

Vladimir B. Đurić*

Originalni naučni rad
UDK: 35.077.92+323.15
doi: 10.5937/spz63-23516

SLUŽBENA UPOTREBA JEZIKA NACIONALNIH MANJINA U RADU ORGANA UPRAVE

Sažetak

U ovom radu autor analizira službenu upotrebu manjinskih jezika u radu organa uprave. Upotreba manjinskih jezika u odnosima sa upravnim vlastima je možda najkonkretniji pokazatelj njihovog pravnog statusa. Službena upotreba manjinskih jezika sagledana je u tri važna aspekta – šta se u pravnom smislu smatra manjinskim jezikom, koji je teritorijalni opseg službene upotrebe i šta je sadržina službene upotrebe manjinskih jezika.

Ključne reči: *službena upotreba jezika, manjinski jezici, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, Italija, Austrija, Slovenija, Slovačka.*

1. Uvod

Pravni poredak svake države neminovno izražava nacionalni i jezički identitet stanovništva i „susreće“ se s njim u javnoj sferi. Dovoljno je istaći pitanje jezika koji se u državi službeno koristi i na kojem se zakoni donose i objavljuju, i već je sasvim jasno koliko je identitet stanovništva u državi značajan i koliko suštinski može da opredeli određena javnopravna obeležja države. Predmet ove analize su uporednopravna rešenja o službenoj upotrebi jezika i pisma nacionalnih manjina u radu organa uprave. Prvi korak u takvoj analizi predstavlja razmatranje na koji način pravni poredak uopšte uzev određuje pojam jezika i kako reguliše njegovu službenu upotrebu.

2. Ustavnopravno regulisanje službene upotrebe jezika u evropskim zemljama

Ustav svake države je pravni akt sa formalnim i materijalnim karakteristikama koje ga razlikuju od drugih pravnih akata. Međutim, kao i svaki pravni akt, ustav predstavlja jezički, pisani izraz pravnih normi koje sadrži. U tom smislu, ustav predstavlja svojevrsno izražavanje *državnog* jezičkog identiteta, primarni je izraz službene upotrebe jezika i pisma na kojem je donesen, bez obzira na to da li su u tekstu ustava opredeljeni pojam

* Doktor pravnih nauka, naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, e-mail: v.djuric@iup.rs

službene upotrebe i jezik/jezici koji su u takvoj upotrebi.

U uporednom ustavnom pravu evropskih država moguće je uočiti različitu ustavnu kategorizaciju službenih jezika – službeni jezik/jezici, državni jezik/jezici, nacionalni jezik, jezik republike (npr. u Francuskoj), a pojedini ustavi uopšte i ne sadrže određenje koji je jezik ili jezici u službenoj upotrebi, već se na osnovu činjenice da su doneseni na određenom jeziku smatra da je taj jezik „službeni“. Uprkos činjenici da je u pitanju različito terminološko određenje, ipak se može stati na stanovište da se kategorije službenog, državnog i jezika republike mogu identifikovati, iako ni u jednom ustavu kategorija „službenog“ (zvaničnog) nije definisana (Ruíz Vieytez, 2004, p. 8), tačnije nisu detaljno opredeljeni vidovi i sadržinski aspekti u kojima se službenost jednog jezika ispoljava. U najširem smislu, ono što se podrazumeva pod službenim statusom jednog jezika najbolje je opisao Ustavni sud Španije u jednoj od svojih odluka (STC 82/1986 od 26. juna 1986) u kojoj je istakao da „bez obzira na njegovu realnost i važnost kao društvenog fenomena, jezik je službeni kada ga javne vlasti priznaju kao normalno sredstvo komunikacije u okviru i između njih i u njihovim odnosima sa privatnim licima, uz punu validnost i pravne učinke“. Bliže uređivanje sadržine službenog statusa jezika, tačnije obima i sadržine vidova komunikacije i pravnih učinaka službene upotrebe jezika u većini evropskih zemalja vrši se zakonima, a u pojedinim slučajevima i podzakonskim aktima, pri čemu postoje značajne razlike u načinima nomotehničkog regulisanja tih pitanja, jer se u pojedinim državama ta materija kodifikovano uređuje, dok se u nekim slučajevima donose posebni zakoni o pojedinim jezicima, ili se službena upotreba jezika bliže uređuje većim brojem propisa kojima se uređuju različite oblasti društvenog života u kojima se ona ostvaruje, i to kako propisima donesenim na državnom tako i propisima koji su usvojeni na regionalnom nivou. Budući da ustavi evropskih država sadrže i odredbe o jezičkim pravima, važno je istaći da bi se, u tom kontekstu, moglo uočiti nijansirano razlikovanje između službene upotrebe jezika i javne upotrebe jezika, pod kojom se može razumeti upotreba jezika u javnoj sferi, pa čak i u odnosima sa i u postupcima pred državnim i drugim organima, koja, u užem smislu te reči, ne čini službenu upotrebu jezika i pisma jer *ne podrazumeva i upotrebu jezika od strane organa* [označio autor], iako se u teorijskim razmatranjima, donekle sa pravom, ističe da je upotreba manjinskih jezika u odnosima sa upravnim organima možda najkonkretniji pokazatelj njihovog pravnog statusa (Poggeschi, 2012, p. 166).

Iako ustavnopravno regulisanje jezika najčešće ne podrazumeva i uređivanje vidova i sadržinskih aspekata u kojima se službenost jednog jezika ispoljava, ono često obuhvata teritorijalne aspekte službenog (zvaničnog) statusa. U tom kontekstu, u uporednom evropskom ustavnom pravu može se uočiti postojanje pet modela: model u kome su dva ili više jezika službeni na čitavoj teritoriji države (Malta, Kipar, Finska, Irska, Belorusija i Luksemburg); model u kome više jezika ima službeni (zvanični) karakter, ali u različitim delovima države (Švajcarska, Belgija, BiH); model u kome jedan jezik ima zvanični status, ali se u pojedinim regionima države takav status priznaje i drugim jezicima, pri čemu mogu postojati zakonska rešenja o zaštiti manjinskih jezika (Danska, Španija, Italija, Ukrajina, Moldavija, Ruska Federacija, Ujedinjeno Kraljevstvo); u četvrtom modelu službeni status ima jedan jezik na teritoriji čitave države, ali se u službenoj upotrebi u pojedinim oblastima, ili institucionalnim kontekstima mogu naći i manjinski jezici (Švedska, Norveška, Slovenija, Hrvatska, Austrija,

Nemačka); peta grupa zemalja uključuje one države koje imaju samo jedan službeni jezik, eksplicitno deklarisan ili uspostavljen u praksi, ali u kojima su ustanovljena zakonska rešenja kako bi se zaštitila jezička prava govornika manjinskih jezika, pri čemu stepen jezičke zaštite može biti više ili manje visok (npr. Češka Republika, Poljska, Litvanija, Estonija, Slovačka, Rumunija, Bugarska itd).

Ustavnopravno regulisanje službene upotrebe jezika, naročito u slučaju da se službeni status priznaje ili može priznati i jezicima koji se označavaju kao manjinski, pred pravni poredak postavlja pitanje određivanja pojma jezika i eventualnog priznanja postojanja posebnih jezika. U većini evropskih država ne postoje pravni propisi koji određuju pojam jezika ili utvrđuju pravno relevantne distinktivne elemente za konstituisanje posebnog jezika. Saglasno tome, ne postoje ni neki posebni, pravno uređeni postupci zvaničnog priznanja postojanja posebnih jezika u kojima bi nadležni organi proveravali postojanje takvih distinktivnih elemenata. Ipak, postoje određeni pojmovi koji se pojavljuju i u pravnim aktima, a koji su značajni za razumevanje ove problematike. Reč je prvenstveno o pojmu „maternji jezik“ koji se, prema različitim naučnim studijama, može upotrebljavati u četiri različita značenja – 1. u smislu jezika koji je lice prvo naučilo; 2. u smislu jezika koji neko najbolje zna; 3. kao jezik koji lice najčešće koristi i 4. u smislu jezika sa kojim se neko identifikuje (interna identifikacija), ili sa kojim ga kao govornika identifikuju drugi (eksterna identifikacija) (Skutnabb-Kangas, 1984, p. 18). Pri takvom razlikovanju, suštinsko pitanje, koje nije samo akademsko već ima izuzetan stvarni značaj u praksi, jeste pitanje koje određenje treba da bude osnova za identifikaciju nosilaca određenih jezičkih prava. Sociolingvisti se u tom pogledu zalažu za pravo na samoidentifikaciju i lingvističko samoodređenje (Kontra, 1999, p. 285). Jezik je ne samo esencijalna komponenta ličnog identiteta već i sredstvo sporazumevanja u zajednici. Tako shvaćen, on je prevashodno etnička kategorija i predstavlja, zapravo može da predstavlja, jedan od konstitutivnih elemenata u određenju nacije u etničkom smislu. Budući da je jezik prevashodno etnička kategorija, jasno je da regionalni govor, dijalekat ili slične jezičke pojave ne mogu da budu osnov konstituisanja posebnih jezika. Dakle, određenje jezika i njegov naziv prvenstveno su opredeljeni etničkim elementom, odnosno izvode se iz njega, ali je jasno da između etničkog i jezičkog nema uvek jasnog podudaranja (May, 2008, p. 129). Naprosto, postoje posebni etniciteti koji nemaju svoj jezik, tako da postojanje etničke samobitnosti ne znači i nužnost i pravno dovoljan uslov za postojanja jezičke samobitnosti, baš kao što u pojedinim zemljama postoje i regionalni jezici. Međutim, takva se pitanja teško mogu do kraja regulisati pravnim normama. U nauci se kao primer teškoća na koje se nailazi u regulisanju jezičkih pitanja pravnim normama upravo navode primeri distinkcija između jezika i dijalekta, uz opasku da to nije samo naučna činjenica već i simboličko i političko pitanje i da su različiti jezici vrlo često standardizovani i konsolidovani postojanjem specifične političke zajednice, baš kao što i nazivi pojedinih jezika izazivaju političke debate do mere da je na području prava, za razliku od onoga što bi lingvisti prihvatili, neretko ime jezika ono što ga definiše (Ruiz Vieytez, 2004, p. 3).

Imajući u vidu sve što je izloženo, uporednopravna analiza službene upotrebe manjinskih jezika bi trebalo da obuhvati sagledavanje pitanja koji manjinski jezici i pod kojim uslovima su u službenoj upotrebi, kao i šta tu službenu upotrebu sadržinski

čini na primerima pojedinih država koje spadaju u različite izložene modele regulisanja ovog pitanja. No, pre takvog izlaganja potrebno je razmotriti da li međunarodnopravno regulisanje upotrebe jezika bliže određuje pojam manjinskih jezika, uslove za ostvarivanje i sadržinske vidove službene upotrebe takvih jezika.

3. Međunarodnopravno regulisanje upotrebe manjinskih jezika

Osim međunarodnih ugovora posvećenih ljudskim pravima uopšte koji, između ostalog, sadrže i odredbe o pravu na privatnu upotrebu maternjeg jezika (npr. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima), za razumevanje međunarodnopravnog okvira određivanja pojma manjinskih jezika i sadržinskih vidova službene upotrebe takvih jezika od značaja je sagledati odredbe Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima Saveta Evrope - SE (CoE CETS No.147) i Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina SE (CoE CETS No.157).

U čl. 1 Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, multilateralnom ugovoru usvojenom pod okriljem Saveta Evrope kojim se štiti specifično jezičko kulturno nasleđe Evrope, za potrebe tog ugovora određeno je da su „regionalni ili manjinski jezici jezici koji su tradicionalno u upotrebi na određenoj teritoriji jedne države, od strane državljana te države koji čine brojučano manju grupu od ostatka stanovništva te države i koji su različiti od zvaničnog jezika te države, što ne uključuje dijalekte zvaničnog jezika te države, ili jezike radnika migranata“. Na osnovu izloženog određenja, jasno je da Povelja za postojanje „regionalnih ili manjinskih jezika“ najpre zahteva da su oni tradicionalno, zapravo dugotrajno u upotrebi, što se u naučnim komentarima tumači kao zahtev da jezik bude kontinuirano u upotrebi u značajnom periodu vremena (Woehrling 2005, p. 59) i što isključuje jezike migranata. Sledeći uslov koji sledi iz definicije sadržane u Povelji je da su to jezici grupa državljana koje su brojučano manje od ostatka stanovništva, a što nužno ne mora da znači u svakom slučaju i poistovećivanje tih jezika sa jezicima lingvističkih i nacionalnih manjina (Woehrling, 2005, p. 59). Naposletku, regionalne ili manjinske jezike, prema Povelji, čine jezici koji su različiti od zvaničnog jezika i u njih ne spadaju dijalekti zvaničnog jezika. Takvo određenje se u naučnim komentarima najpre tumači kao zahtev da regionalni ili manjinski jezici budu različiti od zvaničnog jezika države, a što znači da zvanični status nekog jezika na lokalnom nivou ne onemogućava da se i takav jezik smatra regionalnim ili manjinskim, tačnije što službenu upotrebu drugih jezika na užem području od države ne izuzima iz sprovođenja Povelje (Woehrling, 2005, p. 61).

Povelja ne precizira na osnovu čega će se ocenjivati da li su regionalni ili manjinski jezici različiti od zvaničnog jezika, odnosno ne određuje pravno relevantne distinktivne elemente. Kako se to ističe u Obrazloženju uz Povelju (Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages: Explanatory Report, 1992, par. 32), u njoj se ne iznosi mišljenje o često spornom pitanju tačke na kojoj različiti oblici izražavanja čine posebne jezike i da to pitanje zavisi ne samo od strogo jezičkih razloga već i od psiho-socioloških i političkih pojava. Pažljivijim sagledavanjem odredaba Povelje, može se uočiti da ona, ako već ne propisuje na osnovu čega će se određivati da li su regionalni

ili manjinski jezici različiti od zvaničnog jezika, ipak implicira ko će u okviru država, strana ugovornica, o tome odlučivati. Naime, prema čl. 2, st. 1 Povelje, svaka država preuzima obavezu da primeni određene odredbe Povelje na sve regionalne ili manjinske jezike koji se govore na njenoj teritoriji, dok prema st. 2 istog člana, svaka država članica Povelje preuzima obavezu da primeni određeni broj stavova i podstavova iz Povelje po pitanju svakog od jezika koji precizira u vreme ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja. To zapravo znači da Povelja implicira da organi koji su po unutrašnjem pravu nadležni za ratifikaciju, prihvatanje ili odobravanje mogu da preciziraju, odnosno odrede regionalne ili manjinske jezike u pogledu kojih preuzimaju tačno određene obaveze. Dakle, kao što se i u Obrazloženju uz Povelju (Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages: Explanatory Report, 1992, par. 32) navodi, ostavljeno je nadležnim organima u svakoj državi, u skladu sa njenim sopstvenim demokratskim procesima, da odrede na kojoj tački neki oblik izražavanja čini poseban jezik. Važno je istaći da preciziranje nema karakter priznanja i da Povelja počiva na koncepciji prema kojoj je postojanje jezika donekle i činjenično pitanje, a ne isključivo stvar pravnog priznanja, što je vidljivo na osnovu odredbe čl. 7 Povelje prema kome se u njemu određeni ciljevi i načela primenjuju na sve jezike koji su u upotrebi, zapravo koji se govore na teritoriji država – strana ugovornica.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina koja je takođe usvojena pod okriljem Saveta Evrope u nekoliko članova koristi pojmove „manjinski jezik“ i „jezik nacionalne manjine“, ali ih ne određuje.

Oba međunarodna ugovora sadrže i odredbe kojima se uređuju određeni uslovi za ostvarivanje i vidovi službene i javne upotrebe manjinskih jezika, naročito u vezi sa sudskim ovlašćenjima i delatnostima upravnih vlasti. Imajući u vidu da je fokus ove analize na službenoj upotrebi jezika nacionalnih manjina u radu organa uprave, biće izložene samo odredbe koje se odnose na taj segment javne i službene upotrebe.

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima u nizu svojih odredaba upućuje na obaveze država da primene određene mere na teritoriji na kojoj su regionalni ili manjinski jezici u upotrebi, precizirajući u čl. 1b da se pod pojmom takve teritorije podrazumeva geografska oblast u kojoj su ti jezici sredstvo izražavanja određenog broja ljudi, što može da bude pravni osnov za propisivanje numeričkih kriterijuma, tačnije uslova koji su u vezi sa rezultatima popisa stanovništva. U tom kontekstu tačno je zapažanje da je Povelja zasnovana na teritorijalnosti jezika (Poggeschi, 2012, p. 171). U komentarima Povelje navodi se da se geografska oblast može poklapati sa administrativnim jedinicama, ali i da administrativno uređenje ne bi smelo da bude smetnja za promociju jezika, kao i da se upućivanjem na određeni broj ljudi koji govore regionalne ili manjinske jezike nastojalo da se državama ugovornicama ostavi prostor za fleksibilniji pristup (Woehrling, 2005, pp. 66, 67), pri čemu se u Obrazloženju uz Povelju (Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages: Explanatory Report, 1992, par. 33) jasno ističe da strane ugovornice ne mogu da zaštitne mere svode samo na one teritorije na kojima većina stanovnika govori regionalne ili manjinske jezike.

Okvirna konvencija takođe predviđa obaveze država da nastoje da obezbede pojedine vidove upotrebe jezika nacionalnih manjina u oblastima koje su tradicionalno

ili u znatnom broju naseljene pripadnicima nacionalnih manjina. Uz opasku da izostanak specifično utvrđenog procenta kao uslova za ostvarivanje tih obaveza ugovornih strana rađa teškoće u tumačenju Okvirne konvencije, u stručnim komentarima se ukazuje da bi izloženo određenje trebalo tumačiti u kontekstu dodatnih uslova koji se u pojedinim članovima navode, kao što su uslov da postoji zahtev takvih lica koji odgovara stvarnim potrebama i da će se nastojanje država da obezbede upotrebu jezika nacionalnih manjina ostvarivati u meri u kojoj je to moguće (De Varennes, 2006, pp. 311, 312), dok se u Objašnjenju uz Konvenciju (Framework Convention for the Protection of National Minorities - Explanatory Report H(1995)010, par. 66) pojam „oblasti koje su tradicionalno naseljene pripadnicima nacionalnih manjina“ tumači tako da ne upućuje na istorijske manjine, već na pripadnike manjina koji još uvek žive u istim oblastima.

U vezi s vidovima javne i službene upotrebe manjinskih jezika najpre treba reći da u čl. 10, st. 1 Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina predviđa obavezu ugovornih strana da priznaju pravo na privatno i javno korišćenje manjinskog jezika, a u Objašnjenju uz tu odredbu Konvencije (Framework Convention for the Protection of National Minorities - Explanatory Report H(1995) 010) jasno se ističe da se pojam „javno“ odnosi na korišćenje jezika na javnom mestu, napolju, ili u prisustvu drugih ljudi, ali se ne tiče odnosa sa javnim vlastima, što je predmet st. 2 tog člana. Prema st. 2 tog člana, u oblastima tradicionalno ili znatno naseljenim pripadnicima nacionalnih manjina, ako to ova lica zahtevaju ili takav zahtev odgovara realnim potrebama, strane ugovornice će u meri u kojoj je to moguće nastojati da osiguraju uslove koji bi omogućili upotrebu manjinskog jezika u odnosima između pripadnika nacionalnih manjina i administrativnih organa. Osim izloženog, čl. 11 Okvirne konvencije takođe sadrži odredbe kojima se regulišu pojedini vidovi javne i službene upotrebe manjinskih jezika. Tako, prema st. 1 tog člana, strane ugovornice se obavezuju da priznaju da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da koristi svoje prezime (patronim) i ime na jeziku manjine i pravo na njihovo zvanično priznavanje po modalitetima utvrđenim u njihovom pravnom sistemu. Strane ugovornice se, prema st. 2 tog člana, obavezuju da će svakom pripadniku nacionalne manjine priznati pravo da na svom manjinskom jeziku istakne oznake, natpise i druge informacije privatne prirode koje su javno vidljive, dok se za javne oznake, stavom 3 tog člana Konvencije propisuje da će u oblastima koje su tradicionalno naseljene znatnim brojem pripadnika nacionalne manjine, strane ugovornice nastojati da u okviru svojih pravnih sistema, a uključujući gde je to potrebno i sporazume sa drugim državama uzimajući u obzir njihove specifične uslove, istaknu tradicionalne lokalne nazive, imena ulica i druge topografske naznake namenjene javnosti i na jeziku manjine, ako postoji dovoljna tražnja za takvim naznakama.

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima u čl. 10, koji je posvećen upravnim vlastima i javnim službama, ostavlja stranama ugovornicama da u okviru administrativnih oblasti države, u kojima broj njenih stanovnika koji koristi regionalne ili manjinske jezike opravdava mere koje su navedene u tom članu, u skladu sa situacijom sa svakim od tih jezika i koliko je to god razumno moguće, preuzmu neke od sledećih obaveza:

- a) (i) da obezbede da upravne vlasti koriste regionalne ili manjinske jezike; ili (ii) da obezbede da njihovi službenici u kontaktima sa građanstvom upotrebljavaju regionalne

ili manjinske jezike u odnosu prema licima koja ih koriste, ili (iii) da obezbede da oni koji koriste regionalne ili manjinske jezike mogu da podnesu usmene ili pismene predstavke i dobiju odgovor na ovim jezicima; ili (iv) da obezbede da oni koji koriste regionalne ili manjinske jezike mogu da podnose usmene ili pismene predstavke na ovim jezicima; ili (v) da obezbede da oni koji koriste regionalne ili manjinske jezike mogu punovažno da podnose dokumente na ovim jezicima;

- b) da se učini dostupnim upotreba upravnih tekstova i obrazaca za stanovništvo koje koristi regionalne ili manjinske jezike na tim jezicima ili da se osiguraju dvojezične verzije;
- c) da se omogući upravnim vlastima da izrađuju nacрте dokumenata na regionalnim ili manjinskim jezicima.

Prema st. 2 čl.10 Povelje, po pitanju lokalnih i regionalnih vlasti na čijoj teritoriji određeni broj stanovnika koristi regionalne ili manjinske jezike, a da je taj broj takav da opravdava pomenute mere, države članice preuzimaju obavezu da odobre ili ohrabre: a) upotrebu regionalnih ili manjinskih jezika u okviru finansiranja regionalnih ili lokalnih vlasti; b) mogućnost za one koji koriste regionalne ili manjinske jezike da podnesu pismene ili usmene predstavke na tim jezicima; c) da regionalne vlasti objavljuju svoja zvanična dokumenta na odgovarajućim regionalnim ili manjinskim jezicima; d) da lokalne vlasti objavljuju svoj zvanični dokument na odgovarajućim regionalnim ili manjinskim jezicima; e) upotrebu manjinskih i regionalnih jezika u raspravama u lokalnim parlamentima, pri čemu se, međutim, ne isključuje upotreba zvaničnog jezika države; f) upotrebu regionalnih ili manjinskih jezika u lokalnim skupštinama, bez zanemarivanja upotrebe zvaničnog jezika države; g) upotrebu, ako je neophodno zajedno sa imenom na zvaničnom jeziku države, tradicionalnih oblika imena mesta na regionalnim ili manjinskim jezicima. Što se tiče javnih službi koje obezbeđuju upravne vlasti ili lica koja deluju u njihovo ime, države članice preduzimaju, u okviru teritorije na kojoj se regionalni ili manjinski jezici koriste, u saglasnosti sa situacijom svakog jezika i koliko je to razumno moguće, prema st. 3 tog člana, neke od sledećih obaveza: a) da obezbede da će se regionalni ili manjinski jezici koristiti u javnim službama; ili b) da omoguće onima koji koriste regionalne ili manjinske jezike da podnesu zahtev i dobiju odgovor na svom jeziku; ili c) da omoguće onima koji koriste regionalne ili manjinske jezike da podnesu zahtev na ovim jezicima. U st. 4 istog člana predviđeno je da u nameri da se ostvare odredbe sadržane u st. 1, 2 i 3 države članice preuzimaju jednu ili više od sledećih obaveza: a) prevođenje i tumačenje kada je to potrebno; b) angažovanje ili, ukoliko je neophodno, osposobljavanje službenika i ostalih zaposlenih u okviru javnih službi; c) udovoljavanje, koliko je to moguće, zahtevima zaposlenih u javnim službama koji poznaju neki regionalni ili manjinski jezik da budu angažovani na teritorijama na kojima se ovi jezici koriste. Naposljetku, u st. 5, slično kao i odgovarajućom odredbom Okvirne konvencije, propisano je da države članice preuzimaju obavezu da dopuste upotrebu i usvajanje porodičnih imena na regionalnim ili manjinskim jezicima, na zahtev onih koji su zainteresovani.

4. Službena upotreba manjinskih jezika u uporednom evropskom pravu

U delu posvećenom ustavnopravnom regulisanju službene upotrebe jezika istaknuto je da se evropske države mogu svrstati u različite modele regulisanja teritorijalnih aspekata službenog (zvaničnog) statusa jezika. Primeri službene upotrebe manjinskih jezika biće sagledani upravo u kontekstu prethodno izložene klasifikacije.

4.1. Italija

Kao što je istaknuto, Italija spada u grupu država u kojima jedan jezik ima zvanični status, ali se u pojedinim regionima države takav status priznaje i drugim jezicima, pri čemu mogu postojati i posebna zakonska rešenja o zaštiti manjinskih jezika. Ustav Republike Italije u čl. 6 predviđa da Republika preduzima odgovarajuće mere za zaštitu lingvističkih manjina, što je odredba koja iziskuje zakonsku implementaciju. Zakonom br. 482/99 – Zakon o zaštiti istorijskih jezičkih manjina (Legge 15 Dicembre 1999, n. 482 – Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche) uređena su pitanja upotrebe manjinskih i regionalnih jezika kojima se pruža posebna zaštita. Važno je istaći da Zakon ima ograničenu teritorijalnu primenu, i to u dvostrukom smislu. Prvo, u slučaju da su regioni sa posebnim statusom (Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta i Friuli Venezia Giulia) usvojili povoljnija rešenja od onih koja su sadržana u Zakonu, takva rešenja ostaju na snazi, što se odnosi i na zaštićene standarde u provincijama Trento i Bolcano kao delova regiona Trentino-Alto Adige. Drugo, rešenja sadržana u Zakonu primenjuju se samo u okruzima i opštinama u kojima se upotreba jezika odobri od strane lokalnog saveta na zahtev najmanje 15% građana upisanih u birački spisak, ili jedne trećine saveta. U slučaju da ti uslovi nisu ispunjeni, postoji i mogućnost da se održi lokalni referendum, ali u takvom slučaju zaštita jezičkih manjina zavisi od dobre volje većine (Van der Jeught 2016, p. 63). Zakonom su precizirani jezici koji uživaju zaštitu. Prema čl. 2, Republika Italija, u skladu sa čl. 6 Ustava i opštim principima usvojenim od strane evropskih i međunarodnih institucija, pruža zaštitu jeziku i kulturi albanskog, katalonskog, nemačkog, grčkog, slovenačkog i hrvatskog stanovništva, kao i građanima koji govore francuski, frankoprovansalski, friulski, romanski, staroprovansalski i sardinijski jezik. Iz takvog određenja sledi da Italija, iako se to ne navodi izričito u Zakonu, razlikuje manjinske jezike, tačnije jezike određenih grupa stanovništva, sa jedne, i regionalne jezike, zapravo jezike kojima govore građani, sa druge strane.

Zakon reguliše materiju upotrebe navedenih jezika u različitim kontekstima – predškolskom vaspitanju, osnovnom obrazovanju, mogućnosti korišćenja tih jezika u nastavi visokog obrazovanja, u informisanju itd. Posebno su važne odredbe o korišćenju navedenih jezika u radu javne uprave. U pogledu upotrebe navedenih jezika u radu javne uprave Zakon u čl. 7 predviđa da u opštinama u kojima su ispunjeni uslovi članovi organa opštine i druga tela mogu upotrebljavati zaštićene jezike u izvršavanju svojih dužnosti. Zakon dopušta mogućnost objavljivanja pravnih akata i na zaštićenim jezicima, pri čemu precizira da će obaveznu snagu imati akt na italijanskom, u slučaju da takvi akti imaju

dejstvo u odnosu na javnost. Mogućnost objavljivanja pravnih akata na zaštićenim jezicima odnosi se i na akte koje je usvojila državna vlast, ali Zakon za takav slučaj normira da se prevod vrši o trošku opštine. Osim objavljivanja pravnih akata na zaštićenim jezicima, Zakon propisuje i mogućnost korišćenja tih jezika u usmenoj komunikaciji između građana i javne uprave, ali uz izuzetak upotrebe tih jezika u komunikaciji sa vojskom i policijom. Da bi se upotreba zaštićenih jezika efikasno ostvarila, Zakon propisuje obavezu obezbeđivanja prevoda, kao i dostupnost osoblja koje je u stanju da odgovori na zahteve građana na zaštićenom jeziku, a što se finansijski pomaže od strane države posredstvom Nacionalnog fonda za zaštitu jezičkih manjina.

Poseban vid službene upotrebe zaštićenih jezika predviđen je za zvaničnu toponimiju i za zvanične registre lica. Naime, prema čl. 10 Zakona, u opštinama u kojima su ispunjeni uslovi za korišćenje zaštićenih jezika, pored zvaničnih imena mesta, lokalni organi mogu da odluče da prihvate imena mesta u saglasnosti sa tradicijom i lokalnom upotrebom. Takođe, građani koji su pripadnici zaštićenih manjina i čija su imena i prezimena promenjena pre stupanja na snagu Zakona imaju pravo da ponovo steknu svoja originalna imena u besplatnom postupku u kojem u krajnjoj instanci odlučuje ministar pravde. U slučaju da dođe do promene imena i prezimena, lokalni organi su dužni da takvu promenu uključe u sve relevantne registre i evidencije.

U vezi sa upotrebom zaštićenih jezika u Republici Italiji važno je ponoviti da je Zakon br. 482/99 okvirnog karaktera, te da regionu svojim zakonodavstvom mogu bliže urediti pojedina pitanja javne i službene upotrebe zaštićenih jezika. U tom smislu, trebalo bi istaći da je upotreba zaštićenih jezika u Italiji daleko šira od prikazanih rešenja sadržanih u Zakonu i da se u pojedinim oblastima ostvaruje i na osnovu regionalnog zakonodavstva čije bi razmatranje uveliko prevazišlo potrebe ovog teksta.

4.2. Austrija

Austrija spada u grupu zemalja u kojima jedan jezik ima službeni status na teritoriji čitave države, ali se u službenoj upotrebi u pojedinim oblastima, ili institucionalnim kontekstima, mogu naći i manjinski jezici. Austrijski pravni okvir upotrebe manjinskih jezika se postepeno razvijao i danas ga čine odredbe koje su sadržane u različitim pravnim aktima. Osnovni zakon Austro-Ugarske iz 1867. priznao je odredbom čl. 19, st. 2 jednakost svih jezika koji su tradicionalno u upotrebi u radu organa i javnom životu. Članom 66, st. 4 Ugovora iz Sen Žermena bilo je predviđeno da bez obzira na bilo kakvo uspostavljanje zvaničnog jezika od strane austrijske vlade, adekvatna sredstva će se obezbediti austrijskim državljanima koji ne govore nemački za korišćenje njihovog jezika, usmeno ili pismeno, pred sudovima. Državni ugovor iz 1955. propisuje u čl. 7, st. 3 da će u upravnim i sudskim oblastima Koruške, Gradišća i Štajerske, gde se nalazi slovenačko, hrvatsko ili mešovito stanovništvo, slovenački ili hrvatski jezik biti prihvaćen kao službeni jezik uz nemački, kao i da će u takvim oblastima topografski nazivi i natpisi biti kako na nemačkom, tako i na tim jezicima. Ustav Austrije u čl. 8, st. 2 sadrži odredbu prema kojoj je nemački službeni jezik Republike, ali bez štete po jezička prava koja se

saveznim zakonom priznaju jezičkim manjinama. Dopunama Ustava iz 2000. u taj član unesen je st. 2 prema kome su Republika i svi niži nivoi javne vlasti posvećeni jezičkoj i kulturnoj raznolikosti koja se razvijala tokom vremena i koja svoj izraz ima u postojanju autohtonih etničkih grupa, kao i da će jezik, kultura i kontinuirano postojanje tih grupa biti poštovani, zaštićeni i promovisani.

Osnovni pravni akt kojim je regulisana službena upotreba manjinskih jezika u Austriji je savezni Zakon o pravnom položaju narodnih grupa iz 1976. godine (Bundesgesetz über die Rechtsstellung der Volksgruppen in Österreich). Teritorijalna primena Zakona, tačnije oblasti u kojima se po njegovim odredbama ostvaruje službena upotreba manjinskih jezika, značajno je promenjena tokom njegovog važenja. U prvobitnoj verziji Zakona bilo je predviđeno da Savezna vlada svojom uredbom određuje oblasti u kojima se zbog relativno velikog broja pripadnika narodne grupe koji ih nastanjuju, a samim Zakonom bilo je utvrđeno da je reč o najmanje jednoj četvrtini, postavljaju dvojezične topografske oznake i u kojima bi javne vlasti, uporedo sa nemačkim, trebalo da upotrebljavaju manjinske jezike. Imajući u vidu da čl. 7 Državnog ugovora iz 1955. propisuje obavezu za prihvatanje slovenačkog i hrvatskog jezika kao službenih u „upravnim i sudskim okruzima“, Ustavni sud Austrije je u jednoj od svojih odluka (VfGH G 213/01-18 od 13.12.2001) stao na stanovište da se pojam „upravni okrug“ mora tumačiti u smislu opštine i da obuhvata čak i naselja koja su delovi opština. Kada je reč o „pravosudnim okruzima“, Sud je smatrao da je područje nadležnosti okružnih sudova najmanja teritorijalna jedinica u kojoj se mora primeniti čl. 7, st. 3 Državnog ugovora (VfGH B 484/03-11 od 16.12.2004). Budući da Državni ugovor, kao što je izloženo, upućuje na službenu upotrebu slovenačkog i hrvatskog jezika i u oblastima sa mešovitim stanovništvom, Ustavni sud je smatrao da bi, kako bi se identifikovala takva oblast, značajan broj lica trebalo da pripada manjinskoj zajednici, a što treba utvrditi na osnovu statističkog istraživanja. Stoga procenat manjinske populacije, po shvatanju Suda, nije mogao biti zanemarljiv, ali nije morao biti „značajan“. Ustavni sud je konačno 2001. godine utvrdio da je procenat od 10,4% dovoljan da bi se govorilo o znatnom broju pripadnika manjina u određenoj oblasti i da se takve oblasti mogu okarakterisati kao mešovite. U tom smislu, Ustavni sud je odlučio da je klauzula od 25% sadržana u Zakonu neustavna. Kao rezultat odluke Ustavnog suda bilo je neophodno izmeniti regulativu, što je konačno i učinjeno 2011. kada su u tekst Zakona, zapravo na njegovom kraju, uvrštena dva dodatka sa preciznim spiskom upravnih i sudskih oblasti, uključujući i naseljena mesta, u kojima su slovenački, hrvatski, ali i mađarski jezik u službenoj upotrebi.¹

Upotrebu manjinskih jezika u zvaničnoj topografiji Zakon reguliše u čl. 12. Prema st. 1 tog člana, u oblastima koje su navedene u Prilogu 1, imena i znaci topografskog karaktera koje su ustanovile teritorijalne vlasti ili drugi subjekti javnog prava će biti napisani na nemačkom jeziku i na jezicima relevantne etničke grupe, koristeći pritom nazive koji su navedeni u Prilogu. Stavom 2 tog člana propisano je da se nazivi na manjinskim jezicima štampaju u istoj formi i veličini kao imena na nemačkom jeziku. Važno je istaći da Zakon u st. 4 tog člana predviđa da u slučaju da topografska imena

¹ Austrija je strana ugovornica Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima i iz čl. 10 Povelje je preuzela obaveze samo za ta tri jezika. Obaveze iz drugih članova Povelje Austrija je preuzela i za češki, slovački i romski jezik – vid. Deklaraciju u ratifikacionom instrumentu Austrije o Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima.

postoje samo na jednom manjinskom jeziku, teritorijalne vlasti mogu da ih koriste na način na koji se ona ne menjaju.

Članovima 13–22 Zakona regulisana je službena upotreba manjinskih jezika. Stavom 1 člana 13 propisana je obaveza organa vlasti i javnih službi navedenih u Prilogu 2 da obezbede da se hrvatski, slovenački ili mađarski jezik mogu koristiti kao službeni jezici pored nemačkog jezika za komunikaciju sa nadležnim organom i javnom službom. U tom smislu, stavom 2 propisano je da svako može da koristi te manjinske jezike u poslovima sa nadležnim organima i javnim službama, ali i da nikome nije dozvoljeno da odbije da se povinuje aktu javnog službenika u vršenju njegove službe koji iziskuje neposredno izvršenje samo zbog toga što takav akt nije preduzet na manjinskom jeziku. U tom članu Zakona predviđena je mogućnost korišćenja manjinskih jezika u javnim obaveštenjima opština, ali i da se pravila o korišćenju manjinskih jezika ne primenjuju u internoj komunikaciji u okviru organa i između službenika. Prema čl. 14, pismeni ili usmeni podnesak na manjinskom jeziku koji treba da bude zaveden u delovodniku treba neizostavno da se prevede, a prevod se pripaja originalnom zahtevu. Takođe, istim članom Zakona regulisana je i obrnuta situacija: ako zainteresovana stranka ili neki drugi učesnik postupka (svedok, veštak itd.) treba da koristi službene formulare, takvom licu će se, na njegov zahtev, obezbediti prevod formulara. U čl. 15. Zakon reguliše korišćenje jezika u odgovarajućim postupcima – sudskom i upravnom. Prema st. 1 tog člana, ako lice želi da koristi manjinski jezik tokom saslušanja ili javne rasprave, dužno je da o tome obavesti nadležni organ odmah po prijemu poziva, a eventualni dodatni troškovi zbog propusta da se to učini mogu pasti na teret takvog lica. Takvo rešenje se ne odnosi na slučajeve da je postupak pokrenut na osnovu zahteva koji je predat na manjinskom jeziku. Posebno je važno istaći da je stavom 2 tog člana uređena mogućnost da se na zahtev zainteresovanog lica postupak može voditi dvojezično, ali samo u meri u kojoj se odnosi na to lice. Dvojezičnost se u takvom slučaju, prema preostalim odredbama Zakona kojima se uređuje službena upotreba manjinskih jezika, odnosi i na usmeno saopštavanje odluke, pozive, izradu zapisnika i pismenih verzija odluka i naredbi tokom postupka. U slučaju da organ ne poznaje manjinski jezik, dužan je da angažuje prevodioca. Štaviše, ako u postupku učestvuju samo lica koja govore manjinske jezike i ako organ poznaje manjinski jezik, onda se javna (usmena) rasprava, kao i usmeno saopštavanje odluke mogu vršiti isključivo na manjinskom jeziku, uz obavezu da se pismena odluka i zapisnik sačine dvojezično. Čl. 18 Zakona propisuje da se svi zvanični registri, kao i registri građanskog statusa vode na nemačkom jeziku, ali se odgovarajućim odredbama čl. 19 i 20 predviđa da se izvodi iz zemljišnih knjiga i iz registara građanskog statusa, na zahtev zainteresovanog lica, mogu izdati i na manjinskom jeziku.

4.3. Slovenija

Slovenija takođe pripada grupi zemalja u kojima jedan jezik ima službeni status na teritoriji čitave države, ali se u službenoj upotrebi u pojedinim oblastima, ili institucionalnim kontekstima, mogu naći i manjinski jezici. Prema čl. 11 Ustava, službeni

jezik u toj državi je slovenački, ali u onim opštinama u kojima žive pripadnici italijanske i mađarske nacionalne zajednice italijanski i mađarski jezik će takođe biti službeni.²

Jedinice lokalne samouprave u kojima žive pripadnici italijanske i mađarske nacionalne zajednice nisu izričito određene nijednim propisom, a u slovenačkom pravnom sistemu ne postoje ni izričito utvrđeni numerički kriterijumi koji bi, na osnovu procentualnog učešća pripadnika tih zajednica u stanovništvu lokalne samouprave, podrazumevali obaveznu službenu upotrebu tih jezika. Umesto toga, koncept „etnički mešovitih teritorija“ jedan je od osnovnih elemenata manjinskog aranžmana u Sloveniji koji, u kontekstu teritorijalnog opsega službene upotrebe manjinskih jezika, kao što je istaknuto, nije numerički određen, već je regulisan pojedinim statutima jedinica lokalne samouprave kojima su takve teritorije određene, kao one na kojima postoje naselja u kojima pripadnici italijanske i mađarske manjine autohtono žive. Takav koncept je jedan od problema manjinskog aranžmana u Sloveniji, jer teritorijalni okvir za manjinsku zaštitu nije uvek u saglasnosti sa životnim navikama pojedinaca koji migriraju zbog posla ili obrazovanja (Komac & Roter, 2015, p. 99). Bilo kako bilo, statutima opština Lendva, Dobrinka, Moravske Toplice, Hodoš i Šalovice predviđena je službena upotreba mađarskog, dok je statutima opština Kopar, Izola i Piran propisana službena upotreba italijanskog jezika.³

Osnovni pravni akt kojim je regulisana službena upotreba italijanskog i mađarskog jezika u Republici Sloveniji je Zakon o javnoj upotrebi slovenačkog jezika (Zakon o javni rabi slovenščine) koji u čl. 3 predviđa da će se na teritorijama na kojima žive mađarska i italijanska nacionalna zajednica službena upotreba mađarskog i italijanskog jezika jamčiti na način na koji je, u smislu tog zakona, uređena službena upotreba slovenačkog jezika i u skladu sa odredbama posebnih sektorskih zakona. Takva odredba zapravo znači da, na teritorijama na kojima se ostvaruje, postoji pravno uređena mogućnost da se službena upotreba mađarskog i italijanskog jezika odvija na isti način i u istom obimu kao i za slovenački jezik. Bliže uređenje službene upotrebe manjinskih jezika u Republici Sloveniji je izvršeno Zakonom o opštem upravnom postupku (Zakon o splošnem upravnom postupku). Od ostalih posebnih zakona kojima su uređena pojedina pitanja službene upotrebe manjinskih jezika treba spomenuti Zakon o označavanju objekata i imenovanju naselja, ulica i zgrada kojim se reguliše upotreba manjinskih jezika u zvaničnoj topografiji. Tim zakonom, između ostalog, predviđeno je da se u oblastima u kojima se ostvaruje službena upotreba italijanskog i mađarskog jezika nazivi naseljenih mesta i ulica, osim na slovenačkom, određuju i na navedenim jezicima.

Kao što je istaknuto, Zakon o opštem upravnom postupku detaljnije reguliše pojedina pitanja službene upotrebe manjinskih jezika u radu organa uprave. Prema čl. 62, st. 2 tog zakona, na teritorijama opština gde su, osim slovenačkog jezika, italijanski ili

2 Slovenija je strana ugovornica Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima i iz čl. 10 Povelje je preuzela obaveze samo za te jezike – vid. Deklaraciju u ratifikacionom instrumentu Slovenije o Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima.

3 Zanimljivo je uočiti da je statutima tih jedinica lokalne samouprave službena upotreba manjinskih jezika različito određena – u pojedinim statutima se navodi da će manjinski jezici biti „u ravnopravnoj javnoj i privatnoj upotrebi“, dok se u nekim statutima navodi da su, uz slovenački, manjinski jezici „službeni“.

mađarski jezik takođe službeni jezici, upravni postupci se vode na slovenačkom jeziku i jeziku nacionalne zajednice ako stranka na tom jeziku podnese zahtev na osnovu kojeg je pokrenut postupak, ili ako stranka to zahteva u bilo kom trenutku tokom postupka. Vođenje celokupnog upravnog postupka na jednom od jezika nacionalnih zajednica podrazumeva da se svi podnesci i pismena mogu ulagati i na tom jeziku, da se prihvataju dokumenti i dokazi koji su predloženi na tom jeziku, kao i da se sve službene radnje organa, uključujući vođenje zapisnika i donošenje odluke, odvijaju i na tom jeziku. Štaviše, Zakon u st. 3 predviđa mogućnost vođenja celokupnog postupka na manjinskim jezicima i ako stranke to nisu zahtevale. Prema st. 4 istog člana Zakona, na teritorijama opština u kojima je, pored slovenačkog, jezik nacionalne zajednice takođe službeni jezik, kada organ odluči bez prethodnog saslušanja stranke, donosi odluku na slovenačkom i na jeziku nacionalne zajednice, a usmenu odluku saopštava na jeziku koji stranka razume. Pripadnici italijanske i mađarske nacionalne zajednice imaju pravo da koriste svoj jezik u postupcima pred organima izvan teritorije u kojima su italijanski i mađarski službeni jezici.

4.4. Slovačka

Slovačka spada u grupu zemalja koje imaju samo jedan službeni jezik, ali u kojima su ustanovljena zakonska rešenja kako bi se zaštitila jezička prava govornika manjinskih jezika. Prema čl. 6 Ustava iz 1992. slovački je državni jezik na teritoriji Slovačke Republike, a upotreba drugih jezika u „zvaničnoj komunikaciji“ će biti uređena zakonom. Prema čl. 34, st. 2 Ustava, građanima koji pripadaju nacionalnim manjinama ili etničkim grupama jamči se, pod uslovima utvrđenim zakonom, pravo da koriste svoj jezik u „zvaničnoj komunikaciji“. Stavom 3 istog člana Ustava propisano je da vršenje prava građana koji pripadaju nacionalnim manjinama i etničkim grupama ne sme da dovede do pretnje po suverenitet i teritorijalni integritet Slovačke Republike i omogućiti diskriminaciju ostalog stanovništva.

Nakon donošenja Ustava u Slovačkoj Republici usvojeni su određeni zakoni kojima su se u pojedinim sferama društvenog života štitila i unapređivala jezička prava govornika manjinskih jezika. To se najpre odnosi na Zakon br. 300 iz 1993. godine (Zákon 300/1993 – Zákon o mene a priezvisku v znení neskorších predpisov) kojim je dopuštena zvanična upotreba neslovačkih verzija ličnih imena i prezimena. Zakonom br. 191 iz 1994. godine (Zákon 191/1994 – Zákon o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín) uređena je materija putnih znakova i, između ostalog, predviđena je upotreba dvojezičnih putnih znakova u jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine 20% populacije. Korak unazad predstavljalo je donošenje Zakona br. 270 iz 1995. godine o državnom jeziku Slovačke Republike (Zákon č. 270/1995 Z. z. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o štátnom jazyku Slovenskej republiky). Tim zakonom predviđeno je da slovački jezik ima prednost nad drugim jezicima koji se koriste na teritoriji Slovačke Republike, da su državni organi, organi lokalne vlasti, druga tela javne uprave, ustanovljena pravna lica i pravna lica osnovana zakonom u obavezi da koriste državni jezik u službenoj komunikaciji, a da su njihovi zaposleni, državni službenici, pripadnici opštinske policije,

pripadnici oružanih snaga Slovačke Republike i vatrogasno-spasilačkog korpusa dužni da posluju i koriste službeni jezik u službenim odnosima. Iako je tim zakonom izričito propisano da izložena odredba ne utiče na upotrebu manjinskih jezika u zvaničnoj komunikaciji u skladu sa posebnim propisom, činjenica da takav posebni zakona 1995. nije postojao u pravnom poretku Slovačke Republike izazivala je veliku zabrinutost među govornicima manjinskih jezika i imala za posledicu veliki pritisak međunarodne zajednice na Slovačku. Pravni vakuum u pogledu upotrebe manjinskih jezika stvoren donošenjem Zakona o državnom jeziku okončan je 1999. donošenjem Zakona br. 184 o upotrebi jezika nacionalnih manjina (Zákon 184/1999 – Zákon o používaní jazykov národnostných menšín).

Zakonom iz 1999. najpre se određuje da je jezik manjine, u smislu tog zakona, kodifikovani ili standardizovani jezik koji se tradicionalno koristi na teritoriji Slovačke Republike od strane građana koji pripadaju nacionalnoj manjini i koji se razlikuje od državnog jezika. Kao manjinske jezike Zakon određuje bugarski, češki, hrvatski, mađarski, nemački, poljski, romski, rusinski i ukrajinski jezik.⁴ U pogledu određenja teritorija na kojima se manjinski jezici mogu upotrebljavati u „zvaničnoj komunikaciji“ Zakon je najpre predviđao da slovački građani koji pripadaju manjinama i koji predstavljaju najmanje 20% stanovnika u jedinici lokalne samouprave prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva imaju pravo da koriste svoj jezik u zvaničnim kontaktima. Kasnijim izmenama Zakona ovaj uslov je preinačen tako da se zahteva da pripadnici nacionalnih manjina čine 15% stanovnika jedinice lokalne samouprave, ali prema rezultatima dva poslednja popisa stanovništva.⁵ Listu opština u kojima se ostvaruje takva upotreba manjinskih jezika utvrđuje Vlada svojom uredbom.

Šta prema Zakonu iz 1999. čini „zvaničnu komunikaciju“ koja se u takvim jedinicama lokalne samouprave može ostvarivati na manjinskim jezicima? Iako se u pojedinim teorijskim komentarima, poglavito od strane mađarskih autora, ističe da Zakon upotrebu manjinskih jezika svodi samo na zvanične kontakte čiji smisao ne određuje (Daftary & Gál, 2000, p. 42, 44), ipak se može uočiti da Zakon najpre propisuje da državljanin Slovačke Republike koji je pripadnik nacionalne manjine ima pravo da usmeno i pismeno komunicira sa lokalnim ispostavama organa državne uprave, organima lokalne samouprave i pravnim licima osnovanim od strane lokalne samouprave uključujući i pravo da podnosi pisana dokumenta i dokaze i na jeziku manjine, a oni su dužni da svoj odgovor, osim na slovačkom jeziku, dostave i na manjinskom jeziku, izuzev u slučaju kada izdaju javnu ispravu, osim onih isprava za koje je tim zakonom propisana mogućnost izdavanja na manjinskom jeziku. U slučaju sumnje, merodavan je tekst odgovora na slovačkom jeziku. Zakon propisuje obavezu tih javnih organa i organizacija da stvore uslove za ostvarivanje tog prava.

⁴ Slovačka Republika je strana ugovornica Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima i iz čl. 10 Povelje je preuzela obaveze za te jezike – vid. Deklaraciju u ratifikacionom instrumentu Republike Slovačke o Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima.

⁵ Zanimljivo je istaći da je Slovačka Republika u vreme ratifikacije Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima precizirala da se pojam „teritorija na kojoj se regionalni i manjinski jezici koriste“ u kontekstu primene obaveza koje je preuzela iz čl. 10 Povelje odnosi na opštine u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine 20% stanovništva, ali da takvu interpretaciju nije izmenila nakon izmena Zakona – vid. Deklaraciju Slovačke Republike.

To međutim nije jedini vid upotrebe manjinskih jezika u zvaničnoj komunikaciji. Zakon iz 1999. predviđa u čl. 2, st. 4 da navedeni organi u upravnom postupku svoje odluke donose, osim na državnom, i na manjinskom jeziku, u slučaju da je postupak započet zahtevom na manjinskom jeziku, ili ako takav zahtev istakne stranka tokom postupka. U slučaju sumnje, merodavan je tekst odluke na državnom jeziku. Izvodi iz matičnih knjiga rođenih, venčanih i umrlih se u jedinicama lokalne samouprave u kojima se ostvaruje pravo na zvaničnu komunikaciju na manjinskim jezicima izdaju i na tim jezicima. Takođe, nazivi organa javne uprave i organizacija koji se ističu na zgradama u jedinicama lokalne samouprave u kojima se ostvaruje pravo na zvaničnu komunikaciju na manjinskim jezicima ispisuju se, osim na državnom, i na manjinskim jezicima. Tela javne uprave u takvim jedinicama lokalne samouprave obezbeđuju građanima, na njihov zahtev, dvojezične zvanične obrasce izdate u okviru njihove nadležnosti. Sednice lokalnih organa u jedinicama lokalne samouprave u kojima se ostvaruje pravo na zvaničnu komunikaciju na manjinskim jezicima mogu se, prema čl. 3, st. 1 Zakona, voditi na manjinskom jeziku, ako se s tim slože svi prisutni, a član opštinskog veća može da koristi manjinski jezik na sednici veća, pri čemu se prevođenje obezbeđuje o trošku opštine. Osim toga, u jedinicama lokalne samouprave u kojima se ostvaruje pravo na zvaničnu komunikaciju na manjinskim jezicima, svi zvanični rasporedi, zapisnici, rezolucije i statistički izveštaji, osim na državnom, mogu biti i na manjinskim jezicima.

Zakon iz 1999. u čl. 4 veoma detaljno uređuje materiju obaveštavanja javnosti na manjinskim jezicima predviđajući da će se u jedinicama lokalne samouprave u kojima se ostvaruje pravo na zvaničnu komunikaciju na manjinskim jezicima nazivi opština, saobraćajni znaci, oznake autobuskih i železničkih stanica, aerodroma i luka, nazivi ulica i druge lokalne geografske oznake isticati i na manjinskim jezicima, kao i da će se na tim jezicima, uz obaveštenja na državnom jeziku, isticati i objavljivati obaveštenja o pretnjama po život, zdravlje, bezbednost i imovinu stanovništva. Jedinice lokalne samouprave u kojima se ostvaruje pravo na zvaničnu komunikaciju na manjinskim jezicima mogu svoje opšte akte, osim na državnom, da donose i na manjinskim jezicima, pri čemu je u slučaju sumnje merodavan tekst na slovačkom jeziku. One informacije o svom radu na manjinskim jezicima objavljuju na svojim sajtovima i u službenim glasilima. Važno je istaći da Zakon o upotrebi jezika nacionalnih manjina u čl. 7b propisuje prekršajnu odgovornost organa i pravnih lica za povredu odredaba zakona kojima se uređuje njihova obaveza korišćenja manjinskih jezika u zvaničnoj komunikaciji.

5. Zaključci

Službena upotreba jezika, naročito u slučaju da se službeni status priznaje, ili može priznati i jezicima koji se označavaju kao manjinski, pred pravni poredak postavlja pitanja: 1. određivanja pojma manjinskog jezika i eventualnog priznanja postojanja posebnih jezika koji mogu imati službeni karakter; 2. teritorijalnog opsega službene primene manjinskih jezika i 3. uređivanja vidova i sadržinskih aspekata u kojima se ispoljava službeni karakter manjinskog jezika, naročito u kontekstu rada organa uprave.

U većini evropskih država ne postoje pravni propisi koji određuju pojam jezika ili utvrđuju pravno relevantne distinktivne elemente za konstituisanje posebnog jezika. Saglasno tome, ne postoje ni neki posebni, pravno uređeni postupci zvaničnog priznanja postojanja posebnih jezika u kojima bi nadležni organi proveravali postojanje takvih distinktivnih elemenata. Polazeći od rešenja sadržanih u Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima, u svim analiziranim državama, ustavima ili zakonskim aktima kojima se reguliše upotreba jezika, precizirani su, tačnije poimenično su navedeni manjinski jezici koji mogu biti u javnoj i službenoj upotrebi.

Takođe, polazeći od činjenice da su odredbe relevantnih međunarodnopravnih instrumenata, Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima i Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, kojim se uređuje problematika javne i službene upotrebe manjinskih jezika zasnovane na teritorijalnosti jezika i da za takvu upotrebu zahtevaju da su takvi jezici sredstvo izražavanja određenog broja ljudi i da za takvom upotrebom postoji potreba, u svim analiziranim državama se zakonskim aktima precizira teritorijalni opseg javne i službene upotrebe manjinskih jezika. Teritorijalni opseg takve upotrebe može se regulisati posredstvom numeričkog kriterijuma, tačnije utvrđivanjem procentualnog učešća pripadnika manjina i govornika manjinskih jezika u ukupnoj populaciji određenih političko-administrativnih jedinica, najčešće lokalnih jedinica, pri čemu se taj raspon kreće od 10% do 15%, ili prepuštanjem da o takvoj upotrebi manjinskih jezika odluče same jedinice lokalne samouprave, kao što je to slučaj u Sloveniji.

Načelno posmatrano, službena upotreba jednog jezika podrazumeva da javne vlasti taj jezik priznaju kao normalno sredstvo komunikacije u okviru i između njih i u njihovim odnosima sa privatnim licima, uz punu validnost i pravne učinke. No, takvo određenje dopušta mogućnost različitih varijeteta i sadržine pojedinih vidova službene upotrebe manjinskih jezika. Imajući u vidu da je fokus ovog rada bio na službenoj upotrebi manjinskih jezika u radu organa uprave, moglo bi se istaći da u svim analiziranim sistemima postoje značajne sadržinske sličnosti, naročito u kontekstu mogućnosti ostvarivanja službene komunikacije na manjinskim jezicima između građana i organa uprave, kao i u pogledu korišćenja manjinskih jezika u topografskim oznakama, obaveštavanju javnosti, radu lokalnih predstavničkih tela i priznavanju ličnih imena na tim jezicima i u evidencijama ličnih podataka i izvodima iz takvih evidencija. S druge strane, nešto izraženije razlike postoje u mogućnosti da se službena upotreba manjinskih jezika koja je teritorijalno omeđena ostvaruje ne samo u radu lokalnih organa uprave već i u radu ispostava državnih organa u onim oblastima u kojima su manjinski jezici u službenoj upotrebi. Takođe, nešto izraženije razlike postoje u pogledu mogućnosti upotrebe manjinskih jezika od strane organa uprave, tačnije vođenja celokupnog upravnog postupka na manjinskom jeziku, uz razumljiv zahtev dvojezičnosti, a što, između ostalog, podrazumeva usmeno saopštavanje odluke na manjinskom jeziku, pozive na manjinskom jeziku, izradu zapisnika i pismenih verzija odluka i naredbi tokom postupka na manjinskom jeziku itd. U tom smislu, autor u radu nijansirano upućuje na korišćenje pojma javna upotreba manjinskih jezika kojim bi se označila upotreba manjinskih jezika pred organima i službena upotreba pod kojom bi se, u užem smislu, podrazumevala upotreba manjinskih jezika od strane organa.

Literatura

- De Varennes, F. 2006. Article 10. In: Weller, M. (ed.), *The Rights of Minorities. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford: Oxford University Press, pp. 301-327.
- Kontra, M. 1999. Some Reflections on the Nature of Language and its Regulation. *International Journal on Minority and Group Rights*, 6 (3), pp. 281-288.
- Komac, M. & Roter, P. 2015. The Autonomy Arrangement in Slovenia. An Established Institutional Framework Dependent on Implementation of Minority Protection. In: Malloy, T., Osipov, A. & Vizi, B. (eds.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks*. Oxford: Oxford University Press, pp. 92-117.
- May, S. 2008. *Language and Minority Rights. Ethnicity, Nationalism and The Politics of Language*. New York: Routledge.
- Poggeschi, G. 2012. The Use of Regional and Minority Languages in the Public Administration and the Undertakings of Article 10 of the European Charter For Regional Or Minority Languages. *Revista de Llengua i Dret*, 57, pp. 163-205.
- Skutnabb-Kangas, T. 1984. *Bilingualism or Not: The Education of Minorities*. Clevedon: Multilingual Matters Ltd.
- Van der Jeught, S. 2016. The Protection of Linguistic Minorities in Italy: A Clean Break with the Past. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 15(3), pp. 57-81.
- Woehrling, J.M. 2005. *The European Charter for Regional or Minority Languages. A Critical Commentary*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Internet izvori

- Daftary, F. & Gál, K. 2000. The New Slovak Language Law: Internal or External Politics?. *ECMI Working Paper # 8*, European Centre for Minority Issues, pp. 1-62. Dostupno na: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1888/pdf/working_paper_8.pdf.
- Ruíz Vieytez, E. J. 2004. Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status through Comparative Law, Paper presented at the *II Mercator International Symposium: Europe 2004: A New Framework for all Languages?*, Tarragona, Spain, 27-28 February 2004. Dostupno na: https://www.researchgate.net/profile/Eduardo_Ruiz_Vieytez/publication/237470742_Official_Languages_and_Minority_Languages_Issues_about_Their_Legal_Status_through_Comparative_Law/links/54b7bcb40cf2e68eb280469d.pdf.

Pravni izvori i sudska praksa

- The European Charter for Regional or Minority Languages CoE CETS No. 147. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/text-of-the-charter>.

Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages: Explanatory Report, 1992. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/text-of-the-charter>.

The Framework Convention for the Protection of National Minorities CoE CETS No. 157. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/minorities/text-of-the-convention>.

Framework Convention for the Protection of National Minorities - Explanatory Report H(1995) 010. Dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/minorities/text-of-the-convention>.

Španija

Odluka Ustavnog suda Španije, STC 82/1986 od 26. juna 1986. Dostupno na: <https://tc.vlex.es/vid/i-as-an-149-ba-8-9-14-23-15033525>, (10.6.2018).

Italija

Ustav Republike Italije (Costituzione della Repubblica Italiana). Tekst na engleskom jeziku dostupan na: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

Zakon br. 482/99 – Zakon o zaštiti istorijskih jezičkih manjina (Legge 15 Dicembre 1999, n. 482 - Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche). Dostupno na: <https://www.camera.it/parlam/leggi/994821.htm>.

Austrija

Ugovor iz Sen Žermena (Treaty of St Germain (Treaty of Peace between the Allied and Associated Powers and Austria). Tekst na engleskom jeziku dostupan na: <https://www.dipublico.org/100758/treaty-of-st-germain-treaty-of-peace-between-the-allied-and-associated-powers-and-austria/>.

Državni ugovor (State Treaty (with annexes and maps) for the re-establishment of an independent and democratic Austria. Signed at Vienna, on 15 May 1955). Tekst na engleskom jeziku dostupan na: <https://www.dipublico.org/100823/state-treaty-with-annexes-and-maps-for-the-re-establishment-of-an-independent-and-democratic-austria-signed-at-vienna-on-15-may-1955/>

Ustav Austrije (Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)). Tekst na nemačkom i prevod na engleski jezik dostupan na: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf.

Bundesgesetz über die Rechtsstellung der Volksgruppen in Österreich. Dostupno na: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1976_396/ERV_1976_396.pdf.

VfGH G 213/01-18 od 13.12.2001. Dostupno na: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_G_213-01_ua.pdf.

VfGH B 484/03-11 od 16.12.2004. Dostupno na: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_B_484-03.pdf.

Deklaracija u Ratifikacionom instrumentu Austrije o Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima. Dostupno na: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/declarations?p_auth=adpW1NPL.

Slovenija

Ustav Republike Slovenije (Ustava Republike Slovenije), *Uradni list RS*, št. 33/1991-I, 42/1997 – UZS68, 66/2000 – UZ80, 2420/2003 – UZ3a, 47, 68, 69/2004 – UZ14, 6920/2004 – UZ43, 69/2004 – UZ50, 68/2006 – UZ121,140,143, 47/2013 – UZ148, 47/2013 – UZ90, 97, 99 in 75/2016 – UZ70a. Tekst na engleskom jeziku dostupan na: <https://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution>.

Zakon o javni rabi slovenščine, *Uradni list RS*, št. 86/2004 in 8/2010.

Zakon o splošnem upravnem postopku, *Uradni list RS*, št. 24/2006 – uradno prečiščeno besedilo, 105/2006 – ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 8/2010 in 82/2013.

Deklaracija u Ratifikacionom instrumentu Republike Slovenije o Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima. Dostupno na: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/declarations?p_auth=adpW1NPL.

Slovačka

Ustav Republike Slovačke (Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení č. 244/1998 Z. z., 9/1999 Z. z., 90/2001 Z. z., 90/2001 Z. z., 140/2004 Z. z., 323/2004 Z. z., 323/2004 Z. z., 463/2005 Z. z., 92/2006 Z. z., 210/2006 Z. z., 100/2010 Z. z., 356/2011 Z. z., 232/2012 Z. z., 161/2014 Z. z., 306/2014 Z. z., 427/2015 Z. z., 44/2017 Z. z., 71/2017 Z. z., 137/2017 Z. z., 99/2019 Z. z.). Tekst na engleskom jeziku dostupan na: <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>.

Zákon č. 300/1993 Z. z. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o mene a priezvisku (v znení č. r1/c4/1994 Z. z., 154/1994 Z. z., 198/2002 Z. z., 515/2003 Z. z., 36/2005 Z. z., 13/2006 Z. z., 344/2007 Z. z., 564/2008 Z. z., 204/2011 Z. z., 124/2015 Z. z.).

Zákon č. 191/1994 Z. z. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín (v znení č. r1/c63/1994 Z. z., r1/c68/1994 Z. z., 318/2009 Z. z.).

Zákon č. 270/1995 Z. z. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o štátnom jazyku Slovenskej republiky (v znení č. r1/c95/1995 Z. z., 260/1997 Z. z., 5/1999 Z. z., 184/1999 Z. z., 24/2007 Z. z., 318/2009 Z. z., 35/2011 Z. z., 204/2011 Z. z., 373/2013 Z. z., 125/2016 Z. z.).

Zákon č. 184/1999 Z. z. Zákon o používaní jazykov národnostných menšín (v znení č. 318/2009 Z. z., 204/2011 Z. z., 287/2012 Z. z.).

Deklaracija Republike Slovačke u ratifikacionom instrumentu o Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima. Dostupno na: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148/declarations?p_auth=adpW1NPL.

Vladimir B. Đurić, PhD

Research Fellow, Institute of Comparative Law

e-mail: v.djuric@iup.rs

THE OFFICIAL USE OF MINORITY LANGUAGES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

In this paper, the author analyses the official use of minority languages in the public administration. The use of minority languages in dealings with the administrative authorities is perhaps the most concrete sign of their legal status. The official use of minority languages is analysed in three important aspects - what is a minority language in legal sense, what the territorial scope of official use is and what is the content of the official use of minority languages.

Keywords: official use of language, minority languages, European Charter for Regional or Minority Languages, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Italy, Austria, Slovenia, Slovakia.

Primljeno: 12.9.2019.

Prhivaćeno: 1.10.2019.