

RAVNOPRAVNA SLUŽBENA UPORABA JEZIKA I PISMA NACIONALNIH MANJINA: IZVORI DOMAĆEG I MEĐUNARODNOG PRAVA

Pregledni znanstveni rad

UDK 323.15(497.5)

342.724(497.5)

341.234

Primljeno: 26. veljače 2013.

Mr.sc. Antonija Petričušić*

U ovom članku predstavljaju se domaći i međunarodni izvori prava koji jamče ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina. Oni, među ostalim, propisuju pravo na uporabu manjinskog jezika pri obraćanju tijelima vlasti te na isticanje javnih topografskih oznaka na manjinskom jeziku i pismu. Ostvarenje tih prava, doduše, podliježe određenim ograničenjima: potrebno je da je manjina tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjena na području, da takav zahtjev odgovara stvarnoj potrebi ili da za njega postoji dostatno zanimanje manjina. Osim toga, i domaći i međunarodni izvori prava manjina upućuju na to da manjinske jezike i pisma u javnom prostoru treba rabiti na način koji neće rezultirati daljnjom podjelom među različitim etničkim zajednicama, nego će pridonositi razvijanju razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među njima.

Ključne riječi: prava manjina, jezik i pismo nacionalnih manjina, ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina, očuvanje manjinskih kulturnih identiteta

1. UVOD

U Republici Hrvatskoj u službenoj su uporabi hrvatski jezik i latinično pismo,¹ no, u skladu s pozitivnim propisima, u pojedinim jedinicama lokalne i regionalne samouprave uz hrvatski jezik i latinično pismo u službenu se uporabu može uvesti i jezik nacionalne manjine te pismo kojim se manjinska zajednica koristi. Nedavno objavljeni rezultati popisa stanovništva² izazvali su svojevrsnu buru na političkoj sceni. Nakon što je postalo jasno da Srbi u Vukovaru čine više od jedne trećine stanovništva i da imaju osnove

* Mr.sc. Antonija Petričušić, znanstvena novakinja na Katedri za sociologiju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

¹ Članak 12. Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10.

² Srbi su prema popisu stanovništva iz 2001. god. činili 32,88% stanovništva u Vukovaru, a prema posljednjem popisu stanovništva čine 34,87% stanovništva. Vidi *Rezultati popisa stanovništva, kućanstava i stanova u Republici Hrvatskoj 2011. godine. Stanovništvo prema narodnosti po gradovima/općinama*, dostupno na http://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01_01_04/h01_01_04_RH.htm (posjećeno 22. 2. 2013.).

zahtijevati ravnopravnu službenu uporabu svojeg jezika i pisma na području grada, braniteljske udruge i političke stranke desne provenijencije unisono su ustale protiv uvođenja ćirilice u javni diskurs grada čija je svakodnevica već dva desetljeća obilježena ratnim razaranjima i ratnim zločinima nad hrvatskim stanovništvom.³

Budući da je ostvarenje prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama na korištenje svojim jezikom u privatnoj i javnoj sferi od iznimne važnosti za očuvanje njihove kulture i identiteta, ne začuđuje što je pitanju jednakog tretmana manjinskih jezika, i u privatnoj i u javnoj sferi, posvećen znatan dio odredaba o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, kako domaćega tako i međunarodnog prava. Sljedeći međunarodni instrumenti zaštite ljudskih prava i prava manjina,⁴ u većoj ili manjoj mjeri, eksplicitno zagovaraju ostvarenje prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima⁵ i Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim

³ Vidi npr. R. Tomašić Saboru predaje peticiju protiv ćirilice u Vukovaru: traže otvaranje saborske rasprave za odgodu uvođenja srpskog jezika i ćiriličnog pisma na 10 godina, *Večernji list*, 30. 1. 2013., dostupno na <http://www.vecernji.hr/vijesti/r-tomasic-saboru-predaje-peticiju-protiv-cirilice-vukovaru-clanak-503915> (posjećeno 9. 3. 2013.); Vinković: Ćirilica u Vukovaru bila bi kao arapski u New Yorku!, *Večernji list*, 30. 1. 2013., dostupno na <http://www.vecernji.hr/vijesti/vinkovic-cirilica-vukovaru-bila-bi-kao-arapski-new-yorku-clanak-504107> (posjećeno 9. 3. 2013.); Ruža Tomašić: 'Ćirilica u Vukovaru znači topovi, tenkovi, razaranja, ubojstva i silovanja!', *Jutarnji list*, 4. 2. 2013., dostupno na <http://www.jutarnji.hr/ruza-tomasic--cirilica-u-vukovaru-znaci-topovi--tenkovi--razaranja--ubojstva-i-silovanja--/1083110/> (posjećeno 9. 3. 2013.); Karamarko: Vukovar je naš sveti grad, ne treba brzati s uvođenjem dvojezičnosti, *Novi list*, 4. 2. 2013., dostupno na <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Karamarko-Vukovar-je-nas-sveti-grad-ne-treba-brzati-s-uvodenjem-dvojezicnosti> (posjećeno 9. 3. 2013.); Ne odustajemo! Spriječit ćemo silom postavljanje ćiriličnih ploča: Branitelji su ginuli i stvarali ovu Hrvatsku i branitelji će je i voditi, *Večernji list*, 28. 2. 2013., dostupno na <http://www.vecernji.hr/vijesti/ne-odustajemo-sprijecit-cemo-silom-postavljanje-cirilicnih-ploca-clanak-517096> (posjećeno 9. 3. 2013.).

⁴ Općenito o razvoju međunarodnih sustava zaštite prava manjina vidi u: Marko, Joseph, *Autonomie und Integration. Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich*. Wien/Köln/Graz: Böhlau Verlag, 1995; Jackson Preece, Jennifer, *Minority Rights*, Cambridge and Malden, MA: Polity Press, 2005; Malloy, Tove H., *National Minority Rights in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2005; Palermo, Francesco; Woelk, Jens, *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, 3 *European Yearbook of Minority Issues* (2003–2004), str. 5-13; Petričušić, Antonija, *The Rights of Minorities in International Law*, 38/39(9) *Croatian International Relations Review* (2005), str. 47-58. O evoluciji prava manjina na uporabu manjinskih jezika vidi u De Varennes, Fernand, *Language, Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996. Henrard, Kristin, *The Interrelationship between Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination and Its Importance for the Adequate Protection of Linguistic Minorities*, 1 (1) *The Global Review of Ethnopolitics* (2001), 41-61. Skutnabb-Kangas, Tove, Phillipson, Robert, ur., *Linguistic Human Rights: Overcoming Linguistic Discrimination*, Berlin, de Gruyter, 1995.

⁵ Službeni tekst Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima objavljen je u *Službenom listu SFRJ*, br. 7/1971. Republika Hrvatska stranka je oba Međunarodna pakta sukladno Odluci o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, *Narodne novine - Međunarodni ugovori*, br. 12/1993. Prijevodi objavljeni 1971. godine još uvijek su jedini službeni prijevodi međunarodnih paktova.

manjinama,⁶ nastali u okrilju Ujedinjenih naroda; Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina⁷ i Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima,⁸ koje su donijele države članice Vijeća Europe; te dva instrumenta Organizacije za europsku sigurnost i suradnju: Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika⁹ i Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava.¹⁰ Iako neki od tih izvora prava nemaju pravnoobvezujući karakter (npr. Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, Preporuke iz Osla i Ljubljanske smjernice), i oni služe kao putokaz državama pri donošenju manjinskih zakona, politika i mjera, a njihove odredbe nose političku težinu.

Nadalje, gore navedeni pravno obvezujući međunarodni instrumenti koji jamče zaštitu i promociju prava pripadnika nacionalnih manjina na snazi su u Republici Hrvatskoj.¹¹ Ti su međunarodni ugovori, sukladno odredbama Ustava, dio unutarnjega pravnog poretka, a po pravnoj su snazi iznad zakona te ih sudovi mogu i neposredno primjenjivati kad odlučuju o pitanjima koja se tiču zaštite ljudskih prava pojedinaca. Načela i obveze koji proizlaze iz tih međunarodnih izvora prava u pogledu ostvarivanja

⁶ Tekst Deklaracije UN-a o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama na engleskom je jeziku dostupan na <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm> (posjećeno 9. 3. 2013.).

⁷ Odluka o proglašenju Zakona o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Narodne novine - Međunarodni ugovori*, 14/97.

⁸ Odluka o proglašenju Zakona o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima i Zakon o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, *Narodne novine - Međunarodni ugovori*, 18/97.

⁹ Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika, dostupno na <http://www.osce.org/hr/hcnm/67533> (posjećeno 9. 3. 2013.).

¹⁰ Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava, dostupno na <http://www.osce.org/hcnm/96883> (posjećeno 9. 3. 2013.).

¹¹ Uz te instrumente postoji i niz drugih međunarodnih izvora prava koji jamče zaštitu prava nacionalnih manjina. Osim toga, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina propisuje u članku 1. da se Republika Hrvatska obvezuje na poštivanje i zaštitu prava nacionalnih manjina svim svojim državljanima u skladu s „načelima Povelje Ujedinjenih naroda, Općom deklaracijom o pravima čovjeka, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, Međunarodnim paktom o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, Završnim aktom Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, Pariškom Poveljom za Novu Europu i drugim dokumentima OESS-a koji se odnose na prava čovjeka, osobito Dokumentom kopenhagenskog sastanka OESS-a o ljudskoj dimenziji i Dokumentom moskovskog sastanka OESS-a o ljudskoj dimenziji, Konvencijom Vijeća Europe za zaštitu prava čovjeka i temeljnih sloboda te protokolima uz tu Konvenciju, Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencijom o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Konvencijom o pravima djeteta, Deklaracijom o ukidanju svih oblika nesnošljivosti i diskriminacije na temelju vjere i uvjerenja, Konvencijom o borbi protiv diskriminacije u području prosvjete, Deklaracijom UN-a o pravima osoba pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičnih manjina, Okvirnom konvencijom o zaštiti nacionalnih manjina Vijeća Europe, Europskom poveljom o regionalnim i manjinskim jezicima, Europskom poveljom o lokalnoj /mjesnoj/ samoupravi, Instrumentima SEI-ja za zaštitu manjinskih prava, Preporukom iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu“. Vidi Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.

prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina preslikani su u hrvatske zakone: Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina¹² i Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.¹³ Posljedično, cjelokupni sustav državne vlasti odgovoran je za provedbu domaćeg zakonodavstva i međunarodnih obveza koje je Republika Hrvatska preuzela u pogledu ostvarivanja ravnopravnosti službene uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina.

Manjinska su prava sastavni dio kataloga ljudskih prava kojih je cilj potpun i slobodni razvitak ljudske osobnosti pojedinca u uvjetima jednakosti i nediskriminacije. Okvirna konvencija navodi da zaštita prava i sloboda osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama čini sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava.¹⁴ No suglasje međunarodne zajednice o potrebi normiranja prava manjina nastaje relativno kasno, u posljednjem desetljeću dvadesetoga stoljeća, upravo kao pokušaj učinkovitog odgovaranja na niz međuetničkih ratnih sukoba na područjima novonastalih europskih država.¹⁵ Nije stoga iznenađujuće što niz međunarodnih pravnih izvora te institucija za zaštitu ljudskih prava i prava nacionalnih manjina ističe prinos očuvanja i zaštite manjinskih jezika međusobnom razumijevanju i prevenciji međuetničkih napetosti u državama koje nastanjuju nacionalne manjine. Najprije, tekstom Preambule Okvirne konvencije navodi se da je zaštita nacionalnih manjina bitna za stabilnost, demokratsku sigurnost i mir na europskom kontinentu. Osim toga, Preambula propisuje da „pluralističko i istinski demokratsko društvo treba ne samo poštivati etničku, kulturnu, jezičnu i vjersku samobitnost svakog pripadnika nacionalne manjine nego im također stvoriti odgovarajuće uvjete za izražavanje, očuvanje i razvijanje te samobitnosti“ i da je „stvaranje ozračja snošljivosti i dijaloga nužno kako bi kulturna raznolikost bila izvorom i čimbenikom ne podjela, nego obogaćivanja svakog društva“.¹⁶ I Savjetodavni odbor koji nadgleda primjenu Okvirne konvencije i koji u pravilu čine najveći europski autoriteti manjinske zaštite u relativno nedavnom izvješću o primjeni jezičnih prava manjina istaknuo je središnju važnost ostvarivanja jezičnih prava manjina za učinkovitu zaštitu svih prava pripadnika nacionalnih manjina te važnost jezika kao izraza individualnog i kolektivnog identiteta.¹⁷ Sličnom cilju stremi i drugi europski instrument

¹² Detaljnu analizu odredaba Ustavnog zakona vidi u: Petričušić, Antonija, *Croatian Constitutional Law on the Rights of National Minorities*, 2 European Yearbook of Minority Issues (2004), str. 607-629 i Tatalović, Siniša, *Nacionalne manjine u Hrvatskoj*, Split, STINA, 2005; Horvat, Ana, *Autohtone nacionalne manjine i ustavne promjene 2009.-2010.*, 60 (2) Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu (2010), str. 555-585.

¹³ Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 51/00, 56/00.

¹⁴ Članak 1. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (Okvirna konvencija).

¹⁵ Vidi npr. Buergenthal, Thomas, *The Normative and Institutional Evolution of International Human Rights*, 19 (4) Human Rights Quarterly (1997), str. 703-723.

¹⁶ Preambula Okvirne konvencije.

¹⁷ Savjetodavni odbor Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Tematski komentar o jezičnim pravima osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Thematic Commentary no. 3 on the Language rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention), ACFC/44DOC(2012)001 rev, 5. 7. 2012, dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_Comm entaryLanguage_en.pdf (posjećeno 22. 1. 2013).

međunarodnog prava zaštite manjina, Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, koja nastoji zaustaviti izumiranja jezika u regijama u kojima su stoljećima tradicionalno upotrebljavani i u kojima, osim toga, predstavljaju sastavni dio regionalnog identiteta.¹⁸

Thomas Hammarberg, bivši povjerenik za ljudska prava Vijeća Europe, izjavio je da negiranje prava nacionalnih manjina na korištenje vlastitim jezikom potkopava ostvarivanje ljudskih prava i izaziva napetosti među etničkim zajednicama.¹⁹ Skupina stručnjaka okupljenih u pripremi Preporuka iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika smatrala je da je jezik „osobna stvar usko povezana s identitetom, [ali i] važno oruđe društvene organizacije koje u mnogim situacijama postaje predmetom javnog interesa“.²⁰ Smatrajući da je uporaba jezika vezana za različite vidove funkcioniranja države, stručnjaci navode da je „u demokratskoj državi koja neguje ljudska prava prilagođivanje postojećim [etničkim] različitostima [...] važan predmet politike i prava, a propust da se postigne odgovarajuća ravnoteža može postati uzrokom međuetničkih napetosti“.²¹

Izazovi priznanja i ostvarenja jezičnih prava manjina u novim europskim demokracijama vjerojatno su najsazetije opisani riječima Fernanda de Varennes i Claire Murray, koji tvrde da su se „u posthladnoratovskom svjetskom poretku novonastale države požurile razviti svoje jezične zakone kako bi preraspodijelile društvenu moć i kontrolu i njih ugradile svoje nove nacionalne ciljeve i ideale. Čak i u onim zemljama čija državnost nije bila upitna jezični su zakoni propitani i izmijenjeni kako bi projicirali novu nacionalnu sliku svijeta. Taj trend nije uvijek bio pravedan: umjesto zakona koji odražavaju stvarni jezični sastav stanovništva zakonodavstvo nekih zemlja katkad je usvojeno uz potpuno zanemarivanje prisutnosti velikih jezičnih manjina i negiranje manjinskih zahtjeva da država mora uključiti i njihov jezik, a ne samo jezik većine.“²² Doista, neke su novije europske demokracije propisale i izricale kaznene mjere, poput naplate novčanih kazni ili uskrate diploma državljanima koji se nisu služili službenim jezikom, s ciljem nametanja korištenja službenim jezikom.²³ Suprotno toj praksi, koja je

¹⁸ Vijeće Europe, Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima: Neka se čuje glas regionalnih i manjinskih jezika, dostupno na http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Brochure/Brochure_hr.pdf (posjećeno 24. 2. 2013.).

¹⁹ Hammarberg, Thomas, Language rights of national minorities must be respected - their denial undermines human rights and causes inter-communal tensions , 25. 1. 2010, dostupno na http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/100125_en.asp (posjećeno 22. 1. 2013.).

²⁰ Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika, *op.cit.*

²¹ *Ibid.*

²² De Varennes, Fernand; Murray, Claire, *Thematic Introduction*, 3 (2) International Journal on Multicultural Societies (2001), str. 56-60, 56-57.

²³ Savjetodavni odbor Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Treće mišljenje o Slovačkoj Republici; ACFC/OP/III(2011)003, 28.10.2011. Vidi i Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Prvo mišljenje o Estoniji, ACFC/INF/OP/I(2002)005, 14. 9. 2001. i Drugo mišljenje o Estoniji, ACFC/INF/OP/II(2005)001 22. 7. 2005. Sva mišljenja Savjetodavnog odbora dostupna su na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp (posjećeno 9. 3. 2013.).

najvećim dijelom bila zastupljena u baltičkim državama,²⁴ suvremeni međunarodni standardi manjinske zaštite promiču ideju da poštivanje manjinskih jezika i promicanje njihove upotrebe ne smije biti u sukobu s uporabom službenih jezika i zahtjevom da ih manjine također znaju. Upravo suprotno, međunarodni zakonodavni izvori potiču istovremenost priznanja manjinskih jezika i integriranja manjina u šire društvo učenjem i uporabom službenih jezika. Takav pristup rezultira time da kulturna raznolikost pridonosi izostanku međuetničkih napetosti i društvenom obogaćenju jer „poštivanje jezika i povezivanje kultura služi ujedinjenju, a ne podjelama neke zemlje. To je najbolji, a često i jedini način integriranja ljudi različitih jezičnih i kulturnih odlika“.²⁵

2. HRVATSKI PROPISI KOJI JAMČE PRAVO NA RAVNOPRAVNU UPOTREBU JEZIKA I PISMA NACIONALNIH MANJINA

Pripadnicima svih nacionalnih manjina u Hrvatskoj Ustavom se jamči sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje vlastitim jezikom i pismom te kulturna autonomija.²⁶ Modelom kulturne autonomije, koja, *inter alia*, uključuje pravo na obrazovanje na jeziku i pismu nacionalnih manjina i službenu uporabu manjinskih jezika, osigurana je integracija, a spriječena asimilacija nacionalnih manjina u hrvatsko društvo.²⁷ Ravnopravna službena uporaba i jezika i pisma nacionalnih manjina u Hrvatskoj se ostvaruje u skladu s odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe, Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima Vijeća Europe i Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina. Među temeljnim odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina jest i ona koja propisuje da se odredbe Ustavnog zakona i odredbe posebnih zakona kojima se uređuju prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina moraju tumačiti i primjenjivati sa svrhom poštivanja pripadnika nacionalnih manjina i hrvatskog naroda, razvijanja razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga među njima.²⁸ Upravo se na tu odredbu pozivaju protivnici uvođenja ćirilicnog pisma u javni

²⁴ Holzapfel, Marc, *Note: The Implications of Human Rights Abuses Currently Occurring in the Baltic States against the Ethnic Russian National Minority*, 2 Buffalo Journal of International Law (1995-1996), str. 329-373; Barrington, Lowell W., *The Domestic and International Consequences of Citizenship in the Soviet Successor States*, 47 Europe-Asia Studies (1995), str. 731-763; Barrington, Lowell W., *The Making of Citizenship Policy in the Baltic States*, 13 (2) Georgetown Immigration Law Journal (1999), str. 159-199; Kalvaitis, Ruta M., *Citizenship and National Identity in the Baltic States*, 16 Boston University International Law Journal (1998), str. 231-272; Galbreath, David J., *Nation-Building and Minority Politics in Post-Socialist States: Interests, Influence and Identities in Estonia and Latvia*, Stuttgart, Ibidem Verlag, 2005; Kochenov, Dimitry, *The Summary of Contradictions: Outline of the EU's Numerous Approaches to Minority Protection*, 31 (1) Boston College International and Comparative Law Review (2008), str. 1-5.

²⁵ Vijeće Europe, *Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima: Neka se čuje glas regionalnih i manjinskih jezika*, op.cit.

²⁶ Članak 15. stavak 4. Ustava Republike Hrvatske.

²⁷ Usporedi npr. Tatalović, Siniša, *Nacionalne manjine i hrvatska demokracija*, 43 (2) Politička misao (2006), str. 159-174; Mesić, Milan, *Europski standardi manjinske zaštite i položaj manjina u Hrvatskoj*, 34 (3-4) Revija za sociologiju (2003), str. 161-177.

²⁸ Članak 8. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

diskurs Vukovara, koji zagovaraju moratorij na uvođenje dvojezičnosti u tom gradu,²⁹ često zanemarujući u svojoj političkoj argumentaciji ostale relevantne odredbe Ustavnog zakona, Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina te relevantnih međunarodnopravnih izvora.

U skladu s još jednom od temeljnih odredaba Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, koja predviđa da je ostvarivanje određenih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina moguće utvrditi ovisno o brojčanoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ili na nekom njezinu području, stečenim pravima i međunarodnim ugovorima, koji, sukladno Ustavu Republike Hrvatske, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske,³⁰ Ustavni zakon propisao je da se ravnopravna službena uporaba jezika i pisma kojim se služe pripadnici nacionalne manjine ostvaruje na području jedinice lokalne samouprave kada pripadnici pojedine nacionalne manjine čine najmanje trećinu stanovnika takve jedinice.³¹ Ustavnim je zakonom, osim toga, propisano da se ravnopravna službena uporaba jezika i pisma manjine ostvaruje i kada je to predviđeno međunarodnim ugovorima koji, sukladno Ustavu Republike Hrvatske, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske i kada je to propisano statutom jedinice lokalne samouprave ili statutom jedinice područne (regionalne) samouprave u skladu s odredbama Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.³² Napokon, radi razrade gornjih odredaba Ustavni zakon predviđa da će se određeni modaliteti primjene prava na ravnopravnu uporabu manjinskog jezika (npr. u predstavničkim i izvršnim tijelima i u postupku pred upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave; u postupku pred tijelima državne uprave prvog stupnja, u postupku pred sudbenim tijelima prvog stupnja; u postupcima koje vode Državno odvjetništvo i javni bilježnici te pravne osobe koje imaju javne ovlasti) provoditi u skladu s posebnim zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.³³

Dakle, uz odredbe Ustavnog zakona, službena i javna uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina razrađena je posebnim zakonom o uporabi jezika i pisma. Prema Zakonu o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, jezik i pismo nacionalnih manjina mogu postati službeni u nekoliko slučajeva: (i) kada pripadnici pojedine nacionalne manjine

²⁹ HDZ može lako destabilizirati SDP, ali to neće raditi do ulaska Hrvatske u EU, intervju s Tomislavom Karamarkom, predsjednikom HDZ-a, *Obzor: news-magazin Večernjeg lista* br. 490, 9. 3. 2013., str. 6.

³⁰ Članak 4. stavak 6. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

³¹ Članak 12. stavak 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

³² Članak 12. stavak 2. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

³³ Članak 12. stavak 3. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

na području općine ili grada čine većinu stanovništva,³⁴ (ii) kada je to predviđeno međunarodnim ugovorima kojih je Republika Hrvatska stranka,³⁵ (iii) kada su to statutom propisale općine i gradovi, u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe i ovim Zakonom, te (iv) kada to, u odnosu na rad svojih tijela, u samoupravnom djelokrugu, statutom propiše županija na čijem je području u pojedinim općinama i gradovima u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine.³⁶ Za ostvarivanje ravnopravne službene uporabe jezika i pisma nacionalne manjine mjerodavni su podaci s popisa stanovnika koji je neposredno prethodio uređivanju tih pitanja statutom općine ili grada.³⁷ Na području općine, grada ili županije ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalne manjine ostvaruje se u radu predstavničkih i izvršnih tijela općine, grada ili županije, u postupku pred upravnim tijelima općine, grada ili županije, u postupku pred tijelima državne uprave prvog stupnja, pred ustrojstvenim jedinicama središnjih tijela državne uprave koja postupaju u prvom stupnju, pred sudbenim tijelima prvog stupnja, državnim odvjetništvima i državnim pravobraniteljstvima prvog stupnja, javnim bilježnicima i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, a koji su ovlašteni postupati na području općine ili grada koji su u ravnopravnu službenu uporabu uveli manjinski jezik i pismo.³⁸ Osim toga, gore navedena državna tijela prvog stupnja i pravne osobe koje imaju javne ovlasti omogućit će korištenje i priznati valjanost privatnih pravnih isprava sastavljenih na području

³⁴ Za razliku od članka 12. stavak 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, koji kao pretpostavku ravnopravnosti manjinskog jezika i pisma zahtijeva da manjina čini najmanje trećinu stanovništva jedinice lokalne samouprave, članak 4. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina propisuje da je pretpostavka službene i javne uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina to da manjina čini više od polovine stanovništva općine ili grada. Tu je pravnu neusuglašenost moguće objasniti činjenicom da je Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina donesen 2000. godine, a Ustavni zakon 2002. Iako tekst Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina nije naknadno usklađen s tekstem Ustavnog zakona u pogledu ostvarivanja tog prava, primjenom načela *lex posterior derogat priori* moguće je nedvojbeno zaključiti da su pravno relevantne odredbe Ustavnog zakona. Osim toga, Ustavni je zakon po pravnoj snazi organski, budući da Ustav propisuje kako se zakoni kojima se uređuju prava nacionalnih manjina donose dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Vidi članke 15. st. 2. i 83. Ustava Republike Hrvatske.

³⁵ Na snazi su sporazumi s Italijom, Mađarskom, Srbijom, Crnom Gorom i Makedonijom. Ugovor između Republike Hrvatske i Talijanske Republike o pravima manjina, *Narodne novine - Međunarodni ugovori*, br. 15/97; Sporazum između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti hrvatske manjine u Republici Mađarskoj i mađarske manjine u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine - Međunarodni ugovori*, br. 8/95; Sporazum između Republike Hrvatske i Srbije i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori i srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine - Međunarodni ugovori*, br. 3/05; Sporazum između Republike Hrvatske i Crne Gore o zaštiti prava hrvatske manjine u Crnoj Gori i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine - Međunarodni ugovori*, br. 9/09; Sporazum između Republike Hrvatske i Republike Makedonije o zaštiti prava hrvatske manjine u Republici Makedoniji i makedonske manjine u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine - Međunarodni ugovori*, br. 3/08.

³⁶ Članak 4. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

³⁷ Članak 4. stavak 2. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

³⁸ Članak 5. stavak 1. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

Republike Hrvatske i kad su sastavljene na jeziku i pismu nacionalne manjine.³⁹ Ravnopravna službena uporaba jezika i pisma nacionalne manjine u pravilu se uvodi za cijelo područje pojedine općine ili grada. Iznimno se može uvesti i samo na dijelu područja pojedine općine ili grada, a može se statutom predvidjeti i u užem opsegu od prava utvrđenih Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, ali se ne može isključiti pravo na služenje svojim jezikom u postupcima pred tijelima javne vlasti.⁴⁰ Prema podacima koje je Vlada pripremila za posljednje dostavljeno izvješće o provedbi Okvirne konvencije iz svibnja 2008. godine, manjinski jezik i pismo bili su u službenoj ravnopravnoj uporabi u ukupno 55 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; od toga su u 27 jedinica pripadnici nacionalne manjine činili više od trećine stanovništva, dok je u 28 jedinica službena ravnopravna uporaba manjinskog jezika i pisma bila uvedena statutom.⁴¹ Prema podacima Vlade iz lipnja 2009. godine, pripadnici nacionalne manjine činili su najmanje trećinu stanovnika u 27 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Te su jedinice svojim statutima dužne propisati ostvaruje li se pravo na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma na cijelom području ili samo u pojedinim mjestima te koriste li se tradicionalni nazivi mjesta ili lokaliteta i ako se koriste, za koja mjesta i lokalitete. Ipak, statuti osam jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tada nisu bili u potpunosti usklađeni s odredbama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u pogledu ravnopravne uporabe jezika i pisma nacionalne manjine. S druge strane, iste je godine bilo 29 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojima su manjine činile manji udio od zakonski propisanoga za stjecanje toga prava, a ipak su statutima uredile ravnopravnost službene uporabe jezika i pisma nacionalne manjine za cijeli teritorij jedinice ili za pojedina naselja.⁴²

U općinama, gradovima i županijama u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine rad općinskih i gradskih vijeća te općinskih i gradskih poglavarstava kao i rad županijskih skupština i poglavarstava odvija se na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu i na jeziku i pismu nacionalne manjine koji su u ravnopravnoj službenoj uporabi. U općinama, gradovima i županijama u kojima je statutom uvedena ravnopravna uporaba manjinskog jezika i pisma osigurava se dvojezično ili višejezično ispisivanje teksta pečata i žigova istom veličinom slova, ispisivanje natpisnih ploča predstavničkih, izvršnih i upravnih tijela općina, gradova i županija, kao i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti istom veličinom slova, ispisivanje zaglavlja akata istom

³⁹ Članak 5. stavak 2. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁴⁰ Članak 6. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁴¹ Vlada Republike Hrvatske, Treće izvješće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, ACFC/SR/III(2009)009, 12. 10. 2009, dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Croatia_hr.pdf (posjećeno 24. 2. 2013.).

⁴² Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2009. godinu za potrebe nacionalnih manjina (2010), str. 7, dostupno na http://www.uljppnm.vlada.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=5 (posjećeno 10. 3. 2013.).

veličinom slova.⁴³ Osim toga, vijećnik, član poglavarstva ili građanin u općinama, gradovima i županijama u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine ima pravo na to da mu se osigura dvojezično ili višejezično dostava materijala za sjednicu općinskoga ili gradskog vijeća i poglavarstva, kao i županijske skupštine i županijskog poglavarstva, izrada zapisnika i objava zaključaka, objavljivanje službenih obavijesti i poziva predstavničkih, izvršnih i upravnih tijela općina, gradova i županija, kao i materijale za sjednice predstavničkih i izvršnih tijela.⁴⁴ Općine, gradovi i županije u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine osigurat će pravo građanima da im se dvojezično ili višejezično izdaju javne isprave te tiskaju obrasci koji se koriste u službene svrhe.⁴⁵ Osim toga, u takvim jedinicama lokalne i regionalne samouprave ispisuju se dvojezično ili višejezično, istom veličinom slova, prometni znakovi i druge pisane oznake u prometu, nazivi ulica i trgova, nazivi mjesta i geografskih lokaliteta.⁴⁶ Osim toga, statutom općine ili grada u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine propisuje se ostvaruje li se pravo na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalne manjine na pisanim prometnim znakovima, na natpisima s nazivima ulica i trgova te na natpisima s nazivima mjesta i geografskih lokaliteta na cijelom području ili samo u pojedinim mjestima te koriste li se tradicionalni nazivi mjesta ili lokaliteta i ako se koriste, u kojim slučajevima.⁴⁷ Pripadnici nacionalnih manjina čiji su jezik i pismo u ravnopravnoj službenoj uporabi imaju u postupku prvoga i drugog stupnja pred upravnim tijelima općina, gradova i županija ista prava kao i u postupku pred tijelima državne uprave prvog stupnja.⁴⁸

Zakon uređuje uvjete i način ostvarivanja ravnopravne službene uporaba jezika i pisma nacionalne manjine u postupku pred državnim tijelima prvog stupnja (ustrojstvene jedinice središnjih tijela državne uprave koji postupaju u prvom stupnju, sudbena tijela prvog stupnja, državna odvjetništva i državna pravobraniteljstva prvog stupnja, javni bilježnici) i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti koje imaju svoje urede i ispostave u općinama, gradovima i županijama u kojima je u službenoj uporabi manjinski jezik i pismo pored hrvatskog jezika i latiničkog pisma ravnopravno mogu koristiti i jezik i pismo nacionalne manjine. Ta su tijela dužna poučiti stranku s područja općine ili grada koji su uveli u ravnopravnu službenu uporabu jezik i pismo nacionalne manjine o pravu uporabe jezika i pisma nacionalne manjine u postupku te unijeti u zapisnik izjavu o tome kojim će se jezikom i pismom stranka služiti u postupku.⁴⁹ Jezik i pismo na kojem je predan, odnosno priopćen prvi podnesak stranke smatrat će se jezikom i pismom kojim

⁴³ Članak 8. stavci 1. i 2. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁴⁴ Članak 8. stavak 3. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁴⁵ Članak 9. stavak 1. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁴⁶ Članak 10. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁴⁷ Članak 10. stavak 2. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁴⁸ Članak 11. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁴⁹ Članka 12. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

se stranka želi služiti u postupku, a tijelo koje vodi postupak dužno je osigurati sudjelovanje stranke u postupku na jeziku i pismu kojim se služi nacionalna manjina.⁵⁰

Državna tijela prvog stupnja i pravne osobe koje imaju javne ovlasti koja djeluju u općinama, gradovima i županijama u kojima je statutom određena ravnopravna uporaba manjinskog jezika i pisma izdaju javne isprave te tiskaju obrasce koji se koriste u službene svrhe na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu, dvojezično ili višejezično, te dvojezično ili višejezično ispisuju tekst pečata i žigova u istoj veličini slova, natpisne ploče i zaglavlja akata istom veličinom slova.⁵¹ Ipak, tijela koja provode postupak drugoga stupnja postupaju na hrvatskom jeziku i latiničnom pismu.⁵² Iznimno, ako pred tijelom drugog stupnja sudjeluju neposredno stranke koje su se u postupku prvog stupnja služile jezikom i pismom nacionalne manjine koji je u ravnopravnoj službenoj uporabi, postupak se vodi kao i postupak prvog stupnja.⁵³ Postojanju tog prava unatoč, evidentan je trend smanjenja korisnika manjinskih jezika u sudskim i upravnim postupcima.⁵⁴ U akcijskim planovima za provedbu Ustavnog zakona iz 2008. i 2011. stoji da se tim pravom koristi tek mali broj pripadnika nacionalnih manjina te da u primjeni prava katkad dolazi do nejasnoća pa se stoga potrebnim smatralo poduzeti „dodatne mjere radi poticanja pripadnika nacionalnih manjina na korištenje ovog prava, kao i radi afirmacije korištenja manjinskih jezika u pojedinim postupcima i uklanjanja određenih problema pri provedbi zakonskih odredbi“.⁵⁵ Prema podacima iz Izvješća Vlade o provođenju Ustavnog zakona za 2011. godinu proizlazi da za ostvarivanje prava na uporabu manjinskog jezika i pisma pred upravnim tijelima jedinica samouprave interes

⁵⁰ Članci 14.-17. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁵¹ Članak 18. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁵² Članak 19. stavak 1. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁵³ Članak 19. stavak 2. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁵⁴ Budući da je pred hrvatske vlasti stavljan niz pretpristupnih zahtjeva u pogledu ostvarenja prava manjina tijekom procesa pristupanja Europskoj uniji, Vlada Republike Hrvatske usvojila je 25. lipnja 2008. prvi, a 8. travnja 2011. drugi Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za razdoblje 2011.-2013. Vidi Vlada Republike Hrvatske, Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina: Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, Zagreb, 25. lipanj 2008., dostupno na http://www.vlada.hr/hr/preuzimanja/razno/akcijski_plan_za_provedbu_ustavnog_zakona_o_pravima_nacionalnih_manjina (posjećeno 10. 3. 2013.) i Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za 2008. i 2009. godinu, Zagreb, rujna 2010., dostupno na http://www.uljppnm.vlada.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=5 (posjećeno 10. 3. 2013.).

⁵⁵ Vlada Republike Hrvatske, Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina: Poglavlje 23. Pravosuđe i temeljna prava, Zagreb, *op. cit.*, str. 9 i Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina za 2008. i 2009. godinu, *op. cit.*, str. 8-9.

iskazuju isključivo pripadnici talijanske nacionalne manjine u nekoliko jedinica lokalne samouprave u Istarskoj županiji.⁵⁶

Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina sadrži i nekoliko provedbenih mjera.⁵⁷ Predviđa da tijela državne uprave prvog stupnja, ustrojstvene jedinice središnjih tijela državne uprave koja postupaju u prvom stupnju, sudbena tijela prvog stupnja, državna odvjetništva i državna pravobraniteljstva prvog stupnja, javni bilježnici, pravne osobe koje imaju javne ovlasti te općine, gradovi i županije na čijem je području u ravnopravnoj službenoj uporabi manjinski jezik i pismo osiguraju potreban broj službenika koji mogu voditi postupke i poduzimati potrebne radnje i na jeziku i pismu nacionalne manjine koji je u ravnopravnoj službenoj uporabi.⁵⁸ Provedbu Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina nadzire Ministarstvo uprave, koje prati i analizira stanje o službenoj i javnoj uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina. Kada izvršna ili upravna tijela općina, gradova i županija koje su uvele ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalne manjine postupaju protivno odredbama Zakona, ministar uprave zatražit će od predstavničkog tijela da raspravi stanje i poduzme mjere za zakonito postupanje izvršnih i upravnih tijela te poduzeti druge mjere u skladu sa zakonom.⁵⁹ Ako pak općina, grad ili županija statutom ne uredi ili uredi protivno Zakonu uporabu jezika i pisma nacionalne manjine, ministar uprave obustavit će od izvršenja statut, odnosno pojedine njegove odredbe, naložiti neposrednu primjenu Zakona i podnijeti Vladi prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti statuta ili drugoga općeg akta općine, grada ili županije u skladu sa zakonom.⁶⁰ Neprimjenjivanje ravnopravne službene uporabe jezika i pisma nacionalne manjine u općini, gradu ili županiji u kojima je statutom uvedena, odnosno njezina primjena protivna odredbama Zakona u postupcima pred tijelima koja su dužna provesti ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalne manjine, predstavlja bitnu povredu postupka.⁶¹

Kao posljedica pretpristupnog uvjetovanja Europske unije, među ostalim i u pogledu ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina na uporabu manjinskog jezika i pisma, kao i radi unaprjeđenja provedbe prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina, Vlada je odlučila pojačati provedbu nadzora nad primjenom propisa kojima se uređuje to pitanje, posebice u onim općinama i gradovima koji su pravo na službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina nepotpuno primjenjivali. Stoga je 1. ožujka 2012. Ministarstvo uprave donijelo Naputak za

⁵⁶ Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provođenju Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i o utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu Republike Hrvatske za 2011. godinu za potrebe nacionalnih manjina (2012), str. 4, dostupno na http://www.uljppnm.vlada.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=5 (posjećeno 10. 3. 2013.).

⁵⁷ Članci 21-25. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁵⁸ Članak 21. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁵⁹ Članak 23. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁶⁰ Članak 24. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

⁶¹ Članak 25. Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina.

dosljednu provedbu Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.⁶² Njime su propisani način uređivanja prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina općim aktima, odnosno statutima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te način ostvarivanja prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina u postupcima koji se vode pred državnim tijelima prvog stupnja i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti. Nemoguće je ne zaključiti da se takva provedbena mjera mogla i morala i prije predvidjeti te da bi Ministarstvo uprave trebalo češće i učinkovitije nadzirati zakonitost rada tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

3. MEĐUNARODNOPRAVNI IZVORI PRAVA NA UPOTREBU JEZIKA I PISMA NACIONALNIH MANJINA

Na globalnom nivou ostvarenje prava pripadnika nacionalnih manjina na uporabu manjinskih jezika propisano je ograničenim brojem odredaba sadržanih u instrumentima zaštite ljudskih prava Ujedinjenih naroda. Tako članak 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima određuje da osobama koje pripadaju manjinama ne smije biti uskraćeno pravo da, u zajednici s drugim članovima svoje skupine, upotrebljavaju svoj vlastiti jezik. Komentar Odbora za ljudska prava UN-a propisuje da se pravo pojedinaca koji pripadaju jezičnoj manjini na to da se koriste svojim jezikom u međusobnoj komunikaciji, u privatnom ili u javnom prostoru, razlikuje od drugih jezičnih prava zaštićenih Paktom. Konkretno, treba ga razlikovati od općeg prava na slobodu izražavanja zaštićenoga člankom 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima te članka 14. stavka 3. Pakta, koji propisuje pravo da svatko protiv koga je podignuta optužba za kazneno djelo ima pravo na to da u najkraćem roku, detaljno i na jeziku koji razumije, bude obaviješten o prirodi i razlozima optužbe.⁶³ Taj komentar, međutim, ne razrađuje dalje sadržaj tog prava. Za razliku od pakta o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima⁶⁴ ne propisuje prava manjina. Ipak, Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava UN-a drži da pravo svakoga na sudjelovanje u kulturnom životu države, propisano člankom 15. stavkom 1. točkom (a) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, uključuje pravo izražavanja na jeziku nečijeg izbora, pa se takvo tumačenje može odnositi i na pripadnike manjina.⁶⁵ Članak 2. stavak 1.

⁶² Naputak za dosljednu provedbu Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, *Narodne novine*, br. 33/12.

⁶³ Odbor za ljudska prava UN-a, točka 5.3. Općeg komentara br. 23: prava nacionalnih manjina, članak 27. (Human Rights Committee, General Comment No. 23: The rights of minorities, Art. 27), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, (1994), dostupno na [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument) (posjećeno 24. 2. 2013.).

⁶⁴ Službeni tekst Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima objavljen je u *Službenom listu SFRJ*, br. 7/1971.

⁶⁵ Odbor za gospodarska, socijalna i kulturna prava UN-a, Opći komentar br. 21 o pravu na sudjelovanje u kulturnom životu države (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General comment No. 21, Right of everyone to take part in cultural life (Art. 15, para. 1 (a)), E/C.12/GC/21, 20.11.2009., dostupno na <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm> (posjećeno 24. 2. 2013.).

Deklaracije UN-a o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama utvrđuje pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama na to da upotrebljavaju vlastiti jezik u privatnom i u javnom životu slobodno i bez ometanja ili bilo kakva oblika diskriminacije. Osim što Deklaracija pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama nije pravno obvezujući instrument međunarodnog prava, odluke raznih UN-ovih tijela imaju ponajprije političku snagu te također nisu nužno pravno obvezujuće. Zbog toga je postojanje Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁶⁶ te Okvirne konvencije iznimno važno za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina u europskim državama. Europska konvencija predviđela je pravosudni mehanizam nadgledanja odredaba kroz rad Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu, kojemu se građani i građanke svih država članica Vijeća Europe mogu obratiti nakon što iscrpe pravne mehanizme koji su im na raspolaganju u zemlji koju tuže za povredu ljudskog prava propisanoga Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokolima. Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava zahtijeva poštivanje jezičnog pluralizma i prava manjina pa je Sud do sada odlučivao u nizu slučajeva u kojima su podnositelji tužbi tvrdili da im je povrijeđeno neko od prava, a u vezi s ostvarivanjem prava na korištenje vlastitim jezikom u kontaktu s javnim vlastima.⁶⁷ U nekima od svojih presuda Sud je izrazio uvjerenje da su „pridavanje iznimne važnosti pluralizmu, toleranciji i širokogrudnosti“⁶⁸ zaštitni znaci demokratskog društva te da „demokracija ne znači da stavovi većine trebaju uvijek prevladati: [jer u demokratskim društvima] treba postići ravnotežu koja osigurava pravedno i pravilno postupanje prema manjinama i izbjegava bilo kakvu zlouporabu vladajućeg položaja“.⁶⁹ U onim državama u kojima postoje sukobi oko prava manjina Sud smatra da je uloga javnih vlasti „ukloniti uzroke napetosti ne eliminirajući pluralizam, osiguravajući međusobnu snošljivost sukobljenih skupina“.⁷⁰ Europski sud za ljudska prava presudio je u nekoliko slučajeva da je diferencijalni tretman građana temeljem jezika diskriminatoran ako to razlikovanje nema objektivnoga i razumnog opravdanja, a to znači da ne teži legitimnom cilju ili da ne postoji razumna razmjernost između upotrijebljene mjere i cilja koji se njome nastoji postići.⁷¹

⁶⁶ Odluka o proglašenju Zakona o potvrđivanju Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Zakon o potvrđivanju Europske konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te Protokol uz tu konvenciju, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 18/97, 6/99 i 8/99.

⁶⁷ Vidi npr. predmete *Isop v. Austria*, *Kamasinski v. Austria*, *X v. Austria*, *Fryske nasjonale partij and others v. Netherlands*, *Inhabitants of Alsemberg and Beersel v. Belgium*, *Campbell and Cosans v. UK*, *Belgian Linguistics case*, *Cyprus v. Turkey*. Citirano prema Henrard, Kristin, *The Interrelationship between Individual Human Rights, Minority Rights and the Right to Self-Determination and Its Importance for the Adequate Protection of Linguistic Minorities*, 1 (1) *The Global Review of Ethnopolitics* (2001), str. 41-61.

⁶⁸ *Christian Democratic People's Party v. Moldova*. Vidi i *Young, James and Webster v. the United Kingdom*, te *Chassagnou and Others v. France*.

⁶⁹ Točka 64. Presude u slučaju *Christian Democratic People's Party v. Moldova*.

⁷⁰ Točka 60. Presude u slučaju *Agga v. Greece*.

⁷¹ Vidi npr. *Belgian Linguistics cases*; *Cyprus v. Turkey*; *Bulgakov v. Ukraine*.

3.1. Izvori prava na ravnopravnu uporabu jezika nacionalnih manjina Vijeća Europe: Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe iz 1998. godine pravno je obvezujući izvor međunarodnog prava koji sadrži najiscrpniji katalog prava pripadnika nacionalnih manjina.⁷² Stranke Okvirne konvencije ratifikacijom preuzimaju obvezu promovirati potpunu i djelotvornu jednakost pripadnika manjina u svim područjima gospodarskoga, društvenoga, političkoga i kulturnog života te osigurati uvjete koji će pripadnicima nacionalnih manjina omogućiti da izraze, očuvaju i razvijaju vlastitu kulturu i identitet.

Okvirna konvencija zahtijeva od države koja ju je potpisala da pripadnicima nacionalnih manjina jamči pravo jednakosti pred zakonom i jednaku pravnu zaštitu te da zabrani bilo kakvu diskriminaciju temeljem pripadnosti nacionalnoj manjini.⁷³ Osim toga, pristupanjem Okvirnoj konvenciji države potpisnice obvezuju se da će prema potrebi usvojiti odgovarajuće mjere s ciljem promicanja pune i učinkovite jednakosti između osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama i većinskog pučanstva u svim područjima gospodarskoga, društvenoga, političkoga i kulturnog života. Pri tome su dužne na odgovarajući način uzeti u obzir specifičnosti pripadnika nacionalnih manjina.⁷⁴ Okvirna konvencija propisala je nadalje da se osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo slobodno i bez miješanja vlasti koristiti svojim manjinskim jezikom, privatno i javno, u govoru i u pismu.⁷⁵ Države bi trebale osigurati uvjete koji će nacionalnim manjinama omogućiti korištenje manjinskim jezikom pred tijelima vlasti na područjima koje manjine tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjuju ako manjine zahtijevaju osiguranje tog prava te ondje gdje takav zahtjev odgovara stvarnoj potrebi.⁷⁶ Eksplanatorno izvješće uz Okvirnu konvenciju objašnjava da „stvarnu potrebu“ manjinskog zahtjeva za korištenje manjinskim jezikom pred tijelima vlasti treba ocjenjivati na „temelju objektivnih kriterija [budući da] se različiti čimbenici, a osobito financijska sredstva pojedine države, moraju uzeti u obzir“.⁷⁷

⁷² Općenito o primjeni odredaba Okvirne konvencije vidi u Verstichel, Annelies; Alen, André; De Witte, Bruno; Lemmens, Paul (ur.), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: a Useful Pan-European Instrument?*, Antwerp: Intersentia, 2008; Malloy, Tove; Medda-Windischer, Roberta; Lantschner, Emma, *Measuring the security of persons belonging to National Minorities: Indicators for assessing the impact of the FCNM in its State Parties*, 4 Security and Human Rights, (2009), str. 277-293.

⁷³ Članak 4. stavak 1. Okvirne konvencije.

⁷⁴ Članak 4. stavak 2. Okvirne konvencije.

⁷⁵ Članak 10. stavak 1. Okvirne konvencije.

⁷⁶ Članak 10. stavak 2. Okvirne konvencije.

⁷⁷ Točka 65. Eksplanatornog izvješća uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities), H(1995)010, 1. 2. 1995, dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_H\(1995\)010_FCNM_ExplanReport_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_atglance/PDF_H(1995)010_FCNM_ExplanReport_en.pdf) (posjećeno 24. 2. 2013.).

Okvirna konvencija nadalje utvrđuje da će u područjima u kojima tradicionalno živi velik broj osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini države koje su joj pristupile nastojati isticati tradicionalna lokalna imena, imena ulica i ostale topografske oznake namijenjene javnosti i na manjinskom jeziku ondje gdje postoji dostatno zanimanje za takvo isticanje.⁷⁸ Okvirna konvencija, za razliku od Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, ne definira eksplicitno pojam „područja koja su tradicionalno ili u znatnom broju nastanjena osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama“ jer se smatralo da države potpisnice na taj način mogu fleksibilnije pristupiti realizaciji toga prava uzimajući u obzir povijesne specifičnosti pojedinih regija.⁷⁹ S druge strane, Povelja normira da „područje na kojem se regionalni ili manjinski jezici rabe“ označava zemljopisno područje na kojem je regionalni ili manjinski jezik način izražavanja određenog broja ljudi, što opravdava usvajanje različitih zaštitnih i poticajnih mjera predviđenih Poveljom.⁸⁰

Okvirna konvencija predviđela je mehanizam nadgledanja primjene njezinih odredaba u zemljama članicama putem djelovanja Savjetodavnog odbora, kojemu je svaka od država članica Vijeća Europe koja se obvezala na provedbu i zaštitu manjinskih prava Okvirnom konvencijom dužna najprije pripremiti početno izvješće o provedbi odredaba Okvirne konvencije u roku od godinu dana od njezine ratifikacije, a nakon toga „u pravilnim razmacima i kad god to zatraži Odbor ministara“ podnositi nova izvješća.⁸¹ U praksi se ta odredba Okvirne konvencije realizira tako da države potpisnice podnose svakih pet godina periodično izvješće. Izvješće je zapravo službeno očitovanje o primjeni članaka Okvirne konvencije u praksi, a često sadrži i popis svih politika i mjera koje države potpisnice provode na svojim teritorijima u cilju zaštite manjina i očuvanja kulturne, jezične i etničke raznolikosti. U praćenju provedbe Okvirne konvencije sudjeluju Savjetodavni odbor i Odbor ministara. Savjetodavni odbor čine neovisni stručnjaci, koji, nakon što prouče periodični izvještaj države članice, pripremaju mišljenja o primjeni Konvencije. Kao relevantan čimbenik za osiguranje određenih jezičnih prava, mnoge su države odlučile uzeti u obzir broj pripadnika manjinske skupine na određenom području te su za tu svrhu uspostavile minimalni prag. Prag, međutim, ne bi trebao biti previsok da onemogućuje ostvarenje prava manjina pa je Savjetodavni odbor u nekima od svojih mišljenja smatrao da su zahtjevi od minimalno 20 posto stanovništva kao preduvjeti osiguranja ravnopravnog statusa manjinskog jezika u Slovačkoj ili 50 posto stanovništva za uporabu manjinskog jezika pri obraćanju predstavnicima vlasti u općinama i gradovima u Bosni i Hercegovini nerazumni.⁸² Savjetodavni odbor kritizirao je litavske

⁷⁸ Članak 11. stavak 3. Okvirne konvencije.

⁷⁹ Točka 66. Ekspanatornog izvješća uz Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, *op. cit.*

⁸⁰ Članak 1. Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

⁸¹ Članak 25. Okvirne konvencije.

⁸² Vidjeti Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Treće mišljenje o Slovačkoj Republici, ACFC/OP/III(2010)004, 18. 1. 2011. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Drugo mišljenje o Bosni i Hercegovini, ACFC/OP/II(2008)005, 27. 4. 2011., dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp (posjećeno 9. 3. 2013.).

vlasti jer su pretpostavljale primjenu odredaba Zakona o službenom jeziku (koji je propisivao da je korištenje manjinskim jezicima u javnom prostoru dopušteno samo pri isticanju imena i znamenja organizacija koje zastupaju nacionalne manjine i koji je predviđao uporabu manjinskih jezika samo na područjima „gusto naseljenim manjinama“) odredbama Zakona o nacionalnim manjinama u pogledu ostvarenja prava na isticanje javnih topografskih oznaka na manjinskom jeziku i pismu te utvrdio da takva praksa nije u skladu s Okvirnom konvencijom.⁸³ Naime, litavski je Zakon o nacionalnim manjinama propisivao da se na područjima „gusto naseljenim manjinama“ osim litavskog jezika mogu u službenoj uporabi rabiti i jezici manjina.⁸⁴ Litavske su vlasti u komentaru na prvo mišljenje Savjetodavnog odbora protumačile tu odredbu na način da za ostvarenje prava na upravnom području pripadnici pojedine manjine moraju činiti barem 70% ukupnog stanovništva, što očito predstavlja vrlo visok prag ostvarenja prava.⁸⁵ Savjetodavni je odbor u Drugom mišljenju o Litvi stoga kritizirao odredbe Zakona o nacionalnim manjinama jer taj zakon „ne predviđa detaljne kriterije temeljem kojih se može ostvariti pravo na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina“.⁸⁶

U sva dosadašnja tri kruga praćenja provedbe Okvirne konvencije u Hrvatskoj Savjetodavni odbor pozivao je vlasti da osiguraju da se odredbe Ustavnoga zakona o pravima nacionalnih manjina koje se odnose na provedbu članka 10. i 11. Okvirne konvencije provode u svim jedinicama lokalne samouprave u kojima neka nacionalna manjina čini najmanje trećinu stanovništva.⁸⁷ Ipak, Savjetodavni odbor drži da je zahtjev trećine lokalnoga stanovništva za priznanje prava na ravnopravnu uporabu manjinskog jezika i pisma visok.⁸⁸ Stoga je Savjetodavni odbor opetovano poticao hrvatske vlasti da upotrijebe svoje diskrecijsko pravo i uvedu mogućnost uporabe manjinskoga jezika u

⁸³ Vidi točke 109.-116. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Drugo mišljenje o Litvi, ACFC/OP/II(2008)001, 4. 7. 2011., dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Lithuania_en.pdf (posjećeno 9. 3. 2013.). Vidi također točku 58. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Mišljenje o Litvi, ACFC/SR(2001)007, 31.10.2001., dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Lithuania_en.pdf (posjećeno 19. 3. 2013.).

⁸⁴ Kallonen, Markko, *Minority protection and linguistic rights in Lithuania*, Noves SL. Revista de Sociolingüística (2004), dostupno na <http://www6.gencat.cat/llengcat/noves/hm04tardor/docs/kallonen.pdf>, str. 5. (posjećeno 19. 3. 2013.).

⁸⁵ Vidi Komentar Vlade Litve o Mišljenju Savjetodavnog odbora za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, GVT/COM/INF/OP/I(2003)008, 23. 9. 2003, dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_Com_Lithuania_en.pdf (posjećeno 19. 3. 2013.).

⁸⁶ Vidi točke. 99.-104. Drugog mišljenja o Litvi, *ibid.*

⁸⁷ Točke 133. i 143. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Treće mišljenje o Hrvatskoj, ACFC/OP/III(2010)005, 27. 5. 2010. Vidi i Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Drugo mišljenje o Hrvatskoj, ACFC/INF/OP/II(2004)002, 1. 10. 2004. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Mišljenje o Hrvatskoj, ACFC/INF/OP/I(2002)003, 6. 4. 2001., dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/Table_en.asp (posjećeno 9. 3. 2013.).

⁸⁸ Točka 135. Trećeg mišljenja o Hrvatskoj, *op. cit.*

postupcima pred upravnim tijelima i u drugim područjima u kojima manjine žive u znatnom broju, ali manjem od jedne trećine lokalnog stanovništva.⁸⁹

Savjetodavni odbor kao kvalitetan dokaz navodi promicanje integracije talijanske manjine putem službene uporabe talijanskog jezika u upravnim tijelima kao i u lokalnim skupštinama i izvršnim tijelima, no „u isto vrijeme sa žaljenjem primjećuje da istu razinu zaštite ne uživaju drugi manjinski jezici i pisma u područjima u kojima žive pripadnici srpske i mađarske manjine. Savjetodavni odbor podsjetio je da je niz općina u Vukovarsko-srijemskoj i u Osječko-baranjskoj županiji donio gradske statute koji propisuju pravo na uporabu srpskog ili mađarskog jezika u postupcima pred lokalnim upravnim tijelima, no provedba tih odredaba u praksi je mnogo lošija nego u slučaju talijanskoga jezika u Istarskoj županiji, unatoč zanimanju koje su iskazali pripadnici dotičnih nacionalnih manjina“.⁹⁰ Savjetodavni je odbor stoga pozvao vlasti da, uz konzultacije s predstavnicima nacionalnih manjina, razviju i objedine na prostoru cijele države dobru praksu koja postoji u Istarskoj županiji te da je prošire na sve općine u kojima živi znatan broj pripadnika manjina.⁹¹

U trećem, posljednjem, mišljenju Savjetodavni je odbor 2010. godine primijetio da se stanje u odnosu na uporabu manjinskih jezika na topografskim oznakama u Hrvatskoj nije znatnije promijenilo u odnosu na njegova prijašnja mišljenja, unatoč odredbama iz Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina i Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Savjetodavni odbor smatra da u primjeni dotičnih zakona ima ozbiljnih nedostataka jer su za ostvarenje odredaba o ravnopravnoj uporabi manjinskog jezika i pisma na topografskim oznakama uglavnom nadležne lokalne i regionalne vlasti, što je posebice problematično u onim područjima u kojima živi velik broj pripadnika srpske manjine (dakle u Vukovarsko-srijemskoj i Osječko-baranjskoj županiji).⁹² Stoga je Savjetodavni odbor potaknuo vlasti i u Trećem mišljenju da poduzmu proaktivne mjere kako bi, posebice na regionalnoj i lokalnoj razini, osigurale učinkovitu provedbu odredaba Ustavnog zakona koje se odnose na provedbu članka 11. Okvirne konvencije.⁹³

Nakon što je proteklo već nekoliko krugova nadgledanja primjene Okvirne konvencije, Savjetodavni je odbor stekao uvid u prakse svih zemalja potpisnica Okvirne konvencije u pogledu ostvarivanja pojedinih prava nacionalnih manjina te je do sada pripremio tri posebna tematska komentara: o pravu na obrazovanje⁹⁴ u 2006. godini, o pravu na

⁸⁹ Točka 134., *ibid.*

⁹⁰ Točka 138., *ibid.*

⁹¹ Točka 142., *ibid.*

⁹² Točka 144., *ibid.*

⁹³ Točka 146., *ibid.*

⁹⁴ Savjetodavni odbor, Tematski komentar o učinkovitom sudjelovanju pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs) (2008), dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CommentaryParticipation_en.pdf (posjećeno 24. 2. 2013.).

učinkovito sudjelovanje⁹⁵ u 2008. godini te o jezičnim pravima manjina u 2012. godini.⁹⁶ Posljednji tematski komentar o jezičnim pravima zagovara inkluzivni pristup i zrcaljenje kulturne i jezične raznolikosti u državama članicama Vijeća Europe. Komentar bi trebao služiti kao sveobuhvatno oruđe državama potpisnicama Okvirne konvencije kao i pripadnicima nacionalnih manjina, civilnog društva i akademske zajednice i prikazivati različite uloge jezika kao ključne karakteristike manjinskog identiteta i kao važnog alata za promicanje pune i učinkovite jednakosti i integracije multikulturnih i jezično raznolikih društava. Komentar o jezičnim pravima manjina sadrži detaljne modalitete ostvarenja prava na korištenje jezikom manjina u medijima, u javnoj i privatnoj uporabi, u obrazovnom procesu te u pogledu korištenja jezikom pri sudjelovanju pripadnika manjina u ekonomskom, kulturnom i društvenom životu zajednice te u javnim poslovima. Komentar ima snažan integrativni ton te sugerira da bi učinkovite mjere promidžbe ostvarivanja jezičnih prava manjina trebale uključivati cjelokupno društvo.⁹⁷ Istovremeno sugerira osmišljavanje specifičnih rješenja i mjera na način da odgovaraju posebnim okolnostima svake nacionalne manjine.⁹⁸ Važno je istaknuti da Komentar nudi tumačenja pravnih standarda na koje se često pozivaju međunarodni i domaći izvori prava manjina, a koji su preduvjet ostvarenja prava na korištenje manjinskim jezikom pri obraćanju tijelima vlasti te na isticanje javnih topografskih oznaka na manjinskom jeziku i pismu. Podsjećam, sukladno odredbama Okvirne konvencije za ostvarenje prava na korištenje manjinskim jezikom u ophođenju pripadnika manjina s tijelima vlasti zahtijeva se (1) da manjina nastanjuje područje tradicionalno *ili* u znatnijem broju, (2) da pripadnici manjina zahtijevaju ostvarenje toga prava te (3) da takav zahtjev odgovara stvarnoj potrebi. S druge strane, pri ostvarivanju prava na isticanje javnih topografskih oznaka na manjinskom jeziku i pismu uvjeti ostvarenja prava stroži su jer istovremeno (1) manjina treba biti tradicionalno nastanjena na području i mora se raditi o (2) znatnijem broju osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini.

Komentar sugerira da mogućnost korištenja manjinskim jezicima pri obraćanju tijelima vlasti ne može biti prepuštena isključivo diskreciji lokalnih vlasti te ističe važnost jasnih i transparentnih zakonskih uvjeta pod kojima je moguće ostvariti pravo na uporabu manjinskih jezika u komunikaciji s tijelima vlasti, osiguravajući na taj način ostvarenje načela jednakosti.⁹⁹ Kako je preduvjet za ostvarivanje prava na korištenje manjinskim jezicima u kontaktu s tijelima vlasti ispunjenje jednoga o dvaju kriterija – tradicionalna nastanjenost manjine na nekom području ili nastanjenost u znatnijem broju – to se

⁹⁵ Savjetodavni odbor, Tematski komentar o obrazovanje na osnovi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Commentary on the Education under the Framework Convention for the Protection of National Minorities) (2006), dostupan na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_fcnmdocs/PDF_CoMmentaryEducation_en.pdf (posjećeno 24. 2. 2013.).

⁹⁶ Savjetodavni odbor, Tematski komentar o jezičnim pravima osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama, *op. cit.*

⁹⁷ Točka 96., *ibid.*

⁹⁸ Točka 98., *ibid.*

⁹⁹ Točka 55., *ibid.*

pravo može ostvarivati i kada na nekom području manjina ne čini znatan dio stanovništva, ali obitava duži period, no u isto vrijeme potrebno je da pripadnici manjine zahtijevaju ostvarenje tog prava i da taj zahtjev odgovara stvarnoj potrebi. Komentar ne definira jasno standarde „zahtijevanja ostvarenja prava“ i „stvarne potrebe“, no sugerira da bi države trebale „pozorno proučiti zahtjeve i ocijeniti postojeće potrebe u zemljopisnim područjima gdje postoji znatan broj ili tradicionalna naseljenost pripadnika manjina, uzimajući u obzir specifičnost lokalnih okolnosti“. Iz jednoga od ranijih mišljenja Savjetodavnog odbora crpi se zaključak da standard „stvarne potrebe ne znači nemogućnost pripadnika nacionalne manjine služiti se službenim jezikom i njihovu dosljednu ovisnost o uslugama na manjinskom jeziku. S druge strane, ugroženost uporabe manjinskog jezika kao komunikacijskog alata u određenoj regiji osnova je koja predstavlja „potrebu“ u smislu članka 10. stavka 2. Okvirne konvencije“.¹⁰⁰

Okvirnom konvencijom nije sugeriran minimalni prag za ostvarenje prava na isticanje topografskih oznaka na manjinskom jeziku i pismu, nego se od država potpisnica očekuje da odrede jasne kriterije o sadržaju standarda „znatniji broj“. Naime, relativno fleksibilan tekst te odredbe omogućuje da se uzmu u obzir specifične okolnosti u različitim državama potpisnicama. Ipak, iako države imaju slobodu procjene u određivanje praga, on se ne smije uspostaviti na način da predstavlja nerazmjernu prepreku za korištenje manjinskim jezicima u javnom životu.¹⁰¹ Savjetodavni odbor često je u svojim mišljenjima zagovarao snižavanje praga za ostvarenje prava na uporabu manjinskog jezika na javnim topografskim oznakama. Budući da je ostvarenje tog prava uvjetovano „tradicionalnošću nastanjenosti znatnijeg broja osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini“, pri ostvarenju prava treba uzeti u obzir demografsku strukturu područja tijekom dugotrajnijeg razdoblja kako bi se osiguralo da se recentne tendencije asimilacije ne provode na štetu očuvanja jezika nacionalnih manjina. Zaključno, Komentar sugerira da bi vlasti trebale tumačiti i primjenjivati zakonodavstvo koje propisuje pravo na uporabu jezika manjina na javnim natpisima na fleksibilan način, bez strogog inzistiranja na pragovima.¹⁰² I to pravo, sukladno odredbama Okvirne konvencije, treba jasno i nedvosmisleno propisati zakonom.¹⁰³

¹⁰⁰ Točka 56., *ibid.* Vidi i Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Mišljenje o Bugarskoj, ACFC/OP/I(2006)001, 5. 4. 2006., dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Bulgaria_en.pdf (posjećeno 19. 3. 2013.).

¹⁰¹ Točka 65., *ibid.* Vidi i Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Drugo mišljenje o Poljskoj, ACFC/OP/II(2009)002, 07.12.2009., dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Poland_en.pdf (posjećeno 19. 3. 2013.).

¹⁰² Točka 66., *ibid.* Vidi i Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Treće mišljenje o Austriji, ACFC/OP/III(2011)005, 20. 12. 2011., dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Austria_en.pdf (posjećeno 19. 3. 2013.).

¹⁰³ Točka 67., *ibid.* Vidi i Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Mišljenje o Gruziji, ACFC/OP/I(2009)001, 10. 10. 2009., dostupno na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Georgia_en.pdf (posjećeno 19. 3. 2013.).

Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima jest međunarodnopravni instrument manjinske zaštite usvojen u okrilju Vijeća Europe 1992. godine s ciljem zaštite i promidžbe tradicionalnih regionalnih i manjinskih jezika u zemljama članicama.¹⁰⁴ Zemlje koje pristupe Europskoj povelji obvezuju se na zaštitu i promicanje regionalnih ili manjinskih jezika budući da su oni često izloženi riziku marginaliziranja. Povelja sadrži niz načela i mjera koji štite jezike što ih na području određenoga državnog teritorija tradicionalno rabi manji broj državljana dane države i koji se razlikuju od njezinih službenih jezika. Područja primjene odredaba Povelje u onim državama koje su joj pristupile zemljopisna su područja na kojima je regionalni ili manjinski jezik način izražavanja određenog broja ljudi. Drugim riječima, teritorijalna koncentriranost i/li brojnost govornika regionalnih i manjinskih jezika opravdava usvajanje različitih zaštitnih i poticajnih mjera predviđenih u Povelji.

Drugi dio Povelje određuje ciljeve i načela na čije se poštivanje potiču države potpisnice, a osobito se ističe osam osnovnih načela zaštite i promicanja uporabe regionalnih ili manjinskih jezika.¹⁰⁵ Među ostalim, priznanje regionalnoga ili manjinskog jezika smatra se u državama koje su pristupile Povelji izrazom kulturnog bogatstva; potrebno je poštivati integritet zemljopisnog područja svakoga regionalnoga ili manjinskog jezika s ciljem osiguranja da postojeće ili nove administrativne podjele ne predstavljaju zapreku za promicanje odgovarajućega regionalnoga ili manjinskog jezika; potrebno je provoditi odlučne akcije na promicanju regionalnih ili manjinskih jezika s ciljem njihova očuvanja; treba pogodovati uporabi regionalnih ili manjinskih jezika u govoru i pismu, u javnom i privatnom životu i poticati je; treba raditi na održanju i razvoju veza između grupa koje rabe regionalne ili manjinske jezike i drugih grupa u državi koje rabe jezik korišten u istom ili sličnom obliku te uspostavljati kulturne veze s drugim grupama u državi koje rabe druge jezike; nadalje, treba poduzimati odgovarajuće mjere u svrhu nastave i izučavanja regionalnih ili manjinskih jezika na svim odgovarajućim stupnjevima; potiče se davanje pogodnosti koje će omogućiti da osobe koje se ne služe regionalnim ili manjinskim jezikom, a žive na području gdje se on rabi, nauče taj jezik ako to žele; te se potiče izučavanje i istraživanje regionalnih i manjinskih jezika na sveučilištima ili odgovarajućim institucijama; i napokon, potiču se odgovarajuće vrste međudržavnih razmjena u područjima na koje se odnosi Povelja za regionalne ili manjinske jezike koji su isti ili slični u dvije ili više država.¹⁰⁶ Države koje su pristupile Europskoj povelji obvezuju se eliminirati bilo koje neopravdane razlike, isključenja, ograničenja ili prednosti u odnosu na uporabu regionalnoga ili manjinskog jezika s ciljem obeshrabrivanja ili dovođenja u opasnost održanja ili razvoja regionalnoga ili manjinskog jezika. Pri tome se usvajanje posebnih mjera u korist regionalnih ili

¹⁰⁴ Woehrling, Jean-Marie, *The European Charter for Regional Or Minority Languages: A Critical Commentary*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005; Ó Riagáin, Dónall, *The European Charter for Regional Or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2008.

¹⁰⁵ Članak 7. Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

¹⁰⁶ Članak 7. stavak 1. Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

manjinskih jezika s ciljem promicanja jednakosti između korisnika tih jezika i ostalog dijela pučanstva, odnosno mjera koje pravilno uzimaju u obzir njihove specifične uvjete, ne smatra aktom diskriminacije protiv korisnika jezika koji su u široj uporabi.¹⁰⁷ Države se, osim toga, obvezuju promicati svim odgovarajućim sredstvima međusobno razumijevanje između svih jezičnih grupa u zemlji te osobito uključiti poštivanje, razumijevanje i snošljivost u pogledu regionalnih ili manjinskih jezika među ciljeve nastave i obrazovanja njihovih zemalja te davati potporu masovnim medijima da slijede iste ciljeve.¹⁰⁸ U određivanju njihove politike prema regionalnim ili manjinskim jezicima države trebaju uzimati u obzir potrebe i želje izražene od strane grupa koje rabe te jezike. Njih trebaju ohrabriti pri uspostavi tijela ako je to potrebno u cilju savjetovanja državnih tijela u svim pitanjima koja se odnose na regionalne ili manjinske jezike.¹⁰⁹

Treći dio Povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima definira niz mjera za promicanje uporabe regionalnih ili manjinskih jezika u javnom životu, a odnosi se na sljedeća područja: obrazovanje, sudbena tijela, upravna tijela i javne službe, javne medije, kulturne aktivnosti i ustanove, gospodarski i socijalni život te prekograničnu kulturnu razmjenu. U pogledu primjene prava na ravnopravnu uporabu manjinskog jezika i pisma pred upravnim tijelima i javnim službama države potpisnice Povelje obvezuju se dopustiti lokalnim i regionalnim tijelima vlasti uporabu regionalnoga ili manjinskog jezika na području na kojem je broj stalnih stanovnika koji rabe regionalni ili manjinski jezik takav da opravdava mjere i poticati ih na to. Među ostalim, mjere koje se sugeriraju uključuju korištenje regionalnim ili manjinskim jezicima pri obraćanju javnim tijelima, objavljivanje službenih isprava lokalnih tijela na manjinskom ili regionalnom jeziku, uporabu regionalnih ili manjinskih jezika u raspravama skupština lokalnih tijela vlasti usporedno sa službenim jezikom, ili, ako se to pokaže nužnim, službenu uporabu manjinskoga ili regionalnog jezika pri javnom isticanju tradicionalnih imena mjesta.¹¹⁰ Republika je Hrvatska pri ratifikaciji dala izjavu da će se odredbe trećeg dijela Povelje primjenjivati u odnosu na talijanski, srpski, mađarski, češki, slovački, rusinski i ukrajinski jezik.¹¹¹ Povelja sadrži dvostruki mehanizam nadgledanja provedbe: redovita izvješća država potpisnica o primjeni Povelje te mišljenja Odbora stručnjaka za Europsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima.¹¹² Sukladno odredbama Povelje, države potpisnice dužne su podnositi redovita periodična izvješća o primjeni Povelje. Država potpisnica dužna je podnijeti prvo izvješće u roku od godinu dana nakon pristupanja Povelje, a druga izvješća u razdoblju od tri godine nakon prvog izvješća.¹¹³

¹⁰⁷ Članak 7. stavak 2. Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

¹⁰⁸ Članak 7. stavak 3. Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

¹⁰⁹ Članak 7. stavak 4. Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

¹¹⁰ Članak 10. Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

¹¹¹ Vidi članak 5. stavak 2. Zakona o potvrđivanju Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

¹¹² Članci 15. i 16. Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima.

¹¹³ Hrvatska je do sada podnijela četiri periodična izvješća o provedbi Europske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima. Tekstovi svih izvješća dostupni su na http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp#Croatia (posjećeno 24. 2. 2013.).

Kako je u ranijim mišljenjima Odbor stručnjaka o primjeni Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima izvješćivao da ne raspolaže cjelovitom slikom područja na kojima je ravnopravna uporaba manjinskih jezika u Republici Hrvatskoj, četvrto izvješće sadrži iscrpan popis po općinama u kojima je ravnopravnost manjinskih jezika propisana temeljem jednoga od uvjeta predviđenih zakonom.¹¹⁴ U četvrtom mišljenju Odbora stručnjaka uvažen je relativno velik broj jedinica samouprave u kojima je ravnopravna uporaba manjinskih jezika uvedena statutima jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave. Odbor stručnjaka postojeću činjenicu tumači na način da bi se upotreba manjinskih jezika mogla ostvariti i u onim jedinicama lokalne ili područne (regionalne) samouprave u kojima manjine ne čine trećinu ukupnog stanovništva jer bi takva praksa korespondirala ciljevima i načelima Europske povelje.¹¹⁵ Odbor stručnjaka izrazio je stav da u Hrvatskoj još postoje područja u kojima prebiva dovoljan broj govornika regionalnih ili manjinskih jezika, ali u kojima manjinski jezici nisu u ravnopravnoj i službenoj uporabi. Ranijim mišljenjem Odbor je izrazio stajalište da je odluka o uvođenju dvojezičnosti neopravdano prepuštena diskrecijskoj odluci lokalnih vlasti, što dovodi do određenog stupnja neizvjesnosti.¹¹⁶ Istaknuo je nadalje da u pojedinim jedinicama lokalne ili područne (regionalne) samouprave treba izmijeniti ili uskladiti statute s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina.¹¹⁷

3.2. Izvori prava Organizacije za europsku sigurnost i suradnju: Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu manjinskog jezika i pisma te Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava

Još su Kopenhagenskim dokumentom Konferencije o ljudskoj dimenziji iz 1990. sve države tadašnje Konferencije za europsku sigurnost i suradnju preuzele obveze koje se odnose na nacionalne manjine.¹¹⁸ Unutar te međunarodne organizacije, koja je 1994. godine preimenovana u Organizaciju za europsku sigurnost i suradnju (OESS), osnovana je 1992. institucija visokog povjerenika nacionalnih manjina kao instrument za sprečavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi. Visoki povjerenik nacionalnih manjina

¹¹⁴ Vidi Vlada Republike Hrvatske, Četvrto izvješće Republike Hrvatske o primjeni Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, 18. 1. 2010.

¹¹⁵ Točka 21. Izvješća Odbora stručnjaka o primjeni Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima u Republici Hrvatskoj - Četvrti krug praćenja, ECRML (2010) 9, 8. 12. 2010.

¹¹⁶ Vidi Izvješće Odbora stručnjaka o primjeni Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima u Republici Hrvatskoj - Drugi krug praćenja, ECRLM (2005) 3, 7. 9. 2005.

¹¹⁷ Točka 22. Izvješća Odbora stručnjaka o primjeni Europske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima u Republici Hrvatskoj - Četvrti krug praćenja, ECRML (2010) 9, 8. 12. 2010.

¹¹⁸ Kopenhagenski dokument Konferencije o ljudskoj dimenziji KESS-a (Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE), dostupno na <http://www.osce.org/odihr/elections/14304> (posjećeno 9. 3. 2013.). Iscrpno u ulozi OESS-a u promicanju prava manjina vidi u Wright, Jane, The OSCE and the Protection of Minority Rights, 18 (1) Human Rights Quarterly (1996), str. 190-205; Van der Stoel, Max, Peace and Stability through Human and Minority Rights, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.

tijekom godina nastojao je nizom preporuka i smjernica,¹¹⁹ pridonoseći tako razvoju međunarodnih pravnih standarda za zaštitu nacionalnih manjina, odgovoriti na probleme i pitanja koja se opetovano pojavljuju u državama članicama OESS-a i koja su često bila predmetom njegova angažmana u mnogim državama. Ako dođe do intenziviranja sukoba, mandat visokog povjerenika zahtijeva da na vrijeme upozori države članice koje su u njega uključene da na raspolaganju imaju određeno vrijeme u kojem će biti dužne poduzeti konkretne korake radi izbjegavanja nasilnog sukoba. U gotovo dva desetljeća djelovanja ta je institucija u mnogobrojnim prilikama prepoznala i djelovala zbog postojanja mogućnosti sukoba koji bi uključivali nacionalne manjine.¹²⁰

Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika pokušavaju jednostavnim jezikom objasniti sadržaj prava manjine na to da upotrebljava svoj jezik. Glavna je funkcija tog izvora prava nadgradnja već postojećih, no katkad nedovoljno jasno obrazloženih izvora međunarodnog prava. On sadrži precizne preporuke za priznanje i ostvarivanje jezične manjinske politike. Preporuke su podijeljene na podnaslove koji odgovaraju problemima koji se pojavljuju u pogledu uporabe manjinskog jezika pri davanju imena, u vjerskim obredima, u društvenoj zajednici i u civilnom društvu, u medijima, u gospodarskom životu, pred tijelima vlasti i javnim službama, pred pravosudnim tijelima, posebice pri lišenju slobode. Preporuke propisuju da su u područjima gdje živi velik broj osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini i kada za to postoji dovoljan interes tijela vlasti dužna omogućiti isticanje lokalnih naziva, imena ulica i drugih topografskih znakova namijenjenih javnosti osim na službenom jeziku i na jeziku nacionalne manjine.¹²¹ U regijama i u mjestima gdje živi velik broj osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini i gdje za to postoji iskazan interes osobe koje pripadaju nacionalnoj manjini imaju pravo od regionalnih i/ili mjesnih vlasti i javnih ustanova dobivati građanske isprave i svjedodžbe na službenom jeziku ili jezicima države, ali i na jeziku nacionalne manjine. Slično tomu, regionalne i/ili mjesne vlasti i javne institucije moraju čuvati odgovarajuće evidencije građana i na jeziku nacionalne

¹¹⁹ Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje, Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika, Preporuke iz Lunda o djelotvornom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu, Smjernice o upotrebi jezika manjina u elektroničkim medijima, Preporuke iz Bolzana/Bozena o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosim te Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava. Tekstovi OESS-ovih instrumenata manjinske zaštite dostupni na <http://www.osce.org/hcnm/66209> (posjećeno 9. 3. 2013.). Sveobuhvatan pregled OESS-ovih instrumenata zaštite prava nacionalnih manjina vidi u Petričušić, Antonija, *Instrumenti zaštite prava nacionalnih manjina OESS-a i njihova primjena u državama jugoistočne Europe*, Pravo i politika (2013), u tisku.

¹²⁰ Cronin, Bruce, *Creating stability in the New Europe: The OSCE high commissioner on national minorities and the socialization of risky states*, 12 (1) Security Studies (2002), str. 132-163; Packer, John, *The role of the OSCE high commissioner on national minorities in the former Yugoslavia*, 12 (2) Cambridge Review of International Affairs (1999), str. 168-183; Swimelar, Safia, *Approaches to ethnic conflict and the protection of human rights in post-communist Europe: The need for preventive diplomacy*, 7 (3) Nationalism and Ethnic Politics (2001), str. 98-126.; Vollebæk, Knut, *Fifteen Years of Conflict Prevention by the High Commissioner on National Minorities*, OSCE Yearbook (2008), str. 325-330.

¹²¹ Preporuka 3. Preporuka iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika.

manjine.¹²² Osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju odgovarajuće mogućnosti upotrebe svojeg jezika u komunikaciji s tijelima uprave, posebice u regijama i mjestima gdje je iskazana takva želja i gdje pripadnici nacionalnih manjina žive u velikom broju. Slično tomu, tijela uprave moraju, gdje je god to moguće, osigurati da se javne usluge pružaju i na jeziku nacionalne manjine. U tu svrhu dužne su prihvaćati odgovarajuću politiku zapošljavanja i/ili obuke i stvaranja programa.¹²³ Napokon, taj pravni izvor propisuje da u regijama i mjestima gdje osobe koje pripadaju nacionalnoj manjini žive u velikom broju država treba poduzeti mjere kojima će osigurati da izabrani članovi regionalnih i lokalnih državnih tijela mogu upotrebljavati i jezik nacionalne manjine pri radu u tim tijelima.¹²⁴

Posljednji u nizu instrumenta međunarodnog prava nacionalnih manjina, Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava, koje su javnosti predstavljene krajem 2012. godine, promiče sveobuhvatnu integraciju manjina u društvima u kojima obitavaju.¹²⁵ Navodeći i razrađujući pedeset smjernica, taj instrument navodi konkretne mjere koje promiču suradnju različitih društvenih dionika etničkih, jezičnih, religijskih ili kulturno-raznolikih društva te sugerira mjere i politike putem kojih se može osigurati učinkovito sudjelovanje svih društvenih skupina u gospodarskom, političkom, društvenom i kulturnom životu. U pogledu različitosti simbola i njihove primjene u javnom prostoru, Ljubljanske smjernice propisuju da bi države trebale promicati integraciju poštujući zahtjeve i osjećaje i manjinskih i većinskih skupina prilikom isticanja i korištenja simbola u javnom prostoru.¹²⁶ Imajući na umu slobodu izražavanja, države bi trebale izbjeći korištenje simbolima koji razdvajaju zajednice te obeshrabriti postavljanje takvih simbola od strane nedržavnih aktera. S druge strane, gdje je god prikladno, treba tražiti promicanje inkluzivnih simbola koji povezuju. Tekst komentara te smjernice sadrži i opis prikladne uporabe toponima na manjinskim jezicima i pismima. Upravo zato što jezik i pismo nacionalnih manjina imaju u prvom redu simboličko značenje, države se potiču da, gdje je god to prikladno, osiguraju pravo isticanja topografskih znakova na manjinskom jeziku čak i kada manjine u tim krajevima ne prebivaju tradicionalno ili u znatnom broju. Nadalje, kada se predviđaju uvjeti za ostvarivanje toga prava, ne trebaju biti takvi da predstavljaju neproporcionalnu prepreku u pogledu nekih manjinskih jezika. Komentar Smjernica tvrdi čak i da se ne smije pozivati na argument prometne sigurnosti radi onemogućivanja isticanja prometnih znakova na različitim pismima. Upravo suprotno, takvo isticanje dvojezičnosti treba promicati, budući da ono šalje poruku kako dotični teritorij harmonično nastanjuju različite skupine stanovništva. Treba imati na umu da komentar Smjernica sadrži i uputu o tome da, kada se imenuju

¹²² Preporuka 13., *ibid.*

¹²³ Preporuka 14., *ibid.*

¹²⁴ Preporuka 15., *ibid.*

¹²⁵ Petričušić, Antonija, *Ljubljanske smjernice OEES-a o integraciji raznolikih društava - novi trend međunarodnih manjinskih standarda: Promicanje integracije i kohezije u multietničkim društvima*, 6 Multietničnost i razvoj (2012), str. 1-4.

¹²⁶ Smjernica 50. Ljubljanskih smjernica o integraciji raznolikih društava.

ulice, kad se mijenjaju njihova imena ili se izvode slični zahvati u javnom prostoru, uvijek treba pridavati iznimnu pozornost tomu da se odluke te vrste donose na inkluzivan i participatoran način, koji neće rezultirati daljnjom podjelom među zajednicama.

4. ZAKLJUČAK

Osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama jamči se nizom međunarodnih izvora pravo na upotrebu vlastitog jezika u javnosti, u zajednici s drugima, i to bez ometanja ili diskriminacije temeljem korištenja manjinskog jezika. Pored pravno neobvezujuće Deklaracije UN-a o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama, instrumenta zaštite prava manjina Ujedinjenih naroda koji propisuje pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama na upotrebu vlastitog jezika u privatnom i u javnom životu, europski regionalni sustav zaštite ljudskih prava putem instrumenata zaštite razvijenih unutar Vijeća Europe i OESS-a učinkovito jamči pravo manjina na ravnopravnu uporabu manjinskih jezika. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima Vijeća Europe te Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu vlastitog jezika i Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava OESS-a pretpostavljaju uključivanje i osiguranje formalne jednakosti svih građana i građanki, uključujući i pripadnike i pripadnice nacionalnih manjina, što se odnosi i na njihovo pravo da se koriste svojim jezikom u javnosti i prilikom komuniciranja s tijelima vlasti, ali i ističu oznake na jeziku i pismu manjine. Ta prava, doduše, podliježu određenim ograničenjima jer je za njihovo ostvarenje potrebno da manjina čini određen dio stanovništva neke administrativne jedinice ili da za njega postoji dostatan interes na strani manjinske zajednice.

Uz međunarodnopravne izvore, i hrvatski zakoni jamče pravo pripadnika nacionalnih manjina na ravnopravnu uporabu manjinskog jezika i pisma na područjima jedinica lokalne i regionalne samouprave. Ipak, činjenica je da osiguranje prava na ravnopravnu uporabu manjinskih jezika i pisama u Hrvatskoj pretpostavlja relativno visok prag brojnosti i teritorijalne koncentriranosti manjinske zajednice. Unatoč tomu, niz je općina u Hrvatskoj, u prvom redu u Istarskoj županiji, svojim statutima uveo manjinski jezik u ravnopravnu službenu uporabu iako pripadnici manjine u njima čine manje od trećine lokalnog stanovništva, što upućuje na to da na određenim dijelovima teritorija postoji tradicija simboličkog priznanja multietničnosti u javnom prostoru. Takvu praksu savjetuju i tijela koja nadgledaju primjenu Okvirne konvencije i Europske povelje. Naime, i Savjetodavni odbor i Odbor stručnjaka potiču vlade država potpisnica tih dvaju pravno obvezujućih izvora međunarodnog prava nacionalnih manjina da omoguće ravnopravnu uporabu manjinskih jezika i pisama kada god za njihovo ostvarenje postoji stvarna potreba ili dostatno zanimanje, bez obzira na broj pripadnika manjina.

Preduvjete „tradicionalne nastanjenosti manjinske zajednice“, „znatnijeg broja pripadnika manjina u određenom administrativnom području“ ili pak „dostatnog

interesa na strani manjinske zajednice“ kao osnove za ostvarenje ravnopravne službene uporabe manjinskog jezika i pisma propisuju i međunarodni i domaći izvori prava manjina. Smatram da ih treba tumačiti ponajprije tako da idu u korist ostvarivanja načela jednakosti te mirnog suživota većinske i manjinskih zajednica, ali i kao modalitete promicanja duha snošljivosti i međukulturnog dijaloga. Hrvatski zakoni ne propisuju uvijek „tradicionalnu nastanjenost“, nego zahtijevaju da pripadnici pojedine manjine čine trećinu ukupnog broja stanovništva kao preduvjet ostvarenja prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina. No čak ni taj zahtjev „znatnijeg broja pripadnika manjina“ nije obvezujući jer se drugačije, ako je to u interesu manjina, može urediti statutima gradova, općina i županija ili pak međunarodnim ugovorima. Stoga je u nekim dijelovima Hrvatske ravnopravnost uporabe jezika i pisma nacionalnih manjina u javnom prostoru ostvarena usprkos izostanku „znatnijeg broja pripadnika manjina“ u lokalnom stanovništvu. Činjenica je da je u pravilu riječ o područjima s dužim vremenskim razdobljem mira i izostankom sukoba. Smatram stoga da bi u hrvatskim okolnostima pravo na uporabu manjinskih jezika trebalo ostvarivati u svim onim jedinicama lokalne ili područne (regionalne) samouprave u kojima predstavnici nacionalnih manjina iskazuju zanimanje i interes za realizaciju tog prava, a postoji suglasnost lokalnog stanovništva za njegovo ostvarenje. S obzirom na narušene međuetničke odnose u određenim dijelovima Hrvatske, nije vjerojatno da će se takve integrativne mjere, koje promiču duh snošljivosti i međukulturni dijalog, u dogledno vrijeme lako provoditi. Stoga je u slučajevima kad suglasnost lokalnog stanovništva za uvođenje dvojezičnosti u lokalni javni diskurs izostaje uvjet „znatnijeg broja pripadnika manjina“, tj. trećine stanovništva, minimalni prag koji, kada je zadovoljen, mora rezultirati ostvarenjem prava na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalnih manjina.

Naime, iz gore analiziranih mnogobrojnih domaćih i međunarodnopravnih izvora koji propisuju pravo na službenu i ravnopravnu uporabu manjinskih jezika i pisama proizlazi da je ravnopravan status manjinskih jezika i pisama u radu javnih službi te na topografskim oznakama izraz ostvarenja jednakog tretiranja osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama. Javni prosvjedi protiv uvođenja ćirilice u Vukovaru upućuju stoga na nelegitimnost manjinskih odredaba u očima većine i puno su više iskaz dosadašnjeg propusta vlasti da hrvatskim građanima i građankama objasne potrebu i svrhu manjinskih prava nego izraz kolektivne želje za negiranjem prava pripadnika srpske nacionalne manjine. U zajednici narušenih međuetničkih odnosa treba težiti rješenjima koja pridonose pomirbi i ponovnoj uspostavi narušenog povjerenja, ali ne na teret pozitivnih zakonskih propisa. Pri tome ne treba smetnuti s uma da Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina propisuje kako se statutom jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave u kojima je u ravnopravnoj službenoj uporabi jezik i pismo nacionalne manjine može utvrditi da se pravo na ravnopravnu službenu uporabu jezika i pisma nacionalne manjine na topografskim oznakama u javnom prostoru može ostvarivati samo na pojedinim područjima općina i gradova. Tu odredbu svakako treba uzeti u obzir pri uvođenju ćiriličnih oznaka u Vukovar jer se njezinom primjenom

pridonosi razvijanju razumijevanja, solidarnosti, snošljivosti i dijaloga između pripadnika srpske nacionalne manjine i hrvatskog naroda koji nastanjuju taj grad.

Hrvatskoj javnosti treba otvoreno i jasno poručiti da bi odbijanje isticanja topografskih oznaka na pismu srpske nacionalne manjine u gradu Vukovaru predstavljalo kršenje hrvatskih pozitivnih propisa, a vrlo je vjerojatno da bi bilo interpretirano i kao pokušaj asimiliranja manjina od strane institucija koje provode nadzor nad primjenom međunarodnih instrumenata zaštite prava manjina. Zahtjev određenih političkih stranaka i udruga da se odgodi uvođenje ćirilice u javnu sferu, dakle na topografske oznake i na zgrade institucija vlasti, ili da se uvede moratorij na uvođenje ćirilice na određen broj godina, predstavlja, dakle, ozbiljnu povredu odredaba domaćega i međunarodnog prava.

Summary

**EQUAL OFFICIAL USE OF THE LANGUAGE AND SCRIPT OF NATIONAL MINORITIES:
SOURCES OF NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW**

This paper presents sources of national and international law guaranteeing the right to equal official use of the language and script of national minorities. These sources, among other things, lay down the right to use a minority language when addressing government bodies and to put up public signs in a minority language and script. The exercise of these rights is, however, subject to certain restrictions: for this requirement to be in compliance with actual needs or for the minority to have sufficient interest in it, the minority will have had to have been residing in that territory for generations and or in significant numbers. Further, national and international sources of minority law indicate that minority languages and scripts should be used in public places in a manner that will not lead to further segregation between different ethnic minorities, but contribute to the development of understanding, solidarity, tolerance and dialogue among them.

Keywords: rights of minorities, language and script of national minorities, equal official use of language and script of national minorities, preservation of cultural identity of minorities

Author:

Antonija Petričušić, LL.M

Research Assistant, Department of Sociology, Faculty of Law, University of Zagreb