

Robert Sepi

Komentar na tekst Eve Vukašinović o Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina

Činjenica da Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina ove godine slavi prvu deceniju postojanja i primene dovoljan je i opravdan razlog za kritičko sagledavanje njega kao pravnog propisa, njegove primene kao pravne prakse i postignutih rezultata kao efekata zakona.

Već na prvi pogled nameću se sledeći utisci: kao propis za 10 godina zahtevao je dve intervencije zakonodavnog tela radi unapređivanja odredbi koje sadrži i jednu intervenciju Ustavnog suda: tokom decenije primene neuporedivo više je kuđen i osporavan nego hvaljen a rezultati koje je proizveo ne daju mnogo povoda za trijumfalizam, iako je Republika Srbija jedina država na teritoriji Evrope koja se opredelila za takav pristup nacionalnim manjinama.

Dublja analiza pokazuje da ima mesta pitanju šta se htelo sa uvođenjem ovog instituta i donošenjem posebnog zakona, njemu posvećenog? I pravnim je laicima jasno da se prava pripadnika nacionalnih manjina ne mogu posmatrati samo kroz prizmu ovog zakona niti izolovano od drugih pravnih propisa koji regulišu tu oblast. I pored toga, ostaje dilema da li su svi ti propisi zasnovani na konceptu integracije, što podrazumeva ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina sa drugim građanima, uz istovremeno garantovanje posebnih prava usmerenih očuvanju njihovog identiteta – ili nešto sasvim suprotno tome.

Već na samom početku primene ovaj zakon dao je povoda za kritiku da je za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina neophodno izvršiti depolitizaciju.

Na ovom mestu navešćemo samo najznačajnije razloge zbog koji je gorenavedeni zakon postavljen. Na prvom mestu – izborna procedura. Obe pomenute zakonodavne intervencije za svoj su predmet imale izborni postupak i uslove. Prva izmena zakona propisuje da je najviši organ za sprovođenje izbora za nacionalne savete koji bi trebalo da budu organ kulturne autonomije – Republička izborna komisija. Istina, ako se želi, takvo rešenje može dobiti kakvo-takvo logičko

opravdanje u činjenici da se izbori za nacionalne savete sprovode shodno izborima za narodne poslanike. Štaviše, saglasno zakonu, ovlašćeni podnosilac liste za nacionalne savete može biti politička stranka. Zato ne treba da čudi da je nakon izbora 2014. godine jedan od glavnih prigovora bio da je veliki nedostatak za demokratsko sprovođenje izbora bila činjenica da država nema zakonsku obavezu da finansira troškove izborne kampanje. Ne treba biti vidovit da bi se zaključilo iz kojih krugova dopiru takve kritike. S obzirom na to da one nisu ostale nepoznate, odsustvo odgovarajuće reakcije samo pojačava dilemu da li se integracija manjina zaista želi.

Dodatnu nelogičnost nalazimo na samom početku – kod rešavanja tzv. prethodnog pravnog pitanja. Reč je, naime, o rešenju prema kojem odluku o tome da li neka zajednica ispunjava uslov da se može smatrati nacionalnom manjinom donosi organ državne uprave na čijem se čelu nalazi par ekscelans politička figura – ministar lično. Imajući u vidu nepostojanje izričito propisane procedure za donošenje takve odluke, kao i način na koji su propisani kriterijumi čiju ispunjenost ministar treba da potvrdi, ne može se oteti utisku da je ovo jedan najizraženijih primera diskrecionog odlučivanja. Iako se ovo rešenje samo po sebi može smatrati spornim, situaciju dodatno otežava logička i pravna konstrukcija: samo zajednica koju ministar priznaje za manjinu ispunjavaju uslov da može da formira poseban birački spisak, što je nužan uslov za konstitisanje nacionalnog saveta.

Svemu navedenom treba dodati i činjenicu da je izmenama propisan dodatni uslov za obrazovanje biračkog spiska – a to je da broj pripadnika neke nacionalne manjine prema poslednjem popisu ne sme biti manji od 300. Ako se ignoriše činjenica da aritmetičko određivanje granica može stvar dovesti do apsurda (npr. da li je 299 pripadnika neke nacionalne manjine nedovoljna garancija), stara dilema iskrsava ponovo u novoj formi. Ako integracija podrazumeva uključivanje, zašto su neki isključivanjem usmereni ka asimilaciji? Ako nacionalni saveti treba da omoguće očuvanje identiteta manjina koje su integrisane, zar malobrojnijima i slabije organizovanima nije potrebno više pomoći i podrške? Ako neke manjine imaju problem da potpuno i blagovremeno vrše ovlašćenja jer nemaju kapacitete za to, da li su ovako osmišljeni nacionalni saveti pravo oruđe i sredstvo integrativne politike?

Drugi element koji zaslužuje posebnu pažnju jesu ovlašćenja nacionalnih saveta. Problem ovlašćenja leži u činjenici da postojeća definicija nacionalnih saveta nije odgovarajuća jer više govori šta saveti nisu, odnosno šta mogu da budu u zavisnosti od tumačenja – nego šta oni jesu. Prema njoj, saveti su organizacije (kakve?) koje vrše javna ovlašćenja. A ovlašćenja su da učestvuju u odlučivanju ili da samostalno odlučuju. Kada je reč o ovom drugom, ne može se izbeći utisak da je već pomenuta politizacija imala uticaja jer je, uprkos ustavnoj zabrani snižavanja dostignutog nivoa prava, svaka nova izmena propisa dodatno sužavala to ovlašćenje. O sudbini prvog dovoljno slikovito govori podatak da su nacionalni saveti izjednačeni sa drugim subjektima, pa i fizičkim licima, jer je pravo predlaganja propisa i mera zamenjeno pravom podnošenja inicijative.

Na kraju, ako je za proteklih 10 godina primene postojala konstanta, onda je to činjenica da nacionalni saveti nisu mogli da vrše nijedno svoje ovlašćenje ukoliko nije postojala politička a ne nacionalna istovetnost sa rukovodstvom lokalne samouprave. Brojni su primeri da nije bilo, niti postoji sada dovoljno efikasan mehanizam koji bi naterao lokalnu samoupravu da ispuni zakonsku obavezu i donese odluku o finansiranju saveta, ukoliko ova to ne želi zbog političkog razmimoilaženja.

Robert Sepi

Komentar autorskog teksta Eve Vukašinić o Zakonu o službenoj upotrebi jezika i pisma

Jezik je tradicionalno jedna od glavnih odlika ličnog i nacionalnog identiteta, zbog čega je zaštita i potpuno i efikasno ostvarivanje prava na korišćenje maternjeg jezika i pisma neophodno sredstvo za očuvanje tih identiteta. U tom kontekstu može se reći da pravo na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina u sebi sadrži i dodatnu vrednost – ono je, pored očuvanja, istovremeno i dokaz, odnosno javna poruka o postojanju neke manjine na određenoj teritoriji, kao i efikasno sredstvo koje olakšava i pojednostavljuje obavljanje svakodnevnih aktivnosti u kojima je država prisutna u nekom svom obliku.

Već prvi pogled na pravni okvir kojim je regulisana službena upotreba jezika i pisama daje povoda za zaključak da u Republici Srbiji nije definisana tzv. jezička politika koja bi objedinila savremene tendencije sa tradicionalnim pristupom.

Tako i sam najviši pravni akt, Ustav, sadrži zametak problema koji kasnije poprima raznovrsne forme. Naime, njegov član 10. izričito se određuje samo prema srpskom jeziku i pismu. Nasuprot tome, svi drugi jezici i pisma obuhvaćeni su deklarativnom normom instruktivnog karaktera (*uređuje se zakonom*) na jedan prilično neobičan način, jer granice regulisanja službene upotrebe drugih jezika i pisama postavlja sintagmom – *na osnovu Ustava* – ne precizirajući kakva je sadržina tog osnova.

Takav pristup proizvodi nekoliko posledica. Stoga ne treba da čudi činjenica da je nekoliko puta do sada menjan i dopunjavan, ali, nažalost, ne i unapređivan i modernizovan. Ništa manje važan podatak nije saznanje da je službena upotreba jezika i pisma propisana u više zakona, s jedne strane, a da, zbog takvog parcijalnog pristupa, ne postoji organ javne vlasti koji je nadležan da kontroliše primenu tog prava, sa druge strane. I kao da postojanje više zakona koji u manjoj ili većoj meri uređuju ovo pravo nije dovoljno problematično, navedeni zakoni sadrže različite – a nekada i suprotstavljene odredbe.

Uprkos tome, što je naročito zanimljivo, svi oni sadrže jednu zajedničku karakteristiku – koncept da je obezbeđivanje potpunog i efikasnog ostvarivanja službene upotrebe jezika i pisma u najvećoj meri prebačeno na teret jedinice lokalne samouprave. Iskreno verujemo da je ideja vodilja zakonodavca bila plemenita i racionalna – lokalna samouprava je najčešće mesto gde se građani prvi put sreću sa svojim pravima, zbog čega je to, istovremeno, i mesto gde se ona najlakše i najjednostavnije ostvaruju, odnosno gde se uočeni problemi rešavaju. Nažalost, takav pristup nije uzeo u obzir činjenicu da su ljudska prava lepa stvar, ali da ona koštaju. Danak tome danas plaćaju kako ljudska prava sama po sebi, tako i njihovi prirodni uživaoci. Brojne su lokalne samouprave u kojima se različiti vidovi službene upotrebe jezika i pisma ne ostvaruju; tačnije, zakonske odredbe se ne primenjuju zato što troškove njihovog sprovođenja mora da plati lokalna samouprava – npr. izradu višejezičnih tabli ili prevođenje određenog dopisa građana republičkim organima. I ta činjenica skoro da nikoga više ne zabrinjava. Lokalne samouprave, suočene sa

centralizovanim budžetskim sistemom i zavisne od transfera sredstava – jer prostora za povećanje budžetskih prihoda skoro da nema zbog siromašenja građana – u velikom broju slučajeva primorane su da ističu floskulu da nemaju finansijskih kapaciteta. Istini za volju, tome nesvesno doprinosi jedno krajnje demokratsko i tolerantno opredeljenje zakonodavca da, u poređenju sa brojnim drugim zemljama, propiše niske pragove za uživanje ovog prava. Nedostatak finansijskih kapaciteta je, uz još neke druge stavke, razlog zašto ne mogu da reše problem nedostatka kadrovskih i tehničkih kapaciteta. Građani, sa svoje strane, ne postavljaju mnogo neugodna pitanja, jer se vrlo lako može desiti da usled insistiranja na obezbeđivanju službene upotrebe njihovog maternjeg jezika i pisma nedostaju sredstva za ostvarivanje nekih egzistencijalno važnijih sredstava. Uz već navedeni podatak da ne postoji centralni kontrolni organ, krajnji rezultat je da neprimenjivanje zakona ne predstavlja problem.

Poseban problem takvog pristupa pojavljuje se u onim lokalnim samoupravama u kojima prepreku primeni zakona, konkretno izvršavanju zakonom propisane obaveze, predstavlja nepostojanje političke volje. Na jednom apstraktnijem nivou to se može posmatrati i kao borba za prevlast između dva principa – principa zakonitosti (da lokalna samouprava obavezno svojim statutom uvede u ravnopravnu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine čiji broj pripadnika prelazi zakonom propisani prag) i principa suverenosti (koji Ustav poverava izabranim predstavnicima naroda) – da se donese odluka unapred određene sadržine. U toj borbi naš zakonodavac se, iako je njen kreator, držao neutralno i po strani. Naime, u pravnom poretku ne postoji kontrolni niti kazneni mehanizam za slučaj nepoštovanja imperativne odredbe zakona, čega je u praksi bilo.

Istovremeno sa upotrebom i negovanjem maternjeg jezika, poznavanje jezika društvene sredine, bar funkcionalno, neophodno je sredstvo integracije i prepreka da se upotreba maternjeg jezika ne pretvori u nešto nepoželjno tj. da postane sredstvo segregacije, izolacije i etničke distance. Iskustvo pokazuje da su razvijanje i podrška pravu na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine uz zanemarivanje jezika društvene sredine najpogubniji po integraciju. Otuda brojni zahtevi za većom zastupljenošću nacionalnih manjina u organima javne vlasti gube legitimitet onog trenutka kada se kao uslov postavi poznavanje jezika i pisma koje je takođe u službenoj upotrebi.