

Ravnopravnost jezika u Europskoj uniji - mit ili stvarnost?

Crnić-Gročić, Vesna

Source / Izvornik: **Pravo i politika EU : stara pitanja, novi odgovori : okrugli stol održan 28. siječnja 2020. u palači Akademije u Zagrebu, 2020, 43 - 55**

Book chapter / Poglavlje u knjizi

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:903101>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-22**

PRAVNI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA


DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Modernizacija prava
Knjiga 54

Glavni urednik serije:
Akademik Jakša Barbić

Adresa uredništva:
Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti
Znanstveno vijeće za državnu upravu,
pravosuđe i vladavinu prava
Elena Palčić
epalcic@hazu.hr; tel. 01 4895 136

Zagreb, Trg Nikole Šubića Zrinskog 11, 10000 Zagreb
Tel. 01 4895 169

ISBN 978-953-347-363-5

CIP zapis dostupan je u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne
knjižnice u Zagrebu pod brojem 001078111.

HRVATSKA AKADEMIJA ZNANOSTI I UMJETNOSTI
Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava

PRAVO I POLITIKA EU STARA PITANJA, NOVI ODGOVORI

Okrugli stol održan 28. siječnja 2020.
u palači Akademije u Zagrebu

Uredio:
Akademik Arsen Bačić



Zagreb, 2020.

Prof. dr. Vesna Crnić-Grotić
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

RAVNOPRAVNOST JEZIKA U EUROPSKOJ UNIJI – MIT ILI STVARNOST?

Ravnopravnost država i njihovih jezika jedna je od proklamiranih temeljnih vrijednosti Europske unije od njezina početka kao Europske ekonomske zajednice. Trenutno su na razini Unije 24 službena jezika, jer se u obzir uzimaju samo službeni jezici država članica. U praksi se, međutim, najčešće koriste radni jezici, a to su engleski, francuski i njemački jezik. Među njima engleski ima dominantan položaj. Osim toga, u velikom broju država članica postoje i regionalni i manjinski jezici koji nemaju poseban zaštićeni položaj na razini Unije. Jedinu zaštitu pružaju im države članice na nacionalnoj razini, a ona nije uvijek zadovoljavajuća, osobito u državama koje nisu prihvatile poseban ugovor Vijeća Europe – Europsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima. U radu se prikazuju načela višejezičnosti u Europskoj uniji i pravna osnova jezičnih prava građana.

Ključne riječi: Europska unija; službeni jezici; višejezičnost; regionalni i manjinski jezici; Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima.

Jahve reče: Zbilja su jedan narod, s jednim jezikom za sve!
Ovo je tek početak njihovih nastojanja.
Sad im ništa neće biti neostvarivo što god naume izvesti.
Hajde da sidemo i jezik im pobrkamo, da jedan drugome jezik ne razumije.
Tako ih Jahve rasu odande po svoj zemlji, te ne sazidaše grada.
Knjiga Postanka, Poglavlje 11.

Kad govorimo o jeziku, govorimo o sredstvu izražavanja, o načinu komunikacije, o dijelu osobnog i kolektivnog identiteta – kulturnog, etničkog, nacionalnog. Pravo na upotrebu vlastita jezika osobno je ljudsko pravo, ali se najčešće koristi u kolektivu s drugim pripadnicima iste skupine. Međunarodno pravo štiti pravo na jezik u sklopu prava na slobodu izražavanja, prava na osobni život, slobode od diskriminacije, a posebno i kao prava pripadnika manjina na očuvanje vlastite kulture i načina života.

S druge strane, međunarodno pravo štiti i pravo svake države da odredi jedan ili više službenih ili nacionalnih jezika kao dio prava na samoodređenje naroda koji žive u njoj. Jasno je pritom da je moguće da takva odluka napravi razliku između pojedinih jezika, pa se u državi onda razlikuje službeni jezik, koji uživa

posebnu zaštitu i potporu države u svim područjima javnog života (obrazovanje, javna uprava, sudstvo, mediji), od manjinskih jezika, koji takvu zaštitu uživaju u manjoj mjeri ili je uopće ne uživaju. Upravo je stupanj zaštite manjinskih jezika pokazatelj stupnja demokracije neke države i stupnja uključenosti toga društva. Osobno jezično pravo i pravo države da odredi službeni jezik tako mogu doći u sukob.

Bogatstvo jezika u Europi jedno je od njezinih glavnih obilježja. Većina jezika u Europi pripada indoeuropskim jezicima, ali zastupljene su i ostale skupine: ugrofinski, germanski, romanski, slavenski itd. Većina europskih država ima jedan službeni jezik, ali pojedine imaju dva (npr. Finska: finski i švedski) ili više jezika (npr. Švicarska: njemački, francuski, talijanski i retoromanski; Belgija: francuski, nizozemski/flamanski, njemački) koji se smatraju službenima i/ili nacionalnim. Prema podacima Eurobarometra za 2012. godinu, najzastupljeniji materinski jezik u Uniji jest njemački (16%), slijede engleski i talijanski (13% svaki) te francuski (12%). Najmanje govornika imaju irski i malteški te slovenski i estonski. Kada je riječ o govornicima stranih jezika, najveći broj govori engleski kao strani jezik (38%), a sljedeći su francuski (12%) i njemački (11%). No, u prosjeku, samo četvrtina Europljana može voditi razgovor na nekom od drugih europskih jezika.¹

U zajednici s mnoštvom jezika logično se postavlja pitanje međusobne komunikacije: hoće li među njima biti izabran jedan kao *lingua franca* ili njih nekoliko, ovisno o njihovoj moći, ili će se zastupati ravnopravna upotreba svih. U tom slučaju potrebno je osigurati prevođenje kako bi se izbjegli kaos i nerazumijevanje.

Pitanje ravnopravnosti jezika jedna je od osnova ravnopravnosti država članica Europske unije – u Uniji su u službenoj uporabi svi službeni jezici država članica. Danas ih je u upotrebi 24 u 27 država, nakon (konačnog) nastupa Brexita, odnosno izlaska Ujedinjenog Kraljevstva iz Europske unije.² Upravo se u povodu Brexita razvila rasprava o jednoj od mogućih posljedica: hoće li engleski ostati jedan od službenih jezika Unije s obzirom na to da ga je samo Ujedinjeno Kraljevstvo „prijavilo“ kao službeni jezik. Istina, engleski je u službenoj upotrebi i u Irskoj te u Malti, ali su one odlučile prijaviti svoje manje zastupljene službene jezike – irski i malteški – nadajući se da će na taj način pomoći njihovu razvoju i upotrebi. Unatoč tomu, engleski je kao jedan od najraširenijih svjetskih jezika postupno postajao dominantan u Uniji tijekom 90-ih godina 20. stoljeća, nakon ulaska Švedske i Finske u Uniju, gurajući francuski na drugo mjesto, a potpuno je preuzeo primat

¹ Special Eurobarometer 386, Europeans and their Languages, 2012.

² Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju ((2019/C 384 I/01) stupio je snagu 31. siječnja 2020.

nakon proširenja Unije na države bivšeg socijalističkog bloka. Njegovo ukidanje kao službenog jezika, iako pravno moguće, ipak nije vjerojatno.³

Višejezičnost – načelo i politika Europske unije

Načelo višejezičnosti u Europskoj uniji ima svoje početke još u Europskoj zajednici i zabilježeno je već u Rimskom ugovoru o osnivanju Europske ekonomske zajednice iz 1957. godine, dakle od samih početaka stvaranja Zajednice. Rimski ugovor sklopljen je kao jedinstven tekst na četiri jednako vjerodostojna jezika: francuskom, njemačkom, talijanskom i nizozemskom.⁴ Uredba br. 1 o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici iz 1958. godine osnažila je to načelo „budući da je svaki od četiri jezika na kojima je Ugovor sastavljen priznat kao službeni jezik u jednoj ili više država članica Zajednice“, i u članku 1. propisala: „Službeni jezici i radni jezici institucija Zajednice su francuski, nizozemski, njemački i talijanski.“⁵ Sa svakim sljedećim proširenjem dodavan je službeni jezik nove države članice, pa je tako 2013. godine dodan i hrvatski. Uredba je potvrdila obvezu svih institucija da koriste službene jezike u odnosu na pojedince koji im se obraćaju, a koji imaju pravo primiti odgovor na svojem jeziku. Prema članku 6. iste Uredbe: „Institucije Zajednice mogu odrediti u svojem poslovniku koji će se jezici koristiti u posebnim slučajevima.“ U praksi to znači da neće biti moguće koristiti sve jezike u svakoj prilici i da će prednost, najčešće, imati engleski, francuski ili njemački jezik.

U dosadašnjem razvoju u Uniji su službeni sljedeći službeni jezici država članica: bugarski, češki, danski, engleski, estonski, finski, francuski, grčki, hrvatski, irski, latvijski, litavski, mađarski, malteški, nizozemski, njemački, poljski, portugalski, rumunjski, slovački, slovenski, španjolski, švedski i talijanski. Pritom je zanimljivo da to ipak nisu službeni jezici svih država članica: Luksemburg ima svoj nacionalni jezik – luksemburški, koji međutim nije prijavio kao svoj službeni jezik.⁶ Cipar je također primjer države članice koja nije prijavila sve svoje služ-

³ Prema izjavi njemačkog povjerenika u Europskoj uniji G. Oettingera, postoje mnoge države članice koje koriste engleski jezik i Unija to prihvaća. Will Brexit spell the end of English as an official EU language? Jane Setter, The Guardian, 27. 12. 2019., <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/dec/27/brexit-end-english-official-eu-language-uk-brussels>.

⁴ Članak 248., Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice, potpisan u Rimu 25. ožujka 1957., dostupan na hrvatskom jeziku na e-adresi: http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11957E_Ugovor_o_osnivanju_EEZ-a_hrv.pdf.

⁵ UREDBA br. 1 o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici, OJ 17, 6.10.1958, p. 385–386 (DE, FR, IT, NL). Službeni prijevod na hrvatski jezik objavljen je po pristupanju Hrvatske 2013.

⁶ Kneževina Luksemburg ima tri službena jezika: francuski, njemački i luksemburški (*Letzebuergesch*). To je jezik specifičan za regiju Moselle i govori se i u okolnim zemljama. Smatra se nacionalnim jezikom, ali

bene jezike. Prijavljen je samo grčki, iako i turski ustavno ima položaj službenog jezika. Turski se uglavnom koristi u sjevernom, okupiranom dijelu, koji je izvan kontrole ciparskih vlasti.⁷

Irski jezik ima zanimljivu povijest u okviru Unije. Irska je pristupila Zajednici 1973. godine, ali je irski u početku bio samo jezik korišten u temeljnom ugovoru i nije imao funkciju punopravnog službenog jezika EEZ-a. Bio je to odraz položaja irskog jezika i u samoj Republici Irskoj. Naime, irski Ustav u svojem članku 8. određuje da je irski „prvi službeni jezik“ i „nacionalni jezik“ Republike Irske, dok je engleski priznat kao „drugi službeni jezik“. U stvarnosti, međutim, engleski je dominantan u svim područjima javnog života – od obrazovanja do politike. Do formalnog priznanja irskog kao službenog jezika Unije došlo je Uredbom 920/2005/EC.⁸ Na zahtjev irske vlade izmijenjena je Uredba br. 1., pa se među službene jezike uvrstio i irski jezik. Međutim, do pune implementacije te odluke nije trebalo doći u idućih pet godina, jer je „zbog praktičnih razloga i na prijelaznoj osnovi, također (...) primjereno odlučiti da se institucije Europske unije ne trebaju obvezati sastavljati i prevoditi sve akte na irski jezik, uključujući presude Suda. Također je primjereno osigurati da to odstupanje bude djelomično, da se iz njegovog područja primjene isključe uredbe koje su zajednički donijeli Europski parlament i Vijeće te ovlastiti Vijeće da, u roku od četiri godine od početka primjene ove Uredbe i nakon toga u razmacima od pet godina, donese jednoglasnu odluku o prestanku odstupanja.“⁹ Međutim, petogodišnja odgoda ponovljena je do sada još dva puta: Uredbom 1257/2010(2) do kraja 2016. godine te Uredbom 1257/2010/EC do 1. siječnja 2022. U međuvremenu i država i institucije Unije dužni su pratiti „napredak odgovarajućeg zapošljavanja u institucije Unije, kapaciteta vanjskih pružatelja usluga i povećane suradnje u pogledu jezičnih resursa, kao i u pogledu pitanja povezanih s dostupnošću pravne stečevine.“¹⁰ Krajnji rok postavljen tom uredbom jest lipanj

francuski je jezik zakonodavstva, uprave i sudstva. Većina stanovnika Luksemburga govori francuski (99%), ali su i ostali jezici visoko zastupljeni. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d86ef>

⁷ Okupacija traje od 1974. godine. Međunarodno pravno radi se o nepriznatoj državi Turska Republika Cipar. Stanovnicima Cipra koji koriste turski zajamčena su određena pojedinačna prava i na području pod kontrolom ciparskih vlasti. Vijeće Europe, Application of the Charter in Cyprus, 3rd monitoring cycle, 2012., str. 6.

⁸ Uredba Vijeća (EZ) br. 920/2005 od 13. lipnja 2005. o izmjeni Uredbe br. 1 od 15. travnja 1958. o utvrđivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici i Uredbe br. 1 od 15. travnja 1958. o utvrđivanju jezika koji se koriste u Europskoj zajednici za atomsku energiju i uvođenju privremenih mjera odstupanja od tih uredbi.

⁹ Ibid.

¹⁰ Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2015/2264, od 3. prosinca 2015. o produljenju i postupnom ukidanju privremenih mjera odstupanja od Uredbe br. 1 od 15. travnja 1958. o određivanju jezika koji se koriste u

2021., kada Komisija mora izvijestiti Vijeće o tome imaju li institucije Unije dovoljno dostupnih kapaciteta, u usporedbi s drugim službenim jezicima, da od 1. siječnja 2022. bez odstupanja primjenjuju Uredbu br. 1 o određivanju jezika koji se koriste u Europskoj ekonomskoj zajednici (3) i Uredbu br. 1 o utvrđivanju jezika koji se koriste u Europskoj zajednici za atomsku energiju (4). Utvrđeni nedostatak kapaciteta za prevođenje *aquis*a i pružanje svih usluga na irskom jeziku mogao bi dovesti do daljnjeg odgađanja njegova punopravnog statusa kao službenog jezika Europske unije.

Jezici koji se koriste u postupcima Europskog suda određeni su njegovim poslovnikom. U postupcima po izravnim tužbama jezik postupka određen je jezikom na kojem je sastavljena tužba. To znači da se postupak vodi na jednom od službenih jezika Unije. Kad je riječ o postupcima u povodu žalbi, jezik postupka jest jezik presude ili rješenja Općeg suda koje je predmet žalbe. Kada sud odlučuje o prethodnim pitanjima, jezik postupka jest jezik nacionalnog suda koji se obratio Sudu. Usmeni dio rasprava prevodi se simultano, prema potrebi, na različite službene jezike Europske unije. S druge strane, suci tradicionalno vijećaju samo na jednom jeziku, francuskom, bez usmenih prevoditelja.¹¹

Višejezičnost u Europskoj uniji povezana je i s troškovima i oni se često ističu u ukupnom proračunu Unije. Prema nekim izračunima, troškovi prevođenja na svim razinama i svih institucija iznose oko 1 milijardu eura godišnje, ali to je tek 1% u ukupnom proračunu Unije, što iznosi oko 2 eura po stanovniku.¹² Troškovi su veći za jezike koji se manje koriste, pa su najmanji troškovi za engleski jezik. S druge strane, fascinantno je podatak da se, zbog broja službenih jezika, u prevođenju radi o 552 jezične kombinacije.¹³

Europskoj ekonomskoj zajednici i Uredbe br. 1 od 15. travnja 1958. o utvrđivanju jezika koji se koriste u Europskoj zajednici za atomsku energiju uvedenih Uredbom (EZ) br. 920/2005.

¹¹ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hr/S druge strane, nezavisni odvjetnik svoja mišljenja daje na bilo kojem službenom jeziku.

¹² Czyżewska, Dorota, Challenge of multilingualism in the EU, Poznan University of Economics Review, 2014, 14/3, str. 85-95.

¹³ Jasno je da se neke od tih kombinacija rijetko koriste u praksi, pa se prijevodi, uključujući i one simultane tijekom sjednica tijela Unije, rade preko jednog od dominantnih jezika, tzv. *pivot jezik*. U praksi postoji šala da se predstavnici manjih jezika zadnji smiju na ispričani vic.

Višejezičnost ustanovljena Uredbom broj 1/1958 primjer je višejezičnosti kava ne postoji ni u jednoj drugoj međunarodnoj organizaciji ili asocijaciji. U većini postoje službeni jezici kojine obuhvaćaju jezike svih država članica. Tako je Poveljom Ujedinjenih naroda određeno da su službeni jezici: engleski, francuski, španjolski, ruski i kineski, da bi se kasnijom odlukom Opće skupštine taj popis proširio arapskim.¹⁴ Mnoge druge međunarodne organizacije i asocijacije imaju jedan do dva jezika.¹⁵

Na prvi pogled, kod višejezičnosti se radi o iznimno demokratskom iskoraku, koji može imati svoje logističke razloge – lakše ostvarivanje zajedničkog tržišta – ali i ideološke. Naime, politika jednakosti jezika potrebna je zbog veze između jezika i nacionalnoga identiteta u većini europskih zemalja.¹⁶ No, valja se sjetiti da se u rijetko kojoj europskoj državi govori samo jedan jezik te da u mnogima od njih postoje i regionalni i manjinski jezici koji mogu biti službeni na jednom dijelu teritorija države članice. Stoga možemo zaključiti da je višejezičnost Europske unije samo uvjetno demokratska.¹⁷ Drugim riječima, čini se da je jednakost jezika i imperativ zaštite jezične raznolikosti prije svega namijenjen zadržavanju jezičnog identiteta država članica, a ne njihovih građana.¹⁸

Pravna osnova jezičnih prava u Europskoj uniji

Temeljni ugovori Europske unije priznaju jezičnu i kulturnu raznolikost država članica Unije. Odredbe o tome nalazimo i u sada važećem Lisabonskom ugovoru iz 2010.¹⁹ Prema članku 3. stavku 3. Ugovora o Europskoj uniji, Unija „poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost te osigurava očuvanje i unapređenje kulturnog nasljeđa Europe“. To će najbolje učiniti kroz obrazova-

¹⁴ Arapski je uključen među službene jezike odlukom Opće skupštine 1973. za zasjedanje Opće skupštine i glavnih odbora. Kasnijim odlukama između 1980. i 1982. i drugi su glavni organi UN-a prihvaćali slične odluke. Samo Međunarodni sud u Haagu radi na dva službena jezika: engleskom i francuskom. V. opš. Historical Development of United Nations Languages, <http://ask.un.org/faq/14463>. Sličan je slučaj i s većinom specijaliziranih ustanova UN-a, iako pojedine, npr. Međunarodna organizacija rada, koriste engleski, francuski i španjolski.

¹⁵ Npr. Arapska liga koristi samo arapski, iako mnoge članice imaju i druge jezike kao službene ili nacionalne. OECD radi samo na engleskom i francuskom jeziku.

¹⁶ Hlavač, Jim: Jezična politika i praksa u Europskoj Uniji, Jezik, 53., str. 96-110.

¹⁷ Prema nekim mišljenjima, radi se o višejezičnosti posebne vrste. Liddicoat, Anthony: Language planning, linguistic diversity and democracy in Europe, 2003, dostupno na: <https://www.researchgate.net/publication/29458650>

¹⁸ Kraus, Peter A.; Kazlauskaitė-Gürbüz, Rūta: Addressing linguistic diversity in the European Union: Strategies and dilemmas, Ethnicities, 2014, Volume: 14 issue: 4, str. 517-538.

¹⁹ Lisabonski ugovor o Europskoj uniji, dostupan na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>

nje, ali je to područje isključive nadležnosti država članica, pa odredbe članka 165. određuju da će Unijapridonijeti „razvoju kvalitetnog obrazovanja poticanjem suradnje među državama članicama te, ako je to potrebno, podupiranjem i dopunjavanjem njihovih aktivnosti, pri čemu u potpunosti poštuje odgovornost država članica za nastavni sadržaj i ustroj obrazovnih sustava te njihovu kulturnu i jezičnu raznolikost“.

Usvajanje Povelje o temeljnim pravima 2000. godine, odnosno njezino pravno osnaživanje Lisabonskim ugovorom, označilo je novu etapu u pravnoj afirmaciji višejezičnosti.²⁰ Članak 22. Povelje ponavlja načelo o poštivanju kulturne, vjerske i jezične raznolikosti: „Unija poštuje kulturnu, vjersku i jezičnu raznolikost.“ Istovremeno, članak 21. Povelje zabranjuje diskriminaciju (i) po osnovi jezika. Uvijek se radi o službenim jezicima, kako je potvrdio i Europski sud u više predmeta.

U predmetu Bickeli Franz 1998. godine (predmet C-274/96) Europski sud potvrdio je načelo zabrane diskriminacije na temelju jezika i pravo na korištenje službenog jezika i državljanima druge države članice. U tom se slučaju sudilo jednom njemačkom turistu i austrijskom vozaču kamiona pred talijanskim sudom u pokrajini Trentino-AltoAdige, gdje je njemački službeni jezik, pa su ga i okrivljeni imali pravo koristiti u sudskom postupku. U predmetu Skoma-Lux Europski sud smatrao je da ne postoji obveza građana da se pridržavaju europskog propisa koji nije bio objavljen na službenom jeziku njihove države.²¹

Ravnopravnost službenih jezika u Europskoj uniji vidljiva je najviše u pravu pojedinaca da se tijelima Unije obraćaju na (službenom) jeziku svoje države te da primaju odgovor na istom jeziku. Omogućuje se, nadalje, pristup svim dokumentima i pravnim izvorima na tim jezicima, a najvidljivija je u praksi Europskog parlamenta, u kojem svaki zastupnik ima pravo raspravljati na jeziku svoje države. Međutim, i Europski parlament može prekršiti načelo jednakosti svih jezika, ako je suditi prema odluci Velikog vijeća Europskog suda iz 2019. godine. U predmetu Španjolske protiv Europskog parlamenta radilo se o javnom pozivu Europskog parlamenta zainteresiranim za obavljanje poslova vozača. Jedan od zahtjeva oglasa odnosio se na znanje jezika: kandidati su morali znati jedan od službenih jezika Europske unije na razini C2. Uz to, morali su pozna-

²⁰ Povelja o temeljnim pravima, 2010/C 83/02, dostupna na: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>

²¹ Predmet C-161/06 Skoma-Lux [2007] ECR I-10841. Neke od primjera navodi Golder Lang, Iris: Languages as a Barrier to Free Movement of Persons in the European Union, 2009, dostupno na: https://bib.irb.hr/datoteka/468553.Languages_as_a_Barrier_to_Free_Movement_of_Persons_in_the_European_Union_final.doc

vati i jedan od sljedećih jezika na razini B2: engleski, francuski ili njemački.²² Pozivom je bilo određeno da će se sva komunikacija s kandidatima, uključujući prijave, odvijati samo na ta tri jezika. Španjolska je smatrala da je održavanje komunikacije samo na engleskom, francuskom ili njemačkom protivno Uredbi br. 1/58, koja jamči pravo građana Europske unije da s institucijama Unije komuniciraju na jednom od službenih jezika. Nadalje, protivila se ograničenju znanja drugog jezika samo na navedena tri smatrajući da se time diskriminiraju ostali službeni jezici. Parlament se u obranu svojeg pristupa pravdao kako je ograničenje opravdano zbog činjenice da bi kandidati trebali biti odmah spremni raditi, a da je dugogodišnja praksa Parlamenta da se u unutarnjoj komunikaciji koriste uglavnom ta tri jezika.²³

Sud je u svojoj odluci krenuo od jedne ranije odluke u sličnom predmetu kada je Italija tužila Komisiju zbog objavljivanja oglasa za posao u službama EU samo u Službenom listu na engleskom, francuskom i njemačkom jeziku. Slično kao i u ovom predmetu, i u talijanskom slučaju predviđena komunikacija i testiranje kandidata također su bili ograničeni na ta tri jezika. Sud je u odluci najprije naglasio kako shvaća načelo ravnopravnosti jezika i višejezičnosti Unije:

Jasno je iz prakse Suda da se ne može smatrati kako obveza Europske unije da poštuje jezičnu raznolikost znači da postoji opće načelo prava koje bi omogućilo svakoj osobi da ima sve što bi je se moglo ticati napisano na svom jeziku u svim okolnostima te da institucije moraju, bez iznimke, koristiti sve službene jezike u svim situacijama.²⁴

Sama priroda rada u višejezičnoj sredini pretpostavlja znanje barem još jednog jezika i određivanje radnih jezika bilo bi u skladu s člankom 6. Uredbe 1/58. Međutim, problem je što Parlament nije donio propise kojima bi implementirao taj članak i propisao iznimke koje mu taj članak dopušta. Sud je, nadalje, zaključio da je u postupanju postojala razlika u odnosu na sve službene jezike, a da ta razlika nije bila „objektivno i razumno opravdana“ i da nije u skladu s „legitimnim ciljevima u okviru politike zapošljavanja“.

No, inzistiranje na korištenju samo svojega jezika predstavljalo bi ograničenja glede drugih važnih načela Europske unije, kao što je sloboda kretanja ljudi. Da bi se to potaknulo, nužno je da Europljani govore barem još jedan jezik druge članice Unije, tako da je postupno naglasak na višejezičnosti dobivao sve veći

²² Predmet C 377/16, presuda od 26. ožujka 2019.

²³ Štoviše, zaposlenici Parlamenta iskazuju 2013. da njih „92%, 84% i 56% ima zadovoljavajuće znanje engleskog, francuskog i njemačkog jezika. Za niti jedan od ostalih službenih jezika brojka ne prelazi 50%.“ Ibid., para. 22.

²⁴ Ibid., para. 37. Sud nabraja presude koje je donio o tom pitanju: 2003, Kik v OHIM, C 361/01 P, EU:C:2003:434, para. 82; 2012, Italija protiv Komisije, C 566/10 P, EU:C:2012:752, para. 88; 2017, Slovačka I Mađarska protiv Vijeća, C 643/15 i C 647/15, EU:C:2017:631, para. 203.

ekonomski smisao – jezici su postajali sredstvo za mobilnost studenata i radnika, a sve manje sredstvo jačanja kulturne raznolikosti.²⁵

Unija, odnosno ranije Europska zajednica, i prije Lisabona promovirala je višejezičnost i multikulturalnost Europe. Unija je 2000. godine proglasila *Ujedinjeni u različitosti* za svoj moto kako bi izrazila zajednički cilj europskog projekta, a to je „postizanje jedinstva kroz mir i napredak u Europi, ali uz prihvaćanje i njegovanje bogatstva svojih različitih kultura, tradicija i jezika“²⁶. I dalje, prema Europskoj komisiji, cilj je postići usklađeno postojanje mnogih jezika kao simbola jedinstva Europe. Komisija je 2005. godine usvojila *Novu okvirnu strategiju za višejezičnost* prema kojoj su postavljena tri cilja: 1) poticanje učenja jezika i promicanje jezične različitosti, 2) promicanje zdrava višejezičnog gospodarstva te 3) omogućavanje građanima pristupa svim relevantnim informacijama na njihovu jeziku.²⁷ Kao standard za ispunjavanje prvopostavljenog cilja Komisija se založila za učenje jezika prema formuli „materinski jezik + dva“²⁸. Taj je pristup preživio sve do danas i Unija ga sustavno potiče. U području obrazovanja i treninga Komisija naglašava važnost višejezičnosti jasno stavljajući naglasak na ekonomske prednosti znanja jezika: „Jezici spajaju ljude, a druge zemlje i kulture čine pristupačnijima te povećavaju razumijevanje među njima. Poznavanje stranih jezika igra ključnu ulogu u povećanju zapošljivosti i mobilnosti. Višejezičnost povećava i konkurentnost gospodarstva EU-a.“²⁹ Programi kao što je *Erasmus+* imaju važnu ulogu u ostvarivanju takve politike.

²⁵ Climent-Ferrando, Vicent. „Linguistic Neoliberalism in the European Union. Politics and Policies of the EU's Approach to Multilingualism“, *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, núm. 66, 2016, p. 1-14. DOI: 10.2436/rld.i66.2016.2843.

²⁶ Ibid.

²⁷ European Commission, 2005, *A New Framework Strategy for Multilingualism*, COM(2005) 596, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0596:FIN:EN:PDF>. U svrhu razvijanja višejezičnosti u mandatu predsjednika Komisije Barrosa, bio je određen i poseban povjerenik za višejezičnost, ali je bio kratkog vijeka (2007-2010, povjerenik Orban) i već je u sljedećem mandatu postao dio šireg povjerenstva za obrazovanje kulturu, višejezičnost i mlade. Spominjanje višejezičnosti potpuno je nestalo u posljednjem mandatu Junckera.

²⁸ Ideja potječe sa sastanka šefova država i vlada Europske unije u ožujku 2002. godine u Barceloni.

²⁹ Europska komisija promiče višejezičnost, https://ec.europa.eu/education/policies/multilingualism/about-multilingualism-policy_hr.

Regionalni i manjinski jezici u državama članicama Europske unije

Višejezičnost koja obuhvaća samo službene i nacionalne jezike država članica ne zadovoljava one građane Unije koji govore regionalne i manjinske jezike. Unija je, na traženje pojedinih država, učinila iskorak i prema uključivanju te kategorije jezika – manjinskih i regionalnih jezika, ali samo onih koji su službeni u dijelovima država članica. Do danas je to učinjeno za tri jezika koja se govore u Španjolskoj i dva u Ujedinjenom Kraljevstvu. Na zahtjev Španjolske u razdoblju 2005. – 2006. godine sklopljeni su sporazumi s europskim institucijama o posebnom položaju baskijskog, katalonskog/valencijskog i galicijskog jezika.³⁰ Radi se o jezicima koji, uz španjolski, imaju službeni status u pojedinim autonomnim zajednicama: u Baskiji, Navari, Kataloniji i Valenciji, na Balearskim otocima te u Galiciji. Ujedinjeno Kraljevstvo postiglo je slične sporazume nekoliko godina kasnije (2008. – 2009.) u pogledu velškog i škotskog galskog jezika. I ti jezici imaju status službenih u Walesu, odnosno Škotskoj. Iako formalno priznati navedenim sporazumima, ti jezici ipak nemaju status punopravnih službenih jezika Unije, pa se čak koristi i izraz „poluslužbeni“ jezici Unije. Njihovo je korištenje ograničeno samo na neke usluge, a troškove prevođenja snose same države članice koje su ih i predložile.

I u većini ostalih europskih država stanovnici govore regionalne ili manjinske jezike, od kojih neki imaju i službeni status, međutim njihova zaštita i promicanje nisu u nadležnosti Unije nego u nadležnosti država članica. Tim se problemom zapravo bavila druga europska organizacija – Vijeće Europe. Ta organizacija sa sjedištem u Strasbourgu bliska je Uniji i njezinim demokratskim ciljevima, ali je njezin naglasak na ostvarivanju triju ciljeva: demokracije, ljudskih prava i vladavine prava. Njezin je najveći uspjeh, nesumnjivo, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i na njoj utemeljen Europski sud za ljudska prava. Naravno, sve članice Europske unije članice su i Vijeća Europe i stranke Konvencije. Iako je Lisabonski ugovor predvidio mogućnost da i Unija postane stranka Konvencije, to se do danas nije dogodilo.³¹

Jezična prava vezana uz korištenje regionalnih i manjinskih jezika samo suneizravno povezana s pravima zajamčenima Europskom konvencijom za zaštitu

³⁰ Katalonski i valencijski jedan su jezik s dva imena, ovisno na kojem se području govore. Opš. Crnić-Grotić, Vesna, „Minority Languages in Official Use – The Case of Spain“, Nada Bodiroga-Vukobrat, Gerald G. Sander & Sanja Barić (Hrsg./eds.), *Unsichtbare Minderheiten - Invisible Minorities*, Schriften zum Sozial-, Umwelt- und Gesundheitsrecht, Band 4, Verlag dr. Kovač, str. 281-292.

³¹ U svom Mišljenju 2/13 (puni sastav) od 18. prosinca 2014. Europski se sud negativno izjasnio o mogućnosti pristupa Konvenciji. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CV0002&from=EN>

ljudskih prava i temeljnih sloboda, pa će Sud samo rijetko prepoznati povredu u pravu na obrazovanje, pravu na slobodu izražavanja ili u sudskom postupku.

Tijekom 80-ih godina 20. stoljeća Vijeće je započelo rad na pripremi dokumenta koji će se baviti manjinskim jezicima kao kulturnim nasljeđem Europe. Rezultat je bila Europska povelja o manjinskim i regionalnim jezicima usvojena 1992. godine koja je stupila na snagu 1998. godine.³² Danas okuplja 25 država stranaka koje su prihvatile pravnu obvezu da manjinskim i regionalnim jezicima koji se govore na njihovu području pruže zaštitu i osiguraju promidžbu. Međutim, međudržavama strankama samo je dio članica EU – čak 11 država nije još ratificiralo Povelju, a među njima su i one koje su stranke Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.³³ Stranke Povelje koje su i članice Europske unije su: Austrija, Cipar, Češka, Danska, Finska, Hrvatska, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Mađarska, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo.

U članku 1. Europske povelje regionalni ili manjinski jezik definira se kao onaj kojim tradicionalno govori manji dio populacije na teritoriju države, koji nije dijalekt i koji je različit od službenog jezika. Povelja ne isključuje učenje ili drugu upotrebu službenog jezika. Povelja pokriva sve jezike koji odgovaraju definiciji iz članka 1., ali dopušta državama da izaberu jezike na koje će primjenjivati posebnu zaštitu iz Dijela III Povelje, različitog stupnja jačine obveza.³⁴ To znači da Povelja različito obvezuje svoje stranke, što predstavlja pravni kuriozitet, a čiji je cilj bio prilagodba različitim situacijama u državama strankama. Primjenu Povelje nadzire nezavisno tijelo – Odbor stručnjaka – koji donosi svoje mišljenje i daje prijedloge preporuka Odboru ministara Vijeća Europe.

Svih ovih godina od stupanja Povelje na snagu jasan je i vidljiv napredak u položaju i zaštiti većine manjinskih jezika. Mnogi jezici koji su manjinski u jednoj državi službeni su u drugoj i obratno, što im je dalo dodatnu snagu. No, ni Povelja nije imuna na navalu populizma i šovinizma u Europi.

Rekli smo da ima država koje nisu stranke Povelje, ali su stranke Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina koja također sadrži obveze glede zaštite manjinskih jezika. No, države poput Francuske, Grčke ili Belgije nisu ni u

³² Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/1997. Objavljen prijevod na hrvatski jezik prilično je loš i pun grešaka. Sve informacije o Povelji, uključujući i izvješća Odbora stručnjaka, dostupne su na službenim stranicama Vijeća Europe: <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/home>

³³ Okvirna konvencija ima 39 država stranaka. Hrvatska je stranka obaju ugovora.

³⁴ Povelja će u području sudstva npr. dopustiti državi da izabere želi li osigurati vođenje sudskog postupka na jeziku manjine ili samo pojedincu da se služi svojim jezikom bez obzira na znanje službenog jezika ili će samo dopustiti korištenje isprava na manjinskom jeziku i sl.

jednoj od tih skupina, svaka iz svojih razloga. Luksemburg je država koja nema manjina, ali je postala stranka (samo) Povelje iz solidarnosti s drugim državama.

S obzirom na ograničenu nadležnost Unije u vezi s manjinskim jezicima, Europski parlament ipak je svih ovih godina nastojao proširiti prava govornika manjinskih jezika i očuvati osobito ugrožene jezike. S tim ciljem Parlament je usvojio nekoliko važnih rezolucija koje imaju političku, ali ne i pravnu snagu. Godine 2013. Parlament je usvojio rezoluciju o „ugroženim europskim jezicima i jezičnoj raznolikosti u EU“ pozivajući države da obrate posebnu pozornost na ugrožene jezike i njihovo očuvanje kaokulturne baštine Unije.³⁵ „Države članice trebale bi osigurati učenje i podučavanje manjinskih jezika „za sve uzraste, uključujući i učenje na daljinu“, a u svrhu razvoja europskog građanstva temeljenog na multikulturalnosti i jezičnom pluralizmu“.

Četiri godine kasnije Parlament je naručio studiju *Manjinski jezici i obrazovanje – najbolja praksa i rizici* u kojoj se analizom slučaja u različitim državama članicama ukazalo na različite dostupne modele korištenja manjinskih jezika u obrazovanju.³⁶

Među posljednjima, Parlament je 2018. godine svojom Rezolucijom o zaštiti i nediskriminaciji manjina u državama članicama pozvao države članice da osiguraju pravo na upotrebu manjinskih jezika i zaštite jezičnu raznolikost Unije. Parlament je pozvao i Komisiju da ojača podučavanje i upotrebu manjinskih jezika te poštovanje jezičnih prava u zajednicama gdje postoji više od jednog službenog jezika.³⁷ Za sada sve te aktivnosti nisu dovele do promjene položaja manjinskih jezika na razini Unije, jer bi za taj rezultat trebalo promijeniti temeljne ugovore.

³⁵ OJ C 93, 9.3.2016, str. 52.

³⁶ Studija je na engleskom jeziku dostupna na: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585915/IPOL_STU%282017%29585915_EN.pdf

³⁷ Rezolucija o zaštiti i nediskriminaciji manjina u državama članicama Europske unije, usvojena 7. veljače 2018. (P8_TA(2018)0032). Zanimljivo je da je rezolucija dala podršku i građanskoj inicijativi *Minority Safe Pack - one million signatures for diversity in Europe* čija je svrha promjena stava Komisije prema manjinama. Isprva je Komisija odbila registrirati inicijativu, ali je presudom Općeg suda EU (T-646/13) bila primorana popustiti. Inicijativa je nakon godine dana skupila više od potrebnih milijun glasova, ali za sada bez vidljiva učinka.

Zaključak

Višejezičnost, odnosno ravnopravnost jezika u Europskoj uniji svakako je jedna od temeljnih vrijednosti Unije, pa čak i ovakva kakva je danas, ograničena samo na službene jezike država članica. No, s druge strane, mora se primijetiti da je propisana ravnopravnost često samo „ukras“ bez pravog sadržaja, jer se među službenim jezicima Unije jasno profiliraju oni koji su „isplativiji“ i čije znanje nosi više ekonomske koristi njihovim govornicima. Jasna je, u tom smislu, dominacija engleskog jezika koja će ostati prisutna i bez obzira na Brexit, a osobito u kontekstu novog razvoja digitalizacije.

Manjinski i regionalni jezici ostat će na marginama, bez velikoga utjecaja. Iako u Uniji postoje brojni zagovornici jačanja položaja manjinskih jezika, zasad to ostaje područje isključive nadležnosti država članica.