

DOI: 10.7251/GFP1404095DJ

UDC: 342.742/725(497.11)

Originalni naučni rad

Datum prijema rada:
14. jun 2014.Datum prihvatanja
rada:
24. jun 2014.

Dileme pravnog regulisanja upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina

– Primer Republike Srbije –

Sažetak: U radu autor analizira otvorena pitanja pravnog regulisanja upotrebe manjinskih jezika i pisama na primeru Republike Srbije. Reč je o pitanjima ispoljavanja jezičkog identiteta kroz pojedine pojavne oblike ostvarivanja prava na upotrebu manjinskih jezika i pisama, naročito u slučaju ličnog imena i prezimena, postojanja i naziva jezika, pitanja obima i karaktera numeričkog kriterijuma za ostvarivanje službene i javne upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina, kao i korišćenja manjinskih jezika i pisama u slučaju topografskih naziva, naročito naziva naseljenih mesta.

Ključne reči: manjinski jezici, službena i javna upotreba, lična imena, jezički identitet, topografske oznake

**Dr Vladimir
Đurić**
vanredni profesor,
Fakultet pravnih
nauka, Panevropski
univerzitet
„Apeiron“

USTAV I ETNOKULTURNI FENOMENI

Pravni poredak svake države neminovno izražava i „susreće“ se sa nacionalnim, jezičkim i verskim identitetom stanovništva u javnoj sferi. Dovoljno je istaći pitanje službenog jezika koji se u državi koristi i na kojem se zakoni donose i objavljuju, i već je sasvim jasno koliko je identitet stanovništva u državi značajan i koliko suštinski može da opredeli određena javnopravna obležja države. Takođe, istorija i karakter velikog broja pravnih institucija prožeti su uticajem nacionalne tradicije i vrednosti, kao i religije, ili predstavljaju pokušaj istiskivanja njihovog uticaja na državu i iz pravnog poretka. Od pitanja suvereniteta, do savremenih tema ljudskih prava, diskriminacije i koegzistencije i očuvanja različitosti u nadnacionalnim integracijama, ili multikulturalnim društvima, nacionalno, jezičko i versko nasleđe i pripadnost stanovništva, sa jedne, i pravni poredak, sa druge strane, iznova se prepliću i međusobno određuju. I to na različitim nivoima i u različitim aspektima – kako u pogledu ostvarivanja individualne dimenzije ljudskih sloboda, tako i u smislu

postojanja različitih društvenih identiteta i prava i pravnog položaja nacionalnih, jezičkih i verskih kolektiviteta, odnosno institucija, organizacija, crkava, verskih zajednica i udruženja, kao izraza kolektivne dimenzije pojedinih prava i sloboda; od opšteg modela odnosa, do pojedinosti tog odnosa u različitim „tačkama vezivanja“ (multi)kulturnih fenomena i javnog poretka, poput njihovog uticaja na državno uređenje, službeni jezik i pismo, državne praznike, politički sistem, prava i slobode, obrazovni sistem, promociju i zaštitu nacionalnog, jezičkog i religioznog nasleđa, itd. Većina navedenog regulisano je normama koje u okviru unutrašnjeg državnog prava pripadaju grani ustavnog prava, ali i normama međunarodnog prava i autonomnog prava identiteta. Njihovo proučavanje predmet je interesovanja pravne nauke, naročito nauke ustavnog prava.

U modernoj ustavnoj državi zasnovanoj na vladavini prava i narodnoj suverenosti, odnosno demokratskom ishodištu i vršenju vlasti, nema jedinstvenog modela odnosa pravnog poretka prema etnokulturnim fenomenima i pristupa u njihovom regulisanju. Razmimoilaženja su uočljiva ne samo u pogledu niza pitanja koja su od značaja za zaštitu nacionalne i jezičke pripadnosti i veroispovesti stanovništva – od ustavnopravnog uređenja slobode nacionalnog izjašnjavanja, preko određenja legitimacijskih temelja i nosioca suverenosti, do ustavnog utvrđivanja mere uticaja višenacionalnosti, višejezičnosti i multikonfesionalnosti na državno uređenje, službenu upotrebu jezika i pisma, simbole, praznike i ostala obeležja državnosti, već i pogledu priznanja, modela zaštite i određenja nacionalnih, jezičkih i verskih manjina i karaktera manjinskih prava. Razlike koje u pojedinim ustavnopravnim sistemima postoje posledica su različitog pristupa osnovnim načelima na kojima počiva moderna demokratska država – načelu čovekovih individualnih prava i načelu većine, koja uzima svakog čoveka nezavisno od njegove nacionalne, jezičke i verske pripadnosti, ili porekla, kao jednakopravnog građanina, tako da se multikulturalizam može sagledati kao društveno bogatstvo, ali i moguća prepreka i ograničenje demokratiji, dok se princip većine, kao ugaoni kamen demokratske teorije i ustanova, ne može jednostavno primeniti u višenacionalnim zemljama, a da ne izazove napetosti i vrlo lako, ozbiljne konflikte.¹

U osnovi moguće je razlikovati dve vrste modela odnosa ustava prema etnokulturnim fenomenima, odnosno dve ravni posmatranja – modele različitih ustavno-političkih orijentacija regulisanja međunacionalnih odnosa i modele ustavnopravnog (ne)priznavanja većinske nacije i nacionalnih manjina. Prema modelu regulisanja međunacionalnih odnosa i njihovom uticaju na državno uređenje moguće je uočiti četiri osnovne mega ustavnopolitičke orijentacije: mažoritarnu nacionalnu državu, pluralističko-vetirajuću, ili konsocijacionu modele, konsocijaciono-participacione modele i modele regionalne države.² U okviru takvih podela mogu se svrstati i razlike koje se uočavaju u savremenim radovima koji su posvećeni analizi pojedinih ustavnopravnih aspekata etnokulturnih fenomena između nacionalno

¹ V.Stanovčić, Vladavina prava i suživot etničkih grupa, Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji, Beograd, 1996, str. 53 i 55

² V.Vasović, Država, demokratija i etnonacionalne manjine, Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji, Beograd, 1996, str.43

pluralnih država (plurinacionalnih država) pod kojima se podrazumevaju države u kojima su „subdržavna nacionalna društva“ održala svoju individualnost i prema državi se ne pozicioniraju kao klasične interne manjine, već kao politički organizovani oblici uporedivi sa državom (poput Kvebeka, Katalonije ili Škotske), sa jedne, i multikulturnih država, sa druge strane.³ U drugoj ravni posmatranja, u kontekstu ustavnog (ne)priznavanja većinske nacije i nacionalnih manjina moguće je izdvojiti tri grupe država – države koje zastupaju ustavni princip jedinstvene nacije u smislu demosa i koje, sledstveno tome, ne poznaju kategoriju većinske nacije i nacionalnih manjina, niti u pravnom poretku predviđaju ikakve mere zaštite pojedinih elemenata identiteta, države koje u konstitutivnim aktima svoje etničke zajednice ne dele na većinske i manjinske, pa time nemaju ustavnu kategoriju nacionalnih manjina, ali identitet pripadnika različitih zajednica štite posredstvom mehanizama zaštite jezika kojima se njihovi pripadnici služe i države koje svojim ustavima priznaju postojanje većinskog naroda i kategoriju nacionalne, a ponekad i drugih, manjina, bez obzira na to kako se ona/one zvanično naziva/ju (nacionalna manjina, etnička ili nacionalna zajednica, narodnost, narodnosna grupa, itd).⁴

USTAV I JEZIK

Ustav je pravni akt sa formalnim i materijalnim karakteristikama koje ga razlikuju od drugih pravnih akata. Međutim, kao i svaki pravni akt, ustav predstavlja jezički, pisani izraz pravnih normi koje sadrži. U tom smislu, sam ustav predstavlja svojevrsno izražavanje *državnog* jezičkog identiteta, zapravo primarni je izraz službene upotrebe jezika i pisma na kojem je donesen, bez obzira da li su u tekstu ustava opredeljeni pojam službene upotrebe i jezik/jezici koji su u takvoj upotrebi. U uporednom ustavnom pravu evropskih država moguće je uočiti različitu ustavnu kategorizaciju jezika – službeni jezik/ci, državni jezik/ci, nacionalni jezik, jezik Republike (npr. u Francuskoj). Uprkos činjenici da je u pitanju različito terminološko određenje, ipak se može stati na stanovište da se kategorije službenog, državnog i jezika republike mogu identifikovati, iako ni u jednom ustavu kategorija službenog (zvaničnog) nije definisana.⁵

U nizu odredbi Ustav Republike Srbije uređuje upotrebu jezika i pisma, kao i ispoljavanje jezičkog identiteta pojedinaca i grupa u javnoj sferi. Pažljivije sagledavanje vodi zaključku da ustavne odredbe o upotrebi jezika i pisma upućuju na tri vida upotrebe jezika i pisma – službenu, javnu i privatnu.

SLUŽBENA, JAVNA I PRIVATNA UPOTREBA JEZIKA

Budući da je Ustav akt organizacije vlasti, jasno je da se ustavom najpre reguliše *službena upotreba* jezika i pisma. Prema čl. 10. Ustava, u Republici Srbiji u službenoj upotrebi su srpski jezik i ćirilčko pismo, a st.2. istog člana predviđeno je da se službena upotreba *drugih jezika i pisama* uređuje zakonom, na osnovu

³ S.Tierney, *Constitutional Law and National Pluralism*, 2004,p.4,5

⁴ M.Mitić, *Nacionalne manjine, Prava pripadnika manjina i zaštita teritorijalnog integriteta država*, 1998.str.50,51

⁵ E. J. Ruiz Vieitez, *Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status through Comparative Law*, II Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages?, 2004,r.8

Ustava. Ustav ne određuje druge jezike i pisama, niti pojavne oblike službene upotrebe jezika i pisma, već prepušta zakonodavcu da, krećući se u granicama Ustava, uredi ta pitanja. Imajući u vidu izloženu odredbu, postavlja se pitanje da li je Ustav u vidu imao samo mogućnost upotrebe jezika i pisama kojima se služe domaći državljani, ili čak i jezika i pisama koji se ne koriste među državljanima Srbije?

U odredbama o pravima pripadnika nacionalnih manjina, Ustav u čl.79. propisuje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da *u sredinama gde čine značajnu populaciju*, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku, kao i da *u sredinama gde čine značajnu populaciju*, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku, čime stvara pravnu osnovu za *službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina i čime upućuje da se službena upotreba jezika i pisma, između ostalog, sastoji u vođenju postupka i upotrebi određenih topografskih naziva.*

Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisma (u daljem tekstu ZSUJP),⁶ članom 1. st.1. i 2. propisano je da je u Republici Srbiji u službenoj upotrebi srpski jezik i ćiriličko pismo, a latinično pismo na način utvrđen tim zakonom. Stavom 3. istog člana Zakona predviđeno je da su na područjima Republike na kojima žive pripadnici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi, istovremeno sa srpskim jezikom i jezici i pisma nacionalnih manjina, na način utvrđen tim zakonom. Zakon uređuje šta se sve smatra službenom upotrebom jezika i pisma. Prema članu 2. službenom upotrebom jezika i pisma, u smislu tog zakona, smatra se upotreba jezika i pisma u radu: državnih organa, organa autonomnih pokrajina, gradova i opština, ustanova, preduzeća i drugih organizacija kad vrše javna ovlašćenja, kao i upotreba jezika i pisma u radu javnih preduzeća i javnih službi, kao i u radu drugih organizacija kad vrše poslove utvrđene tim zakonom. Član 3. zakona navodi *exempli causa* pojavne oblike službene upotrebe jezika i pisma u koje spadaju: 1) usmeno i pismeno opštenje organa i organizacija međusobno, kao i sa strankama, odnosno građanima; 2) vođenje postupka za ostvarivanje i zaštitu prava, dužnosti i odgovornosti građana; 3) vođenje propisanih evidencija od strane opštinskih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja na teritoriji opštine; 4) izdavanju javnih isprava, kao i drugih isprava koje su od interesa za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava građana; 5) ostvarivanju prava, dužnosti i odgovornosti radnika iz rada ili po osnovu rada. Službenom upotrebom jezika i pisma smatra se i upotreba jezika i pisma pri ispisivanju naziva mesta i drugih geografskih naziva, naziva trgova i ulica, naziva organa, organizacija i firmi, objavljivanju javnih poziva, obaveštenja i upozorenja za javnost, kao i ispisivanje drugih javnih natpisa.

Ustav sadrži i odredbe koje uređuju pojedine vidove korišćenja jezika i pisma u javnoj sferi i u postupcima pred državnim organima koji, u pravom smislu te reči, i ne čine službenu upotrebu jezika i pisma. Upotreba jezika regulisana je i ustavnim odredbama o habeas corpus-u. Prema članu 27. stav 2. Ustava, lice koje je lišeno slobode od strane državnih organa, odmah se, *na jeziku koji razume*, obaveštava o

⁶ „Službeni glasnik RS“ br.45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 i 30/2010

razlozima lišenja slobode, o optužbi koja mu se stavlja na teret kao i o svojim pravima, dok prema članu 33. stav 1. Ustava, svako ko je okrivljen za krivično delo ima pravo da u najkraćem roku, u skladu sa zakonom, posebno i *na jeziku koji razume*, bude obavешten o prirodi i razlozima dela za koja se tereti, kao i o dokazima prikupljenim protiv njega. Izložene odredbe Ustava ne jamče zaštitu i upotrebu *sopstvenog jezika*, već pravo svakoga, dakle i stranih državljana, da se na *jeziku koji razumeju* obaveste o razlozima lišenja slobode i ostalim relevantnim podacima u postupku i ne odnose se samo na upotrebu jezike i pisma nacionalnih manjina.

U čl. 10. st.1. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina predviđa obavezu ugovornih strana da priznaju pravo na *privatno i javno* korišćenje manjinskog jezika, a u Objasnjenju uz tu odredbu Konvencije jasno se ističe da se pojam javno odnosi na korišćenje jezika na javnom mestu, napolju, ili u prisustvu drugih ljudi, ali se ne tiče odnosa sa javnim vlastima, što je predmet st.2. tog člana.⁷ Ustav poznaje i oblike korišćenja jezika i pisma koji predstavljaju zapravo ispoljavanje *jezičkog identiteta* pojedinaca i grupa u javnoj sferi. U tom smislu, treba istaći da Ustav u članu 199. stav 1. propisuje da svako ima pravo da koristi *svoj jezik* u postupku pred sudom i drugim državnim organom ili organizacijom koja vrši javna ovlašćenja kada se rešava o njegovom pravu ili obavezi, dok se u stavu 2. predviđa da neznanje jezika na kome se postupak vodi ne sme da bude smetnja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava. Poseban vid javne upotrebe jezika i pisma, to jest upotrebe jezika i pisma u javnoj sferi, vezuje se za slobodu mišljenja i izražavanja. Članom 46. st.1. Ustava zajamčena je sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se *govorom, pisanjem, slikom*, ili na drugi način traže, primaju i šire obavешtenja i ideje. Govor i pisanje kao sredstva u ostvarivanju slobode izražavanja upućuju na upotrebu jezika i pisma u javnoj sferi, što omogućava upotrebu bilo kog jezika i pisma, a svakako i maternjeg jezika svakog lica koje ostvaruje tu slobodu. U vezi sa slobodom misli i izražavanja i upotrebom jezika u javnoj sferi su i ustavne odredbe o pravu pripadnika nacionalnih manjina, sadržane u članu

79. ustava, prema kojima oni imaju pravo na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obavешtavanje *na svom jeziku*, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obavешtenja i ideja i pravo na školovanje na *svom jeziku* u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina, u skladu sa zakonom. Izloženi pojavnici oblici upotrebe jezika i pisma u javnoj sferi bliže su uređeni nizom zakona kojima se uređuju pojedine oblasti društvenog života i rad državnih organa i javnih službi.

Ustav u pojedinim odredbama nedvosmisleno upućuje i na privatnu upotrebu jezika i pisma. Osim odredbe o slobodi misli i izražavanja koja se nesumnjivo odnosi i na privatnu upotrebu jezika i pisma (koje proističe i iz prava na privatni život koje je zajamčeno nizom međunarodnih ugovora), Ustav u članu 79. jamči pravo pripadnika nacionalnih manjina na korišćenje *svog jezika i pisma*, što se svakako odnosi i na privatnu upotrebu jezika i pisma.

Ustavne odredbe o upotrebi *sopstvenog jezika i pisma* upućuju na odgovarajući *jezički identitet lica*. Tačka u kojoj se prelamaju svi oblici upotrebe jezika i

⁷ Framework Convention for the Protection of National Minorities - Explanatory Report H(1995) 010

pisma i izražavanje jezičkog identiteta pojedinca predstavlja izbor, korišćenje i zvanično priznavanje ličnih imena i prezimena. To pitanje izaziva posebne dileme, naročito ukoliko je reč o izboru, korišćenju i upotrebi imena i prezimena na manjinskim jezicima i pismima. Budući da je određivanje ličnog imena i njegov upis u odgovarajuće evidencije, prvi susret pravnog poretka sa identitetom jednog lica, izbor, korišćenje i zvanično priznavanje imena i prezimena na manjinskim jezicima biće razmotreno u narednom odeljku koji je posvećen jezičkom identitetu.

JEZIČKI IDENTITET – MATERNJI JEZIK, NJEGOVO IZRAŽAVANJE I ZNAČAJ

Ime i prezime na jeziku i pismu nacionalne manjine

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope, prvi međunarodni multilateralni ugovor koji je u celini posvećen zaštiti manjinskih prava, u članu 11. st.1. propisuje obavezu ugovornica, a Republika Srbija je jedna od strana ugovornica, da priznaju pravo svakog pripadnika nacionalne manjine da koristi svoje ime i prezime na manjinskom jeziku *i pravo na njihovo zvanično priznavanje po modalitetima utvrđenim u njihovom pravnom sistemu*. U praksi primene Konvencije, kao i u relevantnim naučnim radovima posvećenim njenom tu- mačenju i ovoj problematici, ističe se da se u vezi sa izloženom odredbom, naroči- to onim njenim delom kojim je predviđeno pravo na zvanično priznavanje imena i prezimena na manjinskim jezicima, mogu javiti određena pitanja. Prvu grupu čine pitanja u vezi sa pravopisom, transkripcijom i teškoćama u vezi sa alfabetom. U državama u kojima su ne samo službeni jezik, već i pismo drugačiji od manjinskih jezika i pisama, postavlja se pitanje na koji način lično ime treba u službenim registrima i dokumentima da bude transkribovano iz jednog pisma u drugo. Pitanja u vezi sa pravopisom, transkripcijom i teškoćama u vezi sa alfabetom imaju, međutim, još jednu dimenziju. U savremenim uslovima nameće se dilema da li bi, upotrebom novih tehnologija, imena i prezimena pripadnika manjina bilo moguće zvanično upotrebljavati i priznavati na manjinskom jeziku, to jest ispisivati sa apsolutnom tačnošću? U relevantnim komentarima Konvencije i naučnim analizama prakse Savetodavnog komiteta koji prati ostvarivanje Konvencije, ističe se da bi se, iako doslovno čitanje člana 11. st.1. Konvencije ne vodi zaključku da je to strogi zahtev, argument u prilog takve mogućnosti mogao zastupati u slučaju da se zahtevaju manja prilagođavanja u alfabetu, što je u saglasnosti sa opštim pristupom Konvencije prema kome države treba da se pozitivno pridržavaju svojih obaveza dokle god je to praktično ostvarivo.⁸ Sa druge strane, takva mogućnost otvara pitanje u kojoj meri je, osim omogućavanja i upotrebe imena pripadnika manjina na manjinskim jezicima u različitim aktima koje vlasti priznaju, verzija imena na manjinskim jezicima poznata i istaknuta u službenoj upotrebi, dakle u zvaničnim dokumentima, i, saglasno tome, da li je moguća dualna upotreba različitih verzija imena i prezimena, kako na zvaničnom jeziku, tako i na jeziku i pismu pripadnika manjina, ili, pak, iz Konvencije sledi isključiva upotreba imena i prezimena na manjinskom jeziku?

⁸ F.de Varennes, Article 11, The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006.r. 334,335

Ustav Republike Srbije, u okviru grupe prava na očuvanje posebnosti, pripadnici- ma manjina jamči pravo da na svom jeziku koriste svoje ime i prezime. Korišćenje imena i prezimena na manjinskom jeziku i njihovo zvanično priznanje regulisano je u prav- nom poretku Republike Srbije Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (u daljem tekstu ZZPSNM)⁹, Zakonom o matičnim knjigama (ZMK)¹⁰ i Zakonom o ličnoj karti (ZLK)¹¹. ZZPSNM u članu 9. st.1. propisuje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na slobodan izbor i korišćenje ličnog imena i imena svoje dece, kao i na upisivanje ovih ličnih imena u sve javne isprave, službene evidencije i zbirke ličnih podataka prema jeziku i pravopisu nacionalne manjine, što, prema stavu 2. istog člana Zakona, ne isključuje paralelan upis i po srpskom pravopisu i pismu. Članom 17. st.1. ZMK propisano je da se lično ime deteta, suprugu i umrlog u odgovarajućim matič- nim knjigama upisuje na srpskom jeziku, ćirilčkim pismom, a da pripadnici nacio- nalnih manjina imaju pravo na upis ličnog imena prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine, što ne isključuje paralelan upis ličnog imena na srpskom jeziku, ćirilčkim pismom. Prema čl. 80. istog Zakona, na osnovu matičnih knjiga izdaju se izvodi i uverenja koja sadrže pojedine podatke upisane u matične knjige, ili pojedine činjenice o ličnom statusu građana koje proizilaze iz tih podataka. Budući da se prema čl. 81. st.1. ZMK izvodi i uverenja izdaju na osnovu podataka sadržanih u izvorniku matične knjige, jasno je da se u njima mogu naći i lična imena upisana prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine. Korišćenje i zvanično priznavanje imena i prezimena na manjinskom jeziku u pravnom poretku Republike Srbije obezbeđeno je i ZLK. Prema članu 9. st.2. tog Zakona, obrazac lične karte može da bude odštampan i na jeziku i pismu nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom, što predstavlja jedan vid službene upotrebe jezika i pisma (više o tome u daljem tekstu), ali se, prema st.3. istog člana Zakona, podaci o imenu i prezimenu upisuju u obrazac u izvornom obliku, ona- ko kako su upisani u izvodu iz matične knjige rođenih, a podaci o prezimenu i imenu pripadnika nacionalnih manjina paralelno se upisuju i po srpskom pravopisu i pismu. U izloženim odredbama zakona korišćenje imena i prezimena na jezicima i pismima nacionalnih manjina zajamčeno je isključivo *pripadnicima nacionalnih manjina*, što možda ne uzima u dovoljnoj meri u obzir mogućnost postojanja različitog nacionalnog i jezičkog identiteta istog lica.

Popis stanovništva

Osim do sada izloženih vidova izražavanja jezičkog identiteta i popis stanovništva predstavlja pravno uređenu situaciju u kojoj se izražava jezički identitet jednog lica. Zakonom o popisu stanovništva, domaćinstva i stanova (ZPSDS)¹² predviđeno je da se o licima koja su obuhvaćena popisom, između ostalog, prikupljaju i podaci o maternjem jeziku. Budući da je članom 27. ZPSDS predviđe- no da je lice koje je obuhvaćeno popisom dužno da dâ podatke koji se od njega traže popisom i da na sva pitanja u popisnim obrascima da tačne i potpune odgovore, kao i da je st.3. istog člana predviđeno da lice obuhvaćeno popisom nije dužno da se

⁹ „Sl. list SRJ”, br. 11/2002, „Sl. list SCG”, br. 1/2003 - Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS», br. 72/2009 - dr. zakon i 97/2013 - odluka US

¹⁰ „Sl. glasnik RS», br.20/2009

¹¹ „Sl. glasnik RS», br.62/2006

¹² „Sl. glasnik RS”, br. 104/2009 i 24/2011

izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti i veroispovesti, može se zaključiti da je svako lice obuhvaćeno popisom trebalo *da se izjasni o svom maternjem jeziku!* ZPSDS je stavom 4. istog člana propisao da je u popisnom obrascu, za pitanje o maternjem jeziku predviđen odgovor otvorenog tipa. To znači da je svako lice koje je bilo obuhvaćeno popisom bilo u mogućnosti da dâ bilo kakav odgovor, kao i da je popisivač bio u obavezi da upiše tačno onakav odgovor koji je lice dalo, što je regulisano Metodološkim uputstvom za sprovođenje popisa. Metodološkim uputstvom je predviđeno da popisivač ne sme da utiče, niti da vrši bilo kakav pritisak na lice koje daje odgovor. Za nemo ili gluwonemo lice, kao odgovor se upisuje jezik koji se govori u njegovoj kući.

Imajući u vidu da Ustav i mnogi zakoni u nizu odredbi upućuju na upotrebu *svog* jezika, odnosno *manjinskih jezika i pisama*, kao i da se na popisu stanovništva prikupljaju podaci o *maternjem jeziku i pismu*, prethodna pitanja od čijeg rešavanja zavisi uživanje i ostvarivanje prava na upotrebu, naročito službenu upotrebu, i zaštitu jezika, su šta se uopšte može smatrati jezikom, kako se utvrđuje postojanje i naziv pojedinih jezika i šta se može smatrati maternjim jezikom i jezikom i pismom nacionalnih manjina. Razume se da u toj analizi treba sagledati i da li su podaci sa popisa stanovništva relevantni za utvrđivanje postojanja određenih jezika.

POJAM I NAZIV JEZIKA, MATERNJI I MANJINSKI JEZIK

U Republici Srbiji ne postoji pravni propis koji određuje pojam jezika ili utvrđuje pravno relevantne distinktivne elemente za konstituisanje posebnog jezika. Saglasno tome, ne postoji ni neki poseban, pravno uređen postupak zvaničnog priznanja postojanja posebnih jezika u kojem bi nadležni organi proveravali postojanje takvih distinktivnih elemenata. U istoriji domaće ustavnosti bilo je primera da se zvanično priznanje jezika, ili određenje pojedinih jezika u pravnim aktima nije vršilo u skladu sa saznanjima nauke o jeziku, ili pozivanjem na njih, već isključivo na osnovu političkih merila.¹³

Budući da u pravnom poretku nema propisa koji utvrđuju pojam jezika i određuju distinktivne elemente pravno relevantne za postojanje posebnog jezika, postavlja se pitanje da li su za utvrđivanje postojanja posebnih jezika pravno relevantni rezultati popisa stanovništva, zapravo jezičko samoodređenje popisanih lica? Na popisu stanovništava prikupljaju se podaci o maternjem jeziku. Pojam „maternji jezik“ u nauci međutim nije jednoznačan. Pojedini autori ističu da se on može upotrebljavati u četiri različita značenja – 1. u smislu jezika koji je lice prvo naučilo, 2. u smislu jezika koji neko najbolje zna, 3. kao jezik koji lice najčešće koristi i 4. u smislu jezika sa kojim se neko identifikuje (interna identifikacija), ili sa kojim ga kao govornika identifikuju drugi (eksterna identifikacija).¹⁴ Pri

¹³ Primera radi, članom 3. Vidovdanskog ustava iz 1921. bilo je predviđeno da je službeni jezik Kraljevine srpsko-hrvatsko-slovenački. Slobodan Jovanović je stajao na stanovištu da, sa gledišta nauke o jeziku, takva odredba „nije bila vrlo ispravna, ali je s političkog gledišta bila ...zgodna.“
– videti S.Jovanović, Ustavno pravo Kraljevine SHS, Beograd 1995. str.91

¹⁴ T. Skutnabb-Kangas, Bilingualism or Not: The Education of Minorities, 1984, p. 18. navedeno prema M. Kontra, Some Reflections on the Nature of Language and its Regulation, International Journal on Minority

takvom razlikovanju, suštinsko pitanje, koje nije samo akademsko, već ima izuzetan stvarni značaj u praksi, je koje određenje treba da bude osnova za identifikaciju nosilaca određenih jezičkih prava. Sociolingvisti se u tom pogledu zalažu za pravo na samoidentifikaciju i lingvističko samoodređenje.¹⁵

Polazeći od Ustava Republike Srbije i metodoloških uputstava iz međuna-rodnih preporuka za popise oko 2010. za države ECE regiona u pogledu određivanja maternjeg jezika,¹⁶ Metodološkim uputstvom za sprovođenje popisa predviđeno je da se pod *maternjim jezikom* podrazumeva jezik kojim je lice progovorilo u najranijem de- tinjstvu, odnosno ako se u domaćinstvu govori više jezika, onaj jezik koji lice smatra maternjim. Budući da je pitanje o maternjem jeziku otvorenog tipa, jasno je da rezultati popisa stanovništva u pogledu maternjeg jezika verno odslikavaju *jezičko samoodređenje* stanovništva. Da li je to dovoljno za određivanje postojanja posebnih jezika?

Jezik je esencijalna komponenta ličnog identiteta, ali i sredstvo sporazume- vanja u zajednici. Tako shvaćen, on je prevashodno etnička kategorija i predstavlja, zapravo može da predstavlja, jedan od konstitutivnih elemenata u određenju nacije u etničkom smislu. Budući da je jezik prevashodno etnička kategorija, jasno je da regionalni govor, dijalekat, ili slične jezičke pojave ne mogu da budu osnov kon- stituisanja posebnih jezika. Dakle, određenje jezika i njegov naziv prvenstveno su opredeljeni etničkim elementom, odnosno izvode se iz njega, *ali je jasno da između etničkog i jezičkog nema uvek jasnog podudaranja*. Naprosto, postoje posebni etni- citeti koji nemaju svoj jezik, tako da postojanje etničke samobitnosti ne znači i nužnost i pravno dovoljan uslov za postojanja jezičke samobitnosti, baš kao što u pojedinim zemljama postoje i regionalni jezici. Međutim, takva se pitanja teško mogu do kraja regulisati pravnim normama. U nauci se kao primer teškoća na koje se nailazi u regulisanju jezičkih pitanja pravnim normama upravo navode primeri distinkcija između jezika i dijalekta, uz opasku da to nije samo naučna činjenica, već i simboličko i političko pitanje i da su različiti jezici vrlo često standar- dizovani i konoslidovani postojanjem specifične političke zajednice, baš kao što i nazivi pojedinih jezika izazivaju političke debate do mere da je na području prava, za razliku od onoga što bi lingvisti prihvatili, neretko ime jezika ono što ga definiše.¹⁷ Budući da u Republici Srbiji postoji veći broj nacionalnih manjina i da se u Ustavu i odredbama mnogih zakona upućuje na upotrebu jezika i pisma *nacionalnih manjina*, osnovano se postavlja pitanje šta se može smatrati jezikom i pismom određene nacionalne manjine, odnosno *manjinskim jezikom*?

Ustav Republike Srbije određuje da je u službenoj upotrebi *srpski jezik* i či- riličko pismo. Iako Ustav u nizu odredbi upućuje na upotrebu i zaštitu jezika i pisama nacionalnih manjina, kao što je istaknuto, on te jezike ne određuje, niti

and Group Rights 6, 1999.r. 285

¹⁵ Videti M. Kontra, n.m.

¹⁶ Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, UNECE/Eurostat, 2006. r. 96, rar.430

¹⁷ E. J. Ruiz Vieytes, Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status through Comparative Law, II Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages?, 2004, r.3

utvrđuje kriterijume za njihovo određivanje. Međutim, to što Ustav, ni bilo koji drugi zakon, ili opšti pravni akt, ne određuje kriterijume za utvrđivanje manjinskih jezika, ne znači u potpunosti da takvih kriterijuma nema. Naprotiv, oni su sadržani u međunarodnom pravu – u Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima, multilateralnom ugovoru usvojenom pod okriljem Saveta Evrope kojim se štiti specifično jezičko kulturno nasleđe Evrope i koji je, budući da je Republika Srbija strana ugovornica, sastavni deo i unutrašnjeg pravnog poretka. U članu 1. Povelje, za potrebe tog ugovora, određeno je da su „regionalni ili manjinski jezici“ *jezici koji se tradicionalno u upotrebi na određenoj teritoriji jedne države, od strane državljana te države koji čine bročano manju grupu od ostatka stanovništva te države i koji su različiti od zvaničnog jezika te države, što ne uključuje dijalekte zvaničnog jezika te države, ili jezike radnika migranata*. Na osnovu izloženog odedenja, jasno je, kao što je istaknuto, da Povelja za postojanje „regionalnih ili manjinskih jezika“ zahteva da su oni *tradicionalno*, zapravo dugotrajno u upotrebi, da su to jezici grupa koje su bročano manje od ostatka stanovništva, da su različiti od zvaničnog jezika i da u njih ne spadaju dijalekti zvaničnog jezika, ili jezici radnika migranata.

Povelja ne precizira na osnovu čega će se ocenjivati da li su ti jezici različiti od zvaničnog jezika, odnosno ne određuje pravno relevantne distinktivne elemente. Kako se to ističe u obrazloženju uz Povelju, u njoj se ne iznosi mišljenje o često spornom pitanju tačke na kojoj različiti oblici izražavanja čine posebne jezike i da to pitanje zavisi ne samo od strogo jezičkih razloga, već i od psihosocioloških i političkih pojava.¹⁸ Pažljivijim sagledavanjem odredbi Povelje, može se međutim uočiti da ona, ako već ne propisuje na osnovu čega će se određivati da li su regionalni ili manjinski jezici različiti od zvaničnog jezika, ipak implicira ko će u okviru država, strana ugovornica o tome odlučivati. Naime, prema članu 2. st.1. Povelje, svaka država preuzima obavezu da primeni određene odredbe Povelje na sve regionalne ili manjinske jezike koji se govore na njenoj teritoriji, dok prema stavu 2. istog člana, svaka država članica Povelje preuzima obavezu da primeni određeni broj stavova i podstavova iz Povelje po pitanju svakog od jezika koji *precizira* u vreme ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja. To zapravo znači da Povelja implicira da organi koji su po unutrašnjem pravu nadležni za ratifikaciju, prihvatanje ili odobravanje, mogu da preciziraju, odnosno *odrede regionalne ili manjinske jezike* u pogledu kojih preuzimaju tačno određene obaveze. Dakle, kao što se i u obrazloženju uz Povelju navodi, ostavljeno je nadležnim organima u svakoj državi, u skladu sa njenim sopstvenim demokratskim procesima, da odrede na kojoj tački neki oblik izražavanja čini poseban jezik.¹⁹

Važno je međutim istaći da preciziranje nema karakter priznanja i da Povelja počiva na koncepciji prema kojoj je postojanje jezika donekle i činjenično pitanje, a ne isključivo stvar pravnog priznanja, što je vidljivo na osnovu odredbe čl. 7. Povelje prema kome se, u njemu određeni ciljevi i načela, primenjuju na *sve jezike* koji su u upotrebi, zapravo koji se govore na teritoriji država – strana ugovornica.

¹⁸ Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages: Explanatory Report. Council of Europe: Strasbourg, 1992: para.32

¹⁹ isto

Republika Srbija je, kao što je navedeno, strana ugovornica Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.²⁰ Zakonom o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima²¹ predviđeno je da će država, prilikom predaje ratifikacionog instrumenta, dati izjavu da u skladu sa članom

2. stav 2. Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, prihvata da se u Republici Srbiji za *albanski, bosanski, bugarski, mađarski, romski, rumunski, rusinski, slovački, ukrajinski i hrvatski jezik* primenjuju određeni stavovi i podstavovi iz trećeg dela Povelje. Dakle, Skupština Srbije i Crne Gore opredelila je manjinske jezike za koje je ratifikacijom Povelje preuzela obaveze iz njenog trećeg dela. Već na prvi pogled je jasno da Skupština, prilikom određivanja manjinskih jezika, nije primenila, ili nije u potpunosti imala u vidu sve kriterijume opredeljene Poveljom, naročito kriterijum tradicionalne upotrebe i razlikovanja u odnosu na zvanični jezik države, odnosno da je prevashodno bila rukovođena političkim kriterijumima. Drugo pitanje, koje se u vezi sa opredeljivanjem manjinskih jezika izvršenim u procesu ratifikacije Povelje nameće je da li je takvim opredeljivanjem iscrpljena lista manjinskih jezika koji postoje u Republici Srbiji? Drugim rečima, da li je Skupština, propuštajući da navede određene manjinske jezike, negirala njihovu samobitnost i karakter manjinskih jezika? Budući da je reč o manjinskim jezicima za koje su preuzete obaveze primene tačno određenih stavova i podstavova Povelje iz trećeg dela, kao i da je svaka država u obavezi da na *sve regionalne ili manjinske jezike* primeni odredbe drugog dela Povelje, jasno je da Skupština tim navođenjem nije iscrpela listu manjinskih jezika. U Prvom izveštaju o sprovođenju Povelje koji je država podnela Savetu Evrope jasno je naznačeno da „Republika Srbija smatra da je implementacija Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima *proces*, koji ...može da rezultira, između ostalog, i preciziranjem novih jezika na koje će se primeniti preuzeti stavovi i podstavovi“.²² Važno je istaći da preciziranje novih jezika za koje bi se preuzeli određeni stavovi i podstavovi iziskuje izmene zakona o ratifikaciji Povelje, odnosno da bi se vršilo u *zakonodavnom procesu*.

U pogledu primene odredbi drugog dela na *sve* manjinske jezike, država je u svom Prvom izveštaju o primeni Povelje jasno ukazala da su „polazeći od člana 1. Povelje, izloženih odredbi domaćih propisa, kao i rezultata popisa stanovništva

2002. manjinski jezici u Republici Srbiji: *albanski, bosanski, bugarski, vlaški, mađarski, makedonski, nemački, romski, rumunski, rusinski, slovački, ukrajinski, hrvatski i češki*.“ U Izveštaju je navedeno i da „posebno pitanje u vezi sa manjinskim jezicima u Republici Srbiji nastaje u pogledu *bunjevačkog jezika*“ jer „taj jezik još uvek nije standardizovan“, ali i „da država, i pored toga, ima nameru da preduzme

²⁰ Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima potpisana je u ime Srbije i Crne Gore 22. marta 2005. Skupština Srbije i Crne Gore, na svojoj sednici 21. decembra 2005. donela je Zakon o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima. Nakon ratifikacije od strane predsednika Srbije i Crne Gore, saglasno članu 18. Povelje, ratifikacioni instrument Srbije i Crne Gore deponovan je kod generalnog sekretara Saveta Evrope 15. februara 2006. Povelja je za Republiku Srbiju kao sukcesora državne zajednice Srbija i Crna Gora stupila na snagu 01. juna 2006.

²¹ “Sl. list SCG- Međunarodni ugovori”, br. 18/2005

²² European Charter for Regional or Minority Languages, First Initial Periodical Report presented by Serbia, MIN-LANG/PR (2007)4

izvesne mere u cilju sprovođenja člana 7. i da načelno, ne poriče mogućnost da se prema njemu odnosi kao prema regionalnom ili manjinskom jeziku.²³ Važno je uočiti da se prilikom izjašnjavanja o tome koje jezike smatra manjinskim jezicima država, između ostalog, *rukovodila i rezultatima popisa stanovništva*.

Određivanje manjinskih jezika za koje je država preuzela obaveze iz trećeg dela Povelje u Zakonu o ratifikaciji Povelje, kao i navođenje *svih* manjinskih jezika na koje će primenjivati odredbe drugog dela Povelje u Prvom izveštaju o njenom sprovođenju, nemeću pitanje da li u pravnom poretku Republike Srbije postoji još neka mogućnost određivanja (imenovanja, preciziranja) manjinskih jezika i, ukoliko takva mogućnost postoji, ko bi bio nadležan da je izvrši i kojim pravnim aktima bi se takvo preciziranje izvršilo?

Zakonom o lokalnoj samoupravi²⁴ čl.20. t.33. propisano je da je opština, preko svojih organa, nadležna da *utvrđuje jezike i pisma nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi* na teritoriji opštine. Budući da se opredeljivanje jezika i pisama nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi vrši statutom opštine, jasno je da je skupština opštine organ koji je nadležan za utvrđivanje jezika i pisama nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi. Zakonska rešenja sadržana u ZZPSNM i ZSUJP ne ostavljaju potpunu slobodu skupštini jedinice lokalne samouprave, odnosno propisuju numeričke kriterijume za obavezno uvođenje manjinskih jezika u službenu upotrebu (videti dalji tekst), ali ne sadrže nikakva jasno predviđena ograničenja, niti kriterijume u pogledu utvrđivanja naziva određenih jezika. Načelno posmatrano, treba stati na stanovište da nadležnost skupštine jedinice lokalne samouprave da utvrđuje jezike i pisma nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi ne bi smela da podrazumeva i imenovanje u smislu priznavanja samobitnosti tih jezika, naročito u slučajevima jezika koje država nije navela u Zakonu o ratifikaciji Povelje i svom Prvom izveštaju o njenom sprovođenju, jer je to nadležnost državnog nivoa vlasti koja bi, na izvestan način, mogla da bude i ugrožena, a država dovedena u položaj da ne poštuje odredbe Povelje i nedovoljno štiti manjinske jezike, ukoliko bi, primera radi, neka opština u Republici u službenu upotrebu uvela jezike koji se ne nalaze među navedenima i za koje nema mogućnosti da se na njih primenjuju odredbe drugog dela Povelje. Takođe, izloženo rešenje može da dovede i do čudne pravne situacije da se jezici i pisma istih nacionalnih manjina različito imenuju, ili čak nazivaju i suprotno nazivu jezika koji je većina pripadnika određene manjine navela kao svoj maternji prilikom izjašnjavanja na popisu stanovništva. U tom smislu, čini se da bi rezultati popisa stanovništva trebalo da budu od posebnog značaja prilikom opredeljivanja opština koje će jezike uvesti u službenu upotrebu.

Podaci sa popisa stanovništva, naročito u pogledu naziva jezika koji je većina pripadnika određene manjine navela kao svoj maternji prilikom izjašnjavanja na popisu stanovništva, trebalo bi da imaju poseban značaj i u slučaju da nacionalni savet jedne nacionalne manjine, kao telo posredstvom koga se prema

²³ isto

²⁴ "Sl. glasnik RS", br. 129/2007

Ustavu ostvaruje samouprava i u oblasti službene upotrebe jezika i pisma u skladu sa svojim ovlašćenjem sadržanim u čl. 22. st.3. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (ZNSNM)²⁵, predloži utvrđivanje jezika i pisma nacionalne manjine kao službenog jezika i pisma u jedinici lokalne samouprave. Drugim rečima, čini se i da nacionalni savet nacionalne manjine, iako *ex constitutione* predstavnik nacionalne manjine u oblasti službene upotrebe jezika i pisma, ne bi trebalo, a ne bi ni mogao, niti bi, no našem mišljenju, smeo, da jezik nacionalne manjine kvalifikuje drugačije nego što je to, na popisu stanovništva, učinila većina pripadnika manjine koju savet predstavlja, jer kolektivna prava i kulturna autonomija čiji je nacionalni savet reprezent ne sme da ugroze, niti da se ostvaruju na uštrb individualne slobode izražavanja identiteta i na njoj ustanovljenog grupnog jezičkog identiteta. Na tom polju prelama se donekle i složeno pitanje titulara (manjinskih) jezičkih prava. Budući da je Komitet za ljudska prava UN u svom Opštem komentaru u pogledu čl.27. stao na stanovište da su jezička prava manjina esencijalno individualna,²⁶ u teoriji se ističe da bi oblikovanje jezičkih prava manjina kao kolektivnih nosilo rizik po individualno uživanje i zahtev za individualnim uživanjem prava u slučaju da odluka zajednice protivreči vršenju određenog prava i da je, u tom smislu, prihvatljivije i prikladnije priznati ovlašćenja svakom govorniku manjinskog jezika i svim govornicima zajedno, nego govornicima kao kolektivitetu, naročito imajući u vidu da se osećaj u pogledu lingvističkog identiteta među njima može razlikovati.²⁷ No, time nije isključeno da se pri (ustavno)pravnom regulisanju upotrebe jezika, naročito u pogledu službene upotrebe, ne mogu postaviti izvesni numerički kriterijumi kao uslov za njegovo ostvarivanje.

ZNAČAJ NUMERIČKOG KRITERIJUMA ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA UPOTREBU JEZIKA

Numerički kriterijum može da bude od neposrednog ili posrednog značaja za ostvarivanje prava na upotrebu jezika u različitim oblastima društvenog života. To je predviđeno pojedinim odredbama Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, Okvirne konvencije i zakonskim odredbama kojima su regulisane oblasti službene upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja, itd.

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima u nizu svojih odredbi upućuje na obaveze država da primene određene mere na *teritoriji na kojoj su regionalni ili manjinski jezici u upotrebi*, precizirajući u čl.1. b. da se pod pojmom takve teritorije podrazumeva geografska oblast u kojoj su ti jezici sredstvo izražavanja *određenog broja ljudi*. Prilikom deponovanja ratifikacionog instrumenta, Srbija je u vezi sa tom definicijom dala interpretativnu izjavu kojom je precizirala da će se termin "teritorija u kojoj su regionalni ili manjinski jezici u upotrebi" odnositi na *područja u kojima su regionalni ili manjinski jezici u službenoj upotrebi u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom.*»

²⁵ "Sl. glasnik RS", br. 72/2009 i 20/2014 - odluka US

²⁶ UN Human Rights Committee, General Comment no. 23 (50) on Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, of 6 April 1994 (Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5), paragraph 6.2.

²⁷ E. J. Ruíz Vieytez, n.d.r.27

Okvirna konvencija takođe predviđa obaveze država da nastoje da obezbede pojedine vidove upotrebe jezika nacionalnih manjina *u oblastima koje su tradicionalno ili u znatnom broju naseljene pripadnicima nacionalnih manjina*. Članom 10. st.2. Konvencije to je predviđeno za korišćenje manjinskih jezika u odnosima između pripadnika manjina i organa uprave, ali je uslovljeno još i zahtevom pripadnika manjina i utemeljenjem takvog zahteva u stvarnoj potrebi. Članom 11. st.3. Okvirne konvencije predviđeno je da će u takvim oblastima, ugovornice nastojati, uzimajući u obzir svoje posebne uslove, da tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i drugih topografskih oznaka namenjenih javnosti budu ispisani na lokalnom jeziku kada postoji dovoljna tražnja za takvim oznakama. U komentarima izloženih članova Konvencije ističe se da je izostanak preciznog numeričkog kriterijuma i insistiranja na demografskom značaju manjina i „igri brojeva“ u praksi nadgledanja sprovođenja Konvencije razumljiv budući da je uslov naseljenosti u znatnom broju postavljen alternativno tradicionalnoj naseljenosti, tako da je za primenu ovih članova dovoljno da je oblast tradicionalno naseljena pripadnicima manjina, ali i da sagledavanje stvarne potrebe primene manjinskih jezika može da iziskuje ispitivanje broja potencijalnih korisnika manjinskog jezika, iako takav zahtev, razume se, nije izričito postavljen u Konvenciji.²⁸

Već i letimično upoređivanje izloženih odredbi Evropske povelje i Okvirne konvencije može da ukaže na donekle različit pristup koji je sadržan u tim međunarodnopravnim aktima. Naime, dok Povelja u prvi plan ističe upotrebu jezika od strane određenog broja ljudi, zapravo govornika, dotle su rešenja Okvirne konvencije, u pogledu eventualnog numeričkog kriterijuma za ostvarivanje prava na upotrebu jezika, naročito u pogledu službene i javne upotrebe, usmerena ka pripadnicima nacionalnih manjina. Zbog toga je neophodno razmotriti da li su i na koji način numerički kriterijumi predviđeni u zakonskoj razradi pojedinih vidova službene i javne upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Srbiji.

Numerički kriterijum za službenu i javnu upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Srbiji

ZZPSNM i ZSUJP predviđeni su numerički kriterijumi za primenu i ostvarivanje pojedinih vidova službene i javne upotrebe manjinskih jezika i pisma. Tim zakonom propisano je *obavezno* uvođenje u službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine ukoliko procenat pripadnika nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji jedinice lokalne samouprave dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. Skupština jedinice lokalne samouprave, kao što je navedeno, može uvesti jezik i pismo nacionalne manjine u službenu upotrebu i ukoliko je procentualno učešće pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu jedinice lokalne samouprave manje od 15%. Važno je ukazati da u pravnom poretku nema nikakvog kriterijuma prema kome bi jedinice lokalne samouprave u takvim slučajevima donele odluku o uvođenju manjinskih jezika u službenu upotrebu, izuzev odredbe ZZPSNM prema kojoj će jezik nacionalne manjine ostati u službenoj upotrebi u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima je bio u službenoj upotrebi u vreme donošenja Zakona.

²⁸ F.de Varrens, Article 10, The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006.r.309-322

Pripadnici nacionalnih manjina čiji broj u ukupnom stanovništvu Republike dostiže najmanje 2% prema poslednjem popisu stanovništva mogu da se obrate republičkim organima na svom jeziku i imaju pravo da dobiju odgovor na tom jeziku. ZZPSNM propisano je i da poslanik koji pripada nacionalnoj manjini čiji broj u ukupnom stanovništvu dostiže najmanje 2% ima pravo da se obrati Skupštini na svom jeziku, što će se bliže urediti poslovníkom.

U svim izloženim odredbama uvođenje jezika i pisama nacionalnih manjina u službenu upotrebu, ili ostvarivanje pojedinih vidova javne upotrebe vezuje se za učešće pripadnika nacionalnih manjina u strukturi stanovništva. Posebno je pitanje međutim da li je ostvarivanje službene i javne upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina potrebno uopšte vezivati za procentualno učešće pripadnika manjina u strukturi stanovništva, ili je svrsishodnije i više u duhu lingvističkih potreba da se uslovi određenim procentualnim učešćem *govornika* jezika, jer, kao što to rezultati popisa stanovništva najčešće pokazuju, pripadnost određenoj nacionalnoj manjini ne znači po sebi i određenu jezičku pripadnost. U tom smislu, treba istaći da Komitet eksperata koji prati sprovođenje Povelje u svojim izveštajima o njenom sprovođenju u Republici Srbiji akcentat uvek stavlja na „govornike manjinskih jezika“.²⁹

Ostvarivanje pojedinih prava u direktnoj je vezi sa uvođenjem jezika i pisma nacionalnih manjina u službenu upotrebu. Primera radi, pripadnici nacionalne manjine čiji broj ne dostiže 2% u ukupnom stanovništvu Republike, prema čl. 11. st.8. ZSUJP, mogu da se obrate republičkim organima na svom jeziku i imaju pravo da dobiju odgovor na tom jeziku preko jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik te nacionalne manjine u službenoj upotrebi. Takođe, ostvarivanje određenog broja ovlašćenja nacionalnih saveta koji po Ustavu predstavljaju manjine kao kolektivite u pojedinim oblastima društvenog života u direktnoj je vezi sa službenom upotrebom jezika i pisma.³⁰ Posebno pravo čije je ostvarivanje uslovljeno službenom upotrebom jezika i pisma je upotreba simbola nacionalnih manjina. Prema članu 16. st.4. ZZPSNM, simboli i znamenja nacionalnih manjina mogu se službeno isticati tokom državnih praznika i praznika nacionalne manjine na zgradama i u prostorijama lokalnih organa i organizacija sa javnim ovlašćenjima na područjima na kojima je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi.

²⁹ Videti ECRML (2009) 2 - Application of the Charter in Serbia, 1st Monitoring circle, Report of the Committee of Experts on the Charter i ECRML (2013) 3 - Application of the Charter in Serbia, 2nd Monitoring circle, Report of the Committee of Experts on the Charter

³⁰ Prema ZNSNM, nacionalni savet predlaže jednog člana upravnog odbora i daje mišljenje o ostalim članovima u ustanovama učeničkog i studentskog standarda čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, a čije je sedište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi (čl.12.st.2.t.1. i 2.), daje mišljenje u postupku izbora direktora ustanova učeničkog i studentskog standarda čije je sedište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi (čl.12.st.2.t.3.), daje mišljenje u postupku donošenja akta o mreži predškolskih ustanova i osnovnih škola u jedinici lokalne samouprave u jedinici lokalne samouprave u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi (čl. 15.t.2.) utvrđuje tradicionalne nazive jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta i drugih geografskih naziva na jeziku nacionalne manjine, ako je na području jedinice lokalne samouprave jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi (čl.22.t.1.), itd.

Od službene upotrebe jezika i pisma može da zavise i drugi pojavni oblici javne upotrebe jezika i pisma. Primera radi, firma preduzeća, ustanove i drugog pravnog lica (što se odnosi i na radnje i druge oblike poslovanja), prema čl.20. st.1. ZSUJP, ispisuje se na srpskom jeziku, ali i na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u opštini u kojoj je sedište tog subjekta, što zapravo znači da preduzeće, ili drugo pravno lice može firmu da ispiše kako na srpskom, tako i na jeziku nacionalne manjine i da je koristi bilo gde, ukoliko mu je sedište na pod-ručju opštine u kojoj je jezik i pismo nacionalne manjine u službenoj upotrebi. Sa druge strane, prema stavu 2. istog člana Zakona, firma se može ispisati i na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u mestu poslovanja, što znači da preduzeća i druga pravna lica koja nemaju sedište u opštinama u kojima su manjinski jezici u službenoj upotrebi, mogu svoju firmu ispisati i na tim jezicima, ali samo u jedinicama lokalne samouprave u kojima su ti jezici u službenoj upotrebi.

UPOTREBA MANJINSKIH JEZIKA U TOPOGRAFSKIM NAZIVIMA

Osim pitanja ispoljavanja jezičkog identiteta kroz pojedine pojavne oblike ostvarivanja prava na upotrebu manjinskih jezika i pisama, naročito u slučaju ličnog imena i prezimena, postojanja i naziva jezika, kao i pitanja da li je numerički kriterijum za ostvarivanje službene i javne upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina potrebno vezivati za procentualno učešće pripadnika manjina u strukturi stanovništva, ili za procentualno učešće *govornika* jezika, u vezi sa (ustavno)pravnim regulisanjem upotrebe manjinskih jezika, naročito u njenom službenom i javnom vidu, još jedno pitanje zavređuju posebnu pažnju.

Ono se odnosi na korišćenje manjinskih jezika i pisama u slučaju topografskih naziva, naročito naziva naseljenih mesta. Budući da nazivi naseljenih mesta na manjinskim jezicima mogu da budu različiti u odnosu na one koji postoje u jeziku koji je u službenoj upotrebi, postavlja se pitanje da li je potrebna i u kom obimu je moguća upotreba naziva na manjinskim jezicima koji su različiti u odnosu na zvanične? Drugim rečima, da li je pri pravnom regulisanju upotrebe manjinskih jezika dovoljna mera očuvanja jezičkog pluralizma oličena u dozvoljenom *ispi-sivanju* zvaničnih naziva naseljenih mesta na manjinskim jezicima, ili je nužna upotreba naziva na manjinskim jezicima koji su drugačiji u odnosu na zvanične. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, kao što je istaknuto, u članu

11. st.3. propisuje da će ugovornice, u oblastima koje su tradicionalno ili u znatnom broju naseljene pripadnicima nacionalnih manjina, nastojati, uzimajući u obzir svoje posebne uslove, da *tradicionalni lokalni nazivi*, imena ulica i drugih topografskih oznaka namenjenih javnosti budu ispisani na lokalnom jeziku kada postoji dovoljna tražnja za takvim oznakama. U naučnim komentarima izložene odredbe ukazuje se da su u njoj sadržane restrikcije i uslovi koje vlastima nameću slabije zahteve u odnosu na ostale odredbe Konvencije, verovatno zbog toga što bi upotreba tradicionalnih naziva naseljenih mesta na manjinskim jezicima mogla da vaskrsne neželjene istorijske ili separatističke zahteve u pojedinim državama³¹ dok je u Objašnjenjima uz Konvenciju istaknuto da u sprovođenju izložene odred-

³¹ F.de Varennes, n.d. r.348

be države imaju pravo da „vode računa o posebnim okolnostima“ i da ta odredba ne znači nikakvo zvanično priznavanje lokalnih imena na manjinskim jezicima.

Upotreba manjinskih jezika u topografskim nazivima u Republici Srbiji

Kao što je istaknuto, Ustav Republike Srbije predviđa pravo pripadnika nacionalnih manjina da u sredinama gde čine značajnu populaciju, *tradicionalni lokalni nazivi*, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku. Ustav, a ni važeći zakoni ne određuju pojam „tradicionalnih lokalnih naziva“. Ono što se na osnovu jezičkog tumačenja izložene ustavne odredbe može prvo zaključiti je da je ustavotvorac ovo pravo postavio kao *ispisivanje tradicionalnih lokalnih naziva na manjinskom jeziku, a ne kao zvanično priznavanje manjinskih naziva*. Dakle, budući da Ustav ne barata pojmom manjinski tradicionalni nazivi, već sadrži pojam tradicionalni lokalni nazivi, što bi se moglo odnositi i na tradicionalne nazive na srpskom jeziku, može se stati na stanovište da je namera ustavotvorca bila da se u zakonskoj razradi načina uživanja i ostvarivanja ovog prava u prvom redu predvidi isticanje postojećih tradicionalnih naziva koji mogu biti na srpskom jeziku prema ortografiji manjinskih jezika. No, da li izložena ustavna odredba stvara pravni osnov za isticanje naziva na manjinskim jezicima koji su drugačiji od naziva na srpskom jeziku i, ako je odgovor pozitivan, kakvi bi nazivi na manjinskim jezicima mogli da budu korišćeni? Razumljivo bi bilo da se pod pojam „tradicionalni lokalni nazivi“ mogu podvesti samo nazivi koji zaista imaju istorijsko utemeljenje koje se može dokazati, kao i dugotrajnu upotrebu. U tom smislu, eventualno menjanje, ili korišćenje istorijski ne- utemeljenih naziva ne bi smelo biti dozvoljeno.

Članom 11. st.4. ZZPSNM propisano je da se na teritorijama jedinica lokalne samouprave u kojima se jezik i pismo nacionalne manjine obavezno uvodi u službenu upotrebu, između ostalog i nazivi naseljenih mesta *ispisuju i na jeziku dotične nacionalne manjine, prema njenoj tradiciji i pravopisu*. Izložena odredba ZZPSNM donekle je izmenjena ustavnim rešenjima (ukoliko se ona tumače kao pravo na isticanje naziva koji su drugačiji od naziva u srpskom jeziku), a naročito odredbom čl.22.t.1. ZNSNM kojom je propisano da nacionalni savet *utvrđuje tradicionalne nazive*, između ostalog i naseljenih mesta, ako je na području jedinice lokalne samouprave jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi i da takvi nazivi *postaju nazivi u službenoj upotrebi* i objavljuju se u „Službenom glasniku Republike Srbije“, odnosno u „Službenom listu AP Vojvodine“, u slučaju saveta čije je sedište na teritoriji te pokrajine! Izloženom odredbom ZZPSNM uveliko je prevazišao međunarodne standarde, ali i ovlastio nacionalne savete da konstitutivno, bez ikakvog utemeljenja u istorijskoj građi, ili realnim potrebama zapravo *određuje nazive naseljenih mesta*, čime je utro put različitim vidovima zloupotrebe ovog prava.

ZAKLJUČAK

Pri uređivanju upotrebe manjinskih jezika i pisama pravni poredak se može suočiti sa nizom otvorenih pitanja čije rešavanje treba da omogućiti ostvarivanje manjinskih prava i zaštitu identiteta nacionalnih manjina, sa jedne, i nesmetanu

upotrebu službenog jezika i zaštitu legitimnih interesa države u okviru postojećih okolnosti, sa druge strane. U tom kontekstu, najvažnija pitanja pravnog regulisanja upotrebe manjinskih jezika su omogućavanje upotrebe i zvanično priznavanje ličnih imena na manjinskim jezicima, omogućavanje korišćenja manjinskih jezika u odnosima između pripadnika manjina i organa javne vlasti, isticanje topografskih naziva na manjinskim jezicima, kao i pitanje načina pravnog konstituisanja i priznavanja posebnosti manjinskih jezika koje se javlja kao prethodno i od čijeg rešavanja zavisi čitav sistem jezičkog prava u svakoj državi.

U Republici Srbiji dosledno je omogućeno korišćenje imena i prezimena na manjinskom jeziku i njihovo zvanično priznavanje, što se ogleda u paralelnoj, zapravo dualnoj upotrebi različitih verzija imena i prezimena. Takođe, veoma ekstenzivno su uređeni različiti vidovi korišćenja manjinskih jezika u odnosima između pripadnika manjina i organa javne vlasti, ali su numerički kriterijumi za njihovo ostvarivanje vezani za broj pripadnika određene manjine, umesto za broj govornika jezika. Uprkos pomanjkanju, zapravo nedovoljnoj mogućnosti potpunog pravnog određenja pojma jezika i sveobuhvatnog pravnog utvrđivanja relevantnih distinktivnih elemenata neophodnih za njegovo pravno priznavanje (što nije karakteristika samo pravnog poretka Republike Srbije), pravno relevantno konstituisanje grupnih jezičkih identiteta ipak u manjoj meri počiva na samosvesti i samoodređenju govornika i podrazumeva mogućnost prethodnog državnog određivanja i priznanja, što je delimično posledica članstva Republike Srbije u Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima. Regulisanje upotrebe manjinskih jezika u topografskim nazivima u Republici Srbiji uveliko prevazilazi međunarodne standarde i možda ne odgovara u potpunosti istorijskom nasleđu i posebnim uslovima koji u Republici Srbiji postoje u oblastima koje su naseljene pripadnicima manjina.

BIBLIOGRAFIJA:

1. European Charter for Regional or Minority Languages, First Initial Periodical Report presented by Serbia, MIN-LANG/PR 4-2007.
2. Framework Convention for the Protection of National Minorities - Explanatory Report H, 1995.
3. Kontra, M. Some Reflections on the Nature of Language and its Regulation. *International Journal on Minority and Group Rights* 6, 1999.
4. Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, UNECE/Eurostat, 2006.
5. Ruíz Vieytez, E. J. Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status
6. Ruíz Vieytez, E. J. Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status
7. Skutnabb-Kangas, T. Bilingualism or Not: The Education of Minorities. 1984,
8. through Comparative Law, II Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages?, 2004, r.3
9. through Comparative Law. II Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages?, 2004.
10. Tierney, S. Constitutional Law and National Pluralism. 2004.
11. UN Human Rights Committee, General Comment no. 23 (50) on Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, of 6 April 1994 (Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5), paragraph 6.2.

12. Varennes, F.de., The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities. Article 11, 2006.
13. Vasović, V. Država, demokratija i etnonacionalne manjine. Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji, Beograd, 1996.
14. Mitić, M. Nacionalne manjine. Prava pripadnika manjina i zaštita teritorijalnog integriteta država, 1998.
15. Sl. glasnik RS, br. 104/2009 i 24/2011.
16. Sl. glasnik RS, br. 129/2007
17. Sl. glasnik RS, br. 72/2009 i 20/2014 - odluka US
18. Sl. glasnik RS, br.20/2009
19. Sl. glasnik RS, br.62/2006
20. Sl. list SRJ, br. 11/2002, Sl. list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja i Sl. glasnik RS, br. 72/2009 - dr. zakon i 97/2013 - odluka US
21. Službeni glasnik RS br.45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 i 30/2010
22. Stanovčić, V. Vladavina prava i suživot etničkih grupa. Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji, Beograd, 1996.

Vladimir Djurić *Ph.D.*

Law College, Pan-European University APEIRON, Banjaluka

The Dilemmas of the Legal Regulation of Minority Languages and Scripts Use

- Example of the Republic of Serbia -

Abstract: In this article the author analyses the open issues of the legal regulation of minority languages and scripts use on the example of the Republic of Serbia. Those issues are the exercising of linguistic identity through different forms of the right to use minority languages and scripts, especially in the case of personal names, the existence and name of the language, issues of scale and character of the numerical criteria for the exercise of the official and public use of minority languages and scripts, as well as the use of minority languages and scripts in case of topographical indications, especially traditional local names.

Keywords: minority languages, official and public use, personal names, linguistic identity, topographical indications