

VLADIMIR ĐURIĆ

ZAKONSKO UREĐIVANJE NETERITORIJALNE MANJINSKE SAMOUPRAVE U SVETLU SHVATANJA USTAVNOG SUDA SRBIJE

Nacionalni saveti nacionalnih manjina su oblik neteritorijalne manjinske samouprave. Prema shvatanju Ustavnog suda Srbije oni su nedržavna tela kojima se prenose javna ovlašćenja. Autor analizira normativnu razradu takvog shvatanja Suda koja je izvršena zakonskim izmenama iz 2018.

Ključne reči: *neteritorijalna manjinska samouprava, nacionalni saveti, Ustavni sud*

U V O D

– POJAM NETERITORIJALNE MANJINSKE AUTONOMIJE/SAMOUPRAVE –

Pojam “autonomija”, i pored široke i česte upotrebe, još uvek nema jednoobrazno značenje. Može se slobodno istaći da taj pojam nema određenu, zapravo da ima nedovoljno određenu sadržinu ne samo u vanpravnom, politikološkom, sociološkom, filozofskom i historiografskom poimanju, već i u rečniku pravne nauke. Otuda i ne čudi da “autonomija” predstavlja predmet čestih sporenja u teoriji i pozitivnopravnom regulisanju društvenih odnosa. Deo takvih sporenja odnosi se i na koncept neteritorijalne autonomije, naročito na pitanja razloga za njeno uspostavljanje, subjekata u čiju korist se uspostavlja, odnosno koji je uživaju, aran-

Dr Vladimir Đurić, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

žmana u kojima se javlja, kao i pravnih osnova, sadržine i okvira njenog postojanja.

Uprkos izostanka jednoobraznog značenja i poimanja autonomije, nema sumnje da je ona bila i ostala predmet značajnih naučnih studija. Mnogobrojni autori, naročito u oblasti politikologije i prava, posvetili su opsežna istraživanja fenomenu autonomije. Većina takvih studija bila je međutim fokusirana na istraživanje *teritorijalne autonomije*.

S druge strane, *neteritorijalna autonomija* (NTA), dugo nije bila predmet sveobuhvatnih naučnih studija i nije postala posebna oblast naučnog istraživanja.¹ Takav se pristup međutim poslednjih godina menja i svedoci smo objavljivanja većeg broja radova, ali i čitavih studija koje su u potpunosti posvećene istraživanju NTA² što, sa jedne strane, korespondira sa horizontalnim uporedno-pravnim širenjem takvih institucionalnih aranžmana, dok, sa druge strane, nesumnjivo svedoči o tome da NTA postaje posebno polje naučnog istraživanja.

U okviru naučnog istraživanja NTA ističe se njen poseban aspekt koji može biti samostalna kategorija istraživanja, a prema kome ta pojava spada u domen javne uprave, a možemo dodati i pravne nauke, tačnije da se odnosi na autonomne sub-sisteme donošenja odluka i vršenja usluga koji mogu biti različitog

¹ U teoriji se navode dve grupe razloga za takav izostanak naučnog interesovanja za neteritorijalnu autonomiju. Prvu grupu čine oni razlozi koji potiču iz savremenog naučnog diskursa, budući da istraživanja teritorijalne autonomije govore o sigurnosnoj paradigmi koja definiše evropsku i svetsku istoriju međudržavnih odnosa u poslednjih 500 godina, dok je neteritorijalna autonomija bila viđena isključivo kao sredstvo za religioznu akomodaciju. Drugu grupu razloga za takav izostanak čine konceptualni razlozi, budući da koncept neteritorijalne autonomije podrazumeva difuziju ovlašćenja individuama koje izražavaju kolektivni identitet i, kao takav, može da se preklapa sa paradigmom ljudskih prava koja nakon Drugog svetskog rata emancipuje individualna nasuprot grupnih prava. – Tove H. Malloy, "Introduction", *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy* (ed. Tove H. Malloy, Alexander Osipov, Balázs Vizi), Oxford University Press, Oxford, 2015, str. 3

² Asbjorn Eide, Vibeke Greni and Maria Lundberg, "Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order", *Autonomy: Applications and Implications* (ed. M. Suk-si), Kluwer Law International, The Hague 1998; *Minority Governance in Europe*, (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002; *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Routledge, London-New York 2005 (ed. E. Nimni); Christopher Decker, "Contemporary forms of cultural autonomy in Eastern Europe: recurrent problems and prospects for Improving the functioning of elected bodies of cultural autonomy", *The Participation of Minorities in Public Life*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2008; Maria. Ackrén *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World: a fuzzy-set application*, Åbo Akademi University Press, Åbo 2009; *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. Tove.H. Malloy, Francesco Palermo), Oxford University Press, 2015; *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy* (ed. Tove H. Malloy, Alexander Osipov, Balázs Vizi), Oxford University Press, Oxford, 2015.

ranga, od korporativnih entiteta integrisanih u državnu mašineriju, preko izabranih ili ekspertskih tela inkorporiranih u proces donošenja odluka (“administrativna demokratija”), do nevladinih organizacija koje se redovno finansiraju iz budžeta. Jednostavnije rečeno, može da obuhvati NTA shvaćenu kao “novu javnu upravu” ili “indirektnu administraciju” u domenu kulturnih i obrazovnih politika, to jest kao institucije koje materijalne resurse i autoritativna ovlašćenja dobijaju na regularnoj osnovi, za razliku od običnih nevladinih organizacija.³ Utvrđivanje da NTA čine institucije obrazovane po etničkim linijama i/ili koje deluju u etno-kulturnoj sferi i koje materijalne resurse i autoritativna ovlašćenja dobijaju na regularnoj osnovi, vodi zaključku da osnovnu odrednicu NTA čini postojanje odgovarajućih institucija. Dovođenje NTA u vezu sa određenim institucijama je, prema pojedinim autorima, od krucijalne važnosti za definisanje pojma NTA, pa se zaključuje da bez institucija NTA i nije autonomija, odnosno da bez samoregulirajućih (odnosno samoupravnih) institucija takva autonomija ne postoji.⁴ U tom smislu, može se prihvatiti određenje prema kome NTA podrazumeva *samoupravu grupe osoba kroz sub-državni entitet sa neteritorijalnim karakterom u stvarima koje se smatraju vitalnim za održavanje i reprodukciju njihovih distinktivnih kulturnih osobenosti koje mogu da se odnose na jezik, kulturu, religiju ili običaje određenih grupa*.⁵ Ako sub-državni entitet podrazumeva institucionalni okvir, onda izloženo određenje upućuje da se fokus istraživanja usmeri na pitanja šta zaista čini sadržinu takve samouprave i kakvi su način konstituisanja, pravni položaj i ovlašćenja, a time i pravna priroda tela i aranžmana posredstvom kojih se NTA ostvaruje, odnosno vrši.

Budući da oblici neteritorijalne manjinske autonomije/samouprave postoje i u Republici Srbiji (dalje RS), jasno se nameće potreba za naučnim istraživanjem i analizom njihovih institucionalnih i funkcionalnih aspekata. Ovaj rad je skromni doprinos naučnom sagledavanju pravnog uređenja takvih aranžmana u RS kroz prizmu shvatanja Ustavnog suda Srbije (dalje US) o njihovoj pravnoj prirodi. Prvi korak u takvom sagledavanju je razmatranje ustavnih rešenja o neteritorijalnoj autonomiji.

³ Alexander Osipov, “Can ‘non-territorial’ serve as a category of analysis? Between ‘thick’ and ‘thin’ approaches”, European Consortium for Political Research, 41st ECPR Joint Session of Workshops, Johannes Gutenberg Universität, Mainz, 11–16 March 2013, str. p. 18–20.

⁴ T.H. Malloy, “Introduction”, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, A.Osipov, B. Vizi), 2015, str. 5, 7.

⁵ Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info (pristupljeno 4.7.2019).

ISTORIJAT NASTANKA I PRAVNOG UREĐENJA
NACIONALNIH SAVETA U RS

Nacionalni saveti nacionalnih manjina (u daljem tekstu NS) uvedeni su u pravni poredak Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (u daljem tekstu ZZPSNM).⁶ Tim Zakonom je predviđeno da pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje NS, radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, obaveštavanja i kulture. NS je po odredbama tog Zakona *pravno lice*⁷ koje predstavlja nacionalnu manjinu u navedenim oblastima društvenog života, učestvuje u procesu odlučivanja, ili odlučuje o pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove iz tih oblasti.⁸ Dakle, ZZPSNM je opredelio da su NS, kao pravna lica, institucionalni vid samouprave nacionalnih manjina i da mogu da imaju tri uloge – 1. predstavljanje manjine, 2. učestvovanje u odlučivanju i 3. osnivanje ustanova i odlučivanje o pitanjima iz navedenih oblasti.

Ustav RS iz 2006. je predvideo da pripadnici nacionalnih manjina mogu, u skladu sa zakonom, da izaberu svoje NS radi ostvarivanja prava na samoupravu. Međutim, Ustav nije opredelio u čemu bi mogla da se ogleda samouprava čiji organizacioni vid predstavljaju NS, već je u odredbi čl.75.st.3. samo naveo da se ta samouprava ostvaruje u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma. Reč je dakle o *neteritorijalnoj samoupravi*. Navedene oblasti društvenog života spominju se i u čl. 75. st. 2. Ustava kojim je propisano da putem kolektivnih prava, pripadnici nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju, ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma. Može se zaključiti da samouprava koju NS oličavaju zapravo predstavlja *odlučivanje, ili učešće u odlučivanju o pojedinim pitanjima vezanim za njihovu kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma*.

Prema odredbi člana 75. st. 3. Ustava, samouprava se ostvaruje u skladu sa zakonom. Zakon kojim je ona uređena je Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (u daljem tekstu ZNSNM).⁹ ZNSNM se utvrđuju nadležnosti NS, postupak neposrednih i elektorskih izbora za NS, kao i njihovo finansiranje. Budući da je Zakon od trenutka svog donošenja izazvao mnoge teorijsko-pravne

⁶ “Sl. list SRJ”, br. 11/2002, “Sl. list SCG”, br. 1/2003 – Ustavna povelja i “Sl. glasnik RS”, br. 72/2009 – dr. zakon i 97/2013 – odluka US i 47/2018

⁷ Čl. 19. st. 3.

⁸ Član 19.st.2.

⁹ “Sl. glasnik RS”, br. 72/2009 i 20/2014 – odluka US i 47/2018

kontroverze, kao i da su u praksi njegove primene uočene nejasnoće koje su u velikoj meri pobudile sumnju u usklađenost pojedinih normi sa Ustavom, US upućen je veći broj inicijativa za ocenu ustavnosti Zakona. US je svojom Odlukom iz januara 2014. kasirao pojedine odredbe ZNSNM,¹⁰ o čemu će se na odgovarajućim mestima u analizi biti više reči. U maju mesecu 2014. usvojen je Zakon o izmenama i dopunama ZNSNM,¹¹ a 2018. su usvojene nove izmene i dopune tog Zakona koje su upravo implementirale spomenutu Odluku US.¹²

SHVATANJE USTAVNOG SUDA O PRAVNOJ PRIRODI NACIONALNIH SAVETA

Pravna priroda NS, naročito u kontekstu primene zakona kojima je uređen njihov položaj, delatnosti i finansiranje, izazivala je izvesne dileme. Zbog toga je US u svojoj odluci o ustavnosti ZNSNM našao za shodno da najpre utvrdi prirodu Ustavom zajamčenih manjinskih prava, karakter njihovog učešća u javnim poslovima koje se ostvaruje posredstvom NS i pravnu prirodu tih tela.

U svojoj Odluci o ustavnosti ZNSNM US je najpre istakao "...da bi pripadnici nacionalnih manjina uživali stvarnu ravnopravnost s većinskim stanovništvom, nije dovoljno samo priznati im pravo da se slobodno izjašnjavaju kao pripadnici odnosno manjine i zabraniti njihovu diskriminaciju, već je neophodno osigurati im i čitav niz posebnih prava, kao što su: pravo na negovanje sopstvene kulture i tradicije, pravo na obrazovanje na maternjem jeziku, pravo na informisanje na maternjem jeziku, pravo na osnivanje sopstvenih organizacija, pravo na delotvorno učešće u životu društva, itd." Zatim je US utvrdio da ZNSNM "ima za cilj razradu svih zajamčenih prava iz Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora i obezbeđivanje takve stabilnosti, odnosno toga da svi građani, bez obzira na etničku pripadnost, prihvate Srbiju kao svoju državu, kao i onemogućavanje, odnosno stvaranje brane svakoj vrsti asimilacije pripadnika nacionalnih manjina... Pri tome ovlašćenja nacionalnih saveta iz Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina načelno posmatrano se ne mogu posmatrati kao kršenje jednakosti građana koji žive u njoj i na njenoj teritoriji, već kao postulat stvarne jednakosti". Razume se, stav US da se ovlašćenja takvih tela ne mogu smatrati kršenjem jednakosti građana odnosio se uopšteno na mogućnost takvih tela da budu nosioci određenih ovlašćenja, a ne i na ustavnost pojedinih ovlašćenja i njihovu prvobitnu zakonsku razradu. To je jasno i na osnovu činjenice da je US pojedine odred-

¹⁰ IUz-882/2010, "Službeni glasnik RS", br. 20/14.

¹¹ "Službeni glasnik RS", br. 55/2014.

¹² "Službeni glasnik RS", br. 47/2018.

be ZNSNM u kojima su bila sadržana takva ovlašćenja kasirao, a pojedine zadržao na snazi pod uslovom da se tumače na način na koji je u svojoj Odluci ukazao (tehnika interpretativne odluke).

Utvrdivši najpre karakter manjinskih prava zajamčenih Ustavom, US je prešao na tumačenje karaktera učešća NS u javnim poslovima. Sud je stao na stanište da “ovakvo učešće nacionalne manjine po svojoj prirodi zapravo predstavlja učešće u izvršavanju zakona kojima su uređene navedene oblasti društvenog života, što znači poveravanje pojedinih javnih ovlašćenja nacionalnoj manjini kao kolektivitetu”. Drugim rečima, US je podvukao da NS vršeci svoja ovlašćenja učestvuju u obavljanju *izvršne funkcije državne vlasti*, a da takva ovlašćenja po svojoj prirodi *nisu izvorna, već poverena*. Dakle, izvorno posmatrano, takva ovlašćenja su *državna ovlašćenja* koja, zbog obezbeđivanja stvarne jednakosti i olakšanog učešća manjina u javnim poslovima, *vrše njihovim NS*.

Polazeći od izloženih shvatanja o prirodi i svrsi manjinskih prava, kao i o karakteru učešća manjina u javnim poslovima koje se ostvaruje posredstvom njihovih NS, US je zaključio da “izabrani savet nacionalne manjine predstavlja ...onaj pravno uobličeni subjekt kome se zakonom, saglasno čl. 137, st. 2 Ustava mogu poveriti pojedina javna ovlašćenja u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma”. Drugim rečima, US je stao na stanište da NS čini institucionalni subjektivitet kome se, u skladu sa čl. 137, st. 2. Ustava mogu poveriti pojedina javna ovlašćenja. U tom smislu, US je zaključio da “nacionalni savet nacionalne manjine ima karakter posebnog (nedržavnog) tela – organizacije koja predstavlja institucionalni oblik putem koga se u Ustavom utvrđenim oblastima društvenog života koje su značajne za očuvanje identiteta nacionalne manjine (kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma), ostvaruju kolektivna prava nacionalne manjine (pravo na samoupravu) u tim oblastima, tako što se nacionalnom savetu zakonom poveravaju određena javna ovlašćenja da učestvuje u odlučivanju ili da samostalno odlučuje o pojedinim pitanjima iz ovih oblasti, vodeći pri tome, naravno, računa o prirodi ovlašćenja koje se poverava”.

Izloženim rezonovanjem za koje se u naučnim komentarima ističe da su u osnovi logički koherentni i konsekventni i da su u najvećem delu zasnovani na prevladavajućim stavovima teorije i usklađeni sa standardima relevantnih međunarodnih organizacija u vezi s pravima nacionalnih manjina,¹³ US je u osnovi razrešio teorijsku dilemu o pravnoj prirodi takvih tela, dilemu koja je donekle

¹³ Tamaš Korhec, “Neteritorijalna samouprava nacionalnih manjina u Srbiji, Pravni okvir i njene nedorečenosti u svetlu odluke Ustavnog suda Srbije”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, Vol. 63, Br. 1 (2015), str. 85.

istaknuta u domaćoj pravnoj teoriji i pre spomenutog ustavnosudskog postupka i koja je svoj izraz imala i u priložima pojedinih učesnika u javnoj raspravi pred US. Naime, pojedini autori stajali su na stanovištu da bi se NS mogli definisati kao *specifični organi neteritorijalne samouprave*, temeljeći takav stav kako na argumentaciji prema kojoj izbornost i pretpostavljena reprezentativnost, odnosno *demokratski karakter* NS upućuje na zaključak da je reč o *specifičnom obliku državnog organa*, tako i na utvrđivanju da NS ne predstavljaju nijednu Ustavom pomenutu organizacionu formu kojoj se mogu poveriti javna ovlašćenja što vodi zaključku da bi njih, *po analogiji, trebalo tretirati kao organe teritorijalne samouprave* (autonomne pokrajine i opštine), kojima se zakonom može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti RS, a na šta upućuje i sličnost pravnih režima “raspuštanja” NS, odnosno skupštine opštine.¹⁴

US, čini se s pravom, nije usvojio izloženo gledište prema kome su NS *organi* i to kako ni organi neteritorijalne samouprave, tako ni državni organi. Naime, ako pripadnici manjina prema izričitoj odredbi Ustava *mog*u, što znači da ne moraju, da izaberu svoje NS i ako se njima *mog*u poveriti određena javna ovlašćenja, jasno je da su oni jedan vid nedržavne organizacije. Zapravo, tačnim se čini tumačenje relevantnih odredbi Ustava prema kome ako pripadnici manjina reše da u skladu sa zakonom izaberu svoje NS, onda je država *ex constitutione* u obavezi da im prenese određena javna ovlašćenja, ali i da prilikom prenošenja javnih ovlašćenja vodi računa o prirodi ovlašćenja koja im se poveravaju. Takvo tumačenje iziskuje sagledavanje zakonskog regulisanja takvih ovlašćenja. No, pre toga potrebno je razmotriti zakonsku implementaciju izloženog rezonovanja US.

ZAKONSKO REGULISANJE PRAVNE PRIRODE NACIONALNIH SAVETA

Prilikom izmena i dopuna ZNSNM 2018. zakonodavac je u izvorni tekst uneo određene dopune koje se odnose na definisanje NS i njihovu pravnu prirodu. Tom prilikom u tekst je uvršten čl. 1a prema čijem prvom stavu je NS *organizacija* kojoj se zakonom *poveravaju* određena javna ovlašćenja da učestvuje u

¹⁴ Miodrag Jovanović, “O pravnoj prirodi nacionalnih saveta nacionalnih manjina”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2013, str. 264–265. U pojedinim radovima istaknut je stav da su nacionalni saveti sui generis tela, jer delimično funkcionišu kao vladina tela, delimično kao lokalna upravna tela, dok takođe imaju i odlike nevladinih organizacija – Katinka Beretka, “National Councils of National Minorities in Serbia: Pros and Contras of an Ethnic Self Governance”, *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (ed. Ephraim Nimni, Alexander Osipov, David J. Smith), Peter Lang, Oxford, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Mein, New York, Wien, 2013, str. 185, 186.

odlučivanju ili da samostalno odlučuje o pojedinim pitanjima iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma u cilju ostvarivanja kolektivnih prava nacionalne manjine na samoupravu u tim oblastima. Na taj način Narodna skupština je, čini se ispravno, u tekst ZNSNM unela tri ključne karakteristike takvih tela koja slede izloženo rezonovanje US – 1. da NS nisu organi, već organizacije, 2. da se njima moraju poveriti određena javna ovlašćenja i 3. da je cilj takvog poveravanja javnih ovlašćenja da se ostvare kolektivna prava na samoupravu u Ustavom opredeljenim oblastima društvenog života.

No, to nije jedina dopuna izvornog teksta ZNSNM koja proističe iz rezonovanja US u pogledu pravne prirode NS. Budući da od pravne prirode takvih tela zavisi i uređivanje određenih statusnih pitanja kako NS u celini, tako i njegovih izabраниh članova, izmenama i dopunama ZNSNM iz 2018. delimično su regulisana i ta pitanja, uz dosledno poštovanje činjenice da je pravo na izbor NS jedno od Ustavom zajamčenih manjinskih prava. Tako je u tekst ZNSNM unesena odredba stava 2. člana 1a prema kojoj je precizirano da pripadnici manjine mogu izabrati samo jedan NS. Takođe, na izloženom tragu su i nove odredbe o pravima i dužnostima članova NS i njihovom statusu, a prema kojima je član NS dužan je da učestvuje u radu NS (čl. 1b st. 1) što je od izuzetne važnosti budući da ZNSNM propisuje mogućnost raspuštanja NS, između ostalog, i ako NS ne zaseda duže od šest meseci, kao i prema kojima predsednik NS i član izvršnog odbora ne mogu biti članovi rukovodećih organa političke stranke kao što su predsednik, predsedništvo, izvršni odbor i sl., niti mogu biti izabrana ili postavljena lica u državnom organu, pokrajinskom organu, odnosno organu jedinice lokalne samouprave koji u okvirima svojih nadležnosti odlučuje o pitanjima koja se tiču rada NS (čl. 7a st. 1. i 2).

Potonjim odredbama obezbeđuje se razumna mera depolitizacije i inkompatibilnosti nosilaca najznačajnijih funkcija u NS koja onemogućava da ta tela postanu produžene ruke političkih stranaka i/ili da njihovi rukovodioci dođu u konflikt interesa ako bi obnašali neku od funkcija u državnim, pokrajinskim ili lokalnim organima. Imajući u vidu da je st. 3. istog člana propisano da izborom, odnosno postavljenjem na iz st. 1. i 2. ovog člana, prestaje mandat predsednika NS, odnosno članstvo u izvršnom odboru, jasno je da članstvo u rukovodećim organima političke stranke, odnosno status izabranog ili postavljenog lica u državnom, pokrajinskom ili lokalnom organu i *vice versa* nije nepodobnost za izbor, već inkompatibilitet shvaćen kao nemogućnost obnašanja obe vrste funkcija.¹⁵

¹⁵ O razlici između nepodobnosti za izbor i inkompatibiliteta, v. Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995, str. 376.

Za pravni položaj članova NS značajna su i nove odredbe čl. 7b koje direktno proističu iz činjenice da NS nisu *organi*. Prema tim odredbama, član NS može zasnovati radni odnos u tom telu, za vreme trajanja svog mandata, a na radne odnose u NS primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje rad. U protivnom, da NS nije nedržavno telo, na radne odnose u savetu bi se primenjivale odredbe koje uređuju položaj državnih službenika, uz, razume se, neophodnost ispunjavanja svih uslova u pogledu stručne spreme i polaganja državnog stručnog ispita, kao i u pogledu sistematizacije radnih mesta i državne kontrole nad utvrđenom sistematizacijom, a što bi svakako uveliko umanjilo samoupravni karakter takvih tela.

U vezi sa zakonskim regulisanjem pravne prirode NS koje proističe iz shvaćanja US i implikacija koje tako utvrđena pravna priroda ima na pojedine aspekte statusa i rada NS od značaja je ukazati na još dve dimenzije novih zakonskih rešenja.

Izvornim tekstom ZNSNM propisano je da NS svojstvo pravnog lica stiče upisom u Registar. Imajući u vidu da je izmenama i dopunama ZNSNM iz 2014. propisano da se NS briše se iz Registra samo u slučaju da bude raspušten zbog obustavljanja postupka izbora, ili ako bude raspušten zbog toga što je broj njegovih članova smanjen ispod polovine, jer na izbornim listama nema kandidata za koje podnosioci izbornih lista nisu dobili mandat, pri čemu brisanjem iz Registra gubi svojstvo pravnog lica, postavlja se pitanje da li je u slučaju izmena iz 2018. bilo osnova da se razmotre dodatne mogućnosti zakonskog uređivanja brisanja NS iz Registra, a koje bi odgovarale u Odluci US utvrđenoj prirodi takvih tela. Naime, izmene i dopune ZNSNM iz 2018. i dalje su ostavile pravnu prazninu u pogledu toga šta se dešava sa izabranim NS u slučaju da prema rezultatima popisa stanovništva broj pripadnika određene manjine padne ispod najmanjeg broja lica koja bi trebalo da podrže zahtev za obrazovanje posebnog biračkog spiska za izbor NS koji je određen izvornim tekstom ZNSNM, a što predstavlja nužan uslov za izbor NS? Zaista se postavlja pitanje da li u takvim slučajevima ima društvene opravdanosti, a i realne potrebe za postojanjem NS. U sklopu takvih razmatranja posebnu pažnju privlači i pitanje eventualne *zabrane rada* NS.

Naime, ako su NS nedržavna tela kojima se poverava vršenje javnih ovlašćenja, nije li onda moguće, a za pojedine slučajeve i nužno, predvideti i zabranu njihovog rada, analogno takvoj mogućnosti koja je predviđena za pojedine nedržavne subjekte koji takođe imaju autonomni status i vrše, ili mogu da vrše javna ovlašćenja? Da li bi, primera radi, ustavni osnov za zabranu udruženja, uključujući i političke stranke, kao i za zabranu verske zajednice oličen u izazivanju i podsticanju verske, nacionalne ili rasne netrpeljivosti, ili čak nasilnom rušenju ustavnog poretka, mogao da bude potreban, ali i dovoljan razlog za eventualnu zabranu NS i da li bi takva zabrana narušila Ustavom zajamčeno pravo

pripadnika manjine da izaberu svoj NS? Formalno posmatrano, Ustav ne sadrži odredbe o eventualnoj zabrani NS, kao ni odredbe o nadležnosti i postupku takve zabrane. S druge strane, analogno izloženim osnovama za zabranu političkih stranaka i verskih zajednica, osnovano bi se moglo zaključiti da bi US mogao da bude nadležan i za zabranu NS koji podstiče nacionalnu mržnju, ili poziva i svoje delovanje usmerava na nasilno rušenje ustavnog poretka. U tom smislu, eventualno zakonsko regulisanje nadležnosti US da odlučuje o zabrani rada *jednog saziva NS* ne bi bilo proširivanje nadležnosti tog Suda izvršeno *contra constitutionem*, već bi se, štaviše, moglo smatrati razumnim balansom između, sa jedne strane Ustavom zajamčenog prava pripadnika manjine da izaberu svoj NS, i, sa druge strane, legitimnog prava države da onemogući da se nedržavno telo koje se obavezno finansira iz budžeta bavi aktivnostima koje narušavaju suštinske vrednosti ustavnog poretka. Izmenama i dopunama ZNSNM iz 2018. propuštena je prilika da se izložena pravna praznina jasno uredi.

U vezi sa zakonskim regulisanjem određenih pitanja koja su u direktnoj vezi sa pravnom prirodom NS stoji i problematika kontrole nad njihovim radom i aktima. Naime, ako je NS prema svojoj prirodi nedržavno telo kome su poverena određena javna ovlašćenja, nije li onda jasno da se na njega mogu i moraju primeniti odredbe Zakona o državnoj upravi (ZDU)¹⁶ kojima se uređuje nadzor nad radom imalaca javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave. U tekstu ZNSNM koji je važio do izmena i dopuna 2018. bilo je propisano da nadzor nad zakonitošću rada i akata NS, u skladu sa Ustavom i zakonom, vrši ministarstvo kome je nacionalni savet dužan da, na njegov zahtev, u roku od osam dana dostavi tražene podatke, spise i isprave (čl. 120) i koje će pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti statuta, propisa ili drugog opšteg akta NS pred US, ako smatra da taj akt nije u saglasnosti sa Ustavom, zakonom ili drugim republičkim propisom (čl. 121). Pri tome, ministarstvo je bilo dužno da obustavi od izvršenja akt NS za koji smatra da nije u saglasnosti sa Ustavom, zakonom ili drugim propisom, rešenjem koje se objavljuje u *Službenom glasniku* i da takav postupak pokrene u roku od pet dana od dana objavljivanja rešenja, a ako to ne učini rešenje je obustavi od izvršenja prestajalo je da važi.

Načelno posmatrano, takve odredbe nisu bile u duhu sistemskih odredbi ZDU prema kojima je, bar što se tiče nadzora nad zakonitošću propisa imalaca javnih ovlašćenja, predviđeno da je imalac javnih ovlašćenja dužan da pre objavljivanja propisa pribavi od nadležnog ministarstva mišljenje o ustavnosti i zakonitosti propisa, a ministarstvo da njemu dostavi obrazloženi predlog kako da propis usaglasi sa Ustavom, zakonom, drugim propisom ili opštim aktom Narod-

¹⁶ "Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 – dr. zakon.

ne skupštine i Vlade i saglasno kojima je ministarstvo dužno, u slučaju da imalac javnih ovlašćenja ne postupi po njegovom predlogu, da Vladi predloži donošenje rešenja kojim se poništava ili ukida propis ako on nije u saglasnosti s drugim propisom ili opštim aktom Narodne skupštine ili Vlade, a u slučaju da takav akt nije u saglasnosti sa Ustavom ili zakonom, ministarstvo je dužno da predloži Vladi da ga obustavi od izvršenja i da pred US pokrene postupak za ocenu njegove ustavnosti ili zakonitosti.

Dakle, u tekstu ZNSNM koji je važio do izmena i dopuna 2018. primetna su bila dva odstupanja od sistemskih rešenja sadržanih u ZDU – izostavljena je obaveza NS da od nadležnog ministarstva pribavi mišljenje o ustavnosti i zakonitosti propisa, a rešenje o obustavljanju propisa nije donosila Vlada, već samo ministarstvo. Dok se za prvo odstupanje i moglo imati razumevanja s obzirom na samoupravni karakter NS, dotle je drugo od izloženih odstupanja zaista predstavljalo grubo zadiranje organa uprave u rad nacionalnih saveta. Umesto da rešenja o nadzoru nad radom i aktima NS, sa jedne strane, upodobu sistemskim rešenjima ZDU i da ih, sa druge strane, usaglase sa shvatanjem US o prirodi NS, izmene i dopune ZNSNM iz 2018. su, čini se, unele su novu dozu konfuzije. Naime, promenjenim članovima ZNSNM se uopšte ne predviđa mogućnost poništavanja i obustavljanja od izvršenja propisa NS, već se samo propisuje da će ministarstvo pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti statuta, propisa ili drugog opšteg akta NS pred US, ako smatra da taj akt nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom. Takva odredba zapravo NS stavlja u donekle privilegovaniji položaj u odnosu na druge nedržavne subjekte kojima su poverena javna ovlašćenja.

SHVATANJE USTAVNOG SUDA O OVLAŠĆENJIMA NACIONALNIH SAVETA

US je svojom Odlukom najpre utvrdio da su navodi inicijatora postupka prema kojima NS po svojoj prirodi ne može da ima nadležnosti, jer se pojam nadležnosti odnosi isključivo na RS, autonomnu pokrajinu (AP) i jedinicu lokalne samouprave (JLS) “u osnovi tačni, pošto nacionalni savet nacionalne manjine, kao nedržavni subjekt...nema nadležnosti, već vrši pojedina javna ovlašćenja koja su mu ovim zakonom poverena, te je, u tom smislu, imalac javnog ovlašćenja”. Zatim je US, što u celini, što delimično, kao neustavne ocenio deset članova ZNSNM.¹⁷

¹⁷ Neustavnim su ocenjeni čl. 10. t. 6 – ovlašćenje NS da osniva ustanove, udruženja, fondacije, privredna društva izvan četiri oblasti u kojima deluje; čl. 10. t. 12. – ovlašćenje NS da inicira pokretanje postupka pred US; čl. 10. t. 15. – AP i JLS mogu odlukom poveriti savetu poslove iz svoje izvorne nadležnosti; čl. 12. st. 1. t. 2. – ovlašćenje NS da predloži članove organa upravljanja u obrazovnim ustanovama za koje utvrdi da su od posebnog značaja za manjinu; čl. 12. st. 1. t. 5. –

U slučaju nekoliko odredbi ZNSNM koje su bile ustavnopravno sporne, US je odbio zahtev za utvrđivanje neustavnosti. Reč je o sledećim odredbama tada važećeg teksta ZNSNM: čl. 2 st. 2 (pravo NS da osniva privredna društva), čl. 10, tač. 10 (na osnovu ove odredbe NS učestvuje u pripremi propisa koji se tiču prava manjine), čl. 10, st. 11 (pravo NS da inicira donošenje propisa i preduzimanje mera u oblastima od značaja za očuvanje identiteta, s ciljem ostvarivanja pune ravnopravnosti), čl. 10, tač. 13 (pravo NS na pokretanje različitih postupaka za zaštitu prava u slučaju kršenja prava pripadnika manjine), čl. 11, st. 3 (RS, AP i JLS mogu preneti u celosti ili delimično osnivačka prava nad predškolskim ustanovama, školama, domovima učenika ili studentskog doma na NS), čl. 13, tač. 3 (NS daje mišljenje o nastavnom planu i programu predmeta srpski jezik) i čl. 14 (NS daje saglasnost u postupku davanja dozvole za korišćenje udžbenika i nastavnih sredstava, čija sadržina izražava identitet nacionalne manjine). Zahtev za utvrđivanje neustavnosti izloženih odredbi odbijen je “pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI” Odluke. Dakle, u tom delu Odluka US ima karakter tzv. interpretativne odluke.¹⁸

U tom smislu, radi analize potonjeg zakonskog uređivanja neteritorijalne manjinske samouprave potrebno je izložiti tumačenja US u vezi sa pojedinim od tih odredbi, naročito imajući u vidu da je Sud stao na stanovište da za pojedine od njih postoji “*obaveza zakonodavca da ih dodatno uredi*”. Reč je prvenstveno o

NS daje prethodnu saglasnost prilikom izbora direktora vaspitno-obrazovnih ustanova u kojima se u većini odeljenja nastava izvodi na jeziku manjine, odnosno u ustanovama koje su od posebnog značaja za manjinu; čl. 12. st. 3. – ovlašćenje NS manjine čiji je udeo u ukupnom stanovništvu teritorije JLS najmanje 1%, da daje prethodno mišljenje prilikom izbora i razrešenja organa upravljanja u određenim ustanovama; čl. 12. st. 4.- ovlašćenje NS da daje prethodno mišljenje u postupku izbora organa upravljanja visokoškolskih ustanova čiji je osnivač AP ili JLS; čl. 15. t. 7. ovlašćenje NS da daje mišljenja o utvrđivanju broja učenika koji se upisuju u srednje škole; čl. 19. st. 2. – mogućnost da NS preuzme osnivačka prava ustanova ili javnih preduzeća koji isključivo ili pretežno emituju program na jeziku manjine; čl. 20. t. 1–4. – ovlašćenje da učestvuje u upravljanju javnih servisa koji emituju program na jeziku manjine; čl. 23. – ništavnost akata donetih bez predloga ili mišljenja NS; čl. 24.- obaveza prenosa osnivačkih prava; čl. 25. st. 1. – mogućnost da NS uputi predloge, inicijative i mišljenja Narodnoj skupštini i Vladi; čl. 25. st. 3. – obaveza Narodne skupštine i Vlade da u svojim poslovnicima uredi način učešća NS u postupku donošenja odluka; čl. 26. st. 2–4. – obaveza organa AP i JLS da razmotre inicijative i predloge NS i čl. 27. st. 1. – NS može da sarađuje s državnim organima matične države.

¹⁸ Interpretativne odluke se u RS retko pojavljuju kao odluke koje *in toto* pripadaju tom tipu. Češka je situacija da se kombinuju sa kasacijom, tako da odluka u dispozitivu ima svoj kasatorni i svoj interpretativno-odbijajući deo – Dragan Stojanović, *Ustavno sudstvo, Ustavni sud Republike Srbije*, Sven, Niš, 2017, str. 207. V. o takvim odlukama i Tanasije Marinković, “Interpretativne odluke ustavnih sudova”, *Zbornik radova: Ustavni sud Srbije – u susret novom ustavu*, Ustavni sud Republike Srbije, Beograd, 2004, str. 243–261.

odredbama kojima je bio predviđen prenos osnivačkih prava nad ustanovama čiji je osnivač RS, AP ili JLS na NS kao nedržavna tela.

Prema rešenjima ZNSNM koja su važila u vreme donošenja Odluke US, RS, AP i JLS kao osnivači ustanova iz oblasti obrazovanja i kulture mogli su u celini ili delimično preneti osnivačka prava na NS (čl. 11. st. 3. i čl. 16. st. 3), dok se prema nekadašnjem čl. 24. takav prenos osnivačkih prava vršio na inicijativu NS, nad: 1) obrazovno-vaspitnim ustanovama u kojima se nastava izvodi isključivo na jeziku manjine; 2) ustanovama kulture čija je osnovna delatnost očuvanje i razvijanje kulture manjine; 3) ustanovama koje obavljaju javno informisanje isključivo na jeziku manjine, kao i na inicijativu NS, nad ustanovama koje nisu obuhvaćene tač. 1) do 3) *ako su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu*. Takva rešenja su u delu domaće pravne nauke smatrana neophodnim za ostvarivanje Ustavom zajamčenih manjinskih prava, jer bi bilo ne samo neracionalno, već praktično i nemoguće stvoriti svuda nove ustanove pored postojećih čiji su osnivači RS, AP i JLS.¹⁹

Međutim, u vezi sa prenosom osnivačkih prava nije bio sporan *prenos* kao takav, već *način prenosa* i *vrsta ustanova* nad kojima se osnivačka prava prenose, budući da je NS u potpunosti samostalno utvrđivao da li je neka ustanova od posebnog značaja za manjinu koju predstavlja, jer, kako je to US ispravno istakao, nijednim zakonom nije bilo propisano koje uslove treba da ispunjava ustanova da bi stekla status tzv. “ustanove od posebnog značaja za manjinu”, a imajući u vidu da su, bar u sferi obrazovanja, tada važećom odredbom člana 15. tačka 3) bili propisani samo kriterijumi u pogledu broja vaspitno-obrazovnih ustanova koje se mogu utvrditi da su “od posebnog značaja”, a u odnosu na ukupan broj ustanova u kojima se nastava izvodi “i na jeziku nacionalne manjine”. Takva, potpuna zakonska neuređenost ovog pojma, prema shvatanju US, lišavala je svaku pravnu normu koja je bilo koje ovlašćenje nekog subjekta vezivala za “ustanove od posebnog značaja” osnovnih standarda jasnoće i određenosti kao preduslova principa vladavine prava. S tim u vezi, US je u svojoj Odluci za oblast obrazovanja, odnosno za odredbu čl. 11. st. 3. ZNSNM stao na stanovište da nema ustavnopravnih smetnji da različiti nivoi organizovanja javne vlasti, kao osnivači obrazovnih ustanova, prenesu osnivačka prava na nacionalne savete, ali je istovremeno ukazao i na oba-

¹⁹ Tibor Varadi, “Mišljenje o ustavnopravnim pitanjima koja se postavljaju povodom osporenih odredaba Zakona o nacionalnim savetima”, *Pravni zapisi* br. 2/2013, str. 423. U pojedinim komentarima je isticano da odredbe ZNSNM o prenosu osnivačkih prava na nacionalne savete otvaraju vrata za postepeno ustanovljavanje “sistema javnih ustanova pod kišobranom nacionalnih saveta” – Tamás Korhecz, “National Minority Councils in Serbia”, *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T.H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford, 2015, str. 81.

vezu zakonodavca da ovo pitanje dodatno uredi, ističući svoje stanovište da je, po prirodi stvari, reč o ustanovama u kojima pravo na obrazovanje (i sa njim povezano vaspitanje i smeštaj tokom obrazovanja) ostvaruju isključivo ili u najvećem delu pripadnici te nacionalne manjine. Štaviše, prilikom ocene čl. 24. koji je kasirao US je stao na stanovište da prenos osnivačkih prava nad ustanovama “mora biti zasnovan na saglasnosti volja, shvaćene u najširem smislu, subjekata između kojih se vrši prenos osnivačkih prava”, te da se “osnivaču ne može nametati svojevrsan automatizam i potpuna zavisnost od odluka druge strane...”.

Dakle, ako se pažljivije sagleda izloženo rezonovanje Suda, onda se može zaključiti da je on pred zakonodavca stavio tri zahteva u pogledu dodatnog uređivanja prenosa osnivačkih prava – 1. da jasno utvrdi kriterijume koji su od značaja za utvrđivanje pojma “ustanova od posebnog značaja”, a koji nisu isključivo numerički, odnosno koji se ne svode samo na propisivanje dozvoljenog broja takvih ustanova; 2. da dodatno uredi prenos osnivačkih prava, između ostalog, propisivanjem i nad kojim se ustanovama osnivačka prava mogu preneti i 3. da onemogućući da prenos osnivačkih prava zavisi isključivo od volje NS, tačnije da propiše neophodan uslov saglasnosti volja osnivača i NS za prenos osnivačkih prava. Da li su i na koji način u izmenama i dopunama ZNSNM poštovani uslovi i ograničenja koja je US postavio?

ZAKONSKO REGULISANJE OVLAŠĆENJA NACIONALNIH SAVETA

Izmenama i dopunama ZNSNM iz 2018. promenjen je dosadašnji čl. 11. st. 3. tako što je propisana mogućnost da RS, AP i JLS kao osnivači ustanova vaspitanja, obrazovanja, učeničkog i studentskog standarda, prenesu u celini ili delimično osnivačka prava na NS, *ali samo nad ustanovama koje su u skladu sa tim zakonom, utvrđene za ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu*. Dakle, umesto obaveznog prenosa osnivačkih prava nad ustanovama koje su jednostrano od strane NS proglašene za ustanove od posebnog značaja, zakonodavac je predvideo mogućnost takvog prenosa. Istovetno rešenje propisano je i za ustanove u oblasti kulture novom odredbom čl. 16. st. 3. ZNSNM.

Definisanje kriterijuma za proglašenje ustanove od posebnog značaja nije u potpunosti zakonski sprovedeno. Naime, novim čl. 11a propisano je da je to ustanova obrazovanja i vaspitanja čiji je osnivač RS, AP, JLS ili NS, u kojoj se *tradicionalno ili u značajnoj meri* ostvaruje Ustavom zagarantovano pravo pripadnika nacionalnih manjina na *obrazovanje i vaspitanje na svom jeziku* (st. 1), pri čemu se već u st. 3. odstupa od takvog, inače nedovoljno preciznog određenja, odredbom prema kojoj se takvom ustanovom može proglasiti ustanova obrazovanja i vaspita-

nja u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine. Naprosto, ostvarivanje obrazovanja na jeziku manjine i izvođenje nastave na jeziku manjine nisu instituti koji imaju isto značenje, jer u pravnom sistemu RS postoji mogućnost *celokupne nastave na jeziku nacionalne manjine*, sa jedne, i izučavanja predmeta *maternji jezik/govor sa elementima nacionalne kulture*, sa druge strane. Iako je US uputio zakonodavca da se kriterijumi za određivanje takvih ustanova ne mogu svesti samo na dozvoljeni broj takvih ustanova, izmenama i dopunama ZNSNM iz 2018. oni su suštinski ponovljeni.²⁰ Drugačije je zakonodavac postupio u pogledu ustanova u oblasti kulture, jer je novom odredbom čl. 17. st. 1. predvideo da je ustanova od posebnog značaja ustanova kulture čije se programske delatnosti pretežno odnose na proučavanje, očuvanje i predstavljanje kulture nacionalnih manjina u RS, a u skladu sa brojem pripadnika nacionalnih manjina na teritoriji na kojoj obavlja delatnosti, kao i ukoliko su te programske delatnosti od naročitog značaja za zadovoljavanje kulturnih potreba specifičnih za nacionalne manjine.

Naposletku, novim tačkama 7a i 7b čl. 10. uređena su pitanja nadležnosti i načina prenosa osnivačkih prava. Prema tim odredbama, NS predlaže RS, AP ili JLS kao osnivaču, utvrđivanje ustanove od posebnog značaja iz oblasti obrazovanja i kulture i inicira odnosno predlaže im prenos osnivačkih prava nad takvom ustanovom. Dakle, sudeći prema novim odredbama, različiti nivoi javne vlasti će *saodlučivati* ne samo o prenosu osnivačkih prava, već i o statusu pojedinih ustanova kao ustanova od posebnog značaja. Dok je takvo saodlučivanje u pogledu prenosa osnivačkih prava jasna implementacija shvatanja US koja upućuje na sporazumni prenos osnivačkih prava, dotle je možda i preširoko postavljeno u smislu donošenja odluke o karakteru i značaju jedne ustanove kao ustanove od posebnog značaja, tim pre što su NS nedržavna tela koja pripadnici manjina biraju radi ostvarivanja prava na samoupravu.

²⁰ Prema čl. 11a st. 4. ustanovom od posebnog značaja za obrazovanje manjine može se proglasiti: 1) po jedna ustanova osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja u kojoj se nastava izvodi na jeziku manjine, odnosno i na jeziku manjine, ukoliko je u JLS broj ustanova u kojima se nastava izvodi i na jeziku manjine manji od četiri; 2) najviše 1/4 od ukupnog broja ustanova osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja u kojima se nastava izvodi na jeziku manjine, odnosno i na jeziku manjine, ukoliko je u JLS broj ustanova u kojima se nastava izvodi i na jeziku manjine veći od četiri; 3) osnovna škola u kojoj nastavu na jeziku manjine pohađa najmanje 1/3 učenika i srednja škola u kojoj nastavu na jeziku manjine pohađa najmanje 90 učenika, ukoliko u JLS postoji ustanova određenog nivoa obrazovanja koja je proglašena za ustanovu od posebnog značaja za obrazovanje manjine; 4) osnovna škola u JLS u kojoj se zbog opadanja broja stanovnika usled negativnog prirodnog priraštaja i emigracije pripadnici manjina moraju posebno zaštititi garantovanjem dodatnih prava.

ZAKLJUČAK

NS predstavljaju oblik neteritorijalne manjinske samouprave. Prema shvatanju US, reč je o nedržavnim telima na koja se prenose javna ovlašćenja. Takvo shvatanje US iziskivalo je određene izmene i dopune ZNSNM. Izmene i dopune ZNSNM iz 2018. izvršene su dosledno u skladu sa shvatanjem US u pogledu određenja NS, kao i u pogledu statusno-pravnih pitanja kako NS u celini, tako i njegovih izabranih članova. No, shvatanje Suda o nedržavnom karakteru saveća kojima se poveravaju javna ovlašćenja nije u potpunosti poštovano i izraženo u zakonskim odredbama o kontroli njihovog rada i akata, a izostalo je i uređivanje eventualnih razloga za zabranu njihovog rada.

US je pojedine odredbe ZNSNM o ovlašćenjima NS zadržao na snazi pod uslovima i ograničenjima datim u Odluci iz 2014, uz obavezu zakonodavca da ih dodatno uredi. Dodatno zakonsko uređivanje pojedinih ovlašćenja saveća, naročito onih koja su u vezi sa prenosom osnivačkih prava nad ustanovama iz oblasti obrazovanja i kulture čiji su osnivači javne vlasti, upućuje na sporazumni prenos osnivačkih prava čime je onemogućena potpuna zavisnost osnivača od odluka NS, ali je, sa druge strane, možda i preširoko postavljeno u smislu donošenja odluke o karakteru i značaju jedne ustanove kao ustanove od posebnog značaja, tim pre što su NS nedržavna tela koja pripadnici manjina biraju radi ostvarivanja prava na samoupravu.

VLADIMIR ĐURIĆ, LL.D.,
Research Fellow, Institute
of Comparative Law

LEGAL REGULATION OF THE NON-TERRITORIAL MINORITY SELF-GOVERNMENT IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTIONAL COURT'S LEGAL REASONING

Summary

National councils of national minorities are form of non-territorial minority self-government. According to the Constitutional Court of Serbia, they are non-state bodies with transferred public powers. The author analyses the normative regulation of such bodies from the perspective of the 2018 legislative changes influenced by 2014 Constitutional Court's decision.

Key words: non-territorial minority self-government, national councils, Constitutional Court