

Превод, работна верзија

Стразбур, 17 март 2025 година

CDL-AD(2025)013

ЕВРОПСКА КОМИСИЈА ЗА ДЕМОКРАТИЈА ПРЕКУ ПРАВО
(ВЕНЕЦИЈАНСКА КОМИСИЈА)

СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

**ЗАЕДНИЧКО МИСЛЕЊЕ AMICUS CURIAE
НА ВЕНЕЦИЈАНСКАТА КОМИСИЈА И ГЕНЕРАЛНИОТ ДИРЕКТОРАТ ЗА
ДЕМОКРАТИЈА И ЧОВЕЧКО ДОСТОИНСТВО (DGII)
ПРИ СОВЕТОТ НА ЕВРОПА**

**ЗА МЕЃУНАРОДНИТЕ И ЕВРОПСКИТЕ СТАНДАРДИ
ЗА УПОТРЕБАТА НА МАЛЦИНСКИТЕ ЈАЗИЦИ *
ВО ЈАВНИОТ ЖИВОТ И ВО СУДСКИТЕ ПОСТАПКИ**

**Усвоено на 142 Пленарна седница
на Венецијанската комисија
(Венеција, 14-15 март 2025 година)
врз основа на коментарите на:
г-а Вероника Билкова (член, Чешка)
г. Мартин Кујер (член, Холандија)
г. Јан Веларс (член, Белгија)
г. Матија Зеба (експерт, „DGII“)**

**Заб на прев.*

Некои од термините, како што се „регионални и малцински јазици“, во овој превод на Заедничкото мислење *amicus curiae* се користат согласно официјалните преводи на македонски јазик на Европската повелба за регионални и малцински јазици (1992) и Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства (1995) во издание на Советот на Европа.

Содржина

I. Вовед	1
II. Опсег на заедничкото мислење <i>amicus curiae</i>	1
III. Прелиминарни забелешки	2
IV. Меѓународни и европски стандарди за јазичните права на малцинствата	3
A. Прво прашање: Меѓународни и европски стандарди за употребата на малцинските јазичи во јавниот живот	5
1. Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства	5
2. Европската повелба за регионални или малцински јазичи	8
Б. Второ прашање: Меѓународни и европски стандарди за употребата на малцинските јазичи во судските постапки и во судството	11
1. Стандарди што се применуваат за обвинет во кривична постапка	11
2. Стандарди што се применуваат за странка во некривични постапки	13
V. Заклучок	14

I. Вовед

1. Со допис од 20 ноември 2024 година, претседателот на Уставниот суд на Северна Македонија побара мислење *amicus curiae* од Венецијанската комисија во контекст на предмет што е во постапка пред Судот, а што се однесува на уставноста на Законот за употреба на јазиците, што Собранието го усвоило во март 2018 година.

2. Уставниот суд побара Венецијанската комисија да одговори на следниве прашања:

1. Кои се меѓународните и европските стандарди за употреба на малцинските јазици во јавниот живот, односно во државните органи и јавните институции:

- На централно ниво (особено во однос на критериумите за употреба на јазиците на малцинствата на целата територија на државата);
- На локално ниво (во единиците на локалната самоуправа).

2. Кои се меѓународните и европските стандарди за употреба на јазиците во постапките пред судовите и во судството воопшто?

3. Во согласност со сопствената пракса, Венецијанската комисија одлучи да го подготви ова мислење заедно со Генералниот директорат за демократија и човечко достоинство („DGII“).

4. Во својство на известители за мислењето се г-а Вероника Билкова, г. Мартин Кујер, г. Јан Веларс и г. Матија Зеба (експерт при „DGII“).

5. Ова заедничко мислење *amicus curiae* е подготвено врз основа на коментарите на известителите. На 13 март 2025 година, Поткомисијата за основни права, недискриминација и заштита на националните малцинства на состанок го разгледа нацртот на мислењето *amicus curiae*. Венецијанската комисија го усвои на 142 Пленарна седница (Венеција, 14-15 март 2025 година).

II. Опсег на заедничкото мислење *amicus curiae*

6. Венецијанската комисија и „DGII“ ќе ги анализираат и ќе одговорат на прашањата што ги постави Уставниот суд на Северна Македонија во однос на меѓународните и европските стандарди што се применуваат при употребата на малцинските јазици во јавниот живот и во постапките пред судовите и судството воопшто. Бидејќи барањето се однесува на „меѓународни и европски стандарди“ (поим што не се ограничува единствено на *правно обврзувачки* стандарди, ниту на стандарди што се обврзувачки за Северна Македонија), ова заедничко мислење *amicus curiae* нема да се фокусира на особеностите за Северна Македонија, туку ќе ги презентира стандардите во општ контекст. Толкувањето на Уставот на Северна Македонија и примената во конкретниот случај остануваат исклучиво во

надлежност на Уставниот суд. Според тоа, заедничкото мислење *amicus curiae* нема да ја оценува фактичката состојба во предметот што е во постапка пред Уставниот суд, ниту пак усогласеноста на Законот за употреба на јазиците со Уставот на Северна Македонија, или кој било друг усвоен или предлог-закон.

7. Венецијанската комисија потсетува дека и претходно има усвоено Мислење за Законот за употреба на јазиците на Северна Македонија.¹

8. Венецијанската комисија и „DGII“ забележуваат дека двете поставени прашања се многу опширни. Заедничкото мислење *amicus curiae* ќе се фокусира само на најзначајните аспекти на правната регулација во оваа област. Воедно, и Венецијанската комисија и „DGII“ забележуваат дека првото прашање се однесува на употребата на „малцинските јазици“, второто прашање се однесува на употребата на „јазиците“, сепак, од контекстот на барањето произлегува дека и двете прашања се однесуваат на употребата на малцинските јазици. Истиот пристап ќе се следи и во заедничкото мислење *amicus curiae*.

III. Прелиминарни забелешки

9. На самиот почеток, Венецијанската комисија и „DGII“ сакаат да нагласат дека европските и меѓународните стандарди што ќе се разгледуваат треба да се сметаат како „минимални стандарди“. Со тоа државите не се ограничени да понудат пошироки гаранции, под услов тие да бидат во согласност со Уставот и со меѓународните обврски што ѝ припаѓаат на државата. Венецијанската комисија од претходно има истакнато дека е „во принцип за пофалба“² и „заслужува признание“³ доколку националната правна рамка ги надминува минималните европски и меѓународни стандарди.

10. Сепак, од перспектива на владеењето на правото, подеднакво е важно овие правни одредби да (можат да) се извршат во пракса.⁴ Венецијанската комисија и „DGII“ нагласуваат дека европските и меѓународните стандарди што се предмет на анализа во ова заедничко мислење *amicus curiae* не е само јасното утврдување на јазичните права на националните малцинства со законски норми. Соодветната примена на законот е суштински аспект на владеењето на правото.⁵

11. Дополнително, Венецијанската комисија во повеќе наврати потврдиле дека меѓународните договори за човекови права и за заштита на малцинствата изискуваат од државите членки да постигнат праведен баланс помеѓу заштитата на јазичните права на лицата што припаѓаат на националните малцинства, од

¹ [CDL-AD\(2019\)033](#) Северна Македонија - Мислење за Законот за употреба на јазиците

² Исто. [CDL-AD\(2019\)033](#), став 99

³ [CDL-AD\(2004\)026](#), Црна Гора - Мислење за ревидираниот предлог-закон за остварување на правата и слободите на националните и етничките малцинства, став 41.

⁴ [CDL-AD\(2016\)007](#), Листа за проверка за владеење на правото, II.B.2 и II.A.7.

⁵ Веќе цит. [CDL-AD\(2019\)033](#), став 78

една страна, и одржувањето на кохезијата меѓу различните јазични групи во државата, од друга страна.⁶

12. Со оглед на важноста на правото за употребата на малцинските јазици, усно и писмено, приватно и на јавни места, и под одредени услови во комуникација со административните органи, од суштинско значење е секоја одлука што е поврзана со јазичните политики и уживањето на јазичните права да се донесе во блиска консултација со претставниците од малцинствата, за да се осигура дека грижата на лицата припадници на националните малцинства се соодветно и ефективно земени предвид.⁷

IV. Меѓународни и европски стандарди за јазичните права на малцинствата

13. Правото на слободна употреба на сопствениот јазик, приватно и на јавни места, усно и писмено, е од суштинско значење за зачувување на јазичниот идентитет. Јазичните права се ефективни единствено доколку постои можност да се уживаат во јавната сфера.

14. Општите договори за човекови права ги опфаќаат, воглавно, Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП), Меѓународниот пакт за економски, социјални и културни права (МПЕСКП) и Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП).^{*} МПГПП и ЕКЧП го споменуваат јазикот во одредбите за забрана на дискриминација (член 26 од МПГПП, член 14 од ЕКЧП и Протокол 12 на ЕКЧП) и во одредбите за правото на правично судење (член 14(3) од МПГПП и член 6(3) од ЕКЧП). Покрај тоа, МПГПП предвидува дека: „во државите каде што постојат етнички, верски или јазични малцинства, припадниците на тие малцинства не можат да бидат лишени од правото, во заедница со останатите членови на својата група, да ја уживаат сопствената култура, да ја исповедаат и практикуваат својата религија или да се служат со својот јазик“ (член 27). Во ЕКЧП не постои слична одредба.

15. Специфични (регионални) правни инструменти што воглавно се однесуваат на употребата на јазиците се Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства на Советот на Европа (Рамковната конвенција) и Европската повелба за регионални или малцински јазици (Повелбата). Венецијанската комисија

⁶ [CDL-AD\(2011\)008](#) Украина - Мислење за Предлог-законот за јазиците, став 97. [CDL-AD\(2010\)035](#) Република Словачка – Мислење за актот за државниот јазик, став 47. [CDL-AD\(2012\)011](#) Унгарија – Мислење за актот за правата на националностите, став 73

⁷ [на СКРК Тематски коментар бр. 3](#), Јазичните права на лицата што припаѓаат на националните малцинства според Рамковна конвенција, усвоен на 24 мај 2012 година, став. 51.

^{*} *Заб. на прев.*

МПГПП - International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

МПЕСКП - International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)

ЕКЧП - European Convention on Human Rights (ECHR)

забележува дека Северна Македонија е држава-страна на Рамковната конвенција⁸, но дека е само потписничка на Повелбата.

16. Рамковната конвенција содржи сеопфатен сет на одредби што се насочени кон заштитата на правата на лицата припадници на национални малцинства, со посебен акцент на јазичните права во членовите 5, 9, 10, 11, 12 и 14. Употребата на терминот „рамковна“ во насловот ја нагласува флексибилноста што им се нуди на државите-страни во прилагодувањето на опширните одредби на Рамковната конвенција во конкретен, државен контекст преку соодветни национални закони и политики. Иако Рамковната конвенција не дава експлицитна дефиниција за поимот „национални малцинства“, повеќето држави-страни вовеле свои дефиниции при процесот на ратификација, при што некои исклучиле одредени групи или експлицитно ги навеле малцинствата кон кои се применува Рамковната Конвенција.⁹ Во ова заедничко мислење *amicus curiae* нема да се навлегува во дефиницијата на терминот „национални малцинства“.

Повелбата нуди пристап „à la carte“, што значи дека државите самостојно определуваат кои јазици ќе бидат опфатени и нивото на заштита што ќе им биде обезбеден. Таа е поделена на општи одредби, обврзувачки одредби што важат за сите регионални и малцински јазици на државата-членка и одредби што им овозможуваат на државите да изберат кои јазици ќе ги заштитат и кои конкретни одредби ќе ги спроведат (во области како што се образованието, судската и административната власт, јавните услуги, медиумите, како и културниот, економскиот и социјалниот живот).

И со Рамковната конвенција и со Повелбата се воспоставуваат механизми за следење. Надлежни се Советодавниот комитет за Рамковната конвенција и Комитет на експерти на Повелбата.

17. Венецијанската комисија во минатото ги применувала овие општи и конкретни инструменти при анализа на законодавство за употребата на јазиците во повеќе држави, како што се Латвија¹⁰ Украина¹¹ и самата Северна Македонија.¹²

18. На ниво на Европската унија, во член 2 од Договорот за Европската унија (TEU) се утврдува дека ЕУ се заснова на темелни вредности, како што се еднаквоста и почитувањето на човековите права, „вклучувајќи ги и правата на лицата припадници на малцинствата“. Овие вредности дополнително се зајакнати со Повелбата на ЕУ за основните права, во која иако не се предвидуваат експлицитни права за малцинствата, сепак се забранува дискриминација врз

⁸ Северна Македонија извршила ратификација на Рамковната конвенција на 10.04.1997 година, со стапување во сила на 01.02.1998 година

⁹ Во однос на Северна Македонија, според декларацијата поднесена од министерот за надворешни работи на 16 април 2004 година, терминот „национални малцинства“ употребен во Рамковната конвенција се применува за граѓаните кои живеат во нејзините граници и кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ и бошњачкиот народ.

¹⁰ [CDL-AD\(2020\)012](#), Латвија - Мислење за неодамнешните измени на законодавството за образование на јазиците на малцинствата.

¹¹ [CDL-AD\(2019\)032](#), Украина - Мислење за Законот со којшто се обезбедува функционирање на украинскиот јазик како државен јазик

¹² [CDL-AD\(2019\)033](#), Северна Македонија - Мислење за Законот за употреба на јазиците.

основа на етничко потекло, јазик, религија или припадност на национално малцинство, а и дополнително се потврдува дека ЕУ ја почитува културната, религиската и јазичната разновидност.

А. Прво прашање: Меѓународни и европски стандарди за употребата на малцинските јазици во јавниот живот

19. Првото прашање што го постави Уставниот суд се однесува на меѓународните и европските стандарди за употребата на малцинските јазици во јавниот живот, односно во државните органи и јавните институции на централно ниво (особено во однос на критериумите за употреба на малцинските јазици на целата територија на државата) и на локално ниво (единици на локалната самоуправа).

20. Според Повелбата, јавниот живот во најмала рака ги опфаќа следниве области: образование, судски постапки (види во продолжение), административни органи и јавни услуги, медиуми, културни активности и институции, економски и социјален живот.¹³ Сепак, Венецијанската комисија и „DGII“ забележуваат дека барањето на Уставниот суд се ограничува на употребата на малцинските јазици во државните органи и јавните институции (ова ограничување ќе се испочитува во заедничкото мислење *amicus curiae*).

21. МПГПП и ЕКЧП не содржат за употребата на јазиците на малцинствата во јавниот живот. Правото да се користи неофицијален јазик во комуникација со јавните власти никогаш не било признаено како такво од страна на Судот во сопствената судска пракса.¹⁴ Член 27 од МПГПП на лицата припадници на национални малцинства им го гарантира правото „да го употребуваат сопствениот јазик“. Ова право се однесува и на приватната и на јавната употреба на јазикот. Ниту во МПГПП, ниту во Општиот коментар за член 27¹⁵ не се утврдуваат конкретни детали за примената.

1. Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства

22. Со член 10(1) од Рамковната конвенција се утврдува правото на секој припадник на национално малцинство „слободна и непречена употреба на сопствениот малцински јазик дома и на јавни места, усно и во пишана форма“.¹⁶ Дополнително, со член 10(2) се предвидува дека „Во подрачја населени со припадници на националните малцинства по традиција или во значителен број, доколку таквите припадници тоа го побараат и доколку таквото барање одговора на реалната потреба, Страните ќе вложат напори, во рамките на

¹³ Појаснувачки извештај за Европската повелба за регионални или малцински јазици (види Дел III – Мерки за унапредување на употребата на регионалните или малцинските јазици во јавниот живот).

¹⁴ Види, на пример, „*Igors Dmitrijevs v. Latvia*“, бр.61638/00, став 85, 30 ноември 2006 година, со дополнителни референци. Види исто така „*Paun Jovanović v. Serbia*“, бр. 41394/15, став 89, 7 февруари 2023 година.

¹⁵ Веќе цит. Комитет за човекови права, [Општ коментар](#) 23, член 27

¹⁶ Според овој член, правото на слободна употреба на својот јазик, приватно и на јавни места, усно и писмено, е од суштинско значење за зачувување на јазичниот идентитет. Според Тематскиот коментар бр. 3 на Советодавниот комитет (став 51), „Јазичните права се ефективни единствено ако можат да се уживаат во јавната сфера“.

можностите, да обезбедат услови за користење на малцинскиот јазик во односите меѓу тие припадници и административните власти“. Според Образложението за Рамковната конвенција¹⁷, оваа одредба е со формулација „на голема флексибилност, оставајќи им простор за дискреционо одлучување на државите-страни“¹⁸, поради финансиските, административните и техничките предизвици при спроведувањето на оваа одредба, со цел “да ѝ се овозможи на секоја држава да ги земе предвид сопствените и конкретни околности“.¹⁹ Сепак, Венецијанската комисија и „DGII“ нагласуваат дека државите мора да применуваат објективни критериуми и да го почитуваат принципот на недискриминација.²⁰

23. Член 10(2) од Рамковната конвенција ги утврдува условите под кои може да се користат малцинските јазици во комуникацијата со административните органи, без да се наруши статусот на службениот јазик/јазици. Иако државите имаат слобода во утврдувањето на подрачјата каде што малцинствата живеат во „значителен број“, мора да дефинираат јасни критериуми за термините „значителен број“ и „доволно голем број“, со цел да се обезбеди конзистентна примена на овие права.

24. Венецијанската комисија и „DGII“ нагласуваат дека Тематскиот коментар бр. 3 на Советодавниот комитет предвидува дека можноста за употребата на малцинските јазици во комуникација со административните органи не може да се препушти исклучиво на дискреционото право на локалните власти.²¹ Затоа, треба да се воспостават јасни и транспарентни процедури за спроведување на употребата на малцинските јазици, вклучително и во писмена форма, со цел да се обезбеди рамноправно уживање на ова право. Главниот предизвик кај кој било нумерички пристап е утврдувањето на прагови коишто не се премногу високи. Венецијанската комисија и „DGII“ забележуваат, како пример, дека праговите од 20%, или повисоки, честопати претставуваат „непремостлива пречка за ефективен пристап до правата на припадниците на националните малцинства“,²² додека пониските прагови генерално биле поповолно прифаќани од страна на Советодавниот комитет, особено на локално ниво.²³ Покрај тоа, за да се направи разлика помеѓу разновидни права и услуги, може да се применат

¹⁷ Види ставови 64-66 од Образложението на Рамковната конвенција

¹⁸ Види М. Вајлер (уред.) *Правата на малцинствата. Коментар за Европската рамковна конвенција за заштита на националните малцинства*, Oxford University Press, 2005, 312: „Со член 10, став 2 беше предвидено да се овозможи ‘ограничувања што на Страните им препуштаат слобода на проценка, вклучувајќи присвојување на фрази како што се ‘Страните ќе се стремат’ и други термини со коишто се ублажува обврзувачкиот карактер“

¹⁹ На пример, постоењето на „реална потреба“ државата треба да го процени врз основа на објективни критериуми, додека формулацијата „во рамките на можното“ укажува дека можат да се земат предвид различни фактори, особено финансиските ресурси на засегнатата Страна. Воедно, Рамковната конвенција намерно се воздржува од дефиницијата за „подрачја населени со припадници на националните малцинства по традиција или во значителен број“. Поповолно би било да се усвои флексибилна формулација, со којашто ќе се овозможи да се земат предвид специфичните околности на секоја Страна. Терминот „населени... по традиција“ не се однесува на историските малцинства, туку само на оние кои сè уште живеат во истото географско подрачје

²⁰ Види исто така Образложение на Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства, 1 февруари 1995 година, став 65

²¹ Тематски коментар бр. 3 на СКРК став 55

²² Советодавен комитет, [Четврто мислење](#) за Албанија (2018), став 101

²³ Советодавен комитет, [Петто мислење](#) за Северна Македонија (2022), став 96

различни прагови. Сепак, важно е да се напомене дека официјалната употреба на малцинските јазици може да се утврди и во области со релативно мала малцинска популација, под услов тие традиционално да бидат населени од таа група, да постои поднесено барање и да има реална потреба. Според Советодавниот комитет,²⁴ „потреба“ не подразбира зависност од малцински јазик поради недоволно познавање на официјалниот јазик. „Заканата за функционалност на малцински јазик како средство за комуникација во одреден регион е доволно за да претставува „потреба“ во смисла на член 10(2) од Рамковната конвенција.“²⁵

25. Венецијанската комисија и „DGII“ нагласуваат дека Тематскиот коментар бр. 3 на Советодавниот комитет за јазичните права²⁶ прави разлика меѓу комуникацијата со јавните органи на локално ниво и комуникацијата со јавните органи на централно ниво. Во однос на употребата на малцинските јазици во комуникацијата со административните органи на *локално ниво*, Советодавниот комитет ги охрабрува државите да обезбедат „максимална имплементација на можностите предвидени со закон“. „Властите треба да поддржат и активно да поттикнуваат вакви мерки преку создавање на средина што е погодна за употреба на малцинските јазици, вклучително и преку доделување на неопходни финансиски и човечки ресурси.“²⁷

26. Врз основа на горенаведеното, Венецијанската комисија и „DGII“ заклучуваат дека, иако на државите им се препушта дискреционо право со широк опсег за да ги земат предвид посебностите на нивната фактичка состојба и нивните правни системи, Рамковната конвенција изискува употребата на малцинските јазици во комуникацијата со административните органи да биде предмет на објективни критериуми и врз основа на принципот на недискриминација. Рамковната конвенција е посложена во однос на спроведувањето на можностите што се предвидени со закон, за да се овозможи употребата на малцинските јазици во комуникацијата со административните органи на локално ниво, а во исто време, внимателно да се земе предвид ситуацијата на оние национални малцинства и јазични заедници чии припадници во значителен број живеат надвор од нивните традиционални подрачја (најчесто во главните градови²⁸). Венецијанската комисија и „DGII“ истакнуваат дека за ефективна имплементација на употребата на малцинските јазици во јавниот живот, државата треба да биде подготвена да обезбеди соодветни ресурси за да се гарантира фактичка примена на она што било утврдено со закон. Особено, кога со законот се предвидува превод на одредени документи,²⁹ за да се избегне дополнителен финансиски товар и административен напор за засегнатите општини, треба да се обезбедат дополнителни административни и/или финансиски средства.³⁰

²⁴ Веќе цит. Тематски коментар бр. 3, став 56

²⁵ Тематски коментар бр. 3, став 53

²⁶ Исто, став 58

²⁷ Тематски коментар бр. 3, став 58

²⁸ Трет тематски коментар за јазичните права, 2012, став 58.

²⁹ [CDL-AD\(2010\)035](#), Словачка Република – Мислење за Законот за државниот јазик, став 84.

³⁰ [CDL-PI\(2022\)049](#), Збирка на мислења и извештаи на Венецијанската комисија што се однесуваат на заштитата на националните малцинства, став 38.

2. Европската повелба за регионални или малцински јазици

27. Северна Македонија ја има потпишано Повелбата, но ја нема ратификувано. Делот III од Повелбата содржи низа специфични одредби во однос на кои секоја држава има слобода, во одредени граници, да определи кои од овие одредби ќе се применуваат за секој од јазиците што се зборуваат на нивната територија. Оваа флексибилност ги зема предвид главните разлики во фактичката состојба на регионалните или малцинските јазици (број на говорители, степен на поделба итн.). Воедно, се води сметка и за финансиските трошоци што ги предизвикуваат повеќето од овие одредби, како и за променливиот административен и финансиски капацитет на европските држави.³¹ Членот 10 од Повелбата (во Дел III) се однесува на комуникацијата меѓу јавните власти и лицата што употребуваат малцински јазици. Оваа одредба прави разлика помеѓу постапувањето на административните органи на државата (т.е. на централно ниво), постапувањето на локалните и регионалните власти и постапувањето на телата што извршуваат јавни услуги. Обврските што ги преземаат страните се формулираат со зборовите „во мера во која тоа е навистина можно“ во однос на член 10(1) и 10(3). Со оваа одредба се има за цел да се земе предвид околноста дека некои од предвидените мерки имаат значителни импликации во однос на финансиите, вработените или обуката. Венецијанската комисија и „DGII“ нагласуваат дека прифаќањето на одредена обврска во однос на одреден јазик неминовно значи и обврска за обезбедување на ресурсите и административните механизми што се неопходни за ефикасно спроведување на истата.

28. Обврските што се однесуваат на постапувањето на административните органи на државата се применуваат „во рамките на административните единици на државата во кои бројот на жители што употребуваат регионални или малцински јазици ги оправдува предвидените мерки и во зависност од ситуацијата на секој јазик“ (член 10(1)). На државите им се препушта дискреционо право да ги утврдат критериумите за идентификација на ваквите единици, но овие критериуми мора да се дефинираат и да се применат на објективен начин. Државите се обврзуваат, „во мера во која тоа е навистина можно“, да обезбедат дека постои можност за комуникација, на регионален или малцински јазик, меѓу поединци и административните органи. Оваа одредба предвидува неколку опции од кои државите можат да изберат, почнувајќи од тоа самите власти да го користат јазикот, до овозможување на лицата што ги употребуваат тие јазици да поднесуваат барања и/или документи на тие јазици и/или да добијат одговор на тие јазици. Воедно, државите можат да се обврзат, административните текстови и формулари коишто често се употребуваат, да бидат достапни на регионалните или малцинските јазици или во двојазични верзии, како и да им овозможат на административните органи да изготвуваат документи на регионален или малцински јазик.

29. Обврските што се однесуваат на постапувањето на локалните и регионалните власти се применуваат „во однос на локалните и регионалните власти на чија

³¹ Појаснувачки извештај за Европската повелба за регионални или малцински јазици, став 23.

територија бројот на жители што употребуваат регионален или малцински јазик е таков што ги оправдува [наведените] мерки“ (член 10(2)). На државите повторно им се препушта дискреционо право да утврдат кои области ќе бидат опфатени, врз основа на правични, објективни и еднакви критериуми. Сепак, Комитетот на експерти во повеќе наврати истакнал дека праговите од 20%, или повисоките, за локална употреба на малцинските јазици во јавниот живот не се во согласност со Повелбата.³² Овој пат, одредбите опфаќаат обврски за овозможување и/или поттикнување на употребата на регионалните или малцинските јазици во рамките на регионалната или локалната власт; можност за поднесување усни или писмени поднесоци за лицата што употребуваат регионални или малцински јазици; објавување на официјалните документи од страна на регионалните и локалните власти и на соодветните регионални или малцински јазици; употреба на регионалните или малцинските јазици од страна на регионалните власти во дебатите во нивните собранија, без да се исклучи употребата на официјалниот јазик(ци) на државата; употреба на регионалните или малцинските јазици од страна на локалните власти во дебатите во нивните собранија, без да се исклучи употребата на официјалниот јазик(ци) на државата; употреба или прифаќање, доколку е потребно во комбинација со називот на официјалниот јазик(ци), на традиционалните и точни форми на регионален или малцински јазик на називи на места.

30. Обврските што се однесуваат на постапувањето на телата што даваат јавни услуги се применуваат *„на територијата на која се употребуваат регионални или малцински јазици, во функција со состојбата на секој јазик и во мера во која тоа е навистина можно“ (член 10(3)).* Проблемот што делумно произлегува од недостатокот на соодветно финансирање се должи на сè поголемото пренесување на многу јавни услуги кон приватни субјекти, поради намалувањето на јавните трошоци. Постои можност овие приватни претпријатија да не се подготвени да понудат услуги на повеќе јазици. Од оваа причина, Комитетот на експерти на Повелбата подвлекува дека јавната употреба на малцинските јазици *„се однесува на услугите што ги обезбедуваат административните органи или приватните претпријатија што дејствуваат во нивно име“.*³³

31. Венецијанската комисија и „DGII“ сметаат дека трите обврски, што се алтернативи по природа, се обврските дека при давањето на услуги се користат регионални или малцински јазици; да им се овозможи на лицата што употребуваат регионални или малцински јазици да поднесат барање и да добијат одговор на овие јазици; или да им се овозможи на лицата кои употребуваат регионални или малцински јазици да поднесат барање на тие јазици. Членот 10, исто така, предвидува дека државите треба да преземат дополнителни дејствија, како што се превод и толкување, како и вработување или соодветна обука на јавни

³² Комитет на експерти, [Седми извештај за евалуација за Швајцарија](#) (2019), став 29; [Седми извештај за евалуација за Хрватска](#) (2024), став 13.

³³ Комитет на експерти на Европската повелба за регионални или малцински јазици. [Петти извештај за Словенија](#) (2019), став 29.

службеници; а на барање на засегнатите лица, да им се овозможи употреба или прифаќање на семејните имиња на регионален или малцински јазик.

32. Следствено, во рамките на административните органи и јавните услуги, со членот 10 на секоја од државите им се препушта голема слобода да одлучуваат за употребата на регионалните и малцинските јазици. Регулативата секогаш мора да ја земе предвид конкретната ситуација, којашто во различни држави може значително да се разликува, а и за секој регионален или малцински јазик засебно.³⁴ Имајќи ја предвид оваа (институционална) структура на Повелбата, со која на државите им се овозможува самостојно да изберат различни нивоа на обврски, Венецијанската комисија и „DGII“ констатираат дека стандардите што произлегуваат од Повелбата во голема мера зависат од изборот што ќе го направат државите. Сепак, значајно е што Повелбата прави разлика помеѓу комуникација со јавните органи на локално ниво и комуникација со јавните органи на централно ниво. За разлика од формулацијата *„во мера во која тоа е навистина можно“* што се користи во ставовите 1 и 3, условите од став 2, а особено обврската на страните да *„овозможат и/или поттикнат“*, се формулирани со цел да се земе предвид начелото на локална и регионална автономија.³⁵ Венецијанската комисија и „DGII“ сметаат дека очекувањата можат да бидат разумно повисоки во однос на употребата на малцински јазик во комуникација со органите на локално ниво (во единиците во коишто бројот на жители што го употребуваат тој малцински јазик го оправдува преземањето мерки), имајќи предвид дека овие органи се најблиски до граѓаните. Слично на тоа, треба да се направи разлика помеѓу комуникација на јавните органи во поединечни предмети и комуникација на јавните органи во однос на општоприменливи текстови и формулари. Кај последната категорија, од властите може *„разумно“* да се очекува да преземат повеќе мерки. Исто така, треба да се разграничи правото на лице што зборува малцински јазик да доставува информации до властите на тој јазик (што претставува помало оптоварување) и обврската на властите да одговорат на тој јазик (што претставува поголемо оптоварување).³⁶

33. Венецијанската комисија и „DGII“ потсетуваат *„дека доделувањето на јазични права на лица подразбира преземање на позитивни обврски од страна на државата, која мора да обезбеди кадар за олеснување на јазичните услуги во администрацијата“*.³⁷ Европските и меѓународните стандарди што се разгледани погоре, не само што подразбираат дека јазичните права на лицата што се идентификуваат со националните малцинства треба да бидат утврдени со јасни законски норми, туку и дека мора да се гарантира конзистентна имплементација на законот во пракса - преку обезбедување на неопходните средства за

³⁴ Појаснувачки извештај за Европската повелба за регионални или малцински јазици, 5 ноември 1992 година, став 103.

³⁵ Појаснувачки извештај за Европската повелба за регионални или малцински јазици, 5 ноември 1992 година, став 105.

³⁶ Исто, став 3: „Усни или писмени поднесоци или документи може легитимно да се поднесат на регионален или малцински јазик, меѓутоа без никаква обврска за одговор на тој јазик.“

³⁷ [CDL-AD\(2019\)033](#), став. 76, веќе цит.

вработување на јавни службеници со соодветни јазични вештини и/или ангажман на квалификувани толкувачи и преведувачи.³⁸

34. Венецијанската комисија и „DGII“ нагласуваат дека државите мора да користат објективни критериуми и да го почитуваат начелото на недискриминација, при што треба да се обезбедат и консултации со лицата кои се идентификуваат со националните малцинства. Иако со Рамковната конвенција се поттикнуваат мерките што треба да се преземат на локално ниво во однос на комуникацијата со употреба на малцински јазик со административните органи, со Повелбата на државите им се овозможува да изберат различни нивоа на дополнителни обврски, земајќи ги предвид големите разлики во фактичката состојба на регионалните или малцинските јазици. Во секој случај, ова треба да се проследи со обврска да се обезбедат соодветни ресурси, а и да се преземат соодветни административни мерки за да се овозможи ефективна примена.

Б. Второ прашање: Меѓународни и европски стандарди за употребата на малцинските јазици во судските постапки и во судството

35. Второто прашање се однесува на меѓународните и европските стандарди за употребата на јазиците во постапките пред судовите и во судството воопшто.

1. Стандарди што се применуваат за обвинет во кривична постапка

36. МПГПП и ЕКЧП го признаваат правото на секое лице кое е обвинето за кривично дело, во веднаш да биде известно за природата и причините за обвинението „на јазик што /тоа лице/ го разбира“ (член 14(3)(а) од МПГПП и член 6(3)(а) од ЕКЧП), како и правото да „има бесплатна помош од толкувач доколку не го разбира или не го зборува јазикот што се користи во судот“ (член 14(3)(f) од МПГПП и член 6(3)(е) од ЕКЧП). Ова право се повторува и во Рамковната конвенција (член 10(3)), за кое во Образложението се наведува дека „не ги преминува гаранциите содржани во /ЕКЧП/“. ³⁹ Член 5(3) од ЕКЧП исто така предвидува дека „секој кој е уапсен, веднаш се известува, на јазик што го разбира, за причините за неговото апсење и за секое обвинение против него“.

37. Овие одредби од ЕКЧП, чија цел е да го гарантираат правото на правично судење на обвинетиот, се однесуваат на обвинет кој не го разбира или не го зборува јазикот што се користи во судот. Сепак, обвинет кој го разбира официјалниот јазик на државата не може да инсистира на услуги за толкување за да ја води својата одбрана на друг јазик, вклучително и на јазикот на етничкото малцинство на кое припаѓа.⁴⁰

³⁸ Советодавен комитет, [Четврто мислење за Северна Македонија](#) (2016), 64; [CDL-AD\(2019\)033](#) веќе цит., став 76

³⁹ Образложение за Рамковната конвенција, веќе цит., став 67

⁴⁰ Види [Водич](#) за член 6 ЕКЧП (кривично), ст. 574.

38. Според член 10(3) од Рамковната конвенција, *„Страните се обврзуваат да го гарантираат правото на секое лице припадник на национално малцинство да биде информирано, во најкус можен рок, и на јазик што го разбира, за причините за неговото апсење и за природата и причините за обвинението против него, како и да се брани на овој јазик, доколку е потребно со бесплатна помош од страна на толкувач.“* Советодавниот комитет на Рамковната конвенција во континуитет ги охрабрува надлежните органи да ги преземат сите неопходни мерки за целосна заштита на правата на малцинските јазици во судскиот систем, вклучително и во истражните и предистражните фази.⁴¹

39. Венецијанската комисија и „DGII“ сакаат да подвлечат дека правата загарантирани во член 14(3)(а) од МПГПП, член 6(3)(а) од ЕКЧП и член 10(3) од Рамковната конвенција не исклучуваат можност за обезбедување на пошироки јазични права во судските постапки, под услов да не се повредат други права загарантирани со меѓународните договори или со Уставот, како што е правото на правично судење (во разумен рок).⁴²

40. Венецијанската комисија и претходно има наведено дека *„доделувањето на јазични права на лица подразбира преземање на позитивни обврски од страна на државата, која мора да обезбеди кадар за олеснување на јазичните услуги во судството“.*⁴³ Советодавниот комитет често забележува дека, и покрај постоењето на соодветни законски одредби, ова право не се спроведува конзистентно поради недоволни финансиски ресурси и/или недостиг на квалификувани толкувачи, особено за јазиците на помалите малцинства. Затоа, не е доволно да се донесат само соодветни законски одредби, туку неопходно е и да се обезбедат финансиски ресурси за ангажман на квалификувани преведувачи и толкувачи.

41. Од друга страна, член 9(1)(а) од Повелбата оди подалеку од стандардите утврдени во ЕКЧП.⁴⁴ Со овозможување на пристапот „à la carte“, се предвидува дека државите-страни се обврзуваат *„во однос на оние судски единици во кои бројот на жители што ги употребуваат регионалните или малцинските јазици ги оправдуваат долунаведените мерки“* и *„под услов користењето на овие можности, судијата да не го смета како попречување за правилно спроведување на правдата“*, да ги спроведуваат кривичните постапки на малцински јазик и/или да му дозволат на обвинетиот да го користи својот малцински јазик и/или да поднесува документи и барања на тој јазик. Дополнително, барањата и доказите, било писмени или усни, поднесени на регионален или малцински јазик, не треба да се сметаат за неприемливи. *„Доколку е потребно“*, судските органи треба да обезбедат бесплатни услуги за преведување и толкување.

⁴¹ Тематски коментар бр. 3, став 59

⁴² [CDL-AD\(2019\)033](#), веќе цит., став 89

⁴³ [CDL-AD\(2019\)033](#), исто, став 76

⁴⁴ Појаснувачки извештај за Европската повелба за регионални или малцински јазици, веќе цит., став 95

42. Имајќи ја предвид севкупната структура на Повелбата и формулацијата што се користи во член 9 од Повелбата, Венецијанската комисија и „DGII“ сметаат дека е тешко да се дефинира прецизен стандард во овој поглед, а воедно истакнуваат дека одредбата *„го одразува настојувањето (...) да се заштитат основните начела на судскиот систем, како што се еднаквоста на странките и избегнувањето на неоправдано одложување на судските постапки, а и заштита од можни злоупотреби на дадените можности за употреба на регионални или малцински јазици“*.⁴⁵

43. Врз основа на горенаведеното, Венецијанската комисија и „DGII“ заклучуваат дека, доколку обвинетиот во кривична постапка не го разбира државниот јазик што се користи во судовите, тогаш се применуваат законско-обврзувачките стандарди на ЕКЧП (покрај одредбите на Повелбата), додека доколку обвинетиот во кривична постапка го разбира државниот јазик, но сака да се изразува на *„јазикот што му е емотивно најблизок“*, тогаш се применува член 9 од Повелбата (доколку државата ја има ратификувано Повелбата).

44. Правото на употреба на малцински јазик не се ограничува единствено на лица припадници на тоа малцинство. Во предметите *Бикел и Франц (Bickel u Franz)* (1998) и *Рифер (Rüffer)* (2014), Судот на правдата на Европската унија утврдил дека дискриминација би постоела доколку во судските постапки државата дозволи употреба на даден малцински јазик само за сопствените граѓани. Меѓутоа, овие случаи беа решени врз основа на стандардите на Европската унија.

2. Стандарди што се применуваат за странка во некривични постапки

45. Што се однесува до некривичните постапки, Советодавниот комитет само констатира дека ја поздравува гаранцијата на правото на толкување на малцински јазик во граѓанските и управните постапки согласно Рамковната конвенција.⁴⁶

46. Повелбата оди подалеку од оваа рамка, а член 9 (со кој се обезбедува пристап *„à la carte“*) поопширно ја регулира употребата на јазиците во судските постапки. Како што Венецијанската комисија и „DGII“ претходно имаа забележано, оваа одредба *„ги содржи највисоките европски стандарди за употреба на малцинските јазици во судските постапки“*.⁴⁷ Особено, се предвидува дека државите-страни се обврзуваат *„во однос на оние судски единици во кои бројот на жители што ги употребуваат регионалните или малцинските јазици ги оправдуваат долунаведените мерки“* и *„под услов користењето на овие можности, судијата да не го смета како попречување за правилно спроведување на правдата“* да ги водат постапките на малцински јазик на барање на една од странките, и/или да му дозволат на тужителот/тужената страна да го користи својот малцински јазик доколку тој/таа лично се појави пред судот, и/или да поднесува документи и докази на тој јазик. Овие обврски можат да се исполнат

⁴⁵ Појаснувачки извештај за Јазичната повелба за регионални или малцински јазици, веќе цит., став 91

⁴⁶ Советодавен комитет, Тематски коментар бр.3 (2012), став 59

⁴⁷ [CDL-AD\(2019\)033](#), веќе цит., став 83

или со директна употреба на регионалните или малцинските јазици или преку ангажирање на толкувачи и преведувачи (без дополнителни трошоци за засегнатите лица). Со член 9(2) и (3) исто така се предвидува обврската да не се оспорува важноста на правни документи составени на регионален или малцински јазик и да се обезбеди достапност на најзначајните национални законски текстови на регионалните или малцинските јазици.

47. Сепак, имајќи ја предвид севкупната структура на Повелбата и формулацијата што се користи во член 9 (според кој државите мораат да изберат барем една од потточките како минимум), Венецијанската комисија и „DGII“ повторно сметаат дека е тешко да се дефинира прецизен стандард во овој поглед. Иако член 9 од Повелбата предвидува висок степен на заштита, сепак на државите им се препушта голема слобода при одлучувањето за обврските што ќе ги преземат.

V. Заклучок

48. Со допис од 20 ноември 2024 година, Претседателот на Уставниот суд на Северна Македонија побара мислење *amicus curiae* за две прашања што се однесуваат на европските и меѓународните стандарди за употребата на малцинските јазици во јавниот живот и во судските постапки. Имајќи предвид дека поставените прашања се разгледуваат во апстрактна форма, заедничкото мислење *amicus curiae* не е насочено кон особеностите на Северна Македонија, туку ги презентира стандардите на општ начин. Бидејќи барањето се однесува на „меѓународни и европски стандарди“ (поим што не се ограничува единствено на *правно обврзувачки стандарди*, ниту на стандарди што се обврзувачки за Северна Македонија), ова заедничко мислење *amicus curiae* нема да се фокусира на особеностите за Северна Македонија, туку ќе ги презентира стандардите во општ контекст. Во одговор на прашањата што ги постави Уставниот суд на Северна Македонија, Венецијанската комисија и „DGII“ дојдоа до следниве заклучоци:

49. Европските и меѓународните стандарди коишто беа разгледани треба да се сметаат за „минимални стандарди“. Покрај тоа, овие стандарди не се само јасно утврдување на јазичните право со законски норми, туку и дека мора да се гарантира конзистентна имплементација на законот во пракса преку обезбедување на неопходните средства. Соодветното спроведување на законите е суштински аспект на владеењето на правото. Државите се должни да ги сносат последиците од нивните избори во однос на политиките за малцинските јазици, ако се има предвид дека им е препуштена слобода на одлучување.

50. Венецијанската комисија и „DGII“ сакаат да потенцираат дека државите мора да применуваат објективни критериуми и да го почитуваат начелото на недискриминација, а воедно и да обезбедат консултации со малцинските групи. Иако со Рамковната конвенција се поттикнуваат мерките што треба да се преземат на локално ниво во однос на комуникацијата со употреба на малцински јазик со административните органи, со Повелбата на државите им се овозможува да изберат различни нивоа на дополнителни обврски, земајќи ги предвид големите

разлики во фактичката состојба на регионалните или малцинските јазици. Во секој случај, ова треба да се проследи со обврска да се обезбедат соодветни ресурси, а и да се преземат соодветни административни мерки за да се овозможи ефективна примена.

51. Венецијанската комисија и „DGII“ сметаат дека е тешко да се даде исцрпна листа на европските и меѓународните стандарди коишто се применуваат при употребата на малцинските јазици во јавниот живот, ако се земат предвид различните ситуации што произлегуваат од состојбата на ратификација на соодветните инструменти, како и врз основа на слободата на проценка што им се препушта на државите преку пристапот „à la carte“, со кој им се овозможува да ги земат предвид особеностите на нивната фактичка состојба, во соопствените правни системи. Венецијанската комисија и „DGII“ сметаат дека очекувањата разумно можат да бидат повисоки во однос на употребата на малцински јазик при комуникација со властите на локално ниво (во област каде што бројот на жители што го употребуваат тој малцински јазик оправдува преземање мерки), имајќи предвид дека тоа се јавните власти најблиски до граѓаните. Слично на тоа, треба да се направи разлика помеѓу комуникацијата на јавните власти во поединечни предмети и комуникацијата на јавните власти во однос на општо применливи текстови и формулари. Кај последната категорија, од властите може „разумно“ да се очекува да преземат повеќе мерки. Исто така, треба да се разграничи правото на лице што зборува малцински јазик да доставува информации до властите на тој јазик (што претставува помало оптоварување) и обврската на властите да одговорат на тој јазик (што претставува поголемо оптоварување).

52. Венецијанската комисија и „DGII“ заклучуваат дека државите мора да ги преземат сите неопходни мерки за да обезбедат целосна примена на правата што се однесуваат на малцинските јазици во судскиот систем и да обезбедат гаранции за правично судење, вклучително и во фаза на истражна и предистражна постапка, пред сè во контекст на кривичните постапки. Обврските што се однесуваат на кривичните постапки, чија цел е да се гарантира правото на правично судење на обвинетите, претставуваат основно јадро на регулативата за употребата на малцинските јазици во судството. Сепак, овие се минимални стандарди, а државите ништо не ги спречува да гарантираат пошироки јазични права во судските постапки, под услов тоа да не го попречува правилното спроведување на правдата. Доколку се направи таков избор, уште поважно е да се обезбедат доволно финансиски средства, со што ќе се овозможи имплементација на законските одредби.

53. Венецијанската комисија и „DGII“ му остануваат на располагање на Уставниот суд на Северна Македонија за понатамошна помош по ова прашање.