzirom na činjenicu da se pozivanje na zakon u ovim slučajevima odnosi na primenu tzv. sektorskih zakona, prema odluci Ustavnog suda,²⁵ za određivanje sadržine izraza *bliže uređivanje prava nacionalnih manjina* u oblasti prosvete, odnosno *uređivanje njihovih potreba i interesa* u oblasti kulture, moramo pogledati relevantne sektorske zakone.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja ne sadrži nikakvu smernicu za autonomnu pokrajinu u pogledu bližeg uređivanja prava nacionalnih manjina u ovoj oblasti, ali u posebnoj odredbi nabraja poslove državne uprave koji se poveravaju autonomnoj pokrajini.²⁶ Takođe,

22 Benedikter, T., 2006, *The working autonomies in Europe. Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience – An overview and schematic comparison*, Bolzano, Associazione per i popoli minacciati, (<http://www.gfbv.it/3dossier/eumin/autonomy.html>, 08.08.2017).

23 Član 38. Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine.

24 Član 41. tačka 2. Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine.

25 „...u nabrojanim oblastima autonomna pokrajina ima normativnu nadležnost, ali joj se Ustavom ne prenosi deo zakonodavne vlasti, jer je u uređivanju pitanja od pokrajinskog značaja u tim oblastima ograničena zakonom, pošto ih može uređivati samo u skladu sa zakonom, što znači u skladu sa tzv. 'sektorskim' zakonom kojim je zakonodavac, na sistemski način, jedinstveno za teritoriju čitave Republike i jednako za sve građane, bez obzira na kom delu teritorije žive i rade, uređio odgovarajuću oblast.“ Odluka Ustavnog suda, broj IUz 353/2009, str. 21.

26 Član 185. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, br. 88/17.

zakoni koji detaljnije regulišu pojedine nivoe obrazovanja na osnovu navedenog okvirnog sektorskog zakona imaju sličan pristup nadležnostima autonomne pokrajine, to jest u posebnoj odredbi regulišu poslove u poverenoj nadležnosti,²⁷ odnosno ponavljaju poslove utvrđene u zakonu o nadležnostima. Možemo zaključiti da nijedan relevantan sektorski zakon u oblasti prosvete ne predviđa normativnu nadležnost autonomne pokrajine, niti sadrži osnov za ustanovljavanje dodatnih prava pripadnika nacionalne manjine. Prema Ustavnom sudu, 'uloga' autonomne pokrajine u ostvarivanju određenog prava mora biti propisana zakonom, te se njeno staranje o ostvarivanju prava može i mora kretati u okvirima 'uloge' koju je propisao zakonodavac.²⁸ S obzirom na to da takve „uloge“ u izvornoj nadležnosti po relevantnim zakonima nema, AP Vojvodina ne bi smela da donosi pokrajinske propise, po „logici“ Ustavnog suda, kojima bliže uređuje obrazovanje nacionalnih manjina, odnosno ustanovljava im dodatna prava u ovoj oblasti.

Ipak, prema odluci Ustavnog suda, u oblasti obrazovanja nema pravne prepreke za dodatno pokrajinsko normiranje, pod uslovom da se izvorni posao u celini finansira sredstvima iz sopstvenih izvornih prihoda AP Vojvodine, odnosno da je bliže uređivanje nekog pitanja u skladu sa relevantnim sistemskim zakonom.²⁹ Ustavni sud je naveo čak i nekoliko primera: formiranje odeljenja u osnovnim ili srednjim školama sa manjim brojem učenika od propisanog (radi reda, ova nadležnost je poverena na osnovu zakona), obezbeđivanje visokoškolskog obrazovanja na osnovnim, master ili doktorskim studijama i dr. Ali da li uslov usklađenosti sa zakonom znači da autonomna pokrajina može da uređuje samo ona prava koja su se u nekakvoj formi već pojavila u zakonu?

AP Vojvodina propisuje pravo kandidata na polaganje prijemnog ispita, odnosno ispita za proveru sklonosti i sposobnosti na jezicima nacionalnih manjina, za upis na visokoškolske ustanove čiji je osnivač AP Vojvodina. U skladu sa pokrajinskom skupštinskom odlukom, visokoškolska ustanova je dužna da omogućiti ostvarivanje prava kandidatu, odnosno da uskladi svoje opšte akte sa ovom odlukom.³⁰ Zakon o visokom obrazovanju omogućava polaganje ispita, odnosno izvođenje studija na

27 Član 102. Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, br. 55/13 i 101/17, član 94. Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, br. 55/13 i 101/17, član 137. Zakona o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, br. 88/17.

28 Odluka Ustavnog suda, broj IUo 360/2009, str. 41.

29 Odluka Ustavnog suda, broj IUz 353/2009, str. 33.

30 Pokrajinska skupštinska odluka o polaganju prijemnog ispita odnosno ispita za proveru sklonosti i sposobnosti za upis na visokoškolsku ustanovu čiji je osnivač Autonomna pokrajina Vojvodina na jezicima nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 14/15.

jeziku nacionalne manjine u skladu sa statutom visokoškolske ustanove, a ne reguliše posebno jezik prijemnog ispita.³¹ Ukoliko ustanova postupa u skladu sa zakonom, slobodno može da odlučuje da li predviđa, u svom statutu, pravo kandidata da bira jezik prijemnog ispita ili ne, a ukoliko postupa po navedenom, pokrajinskom skupštinskom odlukom dužna je da obezbedi prijemni postupak na manjinskim jezicima, odnosno dužna je da ga predviđa u svojim opštim aktima. Dakle, iako se na prvi pogled čini da ovo dodatno pravo ima svoj zakonski osnov, u stvari zakon ne sadrži nikakvu garanciju da će data ustanova poštovati pokrajinski propis ili ne.

Predmetna pokrajinska skupštinska odluka je bila predmet ocene ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom. Po nalaženju suda, AP Vojvodina ima ustavno, a i zakonsko ovlašćenje da bliže uređuje pitanje „koje zakonom nije neposredno uređeno, a vezano je za oblast obrazovanja na maternjem jeziku nacionalne manjine.“³² S obzirom na to da Zakon o visokom obrazovanju uređuje organizaciju, postupak polaganja prijemnog ispita ili ispita provere sklonosti, a ne i jezik samog ispita, po odluci Ustavnog suda predmetni pokrajinski propis ne može biti nesaglasan sa relevantnim zakonom;³³ drugim rečima, odsustvo regulisanja nekog pitanja sektorskim zakonom opravdava pokrajinsko normiranje, odnosno predstavlja dovoljan osnov za ustanovljavanje dodatnog manjinskog prava.

Što se tiče oblasti kulture, Zakon o kulturi predviđa da autonomna pokrajina uređuje pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti kulture, slično jedinicima lokalne samouprave koje se staraju o zadovoljavanju potreba građana na svojoj teritoriji, i takođe uređuju pojedina pitanja od interesa za svoje građane, u okviru prava i obaveza utvrđenih Ustavom i zakonom.³⁴ Naravno, propisivanje normativne nadležnosti autonomne pokrajine ne mora nužno da znači istovremeno isključivanje postojanja normativne nadležnosti na lokalnom nivou u istoj društvenoj oblasti. Ali imajući u vidu ustavno ovlašćenje autonomne pokrajine u oblasti manjinskih prava, odnosno posebno ovlašćenje iz zakona o nadležnostima da uređuje potrebe i interese u oblasti kulture nacionalnih manjina, Zakon o kulturi bi trebalo da istakne razliku između ovih nivoa vlasti, i istovremeno da obezbedi tačne okvire za pokrajinsko normiranje, umesto uopštenog

31 Član 95. stav 2. Zakona o visokom obrazovanju.

32 Odluka Ustavnog suda, broj IUo 199/2013 od 20. 04. 2015. godine.

33 Ovo ustavnopravno pitanje je dobilo i svoju praktičnu dimenziju u poslednjim godinama, od kada Pravni fakultet u Novom Sadu odbija da postupa po odredbama pokrajinske skupštinske odluke o organizovanju polaganja prijemnog ispita na jezicima nacionalnih manjina, a udruženje Savez mađarskih učenika Vojvodine sudskim putem je pokušavalo da izdejstvuje primenu predmetne odluke od strane fakulteta.

34 Član 4. Zakona o kulturi, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 13/16 i 30/16.

zakonskog osnova. Prema Zakonu o kulturi, autonomna pokrajina donosi program razvoja kulture u cilju sprovođenja kulturne politike na svojoj teritoriji,³⁵ utvrđuje nagrade za poseban doprinos razvoju kulture,³⁶ osniva ustanove radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalnih manjina.³⁷ Ukoliko AP Vojvodina mora da se kreće u granicama sektorskog zakona, u ovom slučaju Zakona o kulturi, prilikom regulisanja dodatnih prava, uređivanja potreba i interesa nacionalnih manjina u oblasti kulture, postavlja se pitanje u čemu se sastoji „uloga“ autonomne pokrajine na osnovu citiranih odredaba. Takođe, radi se o nadležnostima koje nisu normativne, odnosno nisu nadležnosti kojima mogu da se ustanovljavaju prava, obaveze, odgovornosti. Prema Zakonu o kulturi, autonomna pokrajina propisuje bliže uslove i način sticanja prava na uplatu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje i doprinosa za zdravstveno osiguranje – za koje se sredstva obezbeđuju u budžetu autonomne pokrajine – za osobu koja je stekla status lica koje samostalno obavlja umetničku delatnost u oblasti kulture, u skladu sa zakonom.³⁸ U ovom slučaju autonomna pokrajina ne vrši normativnu nadležnost, nego slično jedinicama lokalne samouprave reguliše odnose radi izvršavanja zakona. Samo pravo na sticanje ovog statusa, kriterijumi su propisani zakonom.

U oblasti javnog informisanja ni zakon o nadležnostima, niti relevantan sektorski zakon – Zakon o javnom informisanju ne propisuju normativne nadležnosti autonomne pokrajine kojima bi se ustanovljavala dodatna manjinska prava. Predviđa se obaveza obezbeđivanja sredstava ili drugih uslova za rad javnih glasila na jezicima nacionalnih manjina,³⁹ ali pored autonomne pokrajine, i Republika Srbija i jedinice lokalne samouprave imaju slične obaveze po zakonu radi ostvarivanja prava na informisanje nacionalnih manjina.⁴⁰

Pojedini aspekti službene upotrebe manjinskih jezika takođe se najbrajaju među pravima o očuvanju posebnosti pripadnika nacionalnih manjina, ali s obzirom na drugačiji pristup Ustavnog suda normativnoj nadležnosti AP Vojvodine u ovoj oblasti, regulisanju jezičkih prava posvećuje se posebno poglavlje.

35 Član 7. Zakona o kulturi.

36 Član 13. Zakona o kulturi.

37 Član 24. Zakona o kulturi.

38 Član 70. Zakona o kulturi.

39 Član 62. tačka 3. Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine.

40 Član 13. Zakona o javnom informisanju i medijima, *Sl. glasnik RS*, br. 83/14, 58/15 i 12/16.

NADLEŽNOSTI AP VOJVODINE U OBLASTI SLUŽBENE UPOTREBE JEZIKA

Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama usvojen je još 1991. godine i sa izmenama je na snazi sve do današnjeg dana. Značajne izmene u Zakonu o službenoj upotrebi jezika i pisama učinjene su 2010. godine pod uticajem Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina kada je, između ostalog, opšta definicija službene upotrebe jezika dopunjena definicijom službene upotrebe *jezika nacionalne manjine* – nalik odredbi istovetne sadržine iz Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.⁴¹ Zakonodavac je prihvatio srednje rešenje:⁴² van domena zakona je ostavio značajna pitanja u vezi sa upotrebom jezika u oblasti kulture, javnog informisanja, delimično privatnih preduzeća, odnosno obrazovanja, a detaljno reguliše upotrebu jezika u organima i organizacijama sa javnim ovlašćenjima, sprovođenje raznih postupaka, javne natpise itd.⁴³

Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama propisuje da se jezici nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi u radu organa autonomne pokrajine utvrđuju njenim statutom.⁴⁴ Ova nadležnost pokrajine lepo se poklapa sa pravom autonomne pokrajine da slobodno, *autonomno* uređuje sistem pokrajinskih organa i organizacija u skladu sa članom 183. stav 1. Ustava – što uključuje i regulisanje jezika rada, a s druge strane predstavlja osnov za upotrebu manjinskih jezika pred pokrajinskim organima i organizacijama, u skladu sa zakonom: „Pored srpskog jezika i ćirilčkog pisma, u organima AP Vojvodine u ravnopravnoj službenoj upotrebi su i mađarski, slovački, hrvatski, rumunski i rusinski jezik i njihova pisma, u skladu sa zakonom.“⁴⁵

41 „Službena upotreba jezika nacionalnih manjina iz stava 1. ovog člana podrazumeva naročito: korišćenje jezika nacionalnih manjina u upravnom i sudskom postupku i vođenje upravnog postupka i sudskog postupka na jeziku nacionalne manjine; upotrebu jezika nacionalne manjine u komunikaciji organa sa javnim ovlašćenjima sa građanima; izdavanje javnih isprava i vođenje službenih evidencija i zbirki ličnih podataka na jezicima nacionalnih manjina i prihvatanje tih isprava na tim jezicima kao punovažnih; upotrebu jezika nacionalnih manjina na glasačkim listićima i biračkom materijalu; upotrebu jezika nacionalnih manjina u radu predstavničkih tela.“ Član 11. stav 3. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama, *Sl. glasnik RS*, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 i 30/10.

42 Pogledati Korhecz, T., 2008, Official Language and Rule of Law: Official Language Legislation and Policy in Vojvodina Province, Serbia, *International Journal on Minority and Group Rights*, 4, pp. 457–488.

43 Član 3. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama.

44 Član 11 stav 5. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama.

45 Član 24. stav 1. Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine.

S druge strane, regulisanje upotrebe manjinskih jezika od strane autonomne pokrajine može da se smatra i realizacijom ustavnog ovlašćenja da ustanovljava dodatna jezička prava na svojoj teritoriji u skladu sa članom 79. stav 2. Ustava. Iako Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama ne sadrži eksplicitan osnov za ostvarivanje ove nadležnosti autonomne pokrajine, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina nedvosmisleno ovlašćuje autonomnu pokrajinu da bliže uređuje pitanja regulisana ovim zakonom,⁴⁶ što uključuje i pitanja iz oblasti službene upotrebe jezika nacionalne manjine. Ali u postupku ocene ustavnosti zakona o nadležnostima Ustavni sud je usvojio drugačiji stav i kasirao relevantnu odredbu,⁴⁷ sa obrazloženjem da nadležnost autonomne pokrajine da utvrđuje jezike u radu svojih organa ne može da se poistovećuje sa pravom da bliže uređuje pojedina pitanja u vezi sa upotrebom manjinskih jezika na svojoj teritoriji uopšte. Ustavni sud nije uzeo u obzir razne aspekte ovog pitanja, mešajući regulisanje jezika rada sa ustanovljavanjem dodatnih jezičkih prava za nacionalne manjine.

Pozitivno pravo Srbije ne koristi izraz državni jezik. Iako su prema članu 10. Ustava srpski jezik i ćiriličko pismo u službenoj upotrebi, drugi stav ovog člana predviđa da se zakonom može regulisati službena upotreba drugih jezika. S obzirom na to da Ustav propisuje da se službena upotreba *drugih jezika* reguliše zakonom, „sledi da službena upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina ne može biti predmet uređivanja pravnog akta niže pravne snage od zakona, što naravno ne znači da pojedina pitanja ne mogu biti bliže uređena podzakonskim aktom, ukoliko za to postoji zakonski osnov.“⁴⁸ Prema Ustavnom sudu, ni Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama niti Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina ne omogućava da „se bilo koje pitanje koje se odnosi na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina“ bliže uređuje podzakonskim aktom, iako, kako je već navedeno, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina direktno propisuje ovu nadležnost autonomne pokrajine. Ovaj stav Ustavnog suda je imao za rezultat da više ne postoji ovlašćenje AP Vojvodine da propisuje prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti službene upotrebe jezika na svojoj teritoriji, naročito jer ovo ovlašćenje, u skladu sa odlukom suda, krši načelo jedinstva pravnog poretka.⁴⁹

46 Član 1. stav 2. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ*, br. 11/02, *Sl. list SCG*, br. 1/03 i *Sl. glasnik RS*, br. 72/09 i 97/13.

47 „AP Vojvodina, preko svojih organa, bliže uređuje službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji AP Vojvodine, u skladu sa zakonom.“ Član 76. stav 1. Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. glasnik RS*, br. 99/09.

48 Odluka Ustavnog suda, broj IUz 353/2009, str. 35.

49 Odluka Ustavnog suda, broj IUz 353/2009.

Interesantno je da je Ustavni sud zauzeo potpuno drugačiji stav prilikom ocene zakonitosti Statuta opštine Bačka Topola kada se više puta pozivao na postojanje ovlašćenja za pokrajinsko normiranje iz Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.⁵⁰

Pitanja službene upotrebe jezika predstavljaju jednu od retkih oblasti koju je AP Vojvodina svojim pokrajinskim propisima detaljnije razradila, što je inače logična posledica činjenice da su na teritoriji 33 jedinice lokalne samouprave (od 45 koje čine teritoriju AP Vojvodine) jedan ili više jezika nacionalnih manjina u službenoj upotrebi u skladu sa zakonom. Radi primera u centralnoj Srbiji samo na teritoriji devet opština je jezik neke nacionalne manjine uveden u službenu upotrebu: bugarski u dve, albanski u tri, a bosanski u četiri opštine.⁵¹ Ukoliko procenat pripadnika jedne nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva, jezik i pismo te nacionalne manjine može se koristiti pod ravnopravnim uslovima zajedno sa srpskim jezikom i ćirilčkim pismom.⁵² Ali u AP Vojvodini postoji (postojala je) i mogućnost da se jezik i pismo nacionalne manjine uvede u službenu upotrebu u naselju ili mesnoj zajednici one jedinice lokalne samouprave na čijoj celoj teritoriji jezik i pismo date nacionalne manjine nije u službenoj upotrebi, ukoliko u tom naselju ili mesnoj zajednici procenat pripadnika određene nacionalne manjine dostiže 25% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva.⁵³ Imajući u vidu ovaj dodatni cenzus, u AP Vojvodini jedan ili više manjinskih jezika su u službenoj upotrebi još u 8 jedinica lokalne samouprave parcijalno, to jest samo u pojedinim naseljima, u skladu sa danas već nevažećim pokrajinskim propisom (mađarski jezik ukupno u 31, slovački u 13, rumunski u 10, rusinski u 6, hrvatski u 5, makedonski u 2, češki i crnogorski u jednoj jedinici lokalne samouprave *in toto* ili *in parte*, odnosno bugarski u jednom naselju).⁵⁴

Pokrajinska skupštinska odluka o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji

50 Odluka Ustavnog suda, broj IU 446/2004 od 18. februara 2010. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 35/10.

51 Bašić, G., Đorđević, Lj., 2010, *Ostvarivanje prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina u Republici Srbiji*, Beograd, Zaštitnik građana, str. 38.

52 Član 11. st. 1–2. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama.

53 Član 8. stav 3. Pokrajinske skupštinske odluke o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 8/03, 9/03 i 18/09 i *Sl. glasnik RS*, br. 69/10.

54 Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice, *Jezici i pisma u službenoj upotrebi u statutima gradova i opština na teritoriji AP Vojvodine* (podaci zaključno sa 03.09.2014. godine), (<http://www.puma.vojvodina.gov.rs/mapa.php>, 20. 02. 2018).

Autonomne pokrajine Vojvodine koja propisuje, između ostalog, i ovaj cenzus od 25%, doneta je još za vreme važenja tzv. Omnibus zakona koji je suštinski regulisao oblasti službene upotrebe jezika i pisama na sličan način kao poništena odredba važećeg zakona o nadležnostima;⁵⁵ i nezavisno od donošenja novog Ustava iz 2006. godine, odnosno „novog Omnibus zakona“, Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, ova pokrajinska skupštinska odluka je ostala na snazi sa manje ili više izmena sve do 2014. godine, kada je stavljena van snage kao rezultat odluka Ustavnog suda u vezi sa ustavnošću Statuta AP Vojvodine iz 2009. godine, odnosno zakona o nadležnostima.⁵⁶

Pokrajinska skupštinska odluka o službenoj upotrebi jezika u mnogo pitanja dopunila je odredbe Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama – regulisala je upotrebu jezika u oblasti privrede: to jest da se obrasci računa, razne potvrde i obaveštenja u oblasti elektroprivrede, prodaje prirodnog gasa, komunalnih usluga, pošte i telegrafa obavezno izdaju na srpskom jeziku i na jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi u sedištu organa koji obezbeđuju navedene usluge;⁵⁷ predviđala je obavezu zaposlenog u organu koji izdaje javnu ispravu da ukaže pripadniku nacionalne manjine na njegovo pravo da traži da mu se javna isprava izda dvojezično, na dvojezično odštampanom obrascu;⁵⁸ propisala je znanje jezika nacionalne manjine u službenoj upotrebi kao uslov za zapošljavanje kod odgovarajućeg broja izvršilaca na radnim mestima na kojima zaposleni rade sa strankama ili vode upravni postupak.⁵⁹ Nadalje, i Pokrajinska skupštinska odluka o objavljivanju propisa i drugih akata ima svoju jezičku dimenziju: „Službeni list APV” objavljuje se na srpskom jeziku i ćiriličkom pismu i na mađarskom, slovačkom, hrvatskom, rumunskom i rusinskom jeziku i pismu.“⁶⁰ Ovaj akt je i dalje na snazi, iako je njegovim poslednjim izmenama upotreba manjinskih jezika ograničena na tzv. opšti

55 Član 18. stav 1. tačka 1. Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, *Sl. glasnik RS*, br. 6/02, 101/07 i 51/09.

56 Pokrajinska skupštinska odluka o prestanku važenja pokrajinskih skupštinskih odluka, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 54/14.

57 Član 5. Pokrajinske skupštinske odluke o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine.

58 Član 4. stav 4. Pokrajinske skupštinske odluke o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine.

59 Član 2. stav 8. Pokrajinske skupštinske odluke o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine.

60 Član 3. stav 1. Pokrajinske skupštinske odluke o objavljivanju propisa i drugih akata, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 54/14 i 29/17.

deo „Službenog lista AP Vojvodine“ (na opšte akte pokrajinskih organa i organizacija), što znači da se ubuduće oglasni deo, odnosno poseban deo koji sadrži pojedinačne akte pokrajinskih organa objavljuje samo na srpskom jeziku.⁶¹

Ukoliko sledimo logiku Ustavnog suda na osnovu čega je potvrdio ustavnost pokrajinskog propisa u vezi sa jezikom prijemnog ispita, može se zaključiti da je AP Vojvodina, na osnovu ustavnog ovlašćenja da ustanovljava dodatna prava pripadnicima nacionalne manjine, odnosno zakonskog ovlašćenja iz Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina da bliže uređuje pojedina pitanja iz zakona, samo bliže regulisala pitanja iz oblasti od značaja za očuvanje posebnosti nacionalnih manjina, to jest iz oblasti službene upotrebe jezika, koja nisu neposredno uređena zakonom. Iako gore navedena prava (višejezički dokumenti u oblasti privrede, službeni list koji se objavljuje na više jezika), odnosno obaveze (poznavanje jezika, obaveštavanje o jezičkim pravima) ustanovljena pokrajinskim propisima nisu eksplicitno navedena u zakonu, ona imaju posredan zakonski osnov u pojedinim odredbama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.

Na osnovu zakona o nadležnostima, najviše što danas AP Vojvodina može da radi u oblasti službene upotrebe jezika jeste da vrši inspekcijски nadzor u poverenoj nadležnosti u skladu sa Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisama,⁶² ali ovo ne predstavlja ograničenje za autonomnu pokrajinu da na drugi način doprinese razvoju jezičkih, a i drugih prava nacionalnih manjina na svojoj teritoriji.

STARANJE O OSTVARIVANJU MANJINSKIH PRAVA U AP VOJVODINI

Prema Statutu AP Vojvodine pokrajina je dužna da preduzme posebne mere i aktivnosti, kao što su posebni programi stipendiranja i obučavanja pripravnika radi obezbeđivanja srazmerne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u pokrajinskim organima, u slučaju značajnije nesrazmere,⁶³ odnosno da u okviru svojih nadležnosti organi AP Vojvodine preduzimaju mere u cilju doslednog ostvarivanja zakonom uređene službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina.⁶⁴ Postoji

61 Član 5. stav 2. Pokrajinske skupštinske odluke o objavljivanju propisa i drugih akata.

62 Član 76. Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine.

63 Član 22. stav 2. Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine.

64 Član 24. stav 2. Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine.

dugogodišnja praksa (su)finansiranja 1) osposobljavanja zaposlenih u organima i organizacijama da se koriste jezikom nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi, 2) razvoja sistema elektronske uprave za rad u uslovima višejezičnosti, 3) troškova izrade i postavljanja tabli sa tekstom, obaveštenja i upozorenja za javnost ispisanih i na jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi i 4) za štampanje dvojezičkih ili višejezičkih obrazaca, službenih glasila i drugih javnih publikacija.⁶⁵ Iako se radi o značajnoj finansijskoj pomoći, pripadnici nacionalnih manjina ne stižu nova, dodatna prava na osnovu nekog pokrajinskog propisa, nego se pokrajinskim aktima stvaraju uslovi da bi se njihova *zakonom* garantovana prava lakše ostvarila. Na primer Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina propisuje da se za finansiranje rada nacionalnih saveta koji imaju sedište na teritoriji autonomne pokrajine obezbeđuju sredstva kako u budžetu Republike Srbije, tako u budžetu autonomne pokrajine, s tim da se visina sredstava koja se raspoređuju u budžetu autonomne pokrajine određuje u skladu sa odlukom nadležnog organa autonomne pokrajine.⁶⁶ Ali ni u ovom slučaju pravo na dodatna sredstva spomenutim nacionalnim savetima nacionalnih manjina nije ustanovljeno, odnosno garantovano pokrajinskim propisom, nego zakonom.

AP Vojvodina raspisuje i druge konkurse za (su)finansiranje 1) delatnosti organizacija etničkih zajednica sa teritorije AP Vojvodine, 2) jačanja jezičkih kompetencija učenika osnovnih škola putem organizacije takmičenja iz poznavanja jezika (mađarski, rumunski, slovački, rusinski i hrvatski) i jezičke kulture za učenike osnovnih škola koji se obrazuju na maternjem jeziku u AP Vojvodini, 3) projekata usmerenih na realizaciju afirmativnih mera i procesa za integraciju Roma, odnosno 4) programa u okviru projekta „Afirmacija multikulturalizma i tolerancije u Vojvodini“.⁶⁷ Pored ovih konkursa, koji su neposredno usmereni na razvoj položaja pripadnika nacionalnih manjina i zasnivaju se na nadležnosti autonomne pokrajine da se stara o ostvarivanju manjinskih prava, AP Vojvodina raspisuje konkurse i u oblasti kulture, javnog informisanja u skladu sa svojim zakonskim obavezama, a ti konkursi takođe imaju

65 Konkurs za dodelu budžetskih sredstava organima i organizacijama u Autonomnoj pokrajini Vojvodini u čijem radu su u službenoj upotrebi jezici i pisma nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica za 2017. (http://www.puma.vojvodina.gov.rs/etext.php?ID_mat=7554, 20. 02. 2018.), odnosno 2018. godinu, (http://www.puma.vojvodina.gov.rs/etext.php?ID_mat=8628, 20. 02. 2018).

66 Čl. 114–115. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 20/14 i 55/14.

67 Za ostale konkurse pogledati sajt Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice, (<http://www.puma.vojvodina.gov.rs/text.php?vr=4>, 20. 02. 2018).

svoju dodirnu tačku sa pravima manjina.⁶⁸ Ali da li se uloga AP Vojvodine u očuvanju svog multikulturalnog karaktera iscrpljuje dodelom budžetskih sredstava? Analiza planiranih aktivnosti iz Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina dokazuje da je AP Vojvodina relevantan faktor u sprovođenju akcionog plana pre svega kao finansijer pojedinih programa na svojoj teritoriji. Naravno, to ne znači da pokrajinski organi i organizacije (npr. Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman, Pedagoški zavod AP Vojvodine) ne bi bili uključeni u realizaciju nekih ciljeva po drugom osnovu, ali u akcionom planu uopšte nema pozivanja na ustavno ovlašćenje autonomne pokrajine da ustanovljava dodatna prava pripadnicima nacionalnih manjina, niti se spominju dodatna prava koja su već ustanovljena pokrajinskim propisima, npr. u oblasti službene upotrebe jezika i visokog obrazovanja.⁶⁹

Starati se o ostvarivanju manjinskih prava, u skladu sa zakonom, može ali ne mora nužno da znači i aktivno normiranje od strane autonomne pokrajine, naročito jer jedinice lokalne samouprave raspolažu sličnom nadležnošću na osnovu Ustava.⁷⁰ Prema mišljenju Ustavnog suda, ova ustavna odredba nalaže da iako „autonomna pokrajina ne može biti garant ljudskih i manjinskih prava,“⁷¹ postoje „obaveze („dužnosti“) pokrajinskih organa i organizacija da u vršenju svojih nadležnosti, saglasno onome što je zakonom propisano, postupaju na način da podstiču i

68 Za konkurse u oblasti kulture i javnog informisanja pogledati sajt Pokrajinskog sekretarijata za kulturu, javno informisanje i odnose sa verskim zajednicama, (<http://www.kultura.vojvodina.gov.rs/>, 20. 02. 2018).

69 Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, 03. 03. 2016. (<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21793>, 20. 02. 2018).

70 Pogledati Đurić, V., 2008, Statut Vojvodine: izazov građanskoj ustavnosti i ustavnom patriotizmu, *Nova srpska politička misao: Ustav i iskušenja – Posebno izdanje*, 2, str. 172.

71 Iako je cilj teritorijalne autonomije ograničenje državne vlasti, a jedan od mehanizama jeste garantovanje ljudskih i manjinskih prava (Beširević, V., 2013, Muke po Statutu: da li će jezička dogmatizacija ustava ukinuti političku autonomiju Vojvodine? – Prilog za javnu raspravu o ustavnosti i zakonitosti Statuta Vojvodine, *Pravni zapisi*, 2, str. 497), u skladu sa odlukom Ustavnog suda AP Vojvodina ne može da obezbeđuje pravnu zaštitu pripadnicima nacionalnih manjina svojim podzakonskim aktima jer taj posao spada u nadležnost Republike. Ovo ograničenje se proširuje i na garantovanje nacionalne ravnopravnosti, što može da propisuje isključivo ustavotvorac i to svim svojim građanima, na čitavoj teritoriji svoje države (Odluka Ustavnog suda, broj IUo 360/2009, str. 34). Naravno, postavlja se pitanje „da li je moguće da Ustav RS jemči nacionalnim zajednicama i pripadnicima nacionalnih zajednica jednakost pred zakonom i punu ravnopravnost, a deklarisanje ravnopravnosti nacionalnih zajednica na nivou AP Vojvodine predstavlja kršenje Ustava.“ (Korhec, T., 2013, Statut Autonomne pokrajine Vojvodine u ustavnom pravu Republike Srbije – Osvrt na neka načelna ustavnopravna pitanja u postupku ocene ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, *Pravni zapisi*, 2, str. 46).

pomažu očuvanje i razvijanje višejezičnosti i kulturne baštine nacionalnih manjina koje žive na teritoriji AP Vojvodine.⁷²

ZAKLJUČAK

U vezi sa normativnim nadležnostima AP Vojvodine u oblasti manjinskih prava, na osnovu analize relevantnih odredaba Ustava, zakona, odnosno ustavnosudske prakse, može se zaključiti sledeće: 1) Ustav garantuje normativnu nadležnost autonomne pokrajine kako preko uređivanja onih pitanja od pokrajinskog značaja koja imaju nekakvu dodirnu tačku sa pravima manjina, tako preko ovlašćenja autonomne pokrajine da ustanovljava dodatna prava nacionalne manjine; 2) obe ustavne nadležnosti mogu da se vrše isključivo u skladu sa zakonom, koji je tzv. sektorski/sistemska zakon prema tumačenju Ustavnog suda; 3) relevantni sektorski zakoni ne propisuju uopšte normativne nadležnosti autonomne pokrajine u oblasti manjinskih prava, ili sadrže nejasne norme u vezi s tim; 4) Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina garantuje autonomnoj pokrajini da bliže reguliše pojedina pitanja iz zakona, što predstavlja dovoljan zakonski osnov za pokrajinsko normiranje prema jednoj odluci Ustavnog suda, ali ustavnosudska praksa u ovom pitanju nije konzistentna; 5) u postupku ocene ustavnosti zakona o nadležnostima, odnosno ocene ustavnosti i zakonitosti Statuta AP Vojvodine Ustavni sud je isključio pitanja u vezi sa službenom upotrebom jezika iz predmeta pokrajinskog normiranja, što se odnosi i na službenu upotrebu jezika nacionalnih manjina.

U toku pisanja ovog rada nametnulo se pitanje da li je skromna normativna delatnost Skupštine AP Vojvodine u oblasti manjinskih prava rezultat neodgovarajućeg pravnog/zakonskog okvira. Ukoliko pogledamo listu usvojenih akata u proteklih 15 godina, malo propisa nalazimo koji se bave pravima manjina, odnosno kojima se ustanovljavaju neka dodatna manjinska prava u AP Vojvodini. Takođe je akt koji je regulisao pojedine aspekte službene upotrebe jezika nacionalnih manjina u pokrajini stavljen van snage, ali bez odgovora na pitanje: da li jedan manjinski jezik može i dalje da ostane u službenoj upotrebi na osnovu posebnog cenzusa od 25%, odnosno da li prava stečena na osnovu ovog cenzusa imaju status stečenih prava? „Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može se smanjivati.“⁷³ Da li se ova ustavna odredba odnosi i na manjinska prava ustanovljena pokrajinskim propisima?

72 Odluka Ustavnog suda, broj IUo 360/2009, str. 35.

73 Član 20. stav 2. Ustava Republike Srbije.

Prema izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, tradicije i tekovine AP Vojvodine kao jedne višenacionalne i multikulturalne sredine predstavljaju neprocenjivo bogatstvo.⁷⁴ Ali ne može se reći zasigurno da je ovo *de facto* „bogatstvo“ i *de iure* potvrđeno.

LITERATURA

1. Bašić, G., Đorđević, Lj., 2010, *Ostvarivanje prava na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Srbiji*, Beograd, Zaštitnik građana.
2. Benedikter, T., 2006, *The working autonomies in Europe. Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience – An overview and schematic comparison*, Bolzano, Associazione per i popoli minacciati, (<http://www.gfbv.it/3dossier/eumin/autonomy.html>, 08.08.2017).
3. Beširević, V., 2013, Muke po Statutu: da li će jezička dogmatizacija ustava ukinuti političku autonomiju Vojvodine? – Prilog za javnu raspravu o ustavnosti i zakonitosti Statuta Vojvodine, *Pravni zapisi*, 2.
4. Đurić, V., 2008, Statut Vojvodine: izazov građanskoj ustavnosti i ustavnom patriotizmu, *Nova srpska politička misao: Ustav i iskušenja – Posebno izdanje*, 2.
5. European Commission, Serbia 2015 Report, SWD (2015) 211 final of 10 November 2015.
6. European Commission, Serbia 2016 Report, SWD (2016) 361 final of 9 November 2016.
7. European Commission, Serbia Progress Report, COM (2014) 700 final of 8 October 2014.
8. Izveštaj 1/2017 o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, (<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21795>, 20. 02. 2018).
9. Korhec, T., 2013, Statut Autonomne pokrajine Vojvodine u ustavnom pravu Republike Srbije – Osvrt na neka načelna ustavnopravna pitanja u postupku ocene ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, *Pravni zapisi*, 2.
10. Korhecz, T., 2008, Official Language and Rule of Law: Official Language Legislation and Policy in Vojvodina Province, Serbia, *International Journal on Minority and Group Rights*, 4.
11. Pokrajinski sekretarijat za kulturu, javno informisanje i odnose sa verskim zajednicama, (<http://www.kultura.vojvodina.gov.rs/>, 20. 02. 2018).
12. Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice, *Jezici i pisma u službenoj upotrebi u statutima gradova i opština na teritoriji AP Vojvodine* (podaci zaključno sa 03.09.2014. godine), (<http://www.puma.vojvodina.gov.rs/mapa.php>, 20. 02. 2018).
13. Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice, Konkurs za dodelu budžetskih sredstava organima i orga-

74 Izveštaj 1/2017 o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, str. 27, (<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21795>, 20. 02. 2018).

- nizacijama u Autonomnoj pokrajini Vojvodini u čijem radu su u službenoj upotrebi jezici i pisma nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica za 2017. godinu, (http://www.puma.vojvodina.gov.rs/etext.php?ID_mat=7554, 20. 02. 2018).
14. Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice, Konkurs za dodelu budžetskih sredstava organima i organizacijama u Autonomnoj pokrajini Vojvodini u čijem radu su u službenoj upotrebi jezici i pisma nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica za 2018. godinu, (http://www.puma.vojvodina.gov.rs/etext.php?ID_mat=8628, 20. 02. 2018).
 15. Republički zavod za statistiku, 2013, *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji - Veroispovest, maternji jezik i nacionalna pripadnost - Podaci po opštinama i gradovima*, Beograd.
 16. Vlada Republike Srbije, Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, 03. 03. 2016. (<http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21793>, 20. 02. 2018).

PRAVNI IZVORI

1. Pokrajinska skupštinska odluka o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 8/03, 9/03 i 18/09 i *Sl. glasnik RS*, br. 69/10.
2. Pokrajinska skupštinska odluka o objavljivanju propisa i drugih akata, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 54/14 i 29/17.
3. Pokrajinska skupštinska odluka o polaganju prijemnog ispita odnosno ispita za proveru sklonosti i sposobnosti za upis na visokoškolsku ustanovu čiji je osnivač Autonomna pokrajina Vojvodina na jezicima nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 14/15.
4. Pokrajinska skupštinska odluka o prestanku važenja pokrajinskih skupštinskih odluka, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 54/14.
5. Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list AP Vojvodine*, br. 20/14.
6. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 1/90.
7. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.
8. Zakon o javnom informisanju i medijima, *Sl. glasnik RS*, br. 83/14, 58/15 i 12/16.
9. Zakon o kulturi, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 13/16 i 30/16.
10. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09, 20/14 i 55/14.
11. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, br. 88/17.
12. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2013 i 101/17.
13. Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama, *Sl. glasnik RS*, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 i 30/10.
14. Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, *Sl. glasnik RS*, br. 55/13 i 101/17.
15. Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. glasnik RS*, br. 99/09 i 67/12.
16. Zakon o visokom obrazovanju, *Sl. glasnik RS*, br. 88/17.

17. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ*, br. 11/02, *Sl. list SCG*, br. 1/03 i *Sl. glasnik RS*, br. 72/09 i 97/13.
18. Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine, *Sl. glasnik RS*, br. 6/02, 101/07 i 51/09.

ODLUKE USTAVNOG SUDA SRBIJE

1. Odluka Ustavnog suda, broj IU 446/2004 od 18. februara 2010. godine, *Sl. glasnik RS*, broj 35/10.
2. Odluka Ustavnog suda, broj IUo 199/2013 od 20. 04. 2015. godine.
3. Odluka Ustavnog suda, broj IUo 360/2009 od 5. decembra 2013. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 61/14.
4. Odluka Ustavnog suda, broj IUz 353/2009 od 10. jula 2012. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 67/12.

DE IURE AFFIRMATION OF THE MULTICULTURAL CHARACTER OF THE AUTONOMOUS PROVINCE OF VOJVODINA

- Critical analysis of (non)existing normative competences
of the Autonomous Province in the field of minority rights -

Katinka Beretka

SUMMARY

The Constitution of the Republic of Serbia from 2006 grants the autonomous province to determine additional rights of members of national minorities by provincial regulations, under the law and in accordance with the Constitution. The main topic of this paper is how this competence has been realized in practice; or in other words, whether the Autonomous Province of Vojvodina has succeeded in preserving its national, cultural and historical specialties through an active norm-making, even with lack of legislative power, and whether the national legislator has been a partner and provided an adequate framework for this activity. Because the Constitutional Court was dealing with these issues from different perspectives, particular attention is devoted to its rulings and contradictory interpretations, concerning the legal borders of the role/autonomy of the province in saving, promoting and developing its *de facto* multicultural character.

The goal of the paper is to provide a descriptive overview, together with a critical analysis of competences of the AP of Vojvodina in the field of minority education, culture, media and official use of minority lan-

guages, with special focus on normative opportunity of the autonomous province in accordance with the valid legal framework and Constitutional Court practice.

Key words: Serbia, Autonomous Province of Vojvodina, normative competences, national minority rights, Constitutional Court of Serbia.

Dostavljeno Uredništvu: 20. februara 2018. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 22. maja 2018. god.