

УДК 341.238  
342.725(4)  
81'26:316.7(4-672EU)

Борис Кривокапић

## О НЕКИМ ПРОБЛЕМИМА СЛУЖБЕНЕ УПОТРЕБЕ ЈЕЗИКА У УНУТРАШЊИМ ПРАВНИМ ПОРЕЦИМА ДРЖАВА<sup>\*1</sup>

*У уводном делу аутор се бави наведеним питањима из наслова, при чему даје осврт на појам државног језика, одн. „зашићених језика“, указује на најважније аспекти слободне употребе језика и, посебно, на проблем одређивања службене употребе језика. У наставку, након краће осврта на међународно право, аутор излаже различита решења која обележавају праксу држава. При томе, имајући у виду суштинску прихваћеност решења, он примећује да се државе условно могу поделити на: 1) оне које признају службену употребу само једног језика; 2) оне које толеришу, али не јамче извесне облике службене употребе других језика; 3) оне које утврђују оштру службену*

\* Ово је део ширег истраживања чији су резултати саопштени у књизи: Борис Кривокапић: *Службена употреба језика у међународном праву и новијем законодавству неких европских држава*, Београд 2004, Изд. центар за антиратну акцију, 405 стр. Но, овај чланак не представља ни пуко преузимање нити само сажетак неке целине из те књиге већ има унеколико другачију систематизацију и садржи сасвим нове делове који су резултат нових истраживања.

1 С обзиром на шароликост коришћених правних извора, у даљем тексту понекад (посебно када је реч о мање занимљивим актима) нису навођени извори из којих су преузети одређени прописи, пошто се ти извори и преводи (на енглески) могу без проблема наћи на Интернету, и то на више адреса.

С тим у вези, у изради овог рада коришћени су великим делом сајтови влада односних држава (они се, поред осталог, могу наћи на: <http://www.hg.org/itable.html>), а такође и сајтови на којима се публикују закони и други прописи конкретних држава, односно њихови преводи на енглески језик (нпр. за Бугарску: <http://www.bild.net/bglegal.htm>, Финску: <http://finlex.fi/english/laws/index.php>, Хрватску: <http://www.nn.hr>, Канаду: <http://laws.justice.gc.ca/en/index.html>, Македонију: <http://www.mlrc.org.mk/list.htm>, и др.).

Устави односних земаља се осим у службеним листовима и посебним публикацијама могу наћи и на Интернету, углавном на сајтовима влада односних држава, као и на одређеним специјализованим сајтовима, као што су нпр. <http://uni-wuerzburg.de/law/hu-index.html>, [http://www.law.nyu.edu/library/foreign\\_intl/constitutions.html](http://www.law.nyu.edu/library/foreign_intl/constitutions.html), <http://kcllibrary.nhmccd.edu/constitutions-subject.html>. Има, разуме се, и других занимљивих сајтова.

ујошребу једног језика (државног, званичног и сл.), али предвиђају извесне облике службене ујошребе других (заштитених, мањинских и сл.) језика; и 4) оне које, под одређеним условима, дозвољавају службену ујошребу два или више језика на читавој територији земље.

Дат је и осврт на различите начине правног регулисања ове проблеме: путем устава, разним прописима, али без посебног закона о томе, и путем посебних закона, као што су закони о језику, закони о државном (званичном) језику, закони о (службеној) ујошреби мањинских језика, и др.

У закључном делу аутор примећује да је ујоредноправна пракса изузетно боља, да нуди врло различита решења, и да се проучавању овог проблема, посебно када хоћемо да га анализирамо са савременог правног стања, мора прилазити са нарочитим опрезом. На самом крају, аутор даје своје виђење могућих правних уређења релевантног законодавства Републике Србије у овој области, при чему нарочито истиче нужност доношења посебних закона о језицима – закона о српском језику (одн. закона о државном језику) и закона о службеној ујошреби језика и писама националних мањина.

Кључне речи: *Језик. – Службена ујошреба језика. – Унутрашњи правни пореци. – Ујоредно право.*

## I. УВОД

Имајући у виду да се у границама сваке конкретне државе слободна употреба језика већинског становништва подразумева, а најчешће је и правно зајамчена већ самим највишим правним актом земље, питање слободе употребе језика углавном се своди на статус осталих језика. Мада то изузетно могу бити и неки други језици (страни језици који нису истовремено матерњи језици неке од заједница које живе у односној држави),<sup>2</sup> у пракси се најчешће ради о језицима разних етничких, односно језичких мањина.

Уосталом, то је, сасвим разумљиво када се има у виду да у свету постоји око 200 држава, у којима живи преко 3.600 етничких

Преводи (на енглески језик) текстова релевантних закона и других прописа великог броја држава могу се наћи на више Интернет адреса, поред осталог на: <http://minelres.lv/NationalLegislation>, <http://www.lawmoose.com/internetlawlib/52.htm>, <http://dev.eurac.edu:8085/mugs2/do/browse>, <http://www.loc.gov/law/guide/nations.html>, <http://www.findlaw.com/>, <http://www.lectlaw.com/inll/52.htm> и др. Најзад, не само енглески преводи одговарајућих прописа већ и доста друге пратеће грађе и коментара доступни су на адреси: <http://www.usenglish.org/foundation/research/>.

Преводи многих релевантних прописа могу се наћи у: Кривокапић Б.: *Заштитена мањина у националним порецима држава*, Београд 2004, 921 стр.

<sup>2</sup> На пример енглески, француски и други „светски“ језици (језици међународне комуникације), који из разних разлога могу доћи у обзир и у везу са неким облицима службене употребе језика (нпр. у званичној комуникацији са страним дипломатским представништвима, са међународним организацијама, на обрасцима пасоша и других путних исправа, и др.).

група, и да се, према неким изворима, у наше време на Планети говори чак 6.809 (главних) језика, уз још 41.791 језик другачијих назива и дијалеката.<sup>3</sup>

При томе, само у Чаду, уз француски и арапски као службени, постоји и више од 100 других језика. Истовремено, у ДР Конгу има око 200, у Нигерији више од 250 различитих етничких заједница, по правилу са сопственим језицима. Слична ситуација је и у многим другим земљама, у првом реду Индији, Кини, Русији, САД, Вијетнаму, итд.<sup>4</sup>

Све то, поред осталог, отвара питање слободне употребе оних језика који нису утврђени као службени (државни), а посебно се јавља проблем допуштености и правног регулисања службене употребе таквих (мањинских) језика. На пример Аустралија има само један званичан језик иако у њој живи око 400 језичких група (око 250 језичких група Аборицинаца, Тореса и још око 150 језичких група које су настале доласком имиграната после 1788).<sup>5</sup> Заправо, мање или више изражени проблеми у вези са службеном употребом језика јављају се практично у свим државама у којима постоји осетнија језичка (етничка) различитост.<sup>6</sup>

## 1. Државни (званични, службени) језик

По логици ствари, осим у изузетним приликама, које обично имају своје историјско или неко друго покриће, у свим државама посебан положај се јамчи или бар прећутно признаје језику већинског становништва, који се онда најчешће одређује или схвата као државни (национални, официјелни, званични, службени) језик зем-

---

3 Листу ових језика и дијалеката видети у: Ethnologue Language Name Index, [http://www.ethnologue.com/language\\_index.asp](http://www.ethnologue.com/language_index.asp), као и код Grimes B. F., Grimes J. E. (eds.): Ethnologue: Languages of the World, vols. 1–2, Dallas 2000, 855 & 729 pp.

4 Овде је вероватно занимљиво приметити да је анализа, извршена још 1971. године, која је обухватила 132 тадашње државе, показала да се од тог броја само 12 (9,1%) могло сматрати „етнички хомогеним“. Истовремено, у 39 држава (29,5%) најбројнија заједница („већинско становништво“) није прелазила половину укупног броја становника, а у 31 држави (23,5%) чинила је само 50 до 74 процента становништва. Connor Walker: Nation – Building of Nation – Destroying, *World Politics*, 24, 1972, 319–355. Нав. према: Деветак С.: *Мањине, људска права, демократија – међународна заштитна људских и етничких права*, Сарајево 1989, стр. 11.

5 Према: Who Are We? – Languages. [http://www.abc.net.au/civics/whoarewe/f\\_languages.htm](http://www.abc.net.au/civics/whoarewe/f_languages.htm), p. 1.

6 Сматра се да је само у Европи број припадника етничких, језичких и културних мањина достигао око деведесет милиона, а по неким проценама и читавих сто милиона људи, или више од 13% од укупног становништва Старог континента. Pan Ch.: Stato di realizzazione di un diritto Europeo delle minoranze nazionali, *Razprave in gradivo*, Љубљана 29–30/1994–1995, стр. 275.

ље.<sup>7</sup> У пракси је могуће да се државни језици утврде и на нивоу читаве земље и у оквирима њених делова (у федерацији – и на нивоу савезне државе и на нивоу федералних јединица које је чине), па се онда на разним нивоима могу јавити разни државни (званични, службени) језици.

Одмах треба приметити да појам државног, званичног, односно службеног језика не треба мешати са појмом језика у службеној употреби. Поред осталог, језик који је одговарајућим правним актом утврђен као државни (званични, службени) самим тим је означен као језик који је без икаквих посебних услова у службеној употреби на читавој територији земље (одн. одговарајућег њеног дела), и то најчешће у свим областима службених односа. За разлику од тога, службена употреба других језика обично се на одређени начин ограничава (било у територијалном погледу, било у смислу постављања захтева за испуњење одређених услова), а посебно треба истаћи да она по правилу долази у обзир само у тачно утврђеним материјама. На тај начин, званични језици су у тзв. општој службеној употреби, док други језици могу бити у службеној употреби само у утврђеним границама. Има и других разлика. Већина законодавстава нпр. дозвољава употребу мањинских језика само упоредо са званичним језиком, али не захтева и обрнуто; у случају недоумице око тумачења неког документа који је сачињен на оба језика, предност по правилу има текст на званичном језику и др.

У складу с тим, мада се пракса разликује, државни језик се може дефинисати као језик чији је државни статус утврђен релевантним правним актима (по правилу уставом земље),<sup>8</sup> који је најчешће језик већинског становништва (обично и језик међунационалне комуникације у датој држави) и на коме се одвијају службени односи, а посебно рад у државним органима и установама, на коме се сачињава званична документација, воде управни, судски и други поступци, објављују правни прописи, и др.

Ако је неком језику признат државни статус на територији читаве земље, онда се ради о државном језику односне државе. Ако је такав статус ограничен на уже подручје (нпр. у федерацијама, на оквире федералне јединице), ради се о државном језику односне

7 Поједина законодавства праве разлику између државног (националног) и званичног језика. Тако чине Ирска (ирски као национални и први званични и енглески као други званични), Казахстан (казашки као државни и руски као званични, Малта (малтешки као национални и енглески као званични) и др. Зависно од конкретних услова и традиција, ови приступи се међусобно разликују, тако да ближе бављење тим разликама излази изван оквира овог рада.

8 Видети нпр. чл. 52/1 Устава Естоније (1992), чл. 4 Устава Латвије (1922, изм. 2002), чл. 14 Устава Литваније (1992, изм. 2002), чл. 68/1 Устава Руске Федерације (1993, изм. 2003), чл. 6/1 Устава Словачке (1992) и др.

федералне јединице или другог одговарајућег подручја (нпр. аутономне области).

У већини држава постоји само један језик (државни, национални, официјелни и сл.), који је у службеној употреби на читавој територији. Ипак, могуће је да из разних разлога (историјских, политичких и др.) улогу државног језика на нивоу читаве земље играју два или више језика. Таква ситуација нарочито је карактеристична за вишенационалне државе, односно поједине федерације, мада се може јавити и код унитарних држава које имају аутономне јединице. Конкретно, такав је нпр. случај у Белгији (холандски/фламмански, француски/валонски и немачки), Финској (фински и шведски), Швајцарској (немачки, француски и италијански), Индији (хинди и енглески на нивоу читаве земље, а иначе 18 језика), Канади (француски и енглески), Боливији (шпански, кечуа, ајмара), Перуу (шпански и кечуа), Чад (француски и арапски), Камеруну (француски и енглески), Кенији (енглески и свахили), Јужној Африци (11 језика)<sup>9</sup> и др.<sup>10</sup>

Исто тако, дешава се да више државних језика постоји на ужем подручју – на територијама појединих субјеката федерације (нпр. у Русији, Индији) или аутономних јединица (нпр. у Шпанији, Италији и др.).

Неки језик може играти улогу државног језика иако то није изричито утврђено уставом и другим правним актима. Тада се такав положај односног језика претпоставља (нпр. чешки у Чешкој, мађарски у Мађарској, и др.).

Ниједан од релевантних међународних инструмената не даје елементе за дефинисање некаквог *државног* (националног, службеног, официјелног и сл.) језика, који би, самим тим, увек био у службеној употреби. Исто тако, нема ни међународних стандарда о томе да су државе дужне да имају више од једног званичног језика, како би на тај начин одговориле потребама припадника етничких мањина.

Према томе, одговор на питање који ће језик (језици) бити у општој службеној употреби у некој земљи (и како ће се он одн. они називати – државним, званичним или некако другачије) зависи од државе и њеног правног поретка. При томе се само по себи подразумева да конкретна решења зависе од разних историјских, политичких и других прилика.

---

<sup>9</sup> Енглески, африканс, ндебеле, сепеди, сесото, свати, тсонга, тсвана, венда, кхоса, зулу.

<sup>10</sup> Податке о томе видети у: Остојић, Д.: *Државе света*, Београд 2002, 478 стр.

## 2. Заштићени (мањински) језици

У оној мери у којој је правно призната слобода употребе других језика (осим језика већинског становништва), може се говорити о њиховој правној заштићености. Из тих разлога, у даљем тексту ови језици ће се углавном називати „заштићени“, језицима са „специјалним статусом“, односно „мањински“.<sup>11</sup>

Питање слободе употребе мањинских језика обухвата врло широк круг односа. Ту, пре свега, спада *слобода „приватне“ употребе односно језика*, што значи у кући, у комуникацији са рођацима, пријатељима, комшијама и сл. У наше време овај вид коришћења мањинских језика се подразумева, а и зајамчен је свим релевантним међународним инструментима, као и одговарајућим прописима савремених држава. То је, међутим, само најнижи степен слободе употребе мањинских језика.

Корак даље је *слобода јавне употребе (заштићених) језика*, што значи ван куће и уског круга лица. Под тим се има у виду слободно коришћење односно (мањинског) језика у јавности, на јавним скуповима и сл., али и на друге начине којима се учествује у јавном животу заједнице. Ту нпр. спада употреба ових језика у јавном информисању (штампа, ТВ и радио програми на датом језику), у раду културних друштава, верским обредима и сл. И овај вид слободе коришћења матерњег језика такође је зајамчен савременим међународним и упоредним правом.

Мада по много чему спада у слободу јавне употребе мањинских језика, посебан проблем је питање употребе тих језика у *образовању*, односно право да се на тим језицима похађа настава, или бар да се такав језик учи као посебан предмет. Реч је о изузетно важном моменту који је неопходан за неговање и самог језика, али и културе, а тиме и идентитета односне групе. И ово

---

<sup>11</sup> Разуме се да је и језик већинског становништва обично правно заштићен, посебно ако је уставом или другим правним актима проглашен за „државни“, „национални“, „официјелни“ и сл. Штавише, многа законодавства садрже норме, па и посебне законе који служе очувању језика већинског становништва (неговању његове чистоте, подстицању његовог развоја и сл.). Међутим, он се овде неће подразумевати под „заштићеним“ језицима, одн. „језицима са специјалним статусом“, управо зато да би се могла направити потребна дистинкција.

С друге стране, да би се неки језик третирао као мањински, није неопходно да њиме говори мањина становништва. Сасвим је могуће да се ради о језику већинског становништва које се суштински налази у мањинском (а посебно недоминантном) положају. Овај закључак проистиче из начина на који се у наше време схватају и дефинишу етничке, језичке и друге мањине. Више о томе: Кривокапић, Б.: „Осврт на покушаје правног дефинисања мањина“, *Међународна јолићика* 1110/2003, стр. 61–75.

право је у наше време широко признато, мада се у пракси не остварује увек на задовољавајући начин.<sup>12</sup>

Посебно место припада и *комуникацији на мањинском језику са државним органима*. Реч је о праву лица које не влада у довољној мери званичним језиком (језиком већине): када се ради о његовим правима, обавезама и релевантним интересима, да на свом језику подноси захтеве, молбе, представке и друге поднеске, да иступа пред судом и другим државним органима, да у најкраћем могућем року на том језику буде подробно обавештено о природи и разлозима оптужбе против њега,<sup>13</sup> да се на том језику упознаје са доказима, испитује сведоке и сл. У таквим случајевима поступак се и даље води на званичном (службеном језику), а односном лицу се, по потреби, обезбеђује тумач (преводаца).<sup>14</sup>

Најзад, отвара се и *проблем службене употребе мањинских језика*.<sup>15</sup> Одмах се може приметити да ако је државни језик већ по логици ствари, у принципу (мада има и изузетака)<sup>16</sup> у општој службеној употреби, тј. на територији читаве земље и у свим службеним односима, са заштићеним језицима (језицима са специјалним статусом) ствари најчешће стоје битно другачије. При томе, јавља се читав низ питања: којим мањинским језицима и на основу којих критеријума треба признати службену употребу, у којим областима друштвеног живота то треба учинити, под којим условима итд. Међутим, да би се ова материја схватила на прави начин,

12 За питања која се тичу образовања на језицима мањина, према међународном праву и делу упоредног права, видети: Кривокапић, Б.: *Положај етничких мањина у образовању – ујоредна анализа*, том I, Београд 2000, 254 стр. и Кнежић-Поповић, Д., Марковић-Бајаловић, Д., Перчевић, Г.: *Положај етничких мањина у образовању*, том II, Београд 2000, 194 стр.; и тамо наведену литературу.

13 Тако нпр. чл. 14/3/a Међународног пакта о грађанским и политичким правима (1966), чл. 6/3/a Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (1950).

14 Ово право се у савременим правним порецима признаје свима, па и странцима. По себи се разуме да се конкретни облици овог права разликују од случаја до случаја. Иако савремене државе признају и странцима право да у кривичном поступку користе свој матерњи језик, оне им, из сасвим разумљивих разлога, не јамче увек и право да се на том језику обраћају управним и другим државним органима.

15 О службеној употреби језика може се говорити и на међународном плану (у међународним службеним контактима – у раду међународних организација, конференција, у билатералним односима држава и сл.). У том случају ради се о језицима међународне комуникације. То је, међутим, проблем за себе који излази изван оквира овог рада.

16 На пример, на Аландским острвима у Финској, у искључивој службеној употреби је шведски језик, а не фински. Треба, међутим, знати да су и фински и шведски Уставом проглашени за националне (државне) језике земље. Међутим, чак ни то не умањује значај чињенице да фински као језик већинског (титуларног) народа и државни језик (тачније, један од два државна језика), у принципу нема службену употребу на Аланду.

потребно је прво макар у најкраћим цртама задржати се на самом појму службене употребе језика.

### 3. Појам службене употребе језика

Службена употреба језика могла би се најкраће одредити као употреба језика у службеним односима. Али шта су службени односи? Реч је о недовољно јасном појму који се може схватати и тумачити на разне начине. У складу с тим, и питање службене употребе језика може се разумети на више начина.

Томе доприноси чињеница што *међународно љправо*, већ по логици ствари, не дефинише ни службене односе унутар држава, ни службену употребу језика. Међутим, ни савремена законодавства нису по том питању јединствена. Нека од њих не говоре ништа о томе шта се има у виду под службеном употребом језика, друга ту употребу одређују само посредно и обично недовољно прецизно, трећа нуде извесне (међусобно прилично различите) дефиниције тог појма итд.

Све то сугерише да заправо нема јединствено прихваћеног схватања института службене употребе језика. Приступи се разликују од земље до земље, а још више у правној литератури, где обично свако нуди неко своје виђење.<sup>17</sup>

У сваком случају, чини се да је, уз све недостатке које собом повлаче таква уопштавања, могуће говорити о службеној употреби језика у ширем и у ужем смислу.

У ширем смислу, у службену употребу одређеног језика спадало би његово коришћење у раду државних органа, али и његова употреба од стране странака, сведока и других учесника у поступцима пред државним органима; други облици комуницирања на односном језику са државним органима; образовање на датом језику у државним образовним установама; коришћење односног језика у програмима државних информативних установа и сл.

Ипак, са много основа може се приговорити да се, строго узев, у многим од наведених случајева, без обзира на изузетан значај односних питања, не ради о службеној употреби одређеног

---

17 Примера ради, италијански теоретичар Франческо Капоторти у својој познатој студији о правима мањина, израђеној за потребе Уједињених нација, у оквиру одељка „Употреба мањинских језика у званичним пословима“ обрађује само следећа питања: а) употреба мањинских језика у законодавним и извршним гранама власти, б) употреба мањинских језика у пословима управних органа, в) употреба мањинских језика у судовима, г) употреба мањинских језика за означавање географских места. Капоторти, Ф.: *Права припадника етничких, верских и језичких мањина*, Београд 2001, стр. 283–299.



језика већ о неким видовима његове јавне употребе (посебно када је реч о образовању, информисању и сл. на датом језику).

У ужем смислу, службена употреба односног језика своди се на његово коришћење у службеним односима у ужем смислу, односно у раду државних органа и организација које врше јавна овлашћења, тј. у њиховом вођењу поступка на том језику (а не само у пукој комуникацији са странком), у доношењу пресуда и других одлука, објављивању одговарајућих прописа, истицању назива места на том језику и сл. Дакле, у оним њиховим поступцима који, грубо говорећи, представљају акте власти.

Имајући у виду наведене напомене, не би требало да буде спорно да службена употреба језика и писама националних мањина подразумева, пре свега, њихово равноправно коришћење: у усменом и писменом општењу органа међусобно; у усменом и писменом општењу органа са грађанима; у вођењу управног и судског поступка или другог поступка у коме се решава о правима и дужностима грађана, као и у изради записника и одлука у првостепеном поступку, и у вези са поступком; у раду представничких тела; у доношењу и објављивању одговарајућих прописа; у заглављима аката и на печатима и жиговима; у вођењу службених евиденција и збирки личних података на језицима и писмима националних мањина; у издавању јавних и других исправа, и прихватању тих исправа на језицима и писмима националних мањина као пуноважних; у службеном признању и упису, на захтев, имена и презимена припадника националне мањине у матичне књиге и друге службене исправе; у штампању и попуњавању на мањинском језику образаца личне карте и других личних исправа и других образаца који се користе у службене сврхе; у исписивању јавних натписа и истицању традиционалних назива и ознака на језику мањине, а посебно у исписивању на том језику назива места и других географских назива, назива тргова и улица, назива органа, организација и фирми; на гласачким листићима и бирачком материјалу; у објављивању јавних позива; у исписивању обавештења и упозорења за јавност, као и при исписивању других јавних натписа.

У пракси, законодавства разних држава нуде разна решења. Нека од њих се у суштини уопште не баве овим проблемом. Друга, служећи се методом набрајања, наводе примере службене употребе језика, па и мањинских језика. Трећа у одговарајућим прописима нуде мање или више успешне апстрактне дефиниције.<sup>18</sup> Често се комбинују ова два последња приступа.

---

<sup>18</sup> Видети нпр. чл. 2/1 Закона Републике Србије о службеној употреби језика и писама (1991), као и чл. 9 и 11/4–8 југословенског Закона о заштити права и слобода националних мањина (2002).

Међутим, и кад се покуша да се дефинише службена употреба језика, било путем апстрактне дефиниције, било путем навођења карактеристичних ситуација, велики број питања остаје без одговора. Наиме, многи односи се налазе у „сивој“, тј. граничној зони. Ово ће постати јасније када се у обзир узме неколико примера.

Прво питање је да ли службена употреба језика постоји када се ради о праву појединца (странке) да се на свом језику обраћа државним органима, односно другим телима са јавним овлашћењима (у даљем тексту: државни органи). Строго узев, ту се не ради о службеној употреби језика странке, пошто сам орган поступа и одлучује на званичном језику, а са странком се споразумева преко тумача или на други одговарајући начин. Тако, ако окривљени који не зна језик поступка, у кривичном судском поступку комуницира са судом и другим учесницима на свом матерњем језику (или на неком трећем језику којим влада), то још увек не значи и службену употребу тог језика, већ се ради о коришћењу права чије постојање и уживање представља елементарни услов не само за вођење фер поступка, већ и за просто сазнање (од стране надлежног органа, односно учесника у поступку, али и јавности) стварног правног и чињеничног стања.

Сасвим је други случај када се сам поступак води на односном заштићеном (мањинском) језику. Или, другим речима, када се на том језику суд обраћа учесницима у поступку, на том се језику води записник, достављају писмена, изриче пресуда, и др. Ту се несумњиво ради о службеној употреби односног језика.

Међутим, шта рећи за ситуацију у којој је несумњиво утврђено да окривљени влада језиком поступка, а ипак му се признаје право да са судом и другим учесницима комуницира на свом матерњем језику. Дакле, иако зна језик поступка, он бира да користи други језик. И суд је дужан да то уважи и комуницира са њим на датом језику. Не признаје ли се у том случају и односном другом језику службени карактер?

Још бољи пример: имајући у виду да се о службеној употреби неког језика говори када постоји његова употреба у службеним односима, да ли се о службеној употреби одређеног језика ради када се тај језик користи у производњи и трговини за означавање робе широке потрошње, а посебно лекова и опасних производа (отрова, експлозивних средстава и сл.). Или се ту можда ради о јавној употреби?

У истом смислу може се поставити и питање употребе језика који се користи у привреди (у процесу рада) у државним предузећима, посебно у наменској индустрији (предузећима која производе оружје за војску, војну и полицијску опрему и сл.). Реч је о посебним односима који се, уз све уважавање разлика које могу

постојати од земље до земље, умногоме могу окарактерисати као службени. А ипак, много тога указује на то да коришћење језика у таквим приликама излази изван оквира службене употребе језика, бар ако се она схвата у ужем смислу.

На исти начин, ако је реч о језику на којем се одвија образовни процес (настава) у државним образовним установама, и ту се ради о некој врсти службених односа, али то свакако не би била службена употреба језика у ужем смислу. Оно што је несумњиво јесте да се о службеној употреби одређеног језика може говорити онда када се тај језик користи за вођење службене евиденције, издавање сведочанстава и сл. Међутим, шта рећи за језик на којем се одвија комуникација између запослених, а посебно и разни службени састанци (наставна већа, родитељски састанци, и сл.). Такође, питање је да ли постоји службена употреба језика ако се нпр. испити за упис (у државне средње школе, на факултет и сл.) одржавају на неком одређеном језику? Или се полаже одређени (нпр. државни) језик као услов за почетак или наставак школовања?<sup>19</sup> Да ли се може говорити о службеној употреби језика када нпр. надлежни државни орган (министарство за образовање) одобрава и затим штампа уџбеник на језику мањине по којем ће учити ђаци из редова те мањине?

Јавља се и низ других недоумица. Да ли се ради о службеној употреби неког језика у ситуацијама када је задовољавајуће владање тим језиком (нпр. за рад у државним органима или у мањинским школама) услов за заснивање радног односа. Или ако се знање тог језика тражи и проверава на конкурс (путем посебног испита)? Иста дилема постоји и када је владање државним језиком услов за стицање држављанства неке земље.

Томе се могу додати и разна друга питања.

Да ли се о службеној употреби неког језика може говорити када се он користи у програмима (посебно информативним емисијама) званичне државне телевизије? А шта се дешава када ти исти програми садрже прилоге на мањинским језицима или чак на страним језицима (тј. онима који нису истовремено матерњи језици неке од мањина), што је случај у емисијама намењеним иностранству. Није ли то, макар на неки начин, службена употреба језика?

Постојање указаних дилема сугерише да одговор на питање шта се све подразумева под службеном употребом језика ни изблиза није лак. Проблем постоји и онда када релевантни прописи држава садрже некакве одредбе које ближе дефинишу шта се сматра под службеном употребом језика (што је релативно редак

---

<sup>19</sup> Треба, међутим, имати у виду да се као посебан услов за упис може захтевати и полагање испита из владања мањинским језиком (за упис у школе са наставом на мањинском језику).

случај), а знатно је израженији у случајевима када таквих одредби нема.

У таквој ситуацији остаје да се овом проблему прилази врло флексибилно и са пуно опреза. У сваком случају, као и код других недовољно дефинисаних појмова, чини се да је овај појам пожељно схватати у што ужем значењу. Ово не са намером да се неке ускурате или ограниче одговарајућа права, већ зато да би се увела неопходна доза правне сигурности.

## II. РАЗНИ МОГУЋИ ПРИСТУПИ

Питање службене употребе језика било је, јесте и биће увек актуелно. Опште узев, у његовом решавању теоријски су могући, односно у пракси се јављају различити приступи који зависе од многих фактора. Неки (макар један) језик мора бити у службеној употреби у свакој земљи, то је бар јасно. По правилу, то је матерњи језик већинског становништва, мада такву улогу може играти и одређени страни језик. Међутим, у зависности од конкретних услова, може се омогућити и службена употреба неких других језика; службена употреба тих (других) језика може се омогућити на територији читаве земље или само неком њеном делу и сл. Такође, службена употреба језика (једног или више њих) може се остваривати у пракси а да није посебно правно уређена, а може бити и регулисана правом. Решења се разликују од земље до земље.

С обзиром на претходна запажања, могуће је разликовати потенцијалне и стварне приступе овом проблему, и то најмање у вези са два питања: 1) према усвојеним приступима (принципима и конкретним решењима) и 2) према начину правног регулисања.<sup>20</sup> Другим речима, прва деоба за основ има однос према службеној употреби језика, док друга, најпростије речено, води рачуна о томе да ли односне земље имају или немају законе о (службеној) употреби језика. Међутим, пре упуштања у разматрање ових проблема, чини се упутним да се да макар само површан осврт на то како је ова материја уређена савременим међународним правом.

---

<sup>20</sup> Разуме се, могуће су и друге класификације. За неке од њих види нпр. Vilaró, S.: „Regional and minority languages in the constitutions of EU member states“, *Mecator – Linguistic Rights & Legislation*, [www.taiex.be/Seminar%20Organisation/Tools/Presentations/7833/Regional%20minority%20languages%20in%20the%20Constitutions%20of%20EU%20member%20states%20-%20Text%20-%20Sergi%20Vilaro.doc](http://www.taiex.be/Seminar%20Organisation/Tools/Presentations/7833/Regional%20minority%20languages%20in%20the%20Constitutions%20of%20EU%20member%20states%20-%20Text%20-%20Sergi%20Vilaro.doc), 13 pp.

## 1. Међународно право

Најкраће речено, у савременом међународном праву нема правно обавезујућих стандарда који би државама налагали да на својој територији уведу службену употребу неког језика. Пошто се таква употреба званичног (већинског) језика подразумева, мисли се на то да опште међународно право не обавезује државе да уведу службену употребу („посебан статус“) још неког језика.<sup>21</sup>

У пракси се ово питање најчешће поставља у вези са евентуалном службеном употребом мањинских језика. С тим у вези, може се запазити да су у том погледу најдаље одмакли инструменти Савета Европе – Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (1995) и Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (1992). Ипак, ова два документа, као и сви међународни уговори, везују само државе које их изричито прихвате.<sup>22</sup> Поред тога, поље службене употребе мањинских језика прилично је уско постављено, а саме одредбе су пуне формулација које релативизују решења и омогућавају државама довољно широку одступницу. Посебно нема фиксних решења о томе када се службена употреба обавезно мора увести (нпр. ако бројност мањине на датом подручју достиже одређени проценат, и сл.).<sup>23</sup>

---

21 Изузетно, у одређеним областима службена употреба неких језика, посебно језика међународне комуникације (као нпр. енглеског у ваздухопловству), предвиђена је одговарајућим међународним споразумима.

22 И тада, државе су власне да, постајући чланице ових уговора, својим резервама ограниче или сасвим отклоне домаћај одређених одредби, што су многе у пракси и учиниле. Тако је један број држава (нпр. Аустрија, Данска, Естонија, Немачка, Словенија, Швајцарска) у својим ратификационим инструментима понуди сопствено виђење дефиниције мањина, одн. јасно је утврдио (и тиме ограничио) круг мањина у погледу којих ће примењивати решења Оквирне конвенције. Више о томе: Кривокапић, Б.: „Заштита мањина у оквиру Савета Европе“, *Права човека*, 9–10, стр. 78–81.

23 Оквирна конвенција се само у врло ограниченем обиму бави питањем службене употребе језика националних мањина, не дотичући суштину проблема, тј. дефинисање службене употребе језика, а посебно питање употребе мањинских језика у раду државних органа (тј. њиховог поступања на мањинским језицима, објављивања на мањинским језицима закона и других прописа, и др.). Заправо, у Оквирној конвенцији постоје само две одредбе које би се могле сматрати као неки вид јамчења службене употребе језика мањина. Прва је она из чл. 11/1 којом су се уговорнице обавезале да, по модалитетима утврђеним у њиховом правном систему, званично признају презиме и име припадника националних мањина на мањинском језику, а друга је одредба из чл. 11/3, којом је прецизирано да ће у областима традиционално насељеним знатним бројем људи који припадају националној мањини уговорнице настојати, у оквиру својих правних система (укључујући, где је то погодно, уговоре с другим државама, а узимајући у обзир своје посебне услове), да традиционални локални називи, имена улица и других топографских ознака намењених јавности буду исписани на локалном језику када постоји довољна тражња за таквим ознакама. Вреди запазити колико је ограничења и условљавања дато само у овој једној одредби!

Када је реч о универзалним документима, нарочито оним усвојеним под окриљем Уједињених нација, ситуација је још неповољнија, што се и може разумети када се има у виду да су ту у креирању релевантних инструмената учествовале државе из читавог света, често невољне да на себе преузму бреме јамчења мањинама некаквих посебних права.<sup>24</sup>

Документи ОЕБС не само да су у принципу неми када је у питању службена употреба језика мањина, већ им недостаје и правна обавезност, мада је њихова политичка и морална обавезност несумњива. Познате Препоруке из Осла о праву националних мањина на употребу сопственог језика ипак су само препоруке, мада и оне у пракси имају одређену тежину.<sup>25</sup>

Најзад, билатерални споразуми, иако потенцијално врло ефикасно средство за регулисање разних отворених питања, па и питања службене употребе језика мањина, углавном још не одмичу даље од решења утврђених Оквирном конвенцијом Савета Европе.

У таквој ситуацији пракса држава се значајно разликује.

---

Више је у том погледу учинила Повеља, чији чланови 9 и 10 дају оквире за коришћење мањинских или регионалних језика у судским поступцима и у вези са радом управе. Међутим, Повеља се односи само на језике који су традиционално у употреби на тлу Европе. Пошто је у чл. 1/1/б дата само врло уопштена дефиниција територије на којој су регионални или мањински језици у употреби, остаје на свакој држави да, са ослоном на ту дефиницију, сама одреди појам и оквире такве територије. Уз то, Повеља се не бави новим, често неевропским језицима који су се појавили у државама уговорницама као последица миграционих токова. Исто тако, она се не бави ни локалним варијантама или различитим дијалектима једног истог језика. У пракси, државе дају оцену о томе да ли је у конкретном случају реч о посебном језику или не. Најзад, слично као и неки други инструменти Савета Европе, Повеља оставља прилично велику слободу уговорницама да, у утврђеним границама, саме одаберу одредбе које ће их везивати. За разлику од огромне већине других међународних споразума који од уговорница захтевају да у целини прихвате уговор, односно, евентуално дозвољавају да се уговорнице стављањем резерви (дакле, у виду изузетка) оgrade од неких одредби које за њих нису прихватљиве, Повеља не очекује од држава чланица да прихвате све њене одредбе, већ само један одређени број, по свом избору. Ипак, да би се сачувао карактер међународног споразума и у крајњој линији обезбедио циљ Повеље, утврђена је обавеза држава да прихвате макар најмањи предвиђени број одредби у одређеним областима. Није без значаја ни податак да је до сада овај документ ратификовало свега 17 држава.

Више о томе: Кривокапић, Б.: „Заштита мањина у оквиру Савета Европе“, *op. cit.*, стр. 41–84.

<sup>24</sup> Нешто више о томе: Кривокапић, Б.: „Уједињене нације и заштита мањина“, *Страни правни живои* 2–3/2003, стр. 53–99.

<sup>25</sup> Више о свему томе: Кривокапић, Б.: *Заштита мањина у регионалним оквирима и путем билатералних споразума*, Београд 2004, 889 стр.

## 2. Различите праксе у унутрашњим порецима држава

Имајући у виду суштину прихваћених решења (сам однос према службеној употреби језика), државе се могу сврстати у неку од више категорија. Разуме се, као и друге класификације, и ова неизбежно пати од сувише велике упрошћености, али се ипак чини, грубо говорећи, да се државе, у зависности од решења за која су се определиле, могу поделити на:

1) оне које признају службену употребу само једног језика;  
2) оне које толеришу, али не јамче извесне облике службене употребе других језика;

3) оне које утврђују општу службену употребу једног језика (државног, званичног и сл.), али предвиђају извесне облике службене употребе других (заштићених, мањинских и сл.) језика;

4) оне које, под одређеним условима, утврђују општу службену употребу два или више језика на читавој територији земље.

*1) Службена употреба само једног (државног, службеног, званичног) језика.* Један број држава признаје службену употребу само једног (државног, националног, званичног службеног) језика. Мада ове земље обично толеришу приватну, па и јавну употребу других језика, само један језик може се користити у службеним односима. То је, разуме се, језик већинског становништва, а најчешће језик народа који је дао име држави. По правилу, тај језик се проглашава за државни (национални, службени и сл.), његов привилегован положај уређује се посебним законима којима му се јамчи посебна заштита, и сл. Други језици понекад долазе у обзир за примену пред државним органом (нпр. право окривљеног у кривичном поступку да са судом комуницира на свом језику), али то никада није службена употреба односног језика, бар не у ужем смислу тог појма.

Неке од ових земаља својим прописима уопште не уређују статус других језика. Друге међу њима познају различите нивое признања, односно заштите других језика, али, што је овде најбитније, не и њихову службену употребу.

У ред таквих држава спадају нпр. Француска, Грчка, Бангладеш, Аустралија<sup>26</sup> и др.

Тако, ако се пође од Француске, одмах треба истаћи да статистика (1999. г.) указује да етнички Французи чине 93,6% становништва ове земље, што значи да остатак представљају разне

---

<sup>26</sup> Дobar пример представља Аустралија, за коју је у уводним разматрањима овог рада већ истакнуто да има само један званичан језик иако у њој живи око 400 језичких група.

мањине.<sup>27</sup> Штавише, тврди се да су испитивања извршена на узорку од 380.000 грађана Француске, показала да родитељи чак 26% Француза или, у апсолутним цифрама око једанаест и по милиона грађана, користе неки други језик а не француски.<sup>28</sup>

И поред тога, Устав из 1958 (са каснијим изменама), у вези са језиком садржи само одредбу којом је утврђено да: „*Језик Републике је француски.*“

Никакав други језик није поменут ни у ком контексту, а најмање у смислу јамчења некакве његове службене употребе. У пракси се, истина, толерише тзв. приватна употреба других језика, али ни она није правно регулисана (зајамчена).

Напротив, *Законом о употреби француског језика (1994)*,<sup>29</sup> утврђена је и прецизирана искључива употреба француског језика у свим областима живота, укључујући, разуме се, и службене односе.

Сагласно таквом опредељењу, Француска ни до данас није потписала Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина.<sup>30</sup> Она је, истина, маја 1999. године потписала Европску повељу о регионалним или мањинским језицима, али је још није ратификовала,<sup>31</sup> а мали су изгледи да то учини у скорој будућности. Уосталом, довољно је подсетити да је 1999. године Уставни суд Француске својом одлуком утврдио да би могућа ратификација Европске повеље била у супротности са чл. 2 Устава.<sup>32</sup>

У ред држава које спроводе политику званичног монолингвизма спадају и неке друге земље, као нпр. Грчка,<sup>33</sup> која попут Француске такође није везана ни Оквирном конвенцијом ни Европском повељом.<sup>34</sup>

27 General information, *U.S. ENGLISH Foundation Official Language Research – France*, <http://www.usenglish.org/foundations/research/olp/viewGeneral.asp?CID=59>, pp. 1–2.

28 Minority languages in Europe, *59th Session of the Commission of Human Rights (17. 3. 2003 – 25. 4. 2003) in Geneva*, Written Statement by the Society for Threatened Peoples, [http://www.gfbv.de/gfbv\\_e/uno/geneva03/item\\_10\\_en.htm](http://www.gfbv.de/gfbv_e/uno/geneva03/item_10_en.htm), p. 1.

29 Law No. 94–665 of 4 August 1994 Relative to the Use of the French Language, <http://www.usenglish.org/foundation/rese.../viewLegislation.asp?CID=59&LID=5>.

30 Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Status as of 25/10/2004*, [http://conventions.coe.int/T.../ChercheSig.asp?NT=157&CM=1&DF=&CL=EN \(25/10/2004\)](http://conventions.coe.int/T.../ChercheSig.asp?NT=157&CM=1&DF=&CL=EN (25/10/2004)).

31 European Convention for Regional or Minority Languages, *Status as of 25/10/2004*, [http://conventions.coe.int/T.../ChercheSig.asp?NT=148&CM=1&DF=&CL=EN \(10/25/2004\)](http://conventions.coe.int/T.../ChercheSig.asp?NT=148&CM=1&DF=&CL=EN (10/25/2004)).

32 Vilaró S: *op. cit.*, pp. 3–4.

33 Истини за вољу, Устав Грчке (1975) утврђује забрану дискриминације, поред осталог, према језику (чл. 5), а такође јамчи право коришћења језика пред судовима.

34 Занимљиво је приметити да је Грчка учинила управо супротно од Француске: она је потписала (још 1997. г.), али ни до данас није ратификовала Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина, а није ни потписала Европску повељу о регионалним или мањинским језицима (Француска је потписала Повељу, али не и Оквирну конвенцију).



Треба истаћи да су ове две земље поменуте зато што се ради о европским државама, чланицама одговарајућих међународних организација које се значајно ангажују на заштити права мањина (поред осталог, Савета Европе и ОЕБС) и, посебно, Европске уније (која као један од услова за пријем нових чланица захтева задовољавајући однос према мањинама). Разуме се, постоји (посебно ван Европе) и низ других земаља које следе исту праксу.

2) *Толерисање (али не јамчење) извесних облика службене ујошребе других језика.* Службена употреба једног (државног, већинског) језика увек се подразумева. Међутим, један број држава, иако то својим прописима не јамчи, у пракси толерише извесне облике службене употребе других језика. У таквом случају употреба других језика обично се дозвољава у формалним и полуформалним (најчешће усменим) контактима на локалном нивоу, између односног становништва и одговарајућих државних органа и јавних служби. Треба, међутим, одмах приметити да у реалним оквирима најчешће није лако утврдити разлику између држава које би припадале првој категорији и држава које би спадале у ову групу.

Пример држава из ове групе су балтичке државе (Латвија, Литванија и Естонија), Бугарска и др.

Када је реч о Бугарској, премда су по попису становништва из 1992. мањине чиниле око 15% становништва,<sup>35</sup> Устав (чл. 3) утврђује да: „*Званични језик у Републици је бугарски језик.*“ При томе није поменута никаква могућност службене употребе и неких других језика.

Устав се питању језика враћа и у чл. 36/1, али само да би истакао да: „*Учење и ујошреба бугарског језика су право и обавеза бугарских држављана.*“

Истини за вољу, у чл. 36/2 утврђено је да грађани, којима бугарски језик није матерњи, имају право да упоредо са обавезним учењем бугарског језика уче и користе свој језик. Међутим, ту нема ни речи о службеној употреби тог („свог“) језика.

Најзад, одредбом из чл. 36/3 прецизирано је да се случајеви у којима се користи само званични језик, утврђују законом.

И заиста, у Бугарској постоји низ прописа (по неким изворима преко 100!) који регулишу питање обавезне употребе бугарског језика, и то не само у раду државних органа већ и у раду правних

---

<sup>35</sup> Прецизније: 85,67% становника изјаснили су се као Бугари, 9,43% – као Турци, 3,69% – као Цигани, 0,20% – као Руси, 0,16% – као Јермени, итд. За ове и друге податке о Бугарској и, посебно, њеном односу према мањинама, видети: Кривокапић, Б.: „Положај етничких мањина у образовању“, том 1, *op. cit.*, стр. 211–228. и тамо наведену литературу.

лица, па и од стране грађана.<sup>36</sup> Истовремено, нема прописа који би уређивали (и тиме јамчили) употребу мањинских језика у комуникацији са властима, у вези са истицањем традиционалних назива места на језицима мањина, и сл.<sup>37</sup>

У судским поступцима дозвољава се окривљеном, односно странци, да са судом и другим учесницима комуницира преко преводиоца, али се ту не ради о службеној употреби језика пошто судови раде само на бугарском језику.<sup>38</sup>

Напротив, велики број прописа потенцира искључиву употребу бугарског. Тако је нпр. чл. 33 Закона о извршењу казни утврђена обавеза затвореника да искључиво говори бугарски, чак и са рођацима који им дођу у посету, и чак када не владају у довољној мери тим језиком. Ако затвореник не зна бугарски, дужан је да о свом трошку обезбеди преводиоца.<sup>39</sup>

Исто тако, према чл. 4 Уредбе 1315 из 1975. године, која је и даље на снази, називи планина, река, шума, језера, острва итд., али и улица, паркова, школа и сл., треба да „одражавају богатство и лепоту бугарског језика“. Управо ова одредба је неколико пута спречила општинске власти у областима настањеним Турцима да промене називе неких локалних објеката.<sup>40</sup>

Уз бугарски, изузетно је предвиђена и одређена службена употреба других, конкретно страних језика. Тако Закон о бугарским идентификационим исправама (1998) у чл. 19 прецизира да се име и место рођења бугарског грађанина у овим исправама пише на бугарском језику и енглеском транскрипту, према правилима која је одобрио Савет министара.<sup>41</sup> Ово решење је посебно занимљиво када се има у виду да Закон (чл. 13) под идентификационим исправама има у виду не само пасоше већ и личне карте и возачке дозволе, те да предвиђа и издавање одређених привремених докумената ове врсте.

Када је реч о турском и другим мањинским језицима, њихова употреба дозвољена је у приватним односима (у кругу породице и

36 Legislation, *U.S. ENGLISH Foundation Official Language Research – Bulgaria*, <http://www.usenglish.org/foundation/research/research/olp/viewResearch.asp?CID=9&TID=1>, pp. 1–2.

37 *Ibid.*

38 То утврђују чл. 105/1 Закона о судовима, чл. 5/1 Закона о парничном поступку, чл. 11/1 Закона о кривичном поступку. Конкретне одредбе видети у: Legislation (Bulgaria), *cit.*, p. 5.

39 Minority groups, *U.S. ENGLISH Foundation Official Language Research – Bulgaria*, <http://www.usenglish.org/foundation/research/research/olp/viewResearch.asp?CID=9&TID=4>, p. 2; Costs, *U.S. ENGLISH Foundation Official Language Research – Bulgaria*, <http://www.usenglish.org/foundation/research/research/olp/viewResearch.asp?CID=9&TID=5>, p. 1.

40 Minority groups (Bulgaria), *cit.*, p. 2.

41 Law for the Bulgarian Identification Documents, <http://dev.eurac.edu:8085/mugs2/do/browseDoc?serial=1006266116968>.

сл.), а такође и у јавности (образовању и сл.), мада само онда када није утврђена обавезна употреба бугарског. Штавише, у пракси се јављају и одређени примери ситуација које би се, условно, могле означити као неки од видова коришћења мањинских језика у службеним односима. Конкретно, тврди се да се у пракси, у општинама које су настајене Турцима и са службеницима из редова турске мањине, толерише усмена комуникација на турском. Међутим, сви писани документи се сачињавају на бугарском.

На тај начин, мада у Бугарској апсолутно доминира бугарски језик, чији је статус званичног језика земље Уставом утврђен, а затим многим прописима потврђен, има примера да се толеришу одређени облици коришћења мањинских језика у односима који би се условно могли назвати службеним. Томе треба додати и већ поменуто, сасвим изузетно решење којим је предвиђена (истина, стриктно ограничена) употреба страног (енглеског) језика.

У сваком случају, стоји опаска да власти нису предузеле кораке за ширење јавне, а тим пре ни службене употребе мањинских језика.<sup>42</sup>

3) *Утврђивање ојшће службене ујошребе једног језика, али предвиђање извесних облика службене ујошребе других језика.* Најкраће речено, два су основна начина на које нека држава може дозволити службену употребу неких других језика осим онога који има државни статус, односно у службеној је употреби на читавој територији дате државе, и то без икаквих посебних услова. Свим другим језицима, може се, упрошћено говорећи, признати службена употреба: 1) на одређеном делу државне територије, или 2) на читавој територији (боље рећи, свим њеним деловима, без територијалног ограничења), али само када су испуњени одређени услови. Разуме се да је могуће (и у пракси се често јавља) и комбиновање ова два приступа.

(А) *Службена ујошреба „других“ језика само на одређеним подручјима.* Често се службена употреба „других“ језика (мањинских језика, језика са специјалним статусом) дозвољава у границама тачно утврђеног подручја, и то обично у одређеним аутономним јединицама (покрајинама, округима и сл.). По себи се разуме да разлоге за такво решење обично треба тражити у историјским чиниоцима, етничкој структури локалног становништва (која је најчешће обележена високом концентрацијом мањинског живља), преузетим међународним обавезама, и сл.

Примере утврђивања и праксе службене употребе „других“ језика на одређеним конкретним географским подручјима, односно у административно-територијалним јединицама представљају ситу-

<sup>42</sup> Minority Protection in Bulgaria, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Open Society Institute 2002, <http://www.eumap.org/reports/2002/content/07>, p. 114.

ације које постоје у Италији (службена употреба немачког у Горњем Адиђе/Јужном Тиролу, франко-провансалског у Долини Аосте, словеначког у Фурланији – Јулијској крајини) и низу других земаља. У таквим случајевима службена употреба „других“ језика по правилу се дозвољава уз обавезну употребу државног (националног) језика, а тек сасвим изузетно (нпр. на Аландима у Финској) предност се даје службеној употреби неког „другог“ (мањинског) језика.<sup>43</sup> Таква решења обично су резултат изузетних историјских и других околности.<sup>44</sup>

Имајући у виду да је у овом примеру службена употреба „других“ језика ограничена на одређену тачно дефинисану територију, могло би се рећи да се ту ради о примени територијалног принципа. Службена употреба датог језика зависи од тога да ли се то питање поставља у границама извесног подручја (у погледу ког је она призната) или ван њих.

Посебан случај представља прилично честа пракса да се у федерацијама на савезном нивоу као државни утврђује један језик, а у федералним јединицама (њиховим прописима) неки други језици (уз државни или, ређе, уместо њега). Ти језици онда добијају статус државног језика, истина не на читавој територији земље већ у оквирима односне федералне јединице. Таква пракса постоји нпр. у Русији, Шпанији, Индији и др.

*(Б) Службена употреба „других“ језика без територијалног ограничења, али уз испуњење одређених услова.* Многе савремене државе дозвољавају одговарајуће облике службене употребе „других“ језика, и то без везивања за оквире одређеног подручја (конкретне покрајине, округа и сл.), али само под условом испуњења извесних објективних, унапред постављених захтева.

Најчешће се тражи да постоји довољно велик удео мањинског становништва на датом подручју. То подручје (за разлику од претходног случаја) није унапред дефинисано (у смислу географске, административно-политичке и сличне поделе), тако да ако се испуне постављени захтеви, службена употреба мањинског језика

43 За јединствени статус Аланда (архипелаг који се налази у Финској, а чији становници су 95% етнички Швеђани), видети Кривокапић, Б. (ур.): *Аландска острва – пример успешне аутономије*, Београд 2001, 190 стр.

44 Треба, међутим, знати, да када је реч о Аландима, употреба, па и искључива службена употреба шведског има свој основ, не само у посебној аутономији Аланда (зајамченој Аландским споразумом из 1921. и каснијим финским законодавством) већ и у чињеници да су Уставом (чл. 17/1) и фински и шведски проглашени за националне језике Финске. Реч је о решењу које је диктирано историјским разлозима. Више о томе: Кривокапић, Б.: „Основне карактеристике уставно-правног поретка Финске“, *Страни љавни животи* 2–3/2004, стр. 9–38.

је дозвољена на разним деловима територије државе, где год има довољно припадника односне мањине.

Сам захтев може бити постављен описно („довољно велик број“, „значајан део“, и сл.), али се често користе прецизнији критеријуми (више од половине становника, 25%, 20%, 15% и сл.). Оваква решења постоје у већем броју држава.

У овом случају могло би се рећи да је на делу персонални принцип.<sup>45</sup> Службена употреба одговарајућег језика дозвољена је онда када има довољно лица која говоре тим језиком (под претпоставком да постоји опште решење које то предвиђа). У неком хипотетичком примеру, ако се становништво које говори односни мањински језик колективно пресели на друго подручје (и на њему опет са задовољавајућим делом чини укупан број становника), оно и даље има право да захтева омогућавање службене употребе свог матерњег језика.

4) *Општина службена употреба два или више језика.* Један број држава утврђује службену употребу два или више језика на читавој својој територији, у свим службеним односима, и то без постављања захтева да се испуне некакви посебни услови. У таквом случају, службена употреба односних језика обично свој основ има у самом уставу, односно другом законодавству или, што је ређи случај, у пређутно усвојеном решењу и успостављеној пракси.

Примери држава које имају два или више националних језика јесу Белгија (француски, холандски и немачки), Финска (фински и шведски), Швајцарска (немачки, француски, италијански и реторомански), Канада (енглески и француски), Ирска (ирски и енглески), Индија (хинди и енглески), Казахстан (казашки и руски), Јужна Африка (африкаанс, енглески, ндебеле, северни сотхо, сотхо, тсонга, тсвана, венда, ксхоса, зулу), Кенија (свахили и енглески), Сингапур (малајски, тамилски, енглески и мандарински), и др.

У таквим случајевима обично сви односни језици се проглашавају за државне језике земље, или се један, односно неки међу њима проглашавају за државне и истовремено се утврђује да су у службеној употреби и други односни (тачно наведени) језици.

Посебан случај представља ситуација када се, уз прецизирање државног (службеног) језика земље, признаје и службена употреба на читавој територији земље неког другог језика као средства међусобне комуникације. Таква пракса, на пример, постоји (у по-

---

<sup>45</sup> Разуме се, треба водити рачуна да је ово само једно од могућих значења овог термина.

гледу руског језика) у појединим државама које су настале распадом некадашњег Совјетског Савеза.

Најзад, један број држава (нпр. Словенија, Бугарска и др.) својим прописима изричито утврђује и извесне облике службене употребе неких страних („светских“) језика, који нису језици ни већинског ни мањинског становништва. Службена употреба страних језика у том случају ограничена је у првом реду на контакте са иностранством, као и на коришћење у јавним исправама, а пре свега личним документима грађана.<sup>46</sup>

5) *Извештај високог комесара ОЕБС-а*. Ове изложене моделе тешко је наћи у пракси у чистом облику. Заправо, у великом броју држава постоји комбиновање разних решења, у складу са локалним посебностима и потребама.

До занимљивих сазнања дошао је, и затим их у свом извештају објавио, високи комесар ОЕБС за националне мањине.<sup>47</sup> Он је крајем 1996. године послао упитник министрима иностраних послова држава учесница ОЕБС са питањима о неколико основних аспеката језичких права, од којих су се прва три питања тичала статуса језика у држави и обима права и могућности припадника националних мањина да користе свој језик пред административним и судским властима државе.<sup>48</sup>

Већина одговора примљена је у првој половини 1997. године.<sup>49</sup> Две владе нису одговориле на упитник (Албанија и Белгија), а још три су ускратиле одговоре са образложењем да у њиховим државама нема националних мањина.

Најзанимљивије је *прво питање*, тј. да ли у односној земљи постоје државни и званични језици и језици са специјалним статусом.

Од 51 државе које су вратиле попуњен упитник, три су (Мађарска, Шведска и САД<sup>50</sup>) одговориле да немају званичне или

46 Тако Закон о пасошима грађана Републике Словеније (2000) утврђује у чл. 13 да се пасоши и визе штампају на словеначком, енглеском и француском, с тим да у областима настањеним припадницима италијанске или мађарске заједнице, они могу бити на италијанском или мађарском уместо француског. Слично томе, словеначки Закон о личним картама (1997) утврђује у чл. 6 да се обрасци личних карата штампају на словеначком и енглеском, а такође, када је то предвиђено (за припаднике тих мањина), на италијанском и мађарском.

47 Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area (1999), <http://www.osce.org/hcnm/documents/reports>.

48 Преостала питања односила су се на улогу мањинских језика у образовном процесу и на приступ припадника националних мањина јавним медијима на њиховом језику.

49 Детаљно видети: Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area (1999), *cit.*, pp. 10–11.

50 САД су одговориле да поједине државе које их чине имају законе који прописују један званични језик.

државне језике; једна је (Чешка Република) истакла да тај термин није дефинисан, иако се статус језика већинског становништва (чешког) подразумева у неким законима, три државе (Грчка, Лихтенштајн и Луксембург) нису одговориле на питање.

Од преосталих држава, 34 су навеле да имају један званични језик, осам њих је навело да имају два језика (Беларус, Канада, Кипар, Финска, Ирска, Казахстан, Малта и Норвешка),<sup>51</sup> а две државе (Швајцарска и Босна и Херцеговина) изјавиле су да имају три или више званичних језика.

Посебно је занимљиво приметити да су чак 22 од 34 државе које су изјавиле да имају само један званичан језик, истакле да дају специјални статус језицима који нису званични.

При томе су у неким случајевима владе конкретно навеле да је други језик „званични језик“ у одређеном региону земље.<sup>52</sup>

Две државе са два званична језика такође су навеле да другим језицима дају специјални статус.<sup>53</sup>

Чак и ако се оставе по страни све могуће мањкавости везане за начин на који се дошло до ових података (извештаји самих држава које су свакако желеле да се прикажу у што лепшем светлу, а уз то чињеница да су неке од њих ускратиле извештаје, а друге истакле да на њиховој територији нема мањина; непостојање довољно опипљивих елемената за стварно вредновање и поређење прикупљених података; и др.), нема сумње да су ови подаци веома занимљиви.

С тим у вези, нарочито треба скренути пажњу на то да је од укупно 44 државе које су дале одговор, свега њих 12 одговорило да имају један језик и да не одобравају специјални статус другим језицима.<sup>54</sup> Све остале (32 државе), према томе, или су имале два или више језика као државне (званичне, националне), или су приз-

51 Беларус (беларуски и руски), Канада (енглески и француски), Кипар (грчки и турски), Финска (фински и шведски), Ирска (ирски као први званични језик и енглески као други званични језик), Казахстан (казашки као државни, руски као званични језик), Малта (малтешки као национални језик, енглески као званични), Норвешка (норвешки и сами).

52 Хрватска (други, није наведено који језици у одређеним локалним јединицама); Данска (гренландски и фарски – званични на тим острвима); Грузија (абхазијски званичан у Абхазији); Италија (француски, немачки и словеначки, званични у три различита региона); Молдова (гаугазијски и руски, званични у Гаугазији); Руска Федерација (национални језици званични у седам република); Словенија (италијански и мађарски, званични у одређеним областима); Шпанија (каталонски, галего, еускера, валенцијски, званични у свакој од четири аутономне јединице). Одређени број других држава уочио је да други језици имају *de jure* специјални статус у појединим регионима, а да се при томе не називају „званичним“.

53 Канада (језик Аборигина) и Финска (сами).

54 Андора, Бугарска, Естонија, Француска, Исланд, Монако, Пољска, Португал, Румунија, Сан Марино, Турска и Узбекистан.

навале специјални статус неким другим језицима, а понекад и једно и друго.

Разуме се, ова статистика не показује шта се заправо подразумева под специјалним статусом, или још ближе, који су облици службене употребе заштићених језика признати у датим земљама. А њихова пракса се у том погледу веома разликује.

У том смислу довољно је приметити да су, у већ цитираном Извештају ОЕБС, све државе у вези са *другим њиховим* (да ли припадници националних мањина могу да користе свој језик у контактима са административним властима и јавним службама у целој земљи?) подељене у шест група.<sup>55</sup>

1) У *прву категорију* спада једна држава (Француска) која је навела да не дозвољава такву комуникацију.

2) Један број држава уопште није навео да ли дозвољава такву комуникацију: Јерменија, Беларус, Бугарска, Киргистан, Пољска, Таџикистан и Турска. Такође, у Извештају је примећено да би ова група могла да обухвати и оне државе које су одговориле да немају националне мањине (Кипар, Исланд, Лихтенштајн, Луксембург и Сан Марино).

3) *Трећа група* је истакла да дозвољава комуникацију, али само на оним језицима који су означени као званични језици за државу као целину. Ту спадају: Канада (право на комуникацију или на енглеском или на француском „где год постоји значајна потражња“ за тим, са варијацијама од покрајине до покрајине); Ирска (право на комуникацију на енглеском или ирском); Малта (на малтешком и енглеском); Норвешка (сами језик у административним областима где се овај језик говори); и Швајцарска (право на комуникацију на било ком званичном језику са савезним властима, али само на званичном језику или језицима кантона, односно општине у комуникацији са кантоналним, односно општинским властима).

4) Један број држава је истакао да допушта комуникацију али само на одређеним мањинским језицима и/или у одређеним регијама земље: Аустрија (на словеначком и хрватском у регијама са мешаним становништвом); Финска (на сами језику у домовини Самија); Немачка (на лужичкосрпском у Лужичкосрпској области); Грчка (на турском); Италија (на француском у Долини Аосте, немачком у Горњем Адиђе и словеначком у деловима Фурланије-Јулијске крајине); Латвија (на руском); Холандија (на фризијском у Фризији); Руска Федерација (на званичном језику дотичне репу-

<sup>55</sup> Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area, *cit.*, pp. 13–14.



блике чланице): Словенија (на италијанском и мађарском у регионима са „аутохтоним“ мањинама ових националности); Шпанија (на регионалном језику у свакој од четири аутономне заједнице); Уједињено Краљевство (на велшком у Велсу, гелском у Шкотској и ирском у Северној Ирској) и Сједињене Државе (на језицима америчких староседелаца).

5) *Пеџа зруја* држава одговорила је да дозвољава комуникацију без ограничења на одређене језике, али ограничавајући је бројношћу популације: Хрватска (у општинама у којима су мањине већинско становништво); Естонија (у местима где половина становништва са сталним боравком припада мањини); Литванија (у регионима „густо насељеним“ мањинама); Молдова (у местима са „компактним“ становништвом);<sup>56</sup> бивша југословенска Република Македонија (у местима где мањина представља већину или је присутна „у значајном броју“) и Туркменистан („где је већина становништва из друге етничке групе“).

6) *Шесџа зруја* је једноставно одговорила потврдно на питање, не наводећи никаква ограничења у погледу одређених језика, регија или бројности. Те државе су: Андора (која је навела да ће одговори бити само на каталонском), Босна и Херцеговина, Чешка Република, Данска, Грузија, Грчка, Мађарска, Казахстан, Монако (уз напомену да страни држављани „врло често“ могу да користе свој језик), Португал („могућност да се захтева“ преводилац), Румунија, Словачка, Шведска, Украјина и Узбекистан. Осим што су указале на постојање специјалних савезних одредби у погледу језика америчких староседелаца, Сједињене Америчке Државе су у одговору назначиле да се политика у овој области разликује од државе до државе.

Поред тога, поједине државе су имале потребу да истакну како су њихове власти дужне да лицима која су им се обратила на мањинском језику одговоре на том истом језику (Естонија, Италија, Норвешка, Малта и Уједињено Краљевство). Неке земље навеле су и извесне друге облике коришћења језика мањина од стране државних органа. Ипак, због неуједначеног приступа није могуће вршити поређење, нити извлачити некакве озбиљније закључке.

Одговор на *џреће џиџање* (да ли припадници мањина могу да користе свој језик у судским поступцима и у другим контактима са судским властима) био је далеко потпунији. Као што се примећује у Извештају, свака држава која је одговорила на ово питање навела је да обезбеђује неке могућности комуницирања. И поред тога, одговори опет нису били комплетни, утолико што нису довољно јасно прецизирали да ли односно лице може да говори на

---

<sup>56</sup> Молдова је напоменула да дозвољава такву комуникацију у Гагаузији.

свом језику; да ли се поступци или документи преводе на тај језик, или се целокупни поступци воде на том језику. Уз то, Јерменија, Кипар, Исланд, Киргистан, Лихтенштајн, Луксембург и Сан Марино нису ни одговорили на ово питање.<sup>57</sup>

### 3. Различити начини правног регулисања

Иако има и другачијих примера, у савременим друштвима је правило да се питање службене употребе језика уређује одговарајућим правним прописима. Другим речима, земље које нису правно уредиле ову материју све су ређе. Међутим, чак и оне у пракси признају службену употребу одређеног (одређених) језика, јер је другачије решење просто немогуће (чим има државе, морају постојати и службени односи, а они се морају одвијати на неком језику, чак и када није правно прецизирано који је то језик). Када је реч о другим језицима који постоје у датом друштву, може се толерисати и службена употреба неког (неких) од њих, посебно на одређеним подручјима настањеним становништвом коме је то матерњи језик.<sup>58</sup>

Уколико је, међутим, службена употреба језика правно регулисана, што би данас требало да буде правило, отвара се питање даљег разликовања с обзиром на то о којим правним изворима се ради. Најпростије речено, питање службене употребе језика може на одговарајући начин бити уређено уставом земље, односно разним законима. Нарочито је повољна ситуација када постоји посебан закон о језику (то може бити закон о државном језику, закон о службеној употреби језика, закон о језицима мањина и сл.), мада то, разуме се, не значи одмах да су односна решења квалитетна, а посебно није гаранција да се та решења и остварују. Ипак, чак и када постоје посебни закони о језику, а посебно када их нема, одговарајуће норме треба тражити и у другим прописима, чији је број најчешће врло велик. У обзир у првом реду долазе закони о правима припадника етничких и сличних мањина (у земљама где такви прописи постоје), али исто тако и (у свим државама) закони о управном, судском и другим поступцима, о образовању, о универзитету, о државном печату, о оружаним снагама, о личним исправама, и др.

1) *Устав*. Питање положаја и употребе језика има толики значај да већина држава настоји да га уреди већ у свом највишем

---

<sup>57</sup> Видети: Report on the Linguistic Rights of Persons Belonging to National Minorities in the OSCE Area, *cit.*, pp. 14–15.

<sup>58</sup> У принципу је могуће и да се спроводи пракса негације, па и забране коришћења (а тиме и службене употребе) неких од „других“ (мањинских) језика. Ипак, то је решење које би требало да припада прошлости.

правном акту. Конкретно, једна анализа која је под лупу ставила 147 устава разних држава, показала је да око 110 њих садржи чланове који се односе на језичка питања.<sup>59</sup> То, разуме се, не значи и да се у свим случајевима увек радило о питањима која су се тичала службене употребе језика. Напротив, лако је приметити да се у овом погледу пракса држава значајно разликује.

Један број устава у принципу не садржи никакве одредбе о службеној употреби језика, а неки међу њима немају никаквих одредби о језику уопште.

Тако одредбе о језику немају *Устав Данске* (1953) и *Устав Холандије* (1987). Нису далеко од тога ни неки други уставни, који само утврђују да се језичка питања уређују другим прописима. Пример за то је највиши правни акт Луксембурга (1868) који у чл. 29 прецизира да се употреба језика у административним и судским питањима уређује законом.

Неки други уставни, као нпр. *Устав Грчке* (1975. г., чл. 5) или *Немачке* (1994. г., чл. 3/3) језик помињу само у вези са забраном дискриминације, поред осталог, и према том елементу.

Иако се дотичу положаја језика (мањинских), одредбе о неком државном језику или уопште о службеној употреби језика немају ни уставни *Шведске* (1975),<sup>60</sup> *Чешке Републике* (1992),<sup>61</sup> *Мађарске* (1949, изм. 1997),<sup>62</sup> *Италије* (1948, изм. 2003),<sup>63</sup> и др.

Занимљиво је приметити да и у највећој сили савременог света – САД, Устав и други прописи на савезном нивоу не утврђују званичан језик. С тим у вези примећује се да је енглески први језик земље путем обичаја, а не на основу права.

Велики број устава других земаља уређује питање службене употребе језика. Разлике су, међутим, велике. Једни само прокламују који је државни језик земље, други уз то додају још неке одредбе о очувању и развоју односног језика, трећи отварају про-

---

59 Mikhalchenko V.: Language Policy in the Russian Federation, *World Congress on Language Policies*, Barcelona 2002, p. 2, <http://www.linguapax.org/congres/taller/taller3/Mikhalchenko.html>, pp. 2–3.

60 Устав Шведске само у чл. 2/4 јамчи право језичких мањина на очување и развој сопственог културног и друштвеног живота.

61 Сам Устав нема одредби о језичким правима мањина, али су та питања уређена Повељом о основним правима и слободама (1992), где се, поред осталог (чл. 25/2., 6“), помиње и право припадника мањина на коришћење матерњег језика у службеним контактима (мада није ближе прецизирано на шта се тачно мисли).

62 Члан 68/2 Устава прецизира да Република Мађарска обезбеђује заштиту националних и етничких мањина и осигурава, поред осталог, употребу њихових матерњих језика, образовање на матерњим језицима и коришћење имена на њиховим матерњим језицима.

63 Устав Италије само (чл. 3/1) садржи забрану дискриминације, поред осталог, према језику (чл. 3/1) и прецизира да се заштита језичких мањина остварује путем посебних прописа (чл. 6).

стор за службену употребу и неких других језика, у првом реду језика етничких мањина, итд. Овде ће бити поменуто свега неколико примера.

Устави једног броја држава задовољавају се тиме да прецизирају који су званични (државни) језици у тим земљама. Тако *Устав Румуније* (1991) у члану 13 утврђује да је званични језик у тој земљи румунски; *Устав Албаније* (1998) у чл. 14/1 исти статус даје албанском; *Устав Финске* (1999) прецизира у чл. 17/1 да су национални језици Финске фински и шведски; *Устав Португала* (2001) у чл. 11/3 за званичан језик проглашава португалски; итд.

Устави неких других земаља познају нешто развијенија решења утолико што садрже одредбе којима се, упоредо са утврђивањем државног (националног, званичног) језика, истиче да се тиме не нарушавају права која су зајамчена националним мањинама.

Тако *Устав Аустрије* (1929, изм. 1983) у чл. 8/1 утврђује да је без прејудуцирања права предвиђених савезним законом за језичке мањине, немачки званични језик Републике. *Устав Словеније* (1991, изм. 2000) у чл. 11 утврђује да је званични језик у Словенији словеначки, али одмах додаје да је у општинама у којима живе италијанска и мађарска народна заједница, званични језик и италијански, односно мађарски. *Устав Пољске* (1997) у чл. 27 проглашава за званични језик пољски, с тим што појашњава да се тиме не нарушавају права националних мањина која проистичу из ратификованих међународних споразума.

Устави једног броја држава помињу само коришћење мањинских језика, али не и могућност њихове службене употребе. Тако *Устав Молдове* (1994) у чл. 13 утврђује: „Национални језик Републике Молдове је молдавски, а писмо је латиница,“ а затим у следећем ставу прецизира да Молдова признаје и штити право на очување, развој и употребу руског језика и других језика који се говоре на националној територији земље. Службена употреба ових језика се, међутим, не помиње. Слично томе, *Устав Украјине* (1996) у чл. 10/1 проглашава украјински за државни језик Украјине, али већ у чл. 10/3 прецизира да су у Украјини зајамчени слободан развој и заштита руског и других језика националних мањина.

Поједини устави утврђују званичне језике на нивоу читаве земље, али истовремено отварају простор за то да у федералним односно аутономним јединицама званичан статус имају и неки други језици. Тако *Устав Шпаније* (1978) у чл. 3/1 проглашава кастиљански за званични језик државе и утврђује да сви Шпанци имају дужност да га знају и користе. Међутим, другом одредбом истог члана констатовано је да други језици Шпаније такође могу бити званични у односу на аутономне заједнице, у складу са њиховим статутима.

Један број устава утврђује званичан (државни) језик земље и истовремено дозвољава употребу (није јасно да ли увек и службену употребу) неког другог језика као средства међусобне комуникације. Таква ситуација је нарочито карактеристична за неке од бивших република некадашњег Совјетског Савеза. Тако *Устави Беларуса* (1994) у чл. 17 утврђује да је званични језик те државе беларуски и одмах затим додаје да Република Беларус штити право слободне употребе руског језика као језика међуетничке комуникације.

Неки устави садрже сасвим специфична решења. Тако *Устав Ирске* (1923, са каснијим изменама) у чл. 8/1 проглашава ирски језик као национални језик за први службени језик земље, да би већ у чл. 8/2 прецизирао да је енглески језик признат као други званични језик.

Најзад, устави сасвим изуетно садрже исцрпне одредбе не само о званичном језику земље, већ и о службеној употреби других језика. Таква решења обично су резултат сложених политичких и других прилика у којима су односне одредбе формулисане. Дobar пример је *Устав Македоније* (1991, изм. 2001) који у чл. 7 утврђује да је македонски језик са ћириличним писмом званичан језик у читавој Републици Македонији и у међународним односима Републике Македоније.

Међутим, прецизирано је (чл. 8/2) да је званични језик, који се пише својим писмом, и сваки други језик којим говори најмање 20 % становништва. Уз то, утврђено је (чл. 8/3) да се сви званични лични документи грађана који говоре службеним језиком који није македонски, издају и на том језику, поред македонског, у складу са законом. Осталим одредбама члана 8 прописано је:

– Свако ко живи у јединици локалне самоуправе у којој најмање 20% становника говори службеним језиком који није македонски може да користи тај званични језик у комуникацији са подручном канцеларијом централне власти одговорном за ту општину; канцеларија одговара и на том језику поред македонског. Свако може да користи ма који званични језик у комуникацији са главном канцеларијом централне власти, која је дужна да одговори и на том језику поред македонског.

– У органима Републике Македоније може се, поред македонског, користити сваки други званични језик, у складу са законом.

– У јединицама локалне самоуправе у којима најмање 20 % становништва говори одређеним језиком, тај језик и његово писмо користе се као званични језик, поред македонског језика и ћириличног писма. Што се тиче језика којима говори мање од 20 %

становника јединице локалне самоуправе, локалне власти одлучују о њиховој употреби у јавним органима.

2) *Парцијално регулисање службене употребе језика (разним пројисима, али без посебног закона о томе)*. Практично у свим државама, разна питања која се тичу службене употребе језика регулисана су читавим низом прописа, који уређују ову материју у вези са конкретним односима и животним ситуацијама.

У земљама у којима постоје и закони који су посвећени овој проблематици (нпр. закон о језику, закон о службеној употреби језика, и сл.), ради се, условно речено, о допунским прописима који се крећу у оквиру принципа утврђених тим законима и само прецизирају одређена решења.

Међутим, у државама које немају посебне законе посвећене регулисању положаја језика, односно регулисању на општи начин питања службене употребе језика, ови извори су, уз евентуална уставна решења, од првенственог значаја.

Када је реч о томе у којим законима и другим прописима треба тражити релевантне одредбе које се односе на службену употребу језика, одговор на то, разуме се, зависи од специфичних прилика и услова државе у питању. Ипак, у већини случајева одговарајуће одредбе се проналазе у: статутима или законима о аутономији појединих подручја; законима о локалној самоуправи; законима о судовима; законима о судским поступцима (грађанском, кривичном и др.); законима о управном поступку; законима о јавним бележницима; законима о пасошима; законима о личним картама; законима о називима насељених места и улица; законима о образовању (закон о образовању, закон о основној школи, закон о средњој школи, о универзитету и др.); пословницима парламента, разним подзаконским актима и др.

Међу разним прописима који се не тичу искључиво језика, али по правилу садрже важне одредбе о службеној употреби језика, од посебног значаја су закони о положају мањина. Под претпоставком да је у датој земљи признат некакав вид службене употребе језика мањина, та питања обавезно налазе своје место у овим актима. Примери закона о правима мањина који садрже и одредбе о службеној употреби језика јесу нпр. одговарајући акти Аустрије,<sup>64</sup> Мађарске,<sup>65</sup> Југославије (Србије и Црне Горе),<sup>66</sup> Хрватске,<sup>67</sup> Босне и Херцеговине,<sup>68</sup> и др.

64 Савезни закон о правном положају народних група у Аустрији (1976, изм. 1999).

65 Закон бр. LXXVII о правима националних и етничких мањина (1993).

66 Закон о заштити права и слобода националних мањина (2002).

67 Уставни закон о правима националних мањина (2002).

68 Закон о заштити права припадника националних мањина (2003).

3) *Посебни закони о језику*. У једном, и рекло би се све већем броју држава постоје и посебни закони о језицима. Њихови називи и садржина често се међусобно разликују, тако да ови прописи уређују шири или ужи круг питања, имају за предмет регулисање првенствено државног језика или, напротив, првенствено мањинске језике, итд. Ипак, за све њих карактеристично је да садрже одговарајуће одредбе од непосредног значаја за проблем службене употребе језика.

Мада су могући и другачији прописи (и, у складу с тим, њихови називи), чини се да се пре свега може говорити о: 1) законима о језику, 2) законима о државном језику, 3) законима о неким конкретним језицима, 4) законима о службеној употреби мањинских језика и 5) законима о службеној употреби језика. Разуме се, постоје и разне друге могућности, што зависи од конкретних прилика и воље законодавца.

Иако су сва уопштавања увек незахвална, јер често у исти кош сврставају одређене, по много чему особене појаве, чини се да је могуће дати неколико општих запажања.

(А) *Закони о језику*. Закони о језику обично регулишу службену употребу језика (једног или више), али и читав низ других питања која се тичу језика и језичких права (језик образовања, јавног информисања, забрана дискриминације према језику, мере за стандардизацију језика и др.).

У ред закона ове врсте спадају нпр. Закон о функционисању језика на територији Молдавске ССР (1989), Закон Републике Казахстан о језицима Републике Казахстан (1997), Закон Туркменске ССР о језику (1990),<sup>69</sup> Закон о језицима Белоруске ССР (1990), Закон о језицима у Украјинској ССР (1989, изм. 1995), и др.

(Б) *Закони о државном (званичном) језику*. Већ по логици ствари, закон о државном (званичном) језику утврђује који језик (језици) има(ју) такав статус. Према томе, он се бави уским кругом језика (једним језиком или само неколицином њих), али, с друге стране, најчешће у вези са врло широким кругом питања. Обично се осим регулисања обавезне службене употребе државног (званичног) језика, ту јављају и норме о његовој заштити, неговању, развоју, и сл.

Примере закона о државном (званичном) језику представљају: индијски Закон о званичним језицима (1963, изм. 1967),<sup>70</sup> Закон Киргиске ССР о државном језику Киргиске ССР (1989), Закон

---

69 Више о томе: Language Policies in Central Asia, <http://www.osi.hu/fmp/laws/>, 15 pp.

70 The Official Languages Act, <http://www.languageinindia.com/april2002/officiallanguagesact.html>.

Републике Узбекистан о државном језику у Републици Узбекистан (1995),<sup>71</sup> Закон Молдавске ССР о статусу државног језика Молдавске ССР (1989), канадски Закон о званичним језицима (2002),<sup>72</sup> ирски Закон о званичним језицима (2003),<sup>73</sup> и др.

(В) *Закони о неком конкретном језику.* Закон о неком конкретном језику, зависно од тога какав се статус придаје том језику, суштински се своди или на закон о државном језику или на закон о неком заштићеном (мањинском) језику. На тај начин, иза овог назива могу се крити врло различити акти, од оних који као једини језик у службеној употреби утврђују односни језик (нпр. француски у Француској), до оних који обезбеђују мање или више широку службену употребу неког мањинског језика.

Примери закона ове врсте су већ помињани француски Закон о употреби француског језика (1994), Закон о употреби македонског језика (1998), Закон о пољском језику (1999), и др.

(Г) *Закони о (службеној) употреби мањинских језика.* Закон о употреби мањинских језика требало би да уређује широк круг питања у вези са слободном употребом језика мањина. То обично, али не и обавезно, подразумева и службену употребу ових језика, али најчешће обухвата таква подручја као што су образовање, информисање, неговање културе, и др.

Пример прописа који на општи начин уређује употребу језика мањина (и у том склопу начине и услове службене употребе тих језика) јесте италијански Закон о заштити историјских језичких мањина (1999).

Знатно је мање закона који су у целости посвећени регулисању службене употребе језика мањина. Дobar пример представља хрватски Закон о употреби језика и писма националних мањина у Републици Хрватској (2000).

Поједини закони уређују само питање службене употребе неког одређеног мањинског језика. Примери за то су шведски Закон о праву коришћења сами језика у односима са јавном администрацијом (2000) и Закон о праву коришћења финског и меанкиели језика у односима са јавном администрацијом (2000);<sup>74</sup> фински Закон о употреби језика Самија (2004), итд.

71 Више о законима Киргистана и Узбекистана: Language Policies in Central Asia, *op. cit.*, pp. 5–9, 11–15.

72 Official Languages Act, <http://www.gnb.ca/acts/acts/o-00-5.htm>.

73 Official Languages Act, <http://www.usenglish.org/foundation/res.../viewLegislation.asp?CID=52&LID=17>.

74 Law on the right to use Saami in the relations with public administration; Law on the right to use Finnish and Meänkieli languages in relations with public administration. Оба текста на: <http://www.usenglish.org/foundation/res.../viewLegislation.asp?CID=29&LID=10>.



(Д) *Закони о службеној употреби језика.* Закон о службеној употреби језика је назив који би требало јасно да укаже да се односни акт бави управо тим проблемом. Примери за то су канадски, ирски и др. закони о службеној употреби језика.

Међутим, у земљама у којима се питање службене употребе језика поставља искључиво у вези са постојањем разних етничких мањина, тако да се службена употреба језика већинског становништва подразумева, а и иначе је утврђена одговарајућим прописима (обично већ самим уставом), има и те како смисла ограничити предмет одговарајућег закона, а тиме и његов назив, на проблем службене употребе мањинских језика.

(Ђ) *Постојање више релевантних закона.* Није редак случај да у истој држави, и то на нивоу читаве земље, постоји више језика који се односе на ово питање (закон о државном језику, закони о посебним језицима, и др.).

Добар пример је Молдова која има и посебан закон о статусу државног језика и закон о функционисању језика (оба из 1989. године).

Исто тако, у Италији се норме о службеној употреби језика траже у статутима аутономних покрајина, Закону о заштити историјских језичких мањина (1999), Закону о заштити словеначке језичке мањине (2001) и другим прописима.

Таква пракса постоји и у низу других држава, као нпр. Хрватској у којој, поред осталог, постоје Уставни закон о правима националних мањина (2002) и Закон о употреби језика и писма националних мањина у Републици Хрватској (2000).

\* \* \*

Према изложеном, упоредноправна пракса је изузетно богата. Пре свега, могло би се рећи да колико има држава, толико је и разних решења.

Међутим, и у оквиру појединих држава, посебно федералних, мултиетничких или са значајним уделом етничких и других мањина, постоји више различитих приступа било с обзиром на ниво на ком се питање поставља (савезно законодавство, законодавство република чланица и сл.), било с обзиром на круг лица о којима се ради.

Томе треба додати да су и прилике у свакој конкретној држави, а тиме и одговарајућа правна регулатива подложни сталним променама, те да оно што је важило јуче не мора да важи данас.

Све то указује да се проучавању овог проблема, посебно анализирању са становишта упоредног права, мора прилазити са нарочитим опрезом.

С тим у вези, поставља се и питање начина регулисања службене употребе језика у Србији. Реч је о комплексном проблему, који ће овде бити дотакнут само узгред, пошто смо се њиме већ бавили на другом месту.<sup>75</sup>

У најкраћим цртама, мада су питање положаја етничких (националних) мањина и проблем службене употребе мањинских језика регулисани у државној заједници Србије и Црне Горе низом правних докумената,<sup>76</sup> и то на прилично квалитетан, мада не и идеалан начин,<sup>77</sup> посебан значај имају одговарајући прописи република чланица. Међу њима је нарочито занимљив *Закон Републике Србије о службеној употреби језика и писма* (1991).

Донет пре 13 година, овај закон који се, како му и име каже, непосредно односи на службену употребу језика, још увек је на снази. Објективно посматрано, он заслужује низ похвала, како већ због чињенице да је међу првима у свету зајамчио службену употребу језика мањина, тако и због конкретних решења, која су највећим делом прилично квалитетна, па чак по много чему превазилазе и оно што се у том погледу може наћи у законодавствима већине других држава, укључујући и такозване западноевропске демократије. И поред тога, нема сумње да постоје и одређене озбиљне слабости. Неке од њих су постојале у време доношења овог прописа (*ab initio*), друге су настале као последица промењених околности (нове реалности у којој би овај пропис требало да се примењује), а треће се тичу праксе.<sup>78</sup>

У сваком случају, много тога указује да је време да се службена употреба језика, бар када је реч о Србији, уреди на нов начин. При томе би питање службене употребе језика требало да нађе своје место у: 1) Уставу Републике Србије, 2) посебном (уставном) закону о правима мањина, 3) закону о српском језику, 4) закону о службеној употреби језика мањина, 5) другим прописима.

Конкретно, српски језик би ваљало *устваром* прогласити за државни, односно званични језик Републике. Истовремено би, међу-

<sup>75</sup> Кривокапић, Б.: „Прилог иницијативи за доношење новог законодавства Републике Србије о службеној употреби језика“, *Правни информатор* 2/2005, у штампи.

<sup>76</sup> Поред осталог, Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама из 2003. г. (посебно чл. 52 и чл. 57), Законом о заштити права и слобода националних мањина из 2002. г. (посебно чл. 9–11) и др.

<sup>77</sup> Krivokapić, B.: Serbia and Montenegro: The New Legal Framework for the Protection of Ethnic Minorities, *Revue québécoise de droit international* (Montreal, Canada), vol. 16.1, 1/2003, pp. 61–100.

<sup>78</sup> Видети Кривокапић, Б.: „Прилог иницијативи за доношење...“, *op. cit.*

тим, било добро да се у оквиру уставних одредби на прецизнији и потпунији начин зајамчи службена употреба језика националних мањина.

У Републици Србији не постоји *йосебан закон који би се на оишии (свеобухваиан) начин бавио заишииом еиичких или националних мањина*, тј. имао то питање као свој основни предмет регулесања. Такав пропис донет је 2002. године на савезном нивоу, чиме је попуњена значајна празнина.<sup>79</sup> То, међутим, не значи да сличан закон не треба да постоји и на нивоу Србије.<sup>80</sup> Напротив. У сваком случају, такав документ требало би да садржи одређене одредбе којима би се утврдили принципи у вези са службеном употребом језика мањина.

Уз то, имајући у виду наше прилике и потребе, ваљало би размислити о доношењу два посебна прописа – закона о српском језику (закон о државном језику) и закона о службеној употреби језика и писма националних мањина.

Наиме, много тога указује да би, угледајући се на праксу многих држава, али и водећи рачуна о сопственим потребама, било корисно донети *йосебан закон о српском језику или евенуално закон о државном језику*. Независно од приступа, а тиме и назива који би био одабран, овај пропис би свакако требало да утврди да је у Републици Србији државни (званични) језик српски језик и ћирилично писмо.<sup>81</sup> Истовремено би на општи, али недвосмислен начин било прецизирано да је у свим службеним односима обавезна употреба српског језика, осим ако другачије није утврђено другим законом, а посебном одредбом би се прецизирало да се питање службене употребе језика и писма националних мањина уређује законом о службеној употреби језика и писма националних мањина. Најзад, у овај закон би се у виду посебних одредби (изузетака) могла укључити решења о службеној употреби страних језика. Реч је о свим страним језицима, дакле онима који нису српски, а који могу, али не морају, бити истовремено језици националних мањина

---

79 Мада има и одређене слабости, овај савезни закон је у суштини изнад онога што је мањинама обезбеђено у већини других држава У вези са службеном употребом језика мањина, од посебног интереса су чл. 9–11. Више о томе: Кривокапић, В.: „Serbia and Montenegro: The New Legal Framework...“, *op. cit.*

80 Нешто више у прилог доношењу посебног (уставног) закона Републике Србије о заштити мањина и другим са тим повезаним питањима, видети у: Кривокапић, В.: „Поводом теза за Закон о слободама и правима мањинских заједница и њихових припадника“, у: *Тезе за Уставни закон Републике Србије о слободама и правима мањинских заједница и њихових припадника*, Београд 2002, стр. 15–24.

81 Зависно од политичког става који превлада (након консултовања мишљења лингвиста, историчара и других стручњака; широких расправа и сл.), равноправан статус могао би се дати и латиници (позната је тврдња да је и она српско писмо). Ако се латиници не призна такав статус, ваљало би је, по свему судећи, третирати (у смислу службене употребе) као и остала писма, изузев српске ћирилице. Но, то су питања која би најбоље било уредити већ на уставном нивоу.

које живе у Србији (нпр. енглески, француски, шпански и други „светски“ језици, тј. језици међународне комуникације).<sup>82</sup>

Други посебан пропис био би закон о службеној уједињеној употреби језика и писама националних мањина, који би требало да уређује оно што му и име каже – услове, модалитете, видове и др. службене употребе језика и писама националних мањина.<sup>83</sup> На тај начин, предмет закона било би управо оно што представља суштину проблема, бар у пракси Србије. Конкретна решења закона би, разуме се, морала да буду резултат усаглашавања ставова политичких странака на власти, односно представника већине и захтева мањинских заједница и њихових организација, али не би смела да иду испод већ достигнутог нивоа.

Међутим, чак и када се питање службене употребе језика уреди посебним законом (или, у изложеном предлогу, законима), све указује да је немогуће избећи да одређени аспекти тог проблема буду регулисани и неким другим прописима. То је и разумљиво, посебно када се има у виду да је реч о сложеним односима, те да ниједан закон, ма како добар био, не може да обухвати на прави начин све ситуације. Стога се и у упоредном праву, исто као и у праву Србије и Црне Горе, одређене одредбе из ове материје налазе у другим законима и подзаконским актима. Добар пример су нпр. закони о образовању, информисању, путним исправама, објављивању прописа, пословници парламента и др.

С тим у вези, чини се оправданим да се размисли о начинима којима би се обезбедило да се другим прописима само разрађују, али не крње решења утврђена основним законом (законом о службеној употреби језика). У противном, у принципу би неки други закони могли да наруше решења утврђена основним законом, посебно сходно начелу *lex posterior derogat priori*.

82 Употреба ових („страних“) језика требало би да буде предвиђена у вези са разним одговарајућим питањима, као што је употреба страних језика: у званичним односима (усменој комуникацији, преписци и сл.) са иностранством (са страним државама, међународним организацијама и сл.), где је често неизбежно коришћење енглеског или неког другог језика међународне комуникације; у текстовима међународних уговора; у печатима, заглављима и др. државних органа, органа аутономних покрајина, органа локалне самоуправе, установа, организација и др.; на пасошима и другим путним исправама; у личним картама, саобраћајним дозволама и другим личним исправама; на саобраћајним знацима, путоказима, називима места и другим географским називима; у фирмама предузећа, установа и других правних лица; на роби која је намењена извозу (посебно на лековима, отровима и сл.); и др.

83 Прецизнији термин је „етничка мањина“, међутим, овде је одабран израз „национална мањина“, пошто се за њега определило савезно законодавство СР Југославије односно законодавство државне заједнице Србија и Црна Гора. Више о томе: Кривокапић, Б: „Појам, врсте и назив мањина“, *Права човека*, 5–6/2003, стр. 19–41.

Према изложеном, када се донесе одлука да се прионе на сређивање стања у овој области (а то ће морати да се учини пре или касније), законодавца чека озбиљан и мукотрпан посао. Но, прво је потребно постићи сагласност заинтересованих фактора око неколико претходних питања – какве интервенције се желе, да ли треба чекати усвајање новог устава, па тек онда приступити реформи у овој материји (што се чини као добра идеја), да ли је довољно само изменити постојећи закон или је боље заменити га новим прописом истог или сличног профила, или је боље уместо свега тога радије приступити читавом проблему на другачији начин (нпр. као што је овде предложено) итд. Оно што је сигурно, то је да треба водити рачуна о сопственим специфичностима и потребама, али и о туђим искуствима.

Boris Krivokapić

## ON SOME PROBLEMS OF OFFICIAL USE OF LANGUAGE IN INTERNAL DOMESTIC ORDERS OF THE STATES

### *Summary*

This paper treats a very interesting, important and sensitive issue – official use of language in internal domestic order of the states. Namely, one surely expects majority language to be in use, and this use is usually guaranteed through legislation. This reduces the issue of free use of languages to the issue of whether other languages may also be used. Although those can exceptionally be some other languages as well (e.g. foreign languages which are not at the same time mother tongues of any of the minorities in the said state) this usually amounts to languages of various ethnic, linguistic and other minorities.

Within the introductory part author treats some preliminary issues, and especially examines the notion of state language or 'protected languages', points to the most important aspects of the free use of language and, in particular, to the problem of determining official use of language.

The second part of the work deals with various approaches to this problem. After a short overview of international law, the author states current solutions that have appeared in state practice. Having in mind the essence of the proposed solutions, the author notes that the solutions may conditionally be listed as: 1) those that accept official use of only one language; 2) those that tolerate, but not guarantee certain modalities of official use of other languages; 3) those that determine general official use of one language (state, official, etc.) but envisage certain modalities of use of other (protected,

minority, etc.) languages; 4) those that, under certain conditions, allow for official use of two or more languages on whole territory of the state.

*Further, author analyzes different methods of legal regulation of these problems: constitution, various regulations but without special law on the subject matter, special law on language, on state (official) language, laws on a particular language, laws on (official) use of minority languages, laws on official use of languages, etc.*

In his final remarks, author observes that there is a thriving comparative practice, and one could almost conclude that there every state has its own approach. However, even within particular states, especially federal, multnietnic or those that contain a sizable portion of ethnic or other minorities, several solutions co-exist at the same time. One should add that conditions within each state, including its regulation, are subject to constant change. All this points out that one should study this this problem very carefully, especially when one intends to analyze it from the standpoint of comparative law.

Finally, in a very brief conclusion, author offers his vision of possible legislative solutions which might be implemented in the Republic of Serbia on this subject matter. He points out that the constitutional reform should take this problem into account, and pleads for enactment of constitutional law on minority rights which would cover this subject matter at least partially, and is especially in favor of promulgating special laws on languages. He estimates that a law on Serbian language should be enacted (that is, a law on official state language) and, paralell to that, a paralell law on official use of minority languages should also be passed.

Keywords: *Language – Official use of language – Internal legal orders – Comparative Law.*