др Владимир Ђурић

Монографија 173

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА АУТОНОМИЈА/САМОУПРАВА

Књига II

Нетериторијална мањинска самоуправа у Републици Србији
Правни положај, овлашћења, финансирање и контрола

Издавач
Институт за упоредно право

За издавача
Проф. др Владимир Чоловић

Рецензенти
проф. др Оливера Вучић,
Правни факултет Универзитета у Београду

проф. др Владан Петров,
Правни факултет Универзитета у Београду

проф. др Дејан Миленковић,
Факултет политичких наука Универзитета у Београду

Тираж
200 примерака

ISBN 978-86-80186-54-2

Припрема и штампа
ЈП „Службени гласник“

Ова монографија је настала као резултат рада на научном пројекту „Српско и европско право-упоређивање и усаглашавање“ (ев. број 179031).

©Институт за упоредно право, 2019.

Сва права задржана. Ниједан део ове књиге не може бити репродукован, преснимаван или преношен било којим средством – електронским, механичким, копирањем, снимањем, или на било који други начин без претходне сагласности аутора и издавача.

др Владимир Ђурић

Монографија 173

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА АУТОНОМИЈА/САМОУПРАВА

Књига II

Нетериторијална мањинска самоуправа у Републици Србији
Правни положај, овлашћења, финансирање и контрола

Институт за упоредно право
Београд, 2019.

САДРЖАЈ

I ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ МАЊИНСКЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 11

II НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА САМОУПРАВА У КОНТЕКСТУ МЕЂУНАРОДНОПРАВНИХ ОБАВЕЗА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 24

III ОСНОВНА ПИТАЊА У ВЕЗИ С НЕТЕРИТОРИЈАЛНОМ МАЊИНСКОМ САМОУПРАВОМ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 29
3.1. Легитимацијски темељи државе, носилац суверености и сврха и обим мањинске заштите 29
3.1.1. Легитимацијски темељи државе и носилац суверености 29
3.1.2. Сврха и обим мањинске заштите 34
3.2. Појам националне мањине 60
3.2.1. Слобода изражавања националне припадности 61
3.2.2. Правни оквир изражавања и значаја националног идентитета 64
3.2.3. Појам националне мањине у Републици Србији 68
3.3. Правно уређење и одређење нетериторијалне мањинске самоуправе 79
3.3.1. Врста и правна снага аката који уређују мањинску самоуправу 80
3.3.2. Право на самоуправу и колективна мањинска права 84
3.3.3. Правна природа националних савета 100
3.4. Начела и организациона структура 107

IV СТАТУСНА ПИТАЊА 113
4.1. Назив, печат и симбол 113
4.2. Састав 118
4.3. Конститутивна седница 119
4.4. Стицање својства правног лица 121
4.5. Мандат 125
4.6. Унутрашња организација и функционисање 127
4.6.1. Законски оквир аутономног регулисања унутрашње организације и функционисања 128
4.6.2. Законско уређивање унутрашње организације и функционисања 138
4.6.2.1. Лице овлашћено за представљање 138
4.6.2.2. Извршни и други одбори 140
4.6.2.3. Седнице националних савета 142
4.6.2.3.1. Сазивање седнице 143
4.6.2.3.2. Кворум 143
4.6.2.3.3. Отвореност за јавност 143
4.6.2.3.4 Начин одлучивања 144
4.6.2.4. Пренос овлашћења и односи у оквиру унутрашње организације 145
4.7. Статус чланова, запослених и ангажованих лица 148
4.7.1. Права и обавезе чланова 149
4.7.2. Радни односи и примања 154
4.7.3. Инкомпатибилитет и конфликт интереса 157
4.8. Престанак рада 163
4.8.1. Распуштање 163
4.8.2. Брисање из регистра и губитак својства правног лица 169
4.8.3. Забрана рада? 172

V УЛОГА, ПОСЛОВИ И ОВЛАШЋЕЊА 174
5.1. Општа овлашћења 175
5.1.1. Улога и представнички карактер 175

5.1.2. Остала општа овлашћења 183
5.1.2.1. Претходно питање – појам јавних овлашћења и њихово уставноправно регулисање 184
5.1.2.2. Аутономно одлучивање 190
5.1.2.2.1. Одлучивање о статусним питањима националне мањине 191
5.1.2.2.2. Одлучивање о финансијама и имовини националног савета 194
5.1.2.2.3. Оснивање установа (институција) и вршење оснивачких права 199
5.1.2.3. Учествовање у јавним пословима и сарадња с јавним властима 207
5.1.2.3.1. Саветодавне функције и иницирање усвајања мера и аката 207
5.1.2.3.2. Иницирање покретања других поступака 216
5.1.2.3.3. Учествовање у одлучивању 220
5.2. Учешће у вршењу јавних служби и јавна овлашћења у областима друштвеног живота од значаја за националне мањине 234
5.2.1. Образовање 236
5.2.1.1. Оснивачка права 237
5.2.1.2. Установе од посебног значаја за образовање националне мањине 249
5.2.1.3. Учешће у управљању јавном установом 255
5.2.1.4. Планови и програми наставе и учења 258
5.2.1.5. Уџбеници и наставна средства 261
5.2.1.6. Остала овлашћења у области образовања 264
5.2.2. Култура 273
5.2.2.1. Оснивачка права 274
5.2.2.2. Установе од посебног значаја 279
5.2.2.3. Учешће у управљању установом 282
5.2.2.4. Остала овлашћења у области културе 287
5.2.3. Обавештавање 302

5.2.3.1. Оснивачка права 302
5.2.3.2. Овлашћење предлагања члана Савета регулаторног тела за електронске медије 312
5.2.3.3. Остала овлашћења у области обавештавања 316
5.2.4. Службена употреба језика и писма 323
5.2.4.1. Утврђивање традиционалних назива 323
5.2.4.2. Предлагање истицања топографских ознака 331
5.2.4.3. Предлагање утврђивања језика и писма националне мањине као службеног језика и писма 332
5.2.4.4. Предлагање промене назива и давање мишљења у поступку утврђивања назива 340
5.2.4.5. Предлагање вршења надзора 342
5.2.4.6. Иницирање објављивања најважнијих закона 343
5.2.4.7. Предузимање мера и активности за унапређење службене употребе језика и писма 346
5.3. Пренос овлашћења 346
5.3.1. Пренос овлашћења на националне савете 347
5.3.2. Пренос овлашћења са националних савета 348
5.4. Међународна и регионална сарадња 349

VI ФИНАНСИРАЊЕ НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА И ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ УСЛОВА ЗА ЊИХОВ РАД 352
6.1. Финансирање средствима из јавних извора 353
6.1.1. Финансирање из буџета Републике Србије 353
6.1.1.1. Одлучивање о расподели средстава 353
6.1.1.2. Поступак расподеле средстава 360
6.1.2. Финансирање средствима из буџета аутономне покрајине 365
6.1.3. Финансирање из буџета локалне самоуправе 368
6.2. Финансирање средствима из других извора 371
6.3. Обезбеђивање осталих услова за рад 373

6.4. Финансирање рада установа чија су оснивачка права пренета на националне савете 374
6.5. Рачун националног савета, обавеза вођења књиговодства и финансијска контрола 375
6.6. Буџетски фонд за националне мањине 380

VII КОНТРОЛА, НАДЗОР И ОДГОВОРНОСТ 386
7.1. Примена државног законодавства у поступцима доношења аката и вршењу активности националних савета 387
7.2. Контрола и надзор над законитошћу и уставношћу аката и рада 390
7.3. Одговорност 394

VIII ОБАВЕЗЕ ОРГАНА ЈАВНЕ ВЛАСТИ И ЗАШТИТА НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ САМОУПРАВЕ 397
8.1. Обавезе органа јавне власти у вези с вршењем овлашћења националних савета 397
8.2. Механизми обезбеђивања остваривања овлашћења националних савета 401
8.3. Заштита права на нетериторијалну самоуправу 405

ЗАКЉУЧЦИ 409

ЛИТЕРАТУРА 419

I ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ МАЊИНСКЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Током историје, одређени облици етнички засноване нетериторијалне самоуправе постојали су и на подручју данашње Републике Србије. Реч је првенствено о институцијама које су у оквиру Отоманског царства спонтано настајале током времена, попут појединих елемената милетске организације[1] и црквено (верско)-школских општина различитих вероисповести, као и о одређеним правним решењима која су током развитка државно-правног поретка Хабсбуршке монархије била предвиђена различитим правним актима. Између осталог, у такве облике нетериторијалне самоуправе спадале су и привилегије које су у Аустријској царевини дате српском народу,[2] а и потоње оснивање матица, као посебних организација чији је превасходни циљ био да буду установе свенародног и саборног карактера, може да буде сагледано и тумачено као својеврстан покушај стварања

[1] Друштвена организација Османског царства почивала је на начелима ислама, а немуслиманско становништво било је према својој вероисповести сврстано у *милете* који су представљали верске заједнице, али и својеврсна корпоративна јавноправна тела, јер су уживали административну аутономију и остваривали комуникацију са централним органима власти посредством својих верских поглавара које је постављао султан. Органи тих заједница имали су надлежност у појединим областима друштвених односа. Више о милетима у J. Erk, „Non-Territorial Millets in Ottoman History", in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, Oxford 2015, 119-131. Заправо, „муслимански закон признаје једино обавезну власт муслиманског суда, који је уређен и суди по Шеријату, али, у ствари, ово је било тешко применљиво чак и у области грађанског и кривичног права, а да и не помињемо породично и брачно право", тако да је „по муслиманском законодавству и по султанским ферманима, самоуправа немухамеданских верских заједница у области брачних, породичних и грађанско-правних односа, поверена ... била духовној јерархији сваке верске заједнице", али „та права самоуправе и јурисдикције у извесним областима приватног права нису давана појединим народностима, већ појединим верским заједницама." – И. Пржић, *Заштита мањина*, Геца Кон, Београд 1933, 37-39.

[2] Видети о привилегијама Ј. Радонић, М. Костић, *Српске привилегије 1690-1792*, Београд 1954.

кровних културних самоуправних организација, иако су оне у Хабсбуршкој монархији заправо биле удружења. Међутим, такви облици нетериторијалне самоуправе јесу постојали на подручју данашње Србије, али, услед општепознатих историјских разлога и промена територијалног суверенитета на овим просторима, нису били предвиђени правним нормама у оквиру државно-правног поретка Србије и држава које се могу сматрати њеним наследницама и/или претходницама. У том смислу, о историјским облицима нетериторијалне самоуправе у Србији може се говорити тек након стицања аутономног положаја Кнежевине Србије у 19. веку.

У Србији у 19. веку поједини облици друштвене организације који су имали примесе етничке нетериторијалне самоуправе наставили су своје постојање и, у одређеним случајевима, били су прихваћени од стране домаћих органа јавне власти, тачније одговарајућим правним актима им је признато посебно овлашћење и/или гарантована аутономија и/или признат статус правног лица. Први такав пример представљали су тзв. циганске харачлије који су, иако су били чиновници надлежни за прикупљање харача, имали и пуну административну и судску надлежност над Ромима, а што је у пракси, у одређеном обиму, омогућавало да се правно примењују ромска обичајна правила.[3] Та надлежност је постепено смањивана и дефинитивно укинута 1853. године.[4] Други вид нетериторијалне мањинске самоуправе који је наставио своје постојање још од времена турске власти оличен је у црквено (верско)-школским општинама, не само православне, већ и других вероисповести. Такве црквено-школске општине биле су у Србији 19. века својеврсна мешавина територијално-персоналне и верско-функционалне самоуправе. У том смислу, као илустративан пример може послужити

[3] Више о томе у И. Јанковић, „Правни статус Рома у Кнежевини Србији", *Правни записи*, бр. 2/2016, 297-323.

[4] *Ibid*.

постојање јеврејских црквено-школских општина. Примера ради, након Другог српског устанка 1815. године београдски Јевреји, углавном сефардског порекла, потпуно су се прибрали у новонасталој ситуацији и брзо успостављали своје верске институције тако што су најпре обновили оштећену синагогу која је отворена у септембру 1819. године, док је црквена (верска) општина наставила да функционише старајући се о синагоги, школи, сиротињи и интересима свих једноверника.[5] Првобитна јеврејска црквено-школска општина била је сефардска, да би, уз велико противљење Сефарада, 1. октобра 1869. године била основана засебна Ашкенаска општина као „*Верозакони скуп ашкенаских Јевреја*", са статутом од 20 тачака које су предвиђале установљење школе и богомоље с „предговорником молитава".[6] По потпуној афирмацији јеврејске заједнице до које долази за време владавине Милана Обреновића, а нарочито након Берлинског конгреса и усвајања Уговора који је у чл. 35. јемчио да верска припадност не може бити основ за ограничавање вршења грађанских и политичких права, као и Устава из 1888. године[7] који је предвиђао да су све признате вере слободне, да стоје под заштитом закона, те да црквена управа других вероисповести осим источно-православне припада њиховим духовним властима,[8] долази и до признања верске аутономије Ашкенаској општини и то Одлуком министра просвете и црквених послова од 10. децембра 1892.[9] Важно је истаћи да сви уставни акти Кнежевине и Краљевине Србије у 19. веку, изузев одредби о црквеној управи, нису конституционализовали било

[5] С. Баришић, „Јевреји у Београду", *Религија и толеранција*, бр. 5/2006, 77.

[6] *Ibid*., 78.

[7] Устав Краљевине Србије 1888., доступно на: http://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/1888-ustav-knjazevstva-srbije.pdf.

[8] О свему томе више у Ж. Лазић, „Правни аспекти грађанских и верских слобода јеврејске заједнице на нашим просторима", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 71/2015, 293-310.

[9] С. Баришић, 79.

какво право на самоуправу и/или тела која би представљала колективитете и остваривала такву самоуправу националних мањина. Разуме се, устави нису предвиђали ни колективна права.

Након стварања прве југословенске заједничке државе 1918. долази до првог обједињавања јеврејских општина, а тиме и до стварања првог национално-верског нетериторијалног самоуправног тела. Наиме, јула 1919. у Осијеку, формиран је Савез јеврејских вероисповедних општина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Организација под тим називом, претходник је некадашњег Савеза јеврејских општина Југославије и садашњег Савеза јеврејских општина Србије и била је први институционализовани облик удруживања јеврејских општина у јужнословенским земљама.[10] Такав је приступ озакоњен одредбама Закона о верској заједници Јевреја[11] чијим је чл. 3. ст. 1. било предвиђено да су јеврејске вероисповедне општине као и њихов Савез, *самоуправна тела која самостално управљају својим верско-управним, културним и добротворним установама, као и верском имовином и верским фондовима, а под врховним надзором државе*. Но, правно посматрано, и таква тела која су у случају јеврејске заједнице имала и *национални* карактер, смештана су у контекст регулисања слободе вероисповести и правног положаја цркава и верских заједница које је у Краљевини било решавано посредством посебног законодавства о свакој од признатих вероисповести.[12]

Сасвим занимљив пример покушаја стварања *националног* нетериторијалног самоуправно-функционалног тела налази се у Бледском споразуму из 1927. Наиме, у циљу извршења протокола од 7. јуна 1921. године између Југославије и Румуније закључен је један споразум од 17. августа 1927. године, познат под именом

[10] Савез јеврејских општина, „О нама", https://www.savezjos.org/sr/page/o-nama/savez-nekad.

[11] *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 301/1929.

[12] Више у Д. Новаковић, „Верско законодавство Краљевине Југославије", *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, бр. 2/2012, 939-965.

„Бледски споразум“, који је садржавао одредбе о уређењу школа румунске мањине у југословенском Банату и југословенске мањине у румунском Банату. Између осталог, тим Споразумом било је предвиђено формирање румунских мањинских школа над чијим радом и администрацијом је контролу и надзор требало да врши школски одбор од пет чланова, изабраних од југословенских држављана румунске народности за који је било предвиђено да је правна личност и да његове чланове на пет година бира скупштина коју сачињавају сви учитељи и свештеници румунске мањине у југословенском Банату, а сазива најстарији свештеник по чину. Бледски споразум није у свему спроведен.[13]

Краљевина СХС/Југославија закључила је 10. септембра 1919. године у Сен Жермену уговор[14] са „Главним силама савезничким“ (САД, Уједињено Краљевство, Француска, Италија и Јапан). Тим Уговором било је предвиђено у чл. 10. да за муслимане, уколико се тиче њиховог породичног и личног статуса, држава пристаје да донесе одредбе које допуштају да се та питања регулишу по муслиманским обичајима. На основу те одредбе Уговора, уставима је било прописано да „у породичним и наследним пословима муслимана суде државне шеријатске судије“.[15] Иако је међу појединим страним ауторима у то време било схватања да је том одредбом у Југославији призната *персонална аутономија* појединим мањинама,[16] домаћа правна наука је стајала на становишту да није реч о аутономији, већ о заштити особености вере у породичним стварима. Такво схватање темељено је на тумачењу према коме уговор о заштити мањина не признаје муслиманима право на

[13] И. Пржић, 153.

[14] Реч је о посебном уговору о заштити мањина, а чл. 10. ст. 1. је гласио: „Држава Срба, Хрвата и Словенаца пристаје да за муслимане, у колико се тиче њиховог породичног и личног статуса, донесе одредбе које допуштају да се та питања регулишу по муслиманским обичајима.“

[15] Члан 109. Устава Краљевине Срба Хрвата и Словенаца од 1921 г. односно члан 100. Устава Краљевине Југославије од 1931. год.

[16] A. Mandelstam, *La protection internationale des minorites, I*, Bordeaux : Impr. J. Bière; Paris 1931, 132, наведено према: И. Пржић, 224.

самосталне верске установе, него на суђење по њиховом засебном верском праву,[17] као и на уставним одредбама према којима се у породични и наследним стварима судило по Шеријату, али од стране *државних* судија.[18] Уопште узев, у домаћој правној науци се у то време стајало на становишту да се на основу позитивног међународног права не може говорити о колективним правима и да се мањинама не признаје правна личност,[19] а да је, начелно посматрано, аутономија етничких група, дакле нетериторијална аутономија, несавршен начин решења проблема народности, „јер место тежње за изједначењем народне свести, он баш помаже јачање етничких индивидуалности" и „сем тога.. је још сувише мало проверен у пракси, тако да је тешко предвидети све последице, које могу да настану."[20] Позитивно право Краљевине СХС/Југославије, њени устави и у то време важећи закони (изузев наведеног Закона о верској заједници Јевреја), нису признавали колективна права мањина, нити су предвиђали било какав вид мањинске нетериторијалне самоуправе.

Другим речима, иако су у уском и веома ограниченом смислу, поједини видови нетериторијалне мањинске самоуправе

[17] С. Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, Службени лист СРЈ, Београд 1995, 540.

[18] И. Пржић, 224.

[19] *Ibid.*, 202. Пржић са позивом на одређене званичне изворе и коментаре настале у оквиру Друштва народа наводи да се петиције којима су се мањине могле обраћати Савету Друштва народа морају схватити само као обична обавештења, а не правни акти којима се покреће поступак и да „... се не могу сматрати као пледоајеа у име једне мањине схваћене као правно лице, већ просто као извор обавештења за чланове Савета..." – *Ibid.*, 288, 289. Са друге стране, овај аутор ипак истиче да, у то време важећи, уговори о заштити мањина признају мањинама правну личност, али само у извесним одређеним случајевима, и по изузетку, а то су случајеви кад се једној мањини даје аутономија – *Ibid.*, 185. Изузетно је теоријски интересантно указати да овај писац на једном месту у својој студији, са позивом и на мишљења појединих страних аутора, наводи да се мањине могу схватати као организоване целине које имају извесна колективна права, али нису увек признате као субјекти права, те да би се такво гледиште могло бранити јер, као и у многим случајевима колективних тела, могућно је да једно колективно тело буде носилац права и обавеза, и та права и те обавезе у име тог тела врше појединци — физичка лица која га сачињавају — а да ипак том телу није призната личност у праву – *Ibid.*, 186.

[20] *Ibid.*, 19.

постојали у Кнежевини и Краљевини Србији, као и у Краљевини СХС/Југославији, они нису утицали на савремени концепт мањинске самоуправе у правном поретку Републике Србије. У том смислу, ако се изузме утицај који је формирање Савеза јеврејских вероисповедних општина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца имало на потоње, па и садашње организационе форме нетериторијалне мањинске самоуправе те заједнице, пажњу и трагање за историјским развојем мањинске нетериторијалне самоуправе, како у смислу развоја идеје о том виду заштите националних мањина, тако и у погледу институционализације тог концепта, требало би усмерити на решења која су постојала у правном поретку друге, социјалистичке Југославије.

Друга Југославија била је држава социјалистичког друштвеног уређења, тоталитарног једнопартијског политичког поретка и федералног државног уређења са веома особеним приступом управљању етничком различитошћу. Према готово једнодушном становишту домаћих аутора, та држава била је светао пример бриге о мањинама,[21] а њени прописи о положају и правима националних мањина и њихових припадника седамдесетих и осамдесетих година 20. века представљали су сигурно један од најширих концепата заштите ове категорије становништва не само у Европи, већ и у читавој светској заједници.[22] Основ те заштите *националности као посебне уставноправне категорије* под којом су заправо подразумеване националне мањине налазио се у самом одређењу државе и имплицитном признавању колективних права. Наиме, чл. 247. последњег Устава те државе из 1974. године[23], било је зајамчено свакој *народности* (дакле колективитету, а не припадницима) да за остваривање права на

[21] Б. Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву, књ. 3. Заштита мањина у националним порецима држава*, Институт за упоредно право, Београд 2004а, 27.

[22] М. Митић, *Националне мањине*, *Права припадника мањина и заштита територијалног интегритета држава*, ЈП „Службени лист СРЈ", Београд 1998, 208.

[23] Устав СФР Југославије, *Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, година XXX, број 9, 21. фебруар 1974.

изражавање своје народности и културе употребљава свој језик и писмо, развија своју културу и у те сврхе оснива организације.

Но, имплицитно признање колективних права националности није било једино обележје заштите те категорије становништва. Наиме, према том Уставу, СФР Југославија је била одређена као државна заједница добровољно уједињених народа и њихових социјалистичких република, као и социјалистичких аутономних покрајина Војводине и Косова које су у саставу Социјалистичке Републике Србије, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи, и социјалистичка самоуправна демократска заједница радних људи и грађана и равноправних народа и народности. Такво одређење почивало је заправо на првом начелу Устава према коме су се народи Југославије, полазећи од права сваког народа на самоопредељење, укључујући и право на отцепљење, на основу своје слободно изражене воље у заједничкој борби свих народа и народности у народноослободилачком рату и социјалистичкој револуцији, а у складу са својим историјским тежњама, свесни да је даље учвршћивање њиховог братства и јединства у заједничком интересу, заједно са народностима са којима живе, ујединили у савезну републику слободних и равноправних народа и народности и створили социјалистичку федеративну заједницу радних људи — Социјалистичку Федеративну Републику Југославију. Изложени концепт федерализма који је према тадашњим конституционалнистима означавао социјалистичку федеративну вишенационалну заједницу суверених равноправних нација (а не конститутивних народа – *sic!!!*) био је теоријски схватан као партиципациони и кооперативни због чињенице да је уставним начелима, између осталог, било предвиђено да радни људи, народи и народности одлучују у федерацији на начелима споразумевања република и покрајина и солидарности и узајамности, да одлучују на основу равноправног учешћа република и покрајина у

органима федерације, као и да одлучују у складу с начелом одговорности република и покрајина за сопствени развој и за развој социјалистичке заједнице као целине![24]

Проблем изложеног приступа и његовог уставноправног нормативног операционализовања састојао се међутим у томе што никада није могло потпуно да се утврди шта равноправност народа и народности значи и у којим доменима се она одражава, јер је било очигледно да су и по уставном положају народи Југославије који су имали и сопствене социјалистичке републике (тачније који су у њима били конститутивни и то на начин да је српски народ имао тај статус у три социјалистичке републике), били „равноправнији" од националних мањина, односно народности, а да ни у погледу народности није била потпуна равноправност, с обзиром на то да су неке од њих остваривале своја права и у аутономним покрајинама које су, са друге стране, постојале само у саставу СР Србије![25] Било како било, једна од последица изложеног приступа који би се могао означити као чудан спој консоцијативне и социјалистичко-тоталитарне „демократије" била је и политика пропорционалне заступљености не само представника друштвено-политичких заједница у органима федерације, већ и тзв. *национални кључ*, или систем квота који је обухватао и припаднике народности. За време социјалистичке Југославије није било примера стварања самоуправних тела која би оличавала националности као колективитете, али су наслеђе признавања колективних права, високих стандарда заштите и политика пропорционалне заступљености, од стране појединих аутора, дефинисани као једна од три околности које су довеле до признавања права на нетериторијалну мањинску самоуправу и успостављање националних савета националних

[24] Ј. Ђорђевић, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд 1989, 134-136.

[25] М. Митић, 201. Такав приступ који је делимично био имплементиран и уставним амандманима из 1971. наишао је на оштру, оправдану и веома утемељену критику од стране дела професора Правног факултета Универзитета у Београду – в. *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 3/1971.

мањина у савременом правном систему Републике Србије.[26]

Приступ националном питању који је у другој југословенској држави инспирисао уставна решења доживео је потпуни слом. Штавише, престанак постојања југословенске федерације који се након кризе крајем осамдесетих година 20. века одиграо кроз грађански и међунационални рат имао је свој правни израз у питању ко има право на сецесију, односно останак у заједничкој држави – да ли конститутивни народи, или републике чланице те федерације? У предвечерје ратних догађаја на појединим подручјима бивше Југославије, без било каквог упоришта у тада важећим актима, формирају се *национална већа* као својеврсни покушај стварања кровних тела која би требало да буду представници националних колективитета и која су, неретко, служила за наводно легитимно истицање одређених захтева за формирањем *територијалних аутономија и/или за сецесијом појединих подручја.* У том смислу, и на територији Републике Србије припадници појединих националних мањина формирали су „своја" национална већа. Примера ради, 19. маја 1991. образовано је Муслиманско национално вијеће Санџака чији су оснивачи били чланови Странке демократске акције, у то време највеће политичке странке припадника те мањине, представници исламске заједнице и независни интелектуалци и које је у октобру 1992. незаконито расписало референдум о политичкој аутономији Санџака, а у јуну 1993. усвојило Меморандум о специјалном статусу Санџака. Таква „национална већа" била су заправо продужене руке националних политичких странака које су са успостављањем политичког плурализма букнуле на просторима бивше Југославије и која (већа), и поред повременог подсећања на њихов рад и истицања „континуитета" са деловањем садашњих облика нетериторијалне мањинске самоуправе у

[26] T. Korhecz, "National Minority Councils in Serbia", in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 73, 74.

Србији, заправо са њима немају никакве институционалне везе.

Управо се у политичком програму једне националне и то мањинске политичке странке, иначе прве политичке странке која је у Србији након увођења вишепартијског система образована на националној основи, спомиње нетериторијална аутономија/самоуправа. Наиме, Демократска заједница војвођанских Мађара основана 1990. усвојила је 25. априла 1992. предлог тростепене аутономије који се, по речима ауторâ који су били блиски том концепту, заправо базирао на персоналној аутономији као оригиналном концепту ДЗВМ у области остваривања колективних права националних мањина.[27] Осим тог предлога, током деведесетих година 20. века израђено је неколико предлога о аутономији Мађара у Војводини и управо се у политичком утицају мађарских националних партија, нарочито након петооктобарских промена 2000. уочава друга од три околности које су довеле до признавања права на нетериторијалну мањинску самоуправу и успостављање националних савета националних мањина у савременом правном систему Републике Србије.[28]

У априлу 1992. (27.04.) усвојен је Устав Савезне Републике Југославије,[29] двочлане федерације коју су чиниле Србија и Црна Гора и која је претендовала на континуитет са некадашњом СФР Југославијом. Чланом 11. тог Устава било је предвиђено да држава признаје и јамчи *права националних мањина*, дакле мањина као колективитета, на очување, развој и изражавање њихове етничке, културне, језичке и друге посебности, као и на употребу националних симбола, у складу са међународним правом. Иако се у теоријским коментарима,то не истиче, требало би стати на становиште да је таква формулација правно омогућила потоњу законско уобличавање

[27] Ш. Пал, „Концепт мањинске самоуправе Демократске заједнице војвођанских Мађара", у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији: зборник радова са научног скупа одржаног 11, 12. и 13. јануара 1995.* (ур. М. Мацура, В. Становчић), САНУ, Београд 1996, 438.

[28] T. Korhecz (2015), 76.

[29] Устав СР Југославије, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, година I, број 1/92, Београд, 3. јануар 1992.

права на нетериторијалну мањинску самоуправу. Заправо, годину дана касније, 1993. у оквиру Савезног министарства за људска права и права мањина формирана је експертска група која је припремила Нацрт закона о слободама и правима мањинских заједница и њихових припадника којим су, између осталог, били предвиђени одређени елементи нетериторијалне самоуправе.[30] Но, у то време још увек није било услова за увођење мањинске самоуправе у домаћи правни поредак.

Услови за то стекли су се након петооктобарских промена 2000. када су нове власти учиниле аутентичне напоре да гарантују високе стандарде људских и мањинских права и да након година изолације земље сарађују са међународном заједницом и суседним државама, а што се сматра посебном околношћу која је довела до признавања права на нетериторијалну мањинску самоуправу и до успостављања националних савета националних мањина у савременом правном систему Републике Србије.[31] Године 2001. СР Југославија је приступила Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина СЕ, а у свом Првом извештају о остваривању те Конвенције држава је истакла да основу нове мањинске политике која је формулисана након демократских промена чини пуна интеграција националних мањина у друштвени живот уз даље очување и развијање њихове националне и културне посебности, а као једна од најважнијих мера у оквиру остваривања те политике означено је једногласно, без и једног гласа против, усвајање у савезном Парламенту Закона о заштити права и слобода националних мањина,[32] који је, по први пут, у

[30] И. Бошњак, „Могућности и проблеми успостављања мањинске локалне самоуправе и персоналне аутономије", у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији: зборник радова са научног скупа одржаног 11, 12. и 13. јануара 1995.* (ур. М. Мацура, В. Становчић), САНУ, Београд 1996, 449, 450.

[31] T. Korhecz (2015), 75.

[32] Први извештај СР Југославије о остваривању Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ, ACFC/SR(2002)003, 2002. https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b14c.

домаћи правни поредак увео *право на мањинску нетериторијалну самоуправу.* Каснијим променама, као што ће на одговарајућим местима у овом раду бити истакнуто, право на самоуправу је конституционализовано.

Доношење још увек важећег Закона о заштити права и слобода националних мањина (у даљем тексту ЗЗПСНМ),[33] између осталог, било је и у функцији својеврсне кодификације одредби о мањинским правима и имплементирања појединих решења из Оквирне конвенције што намеће потребу анализе међународноправних обавеза Републике Србије у погледу мањинске самоуправе. Но, пре такве анализе, требало би истаћи једну важну напомену. Наиме, иако је доношење ЗЗПСНМ било резултат процеса отварања државе према међународној заједници, корак захтеван и помогнут од стране многих међународних чинилаца, из тога се никако не може извести закључак да је садржина закона, а нарочито део о националним саветима националних мањина, била формулисана од стране међународног фактора. Једини препознатљиви захтев међународне заједнице био је доношење једног оваквог кровног закона, те да садржина норми у закону треба, што је могуће више, да изражава стандарде Савета Европе постављене у Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина. Према томе, иако је међународни фактор значајно утицао на доношење Савезног закона о мањинама, као и на учешће представника самих мањина у поступку, он није имао пресудни утицај на појаву права на самоуправу.[34]

[33] *Сл. лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003 - Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009 - др. закон, 97/2013 - одлука УС и 47/2018.

[34] Т. Корхец, „Колективно право националних мањина на самоуправу у правном поретку Републике Србије – национални савет – sui generis институција између невладине организације и органа јавне власти", у: *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона: зборник радова са научног скупа одржаног 10–11. септембра 2015* (ур. В. Становчић, Г. Башић), САНУ и Институт друштвених наука, Београд 2016, 186.

II НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА САМОУПРАВА У КОНТЕКСТУ МЕЂУНАРОДНОПРАВНИХ ОБАВЕЗА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Као што је у првој књизи ове студије истакнуто, мањинска самоуправа и право на њу нису непосредно садржани у постојећим међународним стандардима у области заштите права националних мањина.[35] У том смислу, Република Србија иако чланица најзначајнијих међународних мултилатералних уговора у којима су садржане одредбе које могу бити од значаја за заштиту националних мањина (Међународни пакт о грађанским и политичким правима,[36] Конвенција о елиминисању свих облика расне дискриминације,[37] Оквирна конвенција за заштиту националних мањина,[38] Европска повеља о регионалним или мањинским језицима,[39] итд), *stricto sensu,* није у обавези да, у циљу имплементације тих уговора, призна колективна права, посебно право националних мањина на нетериторијалну самоуправу, и да успостави тела која би представљала националне мањине као колективитете и посредством којих би се остваривало било које колективно право, па и право на нетериторијалну самоуправу. Но, то што међународно право не намеће државама, па ни Републици Србији, обавезу да признају колективна права и допусте образовање тела која представљају националне

[35] В. Ђурић, *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа, Књ. 1. Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа у упоредном праву,* Институт за упоредно право, Београд 2018, 69 и даље.

[36] Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/1971-73.

[37] Закон о ратификацији Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 31/67.

[38] Закон о потврђивању Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/98.

[39] Закон о ратификацији Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, *Сл. лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 18/2005.

мањине као колективитете још увек не значи да међународни инструменти не могу да подстичу на стварање нетериторијалних мањинских аранжмана. У том смислу, важно је поновити да Европска повеља о регионалним или мањинским језицима упућује уговорне стране, да охрабре оне групе становништва које користе мањинске језике, да установе, уколико је то неопходно, одговарајућа тела која би се бавила саветовањем власти о свим питањима која се тичу мањинских језика, или помињу „представнике" оних који користе мањинске језике. Имајући у виду да је Република Србија страна уговорница Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, она има обавезу да *охрабри групе које говоре мањинске језике да успоставе тела која би се бавила саветовањем власти о питањима која се тичу мањинских језика.* У свом Првом извештају о спровођењу Европске повеље о регионалним или мањинским језицима држава је истакла да, према уставним и законским решењима, у Републици Србији постоје посебна тела говорника мањинских језика која су надлежна да саветују власти у погледу мањинских језика, тачније да су то национални савети националних мањина.[40] У том смислу, могло би се истаћи да су национални савети националних мањина један вид испуњавања међународне обавезе Републике Србије и да, као такви, имају и извесне међународноправне гаранције своје саветодавне улоге, тачније да им је на међународном плану зајамчено да се баве саветовањем органа власти о питањима која се тичу мањинских језика.

Нешто чвршће јемство постојања и институционализованог деловања мањинске самоуправе имају у појединим билатералним уговорима о заштити националних мањина које је Република Србија закључила са суседним државама у којима постоји

[40] Први периодични извештај о примени Европске повеље о регионалним или мањинским језицима у Републици Србији, Београд 2007, 100, https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/131. (приступљено 10.10.2019).

српска национална мањина и које се могу сматрати матичним државама појединих националних мањина у Републици Србији. Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској[41] у члану 9. прописује да уговорне стране, у складу са својим унутрашњим законодавствима, омогућавају националним мањинама формирање мањинских самоуправа (ст. 1), односно да у складу са својим националним законодавством које уређује положај, слободе и права националних мањина, гарантују припадницима националних мањина *одговарајуће облике мањинске самоуправе, односно културне и персоналне аутономије* (ст. 2. - подв. В.Ђ). У том контексту је ст. 3. истог члана Споразума прописано да уговорне стране подржавају активност Националног савета мађарске националне мањине у Србији и Црној Гори и Самоуправе Срба у Републици Мађарској.

Нешто другачија решења садржи Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори.[42] Наиме, чл. 2. тог Споразума предвиђено је да се стране уговорнице обавезују да ће припадницима мањина, између осталог, обезбедити *културну аутономију* (подв. В. Ђ). У том Споразуму културна аутономија се не одређује као право, нити се прецизира институционални оквир посредством кога ће се она реализовати, али се опредељује *њена садржина и начин вршења.* Наиме, у продужетку исте одредбе тог Споразума, након спомињања културне аутономије, наводи се да се она припадницима мањина обезбеђује *одржавањем, развојем и исказивањем сопствене културе и очувањем и заштитом својих културних добара и традиције*. У чл. 16. Споразума наводи се да ће се чланови мешовитог одбора који прати

[41] *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 14/2004.

[42] *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 3/2005.

његово спровођење који су припадници мањина именовати на препоруку *кровних координацијских тела националних мањина* које су предмет Споразума.

Иако изложене одредбе упућују на аранжмане мањинске нетериторијалне аутономије, односно самоуправе у складу са националним законодавством, ипак се значај билатералних уговора којима су предвиђени аранжмани мањинске нетериторијалне аутономије, односно самоуправе огледа у чињеници да се, у земљама у којима међународни уговори имају јачу правну снагу од закона, као што је то случај са Републиком Србијом, таква решења *морају законски имплементирати,* да се посредством њих умањује могућност укидања таквих аранжмана, као и у томе што је појединим од тих уговора, предвиђено да ће представници таквих мањинских институција учествовати у раду међудржавних мешовитих комисија које надгледају њихово спровођење чиме се таквим институцијама признаје и одређена међународноправна улога и заштита, али уз ризик да таква решења могу да буду схваћена и као изазов Уставом зајамченој равноправности етничких заједница у Републици Србији.[43] Било како било, на основу изложених одредби билатералних споразума јасно је да су нетериторијалне мањинске самоуправе које, макар и делимично, имају и међународноправно упориште по својој природи тела која формирају припадници националних мањина, као и да припадници националних мањина могу успоставити кровна, дакле *свеобухватна и обједињавајућа*, тела чија је улога да *координирају* друга тела и организације националних мањина.

Таква су тела, опет у контексту уговорних међународноправних обавеза, један вид учешћа националних мањина у јавном животу. Наиме, као што је то у првој књизи ове студије назна-

[43] Видети о томе и у раду В. Ђурић, „Билатерални споразуми о заштити националних мањина: поглед кроз српске наочаре“, у: *Србија у Југоисточној Европи* (прир. Д. Ђукановић, В. Трапара), Институт за међународну политику и привреду, Београд 2013а, 526-540.

чено, Оквирна конвенција за заштиту националних мањина не предвиђа изричито обавезу страна уговорница да признају облике нетериторијалне мањинске аутономије и самоуправе, али прописује у чл. 15. да ће стране уговорнице створити услове потребне за делотворно учешће припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и јавним пословима, посебно оним који се на њих односе. У својим извештајима о спровођењу Оквирне конвенције Република Србија је управо у контексту изложеног члана Оквирне конвенције истицала да је *културна аутономија и функционална децентрализација коју оличавају национални савети националних мањина један вид учешћа припадника националних мањина у јавним пословима*.[44]

Имајући у виду све што је изложено, може се стати на становиште да у контексту међународноправних обавеза Републике Србије и схватања таквих обавеза од стране државних органа, *културна аутономија и самоуправа мањина, у најширем смислу, представља одржавање, развој и исказивање сопствене културе и очување и заштиту мањинских културних добара и традиције, а да етнички засноване организације, тачније национални савети, који оличавају такву аутономију/самоуправу и као такви представљају један вид учешћа мањина у јавним пословима, имају кровни карактер, координирајућу и саветодавну улогу и да су уједно и облик функционалне децентрализације.*

Изложено становиште о нетериторијалној мањинској самоуправи у контексту међународноправних обавеза Републике Србије, као што је истакнуто, представља најшире виђење такве појаве. Због тога је у циљу научног, правно-институционалног сагледавања њених карактеристика, потребно подробније размотрити решења која су садржана у унутрашњем правном поретку Републике Србије.

[44] Видети, примера ради, Други периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. Оквирне конвенције Република Србија, Београд, 2008, 343, 344, https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/128 (приступљено 27.09.2019).

III ОСНОВНА ПИТАЊА У ВЕЗИ С НЕТЕРИТОРИЈАЛНОМ МАЊИНСКОМ САМОУПРАВОМ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

3.1. Легитимацијски темељи државе, носилац суверености и сврха и обим мањинске заштите

3.1.1. Легитимацијски темељи државе и носилац суверености

Устав Републике Србије из 2006. спада у групу устава који признају постојање већинског народа и категорију етничких заједница, односно националних мањина. Признање постојања већинског народа и етничких заједница, односно националних мањина, а тиме и вишенационалне припадности становништва, изражено је у Преамбули и у низу чланова Устава. Пажљивијим сагледавањем уставног текста, могуће је уочити да се појам „етничке заједнице" користи искључиво у Преамбули Устава, док се у нормативном делу употребљавају термини „народ" и „националне мањине". У Преамбули се истиче да грађани Србије доносе Устав, полазећи „*од државне традиције српског народа*", али и од „*равноправности свих грађана и етничких заједница у Републици*". Преамбула Устава на тај начин оставља простор за дилеме да ли се изразом „етничке заједнице" у Републици Србији означавају сви национално засновани колективитети, како српски народ, тако и националне мањине, и да ли је таквим одређењем, нарочито посредством формулације о равноправности која може бити схваћена или као равноправност између грађана и етничких заједница, или пак као двострука равноправност, како она која постоји између грађана, тако и она која постоји између различитих етничких заједница, створен основ да се у политичком систему, организацији власти и територијалном уређењу Републике Србије предвиде, односно нормирају поједини елементи консоцијативности, или

конститутивности, свих, или појединих заједница на читавој територији Републике Србије, или на појединим подручјима? Због тога је потребно утврдити да ли преамбуларно признање вишенационалности становништва Републике Србије има извесног утицаја на нормативно уређење легитимацијских темеља државе и титулара суверености. То питање је свакако у вези и са правном природом Преамбуле Устава о којој у домаћој правној књижевности нема сагласности. Наиме, поједини аутори стоје на становишту да Устав не прецизира правну природу и дејство Преамбуле и да оставља отвореним питање да ли су одредбе садржане у њој обавезујуће,[45] док се, са друге стране, полазећи од њене нормативне функције оличене у предвиђању уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији, као и на основу уставних одредби о вршењу ревизионе власти у којима се посебно наводи Преамбула, закључује да она има правнообавезујући карактер.[46]

Начелно посматрано, у домаћој правној науци стоји се на становишту да Преамбула не садржи ништа више од оног што пише у нормативном делу Устава, тачније да, премда има правно релевантан садржај, не предвиђа неко ново или додатно уставно право или обавезу који већ нису садржани у нормативном делу.[47] У члану 1. Устава предвиђено је да је Србија *држава српског народа и свих грађана који у њој живе*. Посредством изложене одредбе која одређује легитимацијске темеље државе, решење из Преамбуле операционализовано је у нормативном делу Устава у начело демократскоетничког утемељења државности. Овај уставни национализам како се у делу теорији означава искључиво етничко утемељење

[45] М. Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2009, 10.

[46] Д. Симовић, В. Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2018, 92.

[47] *Ibid.*

државности[48], ипак није потпун, јер државу не одређује искључиво као државу српског народа, већ би се пре могао окарактерисати као *умерени, или ублажени уставни национализам,* не само због тога што је Република Србија одређена и као држава „свих грађана који у њој живе", већ и због тога што се у истом члану Устава истиче да је Србија, између осталог, *заснована на начелима грађанске демократије и људским и мањинским правима.* У том смислу, чини се преоштрим закључак према коме је принцип националне, а не грађанске државе у основи уставне дефиниције Србије, тачније закључак према коме је Србија *национална држава.*[49] Напротив, одређење Републике Србије као државе српског народа и свих грађана који у њој живе сагласно је традицији поимања народне суверености.[50]

Република Србија је према чл. 1. Устава, између осталог, заснована на *начелима грађанске демократије.* Изложена уставна одредба упућује на већи број таквих начела, а употреба придева „грађанска" уз појам демократије, по појединим ауторима, има вероватни смисао у томе да се јасно назначи демократија западног типа и учини дистинкција од тзв. народне демократије под којом се, од времена појаве социјалистичких земаља, подразумева социјалистичка (марксистичка) демократија.[51] Чини се да би,

[48] R. Hayden, "Constitutional Nationalism in the formerly Yugoslav republics", *Slavic Review*, Vol. 51, 4/1992, 654-673.

[49] М. Пајванчић (2009), 12.

[50] Б. Милосављевић, Д. Поповић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд 2017, 105. Ови аутори истичу да је таква дефиниција резултат компромиса између заступника две варијанте које су биле постављене као опречне и горљиво брањене током припремања устава: док су једни сматрали да Србију треба дефинисати као државу српског народа, други су искључиво били за дефиницију Србије као државе њених грађана. Прва је дефиниција лоше примана од грађана Србије који не припадају српском народу, а друга формулација коришћена је у нашем ранијем уставу из 1990. године који је Србију дефинисао као демократску државу свих грађана који у њој живе. Таква формулација, према мишљењу ових аутора, *не казује ништа, јер држава иначе не може припадати било коме другом до њеним грађанима – Ibid.*, 106.

[51] *Ibid.*

осим разликовања у односу на тзв. народну демократију, а у контексту преамбуларно утврђене равноправности свих грађана и етничких заједница у Републици, уставну заснованост Србије на начелима грађанске демократије требало разумети као оптирање уставотворца за либерални модел демократије, тачније да политички систем, организацији власти и територијално уређење Републике Србије нису уставно засновани на консоцијативној демократији, а што нарочито проистиче из одредби о грађанској суверености (видети доњи текст).

Чланом 2. Устава предвиђено је да *суверенот потиче од грађана.* Иако је у делу научних радова такво решење, нарочито у контексту сличне одредбе Устава из 1990. године оцењивано као недоследно нормативно операционализовање демократскоетнички утемељене државности у начело грађанскодемократског суверенитета,[52] ипак је јасно да је етничка компонента у легитимацијским темељима државе („држава српског народа“) уставноправно одређена као својеврсни нормативни изданак преамбуларно утврђене државотворне традиције српског народа и да евентуална недоследност нормативног операционализовања демократскоетнички утемељене државности у начело грађанскодемократског суверенитета, уколико би се уопште могла тако квалификовати, не нарушава, нити може да наруши, грађански карактер демократије. Напротив, изложено уставно решење из члана 1. представља оптирање уставотворца за модел признавања постојања већинског народа, али и националних мањина. У извесном смислу, могло би се резоновати да доследно извођење уставног принципа јединствене нације у смислу *demos*-а и у одређењу државе може да представља негирање идентитета различитих националних колективитета. Дакле, нормативно признавање постојања

[52] Видети Л. Баста, Д. Поповић, В. Ракић-Водинелић, Г. Свилановић, З. Томић, *Уставне претпоставке за демократску Србију*, Београдски центра за људска права, Београд 1997, 14.

националних мањина у Уставу Републике Србије, системски и логички посматрано, кореспондира са постојањем *националне већине*, тачније са уставноправним одређењем према коме је *српски народ* од чије се државне традиције, према Преамбули пошло у доношењу Устава, *са свим грађанима,* Уставом опредељен као чинилац легитимацијских темеља државе.[53] Разуме се да спомињање српског народа и свих грађана у одредби Устава којом су одређени легитимацијски темељи државе не значи да припадници српског народа нису грађани, већ да пре свега, у контексту начела грађанскодемократске суверености, има *симболички значај* и да је његово право значење да су *припадници српског народа, као грађани*, заједно са *свим осталим грађанима, носилац суверености.*

Уставно начело грађанске суверености се теоријски сматра највише примереним решењем за одређење носиоца суверености у хетерогеним политичким заједницама.[54] Чланом 2. Устава предвиђено је не само да сувереност потиче од грађана, већ и да је они врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника, као и да ниједан државни орган, политичка организација, *група* (подв. В.Ђ.) или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана. Уставна забрана да било која група, дакле и *национална група*, присвоји сувереност од грађана је још један доказ у прилог тврдње да спомињање српског народа у одређењу легитимацијских темеља државе има симболички значај и прилог закључку према коме политички систем, организацији власти и територијално уређење Републике Србије нису уставно засновани на консоцијативној демократији.

[53] Са таквим ставом, начелно посматрано, слажу се чак и заговорници мишљења према коме је принцип националне државе у основи уставне дефиниције Србије, јер истичу да се уз ову основну карактеристику, на одређени начин, везује и чињеница да је Србија и мултинационална држава, тачније да је држава не само српског народа, већ и свих народа који у њој живе – М. Пајванчић (2009), 12.

[54] Д. Симовић, В. Петров, 100.

Другим речима, изложене одредбе о суверености грађана и забрани њеног присвајања имају посебну важност у вишенационалним заједницама, јер се њима доследно спроводи полазно уставно начело о једнакости грађана, а национални критеријум за учешће у вршењу власти, који је био један од главних узрока сецесије у другој Југославији, замењује се грађанским критеријумом, чиме се стварају услови да се националне посебности изражавају у области културе, религије, традиција и обичаја, а нипошто у политичкој области у којој су сви грађани као носиоци бирачког права једнаки.[55]

У смислу свега изложеног, може се најпре стати на становиште да је Устав, управо за разлику од приступа према коме би као легитимацијски темељ државе били одређени искључиво и апстрактно *грађани*, а што би у извесном смислу могло да представља негирање, или бар недовољно уважавање идентитета различитих националних колективитета, у члану 14. изричито прописао да Република Србија *штити права националних мањина* (ст. 1) и да им *јемчи посебну заштиту* (ст. 2).

3.1.2. Сврха и обим мањинске заштите

Чланом 14. Устава опредељена је и сврха мањинске заштите. Посебна заштита националних мањина коју Устав предвиђа јемчи се ради остваривања *потпуне равноправности* и очувања *њиховог идентитета.* Потпуну равноправност коју Устав опредељује као један *ratio* посебне заштите националних мањина би у духу преамбуларног одређења према коме се у доношењу Устава, између осталог, пошло и од равноправности свих етничких заједница у Србији, ваљало тумачити како као равноправност између националних мањина и српског народа, са једне, тако и као међусобну равноправност свих националних мањина, са друге стране. Уставом утврђена сврха мањинске

[55] Р. Марковић, *Уставно право*, Досије, Београд 2015, 164.

заштите која се састоји у остваривању потпуне равноправности и очувању идентитета националних мањина изискује широки обим мањинске заштите. Према чл. 75. ст. 1. Устава, припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче се додатна, индивидуална или колективна права. Изложено уставно одређење које подразумева да се припадницима националних мањина јемче *додатна права* није дискриминација *ex constitutione* и не противречи одредби чл. 21. ст. 1. Устава према којој су сви једнаки пред Уставом и законом, јер се управо додатна права јемче да би се остварила равноправност и очувао идентитет националних мањина што је једно од уставних начела. Штавише, то што су према Уставу сви једнаки пред Уставом и законом не значи и да сви, било физичка или правна лица, или одређени колективитети, нужно уживају *иста права*, већ значи да су *равноправни и да зарад остваривања равноправности могу бити титулари различитих права, у мери и на начин који су Уставом опредељени.* У том смислу је и Уставни суд у својој Одлуци о уставности Закона о националним саветима националних мањина[56] о којој ће на одговарајућим местима у раду бити више речи најпре истакао „...да би припадници националних мањина уживали стварну равноправност с већинским становништвом, није довољно само признати им право да се слободно изјашњавају као припадници односне мањине и забранити њихову дискриминацију, већ је неопходно осигурати им и читав низ посебних права, као што су: право на неговање сопствене културе и традиције, право на образовање на матерњем језику, право на информисање на матерњем језику, право на оснивање сопствених организација, право на делотворно учешће у животу друштва, итд.“

Устав садржи широку палету мањинских права и гаранција мањинске заштите. Такав приступ делимично је критикован међу домаћим конституционалистима, јер, ако је Србија већ

[56] Одлука Уставног суда ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14.

ратификовала најважније универзалне и регионалне уговоре којима се непосредно или посредно зајемчују права припадника националних мањина, поред прокламације општег карактера да Република Србија штити права националних мањина (чл. 14. ст. 1), није било потребе да се у посебном одељку ова права детаљније разраде, тим пре што су чланови о правима припадника националних мањина заправо засновани на Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина Савета Европе који иначе представљају саставни део нашег правног поретка.[57] Било како било, осим основне одредбе чл. 75. којом је предвиђено да се припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче додатна, индивидуална или колективна права и којом је опредељен начин њиховог вршења, као и суштина колективних права и право на самоуправу (а о којима ће више речи бити у одељку посвећеном правном уређењу и одређењу нетериторијалне самоуправе), Устав у оквиру мањинских права јемчи још и забрану дискриминације, равноправност у вођењу јавних послова, забрану насилне асимилације, право, тачније права на очување посебности, право на удруживање и на сарадњу са сународницима, као и обавезу државе да развија дух толеранције. Та права је потребно додатно и продубљеније анализирати како због тачног утврђивања обима мањинске заштите, тако и због системског утврђивања садржине и суштине права на самоуправу о којем ће, као што је истакнуто, више речи бити у одељцима који следе.

Чланом 76. припадницима националних мањина јемчи се равноправност пред законом и једнака законска заштита (ст. 1) и прописује се забрана било какве дискриминације због припадности националној мањини (ст. 2). И док су изложене одредбе потпуно разумљиве и оправдане, посебну пажњу привлачи ст. 3.

[57] Д. Симовић, „Људска права у Уставу Србије од 2006: критичка анализа", у: *Уставне и међународноправне гаранције људских права: зборник радова са међународне научне конференције одржане 28. маја. 2008. године на Правном факултету у Нишу* (ур. З. Радивојевић), Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш 2008, 341.

тог члана према коме се не сматрају дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, *ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају*. Изложеном одредбом се, наиме, за доношење посебних прописа и предузимање привремених мера ради постизања пуне равноправности предвиђају тежи услови од оних који су прописани чл. 21. ст. 4. Устава, а према коме се не сматрају дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица *која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима*. Свакако да би изложену противречност уставних одредби о доношењу посебних прописа и предузимању привремених мера требало разрешити у евентуалним будућим уставним променама. До тада би се могло стати на становиште да ЗЗПСНМ у чл. 4. ст. 1. предвиђа да органи власти у Републици Србији у складу са Уставом и законом доносе прописе, појединачне правне акте и предузимају мере *у циљу обезбеђења пуне и ефективне равноправности* између припадника националних мањина и припадника већинске нације, што заправо значи да би националне мањине и њихови припадници требало да буду бенефицијари мера афирмативне акције уколико нису у положају пуне и ефективне равноправности, а не уколико су жртве дискриминације.[58]

[58] О таквом тумачењу у В. Ђурић, *Афирмативна акција, Међународноправни и уставноправни аспекти*, Институт за упоредно право, Београд 2007а, 76. Иначе, међу домаћим конституционалистима је изложена одредба Устава тумачена и на начин да је њом створен уставни основ да се позитивна дискриминација може установити и у корист припадника националне већине, а што је наишло како на критике (К. Чавошки, „Неуки и неодговорни творци новог Устава Србије", у: *Устав Србије – критичка анализа* (ур. Р. Марковић, Д. Брчин), Београдски форум за свет равноправних, Београд 2007, 59.), тако и на одобравања (Д. Симовић, 342).

Као што је истакнуто, Устав у чл. 21. ст. 4. предвиђа да се дискриминацијом не сматрају посебни прописи и привремене мере *које Република Србија може увести* ради постизања пуне равноправности лица, или групе лица која су суштински у неједнаком положају. Судећи на основу изложене уставне одредбе, доносилац мера афирмативне акције *мора да буде Република Србија,*тако да се поставља питање да ли доношење посебних прописа и предузимање мера од стране различитих нивоа организовања јавне власти може да буде приписано Републици Србији? Другим речима, намеће се дилема да ли је усвајање правних аката и доношење мера од стране органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе у складу са изложеном одредбом Устава која предвиђа да посебне мере може да уведе Република Србија? Чини се да одговор на постављено питање лежи у вагању између поштовања надлежности различитих нивоа организовања јавне власти и постизања пуне равноправности на читавој територији Републике Србије, што је *ex constitutione* циљ таквих прописа и мера. У том смислу, требало би истаћи да би аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе могле да предузму мере афирмативне акције у областима друштвеног живота у којима су делимично надлежне на основу законом утврђеног, односно пренесеног овлашћења, или аналогно мерама које у истој области друштвеног живота већ постоје на читавој територији Републике Србије. Изложено тумачење почива на врсти надлежности које наведени нивои организовања јавне власти поседују и уставне одредбе чл. 97. ст. 2. која предвиђа да Република Србија, између осталог, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и уставност и законитост.[59]

То што је Република примарно надлежна за доношење посебних прописа и привремених мера значи и да она, тачније

[59] В. Ђурић (2007а), 77, 78.

њени органи, пре усвајања таквих прописа и привремених мера, претходно процењују да ли су неке групе и њихови припадници у суштински неједнаком положају. То је од значаја за одговор на питање *да ли постоји субјективно уставно право на такве прописе и мере*? Наиме, спомињање лица, тачније припадника мањина у изложеним одредбама чл. 21. и чл. 76. а у вези са чл. 18. ст. 1. који предвиђа да се *људска и мањинска права зајамчена Уставом непосредно примењују*, можда може да води закључку да може да постоји и непосредна примена мера афирмативне акције које Устав допушта. Ипак, требало би истаћи да лица која су у суштински неједнаком положају немају *ex constitutione* загарантовано субјективно право на примену мера афирмативне акције у своју корист. Два су аргумента у прилог таквом становишту. Формални аргумент би могао да истиче да је *Устав могућност примене таквих мера предвидео чл. 21. у одељку о основним начелима људских и мањинских права, а не у одељцима који предвиђају поједина људска и мањинска права.* Са друге стране, суштинским аргументом би се могло нагласити да, иако је одредба чл. 76. лоцирана у одељку посвећеном *правима припадника мањина,* ипак је и она номотехнички срочена на начин који упућује на то да није реч о посебном праву, тим пре што је услов за њену примену да се бенефицијари посебних прописа и привремених мера налазе у изразито неповољним условима живота који их посебно погађају, а што је претходно потребно утврдити од стране органа јавне власти,као и због тога што је реч о мерама привременог карактера.[60]

[60] На становишту да међународно право само оставља могућност покретања афирмативне акције да би се остварила *de facto* једнакост и *да би наводити да међународно право намеће дужност предузимања афирмативне акције значило ићи предалеко* стоји специјални известилац Боси – в. Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous People and Minorities, The Concept and Practice of Affirmative Action – Progress Report submitted by Mr. Bossuout, Special Rapporteur in accordance with Sub-Commission Resolution 1998/5 превод у: Б. Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву, књ. 1. Заштита мањина: историјски развој, основна питања и заштита у оквиру Уједињених нација*, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд 2004б, 863. У

Равноправност у вођењу јавних послова уставотворац најпре разрађује кроз одредбу према којој припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције. Но, имајући у виду да се припадницима националних мањина управо у циљу остваривања потпуне равноправности, јемче додатна права, уставотворац је у оквиру истог чл. 77. прописао да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе *води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина*. Осим општих одредби, Устав садржи и посебна решења која стварају услове за ефикасно учешће припадника мањина у појединим видовима друштвеног живота и јавних послова. У том смислу он садржи посебне одредбе којима се ствара правни основ за учешће припадника националних мањина у представничким телима на свим нивоима организовања јавне власти.

Према чл. 100. ст. 2. Устава, у Народној скупштини Републике Србије, као највишем представничком телу и носиоцу уставотворне и законодавне власти, обезбеђује се равноправност и заступљеност представника националних мањина. Устав предвиђа у чл. 180. ст. 4. да се у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе *у којима живи становништво мешовитог националног састава омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом.* Изложене одредбе чл. 77. и чл. 180. Устава намећу извесна питања.

домаћој теорији се такође заступа став према коме између мањинских колективних права и афирмативне акције постоји разлика, јер су мере афирмативне акције по свом карактеру увек временски ограничене, док се, са друге стране, колективна права сматрају трајном категоријом - М. Јовановић, „Колективна права и позитивна дискриминација – концептуална разјашњења", *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Србије*, Правни факултет, Службени гласник, Београд 2009, 20.

Најпре, поставља се питање да ли се под уставним одређењем о „*одговарајућој заступљености*“ при запошљавању у државним органима, јавним службама и органима покрајине и локалне самоуправе може сматрати сразмерна заступљеност? Судећи према члану 180. који предвиђа *сразмерну заступљеност* националних мањина у покрајинским и локалним скупштинама, чини се да Устав разликује сразмерну и одговарајућу заступљеност у том смислу што сразмерну заступљеност везује за покрајинска и локална представничка тела, док одговарајућу заступљеност утврђује као вредност о којој би требало водити рачуна при запошљавању.[61] Са друге стране, занимљиво је истаћи да се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, према чл. 180. ст. 4. обезбеђује *у складу са законом*. Дакле, иако у чл. 179. прописује да аутономне покрајине, самостално, у складу са Уставом и својим статутом (дакле не и у складу са законом!!) прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби, већ у ст. 4. следећег члана Устав одступа од изложеног решења прописујући да се сразмерна заступљеност националних мањина у покрајинским и локалним скупштинама, као посебна мера афирмативне акције, омогућује у складу са законом. Нема сумње да је уставотворац такво решење прописао ради обезбеђења пуне равноправности на читавој територији Републике Србије.[62]

Заштита идентитета припадника националних мањина омогућена је посредством одредби чл. 78. ст. 1 и 2. Устава којима је забрањена *насилна асимилација* припадника националних мањина и којима је предвиђено да се заштита припадника националних мањина од сваке радње усмерене ка њиховој насилној асимилацији уређује законом. Важно је истаћи да,

[61] В. Ђурић, „Избори и делотворно учешће националних мањина у јавним пословима“, у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012а, 139; В. Ђурић, *Правни аспекти прикупљања, употребе и значаја статистичких података о националној, језичкој и верској припадности становништва*, Републички завод за статистику: Институт за упоредно право, Београд 2014а, 21.

[62] В. Ђурић (2007а), 76.

полазећи од слободе изражавања националне припадности (видети одељак посвећен слободи изражавања националне припадности), Устав забрањује *насилну асимилацију, дакле промену националне припадности која не би била последица слободне воље једног лица. A contrario,* асимилација која би била слободна, тачније која би почивала на избору сваког појединца није уставноправно спорна. У домаћој уставноправној науци истакнута су мишљења да такво уставно решење не би требало критиковати, јер свако лице има право на слободан избор националне припадности, а држава треба да интервенише само ако је тај избор онемогућен.[63] Будући да у појединим одредбама упућује на састав становништва као услов уживања одређених мањинских права, Устав заштити националног састава придаје посебан значај. У том смислу, пажњу посебно завређује ст. 3. чл. 78. који забрањује предузимање мера које би проузроковале вештачко мењање националног састава становништва на подручјима на којима припадници националних мањина живе традиционално и у значајном броју. Изложена одредба Устава шири мањинску заштиту кроз заштиту постојећег националног састава становништва, суштински бранећи мењање односа становништва. Будући да уставни израз „*вештачко мењање националног састава*" није довољно јасан, чини се да Устав забрањује не само планско, већ и свако друго мењање односа у националном саставу становништва које није последица природног прираштаја, или добровољних миграција. У том смислу, треба истаћи да Устав надмашује одредбу члана 22. ЗЗПСНМ која брани мере које мењају однос становништва у областима насељеним националним мањинама, али само оне мере које „*отежавају уживање и остваривање права припадника националних мањина*".

Према чл. 79. Устава право, тачније права на очување посебности обухватају следећа права припадника националних

[63] Д. Симовић, 342.

мањина: на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришћење свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина; на оснивање приватних образовних установа; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику; на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја; на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом. Дакле, начин остваривања свих наведених права уређује се законом.

Припадници националних мањина, према чл. 80. ст. 1. Устава, могу да оснивају просветна и културна удружења, која добровољно финансирају. Разуме се, право на удруживање је људско право и у том смислу би припадници националних мањина могли да оснивају таква удружења и без изричитог јемства из чл. 80. ст. 1. Са друге стране, управо због јемства додатних права, у ст. 2. тог члана предвиђено је да Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина чиме се додатно истиче могућност да таква удружења буду искључиво *национална*. Устав, међутим, не одређује у чему би таква *посебна улога* просветних и културних удружења припадника националних мањина коју им држава признаје могла да се састоји. Припадници националних мањина имају, према ст. 3. истог члана, право на

несметане везе и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије. У изложеној одредби ст. 3. истакнуто је право на несметане везе и сарадњу са *сународницима,* дакле, у првом реду са појединцима и њиховим асоцијацијама, а не и са другим државама и државним органима.

У оквиру Другог дела Устава, у одељку који је посвећен правима припадника националних мањина садржана је и једна обавеза државе. Наиме, чл. 81. предвиђено је да у области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет.

У складу са Уставом, а на основу закона, покрајинским прописима могу се, према чл. 79. ст. 2. установити *додатна права* припадника националних мањина. Према схватању појединих аутора, на тај начин, очигледно недовољно промишљеним формулисањем поменуте норме, створен је уставни основ за постојање разлика у правном положају појединих националних мањина, а такође и у правном положају припадника исте националне мањине, у зависности од тога да ли су настањени на територији аутономне покрајине или не.[64] Изложена одредба изискује тумачење у погледу два, чини се уско повезана, питања – 1. да ли се, будући да је установљење додатних права предвиђено чланом Устава који говори о правима на очување посебности, може сматрати да припадници националних мањина имају *уставно право на додатна права* која би се установила покрајинским прописима и 2. каква је правна природа таквих додатна права која би била установљена покрајинским прописима? Чини се да се у вези са првим питањем мора дати негативан одговор. Наиме, у изложеној уставној одредби чл. 79. не само

[64] *Ibid*., 343. У истом смислу и Д. Симовић, М. Станковић, В. Петров, *Људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018, 302.

да се предвиђа да се таква права *могу* установити, а из чега не проистиче никаква обавеза за покрајину, већ је такав одговор по себи разумљив, нарочито ако се у виду има уставна расподела надлежности између Републике и аутономне покрајине, тачније ако се изложено уставно одређење доведе у системску везу са чл. 183. ст. 1. и 2. Устава према којима покрајина *у складу са Уставом и својим статутом*, уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива, при чему се сразмерна заступљеност националних мањина у покрајинској скупштини обезбеђује у складу са законом, док *у складу са законом уређује* питања од покрајинског значаја у Уставом опредељеним областима друштвеног живота. Другим речима, ако покрајина уређује питања од покрајинског значаја у појединим областима друштвеног живота у складу са законом, јасно је да припадници националних мањина немају никакво уставно право на додатна права која би била установљена покрајинским прописима. Такође, будући да се таква додатна права могу покрајинским прописима установити само у складу са Уставом, а на основу закона, јасно је да правна природа таквих „додатних права" није ништа друго до *ближе уређивање законом већ регулисаног начина остваривања појединих Уставом зајамчених права.*

На мањинска права зајамчена Уставом примењују се основна начела свих људских и мањинских права која су предвиђена првим одељком другог дела Устава. Реч је о начелима којима је предвиђена непосредна примена тих права, сврха њихових уставних јемстава, њихова ограничења, забрана дискриминације и заштита тих права, а која је као претходна питања од значаја за нетериторијалну самоуправу националних мањина потребно посебно размотрити.

Чл. 18. ст. 1. Устава предвиђено је да се, уз људска, и мањинска права зајемчена Уставом *непосредно примењују*. На непосредну примену мањинских права упућује и ст. 2. истог члана према коме се Уставом јемче, и као таква, *непосредно примењују*

и мањинска права заједмчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Изложене одредбе завређују посебну пажњу, јер најпре намећу питање да ли је уставотворац, прописујући да се мањинска права непосредно примењују имао у виду директну примену, нарочито пред судовима, примену која не зависи од претходног доношења (законских) аката. Другим речима, да ли је тачно тумачење изложено у појединим коментарима према коме непосредна примена уставних одредби о људским правима значи да закон није нужан посредник између уставне норме и њене практичне примене, те да се на основу тога суд и сваки други орган који примењује право може позвати непосредно на уставну норму, и може непосредно применити уставно правило на конкретан случај.[65]

У вези са том дилемом, ваљало би указати да у упоредном праву непосредна примена, нарочито у контексту међународних уговора који се такође спомињу у изложеној одредби ст. 2. чл. 18. Устава, значи директну примену, примену која није условљена претходним доношењем аката, најчешће законодавних, који би имплементирали уговор.[66] У немачкој правној науци и делу домаће правне теорије стоји се на становишту да је могуће разликовати директивно, или програмско, од актуелног дејства норми о основним правима и да за разлику од „правих" основних права која везују не само извршну власт и судство, већ и законодавца, постоје и „неправа" основна права, а из норми којима су она уређена не проистичу за појединца никакви судски спроводљиви захтеви.[67] „Права" основна права везују државне органе и штите се кроз различите судске поступке, али се непосредно примењују у поступку непосредне

[65] У том смислу М. Пајванчић (2009), 29.

[66] Више о томе у В. Ђурић, *Устав и међународни уговори*, Институт за упоредно право, Београд 2007б.

[67] Д. Стојановић, *Уставно право I*, Свен, Ниш 2003, 353.

уставносудске заштите основних права посредством уставне жалбе.[68] Имајући у виду изложено, јасно је да често није могућа непосредна примена одредби о основним људским правима, тачније да таква примена нарочито у поступцима пред редовним судовима није могућа. Такво тумачење почива и на чл. 142. ст. 2. Устава који прописује да редовни судови суде на основу Устава, закона, других општих аката (када је то предвиђено законом), општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора, али и на чл. 167. према коме Уставни суд одлучује о сагласности општих правних аката са Уставом. Редовни судови не би могли непосредно да примењују све уставне одредбе, а нарочито оне о људским и мањинским правима, јер би то значило увођење контроле уставности од стране редовних судова.[69] Другим речима, овај основни уставни принцип садржан у одредби о непосредној примени зајемчених права обезбеђује успостављени систем људских и мањинских права првенствено према законодавцу,[70] тако да то начело онемогућава законодавцу да одређује њихову садржину.[71] Разуме се, непосредна примена мањинских права у уставносудским поступцима је прихватљива и нужна.

---

[68] Уставни судови заштиту људских права обезбеђују на два начина – први је посредног карактера и остварује се оцењивањем уставности закона, док је други облик заштите непосредан и остварује се као одлучивање да ли је мерама јавне власти дошло до повреде неког субјективног права које устав утврђује - видети више у В. Ђурић, *Уставна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд 2000.

[69] Занимљиво је да је у домаћој теорији, упркос изложеном гледишту које је већинско, било, макар и имплицитних, критика одбијања редовних судова да непосредно примењују уставне одредбе – Д. Поповић, *Основи уставног права*, Досије, Београд 2004, 28.

[70] И. Пејић, „Гаранције људских права у националном поретку: уставносудска заштита", у: *Уставне и међународноправне гаранције људских права: зборник радова са међународне научне конференције одржане 28. маја. 2008. године на Правном факултету у Нишу* (ур. З. Радивојевић), Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш 2008, 270.

[71] Д. Симовић, М. Станковић, В. Петров, 80.

У изложеној одредби чл. 18. ст. 2. Устава посебну пажњу завређује део формулације према коме се Уставом јемче и, као таква, непосредно примењују мањинска права зајамчена, између осталог, и *законом.* У домаћој правној науци је иначе уставна одредба чл. 18. ст. 2. окарактерисана као пример конфузне норме која може бити повод различитим интерпретацијама у практичној примени.[72] Такво одређење намеће дилему да ли је намера уставотворца ишла толико далеко да се у ранг уставних права сврстају и сва права зајамчена законом? Чини се да се таквом тумачењу ни на који начин не би требало приклонити. Наиме, логика уставноправног прокламовања људских права и слобода управо почива на томе да она не зависе и да не смеју да зависе од воље тренутне парламентарне већине чију еманацију представља закон. То је јасно и на основу позитивних решења. Наиме, према другој реченици истог става чл. 18. Устава, законом се може прописати начин остваривања ових права. Другим речима, Устав свакако не позитивира законске гаранције људских и мањинских права, већ само евентуално овлашћује законодавца да регулише начин остваривања људских и мањинских права, под условима које Устав изричито прописује.[73] Дакле, смисао законског уређивања мањинских права је да се пропише начин њиховог остваривања. Додуше, у истој одредби је предвиђено да је то могуће само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права. Као што је истакнуто, у случају већине мањинских права Устав упућује на законско регулисање начина њиховог остваривања.

[72] М. Пајванчић, „Контраверзе уставног оквира заштите људских права", у: *Уставне и међународноправне гаранције људских права: зборник радова са међународне научне конференције одржане 28. маја 2008. године на Правном факултету у Нишу* (ур. З. Радивојевић), Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш 2008, 251.

[73] *Ibid.*

Чланом 18. ст. 3. Устава прописано је да се одредбе о мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење. У појединим радовима у домаћој правној науци истицано је да одредба чл. 18. ст. 3. Устава не прецизира о којим одредбама је реч, тачније да ли само о уставним одредбама или и законским одредбама о људским и мањинским правима.[74] Чини се да спомињање „одредби" ипак упућује да је реч о уставним одредбама. Такође, у домаћој правној науци указује се да је садржај термина „важећи међународни стандарди људских и мањинских права" шири него садржај који укључују термини „потврђени међународни уговори" и „општеприхваћена правила међународног права", јер поред потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права обухвата и оне међународне уговоре које Србија није ратификовала, а који такође садрже међународне стандарде људских и мањинских права, уз опаску да Устав додуше уз термин међународни стандарди додаје и атрибут „важећи", али да значење тог појма не даје.[75] При таквом сагледавању изложене одредбе долази се до закључка да је реч о још једној неконзистентности у уставним решењима која може имати и значајне практичне последице,[76] јер постоји дилема да ли су институције које одлучују о заштити људских права приликом поступања везане општом уставном одредбом из основних начела Устава, према којој су само потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права саставни део унутрашњег правног поретка и као такви се непосредно примењују, или оквир њиховог деловања дефинише наведена уставна одредба из поглавља о

[74] *Ibid.*, 251.

[75] *Ibid.*, 252.

[76] Д. Симовић, М. Станковић, В. Петров, 81.

људским и мањинским правима која се експлицитно односи на тумачење људских и мањинских права, а у којој Устав упућује на међународне стандарде људских и мањинских права независно од тога да ли су међународни уговори који их дефинишу ратификовани.[77] Са таквим се тумачењем ипак не можемо у потпуности сложити. Наиме, ако Устав упућује на *важеће стандарде,* онда је реч о *стандардима који су важећи за Републику Србију*, а што обухвата стандарде мањинских права у потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.

У изложеној одредби чл. 18. Устава посебну пажњу међутим привлачи спомињање *праксе међународних институција која надзиру спровођење међународних уговора о људским и мањинским правима*. Шта се може сматрати *институцијама* које надзиру спровођење међународних уговора о људским и мањинским правима и шта је њихова *пракса* која је обавезујућа за тумачење међународних уговора о људским и мањинским правима у унутрашњем праву? Да ли су државни органи Републике Србије у свом деловању дужни да се придржавају и општих коментара и објашњења уз поједине међународне уговоре којима се тумаче одредбе о људским и мањинским правима?

Несумњиво је да многи међународни уговори установљавају посебне контролне механизме оличене у посебним телима која надзиру спровођење уговора.[78] Поједина од тих тела разматрају индивидуалне жалбе и представке и имају карактер судских и квазисудских тела, док поједина тела разматрају периодичне извештаје влада о спровођењу одредби уговора. У одређеним случајевима међународни уговори о људским и мањинским правима установљавају два тела која прате њихово остваривање

[77] М. Пајванчић (2008), 253; Д. Симовић, М. Станковић, В. Петров, 81.

[78] Више о томе у В. Димитријевић, М. Пауновић, *Људска права*, Београдски центар за људска права и Досије, Београд 1997, 139-155 и М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, *Међународна људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2013, 79-106.

- главно и помоћно,[79] при чему треба стати на становиште да се *институцијом, у првом реду може сматрати само главно тело, које представља институцију*.[80] Општа мишљења и коментари надзорних тела су судећи према изложеној одредби Устава, обавезујућа у унутрашњем правном поретку за све државне органе. Посебно питање је да ли се под „праксом" могу сматрати и налази и мишљења надзорних тела која су изражена у процесу разматрања националних извештаја о спровођењу међународних уговора о људским и мањинским правима.[81] Чини се да би тумачење међународних уговора о људским и мањинским правима у унутрашњем праву Републике Србије и

[79] Примера ради, у члану 26. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина предвиђено је да ће приликом оцене довољности мера предузетих од стране уговорнице ради остварења начела утврђених у тој Конвенцији Комитету министара Савета Европе помагати Саветодавни комитет чији ће чланови бити признати експерти у области заштите националних мањина. У изложеном примеру Оквирне конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе, није јасно да ли би пракса Комитета министара или пракса Саветодавног комитета била обавезујућа у погледу тумачења Оквирне конвенције у унутрашњем праву, или чак свих мањинских права гарантованих међународним уговорима.

[80] У примеру из претходне напомене само Комитет министара.

[81] Да изложена питања нису лишена смисла речито сведочи следећи пример. Саветодавни комитет Савета министара Савета Европе у свом Мишљењу о Србији и Црној Гори од 27.11.2003, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Opinion on Serbia and Montenegro (adopted on 27 November 2003)), ACFC/INF/OP/I(2004)002, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd0e (приступљено 24.10.2019.) у одељку 122: „налази да би било могуће размотрити укључивање лица која припадају додатним групама у примену Оквирне конвенције...". Да ли се на основу члана 18. Устава Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета Европе, у унутрашњем правном поретку Републике Србије мора тумачити тако да се под њу могу подвести и групе које, према националном законодавству, немају статус националних мањина (нпр. радници мигранти)? У својим Коментарима о Мишљењу Саветодавног комитета о имплементацији Оквирне конвенције за заштиту националних мањина држава је стала на становиште да је изложени налази и мишљења Саветодавног комитета не обавезују, изложивши аргументе којима се побијају наводи Саветодавног комитета. Чини се да је такав став исправан. Смисао квазисудске процедуре разматрања извештаја био би нарушен уколико би Република Србија беспоговорно била везана тумачењем и налазима Саветодавног комитета, што би нарушавало и принцип суверене једнакости држава који проистиче из Повеље ОУН.

поступање државних органа требало да буде у складу са праксом међународних тела која прате њихово спровођење, уколико прихватање таквог тумачења не нарушава сам поступак надзора над спровођењем уговора (нпр. лишава смисла квазисудску процедуру испитивања извештаја) и суверену једнакост Републике Србије са другим државама. Такође, тумачење изложено у делу домаће правне науке према коме није јасно зашто се уставотворац определио да као оквир за деловање органа који одлучују о заштити људских и мањинских права установи само праксу међународних тела која надзиру спровођење међународних стандарда, а да изостави упућивање и на праксу међународних судских тела као несумњиво много значајнији правни извор за деловање органа на подручју заштите људских права,[82] ипак не би могло да буде прихваћено. Начелно, уставно решење не би требало да буде схваћено као изостављање међународних судских тела из појма међународних институција које надзиру спровођење међународних уговора о људским и мањинским правима. Ово напросто због тога што и међународна судска тела, попут Европског суда за људска права, такође у извесном смислу *надзиру* спровођење уговора којима су основана и утолико пре што Устав изричито гарантује право грађана да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права.

Према чл. 19. Устава, јемства неотуђивих мањинских права у Уставу *служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права.* Изложена одредба за коју се у релевантним коментарима истиче да је пример норме програмског карактера[83] донекле није у складу са основном сврхом мањинске заштите утврђеном чл. 14. Устава према којој се, као што је истакнуто, посебна

[82] М. Пајванчић (2008), 255.

[83] М. Пајванчић (2009), 30.

заштита националних мањина коју Устав предвиђа јемчи ради *остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета*. Заиста, док је у изложеној одредби чл. 14. акценат на остваривању равноправности и заштити идентитета, и то првенствено *колективног идентитета* националних мањина, дотле су чл. 19. Устава јемства неотуђивих мањинских права смештена у контекст очувања људског достојанства, дакле првенствено *индивидуалне вредности*. Антиномија изложених одредби која се *prima facie* уочава од великог је значаја за сагледавање односа између колективних и индивидуалних права, нарочито у случајевима евентуалног одмеравања супротстављених интереса до којих може доћи приликом остваривања колективних права групе на уштрб индивидуалних права њених чланова. Правно посматрано, антиномија о којој је реч је конфликт између две уставне одредбе, при чему прва има ранг *уставног начела* уопште, а друга статус *основног начела* људских и мањинских права и потребно ју је продубљеније размотрити.

У домаћој правној теорији, углавном постоји сагласност у погледу одређивања смисла, сврхе и правне природе уставних начела. Тако се под уставним начелима подразумевају она која прожимају односе између државе и њених грађана, с једне, и државе и других држава у међународној заједници, с друге стране, при чему одредбе у којима су садржане имају друкчију правну природу од осталих правних норми устава, јер се оне, по правилу, не могу непосредно примењивати, већ је њихов смисао да послуже као ослонац при тумачењу неодређених и нејасних норми у уставу или попуњавању евентуалних правних празнина у уставу.[84] Прецизније и примењено на Републику Србију, реч је о водећим или основним принципима на којима је засновано самоодређење државе Србије и који су утврђени њеним Уставом, тако да ти принципи прожимају Устав у целини,

[84] Р. Марковић, *Уставно право – приручник за полагање правосудног испита*, Београд 2013, 29.

дајући одлучујуће импулсе државноправном животу, а из њих произлазе суштинска обележја и атрибути Републике Србије као државе, при чему укупност тих *основних или водећих принципа* (подв. В.Ђ.) образује уставноправни основни поредак који заузима највиши степен у целовитој изградњи државноправног поретка.[85] Промена или укидање једног од основних принципа увек би значила суштинску, односно целовиту промену државног бића Републике Србије.[86] И док, са једне стране, у домаћој уставноправној доктрини постоји сагласност у погледу смисла и правне природе уставних начела, дотле, са друге стране, постоје, могло би се истаћи, не мале разлике у погледу одређивања тих начела. Наиме, поједини аутори у та начела сврставају како она која су изричито прокламована у уставу, тако и начела која нису прокламована у уставу, при чему је у оквиру прве групе начела могуће разликовати две подгрупе: а) начела која устав само прокламује и б) начела која устав прокламује и дефинише, било непосредно било путем више уставних норми, док је у оквиру друге групе начела могуће разликовати: а) начела која се изводе из више уставних норми и б) начела која „креира", „ствара", „установљава" уставни суд, не са упориштем у конкретним уставним нормама, већ у „целини устава", „духу устава", „континуитету уставноправног поретка" итд.[87] Са друге стране, поједини аутори, полазећи од позитивноправних решења садржаних у Уставу, чине поделу уставних начела на *водећа начела* (подв. В.Ђ.) у која спадају: (1) принцип територијалног интегритета; (2) принцип националне и грађанске државе; (3) републички принцип; (4) демократски принцип; (5) принцип владавине права; (6) принцип поделе власти; (7) принцип примата међународног права и на

[85] Д. Стојановић, *Уставно право*, Ниш 2013, 218.

[86] *Ibid.*

[87] В. Петров, С. Манојловић, „Уставна начела у пракси Уставног суда Србије", Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2014, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov_i_Savo_Manojlovic.pdf, 2, 3, (приступљено 26.9.2019).

тзв. „*остале принципе и уставне гаранције*“ у које сврставају: (1) принцип световне државе; (2) принцип равноправности полова; (3) институционалну гаранцију политичких партија; (4) принцип забране сукоба интереса; (5) гаранцију заштите националних мањина; (6) институционалну гаранцију аутономије и самоуправе; (7) гаранцију заштите држављана и Срба у иностранству; (8) гаранцију положаја странаца.[88] У духу такве поделе и изложених схватања према којима само водећи принципи чине самоодређење Републике Србије, могло би се резоновати да сврха заштите мањина која је предвиђена чл. 14. не спада у такве водеће принципе и да стога нема хијерархијску предност и јачу правну снагу у односу на одредбу чл. 19. којом је као сврха јемстава мањинских права опредељено очување људског достојанства и остварење пуне слободе и једнакости сваког појединца.

Чини се да би антиномија две уставне одредбе требало да буде сагледана и решена на следећи начин. У чл. 14. Устава говори се о *заштити* коју држава јемчи националним мањинама и чија је сврха остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета. Заштита коју држава јемчи националним мањинама првенствено подразумева широку палету индивидуалних и колективних права, али и одређене уставне гаранције и механизме који, као што је истакнуто, *stricto sensu*, немају карактер уставних права (нпр. предузимање мера афирмативне акције). Смисао свих уставом зајемчених права и гаранција је остваривања потпуне равноправности и очувања идентитета националних мањина као колективитета. Са друге стране, сврха уставних јемстава *свих мањинских права, била она индивидуална или колективна,* је очување људског достојанства и остварење пуне слободе и једнакости сваког појединца. То заправо значи да се сврха мањинске заштите не може остваривати на уштрб очувања људског достојан-

[88] Д. Стојановић (2013), 218 и даље.

ства и остварења пуне слободе и једнакости *сваког појединца*, без обзира да ли се таква заштита остварује уставним гаранцијама које немају карактер посебних уставних права, или уживањем и вршењем колективних права. Другим речима, очување људског достојанства и остваривање пуне слободе и једнакости сваког појединца је вредност која приликом вагања између колективних интереса и вршења колективних мањинских права, са једне, и интереса појединаца, са друге стране, никако не сме бити нарушена.[89]

Чланом 20. Устава уређено је питање ограничења мањинских права. Ставом 1. тог члана предвиђено је да мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Реч је о општим принципима ограничења права која, начелно посматрано, кореспондирају оквирима и условима могућих ограничења људских права која су предвиђена међународним стандардима. Пажњу међутим привлачи ст. 2. тог члана према коме се *достигнути ниво мањинских права не може смањивати*. У изложеној одредби посебно тумачење изискује појам „ниво" и његово коришћење у контексту мањинских права, јер од схватања тог појма зависи правна природа и домашај његовог, императивним изражавањем, спреченог смањивања у погледу мањинских права. Будући да се изложена одредба налази у оквиру члана чији је рубрум „Ограничења људских и мањинских права" које се према ст. 1. тог члана врши законом, *prima facie* би се могло стати на становиште да њен смисао није да онемогући уставне промене мањинских права, већ да, у случају њиховог законског ограничавања, онемогући умањење

[89] У делу домаће правне науке истиче се да се приликом таквог вагања мора *имати у виду* члан 19. који прецизира сврху уставних јемстава, али се ипак стоји на становишту да ће инхерентним колективним интересима у појединим ситуацијама бити дата предност у односу на интересе појединца – в. М. Јовановић (2009), 23.

уставне садржине и суштине зајамчених права. Такав закључак подржава одредба чл. 203. ст. 7. Устава према којој се промена Устава може односити и на мањинска права, као и одредба чл. 18. ст. 2. према којој се законом може прописати начин остваривања Уставом зајамчених права, при чему закон не сме да утиче на суштину зајамченог права. Другим речима, појам „ниво" из чл. 20. ст. 2. могао би се односити на уставну садржину и суштину права. У појединим коментарима Устава истиче се, међутим, да се овом заштитном клаузулом гарантује заштита *статуса* слобода и права које грађани већ ефективно уживају.[90] Међутим, пажљивијим читањем одредбе чл. 20. ст. 2. може се уочити да се појам „ниво" користи у једнини, односно да се не односи на свако појединачно Уставом зајамчено право, већ на сва права заједно. У том смислу, уставно искључење смањивања достигнутог нивоа мањинских права може се односити и на сва права заједно, што, доследно изведено, води закључку да је уставотворац имао у виду онемогућавање промене устава која би се састојала у умањивању и укидању мањинских права. Такво тумачење је компатибилно са начелном уставном могућношћу да мањинска права буду предмет промене Устава, јер се у одредби Устава којом је таква могућност предвиђена говори о промени која се *односи* на мањинска права. Могућност да се промена Устава односи на мањинска права не мора нужно да значи да је свака промена тих права дозвољена. Уосталом, ако се сматра да се уставно спречавање смањивања достигнутог нивоа мањинских права односи на законско ограничење ових права, утолико се на основу *argumentum a maiore ad minus* може стати на становиште да се односи и на њихово *уставно ограничавање, односно умањивање и укидање.* Дакле, уставна одредба према којој се достигнути ниво мањинских права не може смањивати представља уставну забрану промена Устава

[90] М. Пајванчић (2009), 32.

које предвиђају умањењење или укидање мањинских права.[91] Уставно опредељивање права као *неотуђивих* потврђује изложено тумачење.[92]

Ставом 3. чл. 20. Устава предвиђено је да су, при ограничавању мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права. Занимљиво је истаћи да је уставотворац изложеним одређењем унео додатну забуну у материју ограничавања мањинских права. Наиме, ако је према ст. 1. тог члана ограничење мањинских права могуће искључиво предвидети законом и то под условима који су том одредбом постављени, онда *prima facie* није јасно чему служи посебно истицање дужности *судова* да *воде рачуна* о суштини права које се ограничава, важности сврхе

[91] У компаративном уставном праву поједине забране промена устава управо се односе на забрану укидања или умањења људских права и слобода, а одредба Устава која се овде анализира конципирана је слично тим забранама.

[92] В. Ђурић, „Уставносудска контрола уставних промена у Републици Србији", *Правни живот*, бр. 12/2014б, том IV, 607-619. На истом становишту стоји и Корхец – Т. Корхец, Уставна ревизија и мањинска права - у којој мери је ревизиона власт слободна да мења посебна права мањина у уставу Републике Србије?, 2017, 14, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Tamas_Korhecz.pdf (приступљено 31.10.2019). Овај аутор сматра и да се, осим као ограничење за ревизиону власт, нормативна димензија уставне гаранције из чл. 20. ст. 2. примарно односи на законодавца. Пошто се, по правилу, посебна права мањина разрађују законима, ова одредба ограничава законодавца да у овом погледу снизи *постојеће законске стандарде* (подв. В.Ђ). Корхец износи пример према коме би повреда достигнутог нивоа права постојала уколико би се у закону који уређује отварање одељења на језику националне мањине садашњи услов од потребних 15 ђака променио на потребних 25 ђака једне генерације – Т. Корхец, 14. Изражавајући на овом месту начелну сагласност са тумачењем изложеног примера, ипак би требало истаћи да се одредба чл. 20. ст. 2. Устава односи како на мањинска, тако и на људска права и да би тумачење према коме би сви законски стандарди , тачније услови и начини под којим се нека од Уставом зајамчених права остварују, били изузети од било какве промене која би се у најширем смислу могла схватити као њихово умањивање, могло да онемогући вршење законодавне функције Народне скупштине, па чак и да иде на уштрб општих интереса и остваривања других права и слобода.

ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права и у чему би могла да се састоји та дужност. Начелно посматрано, та би се дужност могла састојати само у обавези редовних судова да при *тумачењу закона којима су ограничења предвиђена* имају у виду изложене стандарде, при чему, разуме се, такво тумачење не би смело да буде *contra legem.* Са друге стране, изложени стандарди тумачења би морали бити руководећи за Уставни суд у поступку контроле уставности таквих закона.

У основна начела мањинских права према Уставу спада и забрана дискриминације предвиђена чл. 21. ст. 1. и 2. тог члана предвиђено је да су пред Уставом и законом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Свака дискриминација, било она непосредна или посредна, забрањена је ст. 3. истог члана по било ком основу, а, између осталог, нарочито по основу појединих елемената који улазе у појам националне мањине (видети текст о појму националне мањине), као што су национална припадност (и раса), вероисповести, култура и језик. О посебним мерама које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима, а које се према ст. 4. истог члана не сматрају дискриминацијом, већ је било речи.

Напослетку, у основна начела мањинских права спада и њихова заштита. Чл. 22. Устава нормирано је да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (ст. 1), док грађани имају право да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом (ст. 2). Дистинкција између појмова „свако“ и „грађани“ која је уочљива у изложеним одредбама има своје јасно теоријско и

међународноправно упориште. Наиме, заштита права пред међународним институцијама есенцијално је индивидуална, тачније пружа се *појединцима,* па је отуда јасно да се као титулари права на обраћање међународним институцијама Уставом одређују грађани, у смислу *појединаца који су домаћи држављани,* а што је логично имајући у виду и да држава прихвата на међународном плану надлежност таквих институција. Са друге стране, утврђивање да *свако* има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко мањинско право зајемчено Уставом, намеће питање ко би то могао бити титулар права на судску заштиту у случају *колективних мањинских права* и да ли се таквим правима у правном поретку уопште пружа *судска заштита.* То питање изискује претходну анализу колективних мањинских права и њиховог титулара. Но, пре тога је потребно учинити још неколико напомена. Наиме, уставноправно прихватање, односно декларисање постојања већинског народа и националних мањина као колективитета, као и уставни императив очувања њиховог идентитета отвара питање који је правно релевантан начин конституисања колективних идентитета. Уколико је српски народ изричито одређен Уставом, утолико се поставља питање који се колективитети и када, у правном смислу, могу сматрати националним мањинама.

3.2. Појам националне мањине

Пре подробније разматрања питања који се колективитети, и када, у правном смислу могу сматрати националним мањинама, требало би указати да је у том контексту слободно изјашњавање националне припадности несумњиво од великог, ако не и суштинског значаја и да је у самим основама друштвеног конституисања и правног прихватања постојања колективних националних идентитета. Будући да друштвену и правну претпоставку Уставом признате

вишенационалности и постојања националних мањина, као и суштински значај за њихову заштиту, има слобода националног изјашњавања, анализу појма националне мањине би требало започети сагледавањем уставних и законских решења у погледу слободе изражавања националне припадности.

3.2.1. Слобода изражавања националне припадности

Устав Републике Србије у чл. 47. предвиђа да је *изражавање националне припадности слободно*, док у ст. 2. истог члана прихвата решење према коме *нико, дакле не само грађани*, није дужан да се изјашњава о својој националној припадности. Шта представља садржину и суштину ове слободе и ко је њен титулар?

Устав у изложеном члану јамчи слободу *изражавања* националне припадности, што може да води закључку да ова слобода, у првом реду, обухвата *изричито* исказивање националне припадности, оно које се врши говором, писањем, или на друге изричите начине. Осим изражавања, несумњиво је да се национална припадност може и *испољити, имплицитно исказати, истаћи* сликом, индивидуалном употребом и истицањем симбола, ношењем карактеристичне одеће, поштовањем националних празника и националне традиције, итд.

Будући да Устав јамчи слободу изражавања *националне припадности*, може се поставити питање да ли су том слободом обухваћени само признати идентитети, односно да ли се *припадност* чије је изражавање слободно, односи искључиво на колективитете и то само на оне које држава признаје, нарочито имајући у виду да је та припадност одређена као *национална.* Иако Устав не предвиђа изричито, требало би стати на становиште да слобода изражавања националне припадности у себи садржи и *слободу избора националне припадности*, па и *слободу промене националне припадности према сопственом избору.* Другим речима, слобода изражавања националне припадности првенствено подразумева

индивидуалан однос према сопственом идентитету. Штавише, идентитет индивидуе може бити различит, не само у различито време, већ и у различитим контекстима, или бити „преклапајући", односно вишеструки, што се такође може изразити на основу слободе изражавања националне припадности.

Изражавање припадности односи се на *националну припадност* која, као таква, не обухвата регионалну, политичку, идеолошку, философску или уметничку припадност. Међутим, то што се слобода изражавања националне припадности не односи на неке друге видове људске припадности и идентитета, не значи да је изражавање такве припадности забрањено. Напротив, њихово изражавање спада у оквире слободе изражавања која је гарантована чл. 46. Устава. Шта се може сматрати националном припадношћу, делимично је утврђено и кроз правно одређење појма националне мањине (видети даљи текст). Да ли неки други видови припадности и идентитета који спадају у етнокултурне феномене, као што су језичка припадност, или вероисповест, могу да буду изједначени са националном припадношћу и на који начин и у којој мери су правно релевантни за националну припадност биће размотрено у одељцима који су посвећени одређењу правног појма националне мањине.

Да би било слободно, изражавање националне припадности мора бити дозвољено како приватно, тако и јавно. Титулар овог права првенствено је појединац и оно, по својој природи и садржини, спада у једну од слобода испољавања личности, али Устав ову слободу не јемчи изричито и искључиво као индивидуалну. Напротив, по својој природи, ова уставна слобода се може уживати и у заједници, *a fortiori* што припадност имплицира *колективитет.*

Изричито нормирање да нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности значи да се никоме не може наметати било каква обавеза у том смислу, нити услов националног изјашњавања у остваривању било ког права,

као и да је било какво национално изјашњавање, у било ком контексту се оно вршило, искључиво добровољно. Са друге стране, као што се у појединим коментарима истиче, изостају уставне одредбе које би санкционисале (кажњивост и забрана) кршење слободе изражавања националне припадности или кршење уставног правила да нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности.[93] У том смислу, требало би истаћи да ЗЗПСНМ у чл. 5. ст. 2. забрањује сваку регистрацију припадника националних мањина која их *противно њиховој вољи* обавезује да се изјасне о својој националној припадности.

Осим националне припадности, Устав познаје и сродне појмове и јамчи и одређена права која су у непосредној вези са слободом изражавања националне припадности. У том смислу, треба истаћи да чл. 42. Устава јамчи заштиту података о личности, што се несумњиво односи и на податке о националној припадности. Устав познаје и појмове *националне, етничке, културне и верске посебности припадника националних мањина* (приметан је изостанак језичке посебности!) чије изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање, према чл. 79. представља посебно уставно право. Будући да Устав јамчи изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање, између осталог, и националне и етничке посебности, припадника националних мањина, али и, шире посматрано, свих којима је зајамчена слобода изражавања националне припадности, даљу анализу би требало усмерити ка питању како су правно уређени изражавање, значај и заштита националног идентитета, као и ко се може сматрати националном мањином у правном поретку Републике Србије.

[93] М. Пајванчић (2009), 64.

3.2.2. Правни оквир изражавања и значаја националног идентитета

Начелно посматрано, могуће је приватно и јавно изражавање националне посебности, односно идентитета, како индивидуалног, тако и колективног. Правни поредак придаје међутим, различити значај и на различите начине регулише поједине видове изражавања националног идентитета, правећи у том смислу, понекад разлику између индивидуалног и колективног изражавања националног идентитета. Пре разматрања у којим све правно уређеним и правно релевантним ситуацијама може доћи до изражавања националног идентитета, требало би истаћи да су национална припадност и национални идентитет уставно посебно заштићени посредством одредбе чл. 21. ст. 2. према којој национална припадност спада у један од забрањених основа дискриминације, као и посредством чл. 78. ст. 2. којим је забрањена било каква дискриминација због припадности националној мањини.

Несумњиво је да је први сусрет државе и правног поретка са идентитетом једног лица тренутак његовог рођења. Чланом 64. ст. 2. Устава прописано је да свако дете има право на лично име, упис у матичну књигу рођених, право да сазна своје порекло и право да очува свој идентитет. Наведена права детета ближе су регулисана посебним законима.[94]

Колико је име важан елемент идентитета показује и уставна одредба према којој, у оквиру групе права на очување посебности, припадници мањина имају право да на свом језику користе своје име и презиме. Република Србија као страна уговорница Оквирне конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе према члану 11. ст. 1. Конвенције је у обавези да призна право сваког

[94] Право на лично име, његово стицање и одређивање регулисани су одредбама Породичног закона, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2005 и 72/2011 и Законом о матичним књигама, *Сл. гласник РС*, бр. 20/2009, 145/2014 и 47/2018.

припадника националне мањине да користи своје име и презиме на мањинском језику и право на званично признавање таквих имена по модалитетима утврђеним у свом правном систему. Осим наведених закона, коришћење имена и презимена на мањинском језику и њихово званично признање регулисано је у правном поретку Републике Србије и Законом о личној карти.[95]

У функцији остваривања индивидуалног и заједничког изражавања националног идентитета су и друга Уставом зајамчена права припадника националних мањина, као што су право на употребу својих симбола на јавним местима или право на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма ради чијег остварења припадници мањина могу изабрати своје националне савете о чему ће касније бити више речи. У том смислу, припадници националних мањина у правном поретку Републике Србије свој национални идентитет могу да изразе и добровољним уписивањем у посебни бирачки списак националне мањине за избор националних савета националних мањина.

Осим у матичним књигама изменама ЗЗПСНМ из 2018. прописано је и да је право припадника националних мањина да се подаци о њиховој националној припадности уписују и у службене евиденције и збирке података о личности, у складу са посебним законом.

Држава, осим у матичним књигама и збиркама података, прикупља податке о именима и презименима лица и њиховој националној припадности и на попису становништва. Устав Републике Србије не спомиње попис становништва као обавезу државних органа, али се он периодично спроводи на основу закона који се доноси пре сваког пописа. Периодично спровођење пописа најмање једном у интервалу од десет година препоручено је Међународним препорукама за спровођење пописа око

[95] *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006 и 36/2011.

2010. године.[96] Законом о попису становништва, домаћинства и станова 2011. (у даљем тексту ЗПСДС)[97] предвиђено је да се, осим података о имену и презимену, о лицима која су обухваћена пописом, између осталог, прикупљају и подаци о националној припадности, матерњем језику и вероисповести. Дакле, и попис становништва представља правно уређену ситуацију у којој се може остварити слобода изражавања националне припадности. Чланом 27. ЗПСДС предвиђено је да је лице које је обухваћено пописом дужно да дâ податке који се од њега траже пописом и да на сва питања у пописним обрасцима дâ тачне и потпуне одговоре, а повреда те дужности сматра се прекршајем за који је чланом 29. ЗПСДС запрећена новчана казна. Међутим, на основу Уставом зајамчене слободе изражавања националне припадности и одредбе према којој нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности, ЗПСДС је ст. 3. истог члана предвидео да лице обухваћено пописом није дужно да се изјашњава о својој националној припадности и да пописни образац мора да садржи поуку о томе. Такође, на основу уставом зајамчене слободе изражавања националне припадности, ЗПСДС је ст. 4. истог члана прописао да је у пописном обрасцу, за питање о националној припадности, предвиђен одговор отвореног типа, што, начелно посматрано, омогућава и изражавање вишеструког и „преклапајућег" националног идентитета. То значи да је свако лице које је било обухваћено пописом, уколико је решило да се изјасни о националној припадности, било у могућности да дâ било какав одговор, као и да је пописивач био у обавези да упише тачно онакав одговор који је лице дало, што је регулисано Методолошким упутством за спровођење пописа које је, на основу члана 32. ст. 1. ЗПСДС донео директор Републичког

[96] Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, UNECE/ Eurostat, 2006, 8.

[97] *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009 и 24/2011.

завода за статистику.[98] Упутством је прописано да пописивач не сме да утиче нити да врши било какав притисак на лице које даје одговор о националној припадности и дужан је да упише тачно онакав одговор какав је лице које се пописује дало. Изложена решења ЗПСДС и Методолошког упутства у потпуности су усклађена са Међународним препорукама за спровођење пописа око 2010. године којима је предвиђено да би информације о етницитету увек требало да буду засноване на слободном самодекларисању лица које је обухваћено пописом, да би о етничкој, односно националној припадности требало да постоји могућност одговора отвореног типа и да би пописивачи требало да се уздрже од сугерисања одговора на то питање.[99]

Будући да Устав јамчи заштиту података о личности, ЗПСДС посебно је предвидео заштиту прикупљених података у попису. Према чл. 26. ст. 1. ЗПСДС подаци прикупљени у попису користиће се искључиво у статистичке сврхе, док су према ст. 2. истог члана, пописивачи дужни да чувају као тајну све податке прикупљене од пописаних лица. Међутим, то што ЗПСДС предвиђа да се подаци прикупљени на попису могу користити искључиво у статистичке сврхе, не значи да правни поредак не може да препозна известан значај *збирних* пописних података. На који начин се збирни подаци прикупљени на попису користе и да ли су правно релевантни за уживање и вршење појединих права и слобода у заједници, или остваривање колективних права, биће истакнуто на појединим местима у овом раду. Пре тога, требало би сагледати да ли су ови подаци правно релевантни за утврђивање постојања одређених националних идентитета, нарочито имајући у виду савремене теоријске приступе према којима пописи чине много више од простог рефлектовања социјалне стварности, у смислу могућности да

[98] Републички завод за статистику, Методолошко упутство за организаторе, инструкторе и друге учеснике у попису, Београд, 2011, http://media.popis2011.stat.rs/2011/obrasci/Metodolosko-uputstvo.pdf.

[99] Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, 96, par. 425.

играју кључну улогу и у конструисању те стварности, што је посебно важно у погледу идентитетских категорија.[100]

3.2.3. Појам националне мањине у Републици Србији

Правна заштита националних мањина у унутрашњем праву намеће питање да ли је неопходно изричито одредити мањине које такву заштиту уживају. Упоредна решења, нарочито у државама у којима је институционализована нетериторијална самоуправа мањина (уз изузетак Србије), углавном указују на тенденцију изричитог уставног, или законског навођења мањина, са евентуалним остављањем могућности да и друге групе добију статус мањине.[101] Навођење мањина у актима унутрашњег права отвара, са друге стране, питање да ли је такав приступ у свему у складу са самоидентификацијом појединца и самоодређењем групе које и треба да буде у основи мањинске заштите.[102]

Устав Републике Србије из 2006. не садржи одређење националне мањине. Уставотворац је у неколико одредби упутио на законско уређивање начина остваривања мањинских права, а у појединим одредбама имплицитно је садржано упућивање на законско одређење националне мањине које се појављује као претходно питање остваривања мањинских права, као што је то случај са одредбом чл. 75. ст. 3. Устава према којој припадници националних мањина могу изабрати националне савете *у складу са законом*, јер законско регулисање избора националних савета подразумева претходно утврђивање ко има права да изабере свој национални савет.

У Републици Србији појам националне мањине одређен је ЗЗПСНМ. Према чл. 2. ст. 1. ЗЗПСНМ, националном мањином у

[100] D. I. Kertzer, D. Arel, Censuses, identity formation, and the struggle for political power", in: *Census and Identity, The Politics of Race, Ethnicity, and Language in National Censuses* (eds. D. I. Kertzer, D. Arel), Cambridge University Press 2004, 2.

[101] Више о томе у В. Ђурић (2018).

[102] *Ibid*.

правном поретку може се сматрати *свака група држављана која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину, која припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом државе, која поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест по којима се разликује од већине становништва и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију језик или религију.* Према ст. 2. истог члана, националним мањинама у смислу ЗЗПСНМ сматраће се све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, а испуњавају услове из ст. 1. тог члана. Оваквом дефиницијом националне мањине превазиђена је уставна терминолошка неуједначеност која је у СР Југославији постојала у време усвајања тог Закона.[103] Законско одређење националне мањине у Републици Србији садржи неколико основних елемената.

Најпре, законодавац је стао на становиште да једну групу, да би била национална мањина, морају да сачињавају домаћи држављани, што значи да се из мањинске заштите у Републици Србији искључују групе радника миграната и привремено насељена лица, избеглице и лица без држављанства.

Други елемент у дефиницији националне мањине је довољна репрезентативност, заправо респектабилна бројност. Законодавац је пропустио да одреди било какве егзактне нумеричке критеријуме, али је неспорно да је његова намера била да из одређења националне мањине искључи групе које најбоље описује један стари израз из домаће антопогеографске науке –

[103] Б. Кривокапић (2004а), 267. У истом смислу и: Г. Башић, „Положај националних мањина у СР Југославији", у: *Демокартија и националне мањине* (ур. Г. Башић, Н. Милићевић, Н. Мургел, В. Ортаковски, С. Таталовић), Центар за истраживање етницитета, Београд 2002, 34.

„егзотичне оазе становништва".[104] У том смислу у литератури се истиче да се одлука нашег законодавца да постави захтев довољне репрезентативности уместо таксативног навођења свих заједница које се квалификују за статус националних мањина (изузев Рома који су једном одредбом ЗЗПСНМ изричито одређени као национална мањина), или одређивања неке процентуално доње границе учешћа у укупном броју становника, може сматрати исправном и оправданом, све дотле док у пракси то не буде значило наметање претерано високог критеријума за признавање правно релевантног мањинског статуса.[105] Ипак, у појединим законима, па и подзаконским актима, који регулишу поједине области друштвеног живота у којима су загарантована мањинска права, садржани су нумерички критеријуми као услов остваривања мањинских права. У том смислу, посебно треба истаћи да је чл. 44. ст. 1. Закона о националним саветима националних мањина (у даљем тексту ЗНСНМ)[106] прописано да се посебан бирачки списак националне мањине за избор националног савета образује на захтев који мора да подржи најмање 5% пунолетних припадника националне мањине према последњем попису становништва, с тим да њихов број не може да буде мањи од 300. Изложена одредба намеће потребу тумачења, јер није јасно да ли би, бар у контексту формирања посебног бирачког списка националне мањине, најмањи број припадника који броји једна национална мањина требало да износи 300, или је у питању други број. Надлежни орган државне управе који примењује ЗНСНМ стоји на становишту да број од 300 припадника „представља ограничење, тј. минимум броја пунолетних грађана који тај захтев (захтев за образовање посебних бирачког списка

[104] Ј. Цвијић, „Метанастазичка кретања, њихови узроци и последице", у: М. Васовић *et al.* (ур.) *Антропогеографски и етнографски списи*, САНУ, НИРО „Књижевне новине", Завод за уџбенике, Београд 1987, 141.

[105] М. Јовановић, *Колективна права у мултикултурним заједницама*, Службени гласник, Београд 2004, 271.

[106] *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС и 47/2018.

– прим. В.Ђ.) морају да подрже“,[107] дакле невезано од укупног броја припадника националне мањине. Чини се међутим да језичко тумачење изложене одредбе ЗНСНМ допушта и другачији закључак. Наиме, ако се у одредби ЗНСНМ наводи да захтев за образовање посебног бирачког списка мора да подржи најмање 5% пунолетних припадника националне мањине према последњем попису становништва, с тим да њихов број не може да буде мањи од 300, онда то значи да 5% припадника националне мањине мора да износи најмање 300 припадника. Другим речима, могло би се резоновати и да је законодавац посредством изложене одредбе одредио да националне савете могу да изаберу само оне националне мањине које, према резултатима последњег пописа становништва, броје више од 6000 припадника, јер само у том случају 5% њихових припадника може бити 300 припадника!!!

Следећи елемент у законском одређењу националне мањине је дуготрајна и чврста веза групе са територијом државе. Последица таквог законског одређења је да се националним мањинама не могу сматрати групе које се од већинског, српског становништва, разликују према језику, култури, националној или етничкој припадности, пореклу или вероисповести, а чији су припадници недавно стекли држављанство Републике Србије. Важно је међутим указати да је законодавац пропустио да одреди шта се може сматрати дуготрајном везом са територијом државе, односно колико би временски период одређена група морала да обитава на територији Србије да би се могла сматрати националном мањином, под условом да испуњава остале критеријуме из законске дефиниције. У том смислу се у радовима посвећеним проблематици националних савета у Републици Србији указује да у правном поретку Републике Србије још увек нема аутентичног тумачења колико дуго би једна група требало да буде везана за територију државе и

[107] Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 90-00-00090/2014-17 од 03.03.2014.

колики је најмањи број припадника да би се могла сматрати националном мањином.[108] Према мишљењу појединих аутора, у случају дуготрајне и чврсте везе групе са територијом државе није реч само о недефинисаним стандардима, већ је на тај начин прихваћена, према њиховом схватању, врло спорна концепција разликовања између аутохтоних („старих", „традиционалних") и алохтоних („нових") мањина,[109] чиме се унеколико одступа од интенција Оквирне конвенције која, према појединим коментарима, не захтева дуготрајну везу са територијом дате државе да би заједница била сматрана националном мањином.[110] Несумњиво је да се дуготрајна веза групе са територијом државе може нормативно изразити прецизирањем рока, тачније временског интервала у којем једна група која се сматра националном мањином живи на територији државе, као што је то учињено у појединим случајевима у упоредном праву,[111] али је у погледу Републике Србије то питање прилично сложено за нормативно уређивање будући да су поједине области у састав државе ушле тек након Првог светског рата, што је вероватно и разлог због кога је законодавац у том погледу оставио правну празнину. Евентуално попуњавање изложене правне празнине

[108] K. Beretka, „National Councils of National Minorities in Serbia: Pros and Contras of an Ethnic Self-Governance", in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), Peter Lang, 2013, 182. У истом смислу о два неодређена појма у дефиницији националне мањине говори и В. Милић. Вид. В. Милић, „Колективна права националних заједница у АП Војводини – услови за једну дефиницију", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 92.

[109] Б. Кривокапић (2004а), 295.

[110] М. Јовановић (2004), 273 са позивом на S. Troebst, The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities Revisted, European Centre for Minority Issues, Flensburg, Working Paper #2, December 1998. М. Јовановић истиче да је практична импликација текста за који се определио наш законодавац та да, иако довољно репрезентативне, неке мањинске групе, попут недавно досељених Кинеза, који су у међувремену стекли и држављанство, ипак не могу остварити права из корпуса мањинске заштите – М. Јовановић, 273.

[111] Више о томе у В. Ђурић (2018) и Б. Кривокапић (2004б), 236-241.

у примени законских решења би у том смислу изискивало тумачење према коме дуготрајну везу са територијом државе чини временски период од најмање 100 година, а што из законског појма националне мањине искључује тзв. алохтоне мањине, или групе које на територији Републике Србије нису живеле у већем обиму у прошлости.

Објективни критеријуми идентификације националне мањине су у домаћој законској дефиницији мањине означени појмом „обележја" у која законодавац сврстава језик, културу, националну или етничку припадност, порекло или вероисповест. Обележја која Закон наводи као могуће основе разликовања између група којима треба признати статус националне мањине и већинског, српског народа алтернативно су постављена, тако да је за постојање националне мањине у Републици Србији довољно да се група држављана макар по једном обележју може разликовати од већинског српског народа и других националних мањина, уз услов да испуњава и остале елементе законске дефиниције националне мањине, у првом реду елементе субјективне природе. Пре него што се продубљеније размотре елементи субјективне природе у законској дефиницији националне мањине, потребно је учинити две важне напомене. Најпре, у релевантним домаћим радовима се у вези са објективним елементима дефиниције националне мањине, с правом, истиче да наш законодавац иде корак даље од важећих међународних инструмената заштите мањина, јер као релевантно обележје идентификовања групе, осим етничких, религијских и језичких критеријума, наводи још и културу и порекло.[112] Са друге стране, посебно се скреће пажња да и поред тога што ЗЗПСНМ, приликом одређења националне мањине, истиче вероисповест као једно од могућих обележја, с обзиром да нема државне религије и да је верско опредељење ствар појединца, верски моменат није увек поуздан критеријум за идентификовање

[112] М. Јовановић (2004), 273.

различитих националних (етничких) заједница.[113]

У изложеном законском одређењу националне мањине посебну пажњу завређује субјективни критеријум одређења, односно део који предвиђа да је национална мањина група држављана „*чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију*“. Изложено законско одређење требало би тумачити тако да се нека група држављана, иако је по бројности довољно репрезентативна и поседује обележја по којима се разликује од већине становништва, не може сматрати националном мањином уколико се њени припадници не одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет. Такво схватање проистиче и из уставне слободе изражавања националног идентитета (чл. 47. Устава), односно из права сваког припадника националне мањине да слободно бира да се према њему опходе или не опходе као таквом (члан 3. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина).

Имајући у виду да Закон прописује „*одржавање*“ заједничког идентитета, може се поставити питање да ли је законодавац

[113] Б. Кривокапић (2004а), 285. Исти аутор стоји на становишту да, иако одређена вера може да буде и често јесте један од елемената који представљају објективне карактеристике мањине, то и није нужно јер, не само да се може догодити да мањина припада истој вери као и већина, већ се врло често дешава да се у оквиру исте етничке групе оформе две или више верских заједница, при чему је нека од њих већинска, а друге су мањинске - Б. Кривокапић (2004б), 193. Као што је истакнуто, за постојање националне мањине у Републици Србији довољно да се група држављана макар по једном обележју може разликовати од већинског српског народа и других националних мањина, *уз услов да испуњава и остале елементе законске дефиниције националне мањине, у првом реду елементе субјективне природе*, што јасно води закључку да религија може да буде једини елемент идентитета националне мањине, односно да би је требало сагледати у контексту субјективног осећања њених припадника, тачније у контексту значаја који јој припадници мањине дају у одређивању њихове националне самобитности – више о томе у В. Ђурић, „Religion and National Minorities in the Legal and Political System of the Republic of Serbia“, *Политикологија религије*, 1/2012, 133-159 и V. Đurić, “Religion as an Element of National Identity of National Minorities in Border Areas (Legal Aspects), in: *Religion, Religious and Folk Customs on the Border [XIX Annual International YSSSR Conference]* (eds. D. B. Đorđević, D. Gavrilović, D. Todorović), Yugoslav Society for the Scientific Study of Religion, Niš 2012, 25-47.

имао у виду само постојеће идентитете, идентитете који су постојали у доба доношења Закона, или је законско одређење довољно широко постављено да може да одговори друштвеним потребама признања васпостављања идентитета, или чак, у правном смислу, конституисања нових мањинских идентитета? Чини се да се на основу индивидуалне слободе изражавања националне припадности мора уважити став да се заједничка брига за одржавањем заједничког идентитета може односити и на одржавање новостворених или обновљених националних идентитета, докле год није *prima facie* јасно да се, у доброј вери, на основу објективних критеријума (нпр. дуготрајне и чврсте везе са територијом), мора искључити постојање мањинског *националног* идентитета (нпр. случај Индијанаца у Републици Србији, или изједначавање регионалног и националног идентитета).

Брига припадника националне мањине да заједно одржавају свој заједнички идентитет може да буде испољена на различите начине и у различитим областима друштвеног живота. У сфери културе, образовања, информисања и службене употребе језика и писма, као што ће бити истакнуто, брига припадника мањина да заједно одржавају свој заједнички идентитет изражава се кроз процес избора националних савета. Имајући у виду изложено, може се закључити да за статус националне мањине, према важећем законодавству, није нужно да су припадници националне мањине изабрали своје националне савете, већ бригу да заједнички одржавају свој идентитет могу да испоље и на другачији начин и у другим областима друштвеног живота (нпр. формирањем политичке странке), али чињеница да су припадници једне националне мањине изабрали свој национални савет несумњиво, на основу одредби Устава, ЗЗПСНМ и ЗНСНМ, значи да би ту група држављана требало сматрати националном мањином, чак и онда када је реч о групи која не може остваривати самоуправу у

све четири области у којима делују национални савети (видети даљи текст).

На основу одредби ЗЗПСНМ и ЗНСНМ до сада су своје националне савете изабрали припадници албанске, ашкалијске, бошњачке, бугарске, буњевачке, влашке, грчке, египатске, македонске, мађарске, немачке, пољске, словачке, словеначке, хрватске, украјинске, румунске, русинске, руске, ромске, чешке и црногорске националне мањине. Имајући у виду да су припадници јеврејске заједнице традиционално организовани у форми Савеза јеврејских општина који се формира по суштински истоветним начелима као и национални савети националних мањина, чл. 134. ЗНСНМ, предвиђено је да Извршни одбор Савеза врши функције националног савета.

Важно је истаћи да у правном поретку Републике Србије *нема прописа који би поименице одређивао националне мањине, нити посебног поступка, а самим тим ни надлежног органа који би у оквиру тог посебног поступка званично признавао једној групацији статус националне мањине,* што је последица посебног значаја који законодавац придаје самоодређењу националне мањине. Међутим, након измена ЗНСНМ из 2014. на том пољу дошло је до промена. Измењеним чл. 44. ст. 5. ЗНСНМ предвиђено је да министарство одбија захтев за образовање посебног бирачког списка, између осталог, ако се подносилац захтева не сматра националном мањином у складу са законом. То значи да министарство, макар у контексту избора националних савета и изложене одредбе чл. 44. ст. 1 ЗНСНМ, може да се појави у улози надлежног органа који процењује испуњеност законом предвиђених услова за постојање националне мањине, а, будући да се против решења министарства о захтеву за образовање посебног бирачког списка може водити управни спор, и Управни суд би могао имати, прилично незахвалну, улогу да утврђује да ли је нека

група лица национална мањина![114]

Отворено су питања, међутим, да ли су изложена решења системски квалитетна и да ли такав нормативни оквир може да резултира различитим одлукама у погледу, или од значаја за, самобитности појединих група становништва које су од стране различитих органа донесене у различитим контекстима,

[114] У појединим судским споровима пред Управним судом управо је било покренуто осетљиво (правно) питање да ли је једна група становништва национална мањина. Наиме, поводом захтева једног цинцарског удружења за формирање посебног бирачког списка те заједнице, надлежно Министарство је стало на становиште да се „имајући у виду да је према подацима из Пописа становништва, домаћинстава и станова из 2011. године укупан број Цинцара у Републици Србији 243, те да је удео Цинцара у укупном броју становника Републике Србије 0,003, ова група држављана не може ... сматрати националном мањином у Републици Србији, јер не испуњава услове из чл. 2. ст. 1. ЗЗПСН" (Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 90-00-90/2014-17 од 29.09.2014). У управносудском спору који је уследио Управни суд је поништио то решење са аргументацијом да се „основано ... у тужби указује да у образложењу оспореног решења нема разлога о томе зашто цинцарска мањина није довољно репрезентативна због мале бројности, не наводи се који је то број чланова националне мањине који је репрезентативан и којим прописом је то утврђено, односно којим критеријумом се тужени руководио када је утврђивао репрезентативност и ко је утврдио тај критеријум. Ово стога што бројност етничке заједнице не може бити једини критеријум за признавање колективног права на оснивање националног савета, а када се бројност цени треба водити рачуна и о томе да малобројнија заједница има већу потребу за заштитом идентитета и осигуравањем опстанка" (Пресуда Управног суда бр. 7 Уип. 1/14 од 17.12.2014). Дакле, у том предмету Управни суд није у спору пуне јурисдикције одлучивао о питању постојања националне мањине, али је ипак указао на нужност продубљенијег образлагања разумевања законских критеријума од стране надлежног органа државне управе. У поновљеном поступку Министарство је поново одбило захтев за формирање посебног бирачког списка, али не из разлога што Цинцари не чине посебну националну мањину у Републици Србији, већ само због тога што „не би било целисходно прихватити захтев за образовање посебног бирачког списка за националну заједницу чији је број према званичним подацима мањи од законом прописаног минималног броја грађана који тај захтев морају да подрже" (Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 90-00-00090/2014-17 од 03.03.2014). Остављајући по страни неадекватну употребу појмова садржану у решењу Министарства (нарочито појма „целисходно"), требало би истаћи да је Министарство исправно применило ЗНСНМ из чијих одредби следи да су резултати пописа становништва релевантни за формирање посебног бирачког списка националне мањине и из којих произлази да национална мањина која броји мање од 300 припадника никако не би могла да формира свој национални савет. У том смислу, у новом управном спору у којем се захтевало поништавање решења Министарства 03.03.2014. Управни суд је тужбу одбио утврдивши да је „тужени орган поступио у свему у извршењу пресуде...од 17.1.2.2014" (Пресуда Управног суда бр. 7 Уип. 1/15 од 15.05.2015).

нарочито имајући у виду да брига припадника националних мањина да заједно одржавају свој заједнички идентитет може да буде испољена у различитим областима друштвеног живота, па чак и у оним областима у којима не делују национални савети, као што је то, примера ради, у погледу образовања мањинских политичких странака и стварања мањинских удружења.[115]

Важно је истаћи да питање да ли је неопходно у појединим правним актима изричито одредити мањине које уживају правну заштиту није питање номотехничког, већ дубоко политичког и системског карактера и у непосредној је вези са питањем модела учешћа националних мањина у јавним пословима, нарочито уколико такав модел, као што је то случај у Републици Србији, подразумева образовање тела која оличавају етнички засновану нетериторијалну самоуправу (националних савета). Као што је истакнуто, упоредна решења у земљама које познају такав

[115] У вези са питањем испољавања бриге припадника националне мањине да заједно одржавају свој заједнички идентитет у различитим областима друштвеног живота и могућности постојања различитих одлука и мишљења у погледу, или од значаја за самобитност појединих група становништва које су од стране различитих органа власти донесене, тачније усвојене у различитим контекстима, једно питање из праксе привлачи посебну пажњу. Наиме, некадашње Министарство правде и државне управе обратило се почетком 2013. године Канцеларији за људска и мањинска права Владе Републике Србије са питањем да ли се, у контексту регистровања политичке странке националне мањине, Југословени могу сматрати националном мањином у смислу члана 2. ЗЗПСНМ. Канцеларија је тим поводом стала на становиште да Југословени у смислу члана 2. ЗЗПСНМ испуњавају одређене елементе наведене законске дефиниције појма националне мањине, јер је у питању група држављана која је довољно репрезентативна и бројнија у односу на поједине групе које су изабрале своје националне савете (на попису становништва из 2011. године 23 303 грађана Републике Србије се изјаснило да су Југословени) и која је несумњиво у дуготрајној и чврстој вези са територијом државе, те да Југословени поседују поједина обележја по којима се могу разликовати од већинског становништва, као што су, примера ради, југословенска култура и традиција. Надаље, Канцеларија је посебно истакла да је значајно то што се припадници наведене групе држављана одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, јер њихова тежња да се организују кроз политичку странку означава њихову спремност да заједнички одржавају свој идентитет. – вид. Допис Канцеларије за људска и мањинска права бр. 07-00-00753/2013-01 од 31.01.2013. Министарство међутим није прихватило изложену, веома утемељену, аргументацију и одбило је регистрацију политичке странке Југословена.

модел углавном указују на тенденцију изричитог уставног, или законског навођења мањина, са евентуалним остављањем могућности да и друге групе добију статус мањине, при чему одлуку о таквом статусу најчешће доносе политичке институције (нпр. Парламент у Мађарској), а не органи државне управе. Тиме се, међутим, као што је истакнуто, отвара питање да ли је такав приступ у свему у складу са самоидентификацијом појединца и самоодређењем групе. Са друге стране, оптирање за потпуно слободно самоидентификовање националне мањине које проистиче из важеће законске дефиниције тог појма, а без извесних корекција те дефиниције, наговештава могућност конституисања националних савета и за мањине које немају реалну потребу, ни одговарајуће ресурсе за обављање њихових функција.[116]

3.3. Правно уређење и одређење нетериторијалне мањинске самоуправе

Методолошки посматрано, правно уређење и одређење нетериторијалне мањинске аутономије/самоуправе може да буде сагледано у три, међусобно прожете и условљене, равни посматрања: 1. у контексту врсте и правне снаге правних аката којима су прописани нетериторијални аутономни, односно самоуправни мањински аранжмани, 2. у контексту питања да ли је нетериторијална самоуправа одређена као посебно (колективно) право и 3. како су дефинисана самоуправна тела посредством којих се остварује нетериторијална аутономија/самоуправа, односно какви су правни субјективитет и правна природа таквих тела.[117]

[116] Примера ради, у Републици Србији своје националне савете изабрали су и припадници мањина које, према резултатима пописа, броје тек неколико стотина припадника и чији језик није заступљен у образовању, обавештавању, нити је у службеној употреби што јасно сугерише на својеврсно изигравање смисла уставних и законских одредби.

[117] В. Ђурић (2018), 99.

3.3.1. Врста и правна снага аката који уређују мањинску самоуправу

Национални савети националних мањина уведени су у правни поредак ЗЗПСНМ. Тим Законом је предвиђено да припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, ради остваривања *права на самоуправу* у области употребе језика и писма, образовања, обавештавања и културе. ЗЗПСНМ је усвојен 2002. године на савезном нивоу. Законом је, као што је истакнуто, по први пут у уставној историји, уређен начин остваривања *колективних права.*

Национални савет је по одредбама ЗЗПСНМ правно лице. Закон међутим није определио садржину *права на самоуправу,* као ни карактер правног субјективитета и правну природу националних савета који су по том акту бирани управо ради остваривања права на самоуправу. Закон је само навео да национални савет представља националну мањину у наведеним областима друштвеног живота, учествује у процесу одлучивања, или одлучује о питањима из тих области и оснива установе из тих области. Може се закључити да је основна намера ЗЗПСНМ била да су национални савети, као правна лица, институционални вид самоуправе националних мањина и да могу да имају три улоге: 1. представљање мањине, 2. учествовање у одлучивању и 3. оснивање установа и одлучивање о питањима из наведених области.

Доношењем најпре Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама државне заједнице Србија и Црна Гора,[118] а затим Устава Републике Србије 2006. право националних мањина на самоуправу је *конституционализовано,* што значи да су његов квалитет, јемство и заштита подигнути на виши ниво. Устав који, као што је истакнуто, јемчи и колективна мањинска права, предвидео је да припадници националних мањина могу, у складу са законом, да изаберу

[118] *Сл. лист СЦГ*, бр. 6/2003.

своје националне савете ради остваривања права на самоуправу. Уставно гарантовање права на самоуправу и избор националних савета ради остваривања тог права је појединим ауторима послужило да истакну став да је нетериторијална аутономија „дубоко усађена" у српско јавно право.[119] Међутим, Устав није определио у чему би могла да се огледа самоуправа, тачније шта је садржина и какав је карактер права на самоуправу чији организациони вид представљају национални савети, већ је у одредби чл. 75. ст. 3. само навео да се та самоуправа остварује у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма. Но, и без таквог изричитог одређивања садржине и карактера права на самоуправу, јасно је да је реч је о *праву на нетериторијалну самоуправу*.

Према одредби члана 75. ст. 3. Устава, ради остваривања права на самоуправу припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете *у складу са законом*. Другим речима, уставотворац је у складу са чл. 18. ст. 2. упутио на законско уређивање избора националних савета, али имплицитно и на прописивање начина остваривања права на самоуправу. Закон којим су та питања уређена је ЗНСНМ. ЗНСНМ се утврђују овлашћења националних савета, поступак непосредних и електорских избора за националне савете, као и њихово финансирање. Имајући у виду да се ЗНСНМ уређују права припадника националних мањина, тај се закон, према чл. 105. ст. 2. т. 2. Устава, усваја, мења и допуњује већином гласова свих народних посланика у Народној скупштини Републике Србије. Такво одређење намеће питање места ЗНСНМ у правном поретку Републике Србије. Иако Устав, према материји која се законима уређује, прави разлику у погледу већине која је у Народној скупштини потребна за њихово усвајање, тај правни

[119] T. Korhecz, "Non-Territorial Autonomy in Practice: The Hungarian National Council in Serbia", in: *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (ed. Z. Kántor), L'Harmattan, Budapest 2014, 152.

акт ипак не признаје различиту правну снагу закона. Другим речима, сви закони у правном поретку Републике Србије имају исту правну снагу, те би, према томе, у погледу односа између ЗНСНМ и осталих закона, требало да важе сва општа правна правила о односима између општих правних аката исте правне снаге, у првом реду правила *lex specialis derogat legi generali* и *lex posterior derogat legi priori* (на одговарајућим местима у раду ће бити упућено на посебно схватање Уставног суда о односу према системским законима – видети даљи текст). Једина, али не и безначајна разлика, оличена је у уставној одредби чл. 108. ст. 2. према којој предмет референдума, између осталог, не могу бити закони који се односе на мањинска права и слободе. *Ratio* изложене уставне одредбе је јасан – закони који се односе на мањинска права изузети су од непосредног изјашњавања грађана на референдуму како би се омогућило извршавање уставног налога да се евентуално законско ограничавање мањинских права спроведе само ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта и у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву, али без задирања у суштину зајемченог права (чл. 20. ст. 1. Устава), као и да би се онемогућило евентуално демагошко манипулисање већином у тако осетљивој проблематици као што је регулисање начина остваривања мањинских права. У сваком случају, прописивање строже већине која се захтева приликом одлучивања о законима којима се уређују индивидуална и колективна права националних мањина, као и забрана изношења на референдум говори о значају питања која се регулишу тим актима и представља особен вид њихове уставне заштите.[120]

[120] Г. Башић, М. Пајванчић, *Од сегрегативне ка интегративној политици мултикултуралности*, Центар за истраживање етницитета, Београд 2015, 70; М. Пајванчић, „Нормативни оквир – права националних мањина, мањинска самоуправа, мултикултуралност", у: *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона: зборник радова са научног скупа одржаног 10–11. септембра 2015* (ур. В. Становчић, Г. Башић), САНУ и Институт друштвених наука, Београд 2016, 174.

Штавише, са тим у вези, може се поставити питање да ли је изузимањем од референдумског одлучивања и прописивањем тежих услова за усвајање уставотворац грађане лишио суверености у вези са законима који се односе на мањинска права. Наиме, ако грађани сувереност врше непосредно и преко својих слободно изабраних представника, онда се заиста поставља питање да ли је у тој сфери регулисања друштвених односа они могу вршити. Сасвим сигурно је да је они могу вршити, али не на све Уставом опредељене начине. У том смислу, у вези са законима који се односе на мањинска права, тачније којима се уређује уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина, важи да грађани сувереност могу да врше само народном иницијативом и преко слободно изабраних представника којих је потребно да буде више од половине од укупног броја у Народној скупштини да би се та материја уредила.

Будући да је ЗНСНМ од тренутка свог доношења изазвао многе теоријско-правне контроверзе, као и да су у пракси његове примене уочене нејасноће које су у великој мери побудиле сумњу у усклађеност појединих норми са Уставом, Уставном суду је упућен већи број иницијатива за оцену уставности Закона. Уставни суд је својом Одлуком из јануара 2014. касирао поједине одредбе ЗНСНМ, о чему ће се на одговарајућим местима у овом раду бити више речи. У мају месецу 2014. усвојен је Закон о изменама и допунама ЗНСНМ, а 2018. су усвојене нове измене и допуне тог Закона које су управо имплементирале споменуту Одлуку Уставног суда.

Уставно јемство права на самоуправу ради чијег остваривања је могуће изабрати националне савете изискује продубљеније сагледавање, како због одгонетања карактера тог права у контексту уставног јемства додатних мањинских права и њиховог разликовања на индивидуална која се, према уставној формулацији, остварују појединачно и колективних која се, такође према уставном одређењу, остварују у заједници са другима, тако и ради утврђивања садржине тог права.

3.3.2. Право на самоуправу и колективна мањинска права

Према изложеној одредби чл. 75. ст. 3. Устава, припадници мањина могу изабрати своје националне савете ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. Из наведене уставне одредбе заправо следи да уставотворац њом припадницима мањина гарантује *два права* – право на самоуправу и право на избор националних савета ради остварења, тачније остваривања права на самоуправу. При таквом сагледавању ствари јасно је да је право на самоуправу основно и да се, начелно, односи на самоуправу националне мањине као посебног титулара тог права, а не и на припаднике тог колективитета, док је могућност, тачније право свих припадника једне мањине да изаберу свој национални савет својеврсно *акцесорно уставно право* које се остварује у заједници свих чланова групе. Будући да је титулар права на самоуправу читава национална мањина, јасно је да је реч о колективном праву. Такав закључак проистиче и из системског тумачења уставних одредби. Наиме, у изложеној одредби чл. 75. ст. 3. истиче се да се самоуправа, тачније право на самоуправу, остварује у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. Наведене области друштвеног живота спомињу се и у чл. 75. ст. 2. Устава којим је прописано да *путем колективних права*, припадници националних мањина, у складу са законом, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању, или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма. У том смислу, недвосмислено је јасно да је право на самоуправу колективно мањинско право, а да се реализује кроз право да се формирају национални савети, односно да се изаберу њихови чланови.[121]

[121] У том смислу М. Пајванчић (2009), 98.

Као што је истакнуто, Устав колективна права одређује као *права која се остварују у заједници*. У појединим коментарима се с правом указује да су писци Устава, дефинишући колективна права, направили грешку када су их одредили као права која се остварују „у заједници са другима", јер права која се уживају у заједница са другима и даље представљају индивидуална права.[122] Са друге стране, у домаћој правној науци, такође с правом, указује се да оно што превасходно одређује природу колективног права није начин вршења права, већ пре карактер самог титулара,[123] те да је проблематично опредељење нашег уставотворца да као одлучујући критеријум за дефинисање колективних (али и индивидуалних) мањинских права узме начин њиховог вршења.[124] У том смислу, истиче се да начин вршења колективних права може бити различит, тако да се нека од њих врше непосредно од стране индивидуалних припадника националних мањина, нека се врше колективно, од стране групе припадника, док је вршење неких права која припадају националним мањинама поверено њиховим овлашћеним заступничким телима.[125] Ако се прихвати да се и колективна права могу вршити на све изложене начине, онда је јасно да се, према важећим уставним решењима, колективно право на самоуправу врши посредством националних савета националних мањина, тачније да се *искључиво врши* посредством националних савета, јер се национални савети, према изричитом уставном одређењу, могу изабрати ради остварења (остваривања) *тог права*. Такође, у изложеној матрици би право на избор националних савета требало одредити као колективно право које се остварује у заједници свих, тачније већине припадника

[122] В. Милић, 95.

[123] М. Јовановић, „Постоје ли колективна права? - II део", *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 56, 2/2008a, 25-46.

[124] М. Јовановић (2009), 13, 14.

[125] М. Јовановић (2004), 276.

националне мањине. Такво тумачење намеће додатна, међусобно прожета, питања *шта чини садржину права на самоуправу, какав је однос између колективног права на самоуправу и осталих колективних мањинских права,* изузев права на избор таквих тела које је њему акцесорно, и, *ако таквих права уопште има*, да ли се и она *могу остваривати посредством националних савета*. Изложене дилеме намећу потребу да се перископ анализе усмери ка питању која се мањинска права, осим права на самоуправу и избор тела посредством кога се она остварује, могу у уставноправном систему Републике Србије сматрати колективним правима.

Међу посленицима правне науке на нашим просторима нема сагласности у погледу одређивања права која спадају у круг колективних мањинских права. Аутори који истичу да се колективна права могу вршити индивидуално, у заједници припадника групе која је њихов титулар и/или посредством посебних тела, разумљиво, имају најшири приступ у одређивању круга тих права. Они под њима се подразумевају не само она права код којих се недвосмислено може утврдити да је њихов субјекат национална мањина као таква, већ и сва права за чије је индивидуално уживање и остваривање нужно да једно лице припада националној мањини као колективитету, као и права код којих је заштитни објекат национална мањина или, штавише, код којих је заштитни објекат неки од елемената њеног одређења или њено колективно добро. У том смислу, они истичу широку палету колективних права, тачније наводе да у колективна мањинска права спадају право на сарадњу са сународницима у земљи и иностранству, право на избор и употребу личног имена, службена употреба језика и писма, право на неговање културе и традиције, права која се односе на школовање на матерњем језику, јавно обавештавање на мањинским језицима, право на употребу националних симбола, делотворно учешће у јавном животу, као и право да се не мења однос становништва

у областима насељеним националним мањинама.[126] Супротан приступ истрајава на начину остваривања права као кључном именитељу њиховог карактера, тако да, примерично, у индивидуална мањинска права сврстава слободу изражавања националне припадности, право на употребу сопственог језика и писма, право на школовање на сопственом језику, као и друга права, док у колективна права убраја одлучивање о питањима у којима мањине имају самоуправу.[127] Средњи приступ у индивидуална посебна мањинска права увршатава право на слободно исказивање националног идентитета, право на употребу матерњег језика, а што понекад подразумева и право на службену употребу матерњег језика, право на формирање културних и других националних установа и организација, право на образовање на матерњем језику, као и право учења матерњег језика, право на обавештавање на матерњем језику, право одржавања веза са сународницима ван граница државе итд, дакле сва права чији је заједнички именитељ да је титулар и корисник ових права увек појединац, али да се она често, а понекад и неизбежно уживају заједно са другим припадницима групе. У истој матрици сагледавања мањинских права, титуларем колективних права одређује се сама заједница, при чему се најчешће преко тих права омогућава да мањина као колективитет буде заступљена у државним органима и да утиче на одлуке јавне власти, нарочито оне које се тичу идентитета саме заједнице, тако да у ту групу права спадају право на самоуправу, право на заступљеност у изабраним скупштинским телима, али и право да јавни натписи, печати јавне власти буду исписани и на језику националне мањине, итд.[128]

[126] М. Јовановић (2004), 276-284.

[127] Б. Милосављевић, Д. Поповић, 167.

[128] Т. Корхец (2017), 11; Т. Варади, „Белешка о колективним језичким правима мањина", у: *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Србије* (ур. М. Јовановић), Правни факултет, Службени гласник, Београд 2009, 81, 82. Проф. Варади у критеријум за одређивање колективних језичких мањинских права ипак имплицитно сврстава и „колективну димензију".

Уз све уважавање чињенице да у стручној литератури не постоји сагласност у погледу теоријске заснованости концепта колективних права, чини се да би требало стати на становиште да се колективним мањинским правима, у контексту тумачења релевантних одредби Устава, могу означити само она права чији је недвосмислени титулар искључиво национална мањина као колективитет и чији бенефицијар може бити једино национална мањина као група. До таквог закључка долази се на основу чињенице да су, не само у међународном праву, већ и у уставноправном систему Републике Србије, колективна права, у неку руку, изузетак у односу на читаву палету људских и мањинских права, те да, у том смислу, за њих важи правило да *exceptionis sunt strictissimae interpretationis*. Примењено на мањинска права која су зајамчена Уставом, такав приступ води закључку да се у колективна мањинска права, осим права на самоуправу и избор националних савета посредством којих се она (самоуправа) остварује, могу убројати право на очување идентитета, тачније право на (колективно)[129] изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности у различитим областима друштвеног живота, право на заступљеност у изабраним скупштинским телима, право да језик и писмо буду уведени у службену употребу под условима одређеним законом, као и поједини видови службене употребе попут истицања топографских ознака и јавних натписа на језику националне мањине и право на употребу симбола на јавним местима у делу који подразумева службено истицање таквих симбола у складу са законом. Титулар и крајњи бенефицијар свих осталих мањинских права предвиђених Уставом Републике Србије је појединац који себе, на основу слободе изражавања националне припадности, сматра припадником националне мањине и

[129] Ова формулација указује да је у погледу појединих права ипак веома тешко изузети начин њиховог остваривања из одређивања његовог карактера.

она се не могу сматрати колективним мањинским правима. У контексту одређивања права која су по свом карактеру колективна занимљиво је истаћи да држава у једном од својих извештаја о спровођењу Оквирне конвенције истиче да Устав *колективна права јамчи као право на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма,* као и да се у уставна права која се остварују у заједници (заправо колективна права у контексту уставне одредбе према којој су колективна права она која се остварују у заједници – прим. В.Ђ.) и која зависе од бројности заједнице могу сврстати и *уставна решења према којима, у срединама где мањине чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, воде поступак и на њиховом језику, као и Уставом Републике Србије загарантовано право да у срединама где националне мањине чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику*.[130]

Одређивање колективних мањинских права води разматрању питања какав је однос између њих и колективног права на самоуправу, тачније да ли право на самоуправу подразумева самостално управљање (самоуправљање) у вршењу преосталих колективних права и да ли се и преостала колективна права остварују на исти начин као и право на самоуправу. Разуме се да таква анализа подразумева утврђивање садржине и продубљеније сагледавање карактера колективног права на мањинску самоуправу, уз једну важну опаску. Наиме, за потпуно разумевање уставног права на самоуправу неопходно је размотрити и проблематику заштите тог права, али ће она бити изложена у посебном делу овог рада, након свестране анализе улоге и послова тела посредством којих се та самоуправа

[130] Други периодични извештај Републике Србије о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ, Београд, 2008, 46.

остварује. Због тога се у овом делу рада задржавамо на правном одређењу, дакле на садржини и карактеру права на самоуправу.

У домаћој научној литератури стоји се на становишту да се као заједнички именитељ свих облика самоуправе националних мањина, дакле како територијалних, тако и нетериторијалних, може издвојити следеће: о самоуправи се може говорити само када је она регулисана јавноправним нормама државе, то јест да по могућности устав државе или барем закон признаје то право и регулише њено (самоуправе – прим. В.Ђ.) остваривање, да те правне норме омогућавају да се формирају тела која легално и легитимно могу представљати националну мањину и омогућавају самоуправу и да се на тела или организације које представљају националну мањину преноси право одлучивања, односно део јавне власти у областима које су повезане с посебним идентитетом националне мањине. Уз истицање да постоји велики број модалитета у којима се самоуправа остварује и да се на представничка тела националне мањине могу пренети овлашћења различитог карактера и обима, од нормативних, преко управних, до судских која су ређа, закључује се да без поменутих услова нема самоуправе националних мањина.[131] На основу изложених решења садржаних у Уставу, јасно је да је у Србији нетериторијална мањинска самоуправа предвиђена јавноправним, уставним правним нормама које предвиђају могућност установљавања националних савета као тела која омогућавају остваривање права на самоуправу и да је, макар и имплицитно, предвиђено да се на та тела преноси право одлучивања о појединим питањима у областима од значаја за националне мањине. Оно што се, међутим, на основу одредби Устава не може закључити је то шта тачно чини садржину права на самоуправу. Чини се да се у одговору на то питање мора

[131] Т. Корхец, „Савети националних мањина као инструменти остваривања колективних права мањина", у: М. Јовановић (ур.), *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Србије*, Правни факултет, Службени гласник, Београд 2009, 63.

поћи, са једне стране, од разграничења мањинске самоуправе од сродних уставноправних института и права, док, са друге стране, одговор на то питање изискује уочавање разлика између мањинске самоуправе и других облика одлучивања, тачније права одлучивања која су предвиђена јавноправним нормама правног поретка Републике Србије.

Право на самоуправу националних мањина није једино *уставно право на самоуправу*. Устав јемчи и право грађана на локалну, дакле територијалну самоуправу којим је ограничена државна власт и које (тачније вршење тог права – прим. В.Ђ) подлеже само надзору уставности и законитости (чл. 12). Дакле, реч је о праву које Устав дефинише као изворно право грађана и облик ограничења државне власти.[132] То право грађани остварују непосредно или преко слободно изабраних представника (чл. 176. ст. 1). Такво уставно одређење послужило је појединим ауторима да, свакако неосновано и претерано, закључе да се праву грађана на локалну самоуправу даје исти смисао као и грађанској суверености израженој у чл. 2. ст. 1. Устава у односу на државну власт.[133] Наиме, несумњиво је тачно да се право на локалну самоуправу *остварује* на исти начин као и грађанска суверености, али је грађанска суверености, квалитативно посматрано, другачији појам, јер је *извор суверене државне власти*, док је право на локалну самоуправу *исходиште самосталног одлучивања грађана одређеног подручја, у оквиру Устава и закона, о питањима од локалног значаја*. Дакле, право грађана на локалну самоуправу подразумева право одлучивања о питањима од локалног значаја. До тог степена уставноправне нормативне разраде између права националних мањина на нетериторијалну самоуправу и права грађана на територијалну самоуправу постоји својеврсна подударност, јер

[132] М. Пајванчић (2009), 22.

[133] Б. Милосављевић, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд 2009, 30.

оба права подразумевају могућност одлучивања о питањима од значаја за титулара, тачније од значаја за националну мањину, у случају мањинске самоуправе, односно од значаја за грађане на одређеном подручју, у случају локалне самоуправе. Такође, начелно посматрано, оба права се, бар једним делом, остварују на истоветан начин – посредством представника. Но, већ на тој тачки уставноправног уређивања тих права међу њима наступају разлике. Најпре, право на самоуправу националних мањина остварује се искључиво преко представника, тачније изабраних националних савета, док се право грађана на локалну самоуправу остварује како непосредно, тако и преко *слободно (*подв. В.Ђ) изабраних представника.

Много веће, и то квалитативне, разлике међу тим правима постоје у погледу њихове садржине. Наиме, право грађана на локалну самоуправу, речима мађарског Уставног суда, је *право заједнице бирача и уставни извор права јединица локалне самоуправе*[134] (тачније њихове надлежности – прим. В.Ђ). Управо су надлежности јединица локалне самоуправе које свој извор имају у праву грађана на локалну самоуправу садржина тог права. Устав, најпре начелно, у чл. 177. предвиђа да су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а затим прецизније у чл. 190. прописује да општина, као основна јединица локалне самоуправе, *уређује и обезбеђује* (подв. В.Ђ) одређене послове и питања, као и да се *стара* о задовољавању одређених потреба грађана, изградњи, заштити, коришћењу и одржавању одређених добара, као и о развоју и унапређењу одређених делатности. Са друге стране, Устав не опредељује садржину права на мањинску самоуправу, изузев начелног одређења из чл. 75. ст. 2. да се

[134] Decisions 18/1993 CC и 22/1993 CC наведено према: A. Z. Varga, A. Patyi, B. Schanda, (eds.), *The Basic (fundamental) Law of Hungary: A Commentary of the New Hungarian Constitution,* Clarus Press, 2015, 260.

путем колективних права, у које спада и нетериторијална самоуправа, одлучује или учествује у одлучивању. То јасно указују да је уставно јемство територијалне локалне самоуправе, и у случају када се она одређује као посебно (колективно) право грађана, праћено уставним опредељивањем садржине њених овлашћења која, између осталог, подразумевају и *регулисање друштвених односа*, као и, макар имплицитним, уређивањем правне природе таквих овлашћења као *изворних*.[135] Због тога уосталом Устав и предвиђа да је државна власт ограничена правом грађана на локалну самоуправу. За нетериторијалну самоуправу се то, међутим, не може рећи. У уставним одредбама спомиње се само одлучивање и учешће у одлучивању, али не и уређивање и/или регулисање одређених питања. У том смислу, могло би се истаћи да изостанак уставноправног утврђивања садржине права на нетериторијалну самоуправу, нарочито у смислу регулаторних овлашћења, представља, са једне стране израз чињенице да, *по природи ствари, постоје инхерентни лимити овлашћењима која могу бити додељена телима етничких заједница на нетериторијалној основи, а што у државама грађанске демократије посебно важи за регулаторна овлашћења*,[136] док се, са друге стране, може сматрати, донекле оправданим, оклевањем уставотворца да определи која су питања заиста од интереса и значаја за националну мањину и на тај начин их учини теже променљивим и мање прилагодљивим друштвеним променама.

Уставно право на мањинску нетериторијалну самоуправу, као што је истакнуто, није једино колективно мањинско право. У том смислу, однос између осталих колективних мањинских права и колективног права на самоуправу би у првом реду требало да буде сагледан кроз тумачење чл. 75. ст. 2. Устава

[135] Више о томе у В. Ђурић, Н. Врањеш, „Однос између нетериторијалне мањинске и територијалне локалне самоуправе", *Годишњак Факултета правних наука*, Паневропски универзитет „Апеирон", год. 8, бр. 8/2018, 72-87.

136 *Ibid*., 86.

који говори о колективним правима и чл. 75. ст. 3 којим је конституционализовано право на самоуправу. Као што је истакнуто, чл. 75. ст. 2. Устава предвиђа да путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом, док је ст. 3. истог члана нормирано да ради остварења права на самоуправу у тим областима друштвеног живота припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете. У делу домаће правне науке стоји се на становишту да се језичким и системским тумачењем та два става може закључити да је право на самоуправу једно, али не и једино од колективних права, те да из тога произлази да одлучивање или учествовање у одлучивању у поменутим областима у складу са законом може бити остварено и на други начин, не само самоуправом путем националних савета.[137] Не спорећи да искључиво из језичког тумачења следи изложени закључак, ипак би требало истаћи да би системско тумачење изложених уставних одредби могло да води и нешто другачијем закључку. Наиме, ако је, као што је истакнуто, сувереност грађана у извесном смислу ограничена у погледу закона који се односе на мањинска права, бар у погледу референдума, онда би се могло резоновати да ни припадници националних мањина, као грађани, не би могли на референдуму непосредно да одлучују или да учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма

[137] Т. Корхец (2009), 6. Овај аутор истиче да укидање изборног прага за странке националних мањина, као и формирање савета за међунационалне односе у национално мешовитим локалним самоуправама може бити посматрано као резултат остваривања колективних права – *Ibid*. Са таквим се тумачењем не бисмо могли сложити. Наиме, укидање изборног прага је једна од афирмативних мера и по својој правној природи није колективно право, а у саветима за међунационалне односе на локалном нивоу партиципирају представници националних мањина који се бирају на предлог националних савета.

која би по својој природи била законски резерват, тачније која би морала бити регулисана законом. Штавише, ако се пође од утврђене листе колективних права и њихове садржине која је изложена у претходним одељцима, онда би се могло стати на становиште да се право на самоуправу односи на вршење преосталих колективних права која су по свом карактеру таква да се иначе не могу вршити непосредно. Изузетак од тога су право на избор националног савета и право на заступљеност у изабраним скупштинским телима која се врше непосредно, тачније која су, теоријски посматрано, једино подобна да буду вршена непосредно од стране свих припадника националне мањине и то у заједници., јер се реализују на изборима. Да су остала колективна права по свом карактеру и садржини таква да се не могу вршити непосредно речито сведоче следећи аргументи.

Наиме, тешко је уопште замисливо, а практично је неостварив да право на очување идентитета, тачније право на колективно изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности у различитим областима друштвеног живота буде непосредно вршено, заправо остваривано увек и у вези са сваким питањем које се односи на очување идентитета, тачније на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке и културне посебности (при чему је верска посебност изостављена, јер се њено колективно изражавање, чување и неговање врши од стране цркава и верских заједница које су управо, слично као и национални савети, израз корпоративне димензије слободе вероисповести). Ако се под непосредним одлучивањем, аналогно вршењу суверености и остваривању права на локалну самоуправу, може сматрати само народна иницијатива и референдумско изјашњавање, а системско тумачење Устава налаже такав закључак, онда је јасно да би подношење народне иницијативе од стране припадника

националне мањине у вези са појединим питањима од значаја за изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, и културне посебности у неку руку било бесмислено, јер би о тој иницијативи одлучивали државни, покрајински или локални органи (*sic!*). Са друге пак стране, референдумско изјашњавање свих припадника националне мањине о сваком питању у вези са изражавањем, чувањем, неговањем, развијањем и јавним изражавањем националне, етничке, и културне посебности не само да технички не би било могуће, већ би и у теоријском смислу, са једне стране, значило одступање од начела грађанске демократије, док би, са друге стране, изискивало претходно одређивање која су све питања у вези са изражавањем, чувањем, неговањем, развијањем и јавним изражавањем националне, етничке, и културне посебности, а што, реално посматрано, никада није могуће унапред одредити. Такође, ни референдумско изјашњавање свих припадника националне мањине о појединим питањима у вези са изражавањем, чувањем, неговањем, развијањем и јавним изражавањем националне, етничке, и културне посебности не би имало превише смисла, јер би подразумевало регулисање низа отворених питања у вези са таквим изјашњавањем (примера ради, да ли би до таквог референдумског изјашњавања могло да дође на иницијативу одређеног броја припадника националне мањине и, ако би могло, колики би број припадника мањине био довољан да се таква иницијатива поднесе, шта би били услови за пуноважност таквог референдума, колика би већина била потребна за доношење одлуке, итд), а за шта би, по природи ствари, била надлежна држава чиме би се она не само суштински инволвирала, већ би и пресудно утицала на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, и културне посебности мањине као колективитета.

Такође, колективно право да језик и писмо националне мањине буду уведени у службену употребу под условима одређеним законом је такве садржине да не оставља простора за било какво непосредно изјашњавање и одлучивање од стране припадника читаве националне мањине, јер, напросто, постоји законска обавеза да се оно оствари када се испуне законом прописани услови. Поједини видови службене употребе језика и писма који се такође могу сматрати колективним мањинским правом, попут истицања топографских ознака и јавних натписа на језику националне мањине, су таквог карактера да се локално остварују, па према томе, нису подложни за непосредно одлучивање од стране свих припадника националне мањине. То би се могло истаћи, примера ради, и за одређивање назива насељених места и других топонима на мањинским језицима – имајући у виду неопходна језичка и историјска знања за доношење таквих одлука, тешко би се могло прихватити да би непосредно изјашњавање и одлучивање од стране свих припадника националне мањине уопште било у интересу саме мањине, итд. У смислу свега изложеног, јасно је да се и сва колективна мањинска права, ако за тим постоји потреба, остварују на исти начин као и право на самоуправу, дакле посредством националних савета, тачније да право на самоуправу најпре служи остваривању колективних права у различитим Уставом опредељеним областима друштвеног живота.

Такво тумачење присутно је и у делу домаће правне науке нарочито у оним ставовима према којима се право на самоуправу гарантује у областима значајним за *очување националног идентитета националних мањина или за остваривање других права националних мањина* (подв. В.Ђ),[138] тако да је начин на који националне мањине остварују *ова права* (подв. В.Ђ) формирање националних савета и право националних мањина

[138] М. Пајванчић (2009), 98.

да бирају њихове чланове,[139] заправо да су национални савети националних мањина који се могу изабрати ради остваривања права на самоуправу *инструменти остваривања колективних права мањина*.[140] Изложеном тумачењу приклонио се и Уставни суд у својој одлуци о уставности ЗНСНМ (видети даљи текст). Имајући у виду све што је изложено у погледу садржине колективних права, јасно се намеће закључак да је круг питања о којима се у вези са њиховим остваривањем може заиста самостално одлучивати и самоуправљати изузетно мали (и да се може утврдити тек након брижљивог и савесног испитивања улоге тела посредством којих се мањинска самоуправа остварује), а што имплицира да се тежиште садржине права на самоуправу помера ка ономе што је уставотворац назначио као учествовање у одлучивању, а што отвара питање односа између мањинске самоуправе и других облика одлучивања, тачније права одлучивања која су предвиђена јавноправним нормама правног поретка Републике Србије.

У погледу разлика између мањинске самоуправе и других облика одлучивања, тачније права одлучивања која су предвиђена јавноправним нормама правног поретка Републике Србије, најпре би требало истаћи да уставно одређење из чл. 75. ст. 2. према коме се путем колективних мањинских права одлучује или учествује у одлучивању, напросто због тога што је предвиђено нормама јавног права, имплицира *ауторитативно одлучивање*, односно *учествовање* у *ауторитативном одлучивању*, а што, у оба случаја, по својој теоријској правној природи, представља *вршење јавних овлашћења*.[141] Устав у чл. 137. прописује да се поједина јавна овлашћења *могу* законом

[139] М. Пајванчић (2016), 171.

[140] Т. Корхец (2009).

[141] У домаћој правној науци, с правом, се истиче да управљање и одлучивање у уставно-правном смислу подразумева да се у случају националних савета ради о организацији, телу које као своју основну функцију врши јавна, ауторитативна овлашћења, врши власт – Т. Корхец (2016), 191.

поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Дакле, реч је о уставној *могућности* поверавања јавних овлашћења недржавним субјектима. Са друге стране, уставно нормирање мањинске самоуправе, будући да она служи остваривању колективних права у различитим Уставом опредељеним областима друштвеног живота, а да се путем колективних права учествује у одлучивању или одлучује, подразумева *уставну обавезу преноса јавних овлашћења* на тела која се бирају ради остваривања права на самоуправу. У томе се огледа суштинска уставноправна разлика између мањинске самоуправе и других облика одлучивања, тачније права одлучивања која су предвиђена јавноправним нормама правног поретка Републике Србије. Разуме се, уставна обавеза преноса јавних овлашћења на националне савете односи се само на поједина питања у вези са њиховом културом, образовањем, обавештавањем и службеном употребом језика и писма. Која су то питања одређује се законом.

Може се закључити да самоуправа коју национални савети оличавају, у ужем смислу, представља право да се посредством националних савета одлучује о уском кругу питања која су од непосредног значаја за идентитет националне мањине и остваривање колективних права, док, у ширем смислу, подразумева и право припадника националне мањине да непосредно подносе иницијативе надлежним органима у вези са остваривањем мањинских права, да изаберу своје националне савете који их представљају и да посредством тих тела учествују у ауторитативном одлучивању и врше остала јавна овлашћења за која постоји уставна обавеза да се пренесу на та тела, али само у погледу појединих питања од значаја за њихову културу, образовање,обавештавање и службену употребу језика и писма која су одређена законом. У том смислу и имајући у виду све што је изложено о праву на самоуправу и одлучивању и учествовању у одлучивању,

које се остварује посредством националних савета, чини се исправним став према коме се национални савети оснивају за остваривање колективних права, представљање националних мањина и обављање појединих других послова.[142] Устав међутим није определио правни субјективитет, нити правну природу националних савета.

3.3.3. Правна природа националних савета

Правна природа националних савета, нарочито у контексту примене Закона којима је уређен њихов положај, делатности и финансирање, изазивала је извесне дилеме. Пре доношења одлуке Уставног суда о уставности ЗНСНМ у појединим научним радовима подвлачено је да правни карактер националних савета није био *званично* (подв. В.Ђ) одређен, што је у практичном смислу значило да су национални савети функционисали делом као владина тела, делом као локална управна тела, док су такође имали и карактеристике невладиних организација, а због чега је указивано на њихов мешовити правни карактер који је повлачио да буду одређени као *sui generis* тела која се само делимично уклапају у државну управну структуру.[143] Због спорне правне природе националних савета Уставни суд је у својој Одлуци о уставности ЗНСНМ нашао за сходно да, најпре утврдивши природу Уставом зајамчених мањинских права, одреди карактер учешћа националних мањина у јавним пословима које се остварује посредством националних савета и правну природу тих тела.

У својој Одлуци о уставности ЗНСНМ Устави суд је утврдио да ЗНСНМ „*има за циљ разраду свих зајемчених права из Устава и потврђених међународних уговора и обезбеђивање*

[142] Б. Милосављевић, *Увод у теорију уставног права*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд 2011, 38.

[143] K. Beretka, 186.

такве стабилности, односно тога да сви грађани, без обзира на етничку припадност, прихвате Србију као своју државу, као и онемогућавање, односно стварање бране свакој врсти асимилације припадника националних мањина... При томе овлашћења националних савета из Закона о националним саветима националних мањина начелно посматрано се не могу посматрати као кршење једнакости грађана који живе у њој и на њеној територији, већ као постулат стварне једнакости".[144]

Утврдивши циљ ЗНСНМ, Уставни суд је прешао на тумачење карактера учешћа националних савета у јавним пословима. Суд је стао на становиште да „*овакво учешће националне мањине по својој природи заправо представља учешће у извршавању закона којима су уређене наведене области друштвеног живота, што значи поверавање појединих јавних овлашћења националној мањини као колективитету*". Другим речима, УС је подвукао да национални савети, вршећи своја овлашћења, учествују у обављању извршне функције државне власти, а да таква овлашћења по својој природи нису изворна, већ поверена. Дакле, изворно посматрано, таква овлашћења су државна овлашћења која, због обезбеђивања стварне једнакости и олакшаног учешћа мањина у јавним пословима, врше њихови национални савети. Полазећи од изложених схватања о природи и сврси мањинских права, као и о карактеру учешћа мањина у јавним пословима које се остварује посредством њихових националних савета, Уставни суд је закључио да „*изабрани савет националне мањине представља ...онај правно уобличени субјект коме се законом, сагласно чл. 137, ст. 2 Устава могу поверити поједина јавна овлашћења у области културе, образовања,*

[144] Разуме се, став Уставног суда да се овлашћења таквих тела не могу сматрати кршењем једнакости грађана односио се уопштено на могућност таквих тела да буду носиоци одређених овлашћења, а не и на уставност појединих овлашћења и њихову првобитну законску разраду која су могла да доведу до нарушавања једнакости. То је јасно и на основу чињенице да је УС поједине одредбе ЗНСНМ у којима су била садржана таква овлашћења касирао, а поједине задржао на снази под условом да се тумаче на начин на који је у својој Одлуци указао (техника интерпретативне одлуке).

обавештавања и службене употребе језика и писма". Другим речима, Уставни суд је стао на становиште да национални савет чини институционални субјективитет коме се, у складу са чл. 137. ст. 2. Устава могу поверити поједина јавна овлашћења. У смислу изложеног становишта, Суд је закључио да „*национални савет националне мањине има карактер посебног (недржавног) тела – организације која представља институционални облик путем кога се у Уставом утврђеним областима друштвеног живота које су значајне за очување идентитета националне мањине (култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма), остварују колективна права националне мањине (право на самоуправу) у тим областима, тако што се националном савету законом поверавају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из ових области, водећи при томе, наравно, рачуна о природи овлашћења које се поверава*".

У домаћој правној и политичкој науци национални савети се дефинишу као представничка тела изабрана од стране лица која припадају националним мањинама која врше различита овлашћења поверена законом у областима образовања, културе, медија и употребе језика и писма и која се финансирају примарно из буџета.[145] Национални савети су често били званично дефинисани као облик културне аутономије и функционалне децентрализације у Републици Србији,[146] док се у релевантним радовима страних аутора истиче да је реч о мањинским самоуправама које су конституисане као

[145] T. Korhecz (2015), 71.

[146] Тако су дефинисани у Другом периодичном извештају о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у Републици Србији – в. Други периодични извештај Републике Србије о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ, Београд, 2008, 343. На истоветан начин су национални савети одређени и у Трећем извештају Републике Србије о спровођењу Оквирне конвенције – в. Република Србија Трећи периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. Оквирне конвенције, Београд, 2012, https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/133 (приступљено 28.07.2019).

правна лица кроз изабрано тело засновано на добровољној регистрацији лица.[147]

Изложеним резоновањем о посебним правима припадника националних мањина, о колективном праву на самоуправу и карактеру националних савета за које се у научним коментарима истиче да је у основи логички кохерентно и консеквентно и да је у највећем делу засновано на преовлађујућим ставовима теорије и усклађено са стандардима релевантних међународних организација у вези с правима националних мањина,уз опаску да је пропустио да, у складу с преовлађујућим схватањима теорије и стандардима међународног права, дефинише националне савете као облик нетериторијалне самоуправе или организације културне аутономије,[148] Уставни суд је у основи разрешио теоријску дилему о правној природи таквих тела, дилему која је донекле истакнута у домаћој правној теорији и пре споменутог уставносудског поступка и која је свој израз имала и у прилозима појединих учесника у јавној расправи пред Судом. Наиме, поједини аутори стајали су на становишту да би се национални савети могли дефинисати као *специфични органи нетериторијалне самоуправе*, темељећи такав став како на аргументацији према којој изборност и претпостављена репрезентативност, односно *демократски карактер* националног савета упућује на закључак да је реч о *специфичном облику државног органа*, тако и на утврђивању да национални савети не представљају ниједну Уставом поменуту организациону

[147] M. Suksi, "Non-Territorial Autonomy, The Meaning of '(Non)-Territoriality"', in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), Oxford 2015, 93.

[148] Т. Корхец, „Нетериторијална самоуправа националних мањина у Србији: правни оквир и њене недоречености у светлу одлуке Уставног суда Србије", *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 63, 1/2015, 85; Занимљиво је истаћи да је исти аутор у раду који је објављен само годину дана касније стао на донекле супротно становиште да је одређење према коме је национални савет посебно тело – организација, и то недржавна, која представља институционални облик путем кога се остварује Уставом гарантована самоуправа националних мањина и коме се поверавају јавна овлашћења, заправо израз конфузије око појма и правног карактера националних савета. Вид. Т. Корхец (2016), 193.

форму којој се могу поверити јавна овлашћења што води закључку да би њих, *по аналогији, требало третирати као органе територијалне самоуправе* (аутономне покрајине и општине), којима се законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије, а на шта упућује и сличност правних режима „распуштања" националног савета, односно скупштине општине.[149] Важно је истаћи да се и након доношења Одлуке Уставног суда у домаћој правној науци указивало да су, према позитивним решењима домаћег законодавства, национални савети *sui generis* институције између невладине организације и органа јавне власти и да су изношени ставови према којима су то више „државна" него приватна тела, слична јединицама локалне самоуправе и да би, према томе, и њихов статус требало приближити статусу јединица локалне самоуправе у нашем правном систему.[150]

Уставни суд, чини се с правом, није усвојио изложено гледиште према коме су национални савети органи и то како да нису органи нетериторијалне самоуправе, тако и да нису државни органи. Наиме, ако припадници мањина према изричитој одредби Устава могу, што значи да не морају, да изаберу своје националне савете и ако се њима могу поверити одређена јавна овлашћења, јасно је да су они један вид недржавне организације. У том смислу, у основи је исправно резоновање према коме национални савети *нису обавезни* (подв. В.Ђ) органи, тако да нису ситуирани у пољу политичке власти, односно у структурама политичких заједница у Републици Србији (држава, покрајина, градови, општине).[151] Они се разликују од управних организација

[149] М. Јовановић, „О правној природи националних савета националних мањина", *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 61, 2/2013, 264-265.

[150] Т. Корхец (2016), 194.

[151] Д. Радосављевић, „Де-партизација националних савета", у: *Национални савети националних мањина и култура 2: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевеждi), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2015, 96.

(у ширем смислу те речи) под којима се у науци управног права на просторима бивше Југославије сматрају организације у којима људи, као своје стално занимање, обављају друштвене послове на темељу трајне поделе дужности и овлашћења и које се унутар шире категорије организација издвајају по следећим обележјима: друштвеним карактером својих послова, трајном поделом дужности и овлашћења и професионализмом својих припадника.[152] Другим речима, национални савети, *будући да могу бити изабрани*, не припадају државној структури, те се, у том смислу, разликују од државних органа управе схваћених као засебан тип организационе јединице државне машинерије,[153] али и од управних организација (у ужем смислу, као посебних управних организација) које припадају државној структури, али им за разлику од државних органа управе, није опредељујуће обављање ауторитативних послова.[154]

Заправо, тачним се чини тумачење релевантних одредби Устава према коме су национални савети недржавни институционални облик путем кога се остварују колективна права у областима друштвеног живота од значаја за националне мањине, а што чини право на самоуправу, и на који је, ако припадници мањина реше да их у складу са законом изаберу, држава *ex constitutione* у обавези да пренесе одређена јавна овлашћења, али и да приликом преношења јавних овлашћења води рачуна о природи овлашћења која им се поверавају, што их, са друге стране, сврстава у поље јавне управе, али и разликује од обичних организација-удружења која у то поље могу, али и не морају ући. Такво тумачење изискује подробније сагледавање законског регулисања таквих овлашћења што ће бити изложено у одговарајућим деловима овог рада. Пре тога потребно је размотрити законску имплементацију изложеног резоновања УС.

[152] Е. Пусић, *Наука о управи, књ. 1*, Народне новине, Загреб 1989, 7.

[153] З. Томић, Опште управно право, Правни факултет у Београду, Београд 2018, 152.

[154] *Ibid.*, 158.

Приликом измена и допуна ЗНСНМ 2018. законодавац је у изворни текст унео одређене допуне које се односе на дефинисање националних савета и њихову правну природу. Том приликом у текст је уврштен чл. 1а према чијем првом ставу је национални савет организација којој се законом поверавају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма у циљу остваривања колективних права националне мањине на самоуправу у тим областима. На тај начин Народна скупштина је, чини се исправно, у текст ЗНСНМ унела бар две кључне карактеристике таквих тела која следе изложено резоновање УС – 1. да национални савети нису органи, већ организације и 2. да се њима морају поверити одређена јавна овлашћења. У једном одређењу, међутим законодавац није, макар терминолошки, у потпуности следио резоновање УС. Наиме, прописујући да је циљ таквог поверавања јавних овлашћења да се остваре *колективна права на самоуправу* у Уставом опредељеним областима друштвеног живота, законодавац је, чини се, језички веома неспретно, значајно одступио од става УС према коме је национални савет институционални облик путем кога се остварују колективна права националне мањине (*право на самоуправу*). Другим речима, решење из ЗНСНМ сугерише да постоји више колективних права на самоуправу, док из Одлуке УС следи да право на самоуправу подразумева остваривање колективних права. У смислу претходно изложеног тумачења о односу између права на самоуправу и осталих колективних права, као и наведеног мишљења УС, несумњиво је да би одредбу чл. 1а ЗНСНМ у делу који се односи на циљ националних савета требало тумачити тако да се они успостављају *у циљу остваривања колективних права, а што чини њихово право на самоуправу у наведеним областима друштвеног живота.*

Но, то није једина допуна изворног текста ЗНСНМ која проистиче из резоновања Уставног суда у погледу правне природе националних савета. Будући да од правне природе таквих тела зависи и уређивање одређених статусних питања како националног савета у целини, тако и његових изабраних чланова, изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. делимично су регулисана и та питања, уз доследно поштовање чињенице да је право на избор националног савета једно од Уставом зајамчених мањинских права, а о чему ће више речи бити на одговарајућим местима у овом раду.

3.4. Начела и организациона структура

Начела формирања и рада националних савета била су регулисана од почетка увођења националних савета националних мањина у правни поредак. Изворним текстом ЗЗПСН предвиђено је да се национални савети формирају на принципима добровољности, изборности, пропорционалности и демократичности. Будући да се конституисање и рад националних савета у Републици Србији уређују посебним законом (ЗНСНМ), јасно је да су принципи који су опредељени ЗЗПСНМ, по свом карактеру, основна начела на којима би требало да почивају одредбе тог Закона. Штавише, будући да су основна начела, у складу са њима би требало тумачити и све релевантне одредбе ЗНСНМ.

Принцип *добровољности* може и требало би да буде схваћен у двоструком смислу. Најпре, он означава начело према коме припадници националних мањина *могу, али не морају* да формирају националне савете. То је јасно и на основу касније усвојене одредбе чл. 75. ст. 3. Устава Републике Србије из 2006. према којој припадници националних мањина *могу* изабрати своје националне савете ради остваривања права на самоуправу. Са друге стране, принцип добровољности подразумева и слободно изражену вољу грађана да припадају

одређеној националној мањини која образује национални савет. Кроз оба схватања принципа добровољности провејава субјективни елемент у законском одређењу појма националне мањине – да се њени припадници одликују бригом да заједнички очувају свој идентитет.

Принцип *изборности* значи да су национални савети националних мањина *изабрана тела*. Другим речима, национални савети националних мањина *нису од стране органа власти образована тела* и њихови чланови не могу бити *постављена* и/или *именована* лица. Са друге стране, то што су национални савети националних мањина изабрана тела још увек *не подразумева и тачно одређени начин и врсту њиховог избора*.

Принцип *пропорционалности* подразумева да који год модел избора националних савета био, он мора да обезбеди *сразмерно учешће* различитих сегмената мањинске популације и њихову *партиципацију у раду националних савета*.

Принцип *демократичности* значи да се приликом избора националних савета мора поштовати *слободно исказана воља* субјеката који учествују у поступку избора тих тела, као и да би пресудан чинилац у њиховом конституисању требало да буде *већинска воља* која се у изборном поступку формира у оквиру националне мањине, али и да би у оквиру рада тих тела требало обезбедити поштовање права групације/а која/е је/су мањина у савету.

Будући да је нетериторијална самоуправа националних мањина *уставно право* ради чијег остварења припадници мањина могу изабрати своје националне савете, може се поставити питање *колико националних савета* припадници *једне националне мањине* могу изабрати. Имајући у виду да је у погледу тог питања у ЗЗПСНМ и изворном тексту ЗНСНМ постојала правна празнина, изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. у текст тог Закона унесена је одредба ст. 2. чл. 1а према којој је прецизирано да припадници мањине могу изабрати *само један национални савет*. Такво решење има

своје логичко и системско утемељење у уставној одредби чл. 75. ст. 3. према којој припадници мањина могу изабрати *своје* националне савете. Такође, таквим решењем се онемогућава и формирање заједничких савета већег броја мањина, а што свој *ratio* налази у законској одредби према којој национални савет *представља националну мањину*, дакле једну, а не већи број националних мањина.

Законским решењем према коме припадници мањине могу изабрати само један национални савет опредељено је и да је национални савет централна, заправо једина организациона структура посредством које се остварује нетериторијална мањинска самоуправа у Републици Србији. Другим речима, национални савети националних мањина образују се на нивоу државе као једини институционални вид остваривања права на нетериторијалну мањинску самоуправу, тачније као тела самоуправе за читаву територију државе и представљају и штите интересе лица која припадају мањинама без обзира где они живе у Србији.[155] Такво решење своје упориште налази у чињеници да националне мањине као такве постоје и да се одређују *у држави и наспрам државе,* а не у оквиру и наспрам одређених ужих политичко-територијалних јединица.[156] Другим речима, параметар за рачунање мањине увек је укупно становништво у држави, а не на једном делу државне територије, па и када је тај део правно или фактички оформљен као посебна територијална јединица.[157] То је уосталом јасно и на основу изложених одредби чл. 14. Устава према којима *Република Србија* штити права националних мањина и јемчи им посебну заштиту. Другим

[155] K. Beretka, 185.

[156] Више о томе у раду В. Ђурић, „Проблеми правног одређивања националне мањине и остваривања мањинских права: пример буњевачке националне мањине у Републици Србији", у: *Зборник радова са симпозијума „О Буњевцима" у Суботици 7-9. децембра 2006. године* (ур. Д. Чампраг, С. Кујунџић-Остојић), Национални савет буњевачке националне мањине и САНУ, Суботица-Нови Сад 2007, 167-186.

[157] Р. Марковић (2015), 488.

речима, ако право на самоуправу уживају сви припадници националне мањине, а држава јемчи, обезбеђује и у крајњој линији међународноправно одговара за остваривање мањинских права и заштиту националних мањина, онда је логично, легитимно и нужно да постоји централизована организациона структура тела посредством кога се таква самоуправа остварује.

Изложени ставови нису општеприхваћени у домаћим политиколошким и правним студијама. Наиме, у делу домаћих радова износи се став да је чињеница да се мањинске самоуправе бирају на националном нивоу „проблем који проистиче из слабости постојећег система остваривања и заштите „мањинских" права", јер између мањинских самоуправа и грађана припадника националних мањина, осим током избора за мањинске самоуправе, нема институционалних веза, а и централизовано устројени национални савети немају капацитет да остварују своја овлашћења у свим срединама у којима живе припадници националних мањина.[158] У таквој матрици сагледавања организационе структуре националних савета истиче се да је неопходна децентрализација мањинских самоуправа и да би она омогућила како непосредно учешће припадника мањина у њиховом раду, тако и квалитетније могућности за очување идентитета националних мањина.[159] Такав децентрализовани модел остваривања права на самоуправу који по његовим заговорницима упућује на интегративни приступ мултиетничности, поспешује сарадњу локалних мањина са локалним властима и доприноси бољим интеркултуралним везама, подразумева да се напусти садашњи модел избора националних савета искључиво на државном нивоу и да се успостави мешовити изборни систем који би подразумевао избор локалних (општинских и месних) мањинских самоуправа на непосредним изборима на основу одговарајућег бирачког списка и посредан избор националне мањинске самоуправе на

[158] Г. Башић, М. Пајванчић, 138.

[159] *Ibid*., 139.

скупштини коју би чинили сви непосредно изабрани чланови локалних мањинских самоуправа.[160]

Не спорећи тврдњу према којој би одговарајућа организациона структура мањинске самоуправе на локалном нивоу, по природи ствари, могла да допринесе бољој сарадњи са локалним органима власти, ипак се чини да се изложене замерке постојећој организационој структури мањинске самоуправе у Републици Србији не могу прихватити. Наиме, као што је истакнуто, националне мањине постоје у оквиру државе и одређују се спрам државе која је и гарант мањинских права. Тачно је да одређена питања друштвеног живота која могу да буду од значаја за националне мањине спадају у надлежност локалних власти, али је исто тако тачно да самоуправа *читаве* националне мањине као колективитета изискује да једно тело посредством кога се та самоуправа остварује води рачуна и остварује овлашћења која су у вези и са питањима која спадају у области друштвеног живота у надлежности локалне самоуправе. Штавише, то што је локална самоуправа надлежна за одређена питања у појединим сферама друштвеног живота у којима се према Уставу остварује самоуправа националних мањина (просвета, култура, обавештавање и службена употреба језика и писма), по природи ствари, не подразумева да тај ниво организовања јавне власти може оригинерно да уређује та питања, а у самој

[160] *Ibid.* Центар за истраживање етницитета је 2006. развио критеријуме за успостављање таквог модела – Г. Башић, *Искушења демократије у мултиетничким друштвима*, Центар за истраживање етницитета, Београд 2006. Према тим критеријумима, општинске мањинске самоуправе чији је задатак да се старају о остваривању и заштити права националних мањина у локалној заједници, бирале би се у локалним самоуправама у којима је настањено најмање 300 припадника једне националне мањине. У локалним самоуправама у којима је настањено између 300 и 1.000 припадника једне националне мањине бира се пет чланова локалне мањинске самоуправе. У локалним самоуправама у којима број припадника једне националне мањине износи између 1.000 и 5.000 људи бира се локална мањинска самоуправа са десет чланова. У локалним самоуправама где живи од 5.000 до 10.000 припадника једне националне мањине бира се петнаест чланова локалне мањинске самоуправе и најзад, у локалним самоуправама у којима је више од 10.000 припадника једне националне мањине бира се двадесет чланова локалне мањинске самоуправе.

суштини мањинске самоуправе је одлучивање или учествовање у одлучивању у тим питањима.

Такође, модел децентрализације тела посредством којих се остварује самоуправа националних мањина би, баш као што предложени критеријуми децентрализације и предвиђају, из процеса избора таквих тела искључио одређени број припадника националних мањина којих нема у довољном броју у одређеним локалним срединама (мање од 300), а Устав могућност избора националних савета предвиђа за *све* припаднике националне мањине. Није занемарљив ни аргумент према коме изложени модел децентрализације тела посредством којих се остварује нетериторијална самоуправа националних мањина нема системски квалитет и не одговара моделу територијалне децентрализације који постоји у Републици Србији. Наиме, успостављање месних локалних мањинских самоуправа, према постојећем правном оквиру оличеном у Закону о локалној самоуправи (у даље тексту ЗЛС),[161] зависило би од одлука скупштина јединица локалне самоуправе којима се успостављају територијалне месне самоуправе, тако да би се непосредни избори за месне мањинске нетериторијалне самоуправе тешко могли унапред предвидети и организовати. Напослетку, али не и најмање важно, модел децентрализације тела посредством којих се остварује нетериторијална самоуправа и непосредних избора за децентрализоване облике такве самоуправе не само да би наметнуо сложено питање односа између централних и децентрализованих тела мањинске самоуправе и правног уређивања тих односа, већ би био изузетно компликован, скуп, а делимично и нерационалан, јер би, ако би се непосредни избори за децентрализоване видове мањинске самоуправе спроводили истовремено са локалним изборима, па чак и ванредним локалним изборима, увек отварао дилему да ли је приликом сваких таквих избора потребно поново вршити избор централног тела мањинске нетериторијалне самоуправе.

[161] *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018.

IV СТАТУСНА ПИТАЊА

Слично као и у упоредном праву,[162] законодавство Републике Србије не регулише сва статусна питања националних савета националних мањина препуштајући један део тих питања аутономном статутарном регулисању. У том смислу, анализа регулисања статусних питања може да допринесе сагледавању обима аутономности националних савета националних мањина, а, следствено томе, и дубљем разумевању правне природе таквих тела.

4.1. Назив, печат и симбол

Материја *званичног* назива националних савета, назива који се може *службено користити* у правном промету, није била регулисана све до доношења Закона о изменама и допунама ЗНСНМ 2018. године. Напросто, имајући у виду да ЗНСНМ говори о *националном савету националне мањине,* јасно је било да законске одредбе имплицирају да се у званичном називу истиче да је реч о националном савету одређене националне мањине - нпр. Национални савет бошњачке националне мањине. У чл. 6. т. 4. изворног текста ЗНСНМ из 2009. стајало је само да се статутом националног савета уређују назив, симбол и печат националног савета. Првобитни изостанак законског регулисања званичног назива националних савета у пракси примене ЗНСНМ отворио је две групе међусобно повезаних питања.

Најпре, поставило се питање да ли званичан назив националног савета може бити и на језику и писму националне мањине коју савет представља и да ли се такав назив може користити у званичној комуникацији. Иако је реч о питању које *prima facie* делује потпуно бесмислено, јер се заиста не може говорити ни о каквој самоуправи националних мањина ако

[162] Више о томе у В. Ђурић (2018),173.

национални савети који их представљају не могу да користе називе на језику и писму националних мањина, оно није било нимало безначајно, јер је према одредбама Закона о службеној употреби језика и писама (у даљем тексту ЗСУЈП)[163] предвиђено само да се *називи органа и организација исписују* и на језицима националних мањина и то *само на подручјима на којима су у службеној употреби и језици националних мањина* (чл. 19), док је, са друге стране, прописано да *предузеће, установа и друго правно лице* које има седиште у јединици локалне самоуправе у којој је језик и писмо националне мањине у службеној употреби *није дужно* да исписује на српском језику, односно на језику националних мањина, *фирму или њен део који се користи као робни знак*, без обзира на његово језичко порекло (чл. 20. ст. 3). У контексту изложених одредби ЗСУЈП, а нарочито имајући у виду да изворним текстом ЗНСНМ није била опредељена правна природа националних савета, није било јасно да ли се назив националног савета на језику и писму националне мањине може користити само у седишту савета, под условом да је оно у јединици локалне самоуправе у којој је језик те мањине у службеној употреби, и то само на званичној табли савета, или је пак могуће да се назив националног савета на језику и писму националне мањине коју представља, без превода на српски језик, нађе у знаку националног савета и на његовим меморандумима. Изложене дилеме су донекле превазиђене новим чл. 2а ЗНСНМ према коме се назив националног савета исписује на српском језику и ћириличком писму (ст. 1), али и према којима назив, ако је то предвиђено статутом, може бити и на језику и писму националне мањине (ст. 2), при чему се назив на језику и писму националне мањине уписује у Регистар националних савета паралелно са називом на српском језику и ћириличком писму (ст. 3).

[163] *Сл. гласник РС*, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - др. закон, 30/2010, 47/2018 и 48/2018 - испр.

Друга група питања односила се на називе националних савета који су, начелно посматрано, одређени на језицима националних мањина, али који *stricto sensu* не представљају дослован превод званичног назива на српском језику. Реч је било о називима националних савета бошњачке и хрватске националне мањине. Наиме, у пракси су ти савети почели да користе назив у облику који је започињао присвојним придевом и који је, уместо речи „савет", садржавао појам „вијеће" – Хрватско национално вијеће и Бошњачко национално вијеће. Дакле, уместо дословног превода назива Национални савет хрватске/бошњачке националне мањине у Национални савјет (вијеће) хрватске/бошњачке националне мањине у пракси су коришћени називи који можда изражавају језичку традицију тих мањина, али не представљају превод званичног назива. Због тога је Законом о изменама и допунама ЗНСНМ (чл. 49) прописано да национални савети који до ступања на снагу тог Закона користе традиционални назив националног савета могу, уважавајући дугогодишњи рад и препознатљивост у јавности, да наставе да користе овај назив *само уз јасну одредницу у називу да је реч о националном савету у Републици Србији*. Остављајући по страни важна питања на основу чега је законодавац изложене називе сматрао „традиционалним" и да ли би се такво одређење могло сматрати неким видом признавања континуитета са, иначе незаконито створеним, националним већима која су формирана почетком 90-их година, јасно је да такво одређење изискује да се убудуће изложени називи националних савета хрватске и бошњачке националне мањине користе уз додатак „у Републици Србији". Са друге стране, при таквом законском одређењу остаје отворено питање да ли могуће да се уз такве називе користе и називи на језицима мањина који би представљали превод званичних назива на српском језику. Другим речима, да ли би се у Регистар националних савета, као и на меморандумима таквих савета, неизоставно морало уписати и користити три

назива – званичан назив на српском језику и ћириличком писму, назив на језику и писму тих мањина који представља дослован превод званичног назива на српском језику и *традиционалан* назив. У пракси је то питање решено тако што се у регистар уписују званичан назив на српском језику и ћириличком писму и назив на језику и писму тих мањина који представља дослован превод званичног назива на српском језику, а што је у складу са изложеном одредбом чл. 2а ст. 3. према којој се такав назив уписује у Регистар националних савета паралелно са називом на српском језику и ћириличком писму, док се сва три назива користе на меморандумима тих савета.

У вези са називима националних савета ваљало би учинити још неколико веома важних напомена. Наиме, изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. изложена одредба чл. 6. т. 6. је промењена тако да према важећем решењу назив, печат и симбол националног савета не могу бити идентични називу, печату и симболу другог националног савета који је уписан, или уредно пријављен за упис у Регистар, нити изазивати забуну у погледу националног савета, његових циљева и овлашћења, или у погледу националне мањине коју национални савет представља. Док је први део изложене одредбе потпуно разумљив и одражава старо правно начело *prior tempore potior iure*, дотле њен други део према коме назив, печат и симбол не смеју изазивати забуну у погледу националног савета, његових циљева и овлашћења, или у погледу националне мањине коју национални савет представља, изискује подробније разматрање. Из таквог одређења следи да назив, печат и симбол националног савета не смеју бити таквог карактера да у правном промету могу поистоветити национални савет са другим категоријама правних лица (нпр. привредним субјектима, политичким странкама, црквама и верским заједницама, итд), нити са државним или локалним органима власти. Такође, на основу таквог одређења јасно је да назив, печат и симболи националног савета не смеју

да садрже одређене елементе назива, традиције, историје, језика или других обележја идентитета националних мањина које тај савет не представља. У пракси је било случајева да су поједини национални савети за свој симбол одредили поједине историјске симболе своје нације који су се користили, или користе у матичним државама. Начелно посматрано, такво одређење је у складу са законским могућностима, уз једну важну ограду – да се поштује забрана изазивања националне, верске и расне нетрпељивости и мржње.[164] Посебно је важно указати на чињеницу да Закон о удружењима (у даљем тексту ЗУ)[165] у чл. 16. ст. 2. садржи одредбу према којој назив удружења не сме да буде заменљив са називом другог удружења нити да изазива забуну о удружењу, његовим циљевима или у погледу тога о каквој се врсти правног лица ради. Уврштавање аналогне одредбе о забрани одређивања назива националног савета који може изазивати забуну упућује на намеру законодавца да националне савете, у том контексту, третира аналогно удружењима грађана, а што представља и доследну разраду законског одређења националних савета (видети одељак Правно уређење и одређење нетериторијалне мањинске самоуправе).

Изложена законска решења намећу питање како би у примени требало да поступи ресорно Министарство ако би, којим случајем, печат и симбол националног савета изазивали забуну у погледу националног савета, његових циљева и овлашћења, или у погледу националне мањине коју национални савет представља. Начелно посматрано, изложене законске одредбе упућују да се, до одговарајућих измена које би биле предвиђене статутом савета, такав национални савет не упише у Регистар, односно да се посредством надзора над радом и

[164] Примера ради, Национални савет бугарске националне мањине је за свој симбол изабрао симбол који се у различитим формама историјски користио као симбол Бугарске -традиционалног бугарског лава, али тај симбол није идентичан симболу савремене Бугарске.

[165] *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон.

актима националног савета од стране Министарства, обезбеди доследно поштовање наведених законских одредби. У случају да је национални савет регистрован, па накнадно жели да изврши измену одредби којима су регулисани печат и симбол на начин да пропише печат и симбол који би изазивали забуну у погледу националног савета, његових циљева и овлашћења, или у погледу националне мањине коју национални савет представља, такав статут не би био одобрен и оверен од стране Министарства.

4.2. Састав

Састав националних савета националних мањина у Републици Србији је питање које није препуштено аутономном регулисању, већ је уређено ЗНСНМ. Према чл. 9. ст. 1. ЗНСНМ национални савет има најмање 15, а највише 35 чланова. Број чланова националног савета према ЗНСНМ зависи од броја припадника националне мањине коју представља. Тако, у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва мањи од 10.000 лица, национални савет броји 15 чланова (ст. 2), у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва већи од 10.000 али мањи од 20.000 лица, национални савет броји 19 чланова (ст. 3), у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва између 20.000 и 50.000 лица, национални савет броји 23 члана (ст. 4), у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва између 50.000 и 100.000 лица, национални савет броји 29 чланова (ст. 5), док у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва већи од 100.000 лица, национални савет броји 35 чланова (ст. 6).

Број чланова националног савета није искључиво техничко питање, већ има значај за функционисање и финансирање тих тела. Наиме, може се стати на становиште да је законодавац, уређујући питање броја чланова националног савета, пошао од основане претпоставке да број припадника националне мањине коју савет представља утиче на остваривање мањинских права у областима друштвеног живота у којима савети остварују своја овлашћења, а следствено томе и на кадровске потребе и капацитете тих тела. Такође, од броја чланова националног савета донекле зависи и финансирање тих тела средствима из јавних извора (видети одељак о финансирању). У изложеним аргументима лежи и *ratio* због којег законодавац питање састава националних савета није препустио њиховом аутономном регулисању.

4.3. Конститутивна седница

Изворни текст ЗНСНМ садржавао је само једну одредбу посвећену конститутивној седници. Чланом 42. тог Закона чији је рубрум иначе био „Сазивање прве седнице националног савета" било је прописано да ресорни министар, у року од 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора, сазива конститутивну седницу националних савета. Употреба појмова у једнини (конститутивну седницу) и у множини (националних савета) у изложеној одредби изворног текста ЗНСНМ могла је да буде тумачена на начин да се након спроведених избора одржава једна конститутивна седница сазива свих националних савета! Уопште узев, правне празнине у погледу већег броја питања од значаја за одржавање конститутивне седнице у изворном тексту ЗНСНМ нису могле да буду попуњене на основу одредбе чл. 43. тадашњег Закона која је предвиђала да се на избор националног савета и питања која нису уређена тим законом, сходно примењују одредбе Закона о избору народних посланика, Закона о општем управном поступку

и Закона о управном спору напросто због тога што материја конститутивне седнице Народне скупштине Републике Србије није уређена Законом о избору народних посланика, нити се у Закону о општем управном поступку и Закону о управном спору могла пронаћи једна једина одредба која би била од значаја за конститутивну седницу националног савета.

Из тих разлога изменама и допунама ЗНСНМ из 2014. у текст Закона уврштен је нови члан 109а који уређује низ питања у вези са одржавањем конститутивне седнице, али који и даље има извесних правних празнина. Према ст. 1. тог члана, конститутивну седницу националног савета сазива ресорни министар, тако да она буде одржана у року од 20 дана од утврђивања коначних резултата избора. ЗНСНМ не одређује где се одржава конститутивна седница, тачније у чијим просторијама и ко сноси трошкове одржавања конститутивне седнице. Та су питања од изузетног значаја, нарочито у ситуацији након избора првог сазива једног националног савета. На конститутивној седници, према ст. 2. чл. 109а, потврђује се мандат чланова националног савета. Потврђивање мандата члана националног савета врши се на основу уверења о избору за члана националног савета и решења о додели мандата чланова националног савета (ст. 3). Национални савет је према ст. 4. конституисан потврђивањем мандата свих чланова националног савета. Занимљиво је уочити да у правном поретку Републике Србије постоје различита решења у погледу конституисања колегијалних тела која имају представнички карактер. Тако је, према чл. 101. ст. 4. Устава, Народна скупштина конституисана потврђивањем мандата две трећине народних посланика, док се, према чл. 28. ст. 3. ЗЛС, скупштина општине сматра конституисаном избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине. Имајући у виду изложене одредбе, може се стати на становиште да је захтев за конституисање националног савета оличен у потврђивању мандата *свих* чланова престрог и да у пракси

може да доведе до беспотребног и нерационалног одлагања почетка рада националног савета.

ЗНСНМ не садржи одредбе о кворуму, начину гласања и већини која је потребна за доношење одговарајућих одлука на конститутивној седници националног савета. Будући да је чл. 109а ст. 5 предвиђено да се рад на конститутивној седници првог сазива националног савета уређује привременим пословником који доноси Министарство, може се стати на становиште да се између осталих, та питања морају регулисати привременим пословником. Са друге стране, имајући у виду да је изложеном одредбом прописано да се привременим пословником уређује рад на конститутивној седници *првог сазива* националног савета, јасно је да се на конститутивним седницама осталих сазива националног савета у погледу кворума и већине која је потребна за доношење одређених аката и одлука примењују одредбе чл. 8. ЗНСНМ (видети одељак о седницама) и статута националног савета. Члан 109а ст. 5. такође прописује да у одсуству својих правила, привремени пословник примењују и други национални савети. Та одредба заправо значи да у случају да одређена питања у вези са конститутивном седницом било ког сазива националног савета нису регулисана ЗНСНМ, а ни статутом савета, у обзир долази примена привременог пословника.

4.4. Стицање својства правног лица

Будући да национални савет националне мањине има својство правног лица, поставља се питање начина и поступка у којем се то својство стиче.

Према чл. 3. ст. 1. ЗНСНМ национални савет уписује се у Регистар националних савета који води министарство у чијем делокругу су послови људских и мањинских права. Према

важећем Закону о министарствима (у даљем тексту ЗМ)[166] реч је о Министарству државне управе и локалне самоуправе. Према ст. 2. истог члана, национални савет уписује се у Регистар на основу пријаве за упис, коју председник националног савета подноси Министарству у року од пет дана од када је први сазив националног савета изабрао председника националног савета. Уз пријаву за упис подноси се записник са седнице на којој је конституисан први сазив националног савета, два примерка статута националног савета и одлука о избору председника националног савета (ст. 3). Подношење одлуке о избору председника која би по природи ствари требало да буде датирана уз пријаву за упис отвара питање како би министарство требало да поступи у случају да је таква пријава неблаговремено поднесена, тачније да се на основу одлуке о избору председника недвосмислено може утврдити да је истекао рок од пет дана у којем је председник био дужан да поднесе пријаву за упис. Чини се да би одбацивање такве пријаве чија би последица била изостанак уписа националног савета у Регистар било исувише строго и уско тумачење које не би било у духу уставног налога садржаног у чл. 18. ст. 3. тог акта, а према коме се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва. Штавише, последица таквог тумачења било би ускраћивање уставног права на самоуправу припадника националних мањина. Због тога би требало стати на становиште да рок од 5 дана који је предвиђен за подношење пријаве за упис националног савета у Регистар није преклузивног, већ инструктивног карактера, иако је предвиђен законом и да изражава намеру законодавца да рад националних савета почне што је пре могуће.

Национални савет стиче својство правног лица уписом у Регистар (ст. 4). Будући да је Регистар јавна евиденција, ЗНСНМ је предвидео и да су подаци који су уписани у Регистар јавни

[166] *Сл. гласник РС*, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017.

(ст. 5). Начин уписа у Регистар, начин уписа промене података који су уписани у Регистар, начин вођења Регистра и садржину и изглед пријаве за упис прописује министар надлежан за послове људских и мањинских права (ст. 6). То је регулисано Правилником о начину уписа и вођењу регистра националних савета.[167]

Поступак уписа националног савета у Регистар регулисан је и чл. 4. ЗНСНМ. Према том члану решење којим се одлучује о пријави за упис у Регистар доноси се у року од 30 дана од пријема уредне пријаве. Рок за доношење решења који је предвиђен ЗНСНМ кореспондира општем року из чл. 145. ст. 2. Закона о општем управном поступку[168] (у даљем тексту ЗУП) према коме је орган дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка. Решење којим се одлучује о пријави за упис у Регистар је коначно и против њега се може покренути управни спор. Иако наизглед довољно јасна, изложена одредба ипак изазива одрешене недоумице. Ако је решење министарства негативно, онда је јасно да ће право на покретање управног спора имати подносилац пријаве. Шта ће се, међутим, догодити када је одлука министарства позитивна, односно када је министарство по пријави уписало национални савет у Регистар? Да ли и у тој ситуацији постоји право на покретање управног спора и ко би то право могао да има? Изложена питања су важна и интересантна из најмање две групе разлога: 1. идентитетско-правних који би, примера ради, могли да се односе на питање активне легитимације за покретање управног спора на страни безмало 60% припадника мањине који се нису уписали на бирачки списак због изостанка намере да мањина којој припадају уопште има национални савет, а савет буде изабран по електорском моделу и буде уписан у регистар (то ће питање бити предмет интересовања и у трећој књизи ове трилогије) и 2. статусно-правних који

[167] *Сл. гласник РС*, бр. 72/2014 и 61/2018.

[168] *Сл. гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење.

проистичу из мањкавости појединих законских решења. Наиме, као што је изложено, према Закону, пријаву за упис председник националног савета подноси Министарству у року од пет дана од када је први сазив националног савета изабрао председника националног савета, а ЗНСНМ не садржи одредбу о року у којем је нужно изабрати председника, већ се тај рок може извести из одредбе према којој се национални савет распушта, између осталог, ако не изабере председника у року од 30 дана од свог конституисања (видети одељак о распуштању). Имајући у виду изложене одредбе основано се може поставити питање да ли би неко лице могло да тврди да је председник незаконито изабран и да је, следствено томе, позитивно решење министарства о упису у Регистар незаконито, а што би могло да доведе до управног спора? Чини се да се на основу тумачења законских одредби може стати на становиште да су одговори на изложена питања различити. Наиме, у случају идентитетско-правних разлога би се могло резоновати да би припадници мањине који нису желели да њихова мањина има национални савет требало да покрену (уставна жалба) или да иницирају (нормативна контрола) одговарајуће поступке пред Уставним судом, док би у случају статусно-правних разлога требало стати на становиште да постоји право на покретање управног спора и у случају позитивног решења Министарства.

Закон не одређује рок у којем се подноси тужба против решења о упису у Регистар. Требало би стати на становиште да важе општи рокови предвиђени чл. 18. Закона о управним споровима[169] (у даљем тексту ЗУС), тачније да се тужба подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси, или у року од 60 дана од дана достављања решења странци у случају да тужбу подноси заинтересовано лице коме решење није достављено. Утврђивање тих рокова је важно, нарочито у случају да тужбу подноси заинтересовано

[169] *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

лице коме решење није достављено, јер ће оно као тужилац моћи да сазна да је савет уписан у регистар, али је потребно да има довољно времена да изврши увид у релевантну документацију пре подношења тужбе.

Национални савет се према чл. 4. ст. 3. ЗНСНМ уписује у Регистар истог дана када се донесе решење о упису у Регистар. Имајући у виду, са једне стране, могућност вођења управног спора, а следствено томе и поништавања чак и позитивног решења о упису чија би последица била губитак правног субјективитета и, са друге стране, могућност да национални савет који је стекао својство правног лица до евентуалног поништавања решења о упису у Регистар почне да врши овлашћења која су му поверена ЗНСНМ, па чак и оснује одређене установе, чини се логичним и исправнијим да је Закон прописао да се упис у Регистар врши када решење о упису постане *правоснажно*.

У Регистар се, према чл. 4. ст. 4. ЗНСНМ уписује: назив и седиште националног савета; име и презиме, пребивалиште и јединствени матични број председника националног савета; датум доношења статута и датум измена и допуна статута; број и датум решења о упису, или брисању и број и датум решења о промени података у Регистру. Према ст. 5. истог члана, уз решење о упису националном савету се доставља један примерак статута који Министарство оверава својим печатом и потписом овлашћеног државног службеника, чиме се потврђује његова истоветност са примерком статута који се чува у Министарству. *Ratio* изложене одредбе става 5. је да се утврди *аутентичан* и *веродостојан* текст статута националног савета.

4.5. Мандат

Изворни текст ЗНСНМ није садржавао одредбу о мандату националног савета као тела, дакле савета у целини, већ само о мандату његових чланова. Изменама и допунама ЗНСНМ из

2014. у текст Закона је уврштен нови чл. 9а према чијем ставу 1. мандат националног савета тече од конституисања националног савета и траје до истека четири године од конституисања. Дакле, начелно посматрано, мандат националног савета као тела траје четири године.

Новим чланом из 2014. уређена су и питања престанка мандата пре времена, као и питања трајања мандата националног савета који је конституисан након распуштања једног сазива савета. Према ст. 2. истог члана, пре истека времена на које је конституисан, националном савету мандат престаје распуштањем. У вези са превременим престанком мандата једног сазива националног савета је и питање да ли би савет могао да донесе одлуку о скраћивању сопственог мандата. Закон не садржи изричиту одредбу о томе, али би се системским тумачењем на изложено питање могао дати потврдан одговор, или би се бар могло закључити да би национални савет својим поступањем, тачније деловањем већине својих чланова, могао да изазове такве ефекте. Наиме, у разлоге за распуштање савета Закон сврстава и ситуације када савет не заседа дуже од шест месеци, када национални савет не изабере председника у року од 30 дана од конституисања, као и када се број чланова националног савета смањи испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат, а што може да буде последица и подношења оставки. Будући да све наведене ситуације могу да буду резултат свесног и жељеног поступања свих или већине чланова националног савета, јасно је да би такво поступање суштински имало исти правни ефекат као и одлука о самораспуштању.

Према чл. 9а ст. 3. ЗНСНМ мандат националног савета који је конституисан после распуштања националног савета траје до истека мандата националног савета који је распуштен. Изложена одредба има свој јасан смисао и системски квалитет – будући да мандат савета траје четири године, као и да се избори за све

националне савете, начелно посматрано, одвијају истовремено, јасно је да мандат националног савета који је конституисан након распуштања претходног сазива може најдуже да траје до истека пуног мандата распуштеног сазива савета.

ЗНСНМ регулисао је и питање вршења овлашћења у интерегнуму. Према ст. 4. истог члана, национални савет коме је истекао мандат врши текуће и неодложне послове у вези са вршењем овлашћења националног савета предвиђених законом до конституисања новог националног савета. Која се овлашћења могу сматрати текућим и неодложним? Свакако је реч о овлашћењима која се односе на давање мишљења у разним поступцима, управљању имовином, али не и на оснивање установа (видети део о овлашћењима).

Као што је истакнуто, према ЗНСНМ национални савет представља националну мањину у области образовања, културе, обавештавања на језику националне мањине и службене употребе језика и писма, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области. Шта је суштина представничког карактера мандата националних савета и на који начин та тела одлучују или учествују у одлучивању биће објашњено у одељцима који су посвећени њиховој улози, пословима и овлашћењима.

4.6. Унутрашња организација и функционисање

Унутрашња организација и функционисање националних савета делимично су аутономно регулисани њиховим актима, а делимично законским нормама. Због тога би пажњу ваљало усмерити на питање у ком обиму национални савети могу аутономно да регулишу своју унутрашњу организацију и функционисање и којом врстом аката то чине. Будући да, начелно посматрано, аутономно регулисање може да обухвати питања која нису уређена законским нормама, први корак у

таквој анализи би требало да буде разматрање оквира који закон поставља за аутономно регулисање унутрашње организације и функционисања националних савета.

4.6.1. Законски оквир аутономног регулисања унутрашње организације и функционисања

Чл. 6. ст. 1. ЗНСНМ прописано је да национални савет има статут. Статут је према Закону највиши акт националног савета. То проистиче из ст. 2. истог члана којим је предвиђено да други општи акти националног савета морају бити у сагласности са статутом. Изложену одредбу о супрематији статута националног савета која је у ЗНСНМ унесена изменама и допунама из 2018. би требало додатно тумачити у два смера. Најпре, на основу *argumentum a maiori ad minus* јасно је да у сагласности са статутом националног савета морају бити не само општи, већ и појединачни акти националног савета. Усаглашеност општих и појединачних аката националног савета са његовим статутом подразумева како *материјалну, садржинску сагласност,* тако и *формалну сагласност, дакле* усаглашеност са статутом аката слабије правне снаге у погледу органа који их доносе, поступка у којем се доносе и њихове форме у ужем смислу (писана форма и назив), а који су опредељени статутом савета.

ЗНСНМ у ст. 3. истог члана прописује да су ништаве одредбе другог општег акта националног савета које су супротне статуту. Изложена одредба која је такође унесена у текст ЗНСНМ изменама и допунама из 2018. изискивала је регулисање питања органа и поступка у којем ће се утврђивати евентуална нестатутарност општих аката националног савета. Отворено је питање да ли би одредба чл. 20. ст. 1. ЗУ према којој сваки члан удружења може покренути поступак пред надлежним основним судом за утврђивање ништавости општег акта удружења који је донет супротно статуту, а који се (поступак), према ст. 3.

истог члана ЗУ, води према одредбама закона којим се уређује парнични поступак, могла у потпуности да буде одговарајућа за поступак утврђивања ништавости нестатутарног општег акта националног савета и то из две групе разлога. Наиме, са једне стране, јесте тачно да је Уставни суд у својој Одлуци о ЗНСНМ стао на становиште да су национални савети недржавна тела, а што би доследно изведено можда водило могућности да се изложена одредба ЗУ *mutatis mutandis* примењује на поступак утврђивања ништавости општег акта националног савета, али, са друге стране, имајући у виду начин конституисања националних савета и чињеницу да они имају представнички карактер, те да у име читаве националне мањине коју представљају врше одређена јавна овлашћења, ипак се може закључити да *објективни карактер* таквог поступка налаже да се он не води у парничном судском поступку који је страначке природе и да активну легитимацију за његово покретање нема сваки члан савета, *a fortiori* што национални савет не представља еманацију воље његових чланова за удруживањем у ту организацију, већ израз воље припадника националне мањине који су *изабрали* његове чланове.

Било како било, законодавац је изменама и допунама ЗНСНМ 2018. предвидео да је за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта националног савета надлежан Управни суд и да тај поступак могу да покрену министарство, покрајински орган управе у чијем делокругу су послови мањинских права, установе, привредна друштва и друге организације чији је оснивач национални савет и најмање једна трећина чланова националног савета. Уважавајући намеру законодавца да се поступак утврђивања ништавости нестатутарног општег акта националног савета уреди као *објективни поступак нормативне контроле,* уз разумљиво утврђивање субјеката који имају легитимацију за покретање таквог судског спора, ипак би требало истаћи да изложена одредба ЗНСНМ намеће

неколико важних питања. Најпре, ЗНСНМ, за разлику од ЗУ који је предвидео да се поступак за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта удружења може покренути у року од петнаест дана од дана сазнања за акт, а најкасније у року од шест месеци од дана доношења акта, није регулисано питање у ком року је могуће покренути такав поступак. Но, то је само *prima facie* правна празнина и требало би стати на становиште да овлашћени покретачи поступка то могу да учине током читавог периода важења неког општег акта националног савета за који држе да је нестатутаран.

Са друге стране, за разлику од Устава који допушта такву могућност у контроли уставности, ЗНСНМ није уредио питање да ли се поступак за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта националног савета може покренути и по престанку важења таквог општег акта и, ако би тако нешто било могуће, у ком року, а што би евентуално имало свог смисла због измене појединачних аката донесених на основу таквог општег акта. Начелно посматрано, таква могућност би морала бити изричито прописана, тако да би у изостанку изричите одредбе ваљало стати на становиште да она не постоји.

Такође, ЗНСНМ, за разлику од Закона о Уставном суду (у даљем тексту: ЗУСС),[170] није регулисао низ питања од значаја за овај вид нормативне контроле. Реч је о питањима да ли је Управни суд ограничен захтевом овлашћеног предлагача, тачније да ли евентуалну нестатутарност општег акта националног савета цени само на основу и у оквирима навода овлашћеног покретача поступка, да ли би у току поступка, а на захтев националног савета, могао, пре доношења одлуке о нестатутарности, застати са поступком и дати могућност националном савету, да у одређеном року отклони уочене нестатутарности, као и да ли би у току поступка, до доношења коначне одлуке, могао

[170] *Сл. гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - одлука УС, 103/2015 и 40/2015 - др. закон.

да обустави извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се статутарност оцењује, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице, а што је све регулисано чл. 54-56. ЗУСС за поступак контроле уставности и законитости општих аката. Начелно посматрано, чини се оправданим и логичним да се на та питања сходно примењују решења из ЗУСС.

Са друге стране, највећи проблем у остваривању поступка за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта националног савета свакако је нерегулисано питање *дејства одлуке* коју би Управни суд у таквом поступку донео и начелна немогућност примене аналогије са дејством одлука Уставног суда у поступку нормативне контроле општих аката. Ево и зашто. Према чл. 58. ст. 1. ЗУСС, кад Уставни суд утврди да закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором, тај закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије". ЗНСНМ не уређује изричито питање дејства одлуке донесене у поступку утврђивања ништавости нестатутарног општег акта националног савета, али, будући да је реч о *ништавости,* требало би стати на становиште да би Управни суд морао поништити такав акт, тачније да би морао донети одлуку са дејством *ex tunc.* Консеквентно изведено, то би значило да би се одлуком Управног суда којом је утврђена нестатутарност и којом је поништен нестатутарни општи акт морали поништити и сви појединачни акти донесени на основу таквог акта, па чак и они који су постали правоснажни. Такво поништавање свакако не би имало системски квалитет и значајно би нарушило правну сигурност адресата таквих

појединачних аката, нарочито имајући у виду чињеницу да је чл. 60. ст. 1. ЗУСС прописано да се закони и други општи акти за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, не могу примењивати на односе који су настали пре дана објављивања одлуке Уставног суда, ако до тог дана нису правноснажно решени, а што заправо *a contrario* значи да одлука Уставног суда нема дејство на односе који су правоснажно решени.

Такође, ЗНСНМ није регулисано питање општег односа између поступка утврђивања ништавости нестатутарног општег акта националног савета пред Управним судом и поступка за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта националног савета пред Уставним судом, који надлежно министарство, према чл. 121. ЗНСНМ може да покрене ако сматра да тај акт није у сагласности са Уставом и законом. Однос између та два поступка је комплексан и донекле преклапајући, јер нестатутарност општег акта националног савета истовремено представља и повреду изложене одредбе ЗНСНМ према којој сви други општи акти националног савета морају бити у сагласности са статутом,а што заправо значи да је нестатутарни општи акт националног савета истовремено и незаконит, а тиме и неуставан, јер чл. 195. ст. 1. Устава прописује да сви подзаконски општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења морају бити сагласни закону. У смислу изложеног, може се поставити питање да ли би на основу одредби ЗНСНМ била могућа и дозвољена евентуална литиспенденција поступака пред Управним и пред Уставним судом. Другим речима, да ли би било могуће да овлашћени покретачи, примера ради 1/3 чланова националног савета покрену поступак за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта националног савета пред Управним судом, а да то учини са своје стране и министарство пред Уставним судом

тврдећи да је нестатутарни општи акт националног савета истовремено и незаконит? Начелно посматрано, такву ситуацију је могуће замислити и њу би, у складу са општим правилом о забрани литиспенденције, требало решити на следећи начин - Управни суд би требало да одбаци захтев овлашћеног покретача поступка у случају да је поступак покренут пред Уставним судом и *vice versa.* Свакако би требало избећи негативни сукоб надлежности.

Са тим у вези може се поставити питање зашто је уопште законодавац прописао посебан поступак утврђивања ништавости нестатутарног општег акта националног савета када већ постоји могућност нормативне контроле пред Уставним судом? Чини се да би одговор на то питање требало, са једне стране, тражити у процесној економији, тачније жељи да се Уставни суд растерети већег броја могућих предмета, док би се, са друге стране, могући *ratio* изложених решења могао пронаћи у намери законодавца да, осим министарства, одређени субјекти имају статус овлашћених покретача поступка, а што није могуће у поступку пред Уставним судом.

Према чл. 5. ст. 6. ЗНСНМ Статутом се уређују: 1) делатност националног савета; 2) број чланова националног савета, у складу са законом; 3) седиште националног савета; 4) назив, печат и симбол националног савета који не могу бити идентични називу, печату и симболу другог националног савета који је уписан, или уредно пријављен за упис у Регистар, нити изазивати забуну у погледу националног савета, његових циљева и овлашћења, или у погледу националне мањине коју национални савет представља; 5) овлашћења, поступак избора и разрешења и мандат председника националног савета; 5а) овлашћења, поступак избора и разрешења, број чланова и мандат извршног одбора; 6) овлашћења, поступак избора и разрешења, број чланова и мандат одбора и других радних тела националног савета; 7) признања и начин њихове доделе, и 8) друга питања

од значаја за рад националног савета. Уколико се подробније размотре изложене одредбе, утолико је могуће закључити да одређена питања која се регулишу статутом националног савета заправо представљају само *понављање законских одредби*, као што је то случај са бројем чланова националног савета, или *ближе уређивање* материје која је регулисана ЗНСНМ (видети одељак о законском уређивању унутрашње организације и функционисања), као што је то случај са делатношћу савета и овлашћењима, поступком избора, разрешењем и мандатом председника националног савета, док је у појединим питањима реч о комбиновању ближег уређивања материје која је регулисана ЗНСНМ са самосталним регулисањем, као што је то, примера ради, случај са прописивањем овлашћења, поступка избора и разрешења, броја чланова и мандата извршног одбора. Веома је мали број питања за која се ЗНСНМ изричито предвиђа да се *искључиво* регулишу статутом националног савета, као што је то случај са седиштем националног савета или признањима савета и начином њихове доделе. Разуме се, нормом према којој се статутом националног савета уређују и друга питања од значаја за рад савета остављен је простор да свако питање унутрашње организације и начина функционисања које није изричито регулисано ЗНСНМ буде нормирано статутарним одредбама. Из тог разлога потребно је подробније размотрити законска решења о унутрашњој организацији и начину функционисања националних савета. Но, пре тога је потребно учинити још једну важну напомену.

Изворним текстом ЗНСНМ било је прописано да су национални савети дужни да, у року од три месеца од дана њиховог конституисања, донесу нов статут или да постојећи статут и опште акте ускладе са одредбама ЗНСНМ. Будући да се та одредба чл. 130 ЗНСНМ која је остала важећа односи на *постојеће* савете и *нове* статуте, као и да је њом предвиђен изузетно дуг рок за усвајање новог статута, изменама и допунама

ЗНСНМ из 2018. у текст ЗНСНМ уврштена је одредба према којој је први сазив националног савета дужан је да донесе статут националног савета у року од десет дана од конституисања. Дакле, реч је о року за доношење *првог* статута. Изворним текстом ЗНСНМ било је прописано да је национални савет дужан да, у року од 30 дана од дана доношења измена и допуна статута, обавести о томе Министарство и достави измене и допуне статута, као и записник са седнице на којој су усвојене. Изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. из текста Закона је изостављена изложена одредба. Разлог за изостављање те одредбе из текста Закона би требало тражити у чињеници да је изменама и допунама из 2014. у текст Закона уврштен нови чл. 4а према коме је национални савет дужан да поднесе пријаву за упис промена података који су уписани у Регистар у року од десет дана од промене (ст. 1), при чему се уз пријаву за упис промене података доставља и доказ о промени, а уз пријаву за упис измене и допуне статута достављају се записник са седнице на којој су измене и допуне статута усвојене и два примерка одлуке о изменама и допунама статута (ст. 2), а са чим изворно решење није било у складу.

Чланом 4а ст. 3. ЗНСНМ предвиђено је да је решење којим се одлучује о пријави за упис промена података коначно и да се против њега може покренути управни спор. Све што је изложено у вези са решењем о упису у Регистар и могућности вођења управног спора против таквог решења важи и за решење о упису промена података у Регистар, уз још једну важну напомену. Наиме, у вези са доношењем решења о упису промена података у Регистру, нарочито ако се те промене односе на статут националног савета, може се поставити питање да ли позитивно решење, оно којим се дозвољава упис промена података, имплицира да је министарство стало на становиште да су евентуалне измене и допуне статута усвојене у складу са ЗНСНМ и претходно важећим статутарним одредбама.

И обрнуто: да ли доношење негативног управног акта у тој ситуацији и евентуално покретање управног спора против таквог решења од стране националног савета значи да би Управни суд, као претходно питање, морао да одлучује о законитости и статутарности таквих измена и допуна статута. Начелно посматрано, одговор на та питања је позитиван, с тим што у првом случају, министарство, доношењем позитивног решења, не би било лишено могућности да накнадно покрене спор пред Уставним судом о уставности и законитости статута и његових измена и допуна, док би у другом случају, са једне стране, одлука Управног суда донесена у управном спору имала значај само за тај спор и не би могла да прејудицира схватање Уставног суда о евентуалној незаконитости и неуставности статута, а, са друге стране, не би била од значаја за будућа поступања Управног суда у поступку утврђивања ништавости општег акта националног савета који није у складу са статутом, јер би се односила само на статут савета.

Као што је изложено, у Регистар се, према чл. 4. ст. 4. ЗНСНМ, између осталог, уписује и датум доношења статута и датум измена и допуна статута, док се, према ст. 5. истог члана, уз решење о упису националном савету доставља један примерак статута који Министарство оверава својим печатом и потписом овлашћеног државног службеника, чиме се потврђује његова истоветност са примерком статута који се чува у Министарству.

Имајући у виду да је статут националног савета његов општи акт најјаче правне снаге, поставља се питање његовог објављивања и ступања на снагу. Према чл. 196. ст. 1. Устава, закони *и сви други општи акти*, објављују се пре ступања на снагу, док, према ст. 4. истог члана, ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања и могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења. Устав је уредио начин објављивања

општих аката Републике, аутономних покрајина и локалних самоуправа, али не и удружења и организација са јавним овлашћењима. ЗУ не садржи одредбе које регулишу материју објављивања и ступања на снагу статута удружења. ЗНСНМ прописује у чл. 8а ст. 2. да се све одлуке и акти националног савета објављују најкасније у року од десет дана од дана ступања на снагу, односно њиховог доношења, на интернет страници националног савета, која се води двојезично, на српском језику и на језику националне мањине, или на други начин одређен статутом (огласној табли, дневним новинама, или на други погодан начин).

Имајући у виду да се изложена одредба односи на *све одлуке и акте,* дакле како на опште, тако и на појединачне, њу би у погледу статута, а у контексту изложених уставних решења, требало тумачити тако да се статут, након оверавања од стране Министарства, објављује на интернет страници националног савета, или на други начин одређен самим статутом, у року од десет дана од дана доношења, при чему би ступање на снагу тог акта било одређено његовим одредбама, али не би смело да буде раније од осмог дана од дана објављивања и при чему је отворено питање шта би у контексту статута који оверава Министарство требало сматрати *даном доношења.*. Такође, та одредба упућује да је објављивање свих одлука и аката на двојезичном сајту уобичајени начин објављивања, а да се само изузетно статутом може регулисати другачији начин објављивања. У истом смислу, требало би стати на становиште да су интернет страница и други начини објављивања и обезбеђивања јавности рада алтернативно постављени, тако да су они савети који имају интернет странице у обавези да на њима објављују акте и одлуке. У пракси је међутим уочено да неки национални савети имају како интернет странице, тако и огласну таблу, а што начелно омогућава да се поједине одлуке и акти објаве на интернет страници, а поједине одлуке и акти

на огласној табли. Отворено је питање да ли би таква пракса била у складу са изложеним тумачењем. Свакако је уочено да у пракси поједини национални савети који имају како интернет страницу, тако и огласну таблу, нису на интернет страници објавили све одлуке и акте које су усвојили. Са друге стране, могућност објављивања како на интернет страници, тако и на огласној табли је искоришћена за својеврсно премошћавање питања шта би ваљало сматрати даном доношења статута. Наиме, у пракси, већина националних савета најпре на огласној табли објави статут који је Министарство оверило, а тек након протека рока за ступање на снагу, објави статут на интернет страници.

4.6.2. Законско уређивање унутрашње организације и функционисања

Законодавство Републике Србије уређује одређена питања унутрашње организације и начина функционисања националних савета. Реч је о питањима лица које је овлашћено за представљање и заступање националног савета, одбора националног савета, његових седница и преноса овлашћења и односа у оквиру унутрашње организационе структуре. ЗНСНМ у чл. 7. ст. 1. прописује у погледу унутрашње организације да национални савет има председника, извршни одбор, одборе за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма.

4.6.2.1. Лице овлашћено за представљање

На челу националног савета је председник националног савета. Према чл. 7. ст. 2. ЗНСНМ, председник националног савета: 1) представља и заступа национални савет и одговара за његов рад; 2) стара се о законитом коришћењу и располагању

финансијским средствима и имовином савета; 3) доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или општим актом савета и 4) врши и друге послове утврђене статутом и другим актима савета. Осим изложених послова, председник националног савета је, као што је истакнуто, према ЗНСНМ, задужен за подношење пријаве за упис савета у Регистар и, као одговорно лице, може бити прекршајно кажњен за поједина дела предвиђена казнени одредбама ЗНСНМ. ЗНСНМ уопште не предвиђа да председник националног савета председава његовим седницама и/или да усмерава и/или да усклађује његов рад и/или да се стара о уједначеном деловању чланова савета. Такође, Закон не уређује могућност постојања места заменика, или помоћника председника. Дакле, сва та питања Закон препушта статутарном уређивању.

Закон прописује само да се председник националног савета бира из реда чланова националног савета (чл. 7. ст. 2), уводи одређена решења у погледу инкомпатибилитета и забране конфликта интереса (чл. 7а ст. 1. и 2. – видети одељак о инкомпатибилитету и конфликту интереса) и да је изабран и разрешен ако за њега, односно разрешења гласа више од половине чланова националног савета (чл. 8. ст. 3). Дакле, питања ко има право да предложи председника, како се о његовом избору и разрешењу гласа, ко га замењује у случају одсутности или спречености да обавља своја задужења, када му престаје мандат пре времена на које је изабран (изузев у случају инкомпатибилитета), итд. препуштена су статутарном регулисању.

Избор председника националног савета је у статусно-правном смислу значајан из два разлога. Наиме, од дана његовог избора, као што је изложено, почиње да тече рок од 5 дана који је предвиђен за подношење пријаве за упис националног савета у Регистар, али тај рок није преклузивног, већ инструктивног карактера. Са друге стране, изостанак избора председника у

року од 30 дана од конституисања националног савета или од престанка функције ранијем председнику има за последицу распуштање националног савета.

4.6.2.2. Извршни и други одбори

Као што је истакнуто, ЗНСНМ у чл. 7. ст. 1. прописује да национални савет има извршни одбор и одборе за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма. Формирање тих одбора је *обавезно,* док је установљавање осталих радних тела националног савета факултативно и препуштено је статутарном уређивању.

Према чл. 7. ст. 4. ЗНСНМ, национални савет бира председника и чланове извршног одбора из реда чланова националног савета, на предлог председника националног савета. Изворним текстом ЗНСНМ било је предвиђено само да се председник бира из реда чланова националног савета, а што је омогућавало да се у извршни одбор изаберу лица која нису чланови националног савета. Будући да је од доношења ЗНСНМ била предвиђена могућност преношења овлашћења у оквиру организационе структуре националног савета са савета на извршни одбор, изменама и допунама из 2014. (видети одељак о преношењу овлашћења и односима у оквиру унутрашње организације) предвиђено је да се и чланови извршног одбора бирају из реда чланова националног савета. Такође, исте године је усвојено и решење према коме се и председник извршног одбора бира од стране националног савета.

Према чл. 7. ст. 5. ЗНСНМ, извршни одбор има следећа задужења: 1) непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката националног савета; 2) стара се о извршавању јавних овлашћења која су поверена националном савету и 3) врши и друге послове утврђене законом, статутом и општим актима националног савета. Старање о извршавању јавних

овлашћења која су поверена националном савету као телу не подразумева да та овлашћења непосредно врши извршни одбор, већ да извршни одбор ствара услове за реализацију тих овлашћења, непосредно сарађује са органима јавне власти у вршењу тих овлашћења, или оперативно спроводи одлуке националног савета као целине донесене у вршењу таквих овлашћења.

Облигаторно постојање одбора за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма логична је последица уставног решења према коме се самоуправа националних мањина остварује у тим областима друштвеног живота. За разлику од чланства у извршном одбору, ЗНСНМ је у ст. 8. истог члана предвидео да у наведене одборе савет може да изабере и стручњаке који поседују одговарајуће знање и искуство у области за коју се одбори образују, а који не морају бити чланови националног савета. Такво решење има своје оправдање, имајући у виду могућност да стручна лица који поседују одговарајуће знање и искуство у областима за које се одбори образују не учествују у поступку избора националног савета, да не морају припадати националној мањини, као и састав, тачније број чланова националног савета који не мора увек да обезбеди и адекватне кадровске капацитете за бављење проблематиком за коју се установљавају посебни одбори. Будући да за чланове одбора могу бити изабрана лица која нису чланови националног савета, јасно је да такви одбори не могу да одлучују, већ они, према истом ставу, дају стручна мишљења, предлоге и израђују анализе за потребе националног савета.

У вези са постојањем одбора за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма би требало учинити још једну важну напомену. Наиме, иако национални савети представљају националне мањине, одлучују или учествују у одлучивању у наведеним областима друштвеног живота, у реалности нису све националне мањине које имају изабране

савете остварили, тачније испуниле услове за образовање на сопственом језику, или за службену употребу тог језика, па се, с тим у вези, може поставити питање да ли би и у таквом случају национални савет био у обавези да установи такве одборе. Начелно посматрано, то што не постоји образовање на језику и писму националне мањине коју савет представља, или што језик те мањине није уведен у службену употребу не значи да је национални савет лишен права и могућности да се залаже за таква решења, или да активно ради на стварању услова за остваривање права на образовање на матерњем језику и његову службену употребу. У том смислу, чини се логичним да и национални савети оних мањина које још увек не остварују та права обавезно имају одговарајуће ресорне одборе. У појединим радовима истиче се да ЗНСНМ није дефинисано да ли национални савет може да има одборе и за друге области које спадају у корпус права националних мањина, па се поставља питање да ли би национални савет могао да формира одбор који би се бавио питањима важним за остваривање права и интереса одређене националне мањине, посебно оне која се може означити као „мала".[171] Начелно посматрано, на то питање се може дати потврдан одговор.

4.6.2.3. Седнице националних савета

Имајући у виду да су национални савети колегијална тела, посебну пажњу би ваљало посветити питању у којој мери и на који начин ЗНСНМ регулише њихове седнице, јер су седнице основни облик рада националних савета. У одељцима који следе биће размотрена питања која се односе на редовне седнице савета, док је проблематика конститутивне седнице посебно обрађена.

[171] Т. Бајић, „Проблем малих националних савета (Ашкалије, Грци, Немци)", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова*: (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 115.

4.6.2.3.1. Сазивање седнице

ЗНСНМ не садржи одредбе којима се изричито регулише ко сазива седнице националног савета и/или на чији се захтев морају сазвати, као ни када се обавезно одржавају. Судећи на основу одредбе према којој председник националног савета представља и заступа то тело и чињенице да су седнице његов основни облик рада, требало би стати на становиште да је председник надлежан да сазива седнице националног савета. Препуштање уређивања питања на чији се захтев седнице савета морају сазвати статутарним нормама не би требало да има карактер потпуног аутономног регулисања. Напросто, логика рада колегијалних тела и начело демократичности на којем, између осталих, почива формирање националних савета налажу да се статутарно обезбеди могућност да се на захтев мањине у оквиру савета обезбеди одржавање седнице тог тела. Напослетку, иако ЗНСНМ не садржи изричиту одредбу када се седнице националног савета обавезно одржавају, ипак се на основу чл. 40. којим је, између осталог, прописано да се савет распушта ако не заседа дуже од шест месеци, може закључити да се седнице савета обавезно одржавају најмање једном у шест месеци.

4.6.2.3.2. Кворум

Према чл. 8. ст. 1. ЗНСНМ, национални савет пуноважно одлучује на седници на којој је присутно више од половине чланова националног савета. Дакле, кворум за рад националног савета је више од половине чланова савета.

4.6.2.3.3. Отвореност за јавност

ЗНСНМ не садржи ни изричите одредбе о отворености седница за јавност. Изменама и допунама из 2018. унесен је у Закон

члан 8а који у свом првом ставу прописује да је рад националног савета јаван. Истоветну одредбу о јавности рада садржавао је и изворни текст Закона из 2009. Будући да се у осталим одредбама члана 8а уређује објављивање одлука и аката савета о чему је више речи било у одељку о статуту, може се поставити питање да ли се значење изложене одредбе којом се предвиђа јавност рада националног савета може протегнути и на седнице тог тела, тачније речено, да ли се мора обезбедити њихова отвореност за јавност. Заиста је логично и потпуно оправдано да се, када су већ национални савети изабрана тела, обезбеди отвореност за јавност њихових седница како би бирачи-припадници националних мањина, али и свеколика заинтересована јавност, имали увид у њихов рад, а што би обезбедило и делотворнију контролу и оцену тог рада. У том смислу, требало би стати на становиште да су национални савети дужни да омогуће и својим статутима уреде начин присуства и/или увида јавности у њихов рад на седницама.

4.6.2.3.4. Начин одлучивања

ЗНСНМ више пажње посвећује доношењу одлука на седницама националних савета. Такво решење је потпуно разумљиво - ако национални савети врше јавна овлашћења, онда је законодавац легитимисан да уреди усвајање одлука и аката тих тела. При томе, законодавац се ограничио на уређивање питања којом се већином усвајају поједине одлуке и акти, док је начин на који се усвајају (јавно или тајно гласање), заједно са питањима која нису у Закону изричито наведена, препуштен статутарном регулисању.

У том смислу, чл. 8а ЗНСНМ прописано је да су статут, финансијски план и завршни рачун националног савета усвојени ако за њих гласа више од половине чланова националног савета (ст. 2). Истоветну већину Закон предвиђа и за избор и

разрешење председника националног савета и председника и чланова извршног одбора (ст. 3. и 4). Такође, већином од укупног броја чланова националног савета усвајају се и одлуке извршног одбора које он доноси о питањима у вези са вршењем овлашћења националног савета, а која му је национални савет поверио. Остале одлуке национални савет, према ст. 5, доноси већином гласова присутних чланова, дакле већином од кворумске већине.

4.6.2.4. Пренос овлашћења и односи у оквиру унутрашње организације

Изворни текст ЗНСНМ 2009. није садржавао одредбе којима је предвиђена могућност да национални савети пренесу своја овлашћења на функционере и одборе који су образовани у оквиру његове унутрашње организационе структуре. Напросто, будући да национални савети представљају националне мањине и да врше одређена јавна овлашћења, Закон није предвидео могућност даљег преношења таквих овлашћења.

Изменама и допунама ЗНСНМ из 2014. у тадашњи чл. 7. унесени су ст. 5. и 6. према којима национални савет може поверити извршном одбору одлучивање о појединим питањима из надлежности националног савета (ст. 5), при чему одлуке које је тако донео извршни одбор подлежу одобравању на првој наредној седници националног савета и одобрене су ако за њих гласа више од половине чланова националног савета (ст. 6), а, ако национални савет не одобри одлуку извршног одбора, извршном одбору престаје мандат, а одлука остаје на снази. Изменама и допунама ЗНСНМ из 2018, у духу резоновања Уставног суда из Одлуке о уставности ЗНСНМ према коме национални савет нема надлежности, већ врши јавна овлашћења, изложене одредбе, без измене суштине решења, су преформулисане тако да према њима национални савет може поверити извршном

одбору одлучивање о појединим питањима у вези са вршењем овлашћења националног савета предвиђених тим законом (чл. 7. ст. 6.), а одлуке које је тако донео извршни одбор подлежу одобравању на првој наредној седници националног савета и одобрене су ако за њих гласа више од половине чланова националног савета, а у случају да национални савет не одобри одлуку извршног одбора, извршном одбору престаје мандат, а одлука остаје на снази (чл. 7. ст. 6).

Изложене одредбе изускују продубљеније сагледавање. Наиме, вероватан *ratio* њиховог усвајања 2014. и задржавања у тексту Закона и након измена и допуна 2018. лежи у чињеници да је у погледу вршења појединих овлашћења националних савета, нарочито у контексту решења према којима они дају мишљења у појединим управним поступцима (видети део о овлашћењима), понекад тешко, дуготрајно а донекле и нерационално и неекономично сазивати седнице на којима би национални савет у пленуму искључиво одлучивао само о једном таквом питању. Са друге стране, имајући у виду начелну забрану даљег преношења јавних овлашћења која су појединим недржавним телима пренесена законом, а што следи из одредби Устава и Закона о државној управи (у даљем тексту ЗДУ),[172] може се поставити питање да ли је такав даљи пренос овлашћења уопште правно могућ? Будући да је извршни одбор тело самог националног савета и да се његови чланови бирају из реда националног савета, могло би се стати на становиште да поверавање извршном одбору да одлучује о појединим питањима у вези са вршењем овлашћења националног савета заправо не значи и изношење таквог одлучивања ван националног савета. Другим речима, извршни одбор је део националног савета и један институционални вид његовог рада, тако да одлучивање извршног одбора може бити схваћено као одлучивање самог националног савета. У том смислу, проблематична је одредба

[172] *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

према којој, ако национални савет не одобри одлуку извршног одбора, извршном одбору престаје мандат, али одлука остаје на снази. Изложена одредба је проблематична због тога што се њом омогућава да на снази, дакле у правном поретку, опстане одлука којој се целокупан сазив националног савета противи, а што заправо значи да јавно овлашћење у чијем остваривању је таква одлука донесена није вршено од стране националног савета! Можда делује помало преоштро, али је тачан закључак да се на изложени начин нарушава и Уставом зајамчено право на самоуправу ради чијег остваривања припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, јер се тим саветима, у ограниченом обиму, ускраћује могућност да врше јавна овлашћења која су им законом поверена. Изложена одредба нема много логике, а ни оправдања и због тога што се одлуком извршног одбора националног савета која опстаје на снази упркос негативном ставу читавог националног савета значајно може утицати на остваривање права и на закону заснованих интереса физичких и правних лица. Примера ради, могуће је замислити ситуацију у којој је национални савет поверио свом извршном одбору да у смислу чл. 12. ЗНСНМ (видети одељак о вршењу овлашћења у области образовања) у установама предшколског васпитања и образовања, и основног и средњег образовања и васпитања чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у којима се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине даје мишљење о предложеним кандидатима за чланове управног, односно школског одбора, предлаже чланове управног, односно школског одбора - представнике јединице локалне самоуправе (у установи у којој се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине) и даје мишљење о кандидату за директора установе из ст. 1. овог члана и да извршни одбор донесе одлуку према којој ће ускратити предлог, односно позитивно мишљење за поједина лица која услед

тога не буду именована, а читав национални савет, као представник националне мањине, накнадно не одобри такву одлуку! Отворено је питање да ли би у таквом случају заинтересована лица имала могућност било какве заштите својих права и на закону заснованих интереса, а што свакако делегитимише изложено законско решење.

Важно је истаћи да се одлуком извршног одбора која остаје на снази, иако је национални савет није одобрио, може сматрати само одлука која је донесена у питањима која су у вези с вршењем овлашћења савета и само ако је национални савет поверио извршном одбору тако одлучивање.[173] Посебна је правна празнина питање да ли би се могло сматрати да национални савет није одобрио одлуку извршног одбора, ако таква одлука уопште не буде изнета на прву наредну седницу националног савета и, следствено томе, да ли извршном одбору у таквом случају престаје мандат. Начелно посматрано, имајући у виду да ЗНСНМ захтева изричито одобрење од стране националног савета, могло би се стати на становиште да и у таквом случају национални савет није одобрио одлуку извршног одбора и да том одбору престаје мандат.

4.7. Статус чланова, запослених и ангажованих лица

Колегијални карактер националних савета намеће питање права и обавеза његових чланова. Такође, имајући у виду да је национални савет према одредбама ЗНСНМ правно лице, отвара се и питање карактера радних односа у таквом правном лицу.

[173] На том становишту стоји и Министарство државне управе и локалне самоуправе – в. Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 90-00-00060/2019-27 од 14.08.2019. Чини се да би се у погледу „одлука" извршног одбора које су донесене у питањима која нису у вези са овлашћењима националних савета и која му национални савет није поверио требало стати на становиште да су ништаве.

4.7.1. Права и обавезе чланова

Изворни текст ЗНСНМ из 2009. није садржавао одредбу којом би јединствено било уређено питање права и обавеза чланова националног савета. Уместо тога, материја права и обавеза чланова савета била је регулисана већим бројем одредби. Најважније су биле одредбе чл. 41. којима је уређено питање мандата чланова националног савета и престанак чланства у националном савету. Те одредбе су допуњене 2014. и нису додатно мењане и допуњиване 2018. Према важећем решењу, члану националног савета мандат траје колико траје мандат националног савета у који је изабран (ст. 1), а престаје пре истека мандата националног савета у који је изабран: 1) подношењем оставке; 2) губитком једног од општих услова за стицање активног бирачког права; 3) ако дуже од годину дана не присуствује седницама националног савета; 4) ако му престане пребивалиште на територији Републике Србије; 5) ако је коначном одлуком надлежног органа брисан из посебног бирачког списка националне мањине; 6) ако је правноснажном пресудом осуђен за кривично дело на казну затвора у трајању дужем од шест месеци и 7) у случају смрти (ст. 2). Према ст. 4. и 5. тог члана, престанак мандата члану националног савета констатује национални савет на првој наредној седници након пријема обавештења о наступању разлога за престанак мандата и о томе председник националног савета обавештава Републичку изборну комисију и Министарство. Важно је истаћи да Законом није изричито прописана могућност коришћења било каквог правног средства против акта савета којим се констатује престанак мандата. У том смислу, начелно посматрано, требало би стати на становиште да би члан националног савета коме је на тај начин престао мандат у савету морао да на располагању има одређено правно средство о којем би, по природи ствари,

требало да одлучује Управни суд.[174]

Будући да је један од разлога за губитак мандата члана националног савета чињеница да дуже од годину дана не присуствује седницама националног савета, у ЗНСНМ је 2018. унесена одредба чл: 1б ст. 1. према којој је члан националног савета дужан да учествује у раду националног савета. Материја осталих права и обавеза чланова савета, тачније њихово ближе уређивање препуштено је ст. 2. истог члана статутарном регулисању. С тим у вези, а полазећи од подзаконског карактера статута националног савета, требало би истаћи да из одредби ЗНСНМ, што изричито, што имплицитно, проистиче да члан националног савета има следећа права: да учествује у раду савета, да предлаже доношење одлука и аката, да буде предложен или да се кандидује за обављање одређених функција у савету, да буде члан одбора и тела савета, да поднесе оставку, да буде обавештен о свим питањима од значаја за обављање своје дужности, да заснује радни однос у савету, да заједно са осталим члановима савета у броју који чини најмање једну трећину од укупног броја чланова, покрене поступак пред Управним судом за утврђивање ништавости општег акта савета који није у сагласности са статутом, итд. Такође, из одредби ЗНСНМ, што изричито, што имплицитно, проистиче да члан националног савета има следеће обавезе: да учествује у раду савета, да се током чланства у савету придржава Устава и закона, да, у случају подно-

[174] Са тим у вези могло би се стати на становиште да би у обзир могла да дође сходна примена чл. 49. Закона о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 - одлука УС и 54/2011 (у даљем тексту: ЗЛИ) који гласи: На одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о престанку мандата одборника, као и о потврђивању мандата новом одборнику, допуштена је жалба Управном суду. Жалба је допуштена и у случају када скупштина пропусти да донесе одлуке из става 1. овог члана. У случају основаности жалбе из става 2. овог члана, суд доноси одлуку којом утврђује престанак мандата одборника, односно потврђује мандат новом одборнику. Право на подношење жалбе из става 2. овог члана има сваки одборник. Жалба се подноси у року од 48 часова од дана доношења одлуке скупштине јединице локалне самоуправе, односно од дана одржавања седнице на којој је скупштина пропустила да донесе одлуке из става 1. овог члана. Управни суд дужан је да у року од 30 дана од дана добијања жалбе донесе решење о поднетој жалби.

шења оставке, исту овери код органа надлежног за оверу потписа и да је националном савету поднесе у року од три дана од овере, непосредно или поштом препоручено, да националном савету дâ обавештења о наступању осталих разлога за престанак мандата, итд.

Осим дужине трајања мандата и разлога за престанак мандата пре истека мандата националног савета, ЗНСНМ не садржи одредбе којима би регулисао друга питања од значаја за мандат члана савета. Тако, ЗНСНМ ниједном одредбом не уређује питање *правне природе* мандата чланова националног савета. Имајући у виду да савет *представља* националну мањину, као и изричито прописану обавезу чланова савета да учествују у његовом раду, може се поставити питање *да ли је мандат чланова савета императивног карактера*: Заиста се, са једне стране, чини донекле прихватљивим да чланови националног савета, будући да савет представља институционализовани вид остваривања права на самоуправу као колективног права свих припадника националне мањине, буду у обавези да се повинују налозима припадника мањине коју савет представља и да у раду савета заступају такве ставове и гласају сходно инструкцијама које добију. Са друге стране, управо имајући у виду да национални савет представља *све припаднике националне мањине*, као и чињеницу да ЗНСНМ предвиђа могућност подношења оставке, дакле слободног располагања мандатом и не прописује никакав вид опозива чланова савета, ипак би требало стати на становиште да је мандат чланова савета по својој правној природи слободан.

Но тиме се анализа правног карактера мандата чланова националног савета никако не завршава. Наиме, управо полазећи од чињенице да национални савет представља националну мањину, дакле све припаднике националне мањине, може се истаћи да савет у вршењу такве своје улоге, а следствено томе и сваки његов члан понаособ, ипак имају одређена ограничења, дакле немају апсолутно слободан мандат, а што проистиче из чињенице да, иако

Уставом призната, колективна права и делатност националног савета као репрезента самоуправе мањине не смеју да угрозе, нити да се остварују на уштрб индивидуалне слободе изражавања идентитета и на основу ње правно релевантно конституисаног групног идентитета, или појединих компонената тог идентитета. Управо због тога, примера ради, чини се да национални савет националне мањине, а тиме и сваки његов члан понаособ, иако је савет *ex constitutione* представник националне мањине у области службене употребе језика и писма, не би требало, а не би ни могао, нити би, по нашем мишљењу, смео, да језик националне мањине квалификује другачије него што је то, на попису становништва, учинила већина припадника мањине коју савет представља (видети део о овлашћењима у службеној употреби језика и писма).[175] У том смислу, чини се да су мандати

[175] Видети у том смислу В. Ђурић (2014а), 45, 46. То питање има и шири теоријски контекст. Наиме, у њему је садржан не само могући конфликт између индивидуалних и колективних права, тачније између онога што је Кимлика назвао „спољашњом заштитом" групе и „унутрашњом рестрикцијом" индивидуалних права чланова групе (W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship, A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, 1995, 42), већ, у извесном смислу, и конфликт између колективног интереса, ако се он схвати као нешто више од пуког агрегата индивидуалних интереса припадника групе, и интереса већине чланова групе. Поједини аутори у домаћој правној теорији стоје на становишту да би у појединим случајевима колективно право могло бити претежније у односу на индивидуално право, тачније да би, након теста пропорционалности, у појединим ситуацијама требало дати предност колективном интересу у односу на интерес појединца (М. Јовановић (2009), 22-23), као и да је сасвим „легитимно, премда оспориво тумачење" према коме би колективни интерес нације да опстане понекад био боље и трајније обезбеђен да интерес већине њених припадника није био испуњен на одређени начин (М. Јовановић, „Постоје ли колективна права?", *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 56, 1/2008, 105). Са таквим се приступом ипак не можемо у свему сложити и то из чисто правних разлога. Наиме, ако је један од услова за правно релевантно конституисање групе као титулара колективних права нотификација постојања њених чланова који су слободним избором декларисали припадност групи, примера ради на попису становништва, онда је и за постојање правно релевантних дистинктивних обележја такве групе, као што је то случај са језиком, такође нужно прихватити изјашњавање већине чланова групе. Такво тумачење, разуме се, не негира схватање према коме група може имати свог репрезента, тачније тело које је представља као колективитет, па чак и интересе који се не своде на пуку агрегацију интереса њених припадника, али упућује на чињеницу да се такви интереси, бар у погледу њених дистинктивних елемената, не могу и не смеју конституисати мимо слободно изражене воље већине њених чланова.

чланова савета, а и самог савета донекле ипак ограничени.

Слободан мандат је, по природи ствари, нужно повезан са имунитетом његовог носиоца. Због тога парламентарци не могу бити позвани на одговорност за изражено мишљење и дат глас у парламенту.[176] У правном систему Републике Србије, према ЗЛС, и одборник не може бити позван на кривичну одговорност, притворен или кажњен због изнетог мишљења или давања гласа на седници скупштине и радних тела. Са друге стране, приметно је да ЗНСНМ не садржи одредбе о имунитету члана националног савета. Може се резоновати да, *a contrario*; мандат члана националног савета не подразумева имунитет, те да је члан одговоран за изражено мишљење и давање гласа на седници националног савета. Да ли се на тај начин подрива и/или ограничава нетериторијална самоуправа националних мањина? Чини се да одговор на изложено питање не може да буде позитиван. Ево и зашто. Самоуправа националних мањина се остварује у Уставом опредељеним областима друштвеног живота вршењем јавних овлашћења која су законом поверена националним саветима. У том смислу, вршење јавних овлашћења, као што ће бити изложено, не подразумева оригинерно регулисање друштвених односа. Штавише, оригинерно регулисање друштвених односа није својствено ни територијалној самоуправи. Из тог разлога, нема потребе, а ни друштвеног интереса, да чланови колегијалног тела које та јавна овлашћења врше уживају имунитет. Штавише, ако би они уживали имунитет, другим речима ако би били неодговорни за изражено мишљење и давање гласа на седници националног савета, онда би домашај кривичноправне заштите појединих важних друштвених вредности, као што је примера ради забрана изазивања националне мржње и нетрпељивости, могао да буде ограничен, нарочито имајући у виду могућност

[176] Видети о томе у: Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995, 364-366.

да поједини национални савети, без обзира што то не спада у делокруг њиховог рада, у пракси почну да заузимају ставове о идентитетским питањима, или негирају постојање и самобитност појединих националних мањина у Републици Србији.

4.7.2. Радни односи и примања

Изворни текст ЗНСНМ није садржавао одредбе о радним односима и примањима запослених у националном савету. Начелно посматрано, будући да је национални савет правно лице, од увођења тих тела у правни поредак постојала је и остваривана је могућност заснивања радних односа. Са тим у вези, посебно питање се поставило у погледу карактера радног односа чланова националног савета. Наиме, док је, са једне стране, било потпуно јасно и у пракси прихваћено да се радни однос лица која нису чланови националног савета заснива и остварује на основу општих законских одредби о раду, дотле је евентуални радни однос чланова националног савета био двоструко дискутабилан – како са становишта могућности његовог заснивања, тако и у погледу карактера таквог радног односа, нарочито због питања да ли су чланови националног савета, као изабрана лица, у аналогном радноправном режиму, укључујући и у погледу примања, са осталим изабраним лицима у државним и/или покрајинским и локалним органима.

Полазећи од схватања Уставног суда према коме национални савети представљају недржавна тела, изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. изложена питања регулисана су на следећи начин. Новим чл. 7б ст. 1. ЗНСНМ прописано је да члан националног савета може засновати радни однос у националном савету, за време трајања свог мандата. Изложена одредба заправо значи да чланство у националном савету није сметња за заснивање радног односа у том телу. Радни однос који је заснован за време трајања мандата може бити, али није нужно темпоралног

карактера. У вези са законским одређењем „за време трајања мандата“ би требало учинити неколико напомена. Наиме, са једне стране, рад на одређено време је Законом о раду (у даљем тексту ЗР)[177] ограниченог трајања и може трајати најдуже 24 месеца, тако да се ни на који начин не би могло сматрати да је радни однос члана националног савета чији мандат траје четири године рад на одређено време у том трајању. Са друге стране, члан који има право да заснује радни однос за време трајања мандата, може да остане у радном односу и након истека тог мандата што је јасно и на основу системског тумачења. Наиме, ако члан националног савета има право и могућност да се поново кандидује и да поново буде биран за члана, јасно је да заснивање његовог радног односа у националном савету није подвргнуто раскидном услову престанка мандата. Такво тумачење, међутим, начелно посматрано, отвара могућност да сви чланови националног савета у свим сазивима буду запослени у националном савету, уз поштовање одређених финансијских лимита, а што свакако нема много смисла, нити оправдања.

Чланом 7б ст. 2. предвиђено је да се на радне односе у националном савету примењују одредбе закона којим се уређује рад. Другим речима, ЗНСНМ ни на који начин и ни у ком аспекту радноправног режима чланова националних савета није предвидео разлику у односу на општи радноправни режим свих запослених лица у Републици Србији. Такво решење је, са једне стране, логично и оправдано, јер националне савете као недржавна тела ослобађа обавеза у погледу систематизације радних места, звања, услова за заснивање радног односа, полагања државног стручног испита, подвргавања контроли од стране управне инспекције у погледу радноправног режима запослених и низа других обавеза које би постојале да је

[177] *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.

евентуално предвиђена сходна примена решења садржаних у Закону о државним службеницима (у даљем тексту ЗДС)[178] и/или Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту ЗЗАПЈЛС).[179] Са друге стране, такво решење оставља низ питања без одговора. Примера ради, без одговора остају питања како би се третирао рад чланова савета који су у радном односу, а који се одвија на седницама које би биле заказиване након истека радног времена и/или у дане викенда, или у дане државног празника, а будући да је присуство седницама дужност чланова савета, затим да ли постоји могућности плаћеног и неплаћеног одсуства за таква лица, прековременог рада, итд, а што је све прописано важећим ЗР.

На таква питања би одговор ваљало тражити у *сходној* примени ЗР. Другим речима, требало би стати на становиште да се у контексту права и обавеза чланова националног савета на појединa од изложених питања може дати позитиван одговор (нпр. обавеза присуствовања седницама савета у дане викенда и могућност прековременог рада), док би, са друге стране, неминовно било одређи могућност одсуства чланова савета, изузев одсуства у вези са заштитом материнства. Такође, чланови националног савета који су у радном односу не би могли да имају право на накнаду, већ би, у случају прековременог рада, рада у дане викенда или државног празника, имали право на увећање зараде.

У вези са радним односима у националном савету недавно је настао посебан проблем у примени новоусвојених решења. Наиме, Одлуком о јединственом кодексу шифара за уношење и шифрирање података у евиденцијама у области рада[180] која се

[178] *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018.

[179] *Сл. гласник РС*, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. закон.

[180] *Сл. гласник РС*, бр. 56/2018.

примењује од 1. јануара 2019. године а у складу с којом, тачније шифрама које су њом предвиђене, је потребно пријавити запослене на социјално осигурање, нису посебно предвиђена поједина радна места која постоје у националним саветима, као што су председник националног савета, председник извршног одбора националног савета, итд. У вези са изложеним проблемом у погледу шифара радних места потребно је изменити, тачније допунити наведену Одлуку, или пак, непосредно на основу ЗНСНМ, пријавити постојећа радна места.

4.7.3. Инкомпатибилитет и конфликт интереса

Изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. у текст Закона уврштен је нови члан 7а којим се уређује питање неспојивости функција, односно послова и забрана конфликта интереса. То је изузетно значајна допуна, будући да је текстом Закона који је важио до 2018. није била изричито прописана неспојивост функција односно послова чланова националног савета, а што је било нужно уредити имајући у виду да национални савети националних мањина врше јавна овлашћења у правном поретку Републике Србије. Такође, таква допуна ЗНСНМ је у складу са препорукама релевантних међународних тела, нарочито онима чија се суштина огледа у захтеву за деполитизацијом националних савета.[181] У том смислу, овим допунама предвиђено је да председник националног савета и члан извршног одбора не може бити члан руководећих органа политичке странке у које су, *exempli causa*, сврстани председник, председништво, извршни одбор и слично (ст. 1), као ни изабрано или постављено

[181] Примера ради, Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у свом Трећем мишљењу о спровођењу Конвенције у Србији указује на потребу деполитизације – Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Serbia, adopted 28 November 2013, ACFC/OP/III(2013)006, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6aa (приступљено 22.10.2019).

лице у државном органу, покрајинском органу, односно органу јединице локалне самоуправе који у оквирима својих надлежности одлучује о питањима која се тичу рада националних савета (ст. 2). Допунама је изричито прописано да таквим избором, односно постављењем престаје мандат председника националног савета, односно чланство у извршном одбору, а што национални савет констатује на првој наредној седници по пријему обавештења о наступању изложених разлога.

Изложене одредбе завређују продубљеније сагледавање и тумачење. Наиме, њима се у ЗНСНМ уводи инкомпатибилитет и имплементира забрана конфликта интереса. Инкомпатибилитет који је изложеним одредбама предвиђен би требало разликовати од неподобности за избор, јер вршење одређених послова у националном савету (председник и чланство у извршном одбору) није сметња за избор у страначке органе, као и у државне, покрајинске и локалне органе власти и *vice versa.*[182] Напросто, кандидат који буде изабран може након избора на оба места да оптира за једно од њих. У том смислу би одредбу према којој избором, односно постављењем у органе политичке странке, односно државне, покрајинске и локалне органе власти престаје мандат председника националног савета, односно чланство у извршном одбору, а што национални савет констатује на првој наредној седници по пријему обавештења о наступању изложених разлога ваљало тумачити на начин да кандидат који је изабран, у периоду од избора, односно постављења, до достављања обавештења националном савету, може да изабере да се са таквим избором не сагласи и да настави да врши посао председника националног савета, односно да обавља чланство у извршном одбору. За разлику од изложеног тумачења, Агенција за борбу против корупције у свом Мишљењу о (не)спојивости јавне функције у органима јединице локалне самоуправе и

[182] Изложено тумачење почива на теоријском разликовању између инкомпатибилитета и неподобности за избор – вид. Р. Марковић (1995), 309.

органима јавних предузећа и установа, чији је оснивач јединица локалне самоуправе, и функције у органима националног савета националне мањине,[183] чини се неоправдано рестриктивно, стоји на становишту да лица која врше одређене јавне функције у органима јединице локалне самоуправе и органима јавних предузећа, установа и других организација, чији је оснивач, односно члан јединица локалне самоуправе (видети даљи текст) *не могу да се кандидују,нити да буду изабрана за председника или члана извршног одбора националног савета националне мањине!!!*

Пажљивијим сагледавањем изложених одредби може се уочити да су инкомпатибилитет и имплементирање забране конфликта интереса двоструко ограничени. *Ratione personae* они су ограничени само на председника и чланове извршног одбора. У пракси се поставило питање да ли се те одредбе односе и на заменика председника националног савета, односно да ли лице изабрано за народног посланика на било који начин, избором или преносом овлашћења овереном изјавом изабраног председника, може обављати дужност потпредседника, односно заменика председника националног савета. Надлежни органи који примењују ЗНСНМ стоје на становишту да, имајући у виду циљ одредбе чл. 7а ЗНСНМ, потпредседници односно заменици председника националног савета не би требало да буду чланови руководећих органа политичке странке као што су председник, председништво, извршни одбор и слично, као ни изабрана или постављена лица у државном органу, покрајинском органу, односно органу јединице локалне самоуправе који у оквирима својих надлежности одлучује о питањима која се тичу рада националних савета.[184]

Ratione materie инкомпатибилитет и имплементирање забране конфликта интереса ограничени су на чланство

[183] Мишљење Агенције за борбу против корупције, бр. 014-011-00-0323/18-11 од 18.12.2018. године.

[184] Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 011-00-00273/2019-27 од 25.10.2019.

у руководећим органима политичке странке, односно на послове изабраног или постављеног лица у државном органу, покрајинском органу, односно органу јединице локалне самоуправе. Када је реч о чланству у *руководећим органима политичке странке* законодавац је имао у виду *руководеће органе на државном, односно националном нивоу.* Такво тумачење следи из примеричног нормирања које је у тој норми примењено, а на основу кога су, као што је наведено, *exempli causa* у такве органе сврстани председник, председништво, извршни одбор и слично. Употреба примеричне технике правног нормирања је пре питање разноликости унутрашњег уређења политичких странака, него што је ствар лоше законодавне технике.

Када је реч пословима изабраног или постављеног лица у државном органу, покрајинском органу, односно органу јединице локалне самоуправе законодавац те послове везује само за органе *који у оквирима својих надлежности одлучују о питањима која се тичу рада националних савета.* У те органе би на државном нивоу најпре требало сврстати Народну скупштину и Владу Републике Србије, а од органа државне управе, према њиховој постојећој структури и организацији предвиђеној ЗМ, би требало сврстати ресорне органе државне управе за области образовања (Министарство просвете, науке и технолошког развоја), културе и обавештавања (Министарство културе и информисања) и људских и мањинских права (Министарство државне управе и локалне самоуправе). Иако се у изложеној одредби говори о *органима* у које *stricto sensu* не спадају посебне организације и службе Владе, ипак би, због њиховог делокруга рада, требало стати на становиште да послови председника националног савета и чланства у извршном одбору нису спојиви са пословима постављених лица у Републичком секретаријату за законодавство који према ЗМ припрема прописе који се односе на службену употребу језика и писма, као ни у Канцеларији за људска и мањинска права која, према Уредби

о Канцеларији за људска и мањинска права,[185] врши стручне послове за потребе Владе и надлежних министарстава који се односе на: заштиту и унапређење људских и мањинских права; праћење усаглашености домаћих прописа са међународним уговорима и другим међународноправним актима о људским и мањинским правима и иницирање измена домаћих прописа; општа питања положаја припадника националних мањина и која је буџетски корисник код кога су опредељена средства за финансирање националних савета у складу са законом и Уредбом о критеријумима за расподелу средстава из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета националних мањина.[186]

Такође, иако се ЗНСНМ предвиђа да председник националног савета и члан извршног одбора не може бити изабрано или постављено лице у *органу јединице локалне самоуправе* који у оквирима својих надлежности одлучује о питањима која се тичу рада националних савета, Агенција за борбу против корупције, можда и сувише широким тумачењем, сматра да је реч не само функцијама председника општине, односно, градоначелника, заменика председника општине, односно, заменика градоначелника, члана општинског већа, односно, члана градског већа, председника скупштине општине, односно, председника скупштине града, заменика председника скупштине општине, односно, заменика председника скупштине града и одборника скупштине општине, односно, одборника скупштине града, већ и о лицу запосленом у општинској, односно градској управи, које је задужено за извршење буџета општине, односно града, уколико се ради о функционеру или лицу на положају у смислу чл. 2. Закона о Агенцији за борбу против корупције,[187]

[185] *Службени гласник РС*, бр. 75/2012.

[186] *Службени гласник РС*, бр. 8/2019.

[187] *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС, 112/13-аутентично тумачење и 8/15-УС.

или у смислу чл. 3. и 4. ЗЗАПЈЛС, директору јавног предузећа са територије јединице локалне самоуправе у којој делује национални савет, уколико је реч о јавном предузећу из области културе, обавештавања или службене употребе језика и писма, у вези са чијим радом постоје овлашћења националног савета, према ЗНСНМ, директору основне школе у којој се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине, с обзиром на то да у односу на рад тих школа постоји надлежност националног савета у вези са именовањем органа управљања и избором и именовањем директора школе.[188] Са друге стране, исправним се чини став Министарства државне управе и локалне самоуправе које је мишљења да, имајући у виду овлашћења помоћника председника општине који према ЗЛС покреће иницијативе, предлаже пројекте и сачињава мишљења у вези са питањима која су од значаја за развој, нема сметње да помоћник председника општине буде председник националног савета или члан извршног одбора.[189]

Ограничавању инкомпатибилитета и забране конфликта интереса у персоналном и материјалном смислу се, са једне стране, може приговорити, јер би доследно изведене концепције на којима ти институти почивају изискивале да њима буду обухваћени и сви чланови националног савета, као и, између осталих, послови директора или члана органа управљања установе, предузећа или друге организације чији је оснивач национални савет или чија су пренета оснивачка права пренесена на њега. Са друге стране, законодавац је вероватно предвидео таква ограничења инкопатибилитета и забране конфликта интереса имајући у виду демографску слику и кадровске капацитете појединих националних мањина и њихових националних савета, јер би се доследном применом инкомпатибилитета и забране

[188] Мишљење Агенције за борбу против корупције, бр. 014-011-00-0323/18-11 од 18.12.2018. године.

[189] Вид. Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 011-00-00244/2019-27 од 17.09.2019.

конфликта интереса могло нарушити несметано функционисање националних савета и установа које су основали или чија су оснивачка права на њих пренесена.

4.8. Престанак рада

Имајући у виду да су национални савети националних мањина колегијална тела и да имају својство правног лица, до престанка њиховог рада може да дође на два начина – распуштањем и губитком својства правног лица.

4.8.1. Распуштање

Одредбом члана 40. ст. 1. ЗНСНМ предвиђени су случајеви када Министарство својим решењем распушта национални савет. Реч је о следећим случајевима: 1) ако нов сазив националног савета не буде конституисан у року од 30 дана од утврђивања коначних резултата избора; 2) ако поступак избора националног савета буде обустављен; 3) ако национални савет не заседа дуже од шест месеци; 4) ако национални савет не изабере председника националног савета у року од 30 дана од конституисања националног савета или од престанка функције ранијем председнику; 5) ако се број чланова националног савета смањи испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат. Ако се пажљивије сагледају изложени случајеви, онда се може закључити да се једним делом односе на статусне разлоге распуштања (изостанак конституисања савета, изостанак заседања у периоду дужем од шест месеци и изостанак избора председника у опредељеном року), док су другим делом последица решења о изборима националних савета (обустављање поступка избора и смањење броја чланова испод половине јер на изборним листама нема кандидата).

Статусни разлози распуштања последица су нечињења чланова националног савета, док разлози распуштања који су последица решења о изборима указују на објективна ограничења изборног модела. Такав закључак подржава и чињеница да су разлози за распуштање националног савета изменама и допунама ЗНСНМ из 2014. и 2018. проширивани. Наиме, у изворном тексту Закона из 2009. као разлози распуштања били су предвиђени само изостанак заседања у периоду дужем од шест месеци, изостанак избора председника у предвиђеном року и изостанак доношења статута у утврђеном року. Дакле, након сваких нових избора у пракси је уочена потреба да се прошири круг разлога за распуштање савета и то разлозима који су у вези са изборима националних савета. Имајући у виду да је чл. 6. ст. 6. ЗНСНМ предвиђено да је први сазив националног савета дужан да донесе статут у року од десет дана од конституисања, није јасно због чега изостанак испуњавања те законске одредбе није предвиђен као разлог за распуштање националног савета. Чини се да је изостанак испуњавање те обавезе пре разлог за распуштање, јер указује на дубоко неслагање међу члановима савета и немогућност функционисања тог тела, него што је разлог за прекршајну одговорност и новчану казну читавог савета, као што је то предвиђено чл. 127. ст. 1. т. 2. ЗНСНМ.

О распуштању националног савета Министарство доноси решење. Према чл. 40. ст. 2. ЗНСНМ, национални савет је распуштен када Министарство о томе донесе решење. То решење је коначно и против њега се може покренути управни спор. Имајући, са једне стране, у виду да је савет *распуштен* доношењем решења, а да се, са друге стране, против таквог решења може водити управни спор, намеће се закључак да би више логике и оправдања било да је ЗНСНМ предвидео да се савет распушта по *правоснажности* таквог решења. Заиста нема много смисла да се један сазив националног савета распусти, што за собом повлачи низ правних последица, а да постоји

могућност да се решење којим је о распуштању одлучено поништи у управном спору.

Управни спор против решења о распуштању је редован управни спор у коме важе сви општи рокови за вођење спора. Активну легитимацију сигурно имају сви чланови распуштеног савета, али се поставља питање да ли је има још неко, примера ради, установа коју је основао национални савет, лица ангажована у таквим установама, па чак и надлежно јавно правобранилаштво у смислу чл. 11. ст. 4. ЗУС, јер таквим актом могу да буду повређена имовинска права и интереси Републике, покрајине или јединице локалне самоуправе у случајевима када су оне, заједно са саветом, основале неку установу. Друго питање које се намеће у вези са управним спором против решења о распуштању националног савета је да ли се управни спор може водити ако Министарство не распусти национални савет, а постоји предлог да се то учини, тачније ако су испуњени услови за распуштање савета, а управа ћути. Чини се да начело владавине права налаже да се на оба питања дâ позитиван одговор.

У вези са управним спором против решења о распуштању националног савета би требало учинити још једну важну напомену. Међу разлозима које Закон наводи за распуштање националног савета посебну пажњу завређује распуштање у случају да поступак избора националног савета буде обустављен. Будући да је поступак обустављања регулисан и чл. 106. Закона према коме избор по електорском моделу у првом степену може да обустави одбор, а у другом степену Комисија, што може да буде предмет посебног управног спора, јасно је да је у одредби чл. 40. Закона изостављено одређење према коме би министарство могло да распусти савет само ако је поступак избора *правоснажно* обустављен. Чини се да би у примени ЗНСНМ требало искључиво стајати на изложеном становишту.

Одредбе ЗНСНМ о распуштању националног савета би требало да буду у логичкој и системској вези са онима које

су посвећене мандату националног савета. То међутим није случај. Наиме, чланом 9а ст. 3. ЗНСНМ прописано је да мандат националног савета који је конституисан после распуштања националног савета траје до истека мандата националног савета који је распуштен. Јасно је да је намера законодавца била да се обезбеде истовремени избори за све националне савете што је изискивало и решење према коме мандат националног савета који је конституисан после распуштања националног савета траје до истека мандата националног савета који је распуштен, а што се уклапа у општи рок трајања мандата од 4 год. који је предвиђен чл. 9а ст. 1. ЗНСНМ. Будући да одредбама чл. 40. ЗНСНМ којима се регулише распуштање националног савета није предвиђен рок у коме више није могуће распуштање националног савета, јасно је да би Министарство решењем могло и, штавише, било у обавези да распусти национални савет и у периоду који непосредно претходи истеку четворогодишњег мандата, а што свакако нема много логике нити оправдања.

Последица распуштања националног савета је образовање привременог органа управљања. Према чл. 40. ст. 4. ЗНСНМ, Министарство решењем образује привремени орган управљања националног савета из реда чланова националног савета, водећи рачуна о заступљености изборних листа са којих су изабрани чланови националног савета. Привремени орган управљања националног савета чине председник и четири члана и он, према ст. 5. истог члана, до конституисања новог сазива националног савета, врши текуће и неодложне послове у вези са вршењем овлашћења националног савета предвиђених Законом. Прво од питања које би у вези са изложеним одредбама требало размотрити је да ли се привремени орган управљања образује истим решењем којим се распушта национални савет, или је Министарство у обавези да донесе два управна акта. Начелно посматрано, Министарство би могло једним решењем чији би диспозитив био сложен да одлучи како о распуштању савета,

тако и о образовању привременог органа управљања. Са друге стране, имајући у виду да је за образовање привременог органа управљања ипак потребно извесно време, јасно је да ће по среди бити доношење посебног решења. Таква могућност отвара додатно питање рока у којем је Министарство у обавези да донесе решење о образовању привременог органа управљања. Будући да ЗНСНМ не прописује посебан рок, јасно је да важи општи рок из ЗУП-а, тачније да је Министарство дужно да такво решење изда најкасније у року од 30 дана од покретања поступка. У таквој ситуацији, имајући у виду да је реч о поступку који се води по службеној дужности, покретањем поступка би требало сматрати дан када је донесено решење о распуштању савета. Чини се ипак да је одредбама ЗНСНМ требало изричито предвидети краћи рок у циљу сузбијања вакума у деловању националног савета.

Министарство је у обавези да приликом образовања привременог органа управљања води рачуна о заступљености изборних листа са којих су изабрани чланови националног савета. То заправо значи да би састав привременог органа управљања у највећој могућој мери требало да одражава састав распуштеног националног савета. Изложено тумачење је у складу са начелом пропорционалности на основу кога се, између осталих, формира национални савет.

Привремени орган управљања се, према изричитој одредби Закона, састоји од председника и четири члана. Спомињање председника у наведеној одредби Закона намеће питање да ли је реч о председнику распуштеног сазива савета, или пак Министарство, образујући привремени орган управљања, одлучује и о његовом председнику. Начелно посматрано, будући да ЗНСНМ не уређује изричито наведено питање, могло би се резоновати да Министарству стоје на располагању обе могућности. Са друге стране, системским тумачењем заснованим на обавези Министарства да води рачуна о заступљености изборних листа

са којих су изабрани чланови националног савета, требало би стати на становиште да би Министарство требало да решењем о образовању привременог органа управљања на његовом челу задржи председника распуштеног сазива, али би се и таквом решењу могло приговорити, нарочито уколико се има у виду чињеница да је председник националног савета својим нечињењем (нпр. изостанком заказивања седница) могао да допринесе распуштању савета.

Привремени орган управљања обавља *текуће и неодложне послове* у вези са вршењем овлашћења националног савета. Појам текућих и неодложних послова није прецизније одређен одредбама ЗНСНМ, али се он везује за *вршење овлашћења националног савета.* То најпре значи да је привремени орган у могућности да обавља све послове у вези са финансирањем савета, као и послове који се односе на заштиту имовине савета. Са друге стране, послови у вези са овлашћењима савета које би привремени орган управљања смео да обавља морају бити и текући и неодложни, дакле да по својој природи буду такви да би изостанак њиховог обављања могао да подразумева губитак неког права, или да угрози положај националног савета или мањине коју представља. У том смислу, *per negationem,* у такве послове свакако не спада оснивање установа, давање одређених предлога о којима су органи јавне власти дужни да одлуче, предлагање одговарајућих кадровских решења, итд. Са друге стране, у текуће и неодложне послове свакако би требало уврстити давање мишљења у случају да надлежни органи то захтевају.

Према чл. 40. ст. 6. ЗНСНМ, решење којим се образује привремени орган управљања националног савета је коначно и против њега се може покренути управни спор. Активну легитимацију за покретање управног спора свакако би требало признати свим члановима националног савета, дакле како онима који су именовани за чланове привременог органа управљања, а на то не пристају, тако и онима који то нису, а који

би могли да тврде да је решење незаконито јер Министарство није водило рачуна о пропорционалном саставу привременог органа управљања.

Привремени орган управљања националног савета, према ст. 7. истог члана Закона, не образује се када национални савет буде распуштен због обустављања поступка избора националног савета или због тога што је број његових чланова смањен испод половине. Дакле, ако се решењем распушта национални савет у случају обустављања поступка избора, онда је једино могуће тумачење да је реч о претходном сазиву савета, јер нови није изабран, а будући да се у том случају не доноси решење о формирању привременог органа управљања, логична последица је да национална мањина, макар и привремено, остаје без свог савета. Таква солуција не само да може да има велики утицај на питање круга лица која би могла да имају активну легитимацију у управном спору, већ је од значаја и за судбину уписа националног савета у Регистар. Из тог разлога су изменама и допунама ЗНСНМ из 2014. прописани случајеви брисања националног савета из Регистра.

4.8.2. Брисање из регистра и губитак својства правног лица

Члан 4б ЗНСНМ уређује питање брисања националних савета из Регистра националних савета. Према решењима која су важила до 2018. године национални савет се брише из Регистра у случају да буде распуштен због обустављања поступка избора националног савета, као и у случају да буде распуштен због тога што је број његових чланова смањен испод половине. У поступку припреме измена и допуна Закона 2018. стало се на становиште да разлог за брисање националних савета из Регистра који се састоји у чињеници да је број његових чланова смањен испод половине изискује ближе нормативно уређење и прецизирање. Из тог разлога, члан 4б. је допуњен тако што је прописано да је

брисање националног савета из Регистра неопходно у случају да је број његових чланова смањен испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат. Дакле, до брисања националног савета из Регистра долази у случајевима када се након распуштања не образује привремени орган управљања.

У вези са разлозима брисања националног савета из Регистра поставља се питање да ли има основа да се размотре додатне могућности законског уређивања брисања националног савета из Регистра, а које би одговарале у Одлуци Уставног суда утврђеној природи таквог тела. Наиме, измене и допуне ЗНСНМ из 2018. и даље су оставиле правну празнину у погледу тога шта се дешава са изабраним националним саветом у случају да, према резултатима пописа становништва, број припадника одређене мањине падне испод најмањег броја лица која би требало да подрже захтев за образовање посебног бирачког списка за избор националног савета који је одређен изворним текстом ЗНСНМ, а што представља нужан услов за избор. Заиста се поставља питање да ли у таквим случајевима има друштвене оправданости, а и реалне потребе за постојањем националног савета.

Према чл. 4б ст. 2, брисањем из Регистра национални савет губи својство правног лица. О брисању националног савета из Регистра Министарство доноси посебно решење, а савет се, према ст. 3. истог члана, брише из Регистра истог дана када Министарство донесе решење. Такво решење је према ст. 5. коначно и против њега се може покренути управни спор. Имајући у виду значајне последице губитка својства правног лица које, између осталог, обухватају и губитак имовине (видети одељак о имовини) и могућност да се у управном спору поништи решење о брисању из Регистра, чини се да би било исправније да је ЗНСНМ прописао да се брисање из Регистра спроводи по правоснажности решења о брисању.

У вези са управним спором против решења о брисању поставља се питање активне легитимације за његово вођење. Наиме, да ли би требало прихватити да активну легитимацију за подношење тужбе у управном спору у таквој ситуацији имају и лица која су покренула управни спор против решења о распуштању које је претходило решењу о брисању, а која нису успела у свом тужбеном захтеву. Начелно посматрано, управо због значаја губитка својства правног лица и последица које то са собом носи, требало би стати на становиште да су и таква лица активно легитимисана.

Такође, поставља се питање да ли брисање савета из Регистра даном доношења решења о брисању омогућава литиспенденцију пред Управним судом. Наиме, будући да Министарство може да распусти национални савет и у случају да поступак избора још увек није правоснажно обустављен и да након тога доносе решење о брисању из Регистра, а да, са друге стране, обустављање избора по електорском моделу може да буде предмет посебног управног спора, јасно је да би се пред Управним судом могла истовремено водити два судска чији је предмет суштински истоветна ствар!

Брисање националног савета из Регистра и губитак својства правног лица отварају значајно питање да ли се на тај начин ограничава и умањује Уставом гарантовано право на самоуправу ради чијег се остваривања бирају национални савети. Управо због тога, ст. 5. истог члана ЗНСНМ прописано је да национална мањина чији је национални савет брисан из Регистра има право да бира нови национални савет, на дан када се одржавају избори за чланове свих националних савета.

4.8.3. Забрана рада?

У склопу разматрања о разлозима за брисање националног савета из Регистра посебну пажњу привлачи и питање евентуалне

забране рада националног савета. Наиме, ако су, према схватању Уставног суда, национални савети недржавна тела којима се поверава вршење јавних овлашћења, није ли онда могуће, а за поједине случајеве и нужно, предвидети и забрану њиховог рада, аналогно таквој могућности која је предвиђена за поједине недржавне субјекте који такође имају аутономни статус и врше, или могу да врше јавна овлашћења. Да ли би, примера ради, уставни основ за забрану удружења, укључујући и политичке странке, као и за забрану верске заједнице оличен у изазивању и подстицању верске, националне или расне нетрпељивости, или чак насилном рушењу уставног поретка, могао да буде потребан, али и довољан разлог за евентуалну забрану националног савета и да ли би таква забрана нарушила Уставом зајамчено право припадника мањине да изаберу свој национални савет? Формално посматрано, Устав не садржи одредбе о евентуалној забрани националног савета, као ни одредбе о надлежности и поступку такве забране. Другим речима, јасно да се надлежности Уставног суда изричито прописују Уставом, а према релевантним уставним одредбама, Уставни суд нема надлежност да одлучује о забрани националних савета и велико је питање да ли би, чак и да своје надлежности екстензивно тумачи, смео да одлучује о таквој врсти забране, јер се посредством националних савета остварује Уставом прокламовано право на самоуправу националних мањина. С друге пак стране, уставна забрана изазивања и подстицања неравноправности, мржње и нетрпељивости штити темељне вредности уставног поретка, што би упућивало на могућност да Уставни суд аналогијом прошири своју надлежност, избегавајући на тај начин помањкање институционалних механизама обезбеђивања делотворности те забране.[190] Дакле, аналогно

[190] Видети о томе у: В. Ђурић, С. Манојловић, „Уставноправни аспекти забране изазивања и подстицања неравноправности, мржње и нетрпељивости у Републици Србији“, *Правни живот*, 12/2017, 649 – 663.

изложеним основама за забрану политичких странака и верских заједница, основано би се могло закључити да би Уставни суд могао да буде надлежан и за забрану националног савета који подстиче националну мржњу, или позива и своје деловање усмерава на насилно рушење уставног поретка. У том смислу, евентуално законско регулисање надлежности Уставног суда да одлучује о забрани рада једног сазива националног савета не би било проширивање надлежности тог Суда извршено *contra constitutionem*, већ би се, штавише, могло сматрати разумним балансом између, са једне стране Уставом зајамченог права припадника мањине да изаберу свој национални савет, и, са друге стране, легитимног интереса и права државе да онемогући да се недржавно тело које се обавезно финансира из буџета бави активностима које нарушавају суштинске вредности уставног поретка. Изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. пропуштена је прилика да се изложена правна празнина јасно уреди.

V УЛОГА, ПОСЛОВИ И ОВЛАШЋЕЊА

Законодавство Републике Србије екстензивно регулише улогу, послове и овлашћења националних савета. Осим утврђивања општих овлашћења, ЗНСНМ се одликује и прецизним утврђивањем послова и овлашћења која национални савети врше у различитим областима друштвеног живота од значаја за очување идентитета националних мањина и у којима се уживају мањинска права. То је последица јасног уставног опредељивања да се национални савети бирају ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. У том смислу, основна улога тих тела је спровођење загарантованих права у области културне аутономије и представљање интереса националне мањине у области остваривања колективних права.[191] По својој садржини, карактеру и начину вршења, послови и овлашћења националних савета крећу се у широком луку, од аутономног и/или коначног ауторитативног одлучивања о појединим питањима, до вршења саветодавних послова о чему ће у одељцима који следе бити више речи. То је такође последица уставне одредбе према којој путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом. У сваком случају, како то примећује и Саветодавни комитет Оквирне конвенције, национални савети имају доминантну улогу у реализацији мањинских права и

[191] Н. Ђурђевић, К. Марковић, „Улога националних савета националних мањина у интегративној мањинској политици: случај Србије", у: *Национални савети националних мањина и култура 2: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2015, 36.

начелно су постали главни канал за учешће националних мањина у јавним пословима и процесу одлучивања.[192]

5.1. Општа овлашћења

ЗНСНМ у својој систематици чини разликовање између општих овлашћења и нормирања овлашћења у Уставом опредељеним областима друштвеног живота од значаја за националне мањине. Пре продубљенијег разматрања општих овлашћења која су предвиђена ЗНСНМ, пажњу би требало усмерити на питање да ли национални савети имају представнички карактер и каква је уопште њихова улога у правном систему.

5.1.1. Улога и представнички карактер

Од увођења националних савета у правни поредак предвиђено је да они *представљају* националне мањине у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, као и да одлучују или учествују у процесу одлучивања о појединим питањима из тих области, а што је кроз посебну одредбу предвиђено и ЗНСНМ. Учешће припадника националних мањина у одлучивању, или самостално одлучивање путем колективних права, а преко њихових представника, о појединим питањима везаним за њихову културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма је чл. 75. ст. 2. Устава конституционализовано. Са друге стране, Устав није изричито определио да су национални савети *представници* националних мањина, али је право на њихов избор уредио истим чланом којим је прописао да путем колективних права припадници националних мањина, између осталог и преко својих *представника*, одлучују или учествују у одлучивању о појединим

[192] Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection Of National Minorities, Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013, 47.

питањима у наведеним областима друштвеног живота. У том смислу, чини се тачном констатација према којој су национални савети механизми за остваривање права националних мањина у Србији[193] и то колективних права, те да су највиша заступничка институција сваке националне мањине.[194]

Представнички карактер националних савета значи да су, у случају да су они конституисани, тачније изабрани, њихови ставови, заузета мишљења и донесене одлуке заправо ставови, мишљења и одлуке читаве националне мањине као колективитета који је изабрао свој савет! Вероватно се због тога у релевантним међународним радовима заснованим на упоредном приступу истиче да национални савети националних мањина у Србији имају најнапредније позицију у вези са могућношћу да иступају у име читаве мањинске групе.[195] Дакле, реч је о организацији која је замишљена да представља интересе целокупне мањинске заједнице,[196] тачније о *овлашћеном заступничком телу* (подв. В.Ђ) националне мањине.[197] Напросто, логика уставно-правног признања посебног положаја мањинских колективитета и њихових припадника налаже решење које се састоји у стварању посебног представничког тела мањинске заједнице, актом јавног права, како би интереси тог колективитета на што аутентичнији

[193] М. Склабински, „Национални савет словачке националне мањине и култура", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 146.

[194] *Ibid.*, 147. Нијансирано посматрано, нешто другачији став је онај према коме су национални савети *кровне институције мањинске самоуправе* (подв. В.Ђ), јер имплицира да осим њих постоје и да могу да постоје и друге институције мањинске самоуправе. Став да су национални савети кровне институције мањинске самоуправе у: Г. Башић, К. Црњански, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина*, Центар за истраживање етницитета, Београд 2006, 93.

[195] M. Suksi, 111.

[196] Н. Ђурђевић, К. Марковић, 31.

[197] М. Јовановић (2004), 276.

начин били заступљени.[198] У вези са изложеним би требало додати једну важну напомену. Наиме, да би ставови, заузета мишљења и донесене одлуке националног савета били ставови, мишљења и одлуке читаве националне мањине као колективитета који је изабрао свој савет потребно је да буде испуњен један важан услов – да је реч о ставовима, мишљењима и одлукама који су *у складу са законом*. Дакле да су ти ставови, мишљења и одлуке усвојени у вези са питањима за која је законодавац националним саветима пренео јавна овлашћења и у поступку и на начин који је уређен законом.

Представнички карактер националних савета је од суштинске важности за разматрање начина избора тих тела о чему ће више речи бити у следећој књизи ове трилогије. На овом месту би требало размотрити још једно важно питање у вези са представничким карактером тих тела. Наиме, као што је истакнуто, припадници националних мањина своју бригу да заједнички одржавају свој идентитет, а што је један од елемената законске дефиниције националне мањине, могу да испоље и на другачији начин, примера ради формирањем политичке странке, *јер такав вид организовања, кроз политичку странку, означава њихову спремност да заједнички одржавају свој идентитет, будући да политички живот заправо чине све области друштвеног живота од значаја за идентитет националне мањине*. Према одредби чл. 3. Закона о политичким странкама (у даљем тексту ЗПС),[199] политичка странка националне мањине у смислу тог закона је политичка странка чије је деловање, поред остваривања

[198] *Ibid*., 285; М. Јовановић (2008а), 36. На овом месту је занимљиво истаћи да у иначе оскудној домаћој литератури посвећеној овој проблематици поједини аутори који иначе заступају исти став према коме је саветима намењена улога тела која представљају мањине као колективитете (Б. Кривокапић (2004а), 271) стоје на становишту да су они *облик мањинске самоуправе* (подв. В.Ђ), тачније *облик организовања мањинске самоуправе* (Б. Кривокапић (2004а), 285, 289), па и да у њима организовани представници националне мањине врше колективна права у име националне мањине као колективитета, а што је један од могућих видова вршења колективних права (М. Јовановић (2009), 16).

[199] *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009 и 61/2015 - одлука УС.

политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћем на изборима, посебно усмерено на *представљање и заступање* (подв. В.Ђ) интереса једне националне мањине и заштиту и унапређење права припадника те националне мањине у складу са уставом, законом и међународним стандардима што је уређено оснивачким актом, програмом и статутом политичке странке. Због тога се у појединим радовима, не без основа, истиче да, иако су национални савети правна лица која су независна у свом раду, њихово присуство у правном поретку Републике Србије ипак не умањује значај мањинских политичких партија које такође представљају интересе мањинских бирача у националном, покрајинском и локалним парламентима.[200]

Према Закону о избору народних посланика (у даљем тексту ЗИНП),[201] политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина, учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали. На тај начин, домаће законодавство се приклонило моделу тзв. „природног прага" за странке националних мањина као једном од могућих модела омогућавања учешћа националних мањина у процесу доношења одлука, односно у јавним пословима. Према чл. 100. ст. 2. Устава, у Народној скупштини Републике Србије, у складу са законом, обезбеђује се равноправност и заступљеност *представника националних мањина.* Без обзира да ли би се у смислу изложене уставне одредбе представницима националних мањина сматрали само посланици који припадају политичким странкама националних мањина, а што је, чини се, била намера уставотворца, или и посланици које су предложиле групе грађана и/или посланици који припадају националним мањинама, а изабрани су на изборним листама

[200] K. Beretka, 186.

[201] *Сл. гласник РС*, бр. 35/2000, 57/2003 - одлука УСРС, 72/2003 - др. закон, 75/2003 - испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 - др. закон, 85/2005 - др. закон, 28/2011 - одлука УС, 36/2011 и 104/2009 - др. закон.

грађанских странака,[202] јасно је да уставно одређење према коме се у Народној скупштини обезбеђује заступљеност представника националних мањина, са једне, и Уставом имплицитно, а ЗЗПСНМ и ЗНСНМ експлицитно установљени представнички карактер националних савета, са друге стране, могу да роде извесне недоумице, па и проблеме. Наиме, будући да су како посланици у Народној скупштини, тако и национални савети, изабрани на непосредним изборима (уз разумљиву, али делимичну ограду у погледу националних савета изабраних по електорском моделу), може се поставити питање ко су *легитимни* представници

[202] Чланом 40. ст. 1. ЗИНП предвиђено је да кандидате, под условима утврђеним законом, могу да предлажу, односно да подносе изборне листе, регистроване политичке странке и коалиције политичких странака, као и групе грађана. Ако се према Уставу у Народној скупштини обезбеђује равноправност и заступљеност представника националних мањина, и ако изборне листе на изборима за Народну скупштину могу да подносе не само регистроване политичке странке и њихове коалиције, већ и групе грађана, основано се поставља питање зашто је законодавац из афирмативне расподеле мандата, односно из учествовања у расподели мандата и када се добије мање од 5% од укупног броја гласова бирача који су гласали, искључио *групе грађана* припадника националних мањина, нарочито имајући у виду и чињеницу постојања група које имају своје изабране националне савете, а које, према резултатима пописа становништва, не броје 1.000 пунолетних и пословно способних припадника колико је потребно за оснивање политичке странке. Зар кандидати које предложе групе грађана припадника националних мањина и који освоје потребан број гласова не би могли да се сматрају представницима мањина? Чини се да *ratio* изложене одредбе лежи у потреби да се омогући јаче институционално истицање и везивање кандидата за представљање и заступање интереса националне мањине чији ће представници бити, а што се, по законским решењима, постиже само посредством везаности кандидата за политичку странку, или коалицију политичких странака националних мањина које у својим програмима и статутима, као један од циљева свог деловања, имају представљање и заступање интереса националне мањине. Чини се да је такво решење пре ствар законодавне политике него дискриминаторско разликовање, *a fortiori* јер је ЗПС предвиђено да је за оснивање политичке странке националне мањине потребно 1.000 оснивача, док подршку изборној листи, укључујући и изборну листу групе грађана, па била она и мањинска, треба својим потписима да пружи 10.000 бирача па се, сасвим основано, може резоновати да је лакше основати политичку странку националне мањине, него за изборе поднети листу групе грађана припадника националне мањине. Наравно, отворено је питање да ли се таквим решењем припадници националних мањина и грађани посвећени представљању и заступању интереса националних мањина пре подстичу на политичко организовање странака националних мањина, него на друге видове учешћа у политичком животу – В. Ђурић (2014а), 26, 27.

националне мањине у политичком и правном поретку Републике Србије. Да ли су то народни посланици из реда националних мањина, нарочито они који су изабрани на листама политичких странака националних мањина, или њихових коалиција, или су то пак чланови националних савета? Иако се у појединим радовима указује на могућу продуктивност сарадње између мањинских политичара и националних савета, нарочито уколико би политичари играли улогу координатора између националних савета и државе,[203] ипак се може истаћи да изложена дилема добија на својој специфичној тежини ако се у виду имају две значајне чињенице – 1. могућност да између националног савета, са једне, и политичких странака исте националне мањине, са друге стране, нема сагласности о појединим значајним питањима у вези са положајем националне мањине коју представљају, а која може додатно бити оптерећена чињеницом да између самих политичких странака исте националне мањине постоје разлике у виђењима у погледу појединих питања и 2. различито време у којем се обављају избори за народне посланике и националне савете, а што може довести до тога да су у Народној скупштини, са једне, и у националном савету, са друге стране, заступљене различите политичко-идеолошке опције.

Начелно посматрано, изложену дилему не би требало посматрати искључиво у изборном контексту, већ би је требало сместити и у функционалну раван посматрања. У том смислу, оштрина могућег институционалног набоја између политичких представника националних мањина и њихових националних савета би се могла ублажити ако би се улога националних савета примарно посматрала кроз призму њиховог учешћа у вршењу *управних јавних овлашћења*, прецизније речено, ако би се они, а што јесте тачно, одређивали као *самоуправни субјекти функционалне децентрализације* дела извршно-управне власти, док су политичке странке и представници мањина у

[203] K. Beretka, 186.

Скупштини, део законодавне власти, тачније *субјекти у вршењу регулаторне функције*. Но, чини се да се таквом дистинкцијом која је иначе теоријски оправдана само делимично превладава изложена дилема и да остаје значајна сенка сумње у погледу разлога и оправданости постојања својеврсног двоструког колосека, тачније два модела делотворног учешћа националних мањина у јавним пословима – модела олакшане политичке партиципације националних мањина и модела мањинске самоуправе посредством националних савета националних мањина, који, због недовољно јасно утврђеног односа међу њима, иако у квантитативном смислу омогућавају делотворно учешће националних мањина у јавним пословима, ипак нису резултат промишљено дизајниране и доследно изведене концепције.[204]

Разматрање о односу између изабраних политичких представника националних мањина у општа представничка тела и националних савета би могло да води сагледавању још једног аспекта улоге националних савета, нарочито у контексту учешће припадника националних мањина у јавним пословима које се остварује посредством националних савета. Наиме, поставља се питање да ли су улога и деловање националног савета, по свом карактеру, *политички*. Начелно посматрано, у јавном животу Републике Србије представници органа власти су оспоравали такву улогу националних савета и негирали су могућност да национални савети покрећу политичке иницијативе ван области друштвеног живота у којима делују.[205] И у ретким

[204] Више о томе у В. Ђурић (2012а), 133-162.

[205] Примера ради, поводом „Иницијативе за решавање статуса Бошњака и статуса регије Санџак" која је саставни део Одлуке о покретању Иницијативе за решавање статуса Бошњака и статуса регије Санџак коју је „усвојио" Извршни одбор Националног савета бошњачке националне мањине, Министарство државне управе и локалне самоуправе је указало да та Одлука својом садржином потпуно излази из оквира Уставом прописаних области у којима национални савети могу да делују и у којима представљају националну мањину, као и законом поверених овлашћења у тим областима и да је по својој природи политички акт који је садржински недопуштен. – в. Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе бр. 90-00-00060/2019-27 од 14.08.2019.

радовима у домаћој литератури указује се да сврха националног савета није политичко деловање у ужем смислу, као актера на дневнополитичкој сцени, који би се сврстао уз постојеће политичке партије и њихове практично-идеолошке поставке. Другим речима, ако се политика разуме на бази традиционалног приступа као сфера власти премрежена институцијама државе и организација – актера чији је циљ вршење власти, онда се национални савети морају сматрати „неполитичким", јер је њихова улога упућена изразу националног идентитета који се тиче *тоталитета* једне националне заједнице и, као таква, она мора бити максимално заштићена од утицаја политичких организација са својим појединачним интересима.[206] Превасходни задатак националног савета је да за политику конструише на чињеницама засновано стручно мишљење, а своје задатке то тело може најдоследније да испуњава када функционише као *стручни парламент* (подв. В.Ђ).[207] Но, и поред таквог, начелно исправног става, међу ауторима који су се бавили овом темом провејава налаз према коме је највећи проблем у раду националних савета тај да мањинске политичке партије имају превелики утицај на њих.[208]

[206] Р. Јововић, „Политизација националних савета", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 53.

[207] G. László, „Савет или парламент", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 196, 197.

[208] Д. Радосављевић, 15; Р. Јововић, 53; Н. Матијевић, „Мултикултуралне основе Устава Републике Србије и национални савети националних мањина", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 29.

5.1.2. Остала општа овлашћења

Изворни текст ЗНСНМ из 2009. је у члану 10. нормирао *опште надлежности* националног савета што је у теоријским коментарима критиковано.[209] Полазећи од изложеног схватања о правној природи таквих тела, Уставни суд је својом Одлуком најпре утврдио да су наводи иницијатора поступка оцене уставности према којима национални савет по својој природи не може да има надлежности, јер се појам надлежности односи искључиво на Републику Србију, аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе „у основи тачни, пошто национални савет националне мањине, као недржавни субјект ... нема надлежности, већ врши поједина јавна овлашћења која су му ... законом поверена, те је, у том смислу, ималац јавног овлашћења". Због тога је изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. рубрум тог члана промењен у *општа овлашћења*.

По садржини, карактеру, начину вршења, а и њиховом значају, општа овлашћења националних савета се могу сврстати у аутономно одлучивање, оснивање установа, институција и организација и вршење оснивачких права, као и партиципацију у јавним пословима и сарадњу с органима јавне власти. Поједини аутори *сва* овлашћења националних савета сврставају у три групе: аутономно одлучивање, овлашћења давања сагласности и предлагања, као и овлашћења да се изрази мишљење о скоро свим административним одлукама у вези са културом, образовањем, обавештавањем и употребом језика националних мањина.[210] Пре систематизовања и продубљенијег разматрања општих овлашћења потребно је сагледати сам појам јавних овлашћења и њихово уставноправно регулисање.

---

[209] В. Ђурић, „Јавна овлашћења нетериторијалне аутономије у правном систему Републике Србије", *Правна ријеч*, бр. 35/2013б, 183-198.

[210] T. Korhecz (2015), 80. У истом смислу од истог аутора у T. Korhecz (2014), 155.

5.1.2.1. Претходно питање – појам јавних овлашћења и њихово уставноправно регулисање

Сасвим сигурно се може истаћи да појам јавних овлашћења спада међу најважније појмове управноправне науке и позитивног права. Домаћи теоретичари, уз велики степен сагласности, ипак донекле различито одређују тај појам, истичући у први план поједине аспекте овог значајног питања.

Под јавним овлашћењима највећи број теоретичара подразумева овлашћења недржавних субјеката да ауторитативно иступају,[211] што их чини само другим називом за поједине прерогативе државне власти.[212] Нешто другачији и шири приступ не истиче у први план приликом одређивања појма јавних овлашћења ауторитативност иступања недржавних субјеката, већ чињеницу да се њима остварује јавни интерес, тако да у њих уврштава овлашћења која се односе на јавне ствари.[213] Држава, процењујући друштвени значај недржавних субјеката и настојећи да поспеши сигурност и успешност њиховог рада, поверава тим недржавним организацијама извесна јавна овлашћења, строго везана за основну делатност тих организација.[214] Поверити јавна овлашћења значи да их један субјект који их оригинерно поседује, додели другоме, који та овлашћења иначе нема.[215]

Будући да се сматра да основ за ауторитативно иступање, односно вршење јавних овлашћења може да буде само закон,[216] одређење тог појма се може проширити тако да се под јавним овлашћењима сматрају посебна, законом поверена овлашћења недржавним субјектима да, у обављању своје основне привредне

[211] Д. Милков, *Управно право књ. 1*, Нови Сад 2009, 95.

[212] З. Томић, *Управно право, систем*, Београд 2002, 252; З. Томић (2018), 186.

[213] С. Лилић, Д. Миленковић, *Јавне службе у југословенском праву*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1999, 110.

[214] З. Томић (2018), 185.

[215] *Ibid.*, 186.

[216] Д. Милков, 96.

или друге делатности, могу користити и одређена *управна овлашћења*.[217] Имајући у виду да се у теоријско одређење појма јавних овлашћења уводи нови термин „управна овлашћења", поставља се питање да ли је реч о синонимима, односно да ли су јавна овлашћења у свему иста са управним овлашћењима? Због тога, даљу анализу појма јавна овлашћења треба усмерити ка питању шта је садржина ауторитативног иступања.

Јавна овлашћења као овлашћења њихових носилаца (недржавних субјеката) да иступају *ауторитативно,* по појединим ауторима, значе да њихови носиоци у том оквиру: 1. својим општим актима регулишу одређене односе од ширег интереса, 2. решавају у конкретним ситуацијама путем доношења појединачних правних аката и 3. врше друга јавна овлаштења (нпр. издавање јавних исправа).[218] Оно што недржавни субјекти у таквим случајевима раде, јесте да врше она овлашћења која има управа, а то су управна овлашћења.[219] Међутим, полазећи од одређења садржине ауторитативног иступања органа управе које обухвата доношење управних аката и вршење управних радњи у појединачним ситуацијама, доношење општих правних аката, вршење управног надзора и издавање јавних исправа, закључује се да се недржавним субјектима могу поверити *само одређена овлашћења.* Та овлашћења нису прецизно одређена правним прописима, али се може извести закључак, према коме у њих спадају доношење управних аката, уређивање односа од ширег друштвеног значаја општим актима и вођење јавних евиденција и издавање јавних исправа, али не и вршење управног надзора и предузимање управних радњи.[220] Постоје и схватања према којима управна овлашћења којима могу

[217] Лилић, С., *Управно право/Управно процесно прво,* Београд, 2013, 168.

[218] П. Кунић, *Управно право (општи и посебни дио)*, Правни факултет, Бања Лука 2001, 290.

[219] Д. Милков, 95.

[220] *Ibid*.

располагати недржавни субјекти, осим решавања у управним стварима и вођења јавних евиденција, обухватају, али изузетно, још и вршење инспекцијског надзора, док се одређени послови, односно овлашћења не могу вршити, односно поверавати као јавна овлашћења и у њих спада доношење управних прописа и примена мера принуде и ограничења.[221] У том смислу, терминолошки би се могла разликовати управна овлашћења као овлашћења органа управе, односно шири корпус свих овлашћења управе, са једне стране, и јавна овлашћења, као сегменти, односно поједина од тих овлашћења која су пренесена недржавним субјектима, са друге стране. У домаћој правној науци се међутим, управо полазећи од садржине јавних овлашћења, чини разликовање јавних овлашћења на управно-јавна овлашћења и неуправно-јавна овлашћења. Управно-јавна овлашћења се, по том приступу, састоје у прописима утемељеном ауторитативно-оперативном или/и корективно-правном (нормативом), односно материјалном (фактичком, реалном) деловању у појединачним ванспорним случајевима, што их своди на нормативно признату моћ предузимања управноправних и управноматеријалних аката. Са друге стране, неуправно-јавна овлашћења значе правно гарантовану могућност да одређене недржавне организације својим општим правним актима уреде, у пољу своје делатности, неке односе од ширег интереса.[222]

У теорији се истиче да одлука о томе којим субјектима ће бити поверена јавна овлашћења није слободна, да не зависи од нахођења законодавца, већ да је условљена природом делатности одређених субјеката.[223] Заправо, основни разлог због којег се појединим субјектима, као што су јавне службе, поверавају јавна овлашћења стоји у вези са потребом обезбеђења уредног функционисања тих служби које обављају делатност која јесте

[221] П. Димитријевић, *Управно право, Општи део*, Ниш 2008, 182.

[222] З. Томић, *Управно право, систем,* 252, 253; З. Томић (2018), 186.

[223] Д. Милков, 96.

од јавног интереса и да би се та делатност уредно и несметано обављала, постоји потреба да оне имају ограничена овлашћења за ауторитативно иступање.[224] Заинтересованост државе, а тиме и преношење јавних овлашћења, огледа се у значају који те делатности имају за нормално одвијање живота у заједници, тако да је реч о виталним, а не о изведеним интересима државе.[225] Због тога се у анализи појма јавних овлашћења фокус може померити ка сагледавању када се јавна овлашћења врше.

У том смислу, један, нијансирано ужи, приступ, истиче да се јавно овлашћење састоји у *праву* недржавног субјекта ком је поверено обављање одређеног управног посла да, *искључиво у обављању тог посла,* иступа са ауторитетом државе, односно да иступа са истим оним овлашћењима која имају органи државне управе када врше своје послове.[226] Према том становишту, такво овлашћење је јавно овлашћење, јер оно иначе припада органима јавне (државне) власти и састоји се из управних овлашћења, а недржавни субјекти *не могу користити јавно овлашћење ван обављања повереног управног посла*.[227] У сличном смислу се и у науци управног права на ширем југословенском простору истиче да поверавање јавних овласти (јавних овлашћења) представља заправо облик преношења (делегације) надлежности с државног тела на правна лица изван састава државног тела, тако да држава један посао, који иначе чини класичан облик делатности тела државне управе, посебном правном нормом поверава правном лицу.[228] Ако се јавно овлашћење схваћено као ауторитативно иступање може користити искључиво у обављању посла који је недржавном субјекту поверен, онда тај субјекат има право на такво иступање, тачније има ограничену *могућност* да у

[224] Б. Милосављевић, *Управно право*, Београд 2013, 178.

[225] Д. Милков, 96, 97.

[226] Б. Милосављевић (2013), 178.

[227] *Ibid*.

[228] И. Борковић, *Управно право*, Загреб 2002, 24.

обављању повереног посла иступа ауторитативно, при чему се сам посао који је поверен не може сматрати правом таквог недржавног субјекта.

Устав Републике Србије у неколико чланова помиње јавна овлашћења. Чл. 137. ст. 2. Устав предвиђа да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима, док ст 3. истог члана прописује да се јавна овлашћења законом могу поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. На основу изложених одредби Устава, јасно се може закључити да Устав о јавним овлашћењима најпре говори у контексту њиховог *поверавања.* Као што је истакнуто, у теоријском смислу поверити јавно овлашћење заправо значи поверити одређени управни посао и са њим право на ауторитативно иступање у обављању тог посла.[229] Поверавање јавних овлашћења се на основу Устава искључиво може извршити *законом* и то Уставом изричито *опредељеним субјектима* у које спадају предузећа, установе, организације, појединци и посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. На основу изложених одредби, може се уочити да Устав упућује да се јавна овлашћења, осим класичним субјектима јавних служби, односно субјектима који су најчешће носиоци појединих поверених управних послова (предузећа, установе), поверавају и органима преко којих се остварује регулаторна функција, упућујући да и сама регулаторна функција, или поједини њени елементи, могу да буду садржина јавних овлашћења. Да ли Устав садржи одредбе на основу којих се може поузданије утврдити шта заиста спада у *садржину* јавних овлашћења?

Одредбе устава којима се уређује поверавање јавних овлашћења, начин на које се то поверавање врши и субјекти

[229] Б. Милосављевић (2013), 178.

којима се овлашћења могу поверити, нису једине одредбе Устава о јавним овлашћењима. Осим њих, Устав у чл. 167. ст. 1. т. 5. уређујући надлежност Уставног суда, прописује да тај Суд, између осталог, оцењује и сагласност општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења са Уставом и законом. Уставни суд одлучује и о уставним жалбама које се, између осталог, могу изјавити и против појединачних аката или радњи организација којима су поверена јавна овлашћења. У делу Устава који је посвећен уставности и законитости садржане су и одредбе којима се прописује да општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења морају бити сагласни закону (чл. 195. ст. 1) и да појединачни акти и радње таквих организација морају бити засновани на закону (чл. 198. ст. 1). На основу изложених одредби сасвим је јасно да организације које врше јавна овлашћења могу да доносе опште и појединачне акте и да предузимају радње сагласно закону.

Пажљивијим читањем уставних одредби могло би да се уочи изостављање појединих врста субјеката којима се, према чл. 137. Устава, могу поверити јавна овлашћења из одредби чл. 167, 195. и 198. у којима се помињу само „организације" као доносиоци општих и појединачних аката. Уско језичко тумачење би чак могло да води закључку да јавна овлашћења доношења општих и појединачних аката могу да имају само „организације", без јасног прецизирања карактера тих субјеката. Но, чини се да је посреди језичка омашка уставотворца.

Уставне одредбе крију још једно, веома важно питање – да ли сам Устав, без законских одредби, одређеним субјективитетима признаје *право* на поверавање јавних овлашћења? Другим речима, да ли постоји уставна обавеза државе да појединим недржавним субјективитетима пренесе одређена јавна овлашћења, без изричитог предвиђања врсте и обима таквих овлашћења? Начелно посматрано, на изложено питање би се могао дати потврдан одговор. Наиме, према чл. 44. ст. 2. Устава, цркве и верске заједнице су, између

осталог, слободне да оснивају верске школе, али и социјалне и добротворне установе и да њима управљају у складу са законом. Изложена уставна одредба заправо предвиђа да се црквама и верским заједницама као недржавним субјектима *ex constitutione* мора омогућити вршење јавних служби у сфери школства и социјалног рада. Такође, имајући у виду да према чл. 75. ст. 2. припадници националних мањина преко својих представника одлучују, или учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за њихову културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом, могло би се стати на становиште да, као што је истакнуто, постоји *уставна обавеза* да се њиховим националним саветима, као представницима, повере јавна овлашћења.

5.1.2.2. Аутономно одлучивање

У теоријским коментарима наводи се да су само у неколико случајева национални савети овлашћени да ауторитативно аутономно одлучују у стварима које се односе на идентитет националне мањине.[230] Нешто другачија систематика истиче да питања о којима национални савет *самостално* (подв. В.Ђ) одлучује на основу и у оквиру закона обухватају: а) регулисање статусних питања унутрашње организације и начина рада, б) оснивање установа, удружења, фондација и привредних друштава и в) покретање поступака,[231] уз општи закључак да је садржај и обим тих питања ограничен и рестриктивно постављен.[232] Најрестриктивнију систематику овлашћења националних савета налазимо у ставу према коме су она ограничена на давање предлога и учествовање у процесима доношења аката

[230] T. Korhecz (2015), 81.

[231] Г. Башић, М. Пајванчић, 75.

[232] *Ibid.*, 77.

која се тичу права националних мањина.[233] Било како било, осим статутарног самоорганизовања о којем је у одговарајућим деловима овог рада већ било речи, аутономно одлучивање националних савета обухвата још и одлучивање о статусним питањима националне мањине, одлучивање о финансијама и имовини, као и оснивање установа и вршење оснивачких права које ће због свог значаја бити посебно сагледано. Да ли је и у којој мери одлучивање о наведеним питањима по свом карактеру коначно, тачније заиста и у пуној мери аутономно, биће размотрено у одељцима који следе.

5.1.2.2.1. Одлучивање о статусним питањима националне мањине

Према чл. 10. т. 5. ЗНСНМ, национални савет *утврђује предлоге* националних симбола, знамења и празника националне мањине. Према чл. 16. ст. 3. ЗЗПСНМ, симболе, знамење и празнике националних мањина потврђује Савет за националне мањине. Законодавац је коначно одлучивање о симболима, знамењима и празницима националних мањина ставио у делокруг Савета за националне мањине очигледно из два разлога. Најпре, према чл. 16. ст. 2. ЗЗПСНМ, национални симбол и знамење не могу бити идентични са симболом и знамењем друге државе. Будући да национални симболи и знамења не могу бити идентични са симболима и знамењима других држава, јасно је да би евентуалну пристрасност националног савета у том погледу требало проверити у раду тела у којем иначе учествују представници свих националних савета (видети део о учешћу у одлучивању). Такође, имајући у виду осетљивост проблематике националних симбола и знамења и њихов значај по међунационалне односе, коначно одлучивање о предлогу националног савета поверено је телу које иначе прати и разматра стање међунационалних

[233] Н. Матијевић, 31.

односа у Републици Србији (видети одељак о учествовању у одлучивању). Важно је истаћи да, за разлику од симбола и знамења који не могу бити идентични симболима и знамењима других држава, ЗЗПСНМ такав услов не намеће у погледу празника. У том смислу, а што и пракса потврђује, предлог националног савета у погледу празника има нешто израженији значај за Савет за националне мањине који је, по правилу, у пракси предлоге празника једногласно прихватао, укључујући и предлоге празника који су идентични празницима других, најчешће матичних, држава. Потврђивање предлога националног савета о симболима, знамењима и празницима националних мањина има велики правни значај, јер подразумева могућност њиховог службеног, односно јавног истицања и прославе. Наиме, према одредбама ст. 4-6. чл. 16. ЗЗПСНМ, симболи и знамења националних мањина се након објављивања одлуке Савета за националне мањине о њиховом потврђивању службено истичу током државних празника Републике Србије и потврђених празника националне мањине на зградама и у просторијама локалних органа и организација са јавним овлашћењима на подручјима на којима је језик националне мањине у службеној употреби, односно на начин утврђен одлуком о потврђивању симбола, при чему се, из разумљивих разлога, уз знамења и симболе националне мањине, приликом обележавања државног празника Републике Србије, обавезно истичу Државна застава Републике Србије и Мали грб Републике Србије, на начин установљен законом којим се уређује изглед и употреба државних симбола Републике Србије, док се уз знамења и симболе националне мањине, приликом обележавања потврђеног празника националне мањине, обавезно истичу Народна застава Републике Србије и Мали грб Републике Србије, на начин установљен законом којим се уређује изглед и употреба државних симбола Републике Србије. Према ст. 7. истог члана ЗЗПСНМ, на улазу у службене просторије националног савета могу се, на пригодан начин,

током читаве године, истицати симболи националне мањине уз истицање државних симбола Републике Србије. Ипак, уколико се изложене одредбе продубљеније сагледају, важно је истаћи да утврђивање предлога националних симбола, знамења и празника од стране националних савета не подразумева у потпуности самостално аутономно одлучивање о тим статусним питањима националне мањине.

Према чл. 10. т. 8. ЗНСНМ, национални савет установљава и додељује признања. Иако би се због представничког карактера националног савета можда могло стати на становиште да је реч о признањима читаве националне мањине, ипак се, имајући у виду донекле ограничени домашај законске одредбе о таквој улози националног савета, намеће закључак да су у питању признања савета као посебног тела. Но, у таквом случају национални савет у потпуности аутономно одлучује о тим питањима, али је домашај таквог одлучивања прилично ограничен, јер оно нема ауторитативни карактер, будући да додељивање таквих признања нема никакав значај, осим изузев одређених финансијских повластица за лауреате таквих признања и то оних које би им обезбедио сам национални савет.

Чланом 10. т. 14. ЗНСНМ предвиђено је да национални савет заузима ставове, покреће иницијативе и предузима мере у вези са свим питањима која су непосредно повезана, између осталог, са идентитетом националне мањине. На основу изложене одредбе не може се са сигурношћу утврдити која су то питања која су *непосредно повезана са идентитетом националне мањине,* а о којима национални савет може да *заузима ставове, покреће иницијативе и предузима мере.* Свакако да *заузимање ставова, покретање иницијатива и предузимање мера,* по својој суштини, *не представља у потпуности аутономно, тачније самостално ауторитативно одлучивање.* Са тим питањима би свакако ваљало повезати *стратегију развоја културе националне мањине* коју, према чл. 18. т. 2. ЗНСНМ *утврђује* национални савет, као

и *утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе* које, према чл. 22. т. 3. ЗНСНМ, национални савет *предлаже.* Да изложене делатности националног савета не представљају аутономно ауторитативно одлучивање јасно је на основу следећег. Најпре, стратегија развоја културе националне мањине коју национални савет утврђује има евентуално значај само за припаднике и установе националне мањине, али не и за државне, покрајинске и локалне органе власти. Такође, иако би се можда могло резоновати да предлагање утврђивања језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе подразумева одлуку о претходном питању шта се уопште сматра језиком и писмом те националне мањине, ипак је, као што ће у одељцима о вршењу јавних овлашћења у области службене употребе језика и писма бити објашњено, одлука о утврђивању службене употребе језика и писма националне мањине која обухвата и одлуку о томе који се језик и писмо могу сматрати *мањинским* у надлежности скупштине јединице локалне самоуправе. Имајући у виду да је том одредбом предвиђено и заузимање ставова и покретање иницијатива не само о питањима која су непосредно повезана са идентитетом националне мањине, већ и у вези са питањима која су непосредно повезана и са положајем и правима националне мањине, о овом овлашћењу ће бити још речи у одељку о саветодавним функцијама и иницирану усвајања мера и аката.

5.1.2.2.2. Одлучивање о финансијама и имовини националног савета

Будући да национални савети имају својство правног лица, они могу да стичу средства и имовину и, са тим у вези, они одлучују о сопственим финансијама и имовини коју поседују. У том смислу, чл. 10. т. 3. ЗНСНМ прописује да национални савет располаже сопственом имовином.

У погледу имовине националног савета чл. 5. изворног текста ЗНСНМ из 2009. било је предвиђено само да национални савет може да стиче и отуђује покретну и непокретну имовину и да на основу одлуке надлежног органа може да буде и корисник средстава у јавној својини, у складу са законом. На основу те одредбе јасно је да имовина националног савета *не спада у јавну својину*. Напросто, ако национални савет може да буде корисник средстава у јавној својини, онда, применом *argumentum a contrario,* следи да његова имовина не спада у јавну својину. Такво тумачење је у свему у складу са уставном одредбом чл. 86. ст. 1. Устава према којој у јавну својину спадају државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе. Изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. из изложене одредбе изостављено је спомињање покретне и непокретне имовине, већ је само предвиђено да савет може да стиче и отуђује имовину, да на основу одлуке надлежног органа може да буде и корисник средстава у јавној својини и додати су нови ставови 2-5.

У вези са могућношћу да национални савет буде корисник средстава у јавној својини требало би истаћи да Закон о јавној својини (у даљем тексту ЗЈС)[234] у чл. 18. ст. 5 прописује да месне заједнице и други облици месне самоуправе имају право коришћења на стварима у јавној својини јединице локалне самоуправе, у складу са законом и прописом, односно другим актом јединице локалне самоуправе, док у ст. 6. предвиђа да установе и јавне агенције и друге организације (укључујући и Народну банку Србије) чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, које немају статус државног органа и организације, органа аутономне покрајине, односно органа јединице локалне самоуправе или јавног предузећа, односно друштва капитала, имају право коришћења на непокретним и покретним стварима у јавној

[234] *Сл. гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018.

својини које су им пренете на коришћење. У пракси примене изложене одредбе ЗНСНМ према којој национални савет може бити корисник средстава у јавној својини било је извесних потешкоћа, а Покрајински заштитник грађана - омбудсман је био схватања да се само са великом добронамерношћу чл. 18. ст. 5. ЗЈС могао тумачити у корист националних савета, јер национални савети нису други облик *месне самоуправе* (подв. В.Ђ), већ специфичан облик мањинске самоуправе изабран од стране припадника националне мањине ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика.[235] Чини се ипак да се та „велика добронамерност" заправо своди на аналогију у тумачењу ЗЈС, а и да би се ст. 6. изложеног члана ЗЈС могао сматрати правним основом за пренос права коришћења, јер би се и национални савети, у ширем смислу, а на основу Устава, ЗНСНМ и Одлуке Уставног суда о уставности ЗНСНМ могли сматрати „другим организацијама" које је основала, тачније чије је оснивање омогућила Република Србија.

Према ст. 2. тог члана ЗНСНМ, имовина националног савета користи се за остваривање овлашћења предвиђених законом. Имајући у виду правну природу и карактер улоге и делатности националних савета, јасно је зашто је законодавац унео такву одредбу у ЗНСНМ. Њен императивни карактер

[235] Е. Вукашиновић, „Пракса Покрајинског омбудсмана у области заштите права националних мањина – област културе у периоду 2010. до 2013", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 243. У пракси Покрајинског омбудсмана био је случај представке у којој је указано да је служба за катастар непокретности донела закључак којим је од једног националног савета на кога су уговором пренесена оснивачка права над установом чији је оснивач била месна заједница насељеног места, а у коме је уговорна страна била и општина која је пренела право коришћења над средствима у јавној својини, захтевано да прибави сагласност Дирекције за имовину Републике Србије за закључење уговора о преносу права коришћења. Након обраћања Покрајинског омбудсмана, Дирекција је заузела став да, имајући у виду да је у међувремену донесен ЗЈС, на уговор о преносу права коришћења није потребна сагласност Дирекције – *Ibid.*

заправо намеће обавезу да се имовина националног савета *претежно* користи за остваривање овлашћења предвиђених законом. Другим речима, национални савет може да увећава своју имовину, али због природе тог тела које је носилац јавних овлашћења, јасно је да национални савет не може своју имовину *искључиво* да користи за стицање добити. У том смислу, национални савет је *недобитна организација.* Посебно питање које се намеће у вези са имовином националног савета и одлучивањем о њеном коришћењу је да ли се национални савет може бавити привредним, тачније предузетничким активностима. Према Закону о задужбинама и фондацијама (у даљем тексту ЗЗФ)[236] које су у правном поретку Републике Србије недобитне организације које имају одређену имовину намењену остваривању општекорисног циља и које су стога у погледу имовине у сличном положају као и национални савети, дозвољено је обављање привредне делатности од стране таквих тела под следећим условима: 1) да је делатност у вези са циљевима задужбине и фондације; 2) да је делатност предвиђена статутом; 3) да се ради о споредној делатности задужбине и фондације и 4) да је делатност уписана у Регистар. У смислу изложене одредбе чл. 45. ЗЗФ поставља се питање да ли би, под аналогним условима, и национални савет могао да обавља привредну делатност и, у том смислу, да одлучи да своју имовину користи у те сврхе. Тим се питањем посредно бавио и Уставни суд у својој Одлуци о уставности ЗНСНМ. Наиме, будући да је иницијативама за оцену уставности ЗНСНМ, између осталог, било покренуто и питање уставности одредбе према којој је национални савет могао да оснива привредна друштва у областима у којима представља националну мањину, Суд је стао на становиште да национални савет националне мањине може основати привредно друштво само у области јавног информисања (обавештавања), јер је само законима којима се

[236] *Сл. гласник РС*, бр. 88/2010, 99/2011 - др. закон и 44/2018 - др. закон.

уређује ова област (штампани и електронски медији) привредно друштво предвиђено као онај организациони облик преко кога се може обављати информативна делатност и то искључиво за обављање делатности штампаних или електронских медија (оснивање радио или телевизијске станице), а не, евентуално, за обављање било које друге делатности у оквиру области из чл. 75. ст. 1. Устава, али је додатно указао да та оцена не представља сметњу да оснивач привредног друштва у одговарајућој области буде установа чији је оснивач национални савет у складу са општим прописима о оснивању привредних друштава и за обављање оне делатности која би била у непосредној вези и у функцији остваривања Уставом зајемчених колективних права припадника националних мањина. Из таквог резоновања Уставног суда, будући да национални савет националне мањине не може да оснива привредна друштва, посредно следи да не може ни да обавља привредну делатност, тачније да своју имовину не може да користи за обављање такве делатности, мимо области друштвеног живота у којима представља националну мањину, а у којима је према законима којима се те области уређују, могуће оснивати привредна друштва.

Изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. уведена су још нека ограничења у погледу располагања имовином националних савета. Наиме, према чл. 5. ст. 3. ЗНСНМ, имовина националног савета не може се преносити његовим члановима, члановима органа националног савета или са њима повезаним лицима. *Ratio* изложене одредбе је сасвим јасан: будући да национални савет представља националну мањину и врши јавна овлашћења у циљу остваривања права на самоуправу националне мањине као колективитета и омогућава њено олакшано учешће у јавним пословима, чланство у том телу и његовим органима не може бити основ за стицање имовине, нити се имовина савета сме злоупотребити њеним преношењем и изигравањем улоге националног савета. У ст. 4. истог члана ЗНСНМ прецизира

да се под повезаним лицима сматрају лица која су као таква утврђена законом којим се уређују привредна друштва.

Будући да се национални савети финансирају и из јавних извора (видети одељак о финансирању), јасно је да имовина којом располажу, тачније одлучивање о њеној употреби и њено коришћење, нарочито у случају престанка рада националног савета, може бити подвргнуто додатним ограничењима. На то упућује и одредба чл. 5. ст. 5. ЗНСНМ према којој у случају брисања националног савета из Регистра, имовина националног савета стечена средствима из јавних прихода постаје имовина Републике Србије, док се имовина стечена по основу донација распоређује у складу са актима националног савета. Изложена одредба упућује и на потребу да се управљање имовином која потиче из јавних прихода врши потпуно одвојено од управљања и располагања имовином која потиче из других извора.

5.1.2.2.3. Оснивање установа (институција) и вршење оснивачких права

Од увођења националних савета националних мањина у правни поредак та тела имају право да оснивају установе и да у њима врше оснивачка права. Оснивање установа (уз могућност преноса оснивачких права) и учешће у управљању установама је по појединим ауторима кључни разлог због кога се сматра да се установљени ниво и обим овлашћења националних савета пре може означити као културна аутономија, а не као самоуправа.[237] Изворним текстом ЗНСНМ из 2009. било је прописано да национални савет оснива установе, удружења, фондације, привредна друштва у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма *и другим*

[237] T. Purger, Ethnic Self-Governance in Serbia, The First Two Years of the National Minority Councils", *International Relations Quarterly*, Vol. 3, 2/2012, 7, http://www.southeast-europe.org/pdf/10/DKE_10_A_DK_Purger-Tibor.pdf, 10.08.2019.

областима од значаја за очување идентитета националне мањине. Будући да је у поступку оцене уставности ЗНСНМ изложена одредба била оспорена управо у делу који се односи на оснивање установа и других организационих облика у другим областима, Уставни суд је, утврдивши да су области од значаја за очување идентитета сваке националне мањине, а у којима се припадницима националних мањина јемче додатна колективна права, таксативно, *numerus clausus*, наведене у одредби чл. 75. ст. 2. Устава (култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма), стао на становиште да је законодавац, прописивањем овлашћења националног савета да различите „организационе облике" може оснивати и у другим областима друштвеног живота изашао изван Уставом утврђених оквира заједмчених колективних права припадника националних мањина, па тиме и оквира деловања националних савета националних мањина и касирао изложени део те одредбе ЗНСНМ. Према томе, важећи чл. 10. т. 6. ЗНСНМ прописује да национални савет оснива установе, удружења, фондације, привредна друштва у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма.

Уз разумљиве ограде у погледу оснивања привредних друштава које су изложене у претходном одељку, пажњу би најпре ваљало усмерити на питање да ли се овлашћење националног савета да оснива установе у наведеним областима друштвеног живота врши у складу са одредбама системских закона којима су регулисане те области, или на основу одредби ЗНСНМ. Изложену дилему решиле су измене и допуне ЗНСНМ из 2018 када је у чл. 2. тог Закона унесен нови ст. 3. према коме национални савет може да оснива установе, привредна друштва и друге организације у областима образовања, културе, обавештавања на језику националне мањине и службене употребе језика и писма, *у складу са посебним законима*. Оснивање установа у наведеним областима друштвеног живота посебним законима

предвиђено је за области образовања, културе и обавештавања, тачније информисања. Због тога је потребно размотрити које врсте установа могу *самостално* основати национални савети и какав је својинско-правни режим таквих установа.

Према Закону о основама система образовања и васпитања (у даљем тексту ЗОСОВ)[238] установе су предшколска установа, основна школа, основна музичка школа, основна балетска школа, основна школа за образовање одраслих, основна школа за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом, гимназија, стручна школа, средња уметничка школа, мешовита школа, средња школа за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом и образовно-васпитни центар као установа у којој се остварује више програма различитих нивоа образовања и васпитања или више различитих подручја рада. Начелно посматрано, национални савет може бити самостални оснивач било које од наведених установа. Према чл. 90. тог Закона, установу могу да оснују Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, национални савети националних мањина и друго правно или физичко лице, а према оснивачу, установа може да буде јавна установа или приватна установа. Судећи да је ст. 3. тог члана ЗОСОВ прописано да су Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе оснивачи јавних установа, јасно је да се установе основане од стране националних савета морају сматрати *приватним установама*.

Национални савет је везан одредбама тог Закона у погледу услова за оснивање установе и услова за почетак рада и обављање њене делатности. У том смислу, важно је истаћи да национални савет, приликом оснивања установе у области образовања, осим услова који су чл. 91. ЗОСОВ прописани за оснивање јавне установе (да постоји потреба за васпитањем и образовањем деце, образовањем и васпитањем ученика или образовањем одраслих на одређеном подручју, да установа има

[238] *Сл. гласник РС*, бр. 88/2017, 27/2018 - др. закони и 10/2019.

програм образовања и васпитања и да има обезбеђена средства за оснивање и рад) *као друго правно лице* може да оснује установу ако има *гаранцију пословне банке да су обезбеђена средства у висини потребних средстава за годину дана рада предшколске установе, циклус основног образовања и васпитања или за трајање програма средњег образовања и васпитања.* Вршење оснивачких права од стране националног савета као оснивача образовне установе мора поштовати ЗОСОВ предвиђену аутономију установе. Са друге стране, управљање и руковођење образовном установом коју је самостално основао национални савет, будући да је реч о приватној установи, врши се на основу оснивачког акта и општег акта установе. То проистиче из чл. 114. ЗОСОВ којим је такође прописано да се састав и именовање органа управљања и стручних органа приватне установе уређује њеним општим актом, при чему се мора обезбедити равноправна заступљеност родитеља у органу управљања.

Установа културе, у смислу Закона о култури (у даљем тексту ЗК),[239] јесте правно лице основано ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе. За разлику од ЗОСОВ, ЗК не прави изричиту разлику између јавних и приватних установа културе. Према одредбама ЗК, установу може основати Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, друго правно или физичко лице, под условима прописаним законом, при чему се установе културе могу оснивати средствима у различитим облицима својине. Имајући у виду да је ЗК прописано да ресорно Министарство води централну евиденцију установа основаних *средствима у јавној својини* са седиштем на територији Републике Србије (при чему надлежни орган аутономне покрајине води еви-

[239] *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 13/2016 и 30/2016 – испр.

денцију установа основаних средствима у јавној својини са седиштем на територији аутономне покрајине, као поверен посао), може се поставити питање да ли се установе које је самостално основао национални савет могу сматрати установама основаним средствима у јавној својини. Имајући у виду изложено схватање према коме имовина националног савета не спада у јавну својину, као и потребу системски уједначеног тумачења и квалитета законских решења, требало би стати на становиште да се установе културе које је самостално основао национални савет не могу сматрати установама основаним средствима у јавној својини.

Национални савет који је у смислу ЗК *друго правно лице* које оснива установу културе дужан је да поштује посебне услове за оснивање установа у појединим делатностима у култури, ако су такви услови прописани законом. Он доноси оснивачки акт који мора да садржи све елементе који су прописани чл. 26. ст. 2. ЗК. Будући да самостално оснива установу културе, национални савет је у погледу вршења оснивачких, тачније управљачких права, нарочито у смислу именовања директора установе и чланова њеног управног одбора, везан само оним одредбама ЗК које прописују да кандидат за директора мора имати високо образовање и најмање пет година радног искуства у струци (чл. 36. ст. 1. ЗК), да се чланови управног одбора именују из реда истакнутих стручњака и познавалаца културне делатности (чл. 41. ст. 3. ЗК), да састав управног одбора треба да обезбеди заступљеност од најмање 30% представника мање заступљеног пола (чл. 42. ст. 5. ЗК) и да се чланови управног одбора установе именују на период од четири године и да могу бити именовани највише два пута (чл. 42. ст. 6. ЗК).

Према чл. 16. ст. 1. т. 3. Закона о јавном информисању и медијима (у даљем тексту ЗЈИМ),[240] Република Србија остварује јавни интерес у области јавног информисања, између осталог,

[240] *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење.

и омогућавањем националним саветима националних мањина да оснивају установе и привредна друштва ради остваривања права на јавно информисање на језику националне мањине, односно фондације ради остваривања општекорисног циља унапређења јавног информисања на језику националне мањине, у складу са законом. Изложена одредба ЗЈИМ заправо омогућава да национални савети буду оснивачи установа и других организационих облика који ће бити издавачи медија који у целини или делимично излазе, односно емитују на језицима и писмима националних мањина, а што, према одредби чл. 32. ст. 4. тог Закона, представља изузетак од опште забране према којој правно лице које је издавач медија не могу, непосредно или посредно, основати Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у целини или делу у државној својини, односно које се у целини или делом финансира из јавних прихода. Чл. 16. ЗЈИМ прописани су одређени услови у погледу вршења оснивачких права. Наиме, ст. 2. тог члана предвиђено је да акт о оснивању установе, привредног друштва односно фондације које самостално оснива национални савет посебно уређује начин избора и именовања органа управљања, а када је установа, привредно друштво односно фондација издавач медија, и одговорног уредника медија, на начин који обезбеђује пуну уређивачку независност медија. Директора установе, привредног друштва односно управитеља фондације, а кад је установа, привредно друштво односно фондација издавач медија, и одговорног уредника медија, према ст. 3. истог члана ЗЈИМ, именује и разрешава орган управљања, на период од четири године, а на основу спроведеног јавног конкурса. Према ст. 4. истог члана ЗЈИМ, две трећине чланова органа управљања установе, привредног друштва односно фондације, чине независни чланови. Имајући у виду специфичност деловања установа, привредних друштава и фондација у систему јавног инфор-

мисања која се огледа у обавези обезбеђивања независности медија, оснивање тих субјеката од стране националних савета биће подробније размотрено у одељку о учешћу у вршењу јавних служби и јавним овлашћењима у области обавештавања.

Оснивање установа и њихов општи правни положај уређени су и Законом о јавним службама (у даљем тексту ЗЈС).[241] Чл. 3. ст. 1. тог Закона, предвиђено је да се установе оснивају ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и здравствене заштите животиња. Домаћа правна наука, у духу изложеног решења, под установама подразумева основни организациони облик јавних служби којим се обезбеђује остваривање права грађана и других законом утврђених интереса грађана и организација у области друштвене делатности, односно у областима које су наведене у законској одредби, при чему се истиче да се установе јавне службе оснивају само за пружање услуга грађанима, те да је реч о установама ван државног апарата.[242] ЗЈС у чл. 15. предвиђа да је установа правно лице (ст. 1) и да се уписује у судски регистар *кад надлежни орган управе утврди да су испуњени услови за почетак рада и обављање делатности који су утврђени законом* (ст. 2 - подв. В.Ђ). У погледу наведене одредбе, а у контексту могућности да национални савети оснивају установе, у пракси је дошло до извесних проблема. Наиме, у погледу појединих врста установа, нарочито оних које се оснивају у области културе, нема законом утврђених услова за почетак рада и обављање делатности, па следствено томе, нема ни надлежног органа који би утврђивао да ли су они

[241] *Сл. гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 83/2014 - др. закон.

[242] С. Лилић, Д. Миленковић, 64.

испуњени. Штавише, у погледу појединих установа законом су прописани услови за почетак рада и обављање делатности, али није изричито предвиђена надлежност неког органа да оцењује да ли су они испуњени, а што, у извесном смислу, може да буде и разумљиво, имајући у виду да се установа може основати на различити нивоима политичко-територијалне организације. Са друге стране, таква ситуација може да резултира и различитом праксом месно надлежних судова који воде регистре.[243]

У изложеној одредби чл. 10. т. 6. ЗНСНМ која прописује да национални савет оснива установе, удружења, фондације, привредна друштва у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма посебну пажњу привлачи могућност оснивања *удружења.* Према чл. 2. ст. 1. ЗУ, удружење је добровољна и невладина недобитна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом. Оснивачи удружења, према чл. 10. ст. 2. тог Закона, могу бити пословно способна физичка или правна лица. Будући да та одредба омогућава да оснивачи удружења буду само физичка лица, само правна лица, или и физичка и правна лица,[244] поставља се питање да ли би национални савет, ако већ може да оснује удружење заједно са физичким лицима, могао да оснује удружење заједно са својим члановима.

[243] Примера ради, Привредни суд у Панчеву својим Закључком бр. 2. Фи. 80/2019 од 22. новембра 2019. налаже предлагачу, Националном савету ромске националне мањине, да у року од 60 дана од дана пријема тог закључка допуни пријаву тако што ће доставити решење надлежног органа управе о испуњености услова за почетак рада и обављање делатности установе културе коју оснива. У конкретном случају реч је била о оснивању установе у форми и под називом „културни центар" за коју нису опредељени посебни услови за почетак рада, а ни надлежност органа да цени њихову испуњеност. – в. Закључак Привредног суда у Панчеву бр. 2. Фи. 80/2019 од 22. новембра 2019. Са друге стране, поједини привредни судови нису захтевали такво решење!

[244] У истом смислу и Ј. Бенмансур, Д. Рајић, Д. Голубовић, Ж. Василевска, Д. Миленковић, Д. Велат, Н. Чулић (прир.), *Водич за примену Закона о удружењима*, Грађанске иницијативе, Београд 2009, 12.

Са једне стране, имајући у виду уставну слободу удруживања зајамчену чл. 55. тог акта, као и чињеницу да ЗНСНМ не садржи одредбу којом би се регулисало то питање, начелно се може стати на становиште да таква могућност постоји. Са друге стране, чини се да карактер чланства у националном савету, као и сама природа тог тела имплицирају да стварање удружења од стране националног савета и његових чланова није у духу системских решења.

5.1.2.3. Учествовање у јавним пословима и сарадња с јавним властима

Учествовање националних савета у јавним пословима и њихова сарадња са јавним властима на различитим нивоима њиховог организовања, садржински посматрано, може да обухвати широку палету различитих послова: од вршења саветодавне функције и иницирања усвајања мера и аката, преко предлагања, тачније иницирања покретања одговарајућих поступака, до (са)учествовања у одлучивању јавних власти. Због тога би даљу анализу општих овлашћења националних савета требало усмерити на сваки од наведених видова учествовања у јавним пословима и сарадње са јавним властима.

5.1.2.3.1. Саветодавне функције и иницирање усвајања мера и аката

Саветодавне функције националног савета и могућност иницирања усвајања мера и аката од стране националног савета су од увођења тих тела у правни поредак доживеле извесне измене.

Чланом 19. ст. 9. ЗЗПСНМ било је предвиђено право националног савета да се „обрати органима власти (органи државе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) у вези

са свим питањима која утичу на права и положај националних мањина". Такође, саветодавне функције националних савета и могућност да иницирају усвајање мера и аката изворним текстом ЗНСНМ из 2009. биле су делимично регулисане чл. 10а делимично чл. 25. и 26. којима је уређен однос националних савета са републичким, покрајинским и локалним органима. Тим одредбама, између осталог, било је предвиђено да национални савет иницира доношење и прати спровођење закона и других прописа из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма (чл. 10. т. 9), да учествује у припреми прописа и предлаже измену и допуну прописа којима се уређују Уставом гарантована права националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма (чл. 10. т. 10), да предлаже посебне прописе и привремене мере у областима у којима се остварује право на самоуправу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини (чл. 10. т. 11), да може поднети Народној скупштини, Влади и другим државним органима и посебним организацијама предлоге, иницијативе и мишљења о питањима из своје надлежности (чл. 25. ст. 1), да ће пре разматрања и одлучивања о питањима из области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма ти органи затражити мишљење националних савета (чл. 25. ст. 2), да ће се поступак прибављања мишљења уредити пословницима тих органа (чл. 25. ст. 3), да национални савет може поднети иницијативу Влади за укидање, односно поништење прописа државних органа и посебних организација, који нису у складу са одредбама ЗНСНМ и других закона и прописа који се односе на националне мањине (чл. 25. ст. 4), да национални савети дају предлоге, иницијативе и мишљења о питањима која се односе на положај националних мањина и на очување посебности националних мањина органима аутономне покрајине

и органима јединице локалне самоуправе (чл. 26. ст. 1), да су органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, обавезни да размотре предлоге, иницијативе и мишљења националних савета и да предузму одговарајуће мере (чл. 26. ст. 2), да ће у поступку доношења општих аката из области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, затражити мишљење националних савета (чл. 26. ст. 3) и да ће се поступак прибављања мишљења уредити пословницима тих органа (чл. 26. ст. 4).

Имајући у виду да су већим бројем иницијатива за оцену уставности ЗНСНМ биле обухваћене и изложене одредбе, јер су иницијатори поступка пред Уставним судом стајали на становишту да се таквим решењима задире у грађанску суверености и Уставом и законима опредељено уређење и систем власти у Републици Србији, Уставни суд је у својој Одлуци у вези са чл. 10. т. 10. и 11. ЗНСНМ најпре констатовао да појам „прописи" у правном поретку Републике Србије подразумева широк круг општих правних аката које доносе органи Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе – од закона и других општих аката које доноси Народна скупштина, преко подзаконских аката у ужем смислу које доносе Влада и органи државне управе, статута, одлука и других општих аката које доносе органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, подзаконских аката које у вршењу јавних овлашћења доносе регулаторна тела и други имаоци јавних овлашћења, па до општих аката за чије доношење су надлежни независни и самостални држани органи какви су, на пример, Заштитник грађана, Високи савет судства или сам Уставни суд и да се сви ти општи акти доносе у прописаној правној процедури, при чему је за неке од њих – законе и опште акте које доноси Народна скупштина, већ самим Уставом утврђен круг овлашћених предлагача (чл. 107. Устава), што значи да

ни законом не може бити проширен, док је одредбом чл. 179. Устава утврђено је да аутономне покрајине, у складу са Уставом и (својим) статутом, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом (ЗЛС), самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби, из чега следи да је и уређивање процедуре доношења општих правних аката, а која укључује и право на предлагање тих општих аката, део Уставом гарантованог права аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе на самоорганизовање, те, када се ради о аутономној покрајини, уопште не би могло бити предмет законског уређивања, а када се ради о јединици локалне самоуправе, не би могло бити несагласно закону којим се на системски начин уређује област локалне самоуправе.

Уставни суд је затим утврдио да статус овлашћеног предлагача одређеног општег акта подразумева да нацрт, односно предлог општег акта који је тај субјект предложио може, односно мора бити предмет разматрања и одлучивања надлежног органа и да је овлашћени предлагач заправо властан да ту процедуру својим предлогом непосредно и неповратно покрене. У том смислу, Уставни суд је указао да, ако се пође од тога да национални савет националне мањине врши поверена јавна овлашћења, те да има статус тзв. имаоца јавног овлашћења, нема уставноправног основа да се ЗНСНМ пропише да национални савет има статус овлашћеног предлагача закона или другог општег правног акта, било да је његово доношење у надлежности Народне скупштине, скупштине аутономне покрајине, скупштине јединице локалне самоуправе, или Владе, органа државне управе или неког другог државног органа или имаоца јавног овлашћења. Са друге стране, полазећи од Уставом утврђеног права припадника националних мањина да, у складу са законом, преко својих представника учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, а што је

неодвојиво од могућности да се у овим областима иницира доношење, измена или допуна одговарајућег закона или другог прописа, као и имајући у виду да је тачком 80. Објашњења уз Оквирну конвенцију прецизирано да уговорнице треба да створе неопходне услове за ефикасно учешће припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и у јавним стварима, посебно онима који се њих тичу, а да би се ти услови створили, уговорнице би могле – у оквиру својих уставних система – између осталог да унапређују, као једну од мера, консултације са припадницима националних мањина путем одговарајућих поступака, а посебно посредством институција које их представљају, Уставни суд је нашао да оспорене одредбе чл. 10. т. 10. и 11. Закона не би биле несагласне са Уставом само уколико се примењују и тумаче у контексту у време доношења Одлуке важеће одредбе чл. 19. ст. 9. Закона о заштити права и слобода националних мањина којом је предвиђено право националног савета да се „обрати органима власти (органи државе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) у вези са свим питањима која утичу на права и положај националних мањина", а не и право учествовања у припреми и предлагању измена и допуна прописа.

Уставни суд је стао на становиште да оспорене законске одредбе неће бити несагласне са Уставом, уколико се односе искључиво на право националног савета националне мањине да код органа који је надлежан за припрему прописа, а то су, пре свега, ресорна министарства и надлежни органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, иницира доношење, измену или допуну одговарајућег прописа у некој од наведених области или да иницира одговарајућа решења у току припреме прописа, а без права да се појави као овлашћени предлагач и без обавезе органа надлежног за припрему, односно органа надлежног за доношење прописа да национални савет националне мањине укључи у поступак израде (припреме) прописа, што свакако не

искључује могућност надлежног органа да национални савет не само консултује током припреме прописа, већ и да га укључи у овај поступак у сваком случају када сматра да је то целисходно са становишта делотворне заштите колективних права припадника националних мањина. Полазећи од наведеног, Уставни суд је одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 10. т. 10 и 11 Закона, под датим условима и ограничењима. Другим речима, у том делу, Одлука Уставног суда има интерпретативни карактер, а изложене одредбе ЗНСНМ из чл. 10. т. 10. и 11. су остале на снази, али под условима и ограничењима која су изложена, тачније под условом да подразумевају могућност националног савета да иницира усвајање мера и аката, али не и да има статус овлашћеног предлагача.

У погледу изложених одредби чл. 25. изворног текста ЗНСНМ, а имајући у виду да су се оспорене одредбе чл. 25. ст. 1. до 3. Закона, када је реч о Народној скупштини, односиле на законодавни поступак, при чему национални савет националне мањине не спада у круг субјеката из чл. 107. Устава који имају право тзв. законодавне иницијативе, и са чак изричитом обавезом да органи из ст. 1. тог члана, дакле и Народна скупштина, поступак прибављања мишљења од националног савета националне мањине уреде својим пословником, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе чл. 25. Закона нису у сагласности са Уставом у делу у коме се односе на Народну скупштину. Што се тиче Владе, која је такође била обухваћена одредбама чл. 25. ЗНСНМ, Уставни суд је најпре истакао да је, сагласно члану 122. Устава, Влада носилац извршне власти у Републици из чега произлазе њене уставне надлежности да, између осталог, утврђује и води политику у свим областима друштвеног живота, а што се у значајној мери конкретно манифестује предлагањем одређених законских решења, као и да има Уставом утврђено генерално овлашћење за доношење уредби и других општих аката ради извршавања закона. На основу тога, Суд је закључио да је Влада овлашћена

да свој рад, а што значи и поступак доношења подзаконских аката и поступак који се односи на предлагање закона Народној скупштини, самостално уреди пословником о свом раду и да, стога, оспорене законске одредбе немају уставноправног утемељења ни у делу који се односи на Владу. Како су сагласно ЗДУ и ЗМ, управо министарства они органи у чијем делокругу рада се налазе области у којима припадници националних мањина остварују своја Уставом зајемчена колективна права и како министарства не само да доносе прописе за извршавање закона за које су одређеним законом изричито овлашћена, већ и да припремају нацрте закона и предлоге уредби и других општих аката које доноси Влада, то је Уставни суд нашао да се права националних савета националних мањина предвиђена одредбама чл. 25. изворног текста ЗНСНМ делотворно остварују кроз међусобну сарадњу националних савета и ресорних министарстава, јер се на тај начин припадницима националних мањина, као неспорно заинтересованој страни на коју ће се закони и подзаконски акти директно односити и чија ће права, обавезе и правни интереси зависити од тих општих аката, омогућава да се, преко својих изабраних представника, укључе у процес њиховог креирања у његовој почетној фази. Стога за Уставни суд одредбе чл. 25. изворног текста ЗНСНМ нису биле уставноправно спорне у односу на органе државне управе, превасходно министарства, наравно, под условом да се има у виду да мишљење националног савета националне мањине има саветодавни, а не правно обавезујући карактер, те да се обавеза надлежног органа државне управе састоји у томе да затражи мишљење од националног савета и да наводе из тог мишљења савесно размотри.

Полазећи од, са једне стране, утврђене неуставности одредаба чл. 25. Закона у односу на Народну скупштину и Владу и, са друге стране, изнетог става Уставног суда да је коришћење синтагме „државни органи и посебне организације" уставноправно прихватљиво само под условом да се под њом подразумевају

искључиво органи државне управе, а да ови органи не доносе пословнике о свом раду, већ је њихов рад уређен законом и подзаконским актима Владе, то је Уставни суд констатовао да одредба ст. 3. чл. 25. Закона не може опстати у правном поретку, те је у односу на ову одредбу утврдио несагласност са Уставом. Уставни суд је нашао да нема уставноправних сметњи да национални савет националне мањине иницира Влади да укине, односно поништи пропис органа државне управе, који није у складу са одредбама ЗНСНМ и других закона и прописа који се односе на националне мањине (ст. 4. чл. 25. изворног текста ЗНСНМ), јер Влада то овлашћење већ има на основу чл. 8. ст. 3. Закона о Влади и иницијатива националног савета нема правно обавезујући карактер, већ је својеврстан сигнал Влади да испита да ли има основа да предузме законске мере у оквиру своје надлежности да надзире рад органа државне управе. На основу свега изложеног, Уставни суд је утврдио да одредба чл. 25. ст. 1. у делу који гласи: „Народној скупштини, Влади и другим" и одредба чл. 25. ст. 3. изворног текста ЗНСНМ, нису у сагласности са Уставом, док се у преосталом делу одредбе чл. 25. Закона имају примењивати под изнетим условима и ограничењима.

Полазећи од изложеног резоновања Уставног суда изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. промењен је члан 25. ЗНСНМ. Према ст. 1. сада важећег текста тог члана, национални савет може поднети министарствима и посебним организацијама предлоге, иницијативе и мишљења о питањима у вези са вршењем овлашћења предвиђених тим законом. У томе се заправо огледа саветодавна функција националног савета. Предлози, иницијативе и мишљења која су саветодавног, дакле необавезујућег карактера, се министарствима и посебним организацијама могу поднети само у вези са вршењем овлашћења националних савета која су прописана у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма. Ставом 2. истог члана предвиђено је да ће министарства и посебне организације, пре

разматрања и одлучивања о питањима из области у којима национални савети врше јавна овлашћења, затражити мишљење националних савета. Том одредбом се нормира *обавеза* тих органа да затраже мишљења националних савета, при чему се у погледу домашаја такве обавезе државних органа и карактера таквих мишљења националних савета мора усвојити изложено резоновање Уставног суда према коме се обавеза надлежног органа државне управе састоји и у томе да наводе из мишљења савесно размотри, али да мишљење националног савета националне мањине има саветодавни, а не правно обавезујући карактер. Потпуно је тачна опаска изложена у појединим коментарима према којој законодавац није прописао санкције у случају кршења ове законске обавезе.[245] Одредба према којој национални савет може поднети иницијативу Влади за укидање, односно поништење прописа министарстава и посебних организација, који нису у складу са одредбама овог закона и других закона и прописа који се односе на националне мањине је и даље на снази.

У оквиру разматрања питања саветодавне функције националних савета и могућности да та тела иницирају усвајање мера и аката још једна одредба ЗНСНМ привлачи посебну пажњу. Наиме, као што је истакнуто, према чл. 10. т. 14. ЗНСНМ, национални савет заузима ставове, покреће иницијативе и предузима мере у вези са свим питањима која су непосредно повезана не само са идентитетом (што је обрађено у оквиру одељка о аутономном одлучивању), већ и са положајем

[245] Г. Башић, М. Пајванчић, 81. Са друге стране, чини се да је веома оштра оцена ових аутора према којој се на основу увида у законска решења која се односе на права националних савета у вези са подношењем иницијатива и предлагањем може констатовати да је садржај и обим тих права неуједначен у областима у којима се остварује мањинска самоуправа (*Ibid.*, .80). Наиме, различито нормирање могућности подношења иницијатива и предлога у различитим областима указује да је законодавац нека питања у вези са којима је могуће поднети предлоге и иницијативе посебно апострофирао, што не значи да иницијативе и предлоге, на основу општег овлашћења, није могуће поднети и у вези са другим питањима. Разуме се, уколико та питања по својој природи нису ван оквира опште неполитичке представничке улоге националних савета.

и правима националне мањине. На основу таквог одређења намеће се питање да ли би национални савет могао да заузима ставове и покреће иницијативе и у вези са питањима из области друштвеног живота у којима не остварује своја овлашћења (примера ради у политичкој сфери, економији, итд) или у областима друштвеног живота у којима су му ЗНСНМ пренесена одређена овлашћења, али мимо таквих овлашћења. Чини се да би такво тумачење саветодавних функција националних савета и њихове могућности да иницирају усвајање мера и аката представљало сувише широко схватање улоге таквих тела. И то из најмање две групе разлога. Најпре, национални савети нису политичке странке, или органи власти, нити би смели да се у политичком систему Републике Србије ставе на њихово место (о односу између политичких странака и националних савета је на одговарајућим местима било више речи). Такође, поступање националних савета ван Уставом опредељених области друштвеног живота у којима делују, а које, према изложеној одредби ЗНСНМ, може да подразумева и непосредно предузимање мера, свакако не би било у духу нетериторијалне самоуправе коју таква тела оличавају и функционалне децентрализације у коју спадају.

5.1.2.3.2. Иницирање покретања других поступака

Покретање поступака је несумњиво један вид учествовања националних савета у јавним пословима и њиховог односа са органима јавне власти. Разматрање могућности покретања поступака би, са једне стране, полазећи од карактера органа пред којим се поступци покрећу, могло да обухвати питања покретања управних, судских и уставносудских поступака, поступака пред независним државним органима и поступака за доношење општих аката. Са друге стране, полазећи од садржине и циља поступака чија се могућност покретања разматра, оно би

могло да обухвати две групе питања - покретање поступака за заштиту права и остваривање овлашћења националних савета и покретање осталих поступака у којима се национални савети не појављују као субјекти легитимисани за заштиту сопствених права и овлашћења, већ иступају у циљу заштите објективне уставности и законитости и/или права и слобода других правних и физичких лица. Будући да је могућност покретања поступака за доношење општих правних аката размотрена у претходном одељку и имајући у виду да ће могућност покретања поступака за заштиту права и остваривање овлашћења националних савета бити сагледана у оквиру одељака који су посвећени обавезама органа власти и заштити нетериторијалне самоуправе, у овом одељку пажња ће бити усмерена на могућност покретања поступка пред независним државним органима чији је смисао заштита објективне уставности и законитости и/или заштита права и слобода других правних и физичких лица. Због тога је у наслову овог одељка употребљено одређење да је реч о *другим поступцима.*

Изворним текстом чл. 10. т. 12. и 13. ЗНСНМ било је прописано да национални савет покреће поступак пред Уставним судом, Заштитником грађана, покрајинским и локалним омбудсманом и другим надлежним органима, када процени да је дошло до повреде Уставом и законом гарантованих права и слобода припадника националних мањина и да те поступке покреће у име припадника националне мањине, уз претходно прибављено писмено овлашћење. Из изложених одредби следило је да је национални савет *овлашћени покретач* свих поступака пред наведеним органима. У том смислу, појединим иницијативама којима је оспоравана уставност ЗНСНМ нарочито је указивано да се круг овлашћених покретача за покретање поступка пред Уставним судом одређује Уставом и да изложене одредбе нису у складу са чл. 168. ст. 1. и 2. Устава којима је одређено ко може покренути поступак нормативне

контроле. У својој Одлуци о уставности ЗНСН Уставни суд је најпре истакао да се из одредбе чл. 10. т. 12. ЗНСНМ неспорно закључује да се ради о праву националног савета да пред Уставним судом покрене поступак у своје име, што, по оцени Уставног суда, није било у сагласности са одредбама чл. 168. Устава, *када је реч о покретању поступка за оцену уставности и законитости општих аката* (подв. В.Ђ). Стога је Уставни суд утврдио да одредба чл. 10. т. 12. Закона, у делу који гласи: „Уставним судом", није била у сагласности са Уставом. Како је оспорена одредба т. 13. чл. 10. ЗНСНМ у логичкој и правној вези са одредбом т. 12 истог члана, Уставни суд је утврдио да ова оспорена одредба неће бити несагласна са Уставом под условом да се не односи на Уставни суд, већ само на остале органе из т. 12, чл. 10. Закона. Под тим условом, Уставни суд је одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе чл. 10. т. 13. Закона. Суд је додатно указао да се на тај начин ефективно не умањују постојећа права која су већ омогућена у поступку пред Уставним судом, на основу ЗУСС. Ово из разлога, прво, што национални савет националне мањине, према чл. 168. ст. 2. Устава, има могућност да, као свако правно лице, Уставном суду поднесе иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости сваког општег акта који је Уставни суд надлежан да оцењује. Друго, Уставни суд је био на становишту да се национални савет националне мањине, у ширем смислу посматрано, може подвести под појам „други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права" из чл. 83. ст. 2. ЗУСС, који у име одређеног лица, као његов пуномоћник, на основу специјалног овлашћења, може изјавити уставну жалбу, а што произлази из т. 14 истог члана Закона.

Изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. одредбе т. 12. и 13. чл. 10. ЗНСНМ су промењене. Важећим одредбама прописано је да национални савет подноси притужбу Заштитнику грађана, покрајинском и локалном омбудсману и другом надлежном

органу, када процени да је дошло до повреде уставом и законом гарантованих права и слобода припадника националних мањина (т. 12) и да подноси притужбу из т. 12. тог члана у име припадника националне мањине. Дакле, у складу са резоновањем Уставног суда из наведених одредби је изостављено спомињање Уставног суда. Са друге стране, изостављен је и захтев да се притужба у име припадника националне мањине подноси уз претходно прибављено писмено овлашћење. У том смислу, поставља се питање системске усаглашености изложеног решења са релевантним одредбама Закона о заштитнику грађана (у даљем тексту ЗЗГ),[246] нарочито у контексту дилеме да ли је националном савету потребно посебно писмено овлашћење, тачније пуномоћје за подношење такве притужбе. Наиме, према одредбама чл. 24. и 25. ЗЗГ, Заштитник грађана покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи, а свако физичко или правно лице може да поднесе притужбу Заштитнику грађана, али ако сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права, дакле *његова права*. Са једне стране, услов да национални савет пре подношења притужбе Заштитнику грађана добије посебно пуномоћје потпуно је логичан и прихватљив и његовим испуњавањем се онемогућава да се поднесе притужба у име лица које сматра да није повређено у својим правима. Такво тумачење подржава и изложено резоновање Уставног суда који, као што је истакнуто, стоји на становишту да се национални савет, у поступку по уставној жалби, у ширем смислу може сматрати „другим органом надлежним за праћење и остваривање људских и мањинских права“ који, у складу са чл. 83. ст. 2. ЗУСС може изјавити уставну жалбу у име лица које сматра да му је повређено или ускраћено људско право, али на основу писменог овлашћења тог лица. Са друге стране, у изложеној дилеми крије се суптилно питање односа између индивидуалних и колективних права и њихове

[246] *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005 и 54/2007.

заштите, између осталог, и у контексту њиховог остваривања. Наиме, могуће је замислити ситуацију повреде права једног или више лица, припадника националне мањине, која, без обзира на лични однос тих лица према тој повреди, може објективно да наруши право на самоуправу националне мањине, нарочито у контексту избора националног савета, или колективна права у вези са службеном употребом језика и писма. У том смислу, чини се оправданим да би и национални савет, без посебног пуномоћја и изузетно, могао да поднесе притужбу у име тог лица. Било како било, национални савети су у досадашњој пракси поднели већи број притужби и обавештења Заштитнику грађана, а нарочито у вези са службеном употребом језика и писма које су довеле до покретања поступака и, у одређеним случајевима, до одговарајућих препорука Заштитника грађана.[247]

5.1.2.3.3. Учествовање у одлучивању

У ретким теоријским сагледавањима решења ЗНСНМ истиче се да концепт тог Закона није да делегира овлашћења управног одлучивања националним саветима, већ да та тела инволвира у процес одлучивања централних, покрајинских и локалних власти,[248] тако да овлашћења националних савета не

[247] Примера ради, Предмет 64-1777/15 по притужби Националног савета албанске националне мањине на рад Пореске управе, Филијала Бујановац која је одбила захтев на албанском језику упућен Филијали, иако је на територији општине Бујановац албански језик у равноправној службеној употреби; Предмет 64-3205/15 Препорука РФЗО дел. бр. 14927 од 20. априла 2016. године по притужби Националног савета албанске националне мањине на рад Републичког фонда за здравствено осигурање, због тога што се биометријске здравствене књижице израђују само на српском језику и ћириличком писму; Предмет 13-27-2487/16 Препорука РФЗО дел. бр. 20827 од 3. јуна 2016. године по притужби Националног савета албанске националне мањине на рад РФЗО, Испостава Бујановац, због повреде права на службену употребу албанског језика и писма итд. Подаци о тим предметима доступни су у Посебном извештају Заштитника грађана о службеној употреби албанског језика и писма на: https://ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33, (приступљено 23.08.2019).

[248] T. Korhecz (2015), 80, 81.

ремете постојеће правно одлучивање и регулаторне механизме, већ су њима комплементарна.[249]

У правном поретку Републике Србије модалитети остваривања овлашћења националних савета да учествују у одлучивању обухватају: 1. учешће њихових представника у посебним телима и механизмима у оквиру којих се одлучује о појединим питањима од значаја за националне мањине и 2. давање сагласности, мишљења и предлога у управним поступцима и 3. учешће представника националних савета у органима управљања установа које су основали други оснивачи.

Учешће представника националних савета у посебним телима и механизмима у оквиру којих се одлучује о појединим питањима од значаја за националне мањине односи се на учешће у Савету за националне мањине, саветима за међунационалне односе у јединицама локалне самоуправе, као и учешће у државним делегацијама за закључивање међународних уговора и у раду мешовитих међудржавних тела чији је задатак да надзиру спровођење билатералних међудржавних споразума о заштити мањинских права. У тим телима је учешће представника националних савета *институционализовано*. Осим тога, учешће представника националних савета у посебним телима и механизмима у оквиру којих се одлучује о појединим питањима од значаја за националне мањине могуће је и на *ad hoc* основи, или у виду заједничких представника већег броја националних савета.

Савет за националне мањине је тело чије је успостављање предвиђено одредбама ЗЗПСНМ. Изворно, због федералног карактера ЗЗПСНМ, то је тело требало да буде успостављено на савезном нивоу. Након уставне реконструкције СР Југославије и стварања државне заједнице Србија и Црна Гора то је тело образовано на републичком нивоу. Изменама и допунама ЗЗПСНМ из 2018. унете су одређене измене у погледу карактера, делокруга и састава тог тела. Према чл. 18. ст. 1. ЗЗПСНМ,

[249] T. Korhecz (2014), 155.

Влада образује Савет за националне мањине у циљу очувања, унапређења и заштите националних, етничких, верских, језичких и културних посебности припадника националних мањина и у циљу остваривања њихових права. Савет се образује као *стално радно тело Владе*. Ставом 2. истог члана предвиђени су задаци Савета. Према тој одредби, задаци Савета су да: прати и разматра стање остваривања права националних мањина и стање међунационалних односа у Републици Србији; предлаже мере за унапређење пуне и делотворне равноправности припадника националних мањина; прати остваривање сарадње националних мањина са државним органима, као и са органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе; разматра услове за рад националних савета националних мањина и предлаже мере у тој области; прати остваривање међународних обавеза Републике Србије у области остваривања права припадника националних мањина; разматра међународне споразуме који се односе на положај националних мањина и заштиту њихових права у поступку њиховог закључивања; разматра нацрте закона и других прописа од значаја за остваривање права националних мањина и о томе даје мишљење Влади и потврђује симболе, знамења и празнике националних мањина, на предлог националних савета националних мањина. Осим потврђивања симбола, знамења и празника националних мањина о чему је на одговарајућем месту у овом раду већ било речи, посебно би требало подвући задатак Савета који се састоји у давању мишљења Влади о нацртима закона и других прописа од значаја за остваривање права националних мањина. Ставом 3. истог члана ЗЗПСНМ прописано је да су чланови Савета руководиоци органа државне управе и служби Владе у чији делокруг спадају питања од значаја за положај националних мањина, *као и председници националних савета националних мањина*. Имајући у виду да припадници јеврејске националне мањине нису изабрали свој национални савет, чл. 134. ЗНСНМ

прописано је да је председник Савеза јеврејских општина Србије члан Савета за националне мањине Републике Србије. Влада према ст. 4. истог члана ЗЗПСНМ, својим решењем именује чланове Савета и одређује орган државне управе, односно службу Владе задужену да пружа стручну и административно-техничку подршку раду Савета. Такво одређење мења досадашњу праксу према којој се чланови Савета именују Владином Одлуком о образовању Савета за националне мањине.[250]

Занимљиво је истаћи да ЗЗПСНМ није предвидео начин одлучивања у Савету, што је вероватно последица чињенице да је то тело одредио као стално радно тело Владе. Са друге стране, ни важећом Одлуком о образовању Савета за националне мањине није предвиђен начин доношења одлука у оквиру Савета. Наиме, ступањем на снагу важеће Одлуке о образовању Савета за националне мањине престала је да важи Одлука о образовању Савета за националне мањине[251] чијом т. 4. је било предвиђено да Савет доноси одлуке већином гласова свих представника Владе и већином гласова свих председника националних савета националних мањина. Иако је таква одредба садржана у важећем Пословнику Савета, ипак би требало указати да начин одлучивања и доношења одлука Савета није пословничка материја и да је то питање требало регулисати, ако не законским одредбама, а онда свакако нормама Одлуке. Било како било, са становишта учествовања националних савета у одлучивању најважније је да Савет доноси одлуке *већином гласова свих представника Владе и већином гласова свих председника националних савета.* То заправо значи да Савет, када доноси одлуке, без обзира на број чланова тог тела који су чланови Владе, мора да обезбеди сагласност између већине представника Владе и већине председника националних савета.

[250] Вид. Одлука о образовању Савета за национална мањине, *Сл. гласник РС*, бр. 32/2015, 91/2016 и 78/2017.

[251] *Службени гласник РС*, бр. 46/13 и 98/13.

Другим речима, представници Владе не могу наметнути своје мишљење председницима националних савета, али и *vice versa*, председници националних савета не могу члановима Владе наметнути било какву одлуку, укључујући и оне које се односе на потврђивање националних симбола, знамења и празника.

Учешће националних савета у раду савета за међунационалне односе у јединицама локалне самоуправе регулисано је ЗНСНМ и ЗЛС. Према чл. 10. т. 7. ЗНСНМ, национални савет предлаже представника националне мањине у савету за међунационалне односе у јединици локалне самоуправе. Чланом 98. ЗЛС предвиђено је да се у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе под којима се сматрају јединице локалне самоуправе у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника према последњем попису становништва, оснива савет за међунационалне односе, као самостално радно тело, које чине представници српског народа и националних мањина. Представнике у савету за међунационалне односе могу имати припадници националних мањина са више од 1% учешћа у укупном становништву јединице локалне самоуправе. Према ЗЛС савет за међунационалне односе разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, у складу са законом и статутом, при чему се делокруг, састав, избор чланова и начин рада тог савета уређује одлуком скупштине јединице локалне самоуправе, која се доноси већином гласова од укупног броја одборника у складу са статутом. За члана савета за међунационалне односе не може бити изабран одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, а начин предлагања и избора чланова савета за међунационалне односе треба да обезбеди равномерну заступљеност представника српског народа и националних мањина, с тим да нити српски народ, нити једна национална мањина не може имати већину чланова

савета. У случају националних мањина које имају своје изабране националне савете, представници националних мањина у савету се бирају на предлог националног савета. Одлуке савета за међунационалне односе доносе се консензусом чланова савета, а о својим ставовима и предлозима тај савет обавештава скупштину јединице локалне самоуправе која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана. Скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе су дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету за међунационалне односе.

Из изложене одредбе чл. 98. ст. 11. ЗЛС према којој су скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету, следи да је реч о претходном мишљењу савета за међунационалне односе, а не о неком виду претходне контроле. Може се дискутовати да ли је такво мишљење савета обавезујуће, али, судећи према томе да је реч о *мишљењу*, чини се да оно не обавезује скупштину и извршни орган јединице локалне самоуправе. Штавише, о томе да ли је реч о одлуци која се тиче националне равноправности претходно одлучују скупштина и/или извршни орган, тако да би они, практично, могли да мимоиђу такве савете. Занимљиво је истаћи да је одредбом ст. 12. истог члана ЗЛС прописано да савет за међунационалне односе има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе ако сматра да су њиме непосредно повређена права припадника српског народа и националних мањина представљених у савету за међунационалне односе и право да под истим условима пред Управним судом покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом. Имајући у виду да је

Уставни суд у Одлуци о уставности ЗНСНМ стао на становиште да национални савети не могу да буду овлашћени покретачи за оцену уставности и законитости, јасно је да изложена одредба чл. 98. ст. 12. ЗЛС према којој савети за међунационалне односе могу да покрену поступак пред Уставним судом нема системски квалитет, *a fortiori* што је одредбама тог Закона тај савет није дефинисан као орган јединице локалне самоуправе, већ као *радно тело. Summa summarum*, ако се пажљивије сагледају изложене одредбе ЗЛС, онда се, осим закључка у погледу веома оквирног регулисања делокруга савета за међунационалне односе и извесних недоречености, па и помањкања системског квалитета појединих решења, може уочити да се у њима говори о *представницима националних мањина* у тим саветима, дакле не о представницима националних савета, већ о представницима националних мањина, као и да се предвиђа да се представници мањина у тим саветима бирају на предлог националних савета, дакле да их национални савети не именују. Ипак, и поред таквих изричитих одређења, а имајући у виду представнички карактер националних савета и чињеницу да се представници мањина у савету за међунационалне односе не могу изабрати мимо предлога њиховог националних савета,[252] може се стати на становиште да су чланови савета за међунационалне односе у јединицама локалне самоуправе фактички представници националних савета и као такви представници читаве националне мањине, те да је мало вероватно, иако не и немогуће, да ће у

[252] У пракси је било интересантних случајева да су се поједини национални савети оглушили о предлагање чланова савета за међунационалне односе. Примера ради, Општина Бачки Петровац обратила се Заштитнику грађана 2017. године уз молбу да, у складу са својим надлежностима, делује превентивно и посреднички како би био предложен члан Савета за међунационалне односе испред мађарске заједнице. Након обраћања Заштитника грађана, Националном савету мађарске националне мањине, Општини Бачки Петровац достављен је предлог кандидата за члана Савета за међунационалне односе. Изложени пример показује да и делатност националног савета у вези са предлагањем одређених кадровских решења, у ширем смислу, може бити под лупом Заштитника грађана.

раду тих тела заступати другачије ставове у односу на ставове националних савета на чији су предлог изабрани.[253]

Трећи вид учествовања представника националних савета у посебним телима и механизмима у оквиру којих се одлучује о појединим питањима од значаја за националне мањине обухвата учешће у државним делегацијама за закључивање међународних уговора и у раду мешовитих међудржавних тела чији је задатак да надзиру спровођење билатералних међудржавних споразума о заштити мањинских права. Према чл. 27. ст. 3. и 4. ЗНСНМ, представници националног савета учествују у преговорима или се консултују поводом преговора о закључивању билатералних споразума са матичним државама, у делу који се непосредно односи на права националних мањина (ст. 3) и учествују у раду мешовитих међудржавних тела чији је задатак да надзиру спровођење билатералних међудржавних споразума о заштити права одређене националне мањине. Учешће представника националних савета у Републици Србији у закључивању међународних уговора се међу теоретичарима нетериторијалне аутономије сматра веома прогресивним у поређењу са многим територијалним аутономијама.[254] Будући

[253] Према Посебном извештају о саветима за међунационалне односе коју је Заштитник грађана припремио 2017. године, на основу резултата последњег пописа становништва законски услов за оснивање таквих савета испуњавају 72 јединице локалне самоуправе. Савети су основани у 53 јединице локалне самоуправе, тако да законску обавезу оснивања савета нису испуниле све 72 јединице локалне самоуправе. Од 53 јединице локалне самоуправе које су основале савете, у 15 никада нису именовани чланови, при чему би требало имати у виду и случајеве да су савети формално основани, али да након истека мандата претходним сазивима, нови чланови нису изабрани више од 6 месеци, а у неким случајевима чак ни након 3 године! Према подацима садржаним у Извештају, у 45 јединица локалне самоуправе чланове савета испред мањинских заједница предлагали су национални савети националних мањина, у складу са законом, док у случају 8 јединица локалне самоуправе предлагачи чланова припадника националних мањина нису били национални савети, већ су то учинили одборници или удружења грађана, али је то било у случају када је статутом јединице локалне самоуправе предвиђено формирање овог тела као скупштинског радног тела – вид. Заштитник грађана, *Посебан извештај о саветима за међунационалне односе*, Београд 2017, 3-5.

[254] M. Suksi, 103.

да је реч само о *билатералним споразумима*, може се закључити да представници националних савета учествују само у оним механизмима који се односе на државе у којима постоји и српска национална мањина. Споразумима о заштити националних мањина који су закључени са Мађарском, Хрватском, Румунијом и Македонијом прописано је учешће представника националних мањина у раду мешовитих комисија које прате спровођење тих споразума, а који се у српском делу таквих комисија именују на предлог националних савета.

Према чл. 16. ст. 1. Споразума са Мађарском, уговорне стране оснивају и воде Међувладину мешовиту комисију о националним мањинама која ће пратити спровођење одредаба тог споразума, при чему ће владе Уговорних страна именовати једнак број чланова Комисије, уз обавезно учешће представника националних мањина. Чланови Комисије који су представници мађарске мањине у Србији именују се на предлог Националног савета мађарске националне мањине у Србији. Чланом 16. ст. 2. Споразума који је закључен са Републиком Хрватском прописано је да ће се чланови одбора који су припадници мањина именовати на препоруку кровних координацијских тела националних мањина које су предмет Споразума, а што у случају хрватске националне мањине у Републици Србији значи на предлог Националног савета те мањине. За разлику од изложених решења, чл. 11. ст. 1. Споразума који је закључен са Румунијом је прописано да ће мешовиту комисију сачињавати представници Страна уговорница на основу паритета и *представници удружења припадника националних мањина*. Међутим, и поред изложене одредбе, у пракси, нарочито након усвајања ЗНСНМ, чланови српског дела мешовите комисије из реда припадника румунске националне мањине именују се на предлог Националног савета те мањине. Такође, за разлику од решења садржаних у споразумима са Мађарском и Хрватском, Споразум који је закључен са Македонијом предвиђа у чл.

14. да уговорне стране установљавају посебну међувладину Мешовиту комисију која прати спровођење овог споразума и у коју делегирају исти број представника, а обавезно представнике мањина. Иако та комисија није ни формирана, ипак се на основу изложених одредби ЗНСНМ може стати на становиште да би представници македонске националне мањине у оквиру српског дела мешовите комисије такође требало да буду именовани на предлог Националног савета те мањине.

У појединим радовима истиче се да ЗНСНМ није ближе регулисао процедуре и начин учешћа представника националних савета у преговорима, као ни у погледу могућности да буду консултовани око преговора за закључивање споразума и да учествују у комисијама које надзиру спровођење споразума.[255] Чини се да је таква опаска делимично неутемељена, јер материју вођења преговора за закључење међународних уговора, а нарочито утврђивање основа за вођење преговора, утврђивање делегације за преговоре, као и вођење преговора регулише Закон о закључењу и извршењу међународних уговора.[256] У погледу учешћа у комисијама које надзиру спровођење споразума би требало истаћи да, по природи ствари, чланство представника мањина, односно њихових националних савета у српском делу мешовитих комисија не подразумева нужно и да та лица неизоставно заступају исте ставове као и остали чланови домаћег дела комисије, иако ће на та места бити именовани одлуком Владе Републике Србије. Другим речима, та лица имају право да износе ставове националних савета и да указују на потребе и интересе своје националне мањине независно од платформе коју је за састанке таквих комисија евентуално усвојила Влада Републике Србије.

Учешће представника националних савета у посебним телима и механизмима у оквиру којих се одлучује о појединим

[255] Г. Башић, М. Пајванчић, 85.

[256] *Сл. гласник РС*, бр. 32/2013.

питањима од значаја за националне мањине, као што је истакнуто, могуће је и на *ad hoc* основи, или у виду заједничких представника већег броја националних савета. Реч је о њиховом учешћу у раду Националног савета за високо образовање, Националног просветног савета, Националног савета за културу и Савета регулаторног тела за електронске медије. На одговарајућим местима у овом раду који су посвећени учешћу националних савета у вршењу јавних служби и јавним овлашћењима у областима друштвеног живота од значаја за националне мањине ће такво учешће бити подробније размотрено. На овом месту је важно истаћи да такво учешће није институционализовано, тачније да се одвија *периодично*, или да је реч о *могућем учешћу посредством заједничких представника већег броја националних савета*. Поједини аутори истичу да је садржај права на учешће у одлучивању ограничен када национални савети учествују у одлучивању преко представника које одређују у тела која на националном нивоу доносе одлуке релевантне за област у којој се остварује мањинска самоуправа, а што проистиче из статуса представника у тим телима.[257]

Један од модалитета учешћа националних савета у одлучивању оличен је у њиховом *учешћу у управним поступцима*. Реч је о већем броју управних поступака, тачније о већем броју случајева у којима је одредбама ЗНСНМ прописано да национални савети имају извесну улогу приликом одлучивања надлежних органа о појединачним ванспорним животним ситуацијама. На одговарајућим местима у овом раду који су посвећени учешћу националних савета у вршењу јавних служби и јавним овлашћењима у областима друштвеног живота од значаја за националне мањине ће такво учешће бити подробније размотрено, тачније биће указано да национални савети учествују у управном поступку. На овом месту је важно истаћи да је, по својој садржини, реч о давању сагласности,

[257] Г. Башић, М. Пајванчић, 77.

мишљења и предлога надлежним органима који непосредном применом прописа одлучују о управним стварима. У појединим радовима се истиче да у изузетним случајевима предлози националних савета имају облигаторни карактер, те да је, иако њихове одлуке и акти чине део управног поступка, коначно одлучивање увек на страни других тела.[258] Било како било, јасно је да такво учешће националних савета, по својој правној природи, представља учешће у доношењу *заједничког решења* и потребно га је подробније размотрити.

Чланом 138. ЗУП уређено је доношење заједничког решења под којим се подразумева решење код којег више органа компонује своју вољу како би га издали, тј. један орган доноси решење, али уз претходну или накнадну сагласност или мишљење другог субјекта управе.[259] Дакле, реч је о тзв. *сложеном решењу*, у чијем доношењу учествују (сарађују) два или више органа, али код којих се ипак, као непосредни и формални издавалац управног акта, увек појављује један орган.[260] Иако се у одредбама чл. 138. ЗУП наводи да је реч о сагласности и мишљењу *другог органа*, а национални савети, као што је истакнуто, не представљају органе, ипак се њихово учешће у управном поступку подводи под изложену одредбу ЗУП, те је, у том смислу, тачно да су они, као организациони облик на који су пренесена одређена јавна овлашћења, *субјекти управе*, као што се и у изложеном коментару одредби ЗУП наводи. Због значаја оваквог вида учешћа националних савета у одлучивању важно је размотрити садржину и правне ефекте давања сагласности, мишљења и предлога од стране националних савета.

Кад је прописано да орган доноси решење уз претходну сагласност другог органа, надлежни орган се пре доношења

[258] K. Beretka, 190, 191.

[259] З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017, 196.

[260] З. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2017, 505.

решења обраћа другом органу – упознаје га са одговарајућим чињеничним материјалом и са својим ставом о садржини и смислу решења које треба донети. У том случају, решење се доноси пошто други орган да сагласност и у њему се наводи акт којим је она дата.[261] Другим речима, ако национални савет даје претходну сагласност, онда је надлежни орган који решава управну ствар *дужан да се обрати националном савету и не може да донесе управни акт без сагласности националног савета.* Акт којим се даје претходна сагласност није управни акт у смислу ЗУС, па се против њега не може водити управни спор. Реч је о интерном акту међусобног општења.[262] Уколико је сагласност одбијена, надлежни орган не сме донети решење оног смисла и садржине на коју је сагласност националног савета ускраћена. Ако је поступак био покренут по службеној дужности, па се одбије сагласност – поступак бива обустављен. Када је поступак покренут захтевом странке, па надлежни орган сматра да треба удовољити захтеву, а други субјекат, у том случају национални савет, не да сагласност на то – доноси се негативно (одбијајуће) решење уз навођење (у образложењу) разлога које је национални савет изнео у акту о одбијању сагласности. Ако је надлежни орган тражио сагласност за доношење одбијајућег решења, а други субјекат није пристао да је дâ – не може се донети позитивно решење а да се претходно за то не добије сагласност.[263] Кад је прописано да орган доноси решење уз накнадну сагласност националног савета, орган сачињава решење и доставља га са списима националном савету, који посебним актом даје сагласност. Према томе, због природе сагласности о којој је реч, ЗУП-ом се предвиђа и друкчији вид општења. Тако, док је у ст. 1. чл. 138. ЗУП прописана обавеза да доносилац решења наведе у њему акт о претходној – раније добијеној сагласности, дотле у ситуацији

[261] З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, 196, 197; З. Томић (2017), 505, 506.

[262] *Ibid.*

[263] *Ibid.*

из ст. 2. истог члана ЗУП тако нешто није изводљиво, јер се узима да је решење донето чим други орган да тражену сагласност. У том смислу се сагласност из ст. 2. може назвати накнадном.[264] Ако таква сагласност не буде прибављена, састављено решење остаје у нацрту – није донето и не производи никаква правна дејства. Решење је донето када је други орган дао накнадну сагласност. То решење по правилу почиње да делује од давања сагласности о којој је реч. Уколико је, пак, надлежни орган (доносилац) навео у самом решењу неки други моменат од када оно почиње да производи правна дејства – па се добије накнадан сагласност – оно делује од дана који је у њему означен.[265]

Када је прописано да се решење доноси уз мишљење другог органа, решење, према чл. 138. ст. 3. ЗУП-а, не може да се донесе док се мишљење не прибави.[266] Орган је дужан да затражи мишљење, али није дужан да по њему поступи. Мишљење се код заједничког решења показује као неопходан и користан елеменат који надлежни орган оцењује у склопу свих чињеница и околности конкретног случаја.[267] У појединим одредбама ЗНСНМ предвиђено је да национални савет надлежном органу даје *предлог.* Са тим у вези, може се поставити питање да ли предлог националног савета обавезује надлежни орган, тачније да ли је надлежни орган, ако управну ствар реши у складу са предлогом, дужан да такав предлог поштује у свим његовим елементима. Будући да ЗУП не предвиђа могућност заједничког управног акта који би био заснован на предлогу другог субјекта управе, требало би стати на становиште да такав предлог националног савета није ништа друго до мишљење у смислу чл. 138. ЗУП, а што решава бојазан изложену у појединим коментарима да у пракси може бити проблема у примени Закона, јер начин учешћа националних

[264] *Ibid.*

[265] *Ibid.*

[266] З. Томић (2017), 507.

[267] З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, 196, 197.

савета у одлучивању није прецизно дефинисан будући да ЗНСНМ није јасно разграничено давање мишљења од давања предлога.[268] Ако је одредбама ЗНСНМ прописано да национални савет даје сагласност или мишљење, онда је, према чл. 138. ст. 4. ЗУП, дужан да сагласност, односно мишљење достави органу који доноси решење, у року од 30 дана од дана пријема захтева, а ако не поступи у том року сматраће се да је дао сагласност, односно мишљење, осим ако посебним законом није друкчије предвиђено. Отворено је питање да ли такво, иначе исправно тумачење, кореспондира са динамиком спровођења појединих конкурса који, по својој правној природи, представљају посебне управне поступке у којима давањем мишљења учествују национални савети.

Трећи модалитет учешћа националних савета у одлучивању састоји се у учешћу у органима управљања установа које су основали други оснивачи. Но, будући да је суштина таквог учешћа вршење јавних служби о њима ће више речи бити у одељцима који су посвећени учешћу националних савета у вршењу јавних служби.

5.2. Учешће у вршењу јавних служби и јавна овлашћења у областима друштвеног живота од значаја за националне мањине

Законодавство Републике Србије о националним саветима националних мањина карактерише екстензиван приступ у регулисању овлашћења тих тела и њиховог учешћа у вршењу јавних служби у различитим сферама друштвеног живота које се, на основу Устава, могу сматрати областима у којима се остварује право на самоуправу и које су од значаја за очување идентитета националних мањина. Будући да се те области друштвеног живота уређују и системским законима, на почетку излагања о учешћу националних савета у вршењу јавних служби и о јавним

[268] *Ibid.*

овлашћењима у областима друштвеног живота од значаја за националне мањине и анализе релевантних одредби, пажњу би ваљало усмерити на питање односа између ЗНСНМ и системских закона којима су уређене те области друштвеног живота.

Осим општег односа на који је указано у одељку посвећеном правном уређењу и одређењу нетериторијалне мањинске самоуправе, а према коме између ЗНСНМ и осталих закона нема разлике у правној снази и месту у хијерархији правног поретка Републике Србије, иако се за неке од њих захтева различита већина за усвајање у Народној скупштини, на овом месту би требало указати на тзв. начело надмоћи системских закона које је Уставни суд развио у својој пракси без изричитог упоришта у тексту Устава, а са позивом на начело јединства правног поретка. Према том схватању „*начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима*“,[269] а што је у теоријским коментарима са правом критиковано.[270] Из таквог резоновања Уставног суда следи да решења ЗНСНМ, будући да је реч о *lex specialis*-у у односу на системске законе којима су регулисане области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма, морају бити у складу са основним принципима и правним институтима системских закона којима су уређене те области друштвеног живота.[271]

[269] ИУз-17/2011

[270] В. Петров, С. Манојловић, 13.

[271] На проблем различите интерпретације односа између ЗНСНМ и системских закона је често указивано у релативно оскудној литератури о националним саветима – вид. К. Beretka, 193. У вези са том проблематиком потребно је указати на чињеницу да је у пракси рада појединих независних институција у Републици Србији, као што је Покрајински омбудсман, указивано да би несугласице у практичној примени закона који су у супротности требало решавати применом прописа који је повољнији за национални савет, а полазећи од уставне норме према којој се одредбе о људским и мањинским правима тумаче увек у корист унапређења демократског друштва – Е. Вукашиновић, 240.

Учешће у вршењу јавних служби као одређење одређених делатности и овлашћења које национални савети обављају изискује одређено појашњење. Наиме, у теоријском смислу, појам јавне службе може се одредити као делатност која се врши у општем интересу, чије је постојање неопходно како за друштвену заједницу, тако и за сваког појединца, а обављање делатности јавних служби подвргнуто је посебном правном режиму јавног права, кога карактеришу посебна правна правила која зависе од карактера конкретне јавне службе.[272] У *функционалном смислу*, а на основу одговарајућих законских решења, јавне службе су оне делатности којима се: 1) обезбеђује остваривање права грађана, 2) задовољавају потребе грађана и организација и 3) обезбеђује остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима, док су *у организационом смислу* основни облици који обављају јавне службе *установе и предузећа.*[273] Као што ће бити приказано, учешће националних савета у вршењу јавних служби има како функционалну, тако организациону страну.

5.2.1. Образовање

Одредбама чл. 11-15. ЗНСНМ којима су регулисана овлашћења националних савета у области образовања уређена су питања оснивачких права, установа од посебног значаја за националне мањине, учешћа у управљању установама, наставних планова и програма, овлашћења националних савета у вези са уџбеницима и наставним средствима, као и друга овлашћења у области образовања.

[272] С. Лилић, Д. Миленковић, 229.

[273] *Ibid.*, 230-231.

5.2.1.1. Оснивачка права

Према чл. 11. ст. 1. ЗНСНМ, национални савет може, у складу са законом, оснивати установе васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда и вршити права и обавезе оснивача. Реч је дакле о *самосталном оснивању приватних установа* о чему је више речи било у одељку посвећеном оснивању установа и вршењу оснивачких права у оквиру дела о општим овлашћењима. У изложеној одредби ЗНСНМ посебну пажњу привлачи могућност оснивања *установа ученичког и студентског стандарда.* Наиме, према одредбама ЗОСОВ установе ученичког и студентског стандарда не спадају у образовне установе, јер су то, као што је истакнуто, предшколска установа, основна школа, основна музичка школа, основна балетска школа, основна школа за образовање одраслих, основна школа за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом, гимназија, стручна школа, средња уметничка школа, мешовита школа, средња школа за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом и образовно-васпитни центар. У том смислу, поставља се питање да ли је законодавац прописујући да национални савет може да оснива установе ученичког и студентског стандарда изашао из уставног оквира према коме национални савети делују у области образовања. Изложену дилему решава Закон о ученичком и студентском стандарду[274] према чијем је чл. 2. ст. 1. ученички и студентски стандард организована делатност којом се *у области образовања и васпитања* (подв. В.Ђ) обезбеђују додатни услови за доступније, ефикасније и квалитетније образовање и васпитање ученика и студената. Дакле, могућност да национални савет оснива установе ученичког и студентског стандарда спада у област образовања у којем та тела могу да имају одређена јавна овлашћења.

[274] *Сл. гласник РС*, бр. 18/2010, 55/2013, 27/2018 - др. закон и 10/2019.

Осим самостално, национални савет, према чл. 11. ст. 2. ЗНСНМ, може да оснује установу у области образовања заједно са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе или другим правним лицем у складу са законом. На основу изложене одредбе јасно је да се заједничко оснивање образовне установе може вршити како са оснивачем јавне образовне установе, тако и са другим приватним оснивачима и то у складу са одредбама ЗОСОВ. Према чл. 90. ст. 5. ЗОСОВ, уколико има више оснивача приватне установе њихова међусобна права и обавезе уређују се уговором. Примењено на могућност да национални савет, као приватни оснивач, оснује образовну установу са другим приватним оснивачем, то значи да би се њихова међусобна права и обавезе уредиле уговором који би, будући да је по својој правној природи грађанскоправни уговор, потпадао под облигационоправни режим. Са друге стране, могућност да национални савет оснује образовну установу са Републиком, аутономном покрајином или јединицом локалне самоуправе изискује продубљенију анализу. Наиме, чл. 90. ст. 6. ЗОСОВ прописано је да се установа може основати по моделу јавно-приватног партнерства за област образовања и васпитања, у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и јавна својина. Закон којим се уређује јавно-приватно партнерство је Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (у даљем тексту ЗЈППК).[275] Чланом 7. ст. 1. тог Закона дефинисано је да је јавно-приватно партнерство дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално. Имајући у виду да се јавно-приватно партнерство на основу изложене одредбе ЗЈППК може спровести као уговорно и као институционално, прво

[275] *Сл. гласник РС*, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.

од питања које изискује продубљеније разматрање је да ли се заједничко оснивање образовне установе, тачније пружање услуга од јавног значаја у које би спадала делатност образовне установе заједнички основане од стране националног савета и јавног партнера, врши као уговорно или као институционално јавно-приватно партнерство. Судећи по томе да је према одредби чл. 4. т. 2. ЗЈППК уговорно јавно-приватно партнерство оно јавно-приватно партнерство у којем се међусобни однос јавног и приватног партнера уређује уговором о јавно-приватном партнерству, тачније где се партнерство између јавног и приватног сектора заснива искључиво на уговорном односу,[276] док је према т. 4. истог члана институционално јавно-приватно партнерство засновано на односу између јавног и приватног партнера као оснивача, односно чланова *заједничког привредног друштва* (подв. В.Ђ), које је носилац реализације пројекта јавно-приватног партнерства, јасно је да би заједничко оснивање образовне установе могло да буде извршено само кроз уговорно јавно-приватно партнерство, иако ЗЈППК код таквог вида партнерства не спомиње изричито могућност оснивања установе.

Будући да се код уговорног јавно-приватног партнерства међусобни однос јавног и приватног партнера уређује уговором о јавно-приватном партнерству, може се поставити питање карактера, тачније правне природе таквог уговора. ЗЈППК у чл. 4. т. 3. дефинише *јавни уговор* (подв. В.Ђ) као уговор о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије, закључен у писаном облику између јавног и приватног партнера, којим се у циљу реализације пројекта јавно-приватног партнерства, уређују међусобна права и обавезе уговорних страна. Такав јавни уговор, према становишту домаће

[276] Б. Милисављевић, С. Варинац, А. Литричин, А. Јовановић, Б. Благојевић, *Коментар Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама*, Службени гласник, Београд 2017, 23.

науке, чини се, садржи све елементе управног уговора.[277] Упркос томе, ЗЈППК у чл. 8. ст. 3. прописује да се на питања која се односе на јавне уговоре, а која нису посебно уређена тим Законом (а тим законом су уређена питања садржине таквог уговора, давања сагласности на такав уговор, његовог потписивања, финансирање, поступак и границе измене таквог уговора, стабилизационе клаузуле, итд) примењују одредбе закона којим се уређују облигациони односи. Другим речима, законодавац је таквим јавним уговорима порекао управни карактер! У вези са уговором којим се од стране националног савета и јавног партнера заједнички оснива образовна установа још неколико питања привлачи посебну пажњу. Реч је најпре о питању трајања таквог уговора. Наиме, чл. 18. ст. 2. ЗЈППК прописано је да рок на који се закључује јавни уговор не може бити краћи од пет година ни дужи од 50 година, уз могућност да се након истека уговореног периода закључи нови уговор уз избор приватног партнера на начин и у поступку прописаном тим законом. Временско лимитирање важности уговора у случају заједничког оснивања образовне установе од стране националног савета и јавног партнера нема никакве логике, нити оправдања. Може се само замислити каква би се лепеза нерешених питања, од питања судбине заједнички основане установе, до остваривања и заштите права полазника и наставног особља, могла отворити и колико би начело правне сигурности било нарушено применом изложеног решења на уговор којим се регулишу права и обавезе националног савета и јавног партнера приликом заједничког оснивања образовне установе. Изложени проблем је последица како лоше нормативне технике ЗОСОВ који је, уместо да је прописао да се на оснивање установе по моделу јавно-приватног партнерства,

[277] Видети шире о томе у Д. Миленковић, *Управни уговори, Теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике Факултета политичких наука, Београд 2014, 152-165.

сходно примењују одредбе закона којим се такав вид партнерства регулише, тако и лошег решења ЗЈППК који не познаје могућност закључивања јавног уговора чији би предмет било оснивање установа.

У вези са применом одредби ЗЈППК на закључивање споразума којим се приликом заједничког оснивања образовне установе од стране националног савета и јавног партнера регулишу њихова међусобна права и обавезе стоји и питање поступка закључивања таквог споразума, а нарочито питање права и могућности националног савета да суштински утиче на заједничко оснивање образовне установе, тачније на закључивање споразума. Према чл. 19. ст. 1. ЗЈППК јавно тело има право да размотри и прихвати предлог заинтересованих лица за реализацију пројекта јавно-приватног партнерства, док, према ст. 3. истог члана, јавно тело, у року од 90 дана од пријема конкретног самоиницијативног предлога, утврђује да ли сматра да је пројекат у јавном интересу и у том смислу обавештава предлагача. Изложене одредбе, ако би се примењивале на заједничко оснивање образовне установе, заправо значе да би национални савет имао право и могућност да предложи заједничко оснивање установе, али да никако не би могао да пресудно утиче на позитивну одлуку јавног партнера. Са друге стране, одредбе ЗЈППК којима је регулисан поступак и начин доделе јавних уговора, а према којима је реч о поступку јавне набавке који је одређен законом којим се уређују јавне набавке или поступак давања концесије, напросто немају никаквог смисла, јер ЗНСНМ, као што је истакнуто, прописује да национални савет може да оснује установу у области образовања заједно са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе. Другим речима, национални савет може да буде предлагач таквог заједничког оснивања установе, али и једини могући уговорни партнер! У вези са могућношћу заједничког оснивања образовне установе од стране национал-

ног савета и јавног партнера стоје и питања која се односе на својински режим таквих установа. Наиме, у контексту чињенице да ЗОСОВ упућује и на примену закона којим се уређује јавна својина, најпре се намећу питања у чијој својини ће бити таква установа и да ли се њен својински режим може определити споразумом којим се регулишу права и обавезе између националног савета и јавног партнера. Начелно посматрано, споразумом о оснивању такве установе је могуће определити њен својински режим, а тиме и обим примене одредби ЗОСОВ које се односе на управљање установом, али и контроле над њеним радом, нарочито ако је она у јавној својини.

Осим самосталног оснивања образовних установа од стране националног савета и заједничког оснивања са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе или другим правним лицем, ЗНСНМ предвиђа и могућност преноса оснивачких права који могу извршити Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа васпитања, образовања и ученичког и студентског стандарда. У вези са преносом оснивачких права над установама које су основале Република, аутономна покрајина и јединца локалне самоуправе на националне савете на овом месту би требало учинити једну важну напомену. Према решењима ЗНСНМ која су важила у време доношења Одлуке Уставног суда о уставности ЗНСНМ, Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа из области образовања (а идентично је било и за област културе) могле су у целини или делимично пренети оснивачка права на националне савете (чл. 11. ст. 3. и чл. 16. ст. 3. изворног текста ЗНСНМ), док се према некадашњем чл. 24. ЗНСНМ такав пренос оснивачких права у области образовања вршио на иницијативу националног савета над образовно-васпитним установама у којима се настава изводи искључиво на језику мањине и над установама које су *од посебног*

значаја за националну мањину. Таква решења су у делу домаће правне науке сматрана неопходним за остваривање Уставом зајамчених мањинских права, јер би било не само нерационално, већ практично и немогуће створити свуда нове установе поред постојећих чији су оснивачи Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.[278] Међутим, у вези са преносом оснивачких права није био споран *пренос* као такав, већ *начин преноса и врста установа* над којима се оснивачка права преносе, будући да је национални савет у потпуности самостално утврђивао да ли је нека установа од посебног значаја за мањину коју представља, јер, како је то Уставни суд исправно истакао, ниједним законом није било прописано које услове треба да испуњава установа да би стекла статус тзв. „установе од посебног значаја за мањину", а имајући у виду да су, бар у сфери образовања, тада важећом одредбом чл. 15. т. 3. били прописани само критеријуми у погледу броја васпитно-образовних установа које се могу утврдити да су „од посебног значаја", а у односу на укупан број установа у којима се настава изводи „и на језику националне мањине". Таква, потпуна законска неуређеност овог појма, према схватању Уставног суда, лишавала је сваку правну норму која је било које овлашћење неког субјекта везивала за „установе од посебног значаја" основних стандарда јасноће и одређености као предуслова принципа владавине права.

Са тим у вези, Уставни суд је у својој Одлуци за област образовања, односно за одредбу чл. 11. ст. 3. изворног текста ЗНСНМ, стао на становиште да нема уставноправних сметњи да различити нивои организовања јавне власти, као оснивачи образовних установа, пренесу оснивачка права на националне

[278] T. Varadi, „Mišljenje o ustavnopravnim pitanjima koja se postavljaju povodom osporenih odredaba Zakona o nacionalnim savetima", *Pravni zapisi*, 2/2013, 423. У појединим коментарима је истицано да одредбе ЗНСНМ о преносу оснивачких права на националне савете отварају врата за постепено установљавање „система јавних установа под кишобраном националних савета" – T. Korhecz (2015), 81.

савете, али је истовремено указао и на обавезу законодавца да ово питање додатно уреди, истичући своје становиште да је, по природи ствари, реч о *установама у којима право на образовање (и са њим повезано васпитање и смештај током образовања) остварују искључиво или у највећем делу припадници те националне мањине* (подв. В.Ђ). Штавише, приликом оцене изворног текста чл. 24. који је касирао, Уставни суд је стао на становиште да пренос оснивачких права над установама „мора бити заснован на сагласности воља, схваћене у најширем смислу, субјеката између којих се врши пренос оснивачких права", те да се „оснивачу не може наметати својеврстан аутоматизам и потпуна зависност од одлука друге стране...".

Дакле, ако се пажљивије сагледа изложено резоновање Суда, онда се може закључити да је он пред законодавца ставио три захтева у погледу додатног уређивања преноса оснивачких права: 1. да јасно утврди критеријуме који су од значаја за утврђивање појма „установа од посебног значаја", а који нису искључиво нумерички, односно који се не своде само на прописивање дозвољеног броја таквих установа; 2. да додатно уреди пренос оснивачких права, између осталог, прописивањем и над којим се установама оснивачка права могу пренети и 3. да онемогући да пренос оснивачких права зависи искључиво од воље националног савета, тачније да пропише неопходан услов сагласности воља оснивача и националног савета за пренос оснивачких права. Да ли су и на који начин у изменама и допунама ЗНСНМ поштовани услови и ограничења која је Уставни суд поставио у својој Одлуци?

Изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. промењен је чл. 18. ст. 3. којим је сада прописано да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа васпитања, образовања и ученичког и студентског стандарда, а које су у складу са тим законом утврђене за установе од посебног значаја за националну мањину, могу у целини или делимично

пренети оснивачка права на национални савет. Дакле, уместо обавезног преноса оснивачких права над установама које су једнострано од стране националног савета проглашене за установе од посебног значаја, прописана је могућност да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда, пренесу у целини или делимично оснивачка права на национални савет, али само над установама које су у складу са тим законом, утврђене за установе од посебног значаја за националну мањину. Новим тачкама 7а и 7б чл. 10. уређена су питања надлежности и начина преноса оснивачких права. Према тим одредбама, национални савет предлаже Републици, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе као оснивачу, утврђивање установе од посебног значаја из области образовања и културе и иницира односно предлаже им пренос оснивачких права над таквом установом.

Дакле, судећи према новим одредбама, различити нивои јавне власти ће саодлучивати не само о преносу оснивачких права, већ и о статусу појединих установа као установа од посебног значаја. Док је такво саодлучивање у погледу преноса оснивачких права јасна имплементација схватања Уставног суда које упућује на споразумни, дакле уговорни пренос оснивачких права, а што је и у складу са још увек важећом одредбом чл. 116. ст. 2. изворног текста ЗНСНМ у којој се спомиње уговор о преносу оснивачких права, дотле је можда и прешироко постављено у смислу доношења одлуке о карактеру и значају једне установе као установе од посебног значаја, тим пре што су национални савети недржавна тела која припадници мањина бирају ради остваривања права на самоуправу. Са друге стране, такво саодлучивање у погледу карактера и значаја једне образовне установе за националну мањину последица је и пропуста законодавца да у складу са схватањем Уставног суда одреди услове које би требало да испуњава установа да

би стекла статус установе од посебног значаја за националну мањину. Но, то нас упућује на продубљеније сагледавање законског регулисања појма установе од посебног значаја за националну мањину и правних последица утврђивања једне установе за установу од посебног значаја.

Пре таквог сагледавања би ваљало учинити још неколико важних напомена. Наиме, на основу изложених одредби о преносу оснивачких права следи да национални савет националне мањине најпре предлаже утврђивање једне установе за установу од посебног значаја за националну мањину. ЗНСНМ предвиђа да се такав предлог упућује Републици, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе као оснивачу, а што, према системском тумачењу, води закључку да се такав предлог упућује оном органу који врши права и обавезе оснивача, те да је реч о посебном управном поступку у којем предлог националног савета има карактер захтева на основу кога се покреће поступак. У том смислу, одредба чл. 15. т. 1. ЗНСНМ према којој национални савет *проглашава* образовно-васпитне установе од посебног значаја за образовање националне мањине, у складу са чланом 11а ЗНСНМ, и предлаже оснивачу утврђивање тог статуса, у складу са чл. 10. т. 7а) ЗНСНМ нема никаквог смисла, јер такво проглашавање од стране националног савета представља тек пуку декларацију без икаквог посебног правног значаја, изузев евентуално обавезе за сам национални савет да поднесе предлог надлежном органу оснивача. Тек након доношења позитивног управног акта којим је од стране надлежног органа оснивача једна установа утврђена за установу од посебног значаја за националну мањину и уврштавању такве одреднице у статут установе, национални савет би могао да предложи пренос оснивачких права, а што би чинило ново одлучивање такође у посебном управном поступку. Но, ни позитиван управни акт о преносу оснивачких права, сам по себи, не би значио и такав пренос. За пренос оснивачких права било би неопходно

закључивање споразума којим би се, између осталог, на основу чл. 116. ст. 2. ЗНСНМ уредиле финансијске обавезе претходног оснивача према установи чији оснивач постаје национални савет. Напослетку, по закључивању споразума, било би неопходно да се још једном измени статут установе и у њему изричито наведе да је национални савет оснивач/суоснивач установе. У свим тим поступцима одлучивања и доношења једностраних управних аката и закључивања двостраних, по својој правној природи управних уговора и измена општих аката установа, неопходно би било и изјашњавање о томе да ли је у питању пренос оснивачких права у целини или делимично, као и, у случају да је по среди делимичан пренос таквих права, о ком обиму оснивачких права је реч.

Могућност делимичног преноса оснивачких права на национални савет, чини се да би требало разумети као признавање националном савету својства *суоснивача* чија се права и обавезе у том случају регулишу уговором о преносу права а који, по својој садржини, одговара уговору у случају оснивања установе од стране већег броја оснивача, а не као могућност дељења права која спадају у корпус оснивачких на начин да део тих права, нарочито оних која се односе на управљање установом, врши јавни оснивач, а део тих права национални савет.

Посебна правна последица преноса оснивачких права огледа се, према чл. 116. ст. 1. ЗНСНМ, у обавези да се финансирање рада установа чија су оснивачка права, делимично или у целини, пренета на националне савете врши из истих извора и на основу истих норматива из којих су те установе или организације финансиране пре преношења оснивачких права на националне савете. Другим речима, пренос оснивачких права не доноси промене у обавези државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе да финансирају такве установе. Такво решење, са друге стране, отвара питање правног статуса

средстава установе над којом су пренесена оснивачка права. Наиме, имајући у виду да су према чл. 101. ЗОСОВ, земљиште, зграде и друга средства која су стечена, односно која стекну установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, у јавној својини и да се користе за обављање делатности утврђене тим законом, поставља се питање да ли пренос оснивачких права на националне савете значи и промену карактера средстава установе, тачније њихово превођење у приватну својину. Чини се међутим, да се на изложено питање не може дати позитиван одговор. Наиме, не само да ЗНСНМ прописује обавезу финансирања таквих установа из јавних извора, већ се на основу свих одредби које се односе на пренос оснивачких права може закључити да је намера законодавца ишла за тим да се на националне савете, и то не неповратно, пренесу оснивачка права, али не и својинско-правни и финансијско-материјални режим таквих установа. Покрајински омбудсман је става да није могућ пренос дела основног капитала на основу ЗНСНМ.[279]

Чланом 49. ст. 6. Закона о изменама и допунама ЗНСНМ предвиђено је да је оснивач установе образовања и васпитања, односно установе културе коју је национални савет до ступања на снагу тог закона прогласио за установу од посебног значаја за националну мањину, дужан да у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона усагласи оснивачки акт са одредбама овог закона. Изложеном одредбом постигнута је својеврсна равнотежа између будућег саодлучивања о статусу установе од посебног значаја и евентуалног преноса оснивачких права и заштите правне сигурности и на закону заснованих интереса националних савета који су до ступања на снагу измена и допуна прогласили поједине установе за установе од посебног значаја. Разуме се, реч би могла бити само о установама над којима пренос оснивачких права није извршен до Одлуке УС,

[279] Е. Вукашиновић, 245.

јер након те Одлуке такав пренос није ни био могућ, јер је УС касирао спорни члан 24. изворног текста ЗНСНМ.

5.2.1.2. Установе од посебног значаја за образовање националне мањине

Дефинисање критеријума за проглашење установе од посебног значаја изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. није у потпуности законски спроведено. Наиме, новим чл. 11а прописано је да је реч о установи образовања и васпитања чији је оснивач Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или национални савет, у којој се традиционално или у значајној мери остварује Уставом загарантовано право припадника националних мањина на образовање и васпитање на свом језику (ст. 1), при чему се већ у ст. 3. одступа од таквог, иначе недовољно прецизног одређења, одредбом према којој се таквом установом може прогласити установа образовања и васпитања у којој се настава изводи на језику националне мањине. Напросто, остваривање образовања на језику мањине и извођење наставе на језику мањине нису институти који имају исто значење, јер у правном систему Републике Србије постоји могућност извођења целокупне наставе на језику националне мањине, са једне, и изучавања предмета матерњи језик/говор са елементима националне културе, са друге стране. Иако је Уставни суд упутио законодавца да се критеријуми за одређивање таквих установа не могу свести само на дозвољени број таквих установа, изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. они су суштински поновљени. Наиме, према чл. 11а ст. 4. ЗНСНМ установом од посебног значаја за образовање мањине може се прогласити: 1) по једна установа основног и средњег образовања и васпитања у којој се настава изводи на језику мањине, односно и на језику мањине, уколико је у јединици локалне самоуправе број установа у којима се настава изводи и на језику мањине мањи

од четири; 2) највише 1/4 од укупног броја установа основног и средњег образовања и васпитања у којима се настава изводи на језику мањине, односно и на језику мањине, уколико је у јединици локалне самоуправе број установа у којима се настава изводи и на језику мањине већи од четири; 3) основна школа у којој наставу на језику мањине похађа најмање 1/3 ученика и средња школа у којој наставу на језику мањине похађа најмање 90 ученика, уколико у јединици локалне самоуправе постоји установа одређеног нивоа образовања која је проглашена за установу од посебног значаја за образовање мањине; 4) основна школа у јединици локалне самоуправе у којој се због опадања броја становника услед негативног природног прираштаја и емиграције припадници мањина морају посебно заштитити гарантовањем додатних права. Одредбе ЗНСНМ које регулишу која се установа може утврдити за установу од посебног значаја за националну мањину сходно се примењују и на установу у којој се изучава језик или говор са елементима националне културе, у случају националне мањине на чијем језику се не изводи настава.

Посебно питање у вези са установама од посебног значаја за националну мањину односи се на правни значај и последице утврђивања да образовна установа има такав карактер. Најпре, према чл. 12. ст. 1. т. 2. ЗНСНМ, национални савет предлаже чланове управног, односно школског одбора – представнике јединице локалне самоуправе у установи за коју је, у складу са чл. 10. т. 7а) и чл. 11а ЗНСНМ, утврђено да је од посебног значаја за образовање националне мањине. Према чл. 116. ст. 2. ЗОСОВ, орган управљања чине по три представника из реда запослених у установи, родитеља, односно других законских заступника и три представника на предлог јединице локалне самоуправе, док, према ст. 3. истог члана тог Закона, школски одбор основне школе за образовање одраслих има седам чланова, укључујући и председника, од којих четири из реда запослених и три представника на предлог јединице локалне самоуправе. Право националног савета да

предложи чланове управног, односно школског одбора који су представници јединице локалне самоуправе намеће неколико, међусобно повезаних, питања: 1. да ли предлагање представника јединице локалне самоуправе у управном, односно школском одбору установе чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе нарушава једнакост грађана и уставни положај јединица локалне самоуправе, 2. да ли се предлагање представника јединице локалне самоуправе односи на сва три њена представника у управном, односно школском одбору и у ком обиму су јединице локалне самоуправе везане таквим предлогом и 3. да ли су лица која на предлог националног савета постану чланови управног, односно школског одбора установе за коју је утврђено да је од посебног значаја за националну мањину представници националног савета који их је предложио, или су представници јединице локалне самоуправе.

Посебно питање у вези са установама од посебног значаја за националну мањину односи се на правни значај и последице утврђивања да образовна установа има такав карактер. Најпре, према чл. 12. ст. 1. т. 2. ЗНСНМ, национални савет предлаже чланове управног, односно школског одбора – представнике јединице локалне самоуправе у установи за коју је, у складу са чл. 10. т. 7а) и чл. 11а ЗНСНМ, утврђено да је од посебног значаја за образовање националне мањине. Према чл. 116. ст. 2. ЗОСОВ, орган управљања чине по три представника из реда запослених у установи, родитеља, односно других законских заступника и три представника на предлог јединице локалне самоуправе, док, према ст. 3. истог члана тог Закона, школски одбор основне школе за образовање одраслих има седам чланова, укључујући и председника, од којих четири из реда запослених и три представника на предлог јединице локалне самоуправе. Право националног савета да предложи чланове управног, односно школског одбора који су представници јединице локалне самоуправе намеће неколико, међусобно повезаних,

питања: 1. да ли предлагање представника јединице локалне самоуправе у управном, односно школском одбору установе чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе нарушава једнакост грађана и уставни положај јединица локалне самоуправе, 2. да ли се предлагање представника јединице локалне самоуправе односи на сва три њена представника у управном, односно школском одбору и у ком обиму су јединице локалне самоуправе везане таквим предлогом и 3. да ли су лица која на предлог националног савета постану чланови управног, односно школског одбора установе за коју је утврђено да је од посебног значаја за националну мањину представници националног савета који их је предложио, или су представници јединице локалне или су представници јединице локалне самоуправе.

Првим од постављених питања бавио се и Уставни суд у својој Одлуци о уставности ЗНСНМ, имајући у виду да су иницијатори оспоравања уставности ЗНСНМ сматрали да одредбе чл. 12. ЗНСНМ којима је уређено учешће националног савета у управљању установама нису сагласне са Уставом. Иницијатори су сматрали да је према чл. 71. ст. 2. Устава, основно и средње образовање бесплатно, а да се установе образовања и васпитно-образовни рад у њима, сагласно чл. 91. Устава, финансирају из средстава која се обезбеђују из пореза који, према општој обавези плаћања, плаћају сви грађани, па су, у том смислу, изводили закључак да управљачка права националних савета као телâ која су изабрали само припадници мањина доводе до неравноправности грађана. Тим поводом Уставни суд је стао на становиште да учешће националних савета у управљању установама чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, што између осталог значи и да се њихов рад финансира из буџета, дакле из јавних прихода чији су обвезници сви грађани, има своје уставноправно утемељење у одредби чл. 21. ст. 4. Устава која утврђује да се

не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима. Поред тога, према схватању Уставног суда, одредба чл. 79. ст. 1. Устава ствара обавезу за државу и аутономне покрајине да обезбеде школовање припадницима националних мањина на њиховом језику, а што не значи да се та обавеза може извршавати мимо припадника националних мањина и њихових представника (у овом случају националних савета националних мањина), већ управо подразумева њихово учешће у тим процесима. Свакако да је изложено становиште Уставног суда полазило од чињенице да је ЗНСНМ прописано право предлагања представника јединице локалне самоуправе.

Сасвим је другачије резоновање тај Суд изнео поводом одредбе којом је било прописано да национални савет даје претходну сагласност за избор директора у установама за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину (као и у установама у којима се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине). Ту одредбу је Уставни суд касирао са аргументацијом да у случају установе у којој се васпитно-образовни рад не изводи само на језику националне мањине (без обзира на број одељења у којима се не изводи на језику националне мањине), уставно право на образовање остварују сви грађани, без обзира на своју националну припадност, те да избор директора не може бити условљен претходном сагласношћу националног савета националне мањине.

У вези са другим од изложених питања требало би истаћи да је чл. 116. ст. 8. ЗОСОВ предвиђено да национални савет, у установи у којој се у свим или већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине, предлаже три представника јединице локалне самоуправе у орган управљања. У изложеној одредби ЗОСОВ приметан је изостанак спомињања установа за које је утврђено да су од посебног значаја за националну

мањину, али се та правна празнина може попунити применом ЗНСНМ као *lex specialis*-а. Имајући у виду да је право предлагања чланова управног, односно школског одбора одредбама ЗНСНМ једнообразно регулисано како за установе које су од посебног значаја за националну мањину, тако и за установе у којима се у свим или у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине, требало би стати на становиште да национални савет у установи која је од посебног значаја за мањину може да предложи сва три представника јединице локалне самоуправе, при чему је, разуме се, везан одредбама ЗОСОВ којима је прописано која лица не могу бити предложена за чланове органа управљања (чл. 116. ст. 9. ЗОСОВ). Право предлагања чланова управног, односно школског одбора не подразумева да је скупштина јединице локалне самоуправе везана предлогом националног савета, али без таквог предлога не би могла да изабере чланове одбора, тачније, према схватању Управног суда, подразумева обавезу да се у предлог решења о именовању школског одбора (који припрема општинско веће – прим. В.Ђ) уврсте сви предлози националног савета, јер је, у противном, решење о именовању незаконито.[280]

Напослетку, како ЗНСНМ, тако и ЗОСОВ предвиђају да национални савети у одборе установа које су од посебног значаја за националну мањину могу да предложе представнике

[280] Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду III – 2 У 1688/11 од 28.10.2011. Исто становиште имају и надлежни републички органи управе. Наиме, Национални савет бошњачке националне мањине поднео је притужбу (2015. године) због незаконитог поступања Скупштине града Новог Пазара, која је донела решења о именовању нових чланова школског одбора - представника локалне самоуправе у основној школи, а да претходно није затражен предлог чланова од Националног савета. Иако је по покретању поступка контроле пред Заштитником грађана, просветни инспектор извршио инспекцијски надзор и наложио меру да се отклони неправилност и избор органа управљања у школи спроведе у складу са законом и на основу предлога Националног савета, Скупштина општине то није учинила у законском року. У таквим околностима, министар просвете је предузео законом предвиђене мере и разрешио постојећи орган управљања. На основу предлога Националног савета именован је нови орган управљања, што је довело до обуставе поступка пред Заштитником грађана.

јединице локалне самоуправе што значи да су та лица, *a fortiori* имајући у виду да их именује скупштина јединице локалне самоуправе, *представници јединице локалне самоуправе, а не националног савета који их је предложио* и да би у свом раду требало да заступају и штите интересе јединице локалне самоуправе.

Правне последице утврђивања образовне установе за установу од посебног значаја за националну мањину које су оличене у могућности преноса оснивачких права над таквом установом анализиране се у претходном одељку. Посебна правна последица утврђивања да је образовна установа од посебног значаја за националну мањину регулисана је чл. 13. т. 5. ЗНСНМ према којој национални савет даје мишљење на школски и васпитни програм такве установа.

5.2.1.3. Учешће у управљању јавном установом

Осим учешћа у управљању установама у којима се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине или за које је утврђено да су од посебног значаја за образовање националне мањине, ЗНСНМ предвиђа и могућност учешћа у управљању другим јавним установама основаним у области образовања. У првом реду реч је о учешћу у управљању установама предшколског васпитања и образовања, и основног и средњег образовања и васпитања чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у којима се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине, или у којима се изучава говор, језик или култура националне мањине као посебан наставни предмет, без обзира на обим такве наставе. У таквим установама, према чл. 12. ст. 1. ЗНСНМ, национални савет даје мишљење о предложеним кандидатима за чланове управног, односно школског одбора – представницима јединице локалне самоуправе, као

и о кандидату за директора. Мишљење националног савета, по својој правној природи, није обавезујуће.

Посебан вид учешћа у управљању јавним установама ЗНСНМ прописује за установе ученичког и студентског стандарда чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, правећи притом разлику у обиму тих овлашћења у зависности од врсте такве установе и условљавајући њихово вршење чињеницом да такве установе имају седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби. Према одредби чл. 12. ст. 2. национални савет: 1) предлаже једног члана – представника оснивача и даје мишљење о осталим кандидатима за чланове управног одбора установа ученичког стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби, а ако је у јединици локалне самоуправе више језика националних мањина у службеној употреби, онда заинтересовани национални савети предлажу заједничког кандидата за члана управног одбора, 2) даје мишљење о кандидатима за чланове управних одбора установа студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби, 3) даје мишљење у поступку избора директора установа ученичког и студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби и 4) даје мишљење у поступку разрешења директора и чланова органа управљања таквих установа.

Најмањи обим учешћа националних савета у управљању јавним установама односи се на област високог образовања и на високошколске установе што је, имајући у виду аутономију таквих установа, сасвим разумљиво. У том смислу, ЗНСНМ улогу националних савета у тој области везује за установе у којима се настава у целини или делимично изводи на језику националне

мањине и своди је на *ad hoc* учешће у раду и одлучивању појединих тела, или на давање необавезујућег мишљења. Према чл. 12. ст. 3. ЗНСНМ, национални савет у установама чији је оснивач Република: 1) одређује представника који са правом одлучивања учествује у раду Националног савета за високо образовање, у питањима од значаја за извођење наставе на језику националне мањине када се у оквиру високог образовања у целини или делимично изводи настава на језику националне мањине и 2) даје мишљење о кандидатима предложеним за орган пословођења и орган управљања високошколске установе у којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине. Учешће представника националног савета у раду Националног савета за високо образовање по својој садржини заправо и није учешће у управљању установом, али се остварује поводом извођења, у целини или делимично, наставе на језику националне мањине. Чланом 10. ст. 3. Пословника о раду Националног савета[281] прописано је истоветно решење - када се на језику националне мањине у целини или делимично изводи настава у оквиру високог образовања, у питањима од значаја за извођење наставе на језику националне мањине, у раду Националног савета, са правом учествовања у одлучивању, учествује представник националног савета те националне мањине. Овлашћење националног савета да даје мишљење о кандидатима предложеним за орган пословођења и орган управљања високошколске установе у којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине, као што је истакнуто, односи се само на високошколске установе чији је оснивач Република. По природи ствари, таква мишљења нису обавезујућа.

[281]Пословник Националног савета за високо образовање од 20.05.2019. године, http://nsvo.gov.rs/wp-content/uploads/2019/06/Poslovnik_NSVO_20.05.2019.pdf (приступљено 28.06.2019).

5.2.1.4. Планови и програми наставе и учења

Према чл. 13. т. 1. ЗНСНМ национални савет предлаже министру надлежном за послове образовања и васпитања основе програма предшколског васпитања и образовања, програм наставе и учења основног и средњег образовања и васпитања и основе васпитног програма, за садржаје који изражавају посебност националне мањине, а нарочито из области историје, музичког васпитања и ликовне уметности. У изложеној одредби садржана су заправо два овлашћења националног савета: 1. да предлаже надлежном министру основе програма предшколског васпитања и образовања и 2. да предлаже надлежном министру програм наставе и учења основног и средњег образовања и васпитања и основе васпитног програма за садржаје који изражавају посебност националне мањине.

Основе програма предшколског васпитања и образовања су према чл. 57. ЗОСОВ основа за: 1) израду и развијање програма васпитно-образовног рада на нивоу предшколске установе, односно васпитне групе; 2) развијање различитих програма и облика у предшколском васпитању и образовању, у складу са посебним законом; 3) израду критеријума за праћење и вредновање квалитета предшколског васпитања и образовања и 4) унапређивање и развој предшколске установе и делатности у целини. Програми наставе и учења у основном и средњем образовању и васпитању, према чл. 60. ст. 2. ЗОСОВ садрже: 1) циљеве основног, општег средњег, стручног и уметничког образовања и васпитања и циљеве учења предмета, изборних програма и активности по разредима; 2) опште предметне компетенције; 3) специфичне предметне компетенције; 4) исходе учења; 5) образовне стандарде за основно образовање и васпитање и опште средње образовање и васпитање; 6) стандард квалификације за средње стручно образовање и васпитање; 7) кључне појмове садржаја сваког предмета; 8)

упутство за дидактичко-методичко остваривање програма; 9) упутство за формативно и сумативно оцењивање ученика; 10) начин прилагођавања програма музичког и балетског образовања и васпитања, образовање и васпитање ученика са сметњама у развоју, ученика са изузетним способностима, за образовање и васпитање на језику националне мањине и образовање одраслих.

Ако се пажљивије сагледа изложена одредба чл. 13. т. 1. ЗНСНМ, онда се може закључити да *ratione materiae* национални савет има опште овлашћење да предложи основе програма предшколског васпитања и образовања, док је у погледу програма наставе и учења основног и средњег образовања и васпитања и основе васпитног програма везан за садржаје који изражавају посебност националне мањине у које је законодавац, номотехнички користивши термин „нарочито", *exempli causa* сврстао оне који су из области историје, музичког васпитања и ликовне уметности. Разуме се, да на тај начин круг тих садржаја није затворен и да би национални савет могао да предложи програме и у вези са другим садржајима. Имајући у виду да надлежни министар основе програма предшколског васпитања и образовања и програм наставе и учења основног и средњег образовања и васпитања и основе васпитног програма доноси у форми *правилника*[282] који је према чл. 15. ст. 2. ЗДУ подзаконски општи акт којим се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе, јасно је да у том сегменту национални савет има статус *овлашћеног предлагача за доношење таквих подзаконских општих аката државне управе.*

Истоветно је по својој садржини и суштини и овлашћење националног савета да министру надлежном за послове образовања и васпитања предложи програм наставе и учења основног и средњег образовања и васпитања за језик националне мањине

[282] Вид. Правилник о основама програма предшколског васпитања и образовања, *Сл. гласник РС-Просветни гласник*, бр. 16/2018.

и језик, односно говор националне мањине са елементима националне културе које је посебно прописано чл. 13. т. 2. ЗНСНМ. Вероватно је законодавац, полазећи од значаја тих предмета за образовање припадника националних мањина, то овлашћење посебно издвојио.

Чланом 13. т. 3. ЗНСНМ предвиђено је овлашћење националног савета да министру надлежном за послове образовања и васпитања даје мишљење на наставне програме српског језика, као нематерњег. Изложена одредба ЗНСНМ је интересантна по два основа, јер намеће следећа питања: 1. да ли се њом право на самоуправу припадника националних мањина које се остварује посредством њихових националних савета шири на питања која нису непосредно повезана са заштитом њиховог идентитета и 2. каква је правна природа мишљења које у том случају национални савети дају. На оба питања је Уставни суд у својој Одлуци о уставности ЗНСНМ дао одговор. Наиме, будући да су иницијатори поступка пред Уставни судом стајали на становишту да изложена одредба није у складу са Уставом, Уставни суд је најпре констатовао да се такво учешће националног савета у поступку одлучивања о наставним програмима српског језика као нематерњег језика свакако не може довести у непосредну везу са уставном гаранцијом везаном за очување идентитета националних мањина. Међутим, Суд је нашао да у односу на оспорену одредбу треба имати у виду и чл, 81. Устава којом се као једна од обавеза Републике Србије утврђује подстицање духа толеранције и међукултурног дијалога. У том смислу, Уставни суд је закључио да предвиђено давање мишљења на наставне програме српског језика као нематерњег ни на који начин нема правнообавезујући карактер и може бити схваћено управо у контексту мера из чл. 81. Устава. Резоновање Уставног суда о правном карактеру мишљења националних савета у том случају је потпуно оправдано. Наиме, имајући у виду да се наставни програми српског језика такође усвајају у

форми *правилника*, јасно је да мишљење националних савета не само да није обавезујуће, већ га, за разлику од мишљења које се даје у управним поступцима, није нужно ни прибавити.

Осим изложених овлашћења, национални савети у вези са наставним плановима и програмима, према чл. 13. т. 4. и 5. још предлажу министру надлежном за послове образовања и васпитања мере и програм васпитног рада са ученицима у установама ученичког стандарда, који се односе на афирмацију међуетничке толеранције и мултикултурализма и дају мишљење на школски и васпитни програм установа за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, а о чему је више речи било у одељку о установама од посебног значаја за националну мањину.

5.2.1.5. Уџбеници и наставна средства

Чланом 14. ст. 1. ЗНСНМ предвиђено је да план уџбеника на језику и писму националних мањина и уџбеника за предмете од интереса за националне мањине доноси министар надлежан за послове образовања и васпитања на предлог Завода за унапређење образовања и васпитања и националних савета, а по прибављеном мишљењу Националног просветног савета. Према чл. 5. Закона о уџбеницима (у даљем тексту ЗУЏ)[283] уџбеником на језику и писму националне мањине сматра се: 1) уџбеник на језику и писму националне мањине који је издат на територији Републике Србије, 2) уџбеник на језику и писму националне мањине који је превод уџбеника одобреног на српском језику, 3) додатак уз уџбеник који се користи за реализацију прилагођеног дела програма наставе и учења за предмете од значаја за националну мањину, као и 4) уџбеник на језику и писму националне мањине издат у страној држави, који је одобрен у складу са овим законом.

[283] *Сл. гласник РС*, бр. 27/2018.

Члан 16. ст. 6. ЗУЦ садржи истоветно решење као и изложени чл. 14. ст. 1. ЗНСНМ. План уџбеника министар надлежан за послове образовања и васпитања доноси у форми правилника као подзаконског општег акта.[284] У том смислу, овлашћење националног савета да министру предлаже план уџбеника га сврстава у овлашћене предлагаче за доношење тог типа аката. Но, за разлику од предлагања наставних програма, у случају плана уџбеника национални савет није искључиви предлагач. Напротив, како одредбе ЗНСНМ, тако и одредбе ЗУЦ, прописују да национални савети и Завод за унапређење образовања и васпитања дају предлог, а што, језичким тумачењем изложених одредби, упућује на закључак да је реч о њиховом *заједничком предлогу министру.* Штавише, из одредбе чл. 16. ст. 9. ЗУЦ према којој Завод такав предлог истовремено доставља Националном просветном савету и министарству надлежном за послове образовања, следи да је заправо Завод подносилац предлога.

ЗНСНМ предвиђа још једно овлашћење националних савета у вези са уџбеницима и наставним средствима. Наиме, према чл. 14. ст. 2. ЗНСНМ, национални савет даје претходну сагласност у поступку одобравања рукописа уџбеника, приручника, додатних наставних средстава, наставних помагала, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава на језику и писму националне мањине, у складу са законом. Уколико национални савет не достави одговор издавачу у року од 30 дана од дана достављања захтева издавача за давање претходне сагласности, сматраће се да је сагласност дата. Изложене одредбе су у свему усклађене са системским решењима ЗУЦ, тачније са његовим чл. 22. ст. 8. и 11. који регулишу достављање сагласности националног савета у поступку одобравања како рукописа уџбеника на језику и писму националне мањине, тако и

[284] Вид. Правилник о изменама Правилника о плану уџбеника, *Сл. гласник РС - Просветни гласник*, бр. 11/2019.

одобравања превода одобреног уџбеника са српског језика на језик и писмо националне мањине. Иначе, захтев за одобравање рукописа уџбеника издавач подноси министарству надлежном за послове образовања и васпитања, а у случају рукописа уџбеника на језику и писму националне мањине чији национални савет има седиште на територији аутономне покрајине такав захтев се подноси органу аутономне покрајине надлежном за послове образовања. Имајући у виду да је одлучивање о захтеву за одобравање рукописа уџбеника по својој природи решавање о појединачној ванспорној животној ситуацији, односно да је посреди посебни управни поступак који се окончава доношењем управног акта, претходна сагласност националног савета је чинилац у доношењу заједничког управног акта у смислу ЗУП-а, с тим што је особеност поступка одобравања уџбеника оличена у томе што се доносилац акта, у овом случају министарство, или покрајински орган надлежан за послове образовања и васпитања, не обраћа директно националном савету, већ то чини издавач. Акт националног савета којим се даје претходна сагласност није управни акт у смислу ЗУС-а, па се против њега не може водити управни спор (видети одељак о учествовању националних савета у одлучивању).

Будући да уџбеници на језицима националних мањина представљају битан сегмент који, поред наставника, утичу на квалитет наставе на језицима мањина, у појединим коментарима се истиче да би национални савети, и без посебних законских одредби, могли да одиграју битну улогу у поспешењу њиховог квалитета и доступности и то на следећи начин: предлозима и ангажовањем око проналажења квалитетних преводилаца за уџбенике и збирке задатака за школска такмичења који се преводе са српског језика, у сарадњи са издавачем; едукацијом преводилаца и лектора за послове превођења уџбеника из различитих области; иновирањем и обогаћивањем наставних садржаја у уџбеницима који део свог простора посвећују

историји, уметности и култури националних мањина, у складу са прихваћеним наставним планом и програмом; предлозима и ангажовањем око проналажења стручњака за писање додатака у уџбеницима историје, у сарадњи са издавачем; решавањем проблема дефицитарних уџбеника из појединих предмета, најчешће стручних; ангажовањем на стандардизацији мањинског језика (ромског) и ангажовањем око увоза уџбеника из матичних земаља дотацијама у случају високе цене појединих уџбеника условљене малим тиражем.[285]

5.2.1.6. Остала овлашћења у области образовања

Чланом 15. ЗНСНМ предвиђена су остала овлашћења националних савета у области образовања. Осим проглашавања образовно-васпитних установа од посебног значаја за образовање националне мањине о чему је више речи било у одговарајућем одељку, тим чланом ЗНСНМ, између осталог, предвиђена су овлашћења која се састоје у *предлагању* и *давању мишљења*. По свом правном карактеру, овлашћења предлагања и давања мишљења могу бити *одговарајући облици учешћа у управном поступку*, у поступку доношења подзаконских општих аката, или пак институционални вид претходног остваривања сарадње са јавним властима у контексту вршења њихових законом опредељених функција и учествовања у одлучивању.

Према чл. 15. т. 2. ал. 1. национални савет предлаже једног заједничког представника националних савета за члана Националног просветног савета. Изложена одредба је, номотехнички посматрано, лоше срочена, јер се може тумачити на начин да сваки национални савет предлаже по једног представника који може бити заједнички представник свих националних савета у

[285] С. Вујић, „Национални савети националних мањина и образовање", у: *Надлежности националних савета националних мањина приручник за националне савете националних мањина,* Мисија ОЕБС у Србији, Амбасада СР Немачке, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд 2010, 23.

Националном просветном савету. Са друге стране, према чл. 33. ст. 3. ЗОСОВ, чланове Националног просветног савета именује Влада са листа предлагача у које спадају и национални савети националних мањина, при чему су, према ст. 6. и 7. тог Закона, одређени рок у којем су подносиоци листа из ст. 3, дакле већег броја листа, дужни да доставе листе кандидата које садрже већи број кандидата од броја чланова који се именују, а што имплицира да листу кандидата национални савети подносе заједнички. Представник националних савета учествује у раду Националног просветног савета који, према чл. 34. ЗОСОВ, даје мишљења, предлоге и учествује у одлучивању о питањима у области развоја и унапређивања система образовања и васпитања.

Према чл. 15. т. 2. ал. 2. ЗНСНМ, национални савет предлаже министарству надлежном за послове образовања и васпитања одобравање ван конкурса, програма сталног стручног усавршавања наставника, васпитача и стручних сарадника на језику одређене националне мањине, у иностранству, ради признавања у процесу вредновања рада наставника. Чланом 151. ст. 7. ЗОСОВ уређено је да приоритетне области за период од три године, облике стручног усавршавања, програме и начин организовања сталног стручног усавршавања, услове, орган који одлучује о стицању звања и поступак напредовања, стицање звања у току стручног усавршавања наставника, васпитача и стручних сарадника, образац уверења о савладаном програму, садржај портфолија и друга питања од значаја за стручно усавршавање, прописује министар. Правилник о сталном стручном усавршавању и напредовању у звања наставника, васпитача и стручних сарадника[286] који је на основу изложене одредбе ЗОСОВ донео ресорни министар у чл. 7. прописује да програме обуке одобрава Завод за унапређивање образовања и васпитања на основу конкурса, да Педагошки завод Војводине

[286] *Сл. гласник РС*, бр. 81/2017 и 48/2018.

одобрава програме на језицима националних мањина на којима се остварује образовно-васпитни рад у Аутономној покрајини Војводини, док програм обуке од јавног интереса под којим се подразумева програм који својим садржајем, циљевима и исходима доприноси системском развоју и унапређивању образовно-васпитног рада и не подлеже конкурсу одобрава министар на период до три године. Министар програме од јавног интереса одобрава својим решењима, дакле у управном поступку, а такво се решење може сматрати дискреционим управним актом министра. Имајући у виду да је изложеном одредбом ЗНСНМ прописано да национални савет предлаже одобравање, ван конкурса, програма сталног стручног усавршавања на језику одређене националне мањине у иностранству, јасно је да је реч о учешћу у управном поступку, тачније о захтеву националног савета о којем дискреционим управним актом одлучује министар.[287]

Чланом 15. т. 2. ал. 3. ЗНСНМ предвиђено је и да национални савет предлаже министарству надлежном за послове образовања и васпитања такмичења ученика основних и средњих школа у иностранству која ће бити бодована у складу са прописима. Стручним упутством о организовању такмичења и смотри ученика основне и средње школе[288] предвиђено је

[287] У изложеном случају реч је о дискреционом управном акту, а не о правном стандарду, јер се појам „*програм који својим садржајем, циљевима и исходима доприноси системском развоју и унапређивању образовноваспитног рада*" за који би се можда и могло тврдити да је пријемчив за објективно утврђивање повезује са *јавним интересом* тако да министар одобрава програме који испуњавају наведене услове, али ако су у јавном интересу! Проблем таквог уређења изложеног питања се састоји у томе што је овлашћење за дискреционо одлучивање предвиђено подзаконским актом. О разлици између овлашћења за вршење дискреционе оцене и „неодређених појмова", тачније правних стандарда, као и о могућности да се овлашћење за одлучивање по дискреционој оцени повери подзаконским актом више у: М. Дреновак Ивановић, *Дискрециона оцена у управном праву Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2011, 36-42.

[288] Стручно упутство о организовању такмичења и смотри ученика основне и средње школе Број: 610-00-02074/2017-01 од 22.12.2017. године, http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/12/STRUCNO-UPUTSTVO-22.12.2017..pdf (приступљено 22.04.2019).

да организатор такмичења и смотре подноси Министарству *захтев* за организовање такмичења и смотри до 30. септембра текуће године за ту школску годину. Ни ЗОСОВ, а ни поменуто Стручно упутство не уређују питање којим се актом одлучује о таквом захтеву. Стручним упутством је само прописано да се календаром такмичења и смотри, који доноси министар за сваку школску годину, утврђују предмет, односно област предмета, организатори такмичења и смотри, врсте, ниво, датум и место одржавања, односно домаћин такмичења/смотре. Имајући у виду да је реч о захтеву, требало би стати на становиште да је одлучивање о организаторима такмичења заправо посебан управни поступак, а да је календар такмичења и смотри управни акт којим се збирно решава о свим захтевима потенцијалних организатора такмичења и смотри. Стручно упутство регулише организовање такмичења и смотри само у Републици Србији и не садржи одредбе о њиховом бодовању. Бодовање такмичења и смотри регулисано је одговарајућим правилницима, примера ради, Правилником о упису ученика у средњу школу,[289] али се тим Правилником не предвиђа бодовање такмичења у иностранству, већ само бодовање одређених републичких такмичења која се организују у земљи, а у која спадају и такмичења у знању словачког језика и језичке културе, хрватског језика и језичке културе и из босанског језика која организују национални савети тих мањина.

ЗНСНМ у чл. 15. т. 3. у оквиру осталих овлашћења националних савета регулише давање мишљења у погледу различитих питања. По свом правном карактеру такво давање мишљења може бити давање мишљења у поступку доношења подзаконских општих аката, а може да представља давање претходног мишљења у управном поступку. Алинејом 1 те одредбе предвиђено је да национални савет даје мишљење у поступку доношења акта о мрежи предшколских установа и основних школа у јединици локалне самоуправе у којој је у

[289] *Сл. гласник РС*, бр. 23/2018 и 30/2019.

службеној употреби језик националне мањине или у којој се образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине. Према чл. 104. ст. 3. ЗОСОВ, акт о мрежи јавних предшколских установа и акт о мрежи јавних основних школа доноси скупштина јединице локалне самоуправе на основу критеријума које утврди Влада, што значи у форми подзаконског општег акта јединице локалне самоуправе (одлука), док је ст. 4. истог члана ЗОСОВ предвиђено истоветно решење као и у ЗНСНМ – да се у јединици локалне самоуправе у којој је у службеној употреби и језик и писмо националне мањине, односно у којој се образовно-васпитни рад изводи на језику и писму националне мањине, акт о мрежи јавних предшколских установа и јавних основних школа доноси уз претходно прибављено мишљење националног савета националне мањине чији је језик и писмо у службеној употреби у јединици локалне самоуправе, односно чији се језик и писмо користи у образовно-васпитном раду. Из изложених одредби следи да је скупштина јединице локалне самоуправе приликом доношења акта о мрежи установа дужна да прибави претходно мишљење одговарајућег националног савета, али да њиме није везана.

Алинејом 2 чл. 15. т. 3. ЗНСНМ предвиђено је да национални савет даје мишљење министру надлежном за послове образовања и васпитања, односно покрајинском органу надлежном за послове образовања у поступку утврђивања мреже средњих школа и установа ученичког и студентског стандарда. Изложена одредба не кореспондира у свему са решењима ЗОСОВ. Наиме, према чл. 104. ст. 8. и 9. ЗОСОВ, Влада утврђује критеријуме на основу којих и доноси акт о мрежи јавних средњих школа, изузев у случају јавних средњих школа на територији Аутономне покрајине Војводине када акт о њиховој мрежи, према ст. 10. тог члана ЗОСОВ, доноси надлежни орган аутономне покрајине, уз примену критеријума из ст. 8. тог члана ЗОСОВ. У смислу изложеног системског решења ЗОСОВ, следи да национални

савет даје мишљење министру надлежном за послове образовања и васпитања пре него што он Влади предложи доношење подзаконског акта о мрежи средњих школа, док покрајинском органу такво мишљење упућује непосредно. Разуме се, у оба случаја мишљење није правно обавезујуће. Истоветну правну природу, тачније необавезујући карактер у поступку доношења подзаконског општег акта има и мишљење које према чл. 15. т. 3. ал. 6. национални савет даје у поступку доношења акта о мрежи установа ученичког и студентског стандарда чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.

Алинејама 3, 4, 5 и 7. чл. 15. т. 3. ЗНСНМ предвиђена су овлашћења националних савета да дају мишљења у управним поступцима, али на различите начине и под различитим условима. Тим одредбама предвиђено је најпре да национални савет даје мишљење министру надлежном за послове образовања и васпитања, односно покрајинском органу надлежном за послове образовања у поступку давања сагласности на отварање одељења на језику националне мањине за мање од 15 ученика. Чланом 12. ст. 4. Закона о основном образовању и васпитању (у даљем тексту ЗООВ)[290] предвиђено је да министарство надлежно за послове образовања, по прибављеном мишљењу одговарајућег националног савета националне мањине, даје сагласност за остваривање образовно-васпитног рада за мање од 15 ученика уписаних у први разред када се образовно-васпитни рад остварује на језику и писму националне мањине односно двојезично на језику и писму националне мањине и на српском језику. Према истој одредби, ако национални савет националне мањине не достави мишљење у року од 15 дана од дана пријема захтева, сматра се да је мишљење дато. Овлашћење да се мишљење даје покрајинском органу кореспондира са решењем садржаним у чл. 33. т. 15. Закона

[290] *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 - др. закон и 10/2019.

о утврђивању надлежности АП Војводине (у даљем тексту ЗУНАПВ)[291] према коме АП Војводина преко својих органа, у области предшколског и основног образовања и васпитања, у складу са законом, даје сагласност за реализацију наставе и остваривање школског програма на језицима националних мањина за мање од 15 ученика у установама на територији АП Војводине. Аналогна решења су предвиђена и за средње школе.[292] Ако се продубљеније сагледају изложена решења, онда се може уочити да национални савет даје претходно мишљење органима који су надлежни за давање сагласности. У том смислу, може се истаћи да такво мишљење у смислу ЗУП-а није претходно мишљење које се даје у поступку доношења заједничког управног акта, већ претходно мишљење о сагласности које (та сагласност) један акт одлучивања о реализацији наставе на језику националне мањине за мање од 15 ученика чини заједничким управним актом. Другим речима, у изложеним ситуацијама реч је о својеврсном вишеструко заједничком акту, тачније о акту у чијем доношењу учествују три субјекта: национални савет који даје претходно мишљење, министарство, односно надлежни покрајински орган који даје сагласност и сама образовна установа.

Алинејом 4 исте одредбе предвиђено је да национални савет даје мишљење у поступку утврђивања броја ученика за упис у средњу школу на језику националне мањине, као и у поступку одређивања броја ученика за стицање стручне оспособљености преквалификације, доквалификације и специјализације на језику националне мањине. Поступак утврђивања броја ученика за упис у средњу школу регулисан је чл. 35 ЗСОВ. Према ст. 1. тог члана ЗСОВ, школа, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе,

[291] *Сл. гласник РС*, бр. 99/2009 и 67/2012 - одлука УС.

[292] Видети Закон о средњем образовању и васпитању (у даљем тексту ЗСОВ), *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017 и 27/2018 - др. закон.

до 31. децембра, предлаже Министарству, преко школских управа, број и структуру уписа ученика по подручјима рада и образовним профилима за наредну школску годину, при чему, министарство, према ст. 6. истог члана, доноси одлуку о броју ученика за упис у школе из ст. 1. тог члана до 31. марта. Одлука о броју ученика за упис је, према томе, управни акт који се доноси у форми одлуке и којим се збирно одлучује о предлогу школа чији су оснивачи Република, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, тачније о њиховим захтевима. У том смислу, мишљење које национални савет даје је мишљење у поступку доношења заједничког управног акта, при чему се таква могућност односи искључиво на средње школе које изводе наставу на језику националне мањине. Иначе, у изворном тексту ЗНСНМ стајала је одредба према којој је национални савет давао мишљење у поступку утврђивања броја ученика за упис у све средње школе, али је Уставни суд ту одредбу касирао са аргументацијом да се на тај начин припадницима националних мањина законом дало овлашћење да одлучују и о питањима која се не тичу њиховог образовања, што излази изван јемства из чл. 75. ст. 2. Устава.

Истоветну правну природу необавезујућег мишљења у поступку доношења заједничког управног акта има и мишљење које национални савети дају у поступку расподеле места у установама ученичког и студентског стандарда, као и у поступку расподеле средстава из буџета Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе која се додељују путем јавног конкурса установама и удружењима у области образовања.

Тачком 4. чл. 15. ЗНСНМ предвиђено је да национални савет одређује представника који присуствује седници Националног просветног савета и учествује у његовом раду без права гласа, када Национални просветни савет разматра питања од значаја за образовање националне мањине. Имајући у виду да према чл. 33. ЗОСОВ Влада именује једног од чланова Националног

просветног савета са листе коју подносе национални савети националних мањина и да је реч о њиховом *представнику*, поставља се питање у чему се састоји смисао одређивања *посебног* представника појединачног националног савета, нарочито ако се има у виду да он само присуствује седници Националног просветног савета и учествује у његовом раду без права гласа. *Ratio* изложене одредбе може бити само у евентуалној консултантској улози таквог представника, нарочито у случају да члан Националног просветног савета који је представник свих националних савета није присутан на седници, или недовољно познаје проблематику од значаја за образовање поједине националне мањине.

ЗНСНМ у чл. 15. т. 5. прописује да национални савет установљава стипендије из сопствених средстава и својим актима прописује критеријуме и поступак одлучивања о додели стипендија и спроводи поступак за додељивање. Прво од питања које се у вези са изложеном одредбом намеће је да ли се стипендије које национални савет установљава у области образовања могу исплаћивати искључиво из средстава која национални савет не стиче из јавних извора, нарочито имајући у виду да је реч о *сопственим средствима*. Чини се да би такво тумачење било изразито уско и да не би одговарало природи и сврси националних савета као самоуправних тела. Наиме, спомињање сопствених средстава у изложеној одредби би требало разумети као могућност да се стипендије за област образовања исплаћују из свих средстава којима савет располаже независно од њиховог порекла, тим пре што је чл. 113. ЗНСНМ прописано да се средства стечена у складу са тим законом, између осталог, могу користити и за финансирање или суфинансирање програма и пројеката у области образовања (видети одељак о финансирању). Могућност да национални савет *својим актима* прописује критеријуме и поступак одлучивања о додели стипендија намеће питање да ли је у таквом случају реч о општим

актима националног савета, тачније о његовој регулаторној функцији. Начелно посматрано, одговор на постављено питање је позитиван, али се на овом месту мора указати на једну важну напомену. Наиме, овлашћење националног савета да својим актом уреди *поступак* одлучивања о додели стипендија се може разумети искључиво као могућност *ближег регулисања одређених питања од значаја за тај поступак* и без одступања од решења која су садржана у ЗУП-у, јер је такав поступак по својој правној природи управни поступак. Такво тумачење упућује и на примену ЗУП-а у раду националних савета (видети одељак о примени државног законодавства у раду националних савета). Иначе, у пракси је у случају појединих националних савета такво стипендирање вршено средствима из донација и дало је запажене резултате. Примера ради, Национални савет мађарске националне мањине је развио софистицирани систем стипендирања који укључује више од хиљаду студената припадника те мањине са циљем решавања питања недовољне заступљености Мађара у академској заједници у Србији.[293]

У остала овлашћења националних савета у области образовања спада још и начелно учествовање у праћењу и унапређивању квалитета образовања одраслих које се остварује на језику националне мањине, као и обављање и других послова из области образовања које могу бити утврђене другим законима и прописима.

5.2.2. Култура

Одредбама чланова 16-18. ЗНСНМ којима су регулисана овлашћења националних савета у области културе уређена су питања оснивачких права, укључујући и установа од посебног значаја, учешће у управљању установама, као и остала овлашћења у тој области.

[293] T. Korhecz (2015), 87.

5.2.2.1. Оснивачка права

Чланом 16. ст. 1. ЗНСНМ предвиђено је да национални савет може, у складу са законом, оснивати установе културе ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националне мањине и вршити права и обавезе оснивача. Установа културе, према чл. 22. ЗК, јесте правно лице основано ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе. Установа културе је у легислативном смислу један од субјеката културе у које, осим установа, спадају још и удружења у култури, физичка лица као културни ствараоци, задужбине и фондације, као и привредни субјекти регистровани за културну делатност.[294] У структуралном смислу, дакле са становишта организације, система финансирања, као и циљева функционисања може се уочити разликовање између јавних установа културе чији су оснивачи Република, покрајина или јединица локалне самоуправе које имају различита исходишта и режиме рада и самим тим нужно различиту општу организацију служби и установа недржавног (цивилног) сектора у култури.[295] Такву поделу изражава и чл. 23. ст. 1. ЗК према коме установу може основати Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, али и друго правно или физичко лице, под условима прописаним законом. Будући да се у одредби чл. 16. ст. 1. ЗНСНМ говори о оснивању установе културе од стране националног савета и имајући у виду да је према одлуци Уставног суда о уставности ЗНСНМ национални савет недржавно тело, јасно је да је посреди *самостално оснивање*

[294] П. Благојевић, *Култура у правном систему Србије*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и ЈП Службени гласник, Београд 2015, 279.

[295] У том смислу и *Ibid*., 280-285.

приватне установе културе. Приватни карактер установе културе коју је самостално основао национални савет не утиче на њену равноправност са јавним установама. Напротив, како се то и у релевантним радовима истиче, ЗК не прави разлику између јавних и приватних установа културе и сходно томе утврђује њихову равноправност у нашем државно-правном систему.[296] Дакако, реч је о равноправности у обављању културне делатности, али не и о равноправности у погледу организације и начина финансирања.

Самостално оснивање приватних установа културе од стране националних савета у контексту решења ЗК намеће питање права и могућности оснивања свих врста установа културе. Наиме, посебну пажњу у том смислу привлаче одредбе чл. 25. ЗК које се односе на установе заштите културног наслеђа. Према ст. 1. тог члана, у области заштите културног наслеђа, Влада оснива централне установе заштите према врсти културног наслеђа, док аутономна покрајина, односно јединице локалне самоуправе оснивају установе заштите за територију аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Чини се, међутим, да се изложена одредба ЗК не може тумачити на начин да имплицира немогућност оснивања приватних установа заштите културног наслеђа, већ као одредба која врши расподелу надлежности између различитих нивоа организовања јавне власти као могућих оснивача таквих установа културе.[297]

Осим самостално, национални савет, према чл. 16. ст. 2. ЗНСНМ може установу културе основати заједно са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе или другим правним лицем, у складу са законом. Упућивање да се заједничко оснивање установа културе врши у складу са законом намеће најпре питање одређивања закона којима је

[296] *Ibid.*, 282.

[297] У истом смислу и *Ibid.*, 304.-308.

таква могућност прецизније уређена. Реч је свакако о ЗК, али и о ЗЈППК и ЗЈС. Према чл. 23. ст. 3. ЗК, ако установу оснива више оснивача, њихова међусобна права, обавезе и одговорности уређују се уговором. Истоветно решење садржи и чл. 14. ЗЈС, као и одговарајуће одредбе ЗЈППК. На основу изложених одредби јасно је да се заједничко оснивање установе културе може вршити како са оснивачем јавне установе културе, тако и са другим приватним оснивачима и то у складу са одредбама ЗК. Примењено на могућност да национални савет, као приватни оснивач, оснује установу културе са другим приватним оснивачем, то значи да би се њихова међусобна права и обавезе уредила уговором који би, будући да је по својој правној природи грађанскоправни уговор, потпадао под облигационоправни режим. Са друге стране, за могућност да национални савет закључењем уговора оснује установу културе са Републиком, аутономном покрајином или јединицом локалне самоуправе, за поступак закључивања таквог уговора, његову правну природу и режим тако основане установе важи аналогно све што је изложено за такво оснивање образовних установа.

Са тим у вези неколико примера из праксе завређују посебну пажњу. Реч је првенствено о заједничком оснивању завода за културу појединих националних мањина од стране АП Војводине и њихових националних савета. Такви заводи основани су покрајинским скупштинским одлукама, иако је реч о заједничком оснивању од стране АП Војводине и националних савета. У првом члану одлука наводи се да АП Војводина заједно са одговарајућим националним саветом националне мањине оснива завод за културу ради очувања, унапређења и развоја њихове културе, при чему права и обавезе Покрајине као оснивача врши Влада АП Војводине.[298] Такође, одлукама је предвиђено да средства за оснивање и почетак рада таквих

[298] Видети примера ради Одлуку о оснивању Завода за културу војвођанских Русина, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 7/2008 и 22/2011.

завода обезбеђују оснивачи, при чему ће се износ средстава потребних за рад и програмску делатност Завода регулисати посебним уговорима на основу финансијског плана за сваку буџетску годину, док се средства за рад и програмску активност обезбеђује из 1. буџета Аутономне Покрајине Војводине, 2. прихода остварених из сопствених делатности, 3. фондова, фондација, донација, прилога и спонзорстава домаћих и страних правних и физичких лица и 4. других извора, у складу са законом. Имајући у виду такву структуру средстава не чуди што је одлукама о оснивању завода предвиђено да директора, као и председника и чланове управног одбора именује и разрешава Покрајинска влада на предлог одговарајућег националног савета.

Чланом 16. ст. 3. ЗНСНМ предвиђено је да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа које су основане ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националне мањине, а које су, у складу са тим законом, утврђене за установе од посебног значаја за националну мањину, могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет. У вези са преносом оснивачких права над установама културе које су основале Република, аутономна покрајина и јединца локалне самоуправе на националне савете на овом месту би требало учинити једну важну напомену. Наиме, као што је истакнуто, према решењима ЗНСНМ која су важила у време доношења Одлуке Уставног суда о уставности ЗНСНМ, Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа из области културе могли су у целини или делимично пренети оснивачка права на националне савете (чл. 16. ст. 3. изворног текста ЗНСНМ), док се према некадашњем чл. 24. ЗНСНМ такав пренос оснивачких права у области културе вршио на иницијативу националног савета над установама културе чија је основна делатност очување и развијање културе националне мањине и над установама

које су од посебног значаја за националну мањину. Као што је истакнуто за област образовања, у вези са преносом оснивачких права за Уставни суд није био споран пренос као такав, већ *начин* преноса и *врста установа* над којима се оснивачка права преносе, будући да је национални савет у потпуности самостално утврђивао да ли је нека установа од посебног значаја за мањину коју представља и јер, како је то Уставни суд исправно истакао, ниједним законом није било прописано које услове треба да испуњава установа да би стекла статус тзв. „установе од посебног значаја за мањину". За време важења таквог решења, у пракси је указивано да је таква одлука националног савета, без обзира што је донета на основу дискреционог права, морала да садржи образложење о разлозима доношења.[299]

Уставни суд је у својој Одлуци стао на становиште да би правно успостављање институција од посебног значаја за националну мањину, у области образовања и културе, могло да буде сматрано једном од мера за остваривање додатних права припадника националних мањина, али само под условом да су законом прописани јасни, одређени и објективни критеријуми на основу којих би одређена институција могла стећи статус установе од посебног значаја за националну мањину и под условом да проглашење (утврђивање) установе са таквим статусом не зависи само од воље националног савета националне мањине, пошто је иначе реч о установама које су основале Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. У том смислу, Суд је касирао изворни текст чл. 24. и истакао да пренос оснивачких права над установама „мора бити заснован на сагласности воља, схваћене у најширем смислу, субјеката између којих се врши пренос оснивачких права", те да се „оснивачу не може наметати својеврстан аутоматизам и потпуна зависност од одлука друге стране...".

[299] Е. Вукашиновић, 232.

Дакле, ако се пажљивије сагледа изложено резоновање Суда, онда се може закључити да је он пред законодавца ставио два захтева у погледу додатног уређивања преноса оснивачких права над установама културе – 1. да јасно утврди критеријуме који су од значаја за утврђивање појма „установа од посебног значаја" и 2. да онемогући да пренос оснивачких права зависи искључиво од воље националног савета, тачније да пропише неопходан услов сагласности воља оснивача и националног савета за пренос оснивачких права. Слично као и за област образовања, може се поставити питање да ли су и на који начин у изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. поштовани услови и ограничења која је Уставни суд поставио у својој Одлуци.

5.2.2.2. Установе од посебног значаја

Важећим чл. 24. ЗК предвиђено је да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу оснивати установе ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националних мањина, односно да могу, на предлог националног савета националне мањине, изменом оснивачког акта за поједине постојеће установе утврдити да су од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување националног идентитета националних мањина (ст. 1), при чему се у случају оснивања такве установе претходно прибавља мишљење одговарајућег националног савета националне мањине (ст. 2), а оснивачи таквих установа могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет националне мањине (ст. 3). Изложене одредбе ЗК имплицирају да се као установе културе од посебног значаја могу утврдити *постојеће установе,* дакле установе које нису, након ступања на снагу тог закона, посебно основане ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националних

мањина, а које, притом, имају такве одлике.

Изменама и допунама ЗНСНМ, за разлику од помањкања јасног регулисања појма установе од посебног значаја за националну мањину у области образовања, законодавац је новом одредбом чл. 17. ст. 1. јасно предвидео да је установа од посебног значаја установа културе чије се програмске делатности претежно односе на проучавање, очување и представљање културе националних мањина у Републици Србији, а у складу са бројем припадника националних мањина на територији на којој обавља делатности, као и уколико су те програмске делатности од нарочитог значаја за задовољавање културних потреба специфичних за националне мањине. Ако се пажљивије размотри изложена одредба ЗНСНМ, онда се може уочити да она намеће два, кумулативно постављена, услова за утврђивање једне установе културе као установе од посебног значаја. Најпре, потребно је да се програмске делатности такве установе претежно односе на проучавање, очување и представљање културе националних мањина, а за шта је објективни показатељ број припадника националних мањина на територији на којој та установа обавља делатности. Другим речима, иако није нужно, ипак је јасно да ће се програмске делатности претежно односити на проучавање, очување и представљање културе националних мањина ако је претежан и број припадника мањине на територији за коју је установа културе образована, тачније на којој обавља своју делатност. Са друге стране, други услов за утврђивање да је једна установа културе од посебног значаја за националну мањину оличен је у захтеву да програмске делатности установе буду од нарочитог значаја за задовољавање културних потреба специфичних за националне мањине. Док се за први услов може рећи да је објективне природе и да о њему може одлучивати оснивач, дотле је јасно да је други услов претежно субјективног карактера и да би и схватање, тачније оцена националног савета да су у питању

програмске делатности од нарочитог значаја за задовољавање специфичних културних потреба националне мањине могла и требало да има значај у поступку одређивања установе културе као установе од посебног значаја. То даљу анализу усмерава на питање поступка одлучивања о статусу једне установе као установе од посебног значаја.

Као што је истакнуто, новим тачкама 7а и 7б чл. 10. ЗНСНМ уређена су питања надлежности и начина преноса оснивачких права. Према тим одредбама, национални савет предлаже Републици, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе као оснивачу, утврђивање установе од посебног значаја из области културе и иницира односно предлаже им пренос оснивачких права над таквом установом. Дакле, као што је већ истакнуто за област образовања, различити нивои јавне власти ће *саодлучивати* не само о преносу оснивачких права, већ и о статусу појединих установа као установа од посебног значаја, што, са једне стране, представља имплементацију схватања Уставног суда која упућује на споразумни пренос оснивачких права, док је, са друге стране, можда и прешироко постављено у смислу доношења одлуке о карактеру и значају једне установе као установе од посебног значаја, тим пре што се може стати на становиште да је национални савет као недржавно тело које припадници мањине бирају ради остваривања права на самоуправу најпозваније нарочито да процени да ли су програмске делатности установе културе од нарочитог значаја за задовољавање специфичних културних потреба националне мањине. У погледу поступка преноса оснивачких права, врсте и правне природе аката које се у њему доносе важи аналогно све што је речено за пренос оснивачких права над образовним установама, уз један важан додатак. Наиме, чл. 35. ст. 14. ЗК, чл. 42. ст. 4. и чл. 46. ст. 3. ЗК прописано је да се у случају преношења оснивачких права на национални савет националне мањине, актом о преношењу

оснивачких права утврђују начин учешћа националног савета у поступку именовања директора, начин именовања чланова управног одбора и начин именовања чланова надзорног одбора. Та решења заправо значе да пренос оснивачких права на национални савет не мора нужно да доведе до вршења свих оснивачко-управљачких права од стране националног савета.

Посебно питање у вези са установама од посебног значаја за националну мањину односи се на правни значај и последице утврђивања да установа културе има такав карактер. Према чл. 17. ст. 3. ЗНСНМ, у установама културе за које је изменом оснивачког акта утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, дакле чак и без, или пре преноса оснивачких права, национални савет стиче одређена права на учествовање у управљању. Но, то нас доводи до потребе продубљеније анализе учествовања националних савета у управљању установама културе.

5.2.2.3. Учешће у управљању установом

Према одредбама ЗНСНМ, у установама културе за које је изменом оснивачког акта утврђено да су од посебног значаја за националну мањину национални савет: 1) именује најмање једног члана управног одбора, у складу са законом којим се уређује област културе, 2) даје мишљење о предложеним члановима управног одбора и 3) даје мишљење у поступку избора директора. Ако је утврђено да је нека установа у области културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој посебности и националног идентитета већег броја националних мањина, онда, према ст. 4. истог члана, национални савети именују по једног члана управног одбора такве установе. Цитиране одредбе ЗНСНМ изискују продубљеније сагледавање.

Пре продубљенијег сагледавања учествовања националних савета у управљању установама културе потребно је учинити

једну значајну напомену. Наиме, у појединим коментарима истакнуто је да је ради имплементације тог права неопходно изменити оснивачки акт установе културе што није у потпуности у складу са чл. 18. Устава којим је предвиђено да се права припадника националних мањина зајамчена, између осталог и законом, непосредно примењују, тако да подзаконски акт, у овом случају оснивачки акт, није нужан посредник између законске норме и непосредне примене права.[300] Са таквим се тумачењем ипак не би требало у свему сложити. Најпре, учешће националних савета у управљању установама културе није уставно право националног савета, нити се може разумети као уставно мањинско право, већ је реч о јавном овлашћењу које је држава пренела на национални савет. Штавише, и када би се тумачило као уставно право националног савета, законски захтев за изменом оснивачког акта установе у чијем управљању савет може да учествује није противуставан, јер се према уставној одредби законом уређује начин остваривања људских и мањинских права, а законом предвиђена промена оснивачког акта је управо начин на који би се то „право" могло вршити.

Као што је изложено, прво од права на учествовање у управљању које национални савет стиче у установама за које је изменом оснивачког акта утврђено да су од посебног значаја за националну мањину коју представља је право да именује једног члана управног одбора *у складу са законом којим се уређује област културе.* ЗК предвиђа у чл. 41. да установом културе управља управни одбор (ст. 1), да управни одбор установе има најмање три члана (ст. 2) и да чланове управног одбора именује и разрешава оснивач, из реда истакнутих стручњака и познавалаца културне делатности (ст. 3), при чему председника управног одбора такође именује оснивач

[300] М. Драган, „Култура националних мањина Војводине", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 108.

из реда чланова управног одбора (ст. 4). Дакле, ЗК имплицира да је број чланова управног одбора установе културе непаран и изричито прописује да оснивач именује чланове управног одбора из реда истакнутих стручњака и познавалаца културне делатности. Чланом 42. ст. 3. ЗК предвиђено је да се у управни одбор установе која се оснива у складу са чл. 24. ст. 1. тог закона, односно за коју се изменом оснивачког акта утврди да је од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување националног идентитета националне мањине, најмање један члан управног одбора именује на предлог одговарајућег националног савета националне мањине. Када више националних савета националних мањина даје предлог за члана управног одбора, предлог заједнички подносе сви заинтересовани национални савети националних мањина. Такво решење најпре отвара питање могућности да се у постојећој установи културе за коју се изменом оснивачког акта утврди да је установа од посебног значаја за националну мањину *ex lege* повећа постојећи број чланова управног одбора, чак и у случају да се оснивачким актом не предвиди већи број чланова управног одбора.[301] Посебно је важно указати да се у изложеној одредби ЗК говори о *најмање једном члану* управног одбора који се *именује на предлог* одговарајућег националног савета, док ЗНСНМ предвиђа да национални савет *именује једног члана управног одбора.* Изложена неусклађеност, у циљу обезбеђивања системског квалитета, може се протумачити на следећи начин: ако национални савет, у складу са одредбом ЗК, предложи једног кандидата, онда такав предлог мора бити усвојен од стране оснивача, што, у крајњој линији, омогућава исти ефекат као да је национални савет именовао то лице. Са

[301] С тим у вези, у пракси Покрајинског заштитника грађана поставило се питање да ли се постојећи чланови управног одбора установе културе делегирани од стране локалне самоуправе замењују представницима националних савета, или се управни одбори проширују, као и да ли би то значило измену свих статута ових установа и промену укупног броја чланова у тим одборима - Е. Вукашиновић, 231.

друге стране,у случају да национални савет жели да предложи већи број кандидата и на тај начин сам одступи, тачније не врши право предвиђено ЗНСНМ да именује једног члана управног одбора, онда је оснивач властан да именује једног члана управног одбора. Иако изложено тумачење може да обезбеди системску усклађеност решења ЗНСНМ и ЗК, ипак би требало указати да се њиме не решава отворено питање евентуалне заштите права националног савета и/или кандидата за члана управног одбора у случају да оснивач, позивајући се на одредбе ЗК, не именује лице предложено од стране националног савета, чак и у случају да је национални савет предложио само једног кандидата!

Посебно је отворено питање броја чланова управног одбора у случају установе културе која је од посебног значаја за већи број националних мањина. Наиме, јасно је да одредбе ЗНСНМ и ЗК нису међусобно усклађене ни у погледу именовања чланова управног одбора такве установе од стране већег броја заинтересованих националних савета, тачније оних националних савета који представљају националне мањине од чијег посебног значаја је установа културе . У том контексту, требало би стати на становиште да примат има одредба ЗК, иако је у односу на њега ЗНСНМ *lex specialis*. Такав закључак проистиче из ставова Уставног суда према којима начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима, јер би посредством могућности и права већег броја заинтересованих националних савета да именују по једног члана управног одбора установе културе која је од посебног значаја за више националних мањина била дезавуисана одредба и смисао системског ЗК према којој оснивач именује чланове управног одбора и примарно на тај начин врши своја оснивачка права. За примену одредбе ЗНСНМ према којој национални савет именује једног члана управног

одбора од значаја је истаћи да би, уколико се жели квалитетно кадровско решење, именовање од стране националног савета захтевало доношење одлуке о конкурсу, уз одређивање општих и посебних услова које би кандидат требало да испуњава, као и да би транспарентност избора подразумевала и одређивање комисије која би по утврђеним критеријумима извршила одабир кандидата.[302]

У установама културе за које је изменом оснивачког акта утврђено да су од посебног значаја за националну мањину национални савет даје мишљење о предложеним члановима управног одбора. Одредбе исте, или сличне садржине нема у ЗК. У том смислу, требало би стати на становиште да је оснивач установе културе која је утврђена за установу од посебног значаја дужан да затражи мишљење националног савета националне мањине од чијег је посебног значаја установа, али да такво мишљење није обавезујуће. Према општим правилима у правном систему Републике Србије, требало би стати на становиште да национални савет има рок од 30 дана да достави своје мишљење.

Национални савет у установи културе која је утврђена за установу од посебног значаја за националну мањину коју представља даје мишљење и у поступку избора директора. Реч је, разуме се, о претходном и правно необавезујућем мишљењу. За разлику од решења у погледу чланова управног одбора, одредбе ЗНСНМ о давању мишљења у поступку избора директора системски су усклађене са ЗК. Наиме, чл. 35. ст. 5. ЗК предвиђено је да се јавни конкурс за именовање директора установе од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување националног идентитета националне

[302] М. Склабински, М. Кевежди, „Национални савети националних мањина и култура", *Надлежности националних савета националних мањина приручник за националне савете националних мањина*, Мисија ОЕБС у Србији, Амбасада СР Немачке, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд 2010, 30.

мањине објављује и у једном од штампаних медија на језику и писму одговарајуће националне мањине, док је ст. 13. истог члана нормирано да национални савет националне мањине даје мишљење у поступку именовања директора у случају установе за коју се изменом оснивачког акта утврди да је од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување националног идентитета националне мањине.

5.2.2.4. Остала овлашћења у области културе

Остала овлашћења националног савета у области културе регулисана су чл. 18. ЗНСНМ.

Првом тачком тог члана предвиђено је да национални савет утврђује које су установе и манифестације у области културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој посебности и националног идентитета одређене националне мањине. Имајући у виду све што је изложено у вези са установама културе које су од посебног значаја за националну мањину, јасно је да *утврђивање* установа од посебног значаја од стране националног савета нема никаквих непосредних правних последица по оснивача и да се евентуално може разумети једино као обавеза за сам национални савет да иницира доношење одлуке о таквом статусу установе. Истоветан закључак се може извести и у погледу утврђивања манифестација у области културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој посебности и националног идентитета одређене националне мањине. Наиме, ЗК, а ни други законски прописи у Републици Србији, не познају појам манифестације у области културе која је од посебног значаја за националну мањину. У том смислу, утврђивање манифестације која је од посебног значаја за националну мањину од стране националног савета нема, нити може да има правне последице, изузев у контексту везаности националног савета том одлуком, нарочито у вези са овлашћењем

да даје предлог за расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе (видети текст који следи о том овлашћењу). У том смислу се у појединим коментарима наводи да би национални савет, пошто претходно дефинише услове, критеријуме и начин стицања статуса манифестације од посебног значаја, требало да на предлог свог одбора за културу утврди које манифестације и због чега имају тај статус и у складу с тим да води политику подршке и развоја према њима.[303] У сваком случају, и даље стоји опаска да недостаје регулатива која би дефинисала шта тај статус значи у пракси.[304]

Чланом 18. т. 2. ЗНСНМ предвиђено је да национални савет утврђује стратегију развоја културе националне мањине. Стратегија коју национални савет доноси је превасходно документ програмско-усмеравајућег карактера, па се, у том смислу, поставља питање екстерног домашаја и евентуалног правног значаја таквог документа. Стратегија културе националне мањине није документ који је препознат у одредбама ЗК, а ни у одредбама других законских прописа. Са друге стране, ЗК у чл. 20. т. 3. предвиђа да Стратегија развоја културе Републике Србије коју на предлог Владе усваја Народна скупштина, између осталог, садржи и стратешке правце и инструменте културног развоја унапређивања културног стваралаштва и културног израза припадника националних мањина. У том смислу, могло би се стати на становиште да би стратегија културе коју национални савет усваја као тело посредством кога се остварује право на самоуправу у области културе могла и требало да буде од значаја за органе државне управе, у првом реду министарство надлежно за послове културе, приликом припреме Нацрта стратегије културе Републике Србије о којем ће се Влада, као орган који води политику, изјашњавати и чији

[303] *Ibid*., 40.

[304] М. Склабински, 154.

ће предлог, као овлашћени предлагач, утврђивати. Са друге стране, стратегија развоја културе националне мањине коју национални савет утврђује би требало да има велики значај и обавезујући интерни карактер, нарочито у смислу давања предлога за расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе (видети текст који следи о том овлашћењу), као и за финансирање културних делатности које национални савет самостално спроводи. У теоријским коментарима се истиче да стратешко планирање националних савета и њихово иступање у својству креатора политика представља нову димензију мањинске заштите, али да позитивни ефекти тих напора углавном зависе од подршке институција изван националних савета, као што је државна управа.[305] Занимљиво је истаћи да поједини аутори овлашћење националних савета да усвајају стратегије културе националних мањина које представљају тумаче као „једну од законских обавеза".[306]

Тачком 3. чл. 18. ЗНСНМ прописано је да национални савет утврђује која су покретна и непокретна културна добра од посебног значаја за националну мањину. Према Закону о културним добрима (у даљем тексту ЗКД),[307] културна добра су ствари и творевине материјалне и духовне културе од општег интереса које уживају посебну заштиту утврђену тим законом и која се утврђују у складу с одредбама тог закона. У контексту решења ЗКД, а због начина на који је срочена, изложена одредба ЗНСНМ намеће питање да ли национални савет утврђује које је покретно или непокретно добро које је већ утврђено за културно добро од посебног значаја за националну мањину, или

[305] T. Korhecz (2015), 87.

[306] Т. Жигманов, „Културне праксе Хрвата у Војводини данас", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 164.

[307] *Сл. гласник РС*, бр. 71/94, 52/2011 - др. закони и 99/2011 - др. закон.

пак утврђује које покретно или непокретно добро има посебан културни значај за националну мањину. Судећи према т. 4. истог члана ЗНСНМ према којој национални савет покреће поступак пред надлежним органом или установом за утврђивање статуса законом заштићених покретних и непокретних културних добара од значаја за националну мањину чини се да би требало стати на становиште да национални савет најпре утврђује која су покретна и непокретна добра од посебног и то културног значаја за националну мањину и да након таквог утврђивања које има интерно дејство, тј. које је од значаја само за национални савет, покреће поступак пред надлежним органом или установом за утврђивање статуса тог добра као законом заштићеног културног добра. Изложено тумачење подржава и чињеница да се како у ЗК, тако ни у ЗКД, не спомиње законом заштићено културно добро од значаја за националну мањину. Штавише, ако би национални савет потпуно самостално утврђивао културна добра, без обзира што су она евентуално од посебног значаја за националну мањину, и на основу тога стекао овлашћења предвиђена т. 5-8. чл. 18. ЗНСНМ, онда би могао да буде нарушен цео систем утврђивања и заштите културних добара који је уређен системским одредбама ЗКД. У појединим коментарима се овлашћење националног савета да утврђује која су покретна и непокретна културна добра од посебног значаја за националну мањину тумачи као обавеза савета.[308]

Овлашћење националног савета да пред надлежним органом или установом покрене поступак за утврђивање статуса законом заштићених покретних и непокретних културних добара би требало сагледати и разумети у контексту системских решења ЗКД. Према одредбама тог Закона, надлежност за утврђивање статуса законом заштићеног културног добра зависи од карактера и значаја таквог добра. У том смислу, ЗКД предвиђа да Народна скупштина утврђује културна добра од изузетног

[308] М. Склабински, М. Кевежди, 41.

значаја, да Влада утврђује непокретна добра, укључујући и непокретна добра од великог значаја, да покретна културна добра од великог значаја утврђују Народни музеј у Београду, Архив Србије, Народна библиотека Србије и Југословенска кинотека, као и да остала покретна културна добра утврђује музеј, архив, кинотека и библиотека, чији је оснивач Република, аутономна покрајина, град или општина, ако тим законом није друкчије одређено. Такође, одредбама ЗКД предвиђено је да установе заштите предлажу утврђивање културних добара, осим оних које не утврђују самостално. У смислу изложеног разликовања надлежности за утврђивање статуса културног добра и покретања поступка које су прописане ЗКД, одредбу чл. 18. т. 4. ЗНСНМ би требало тумачити на начин да је национални савет покретач управног поступка утврђивања покретног културног добра које је од значаја за националну мањину коју представља, а за чије је утврђивање надлежна установа заштите, док је у случају поступка који пред Владом покреће одговарајућа установа заштите само претходни иницијатор покретања таквог поступка. У том смислу, када је у питању заштита споменика културе, просторно-историјских целина, археолошког налазишта или знаменитог места, поступак се покреће код Завода за заштиту споменика културе. Поступак у вези са покретним културним добрима покреће се код музеја, ако је у питању заштита уметничко историјских дела, код архива, ако је по среди заштита архивске грађе и регистратурског материјала, код кинотеке у случају заштите филмске грађе и код библиотеке ради заштите старе и ретке књиге.[309]

Ако је по предлогу, тачније захтеву националног савета једно добро утврђено за културно добро чиме је истовремено, у смислу ЗНСНМ, стекло (интерни) статус културног добра од значаја за националну мањину,онда национални савет може имати још четири важна овлашћења. Наиме, према чл. 18. т.

[309] *Ibid.*, 41.

5-8. ЗНСНМ, национални савет предлаже предузимање мера заштите, санације и реконструкције таквих културних добара (т. 5) и то установама које су надлежне за одређена културна добра, даје мишљења и предлоге у поступку израде просторних и урбанистичких планова у јединици локалне самоуправе у којој се налазе та културна добра (т. 6), при чему се мисли на непокретна културна добра,[310] предлаже обустављање извршења просторних и урбанистичких планова ако сматра да се тиме угрожавају та културна добра (т. 7) и даје претходно мишљење надлежном органу у поступку издавања дозволе за премештање таквог непокретног културног добра на нову локацију (т. 8). Начелно посматрано, овлашћење предлагања мера заштите које се, по природи ствари и надлежностима предвиђених ЗКД, односи на установе заштите, је по својој правној природи овлашћење предлагања управних мера заштите, док је давање претходног мишљења у поступку издавања дозволе за премештање непокретног добра (за шта су надлежни Републички завод за заштиту споменика културе и Министарство) модалитет учествовања у управном поступку и доношења заједничког управног акта (видети део о учествовању у одлучивању). Са друге стране, давање мишљења и предлога у поступку израде просторних и урбанистичких планова, као и предлагање обустављања њиховог извршења се односи на *локалне* просторне и урбанистичке планове које, према ЗЛС, доноси скупштина јединице локалне самоуправе и при чему се, на основу одредби ЗНСНМ у којима се наводи поступак *израде* таквих планова, национални савет не може сматрати овлашћеним предлагачем за њихово доношење, односно обустављање њиховог извршавања, већ консултативним телом које у том поступку даје необавезујућа мишљења и предлоге и то, будући да је реч о *изради*, надлежном органу општинске управе у поступку јавног увида на плански документ, као и Заводу за заштиту споменика културе,

[310] *Ibid.*

јер је, између осталог, надлежност и тог Завода да даје предлоге и мишљења о изради просторних и урбанистичких планова.[311]

Према чл. 18. т. 9. ЗНСНМ, национални савет даје мишљење у поступку оснивања или укидања библиотека или организационих јединица библиотека које имају фонд књига на језику националне мањине. Иако *prima facie* недвосмислена, изложена одредба ЗНСНМ изискује додатно тумачење, нарочито у погледу њене системске усаглашености са одредбама других закона. У том контексту, прво од могућих питања односи се на *врсту* библиотека у чијем поступку оснивања или укидања (или у поступку оснивања или укидања њихових организационих јединица) учествују национални савети. Законом о библиотечко-информационој делатности (у даљем тексту ЗБИД)[312] предвиђено је да библиотеку може да оснује Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, национални савет националних мањина, друго домаће и страно физичко и правно лице, али и да се библиотеке могу образовати и као организационе јединице других установа, организација, удружења и других правних лица, ако испуњавају прописане услове. У смислу изложеног разликовања, требало би стати на становиште да национални савет може да даје мишљење у поступку оснивања или укидања библиотека или организационих јединица библиотека чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, а под одређеним условима и други национални савет, али не и други оснивачи, као ни у случају да је реч о библиотекама које су образоване као организационе јединице других установа, организација, удружења и других правних лица. Услов који је изложеном одредбом ЗНСНМ предвиђен за овлашћење националног савета да даје мишљење у поступку оснивања или укидања библиотека или организационих једи-

[311] *Ibid.*, 42.

[312] *Сл. гласник РС*, бр. 52/11.

ница библиотека је да оне *имају фонд књига на језику националне мањине*. ЗБИД у својим одредбама не дефинише појам библиотечког фонда. Штавише, у појединим одредбама ЗБИД се та именица употребљава у једнини, дакле у смислу јединственог фонда библиотеке, а у појединим у множини, дакле као могућност постојања већег броја посебних фондова у оквиру библиотеке. Судећи према чињеници да у фондовима огромног броја библиотека у Републици Србији постоје наслови на језицима националних мањина, изложену одредбу ЗНСНМ би требало тумачити као право националног савета да даје мишљење у поступку оснивања или укидања библиотека или организационих јединица библиотека које имају *посебан фонд* књига на језику националне мањине. У противном би изложена одредба била потпуно бесмислена и изискивала би да се приликом сваке статусне и/или организационе промене библиотека прибавља мишљење националног савета. Разуме се, мишљење по свом карактеру није обавезујуће.

Према чл. 18. т. 10. ЗНСНМ, национални савет даје предлог за расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса из буџета Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе установама, манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе. Реч је о финансирању и суфинансирању пројеката у култури које је регулисано чл. 76. ЗК. Према ст. 1. тог члана ЗК, најмање једном годишње министарство надлежно за послове културе, орган аутономне покрајине, односно орган јединице локалне самоуправе расписују јавне конкурсе ради прикупљања предлога за финансирање или суфинансирање пројеката у култури, као и пројеката уметничких, односно стручних и научних истраживања у култури. Ставом 4. истог члана предвиђено је да о избору пројеката по расписаном јавном конкурсу одлучује стручна комисија коју образује орган који расписује конкурс, док је ст. 5. нормирано да национални савет националне мањине даје предлог за

расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса из буџета Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе установама, манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе. Исплата средстава из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине, односно буџета јединице локалне самоуправе, врши се, према чл. 76 ст. 10. ЗК, на основу решења о преносу средстава.

Према чл. 76. ст. 13. ЗК, ближа мерила, критеријуме и начин избора пројеката у култури који се финансирају и суфинансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе утврђује Влада, у складу са начелима културног развоја, а нарочито уважавањем културних и демократских вредности локалне, регионалне и националне традиције, културне разноликости, *очувањем културе националних мањина* (подв. В.Ђ) и добара од посебног значаја за културу и историју српског народа, која се налазе ван територија Републике Србије. Уредбом о критеријумима, мерилима и начину избора пројеката у култури који се финансирају и суфинансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе (у даљем тексту УКМНИПК)[313] регулисана су питања расписивања конкурса, критеријума за избор пројеката, мерила и начина избора пројеката. Између осталог, УКМНИПК је предвиђено да се за области културне делатности образују посебне комисије које одлучују о избору пројеката, а што имплицира да се, у случају јединственог конкурса, назначи да се расписује за финансирање или суфинансирање програма и пројеката у свакој од назначених области културне делатности понаособ.[314] Како се у изложеном нормативном оквиру може

[313] *Сл. гласник РС*, бр. 105/16 и 112/2017.

[314] Уредба истиче да су сходно ЗК културне области: 1) књижевност (стваралаштво, преводилаштво); 2) музика (стваралаштво, продукција, интерпретација); 3) ликовне, примењене, визуелне уметности, дизајн и архитектура; 4) позоришна уметност (стваралаштво, продукција и интерпретација); 5) уметничка игра - класичан балет,

разумети улога националних савета?

Најпре, судећи према изложеним решењима, национални савет даје предлог на свим конкурсима које за финансирање или суфинансирање пројеката у култури расписују сви нивои организовања јавне власти.

Национални савет даје предлог за расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса *установама, манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе* (подв. В.Ђ). У смислу изложене одредбе ЗНСНМ и решења УКМНИПК која имплицирају да се конкурс расписује за финансирање или суфинансирање програма и пројеката у свакој од назначених области културне делатности понаособ, није јасно како би национални савет уопште могао да даје предлог и располаже подацима које установе, манифестације и удружења националне мањине коју представља учествују на конкурсу, када се основано може претпоставити да, без изричитог навођења у конкурсној пријави, такве податке не би могле да имају ни комисије које одлучују. Излаз из такве ситуације, бар када је у питању републички ниво власти, пронађен је у пракси. Наиме, у Конкурсу за финансирање или суфинансирање пројеката из области савременог стваралаштва назначава се да се он расписује и за програме и пројекте културних делатности националних мањина, а што омогућава да се за тај део конкурса образује посебна комисија.

Конкурсно финансирање или суфинансирање пројеката у култури је по својој правној природи посебан управни поступак. У том смислу, у изложеном нормативном оквиру није јасно *коме*

народна игра, савремена игра (стваралаштво, продукција и интерпретација); 6) филмска уметност и остало аудио-визуелно стваралаштво; 7) манифестације везане за филмску уметност и остало аудио-визуелно стваралаштво; 8) дигитално стваралаштво и мултимедији; 9) остала извођења културних програма и културних садржаја (мјузикл, циркус, пантомима, улична уметност и сл.); 10) откривање, прикупљање, истраживање, документовање, проучавање, вредновање, заштита, очување, представљање, интерпретација, коришћење и управљање културним наслеђем; 11) библиотечко-информационе делатности; 12) научноистраживачке и едукативне делатности у култури; 13) менаџмент у култури.

национални савет даје предлог за расподелу средстава, шта је *садржина* тог предлога и каква је његова *правна природа*. Најпре, као што је изложено, чл. 76. ст. 4. ЗК предвиђа да о избору пројеката *одлучује* комисија, док се у ст. 10 прописује да се исплата средстава из буџета врши *на основу решења* о преносу средстава. Имајући у виду изложене одредбе, није јасно којим се правним актом овај поступак окончава – да ли решењем министра у случају да се конкурсно финансирање или суфинансирање врши из буџета Републике Србије, односно решењем надлежног органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, у случају да се финансирање врши из њихових буџета, или се поступак окончава одлуком комисије, при чему није јасно како би комисија, која није посебан орган или организација, уопште могла да донесе један управни акт.[315] Другим речима, предлог расподеле који доставља национални савет могао би бити упућен или комисији или министру, односно руководиоцу органа који расписује конкурс. У пракси, национални савети свој предлог расподеле упућују министарству које га доставља комисији.

Као што је истакнуто, ЗНСНМ предвиђа да национални савети дају *предлог расподеле* средстава која се додељују путем јавног конкурса установама, манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе. На основу таквог

[315] Заправо, могло би се поставити питање да ли је у поступку пројектног финансирања или суфинансирања министар, односно руководилац органа управе који расписује конкурс, у обавези да прихвати мишљење комисије. Судећи према одредбама закона, према којима одлучује, министар би био везан одлуком комисије, што је и став изложен у појединим теоријским коментарима – вид. П. Благојевић, 197. С друге стране, имајући у виду чињеницу да је министар налогодавац за извршење буџета, као и да је и правна природа комисије упитна, могло би се стати на становиште да је одлука комисије само једно мишљење у смислу ЗУП-а. Такође, могуће је и тумачење према коме је министар везан одлуком комисије о избору пројеката, али да самостално одлучује о висини средстава који ће тим пројектима бити распоређена. Било како било, ова питања треба законски ближе уредити, нарочито због евентуалне управносудске заштите у оквиру које би се несумњиво поставило и питање да ли образложење решења мора да садржи и разлоге због којих нису додељена сва средства која су пројектом тражена – В. Ђурић, А. Кнежевић Бојовић, *Правни оквир културне делатности националних мањина*, Институт за упоредно право, Београд 2018, 186.

одређења није јасно да ли се под предлогом расподеле средстава може сматрати само предлог установа, манифестација и удружења чији пројекти би требало да буду финансирани или суфинансирани или национални савет може да предложи и тачан износ средстава којима би такви пројекти требало да буду (су)финансирани. Чини се да из језичког тумачења одредбе ЗНСНМ следи да би национални савети могли да предложе како субјекте који су поднели пројекте, тако и висину средстава којима би ти пројекти требало да буду (су)финансирани.

Карактер посебног управног поступка који има конкурсно (су)финансирање пројеката рађа дилему у погледу правне природе предлога које у том поступку дају национални савети. Чини се, међутим, да правну природу таквог предлога није могуће разумети ван системског оквира ЗУП-а. Наиме, иако се на први поглед, због нормативне употребе појма „предлог", може стати на становиште да је реч о другачијем типу учествовања у одлучивању, ипак је и у том случају, у смислу одредби ЗУП, посреди *давање мишљења*, јер се у поступку пројектног суфинансирања путем јавног конкурса одлучује решењем као управним актом, односно решава у посебном управном поступку у управној ствари расподеле средстава из буџета. Разуме се, такав предлог-мишљење није обавезујући. Другим речима, национални савет представља консултативно тело у процесу расподеле финансијских средстава.[316]

Напослетку, али не и најмање важно стоји питање могућности да национални савет предложи финансирање пројеката установа чији је оснивач, нарочито установа над

[316] М. Склабински, М. Кевежди, 43. У вези са тим Покрајиснки омбудсман је у пракси заузимао ставове и давао препоруке поводом притужби националних савета да им се надлежни покрајински орган није обратио са захтевом за достављањем предлога (мишљења). Покрајински омбудсман је у таквим случајевима упућивао препоруке према којима је потребно да надлежни орган приликом расписивања и спровођења конкурса затражи мишљења националних савета, чак и у случају да су на конкурсу поднесени исти предлози пројеката и програма као и претходне године о којима се национални савет изјаснио – вид. Е. Вукашиновић, 235, 236.

којима су оснивачка права пренесена на национални савет. Наиме, ЗК прописује да право учешћа на конкурсу имају установе, уметничка и друга удружења која су регистрована за обављање делатности у култури, као и други субјекти у култури, *осим установа културе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и који се финансирају сходно члану 74 овог закона, те не могу учествовати у конкурсима које расписују њихови оснивачи*. На овом месту би требало учинити једну важну напомену. Наиме, Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као што је истакнуто, могу у целини или делимично пренети оснивачка права над установама у области културе на националне савете националних мањина. Уколико се такав пренос врши у целини, или изнад 50%, утолико је јасно да би у том случају и такве установе имале право да учествују на конкурсу, јер би национални савет, као недржавно тело, био њихов оснивач. Са друге стране, будући да изложена одредба чл. 76, ст. 2. ЗК истиче да се установе које немају право на учествовање у конкурсу финансирају сходно чл. 74. тог Закона и да због тога не могу учествовати на конкурсу који расписују њихови оснивачи, јасно је да је *ratio* те одредбе био да се из титулара права на учествовање у конкурсу искључе установе које се финансирају из јавних извора. У том смислу, имајући у виду одредбу ЗНСНМ према којој се финансирање установа чија су оснивачка права пренесена на националне савете и даље врши из јавних извора, учествовање таквих установа на конкурсу би заиста имало ефекат изигравања читавог система.

Тачкама 11. и 12. чл. 18. ЗНСНМ предвиђено је да национални савет у координацији са другим националним саветима предлаже два, или највише двоструко већи број кандидата за избор два члана Националног савета за културу и да, у координацији са другим националним саветима, организује поступак предлагања кандидата за чланове Националног савета

за културу. Према чл. 15. ЗК, Национални савет за културу образује се као стручно-саветодавно тело, ради обезбеђивања сталне стручне подршке у очувању, развоју и ширењу културе, а његови послови и задаци, према чл. 17. ЗК су да анализира и даје мишљење о стању у култури у Републици Србији; даје сугестије у креирању културне политике; даје предлоге за развој и унапређење културних делатности; разматра и даје мишљење о предлогу стратегије развоја културе и даје оцену извршења; предлаже критеријуме за стицање статуса истакнутог уметника, односно истакнутог стручњака у култури; утврђује статус истакнутог уметника, односно истакнутог стручњака у култури; даје мишљење у поступку доделе награде за подстицање културног стваралаштва; даје сугестије и предлоге за уређење других питања у области културе као и међуресорне сарадње (наука, образовање, урбанизам, међународна сарадња, итд.), као и да обавља и друге послове у складу са законом.

Овлашћење националног савета предвиђено ЗНСНМ да у координацији са другим националним саветима предлаже два, или највише двоструко већи број кандидата за избор два члана Националног савета за културу и да, у координацији са другим националним саветима, организује поступак предлагања кандидата за чланове Националног савета за културу, иако језички веома неспретно срочено, у основи кореспондира решењу садржаном у чл. 16. ЗК према коме Народна скупштина у Национални савет за културу бира два члана националних мањина на предлог националних савета националних мањина. Другим речима, према ЗНСНМ и ЗК, сваки национални савет има право да, посредством координације свих националних савета, учествује у утврђивању предлога два, или двоструко више кандидата за чланове Националног савета за културу. У контексту овог овлашћења националних савета две одредбе ЗК привлаче посебну пажњу. Наиме, према чл. 16. ст. 4. ЗК, сви овлашћени предлагачи *обавезни* су да предложе утврђени

број или највише двоструко већи број кандидата од оног броја који се бира из редова предлагача. Законодавац дакле право предлагања чланова Националног савета за културу поима као овлашћење, али и јавну дужност националних савета. Такво решење је разумљиво ако се у виду има одредба чл. 17. ст. 2. ЗК према којој Национални савет за културу доноси одлуке већином гласова од укупног броја чланова тог Савета (19 чланова). Другим речима, ако би национални савети имали само овлашћење и, у том смислу, могли да пропусте да предложе кандидате, онда би одлучивање у оквиру Националног савета за културу могло да буде доведено у питање. Такође, у контексту предлагања чланова Националног савета за културу занимљиво је истаћи да ЗК у чл. 16. ст. 3. т. 7. прописује да национални савети националних мањина *организују* поступак предлагања чланова Савета. Употреба појма „*организују*" у контексту поступка предлагања чланова Националног савета за културу намеће питање да ли би национални савети заједно могли да донесу општи акт којим би, примера ради, могли да ближе уреде своје поступање, односно координацију рада у погледу предлагања кандидата, као што су заједничке седнице њихових представника, начин одлучивања, итд, као и друге аспекте тог процеса, попут јавног позива заинтересованим субјектима који сматрају да испуњавају услове и/или ближе критеријуме законског услова да кандидати могу бити угледни и афирмисани уметници и стручњаци у култури. Начелно посматрано, томе не стоји ништа на путу, тако да релевантне одредбе ЗК и ЗНСНМ у једном уском и сасвим ограниченом смислу допуштају и извесна регулаторна овлашћења која би вршили сви национални савети, али која би, по природи ствари, била ограниченог екстерног домашаја.

5.2.3. Обавештавање

Овлашћења националних савета у области обавештавања регулисана су одредбама чл. 19-21. ЗНСНМ. Поред наведеног закона, системски закони из области јавног информисања такође садрже одредбе које уређују овлашћења националних савета у овој области друштвеног живота.

5.2.3.1. Оснивачка права

Према чл. 19. ст. 1. ЗНСНМ, национални савет може да оснује установе и привредна друштва ради остваривања права на јавно информисање на језику националне мањине, односно фондације ради остваривања општекорисног циља унапређења јавног информисања на језику националне мањине, у складу са законом. Ова одредба је предвиђена изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. године због потребе усклађивања одредби тог закона са одредбама системског закона из области јавног информисања. У погледу оснивачких права националних савета, од значаја је то што је Закон о јавном информисању и медијима (у даљем тексту: ЗЈИМ)[317] у члану 16. ст. 1. т. 3. утврдио да се јавни интерес у области јавног информисања, а чија је једна од компоненти и информисање на језицима националних мањина, остварује, између осталог, и омогућавањем националним саветима националних мањина да оснивају установе и привредна друштва ради остваривања права на јавно информисање на језику националне мањине, односно фондације ради остваривања општекорисног циља унапређења јавног информисања на језику националне мањине, у складу са законом. Спомињање привредног друштва у изложеној одредби ЗНСНМ последица је чињенице да издавачи медија, према чл. 32. ст. 1. ЗЈИМ могу бити физичка и правна лица, дакле *сви видови и организационе форме* правних лица.

[317] *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015, 12/2016 - аутентично тумачење.

Изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. такође је предвиђено да, приликом оснивања установе, привредног друштва односно фондације, која је издавач медија акти о њиховом оснивању морају бити усаглашени са законима којима се уређује област јавног информисања и медија (чл. 19. ст. 2). С тим у вези је чл. 16. ст. 2. ЗЈИМ према којем акт о оснивању установе, привредног друштва односно фондације од стране националног савета посебно уређује начин избора и именовања органа управљања, а када је установа, привредно друштво односно фондација националног савета и издавач медија, још и одговорног уредника медија. Тумачењем изложених одредби оба закона долази се до следећег закључка: ако национални савет оснива установу или привредно друштво које има за циљ опште унапређење обавештавања на језику националне мањине, као и када оснива фондацију ради остваривања општекорисног циља унапређења јавног информисања на језику националне мањине, онда је он у обавези да актом о оснивању уреди начин избора и именовања органа управљања. Ако је пак по среди оснивање установе, привредног друштва или фондације као издавача медија, онда је национални савет у обавези да актом о оснивању уреди и начин избора и именовања одговорног уредника медија чији ће издавач они бити. Када национални савет оснује такву установу, привредно друштво или фондацију, тиме се окончава његова улога у погледу избора и именовања органа управљања тих субјеката. Наиме, према чл. 16. ст. 3. ЗЈИМ, директора установе, привредног друштва односно управитеља фондације, а кад је установа, привредно друштво односно фондација издавач медија, и одговорног уредника медија, именује и разрешава орган управљања тих субјеката, на период од четири године, а на основу спроведеног јавног конкурса. Према ст. 4. истог члана ЗЈИМ, две трећине чланова органа управљања установе, привредног друштва односно фондације чији је оснивач национални савет, чине независни чланови, а то су лица која најмање три године пре именовања за члана

управног одбора нису били функционери у смислу прописа којима се регулише спречавање сукоба интереса приликом вршења јавне функције. У вези са изложеном одредбом може се поставити питање да ли би чланови националног савета могли бити чланови органа управљања таквих установа, привредних друштава и/или фондација. Имајући у виду одредбу ЗНСНМ којом је уређен инкомпатибилитет и забрана конфликта интереса, као и њено тумачење које је изложено у овом раду (видети одељак о инкомпатибилитету и конфликту интереса), јасно је да би чланови националног савета могли бити чланови органа управљања таквих установа, привредних друштава и фондација. Са друге стране, у изложеној одредби ЗЈИМ посебну пажњу привлачи употреба појма „независни чланови" која ипак упућује на намеру законодавца да се обезбеди већи степен независности таквих лица у односу на оснивача, у овом случају национални савет, тачније да онемогући да та лица буду подложна утицају оснивача који би, према законодавцу, имплицитно постојао да су у трогодишњем периоду пре именовања за чланове управног одбора били функционери. Отворено је питање да ли језичка формулација те одредбе и њено систематско тумачење омогућавају да се у свему оствари и њен *ratio.* То даљу анализу усмерава ка проблематици обезбеђивања независности уређивачке политике медија чији су оснивачи установе, привредна друштва или фондације које су основали национални савети, дакле чији су посредни оснивачи национални савети. Но, пре такве анализе, требало би се осврнути на одредбе ЗЈИМ којима се уређује независност уређивачке политике и сам појам медија.

Чланом 4. ЗЈИМ, између осталог, утврђује се да се не сме угрожавати уређивачка аутономија медија, а нарочито вршењем притиска, претњом, односно уценом уредника, новинара или извора информација (ст. 3), као и да се слобода јавног информисања не сме повређивати злоупотребом службеног положаја и јавних овлашћења, својинских и других права, као ни утицајем и

контролом над средствима за штампање и дистрибуцију новина или мрежама електронских комуникација које се користе за дистрибуцију медијских садржаја. Према чл. 32. ЗЈИМ, медиј је средство јавног обавештавања које речима, сликом, односно звуком преноси уреднички обликоване информације, идеје и мишљења и друге садржаје намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника (ст. 1) и под њим се, у смислу ЗЈИМ, нарочито подразумевају дневне и периодичне новине, сервис новинске агенције, радио-програм и телевизијски програм и електронска издања тих медија, као и самостална електронска издања (уређивачки обликоване интернет странице или интернет портали), а који су регистровани у Регистру медија, у складу са овим законом (ст. 2). Важно је истаћи да према ст. 3. истог члана ЗЈИМ, медиј нема својство правног лица. Чињеница да медиј нема својство правног лица у први план ставља проблематику финансирања његовог издавања и однос између финансирања и обезбеђивања независности медија и његове уређивачке политике, јер такво решење имплицира да национални савет као посредни оснивач финансира издавање медија.

У вези са финансирањем издавања медија и односом између финансирања и обезбеђивања независности медија, као и обезбеђивањем њихове одрживости, најпре би требало истаћи да ЗЈИМ у чл. 32. ст. 4. прописује да правно лице које је издавач медија не могу, непосредно или посредно, основати Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у целини или делу у државној својини, односно које се у целини или делом финансира из јавних прихода. На основу изложеног, јасна је намера законодавца да се обезбеди независност уређивачке политике медија у односу на јавне власти и јавне приходе. Истом одредбом ЗЈИМ предвиђени су међутим одговарајући изузеци од тог правила, при чему, осим формирања јавних сервиса на националном и покрајинском нивоу и установе

ради остваривања права на јавно информисање становништва на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија, у њих спада и оснивање установа, привредних друштава и фондација од стране националних савета. Дакле, иако се национални савети првенствено финансирају из јавних прихода (видети одељак о финансирању), њима је допуштено да буду оснивачи издавача медија. Смисао таквог решења лежи у потреби остваривања јавног интереса у области јавног информисања у који, као што је истакнуто, спада и истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање на матерњем језику грађана Републике Србије припадника националних мањина, а што имплицира и одрживост постојећих медија на мањинским језицима.

Штавише, ЗЈИМ предвиђа повлачење јавних власти из власништва над медијима и њиховог директног финансирања, а што је такође у интересу обезбеђивања слободе медија и независности њихове уређивачке политике. У том смислу, ЗЈИМ предвиђа обавезу приватизације медија и забране њиховог финансирања из јавних прихода. Међутим, чл. 143. ЗЈИМ прописано је да се забрана финансирања медија из јавних прихода не односи на медије чија су оснивачка права пренета на националне савете националних мањина до ступања на снагу тог закона (ст. 3), као и да се финансирање медија чији су оснивачи национални савети националних мањина, уређује посебним законом којим се регулише положај националних савета националних мањина. У смислу изложених одредби чл. 143. ЗЈИМ, а у контексту финансирања и обезбеђивања, како, са једне стране, одрживости медија, тако и, са друге стране, независности њихове уређивачке политике, требало би разликовати две категорије медија – медије чија су оснивачка права пренесена на националне савете до ступања на снагу ЗЈИМ и медије чији су посредни оснивачи национални савети после ступања на снагу ЗЈИМ, а чије финансирање би требало да буде уређено законом којим се регулише положај националних савета, тачније ЗНСНМ. Одредбе чл. 134. ЗЈИМ уводе,

према томе, двоструки правни режим у погледу финансирања и одрживости медија чији су оснивачи национални савети. Дакле, док је регулисање финансирања медија чији су оснивачи национални савети препуштено уређење посебном закону о националним саветима, изузетак од забрана финансирања медија из јавних прихода односи се само на медије чија су оснивачка права пренета на националне савете до ступања на снагу ЗЈИМ.

Пренос оснивачких права над појединим медијима вршен је иначе, у појединим случајевима пре доношења ЗНСНМ и важећег ЗЈИМ, и то на различите начине, у зависности од тога ко је од јавних власти првобитно био њихов оснивач. У АП Војводини пренос оснивачких права вршен је покрајинским скупштинским одлукама,[318] док је у случају појединих медија и њихових издавача чији је оснивач била Република такав пренос оснивачких права имплицитно предвиђен посебним законом.[319] Пренос оснивачких права био је праћен одређеним контроверзама, а нарочито указивањем од стране новинара да би могао да доведе до утицаја националних савета на уређивачку политику медија.[320] Било како било, у питању су 22 медија, односно новине које

[318] Видети, примера ради, Одлуку о преношењу оснивачких права над новинско-издавачком установом „Либертатеа", Панчево и новинама „Либертатеа", *Сл. лист АП Војводине*, бр. 10/2004.

[319] Видети Закон о престанку важења Закона о оснивању Новинско-издавачке установе „Братство", *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006 чијим чл. 2. ст. 2. је прописано да ће даном почетка рада Новинско-издавачка установа „Братство" коју ће основати Национални савет бугарске националне мањине преузети права, обавезе, средства, запослене и документацију Новинско-издавачке установе „Братство" основане Законом о оснивању Новинско-издавачке установе „Братство", са стањем на дан 15. априла 2006. године.

[320] Примера ради, уочи једне седнице Покрајинске скупштине на којој се одлучивало о преносу оснивачких права посланицима је подељено заједничко писмо новинара листова „Руске слово", „Либертатеа" и „Хлас људу", који су позвали посланике да не гласају за остварење наума о трансферу оснивачких права, јер би тиме, како је наведено, дошло до деградације новинско-издавачких установа, а листови би постали тек билтени националних савета и локалних моћника – вид. М. Живић, Д. Колунџија, „Оснивачка права над листовима мањина пренета националним саветима", http://www.mc.rs/osnivacka-prava-nad-listovima-manjina-preneta-nacionalnim-savetima.6.html?eventId=14668 (приступљено 23.07.2019).

издаје укупно 9 издавача медија које су основали национални савети који имају седиште на територији АП Војводине,[321] а који су финансирани из покрајинског буџета и пре доношења ЗЈИМ, а што је наведено у чл. 5. Покрајинске скупштинске одлуке о обезбеђивању средстава за суфинансирање новина које објављују информације на језицима националних мањина – националних заједница.[322] Том Одлуком уређен је начин и поступак обезбеђивања дела средстава за суфинансирање новина које објављују информације на језицима националних мањина, а чија су оснивачка права пренета на националне савете националних мањина, односно чији је издавач правно лице над којим су пренета оснивачка права. Чланом 6. ст. 1. Одлуке предвиђено је да се средства за суфинансирање издавања новина обезбеђују најмање у висини средстава утврђених у време преузимања оснивачких права националних савета националних мањина и у складу са могућностима буџета АП Војводине. Оваквим решењима, пропуштено је да се гарантује једнако финансирање свих медија које су национални савети основали пре ступања на снагу ЗЈИМ, имајући у виду да код неких од тих медија у пракси уопште није било преноса оснивачких права на националне савете, а они се, упркос томе што нису изузети из законске забране, и даље финансирају из покрајинског буџета,[323] али су, са друге стране, обезбеђена одређена финансијска средства за рад тих медија, а што је у складу и са решењем из чл. 116. ЗНСНМ према коме се финансирање рада установа или других организација чија су оснивачка права, делимично или у целини, пренета на

[321] У међувремену је над Новинско-издавачком установом „Братство“ спроведен стечајни поступак и она је престала са радом, а Национални савет бугарске националне мањине је у јуну 2016. основао Новинско-издавачку установу „Ново братство“ која издаје периодичне новине на бугарском језику „Ново братство“.

[322] *Сл. лист АПВ*, бр. 54/2014.

[323] Код медија чији су посредни оснивачи национални савети буњевачке и македонске националне мањине није било преноса оснивачких права. Реч је о месечним новинама „Буњевачке новине“ и „Македонска виделина“, као и о омладинској и дечијој новини „Тандрчак“.

националне савете врши из истих извора и на основу истих норматива из којих су те установе или организације финансиране пре преношења оснивачких права на националне савете, а што се односи и на област обавештавања.

У погледу финансирања медија чији су посредни оснивачи национални савети националних мањина, дакле новооснованих медија, а за које је чл. 143. ЗЈИМ прописано да се уређује посебним законом којим се регулише положај националних савета националних мањина, требало би истаћи да ЗНСНМ не садржи одредбе које су експлицитно посвећене том питању. Међутим, према чл. 113. ст. 2. т. 2. ЗНСНМ, у трошкове редовне делатности националног савета који се финансирају средствима која су стечена у складу с тим законом спада и финансирање рада установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет. Акционим планом Владе Републике Србије за Поглавље 23[324] држава је преузела обавезу да обезбеди одрживост и стабилан начин финансирања медија националних савета. Упркос томе, као и упркос чињеници што је ЗЈИМ прописао да ће се финансирање тих медија уредити посебним законом, изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. године, пропуштено је да се системски и свеобухватно реши питање финансирања, односно одрживости медија националних савета, а тиме и омогућавање вршења оснивачких права од стране националних савета у пракси. Према схватању Заштитника грађана, остало је непознато шта у овом контексту значи одрживост, те на који начин се она процењује и на основу којих критеријума и са колико учешћа буџета се она обезбеђује.[325] То за последицу има недоследност и селективну примену прописа, будући да је у пракси финансирање медија са територије АП Војводине настављено на

[324] Акциони план за Поглавље 23, https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf (приступљено 26.08.2019).

[325] Заштитник грађана, *Посебан извештај о информисању на језицима националних мањина након приватизације медија*, Београд, 2016, 14, https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5018-2016 (приступљено 29.08.2019).

основу наведене Покрајинске скупштинске одлуке, упркос томе што је према ЗЈИМ незаконито да се медији финансирају путем субвенција. Стриктно правно посматрано, националним саветима би буџетска средства за финансирање медија чији су посредно оснивачи требало да буду додељена само по основу критеријума и процедура коју предвиђа ЗНСНМ, а не и ЗЈИМ, будући да та тела због тога што се финансирају из јавних прихода, по одредбама ЗЈИМ немају право да учествују на конкурсима које у области јавног информисања расписују Република Србија, АП Војводина и јединица локалне самоуправе. Дакле, упркос прокламованом овлашћењу националних савета да оснивају установе, привредна друштва и фондације у области обавештавања, недоследности, недостаци и противуречности нормативних решења, не само да онемогућавају националне савете да у пуној мери остваре оснивачка права, већ и доводе у питање финансијску одрживост постојећих медија, имајући у виду да су средства потребна за те медије већа од средстава која национални савети добија на основу ЗНСНМ.

Иако нема изричитих одредби, ипак се на основу систематског тумачења може доћи до закључка да правна регулатива не третира уређивачку независност медија чији су посредни оснивачи национални савети као део концепта мањинске самоуправе, већ као део слободе медија и слободе јавног информисања које прокламују Устав и ЗЈИМ. Другим речима, сва анализирана решења, иако предвиђају могућност финансирања средствима из јавних извора медија чији су посредни оснивачи национални савети, ипак не упућују на закључак да је законодавац стајао на становишту да мањинска самоуправа у области јавног информисања подразумева могућност нарушавања независности медија. Наиме, изложени чл. 16. ст. 2. ЗЈИМ којим се прописује да акт о оснивању установе, привредног друштва односно фондације од стране националног савета која је издавач медија посебно уређује

начин избора и именовања не само органа управљања, већ и одговорног уредника медија, садржи важан додатак – да се тај избор, односно именовање уређује *на начин који обезбеђује пуну уређивачку независност медија*. На тај начин, законодавац је обавезао националне савете да поштују независност медија, а што се, у ширем смислу, не може, нити сме, сматрати угрожавањем права на самоуправу које се остварује посредством националних савета. Међутим, извештаји новинарских и медијских удружења, као и међународних тела која прате остваривање међународних уговора указују да је присутан утицај националних савета на уређивачку независност њихових медија и да је неопходно успоставити механизме како би се та независност обезбедила.[326] Из наведеног, може се закључити да уређивачка независност медија чији су посредни оснивачи национални савети, иако законска обавеза, није на посебан начин разрађена, а тиме ни заштићена, иако, начелно посматрано, и у области обавештавања постоји могућност контроле законитости аката националних савета (видети одељак о контроли). То је последица чињенице да такви медији функционишу под посебним правним режимом. С једне стране, АП Војводина је пренела оснивачка права над тим медијима на националне савете националних мањина, али је наставила да их финансира, а са друге стране национални савети самостално бирају управне одборе, постављају директоре и главне уреднике медија. То за последицу има могућност да такви медији буду изложени двоструком утицају – како утицају јавних власти које их финансирају, тако и националних савета који, иако се финансирају из јавних прихода, имају самосталност у управљању тим медијима, а самим тим, као што то пракса показује, врше одређени утицај и на њихову уређивачку политику. Не спорећи значај и улогу националних савета националних мањина у

[326] Видети Извештај Независног друштва новинара Војводине - Независно друштво новинара Војводине, *Информисање на језицима националних мањина – на споредном колосеку*, Нови Сад, 2018, http://www.ndnv.org/wp-content/uploads/2018/02/Treci-izvestajFINAL.pdf.

систему јавног информисања, пред државом остаје изазов како успоставити додатне механизме којим би се унапредила заштита уређивачке независности медија чији су посредни оснивачи национални савети, а која представља и својеврсну границу права на самоуправу које се у области обавештавања остварује посредством националних савета, при чему не треба изгубити из вида неопходност да та тела самоуправно врше одређена јавна овлашћења у вези са медијима на мањинским језицима.

5.2.3.2. Овлашћење предлагања члана Савета регулаторног тела за електронске медије

Чланом 20. ст. 1. ЗНСНМ предвиђено је да су национални савети *дужни* (подв. В.Ђ.) да надлежној служби Народне скупштине, поднесу образложен предлог за два кандидата за члана Савета регулаторног тела за електронске медије, у складу са процедуром утврђеном законом који регулише избор чланова Савета регулаторног тела. Занимљиво је истаћи да, иако се у изложеној норми говори о *дужности* националних савета, рубрум тог члана гласи *право предлагања* члана Савета регулаторног тела за електронске медије. То је уједно и једини случај да се у ЗНСНМ неко од овлашћења националних савета квалификује као њихово *право.* Ставом 2. истог члана ЗНСНМ предвиђено је да се до предлога за два кандидата националних савета долази *заједничким договором* (подв. В.Ђ) националних савета, док, према ст. 3. Народна скупштина, на пленарној седници, гласањем бира једног кандидата за члана Савета регулаторног тела за електронске медије. Изложене одредбе ЗНСНМ изискују системско тумачење.

Законом о електронским медијима (у даљем тексту: ЗЕМ)[327] уређени су организација и рад Регулаторног тела за електронске медије (у даљем тексту: Регулатор). Према чл. 5. наведеног закона, Регулатор је самостална независна

[327] *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014 и 6/2016 - др. закон.

регулаторна организација са својством правног лица, која врши јавна овлашћења у циљу: делотворног спровођења утврђене политике у области пружања медијских услуга у Републици Србији; унапређивања квалитета и разноврсности услуга електронских медија; доприноса очувању, заштити и развоју слободе мишљења и изражавања; у циљу заштите интереса јавности у области електронских медија и заштите корисника услуга електронских медија, у складу са одредбама ЗЕМ, на начин примерен демократском друштву. Чл. 22. т. 19. ЗЕМ прописано је да у делокруг рада Регулатора, између осталог, спада подстицање очувања и заштите културе и језика националних мањина, а Регулатор, према одредбама истог члана закона, врши и друга овлашћења која су од значаја за очување и унапређење области информисања на језицима националних мањина - издаје дозволе за пружање медијских услуга, ближе уређује поступак, услове и критеријуме за издавање дозвола у складу са одредбама ЗЕМ-а и контролише рад пружалаца медијских услуга у вези са испуњавањем законских обавеза у које спадају и обавезе које се односе на емитовање програма на језицима националних мањина[328]. Регулаторно тело има два органа: Савет и Председника Савета (чл. 6. ст. 1. ЗЕМ). Према одредбама ЗЕМ-а, Савет одлучује о свим питањима из делокруга рада Регулатора, укључујући и доношење општих и појединачних аката и изрицање мера, а Председник савета одговара за законитост рада и представља Регулатора.

ЗЕМ је, за разлику од раније важећег закона,[329] предвидео да један члан Савета Регулатора буде представник националних савета националних мањина. Наиме, одредбом чл. 7. ст. 1. ЗЕМ

[328] Регулатор израђује извештаје о раду јавних медијских сервиса на годишњем нивоу у којима, између осталог, идентификује и време емитованог програмског садржаја на језицима националних мањина. Извештаји су доступни на званичној интернет презентацији Регулаторног тела за електронске медије: www.rem.rs.

[329] Закон о радиодифузији, *Сл. гласник РС*, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06 и 41/09.

прописано је да Савет регулатора има девет чланова који се бирају из реда угледних стручњака из области које су од значаја за обављање послова из надлежности Регулатора (медијски стручњаци, економисти, правници, инжењери телекомуникација и сл). Према чл. 9. ст. 1. т. 7. ЗЕМ, *овлашћење и дужност* да предлажу чланове Савета имају национални савети националних мањина, заједничким договором. Дакле, за разлику од ЗНСНМ, ЗЕМ предлагање кандидата за чланове Савета регулатора одређује као *овлашћење и дужност* националних савета. Ово овлашћење уједно представља и својеврсну дужност националних савета, имајући у виду да би изостанак предлога од стране националних савета довео до тога да Савет Регулатора ради у непуном саставу, што би, у крајњој линији довело у питање легитимност његовог рада, а што је законодавац очигледно имао у виду када је установио да предлагање чланове Савета представља и дужност националних савета националних мањина.

Сваки овлашћени предлагач, дакле и национални савети националних мањина, мора да предложи два кандидата за чланове Савета, водећи рачуна о равномерној територијалној заступљености кандидата. Коначан избор чланова Савета, на предлог овлашћених предлагача врши Народна скупштина (чл. 8. ЗЕМ). Дакле, оба закона, како ЗЕМ, тако и ЗНСНМ прописују да се до образложеног предлога за два кандидата, долази *заједничким договором националних савета*. На основу таквог нормативног одређења није јасно опредељен начин одлучивања националних савета у тој ствари, тачније да ли би под заједничким договором требало сматрати консенсус или већину гласова националних савета и, ако је у питању већина, да ли је реч о апсолутној или релативној већини гласова савета. Но, чини се да је у питању само привидна правна празнина, тачније да је законодавац, имајући у виду принцип аутономности и настојећи да га у овом случају афирмише у одлучивању националних савета, препустио тим телима да заједничким договором изаберу

два кандидата за чланове Савета, с тим што, према одредбама ЗЕМ, национални савети, приликом предлагања морају да воде рачуна и о равномерној територијалној заступљености кандидата. Разуме се, национални савети би заједничким актом могли ближе да уреде начин учешћа у предлагању кандидата и постизању заједничког договора.

Имајући у виду да је прелазним и завршним одредбама ЗЕМ предвиђено да даном ступања на снагу тог закона Републичка радиодифузна агенција основана Законом о радиодифузији наставља са радом као Регулаторно тело за електронске медије (чл. 114), ЗЕМ садржи и одредбе у погледу мандата лица која су именована и изабрана према одредбама раније важећег Закона о радиодифузији, а које су од утицаја на поступак предлагања и избора чланова Савета Регулатора. Наиме, чл. 113. ЗЕМ, прописано је да мандат лица именованог или изабраног на основу Закона о радиодифузији до ступања на снагу ЗЕМ, престаје истеком времена за које је лице именовано односно изабрано (ст. 1) и да чланове Савета регулатора који се бирају са листе кандидата, које предлажу јединствени овлашћени предлагачи из чл. 9. т. 5. и 7. ЗЕМ, дакле и национални савети националних мањина, замењују два члана, изабрана на предлог одбора Народне скупштине надлежног за културу и информисање Народне скупштине, по истеку њиховог мандата. У том смислу, упркос изричитој законској одредби према којој су национални савети овлашћени да предложе кандидате за члана Савета регулатора, из одредбе чл. 133. ЗЕМ произлази да кандидат националних савета може бити изабран тек након истека мандата чланова изабраних пре 2014. године, односно пре ступања на снагу ЗЕМ.

Иако на први поглед изгледа да законска решења у погледу начина на који се бирају чланови Савета обезбеђују да један члан Савета регулатора буде представник националних савета, пракса је показала да је присутан утицај политике на избор

чланова Савета, као и одуговлачење са избором чланова Савета,[330] укључујући и оног чији су предлагач национални савети. Одбор за културу и информисање је почетком фебруара 2017. године одржао седницу на којој је утврђена листа кандидата на којој није било заједничког кандидата националних савета, због чега је Координација националних савета националних мањина упутила приговор да Народна скупштина није поступила у складу са законом и није предузела никакве потребне радње како би национални савети предложили свог кандидата за члана Савета Регулатора.[331] Мандат члановима Савета Регулатора изабраним на предлог одбора надлежног за културу и информисање истекао је 05.05.2017. године, а скупштинска процедура за избор нових чланова је још увек у току.[332]

5.2.3.3. Остала овлашћења у области обавештавања

Чланом 21. ЗНСНМ утврђена су остала овлашћења националних савета у области обавештавања. Према тим одредбама, национални савет у области обавештавања доноси стратегију развоја информисања на језику националне мањине, у складу са стратегијом у области јавног информисања Републике Србије; даје предлог за расподелу средстава за пројекте, који се прилажу на јавни конкурс који расписује орган јавне власти, ради подизања квалитета информисања припадника

[330] Видети М. Стојковић, Ј. Матић, *Медијска реформа након пет година од усвајања Медијске стратегије: Пресек стања и препоруке за будућност*, материјал са конференције "У сусрет савременој медијској политици", Београд, 17. и 18. новембра 2016. године, 27, 28.

[331] Више о томе доступно на: „Уважен приговор Координације националних савета на поступак избора члана РЕМ-а", 2017, https://www.minoritynews.rs/uvazen-prigovor-koordinacije-nacionalnih-saveta-na-postupak-izbora-clana-rem/ (приступљено 10.12.2019).

[332] Одбор за културу и информисање Народне скупштине Републике Србије објавио је Јавни позив за предлагање кандидата за избор члана Савета регулаторног тела за електронске медије на http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/javni-poziv.4138.html (приступљено 10.12.2019).

националних мањина; даје предлоге и препоруке управним одборима и програмским саветима јавних медијских сервиса у вези са програмима на језицима националних мањина; даје мишљење о кандидатима за одговорне уреднике програма на језицима националних мањина у јавним медијским сервисима, уколико јавни медијски сервиси имају уреднике за програм на језицима националних мањина и даје мишљење на извештај Програмског савета јавних сервиса у вези са програмским садржајима на језицима националних мањина.

Овлашћење националног савета да донесе стратегију развоја информисања на језику националне мањине, за разлику од аналогног овлашћења у области културе, ограничено је условом према коме та стратегија мора бити у складу са стратегијом у области јавног информисања. ЗНСНМ не прецизира садржину стратегије националног савета, нити потенцијалне носиоце њених мера и активности. У недостатку изричитих законских одредби, наведено овлашћење треба схватити као документ којим национални савет утврђује правац сопственог деловања и спровођења својих активности у одређеном периоду у циљу развоја информисања на језику националне мањине, дакле првенствено као документ програмско-усмеравајућег и интерног карактера. Будући да тај документ мора бити у складу са стратегијом државе, чини се да није сврсисходно да национални савет донесе стратегију у ситуацији када не постоји стратешки документ државе у области јавног информисања, као што је то случај у време писања овог рада. Додатно, у случају да стратегија националног савета није у складу са државном стратегијом у области јавног информисања, питање је на који начин би министарство надлежно за послове обавештавања извршило надзор над радом националног савета у том случају имајући у виду да стратегија по својој природи не представља правни акт, већ документ политике деловања националног савета. Напослетку, али не и најмање важно, у вези са овим

овлашћењем би требало дати једну начелну опаску. Наиме, Устав Републике Србије у чл. 75. уопште не говори о обавештавању *на језику националне мањине*, него о учествовању у одлучивању и самосталном одлучивању припадника мањина о појединим питањима везаним за *своје обавештавање.* У том смислу, чини се да је ЗНСНМ неоправдано рестриктивно поставио овлашћење доношења стратегије информисања везујући га искључиво за језик, а имајући у виду да поједине националне мањине немају свој језик.

Истим чланом ЗНСНМ предвиђено је да национални савет даје предлог за расподелу средстава за пројекте, који се прилажу на јавни конкурс који расписује орган јавне власти, ради подизања квалитета информисања припадника националних мањина. Расписивање наведеног конкурса од стране органа надлежног за послове јавног информисања Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и овлашћење националног савета у вези са тим конкурсом регулисано је ЗЈИМ. Према чл. 24. ст. 2. тог закона, на пројекте који се прилажу на конкурс који се расписује ради подизања квалитета информисања припадника националних мањина, обавезно се прибавља мишљење одговарајућег националног савета националне мањине. Дакле, док ЗНСНМ говори о *предлогу за расподелу средстава за пројекте*, дотле ЗЈИМ садржи одређење према коме је реч о *мишљењу на пројекте.*

Према чл. 24. ЗЈИМ, оцену пројеката поднетих на конкурс врши стручна комисија од три или пет чланова које именује руководилац органа који је расписао конкурс и то из реда независних стручњака за медије и медијских радника који нису у сукобу интереса и не обављају јавну функцију, а чија се већина чланова именује на предлог новинарских и медијских удружења уколико такав предлог постоји и уколико предложена лица испуњавају законом предвиђене услове. Члан 25. ЗЈИМ прописује да одлуку о расподели средстава доноси руководилац органа

који је расписао конкурс, а на основу образложеног предлога комисије (ст. 1), да се та одлука доноси у облику решења са образложењем за сваки расписани конкурс (ст. 2) и да је такво решење коначно, те да се против њега може покренути управни спор. Дакле, поступак спровођења конкурса и одлучивања о расподели средстава је посебни управни поступак. Чл. 28. ст. 1. ЗЈИМ предвиђено је да Министарство надлежно за послове јавног информисања ближе уређује суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања.

Чланом 23. Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања[333] предвиђено је да стручна служба органа који расписује конкурс ради подизања квалитета информисања припадника националних мањина, прибавља мишљење одговарајућег националног савета националне мањине на пријављене пројекте (ст. 1), да се мишљење националних савета које је пристигло у траженом року, доставља, уз пројекте, члановима комисије (ст. 2), те да су чланови комисије обавезни да, уз пуно уважавање, размотре мишљење националног савета националне мањине (ст. 3). На основу изложених одредби ЗЈИМ и Правилника, јасно је да предлог националних савета има карактер мишљења које се даје у управном поступку. Са друге стране, требало би истаћи да Правилник, прописујући да се члановима комисије доставља мишљење које је пристигло у *траженом року*, одступа од системских начела ЗУП-а и да такво одступање није предвиђено одредбама закона, те да је, у том смислу, незаконито, јер ЗУП, као што је истакнуто, допушта одступања, али само она која би била прописана посебним законима.

Као и у осталим областима друштвеног живота у којима национални савет има овлашћење да даје предлоге и мишљења надлежним органима, и у области обавештавања предлог националног савета о расподели средстава за пројекте на посебном конкурсу

[333] *Сл. гласник РС*, бр. 16/2016 и 8/2017.

намењеном информисању на језицима националних мањина не обавезује орган који доноси решење о расподели средстава, већ представља мишљење које је надлежни орган, у складу са чл. 138. ЗУП дужан да прибави од националног савета пре доношења решења. Специфичност решења о расподели средстава као заједничког управног акта у области обавештавања, огледа се у чињеници да поред националних савета, у управном поступку мишљење даје и стручна комисија. Заправо, према одредбама ЗЈИМ и наведеног Правилника, стручна комисија је та која је овлашћена да оцењује пројекте према законом утврђеним мерилима и да достави руководиоцу органа образложени предлог, с тим што је у поступку оцене предлога пројеката дужна да размотри предлог - мишљење националног савета које се може односити како на избор пројеката, тако и на висину средстава која би им требало доделити. Из свега наведеног произлази да решење не може да се донесе док се не прибаве мишљења националних савета и стручне комисије. Упркос томе што предлог националног савета представља неопходан и обавезан елеменат који се оцењује у склопу свих чињеница и околности управног поступка, нема начина на који је могуће проверити испуњавање обавезе чланова конкурсне комисије да уваже и размотре мишљења националних савета националних мањина о пројектима, будући да решења о расподели средстава немају образложења о разлозима за прихватање, односно не прихватање предлога националних савета.[334] Имајући у виду да према чл. 141. ЗУП, образложење решења мора да садржи и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива и разлоге зашто није уважен неки предлог, јасно је да би решење о расподели средстава морало да садржи и образложење о томе да је мишљење националног савета размотрено од стране комисије и разлоге због којих јесте или није уважено.

[334] Заштитник грађана, *Посебан извештај о информисању на језицима националних мањина након приватизације медија*, 20.

Национални савет има одређена овлашћења у односу на јавне медијске сервисе: даје предлоге и препоруке управним одборима и програмским саветима јавних медијских сервиса у вези са програмима на језицима националних мањина; даје мишљење о кандидатима за одговорне уреднике програма на језицима националних мањина у јавним медијским сервисима, уколико јавни медијски сервиси имају уреднике за програм на језицима националних мањина и даје мишљење на извештај Програмског савета јавних сервиса у вези са програмским садржајима на језицима националних мањина.

Према чл. 2. ст. 1. Закона о јавним медијским сервисима[335] (у даљем тексту: ЗЈМС), јавни медијски сервис је независан и самосталан правни субјект који, обављањем своје основне делатности, омогућава остваривање јавног интереса у области јавног информисања, и пружа опште и свеобухватне медијске услуге које подразумевају информативне, образовне, културне и забавне садржаје намењене свим деловима друштва. Према ст. 2. истог члана ЗЈМС, јавни медијски сервис чине републички и покрајински јавни медијски сервис. Чл. 3. ст. 1 ЗЈМС је утврђено да је основна делатност јавног медијског сервиса у функцији остваривања јавног интереса дефинисаног тим законом, а подразумева производњу, куповину, обраду и објављивање радио, телевизијских и мултимедијалних садржаја, нарочито информативних, образовних, културно-уметничких, дечјих, забавних, спортских, верских и других који су од јавног интереса за грађане, а који за циљ, између осталог, имају и очување националног идентитета националних мањина. Према чл. 7. ЗЈМС, јавни интерес, у складу са законом којим се уређује област јавног информисања, који јавни медијски сервис остварује кроз своје програмске садржаје, између осталог је: задовољавање потреба у информисању свих делова друштва без дискриминације, водећи рачуна нарочито о друштвено

[335] *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016.

осетљивим групама као што су мањинске групе (ст. 1. т. 5), као и задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који обезбеђују очување и изражавање културног идентитета националних мањина, водећи рачуна да националне мањине прате одређене програмске целине и на свом матерњем језику и писму (ст. 1. т. 6).

Чланом 23. ст. 1. т. 10. ЗЈМС утврђено је да је генерални директор овлашћен да прибави мишљење националног савета националне мањине о кандидатима за одговорног уредника програма на језику националне мањине пре подношења предлога за његово именовање Управном одбору. Имајући у виду наведено, иако мишљење националног савета о кандидатима за одговорног уредника не обавезује управни одбор јавног медијског сервиса у поступку избора кандидата, јасно је да одговорни уредник не би могао да буде именован у случају да генерални директор не прибави мишљење националног савета. Оба закона, како ЗНСНМ тако и ЗЈМС, не садрже одредбе о томе на који начин национални савет даје предлоге и препоруке управним одборима и програмским саветима јавних медијских сервиса у вези са програмима на језицима националних мањина.

У вези са давањем мишљења на извештај Програмског савета јавних сервиса у вези са програмским садржајима на језицима националних мањина, чл. 30. ЗЈМС прописује да програмски савет, најмање једном годишње, организује јавну расправу о програмском садржају јавног медијског сервиса и да извештај о одржаној јавној расправи који мора да садржи препоруке за његово унапређивање које су изражене у току јавне расправе, подноси генералном директору и управном одбору. Из наведене одредбе произлази да би национални савет требало да дâ мишљење о извештају Програмског савета након закључења јавне расправе, а пре његовог достављања надлежним органима јавног медијског сервиса. Међутим,

остаје отворено питање каква би била санкција у случају да Програмски савет не достави извештај националном савету ради давања мишљења о програмским садржајима на језицима националних мањина имајући у виду да извештај Програмског савета није правни акт.

5.2.4. Службена употреба језика и писма

ЗНСНМ садржи одредбе које овлашћују национални савет да делује у вези са различитим питањима од значаја за службену употребу језика и писма. Можда није без основа запажање према коме је реч о овлашћењима која су нешто другачија у односу на она која постоје у преостале три области друштвеног живота, јер у сфери службене употребе језика и писма нема централне институције која би била надлежна за ту проблематику.[336] Било како било, та се овлашћења могу систематизовати у следеће групе.

5.2.4.1. Утврђивање традиционалних назива

Чланом 22. т. 1. ЗНСНМ предвиђено је да национални савет утврђује традиционалне називе јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине, ако је на подручју јединице локалне самоуправе или насељеног места језик националне мањине у службеној употреби, да називи које је утврдио национални савет постају називи у службеној употреби поред назива на српском језику и да се објављују у „Службеном гласнику Републике Србије", а у случају националних савета чије је седиште на територији Аутономне покрајине Војводине у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине". Ови називи објављују се и у локалном службеном гласилу. Дакле,

[336] T. Purger, 9.

том одредбом ЗНСНМ прописано је да национални савет *утврђује* традиционалне називе који постају називи *у службеној употреби*, па се постављају међусобно прожета и условљена питања правне природе таквог утврђивања, правог значења појма традиционални називи и обухвата географских појмова на које се односи, као и карактера и домашаја службене употребе таквих назива.

У вези са овлашћењем националног савета да утврђује традиционалне називе на језику националне мањине, најпре би требало истаћи да Устав у чл. 79. прописује да припадници националних мањина, између осталог, имају право да у срединама где чине значајну популацију, *традиционални локални називи*, *имена улица, насеља и топографске ознаке* буду *исписане* и на њиховом језику. ЗСУЈП уређује шта се све сматра службеном употребом језика и писма, а међу појавне облике службене употребе језика и писма спада и *употреба* језика и писма при *исписивању* (подв. В.Ђ) назива места и других географских назива, назива тргова и улица, назива органа, организација и фирми, што се дакле односи на званичну топографију. У сличном смислу и чл. 11. ст. 4. ЗЗПСНМ прописано је да се на територијама јединица локалне самоуправе у којима се језик и писмо националне мањине обавезно уводи у службену употребу, између осталог и називи насељених места *исписују* и на језику дотичне националне мањине, *према њеној традицији и правопису* (подв. В.Ђ). Будући да називи насељених места на мањинским језицима могу да буду различити у односу на оне који постоје у језику који је у службеној употреби, поставља се питање да ли је потребна и у ком обиму је могућа употреба назива на мањинским језицима који су различити у односу на званичне, а које би као традиционалне утврдили национални савети. Другим речима, да ли је при правном регулисању употребе мањинских језика довољна мера очувања језичког плурализма оличена у дозвољеном исписивању званичних назива насељених места на мањинским језицима, а што би овлашћење националног савета да

утврђује традиционалне називе свело на одлуку о ортографском облику назива на српском језику, или је нужна употреба назива на мањинским језицима који су другачији у односу на званичне и званично признавање таквих назива.

Устав, а ни важећи закони, не одређују појам „традиционалних локалних назива". Оно што се на основу језичког тумачења изложене уставне одредбе може прво закључити је да је уставотворац ово право поставио као *исписивање традиционалних локалних назива на мањинском језику*, а не као званично признање мањинских назива.[337] Дакле, будући да Устав не барата појмом мањински традиционални називи, већ садржи појам традиционални локални називи, што би се могло односити и на традиционалне називе на српском језику, може се стати на становиште да је намера уставотворца била да се у законској разради начина уживања и остваривања овог права у првом реду предвиди истицање постојећих традиционалних назива који могу бити на српском језику, али према ортографији мањинских језика.[338] Но, да ли изложена уставна одредба ствара правни основ за истицање назива на мањинским језицима који су другачији од назива на српском језику и, ако је одговор позитиван, какви би називи на мањинским језицима могли да буду коришћени, тачније одређени од стране националних савета. У разматрању тог питања потребно је продубљеније сагледати и важеће међународне стандарде.

За сагледавање статуса мањинских језика у званичној топонимији посебно је важно да се укаже да чл. 11. ст. 3. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина предвиђа да ће у областима традиционално настањеним знатним бројем

[337] В. Ђурић, „Дилеме правног регулисања употребе језика и писма националних мањина - пример Републике Србије", *Годишњак Факултета правних наука*, Паневропски универзитет Апеирон, год. 4, бр. 4/2014, 111.

[338] В. Ђурић, „Уставноправни и управноправни аспекти званичне топонимије", *Друштво и простор: зборник радова, Урбани и рурални простор, Економски, правни и организациони простор* (ур. П. Миленковић, С. Стојшин, А. Пајванчић-Цизељ), Српско социолошко друштво, Институт за упоредно право, Филозофски факултет у Новом Саду, Београд-Нови Сад 2015, 524.

људи који припадају националној мањини, стране уговорнице настојати, у оквиру својих правних система, укључујући где је то погодно уговоре са другим државама, а узимајући у обзир своје посебне услове, да традиционални локални називи, имена улица и других топографских ознака намењених јавности буду исписани и на локалном језику када постоји довољна тражња за таквим ознакама. Иако је изложена одредба Оквирне конвенције прилично умањила обавезе држава чланица формулацијама да ће оне настојати и то само уколико постоји довољна тражња, ипак је она за стране уговорнице тог уговора веома значајна, јер опредељује да је исписивање традиционалних локалних назива и других топографских ознака у функцији заштите националних мањина, упркос томе што га (исписивање) не одређује изричито као право мањина. У Објашњењима уз Конвенцију истакнуто је да изложена одредба не значи никакво званично признавање локалних имена на мањинским језицима,[339] што доследно значи да *називи на мањинским језицима не постају део званичне топонимије*, док се у коментарима изложене одредбе указује на чињеницу да она не обавезује уговорне стране на ексклузивно коришћење мањинских језика у топонимији и да су у њој садржане рестрикције и услови које властима намећу слабије захтеве у односу на остале одредбе Конвенције, вероватно због тога што би *употреба традиционалних назива насељених места на мањинским језицима могла да васкрсне нежељене историјске или сепаратистичке захтеве* (В.Ђ.) у појединим државама[340] Сличан приступ и значај за стране уговорнице има и одредба Европске повеље о регионалним или мањинским језицима која је остављена на избор странама, а којом је предвиђено да државе,

[339] Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, CAHMIN h (1995)010, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H%2895%2910_FCNM_ExplanReport_en.pdf (приступљено 10.08.2015).

[340] F. de Varennes, „Article 11", in: *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities,* M. Weller (ed.), Oxford University Press, Oxford-New York 2006, 348, 349.

по питању локалних и регионалних власти на чијој територији одређени број становника користи регионалне или мањинске језике, а да је тај број такав да оправдава ту меру, преузимају обавезу да одобре или охрабре употребу, или усвајање, ако је неопходно заједно са именом на званичном језику државе, традиционалних облика имена места на регионалним или мањинским језицима. У коментарима те одредбе истиче се да дистинкција између „употребе" и „усвајања" повлачи да је у појединим областима неопходно вратити старе називе који више нису у употреби.[341]

Ако се сагледају изложена уставна и законска решења, као и међународни стандарди у вези са питањима употребе мањинских језика у званичној топонимији, нарочито у погледу традиционалних назива, онда би разумљиво било да се под појам „традиционални називи" могу подвести само називи који заиста имају историјско утемељење које се може доказати, као и дуготрајну употребу. У том смислу, евентуално мењање, или коришћење историјски неутемељених назива не би смело бити дозвољено. Са друге стране, језичко тумачење изложене одредбе води закључку да је ЗНСНМ увелико превазишао међународне стандарде, али и овластио националне савете да *конститутивно*, без икаквог утемељења у историјској грађи, или реалним потребама заправо *одређују* називе насељених места, чиме је, то треба недвосмислено указати, утро пут и могућност различитих видова злоупотребе тог права. Да одредба ЗНСНМ према којој национални савет утврђује традиционалне називе увелико превазилази међународне, па и домаће правно-системске стандарде, јер то тело овлашћује да конститутивно одређује такве називе без икаквог захтева у погледу поштовања историјске грађе и реалних потреба, јасно је и када се размотри обухват географских појмова на које се појам традиционалних назива односи. Наиме, према ЗНСНМ, национални савет утврђује

[341] J.M. Woehrling, *The European Charter for Regional or Minority Languages, A Critical Commentary*, Council of Europe, 2005, 193.

традиционалне називе не само насељених места, већ и јединица локалне самоуправе и других географских појмова, тачније места! Заиста није јасно како би национални савет могао да утврђује „традиционалне" називе јединица локалне самоуправе, ако се у виду има чињеница да су многе јединице локалне самоуправе, како у погледу подручја, тако и у смислу назива, у правном поретку Републике Србије одређене седамдесетих година 20. века и када, на основу важећих законских решења, постоји могућност да се они промене! Идентична нелогичност стоји и у вези са територијалним опсегом вршења овлашћења националног савета да утврђује традиционалне називе. Наиме, као што је истакнуто, национални савет може да утврђује традиционалне називе *ако је на подручју јединице локалне самоуправе или насељеног места језик националне мањине у службеној употреби*. Имајући у виду да је ЗСУЈП предвиђено да се одређени видови службене употребе језика и писама националних мањина уводе у насељеним местима у јединицама локалне самоуправе, чија је територија одређена у складу са законом којим се уређује територијална организација Републике Србије, у којима проценат припадника одређене националне мањине у укупном броју становника на територији насељеног места достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва, и у случају да језик те националне мањине није у службеној употреби на читавој територији јединице локалне самоуправе, нема много логике нити оправдања овлашћење националног савета да одређује традиционалне називе насељених места у којима је, услед савремених миграција, дошло до повећања броја припадника националних мањина и њиховог учешћа у укупном становништву насељеног места које је веће од 15%!

Такође, меру у којој одредба ЗНСНМ према којој национални савет утврђује традиционалне називе превазилази међународне, па и домаће правно-системске стандарде јасно показује компарација тог овлашћења са решењима Закона о територијалној организацији

(у даљем тексту ЗТО)[342] о начину промене назива општина и градова, назива насељених места и катастарских општина. Према чл. 7. ЗТО насељеном месту може се дати назив који има географска, етнографска, историјска и друга обележја, као и име умрле знамените личности. Чланом 8. ЗТО прописано је да иницијативу за промену назива насељеног места утврђеног тим законом, за одређивање назива новонасталог места, односно за утврђивање да је насељено место престало да постоји, може покренути скупштина јединице локалне самоуправе, грађани, месна заједница и други заинтересовани органи заједнице и да се предлог за промену назива постојећег насељеног места, одређивање назива новообразованог насељеног места, односно за утврђивање да је насељено место престало да постоји, утврђује по претходно прибављеном мишљењу надлежног органа територијалне аутономије и скупштине јединице локалне самоуправе. У изложеној законској одредби ЗТО пажњу привлачи терминолошка дистинкција између *иницијативе и предлога*, али она није до краја јасна. Било како било, ЗТО уопште не одређује ко одлучује о таквој иницијативи, односно предлогу! Уколико се стане на становиште да су самим законом одређени називи општина и насељена места која у њих спадају, утолико би једино Народна скупштина, као доносилац закона, односно носилац законодавне власти, била власна да одлучује о промени тих званичних топонима, што би било и у складу са терминолошким разликовањем између иницијативе коју, очигледно Влади, могу да поднесу ЗТО-ом одређени субјекти, док Влада, предлог за промену утврђује након прибављања мишљења органа покрајине, односно локалне самоуправе. Но, у контексту изложених законских решења, јасно је да овлашћење националног савета да конститутивно одређује традиционалне називе, заправо, макар и делимично, може да буде схваћено као *уређивање законске материје*! Такав закључак посебно

[342] *Сл. гласник РС*, бр. 129/07.

проистиче из службеног карактера назива које национални савет утврди, тачније одреди.

Наиме, као што је истакнуто, ЗНСНМ предвиђа да називи које је утврдио национални савет постају *називи у службеној употреби поред назива на српском језику* и да се објављују у „Службеном гласнику Републике Србије" и локалном службеном гласилу, а у случају националних савета чије је седиште на територији Аутономне покрајине Војводине у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине" и локалном службеном гласилу. Службена употреба назива које је национални савет утврдио у контексту ЗСУЈП подразумева могућност да се ти називи, уз називе на српском језику, користе у званичној комуникацији, дакле у усменом и писменом општењу органа и организација међусобно, као и са странкама, односно грађанима, као и да се у облику у којем су утврђени од стране националног савета наводе у јавним исправама, као и у другим исправа које су од интереса за остваривање законом утврђених права грађана.

У вези са утврђивањем традиционалних назива требало би учинити још једну важну напомену. Наиме, чл. 135. ст. 1. ЗНСНМ прописано је да ће у случају да национални савет не утврди традиционалне називе из чл. 22. у року од три месеца од дана ступања закона, традиционалне називе утврдити Влада, односно надлежни орган аутономне покрајине, ако национални савет има седиште на територији аутономне покрајине, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, организацијама националних мањина и стручњацима за језик, историју и географију те националне мањине. Остављајући по страни апсурдност решења према којем постоји обавеза Владе да утврди традиционалне називе на језицима мањина, тачније да обави једно јавно овлашћење чије вршење спада у делокруг нетериторијалне самоуправе у случају да то не учини тело посредством кога се та самоуправа остварује, пажњу би ваљало усмерити на питање да ли пропуштање вршења тог овлашћења

од стране националниг савета у ЗНСНМ опредељеном року за собом повлачи трајни губитак тог овлашћења. Другим речима, да ли је рок од три месеца на који упућује чл. 135. ст.1. ЗНСНМ преклузивног карактера. Штавише, може се поставити питање да ли би национални савет који је утврдио традиционалне називе могао да промени своју одлуку, па чак и, у случају да је првобитно пропустио да утврди такве називе, па је то уместо њега учинила Влада, био у могућности да измени одлуку Владе?! Са једне стране, чини се да сам концепт *традиционалног назива* обесмишљава евентуалне могућности промена одлуке којом је такав назив утврђен, *a fortiori* што у случају пропуштања од стране националног савета то овлашћење врши Влада, док, са друге стране, полазећи од самоуправног карактера таквог утврђивања, нема много логике оспорити право националног савета да мења одлуке којима су такви називи утврђени.

5.2.4.2. Предлагање истицања топографских ознака

Према чл. 22. т. 2. ЗНСНМ, национални савет предлаже надлежном органу истицање назива јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине. Предлагање истицања назива заправо подразумева предлагање означавања назива насељених места и других географских назива, тачније истицања ознака са тим подацима. Према чл. 111. ст. 5. Закона о државном премеру и катастру (у даљем тексту ЗДПК),[343] означавање назива насељених места, улица и тргова обавља јединица локалне самоуправе. У складу са тим решењем ЗДПК, право националног савета да предлаже истицање назива у делу који се односи на насељена места, улице и тргове подразумева обраћање надлежном органу локалне самоуправе. Имајући у виду одредбе ЗСУЈП

[343] *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 - одлука УС, 96/2015, 47/2017 - аутентично тумачење, 113/2017 - др. закон, 27/2018 - др. закон и 41/2018 - др. закон.

и ЗЗПСНМ којима се, под одређеним условима, предвиђа обавезно увођење језика и писма националне мањине, као и одредбе истих закона према којима исписивање географских назива на језику и писму националне мањине чини један појавни вид службене употребе језика и писма, могло би се стати на становиште да би органи локалне самоуправе у којима је језик и писмо националне мањине у службеној употреби, поводом предлога истицања таквих назива од стране националног савета, били у обавези да истакну називе јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине.

5.2.4.3. Предлагање утврђивања језика и писма националне мањине као службеног језика и писма

Према чл. 22. т. 3. ЗНСНМ, национални савет предлаже утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе. То овлашћење националних савета намеће питање да ли се под њим подразумева и могућност доношења одлуке националног савета о претходном питању који се језик и писмо сматра језиком и писмом одређене националне мањине.

У правном поретку Републике Србије Устав, а ни било који други закон, или општи правни акт, не одређују критеријуме за утврђивање мањинских језика. Но, то не значи да таквих критеријума нема. Напротив, они су садржани у међународном праву – у Европској повељи о регионалним или мањинским језицима која је, будући да је Република Србија страна уговорница, саставни део и домаћег правног поретка и која у чл. 2. ст. 1. прописује да свака држава преузима обавезу да примени одређене одредбе тог уговора на *све* регионалне или мањинске језике који се говоре на њеној територији, док према ст. 2. истог члана, свака држава чланица Повеље преузима обавезу да примени

одређени број ставова и подстава из Повеље по питању *сваког од језика који прецизира* у време ратификације, прихватања или одобравања. Законом о ратификацији Европске повеље о регионалним или мањинским језицима предвиђено је да ће држава, приликом предаје ратификационог инструмента, дати изјаву да у складу са чл. 2. ст. 2. Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, прихвата да се у Републици Србији за *албански, босански, бугарски, мађарски, ромски, румунски, русински, словачки, украјински и хрватски језик* примењују одређени ставови и подстави из трећег дела Повеље. Дакле, Скупштина (у време ратификације Скупштина Србије и Црне Горе) определила је мањинске језике за које је ратификацијом Повеље преузела обавезе из њеног трећег дела.[344]

У вези са опредељивањем мањинских језика извршеним у процесу ратификације Повеље, а у контексту дилеме да ли овлашћење националног савета да предлаже увођење језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе подразумева могућност доношења одлуке о питању који се језик и писмо сматрају матерњим језиком и писмом националне мањине, намеће се питање да ли је изложеним опредељивањем мањинских језика у Закону о ратификацији Повеље о регионалним или мањинским језицима исцрпљена листа мањинских језика који постоје у Републици Србији. Другим речима, да ли је Скупштина, пропуштајући да наведе одређене мањинске језике, негирала њихову самобитност и карактер мањинских језика. Будући да је реч о мањинским језицима за које су преузете обавезе примене тачно одређених ставова и подстава Повеље из трећег дела, као и да је свака

[344] Већ на први поглед је јасно да Скупштина, приликом одређивања мањинских језика, није применила, или није у потпуности имала у виду све критеријуме опредељене Повељом за одређивање регионалних или мањинских језика, нарочито критеријум *традиционалне употребе и разликовања у односу на званични језик државе*, односно да је превасходно била руковођена политичким критеријумима – вид. В. Ђурић (2014а), 44.

држава у обавези да на *све регионалне или мањинске језике* примени одредбе другог дела Повеље, јасно је да Скупштина тим навођењем није исцрпела листу мањинских језика који постоје у Републици Србији. У Првом извештају о спровођењу Повеље који је држава поднела Савету Европе јасно је назначено да „Република Србија сматра да је имплементација Европске повеље о регионалним или мањинским језицима *процес,* који .... може да резултира, између осталог, и прецизирањем нових језика на које ће се применити преузети ставови и подставови".[345] Важно је истаћи да прецизирање нових језика за које би се преузели одређени ставови и подставови изискује измене закона о ратификацији Повеље, односно да би се вршило у *законодавном процесу.*

У погледу примене одредби другог дела Повеље на *све* мањинске језике, држава је у свом Првом извештају о примени Повеље јасно указала да су „полазећи од члана 1. Повеље, изложених одредби домаћих прописа, као и резултата пописа становништва 2002. мањински језици у Републици Србији: *албански, босански, бугарски, влашки, мађарски, македонски, немачки, ромски, румунски, русински, словачки, украјински, хрватски и чешки*." У Извештају је наведено и да „посебно питање у вези са мањинским језицима у Републици Србији настаје у погледу *буњевачког језика*" јер „тај језик још увек није стандардизован", али и „да држава, и поред тога, има намеру да предузме извесне мере у циљу спровођења члана 7. и да начелно, не пориче могућност да се према њему односи као према регионалном или мањинском језику."[346] Важно је уочити да се приликом изјашњавања о томе које језике сматра мањинским језицима држава, између осталог, *руководила и*

[345] European Charter for Regional or Minority Languages, Initial periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter – Serbia – MIN-LANG/PR(2007)4, 11.07.2007, MIN-LANG/PR (2007)4, https://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/PeriodicalReports/SerbiaPR1_en.pdf.

[346] *Ibid.*

резултатима пописа становништва, дакле збирним подацима о индивидуално исказаним језичким идентитетима.

Одређивање мањинских језика за које је држава преузела обавезе из трећег дела Повеље у Закону о ратификацији Повеље, као и навођење *свих* мањинских језика на које ће примењивати одредбе другог дела Повеље у Првом извештају о њеном спровођењу, намеће питање да ли у правном поретку Републике Србије постоји још нека могућност одређивања (именовања, прецизирања) мањинских језика и, уколико таква могућност постоји, који субјекат би био овлашћен да одреди језик и писмо националне мањине и којим правним актима би се такво прецизирање извршило.

ЗЛС у чл. 20. т. 33. прописује да је општина, преко својих органа, надлежна да *утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби* на територији општине. Будући да се опредељивање језика и писама националних мањина који су у службеној употреби врши статутом општине, јасно је да је скупштина општине орган који је надлежан за утврђивање језика и писама националних мањина који су у службеној употреби. Законска решења садржана у ЗЗПСНМ и ЗСУЈП не остављају потпуну слободу скупштини јединице локалне самоуправе, односно прописују нумеричке критеријуме за обавезно увођење мањинских језика у службену употребу (15% учешћа припадника националних мањина у укупном броју становника јединице локалне самоуправе), али не садрже никаква јасно предвиђена ограничења, нити критеријуме у погледу утврђивања назива одређених језика. Начелно посматрано, треба стати на становиште да надлежност скупштине јединице локалне самоуправе да утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби не би смела да подразумева и именовање у смислу признавања самобитности тих језика, нарочито у случајевима језика које држава није навела у Закону о ратификацији Повеље и свом Првом извештају о њеном

спровођењу, јер је то надлежност државног нивоа власти која би, на известан начин, могла да буде и угрожена, а држава доведена у положај да не поштује одредбе Повеље и недовољно штити мањинске језике, уколико би, примера ради, нека општина у Републици у службену употребу увела језике који се не налазе међу језицима који су наведени у ратификационом инструменту за Повељу и за које нема могућности да се на њих примењују одредбе другог дела Повеље. Такође, изложено решење може да доведе и до чудне правне ситуације да се језици и писма истих националних мањина различито именују, или чак називају и супротно називу језика који је већина припадника одређене мањине навела као свој матерњи приликом изјашњавања на попису становништва. У том смислу, чини се да би резултати пописа становништва требало да буду од посебног значаја приликом опредељивања општина које ће језике увести у службену употребу.

Имајући у виду све што је изложено, јасно је да не постоји могућност доношења одлуке националног савета о претходном питању који се језик и писмо сматра језиком и писмом одређене националне мањине. Штавише, могло би се стати на становиште да би подаци са пописа становништва, нарочито у погледу назива језика који је већина припадника одређене мањине навела као свој матерњи приликом изјашњавања на попису становништва, требало да имају посебан значај у случају да национални савет једне националне мањине, у складу са својим овлашћењем садржаним у чл. 22. ст. 3. ЗНСНМ, предложи утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе. Другим речима, као што је истакнуто, јасно је да национални савет националне мањине, иако представник националне мањине у области службене употребе језика и писма, не би требало, а не би ни могао, нити би, но нашем мишљењу, смео, да језик националне мањине квалификује другачије него што је то, на попису

становништва, учинила већина припадника мањине коју савет представља, јер колективна права и нетериторијална самоуправа чији је национални савет репрезент не смеју да угрозе, нити да се остварују на уштрб индивидуалне слободе изражавања идентитета и на њој установљеног групног језичког идентитета. На том пољу прелама се донекле и сложено питање титулара (мањинских) језичких права о којем је већ било речи. Будући да је Комитет за људска права УН у свом Општем коментару у погледу чл. 27. стао на становиште да су језичка права мањина есенцијално индивидуална,[347] у теорији се истиче да би обликовање језичких права мањина као колективних носило ризик по индивидуално уживање и захтеве за индивидуалним уживањем права у случаја да одлука заједнице противречи вршењу одређеног права и да је, у том смислу, прихватљивије и прикладније признати овлашћења сваком говорнику мањинског језика и свим говорницима заједно, него говорницима као колективитету, нарочито имајући у виду да се осећај у погледу лингвистичког идентитета међу њима може разликовати.[348]

Овлашћење националног савета да предлаже утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе предвиђено чл. 22. т. 3. ЗНСНМ, иако не подразумева аутономно одлучивање у погледу тога који се језик и писмо може сматрати језиком и писмом националне мањине коју савет представља, ипак има специфичан значај у правном поретку Републике Србије. Наиме, према одредбама ЗЗПСНМ и ЗСУЈП, јединица локалне самоуправе ће обавезно својим статутом увести у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине уколико проценат припадника

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

[348] E. J. Ruíz Vieytez, "Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status through Comparative Law", II Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages?, 2004, Tarragona-Catalunya, 27.

те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва, најкасније у року од 90 дана од дана утврђивања законом прописаних услова. У смислу изложеног решења, предлог националног савета за утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе у којој су испуњени наведени услови, а који би у формално-правном смислу био предлог за допуну статута јединице локалне самоуправе, имао би обавезујући карактер за скупштину јединице локалне самоуправе. Са друге стране, имајући у виду решење садржано у тим законима према којем језик и писмо националне мањине *може* бити у равноправној службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе где традиционално живе припадници националних мањина, а што подразумева могућност да јединица локалне самоуправе утврди да су у службеној употреби језици и писма националних мањина чијих припадника има мање од 15% од укупног броја становника, јасно је да предлог националног савета у таквом случају не би имао обавезујући карактер и да би о њему скупштина јединице локалне самоуправе слободно одлучивала. Но, и у таквом случају национални савет би имао статус овлашћеног предлагача за допуне статута јединице локалне самоуправе, тачније о његовом предлогу би скупштина јединице локалне самоуправе морала да се изјасни.

Овлашћење националног савета да предлаже утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма односи се на *читаву територију јединице локалне самоуправе*. ЗЗПСНМ и ЗСУЈП предвиђају да се имена органа који врше јавна овлашћења, називи јединица локалне самоуправе, насељених места, тргова и улица и други топоними исписују и на језику дотичне националне мањине, према њеној традицији и правопису, у насељеним местима у јединицама локалне самоуправе, чија је територија одређена у складу са законом

којим се уређује територијална организација Републике Србије и у којима проценат припадника одређене националне мањине у укупном броју становника на територији насељеног места достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва, и у случају да језик те националне мањине није у службеној употреби на читавој територији јединице локалне самоуправе. Таква насељена места утврђује скупштина јединице локалне самоуправе статутом имајући у виду традиционалну насељеност припадника националне мањине и претходно прибављено мишљење националног савета националне мањине.

У смислу изложених решења ЗЗПСНМ и ЗСУЈП поставља се питање да ли би национални савет могао да буде овлашћени предлагач и за допуне статута јединице локалне самоуправе које би се односиле на утврђивање насељених места у којима би се у контексту исписивања одређених назива у службену употребу увели језик и писмо националне мањине коју савет представља. Са једне стране, полазећи од *argumentum a majori ad minus,* јасно је да би савет требало да буде овлашћени предлагач и у таквој ситуацији. Са друге стране, изложене одредбе ЗЗПСНМ и ЗСУЈП предвиђају да се у том поступку *претходно прибавља мишљење националног савета*. Претходно прибављање мишљења националног савета у поступку статутарног утврђивања насељених места у којима ће у једном виду бити остварена службена употреба језика и писма националне мањине не би требало у свему схватити као умањење овлашћења националног савета. Наиме, статутарно утврђивање таквих насељених места скупштина јединице локалне самоуправе врши *имајући у виду традиционалну насељеност припадника националне мањине.* Може се стати на становиште да је прописивањем изложеног критеријума законодавац настојао да обезбеди увођење језика и писма у службену употребу на нивоу насељеног места у случају да број припадника мањине премашује 15% од укупног броја становника, али и када за таквим увођењем заиста постоје

оправдани друштвено-историјски разлози, тачније када процентуално учешће припадника мањина у укупном броју становника насељеног места није последица савремених миграција узрокованих привредним разлозима које мењају демографску слику, а када заиста не би било оправдања за увођење таквог вида службене употребе језика и писма националне мањине.

Напослетку, али не и најмање важно, у вези са овлашћењем националног савета да предлаже утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма би требало учинити једну важну напомену. Наиме, у одредби чл. 22. т. 3. ЗНСНМ говори се о *службеном језику*, док се на основу Устава, ЗЗПСНМ и ЗСУЈП, језик и писмо националних мањина могу наћи у *службеној употреби*. У смислу изложеног разликовања, а поштујући потребу обезбеђивања системског квалитета читавог правног поретка, ово овлашћење националног савета би требало схватати као овлашћење предлагања да се језик и писмо националне мањине коју представља уведу у равноправну службену употребу, службену употребу која би се одвијала упоредо са употребом српског језика и ћириличког писма.

5.2.4.4. Предлагање промене назива и давање мишљења у поступку утврђивања назива

Члан 22. т. 4. ЗНСНМ предвиђа да национални савет *предлаже промену* назива улица, тргова, градских четврти, заселака, других делова насељених места, као и установа за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, док је т. 5. истог члана нормирано да национални савет *даје мишљење* у поступку утврђивања назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места, ако је на подручју јединице локалне самоуправе или насељеног места језик националне мањине у службеној употреби. Према чл. 93. ЗЛС, скупштина јединице локалне самоуправе одлучује о

називима улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места на својој територији уз претходну сагласност министарства надлежног за послове локалне самоуправе и уз прибављено мишљење националног савета и савета за међунационалне односе ако је на подручју јединице локалне самоуправе језик националне мањине у службеној употреби. Чланом 94. ЗЛС прописано је да ће министарство, року од 60 дана од дана пријема предлога статута или другог акта, одбити давање сагласности ако садржина одредби предлога статута јединице локалне самоуправе или других аката о називима делова насељених места не одговара историјским или стварним чињеницама, ако се њима повређују општи и државни интереси, национална и верска осећања или вређа јавни морал, као и да ће се, ако се министарство не изјасни у том року, сматрати да је сагласност дата. Према чл. 111. ЗДПК називи о којима је реч уписују се у Адресни регистар. Чланом 9. ст. 3. Уредбе о Адресном регистру[349] прописано је да ће се у поступку промене назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места, прибавити мишљење националног савета националне мањине ако је на територији јединице локалне самоуправе језик националне мањине у службеној употреби. Како би у изложеном нормативном оквиру требало схватити овлашћења националног савета у вези са називима улица, тргова, градских четврти, заселака, других делова насељених места?

Најпре, према изложеним решењима јасно је да одредбе ЗНСНМ и ЗЛС нису терминолошки усклађене, јер се у ЗНСНМ, између осталог, говори о овлашћењу националног савета да *предложи промену* одређених назива, док се ЗЛС предвиђа искључиво да национални савет у том поступку *даје мишљење*. Но, таква терминолошка неусклађеност не значи и суштинске разлике између решења која су садржана у оба закона. Ево и

[349] *Сл. гласник РС*, бр. 63/2017.

зашто. О називима улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места, скупштина јединице локалне самоуправе одлучује подзаконским општим актом у форми одлуке. Ако према одредбама ЗНСНМ национални савет може да предлаже промену одређених назива, онда он заправо има статус овлашћеног предлагача за доношење одлуке јединице локалне самоуправе о утврђивању таквих назива. У том смислу, тачна су запажања појединих аутора према којима ће национални савет свој предлог упутити скупштини општине (града) у форми предлога скупштинске одлуке са образложењем.[350] Са друге стране, одредбе ЗЛС и ЗНСНМ у којима се говори о давању мишљења регулишу правну ситуацију када се као предлагач одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о називима појављује други овлашћени субјект, или када је реч о првом утврђивању таквих назива. У том случају се од националног савета прибавља мишљење које по својој правној природи није обавезујуће. Имајући у виду да ЗЛС прописује обавезу давања претходне сагласности ресорног министарства, јасно је да би мишљење националног савета, без обзира што оно није обавезујуће, требало прибавити пре обраћања ресорном министарству.

5.2.4.5. Предлагање вршења надзора

Према чл. 22. т. 6. ЗНСНМ, национални савет предлаже надлежном органу вршење надзора над службеном употребом језика и писма националне мањине. Реч је о овлашћењу које представља значајан инструмент за подизање нивоа остваривања

[350] Љ. Ђорђевић, „Национални савети националних мањина и службена употреба језика и писма", *Надлежности националних савета националних мањина приручник за националне савете националних мањина*, Мисија ОЕБС у Србији, Амбасада СР Немачке, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд 2010, 85.

права на службену употребу мањинског језика у пракси[351] и чија је садржина иницирање вршења управног надзора над службеном употребом језика и писма националне мањине. Са тим у вези требало би стати на становиште да би национални савет могао да иницира вршење управног надзора у свим видовима службене употребе језика и писма националних мањина, како онима који су предвиђени одредбама ЗСУЈП, тако и одредбама других закона који такву службену употребу предвиђају у различитим сферама друштвеног живота. Чланом 22. ЗСУЈП предвиђено је да надзор над спровођењем одредаба тог закона врше, у оквиру свог делокруга, министарства надлежна за послове у области управе, саобраћаја, урбанизма и стамбено-комуналних послова, просвете, културе и здравства. У том смислу, национални савет би свим наведеним органима могао да предложи вршење надзора над службеном употребом језика и писма националне мањине коју представља.

5.2.4.6. Иницирање објављивања најважнијих закона

ЗНСНМ у чл. 22. т. 7. предвиђа да национални савет иницира објављивање најважнијих закона Републике Србије на језику националне мањине који је у службеној употреби и пружа стручну и другу помоћ, у складу са својим могућностима, у поступку превођења.

Објављивање закона на језицима националних мањина прецизније је уређено чл. 11а ЗЗПСНМ којим се у правном поретку Републике Србије имплементира обавеза из чл. 9. ст. 3. Европске повеље о регионалним или мањинским језицима преузета њеном ратификацијом да се на мањинским језицима нађу најзначајнији национални законодавни текстови, а посебно они који се тичу лица која користе ове језике. У том смислу, чл. 11а ЗЗПСНМ у ст. 1. предвиђа да министарство надлежно за

[351] *Ibid.*, 88.

остваривање права националних мањина обезбеђује превођење и објављује збирке пречишћених текстова најзначајнијих закона Републике Србије чији се предмет уређивања у целини или највећим делом односи на остваривање права националних мањина. Министарство је, према ст. 2. тог члана, у обавези да те законе учини доступним и у електронском облику, на својој интернет страници и на порталу е-Управе, као и да споразумно одређени број збирки пречишћених текстова закона достави националним саветима националних мањина.

Одредбама истог члана ЗЗПСНМ ближе је уређено и овлашћење националног савета да иницира објављивање закона на језицима националних мањина. Ставом 4. предвиђено је да национални савет националне мањине изузетно може ресорном министарству поднети предлог, уз образложење да је то од посебног значаја за остваривање права и слобода националне мањине, да ресорно министарство обезбеди превођење и објављивање збирке пречишћених текстова одређених закона из свог законског делокруга који садрже одредбе које се односе на остваривање права и слобода националних мањина, односно уређују друштвене односе који су од посебног значаја за националне мањине, док је ст. 5. тог члана ЗЗПСНМ нормирано да је министарство, у случају да прихвати предлог националног савета националне мањине, у обавези да такве законе учини доступним и у електронском облику, на својој интернет страници и на порталу е-Управе, као и да споразумно одређени број збирки пречишћених текстова достави националном савету националне мањине. Министарство, према ст. 6. тог члана ЗЗПСНМ, приликом одлучивања о предлогу националног савета посебно води рачуна о расположивости планираних буџетских средстава, као и о томе да ли се у периоду од наредних годину дана након подношења предлога националног савета националне мањине планирају измене и допуне или доношење новог закона уместо закона чије се превођење односно објављивање предлаже. Судећи према

изложеним одредбама ЗЗПСНМ, национални савет је приликом иницирања објављивања закона на језику и писму националне мањине у обавези да достави и образложење да је то од посебног значаја за остваривање права и слобода националне мањине.

У склопу овлашћења националног савета да иницира превођење закона на језик националне мањине је и његово пружање стручне и друге помоћи у поступку превођења. У том смислу поставља се питање да ли је пружање помоћи од стране националног савета у поступку превођења законска обавеза тог тела, или једна од могућности учешћа у поступку превођења коју национални савет може, али и не мора да искористи. Судећи према делу изложене одредбе ЗНСНМ према коме национални савет такву помоћ пружа *у складу са својим могућностима*, јасно је да законодавац такво поступање није нормирао као законску обавезу.

У вези са превођењем и објављивањем законских прописа и учешћем националних савета у том поступку је и питање карактера и важности превода закона. Наиме, будући да национални савет иницира објављивање најважнијих закона Републике Србије на језику националне мањине *који је у службеној употреби* и имајући у виду да као представник читаве националне мањине у области службене употребе језика и писма може да учествује у поступку превођења, може се поставити питање да ли су тако преведени и објављени текстови закона веродостојни и да ли се могу користити у одговарајућим управним и судским поступцима који се воде на језику и писму националне мањине. Начелно посматрано, смисао превођења и објављивања законских текстова се управо састоји у таквој могућности, али би ипак требало стати на становиште да је у случају разлика између оригинала и текста на језику и писму националне мањине меродаван текст на српском језику и ћириличком писму.

5.2.4.7. Предузимање мера и активности за унапређење службене употребе језика и писма

Тачком 8. чл. 22. ЗНСНМ предвиђено је да национални савет предузима мере и активности за унапређење службене употребе језика и писма. Начелно посматрано, иако се у изложеној одредби не наводи *expressis verbis*, може се стати на становиште да је реч о неауторитативним мерама и активностима различитог садржаја и домашаја које се суштински односе на стварање услова за унапређење постојеће службене употребе језика и писма, као и за евентуално увођење језика и писма националне мањине у службену употребу. У том смислу, требало би истаћи да су у пракси поједини национални савети, попут Националног савета буњевачке националне мањине,[352] извршили стандардизацију језика националне мањине коју представљају. Разуме се, таква стандардизација, сама по себи, још увек не значи и обавезу државе да прихвати самобитност буњевачког као посебног језика, нарочито у смислу преузимања одређених обавеза предвиђених Европском повељом о регионалним или мањинским језицима у погледу тог језика, али, ако би до тога дошло, подразумева употребу тог језика у складу са правописним и граматичким правилима која су њом предвиђена.

5.3. Пренос овлашћења

За разумевање улоге и правног карактера националних савета, осим општих овлашћења и овлашћења која имају у појединим областима друштвеног живота, потребно је размотрити питања да ли се њима могу поверити и додатна овлашћења, као и да ли се поверена овлашћења могу даље преносити.

[352] А. Исаков, „Буњевци стандардизовали сопствени језик“, 2018, http://www.politika.rs/sr/clanak/399083/Bunjevci-standardizovali-sopstveni-jezik.

5.3.1. Пренос овлашћења на националне савете

Начелно посматрано, националним саветима као правним лицима, могу се у правном поретку Републике Србије пренети додатна јавна овлашћења. Таква могућност проистиче из чл. 137. ст. 2. Устава према коме се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима, као и из одредби ЗДУ о имаоцима јавних овлашћења и вршењу поверених послова државне управе. Такође, ЗНСНМ у неколико одредби говори о *одлучивању* националног савета о другим питањима из појединих области која су му *поверена законом.* Таква одређења упућују како на нужност да овлашћења буду поверена законом, тако и на карактер евентуалних додатних овлашћења. Наиме, употреба појма *одлучивање* подразумева да би се националним саветима могла пренети овлашћења решавања у управним стварима. У вези са карактером додатних овлашћења која се законом могу пренети националним саветима би требало учинити још једну важну напомену. Наиме, из чл. 54. ЗДУ следи да таква овлашћења никако не би могла да обухвате послове државне управе везане за обликовање политике Владе, јер они не могу бити ником поверени, као ни послове инспекцијског надзора који могу бити поверени једино органима аутономне покрајине, општине, града и града Београда.

Одредбе ЗНСНМ којима се предвиђа законски пренос додатних јавних овлашћења на националне савете намећу питање да ли други нивои јавне власти који не доносе законе могу пренети националним саветима поједина јавна овлашћења. Изворним текстом ЗНСНМ из 2009. у чл. 10. т. 15. било је прописано да национални савет одлучује и о другим питањима која су му поверена законом, али и актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе. Појединим иницијативама за оцену уставности ЗНСНМ била је обухваћена и та одредба

коју је Уставни суд својом Одлуком касније касирао. Уставни суд је у Одлуци о ЗНСНМ најпре подсетио да је Одлуком ИУз-353/2009 од 10. јула 2012. године[353] утврдио да одредба чл. 74. т. 5 Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине којом је такође било прописано да АП Војводина преко својих органа може поверити послове из своје надлежности националним саветима националних мањина, није у сагласности са Уставом, као и да је Одлуком ИУо-360/2009 од 5. децембра 2013. године утврдио да ни одредба члана 31. Статута Аутономне покрајине Војводине није у сагласности са Уставом у делу којим је било прописано поверавање појединих послова из надлежности АП Војводине и националним саветима националних мањина. Наведене одлуке Уставног суда засноване су на изричитим уставним одредбама из чл. 137. Устава да се поједина јавна овлашћења могу поверити само законом, односно на одредби чл. 178. ст. 2. Устава према којој аутономна покрајина може својом одлуком поједина питања из своје надлежности поверити само јединицама локалне самоуправе. Имајући у виду своју дотадашњу праксу, као и становиште да одлучивање, односно учешће у одлучивању националног савета о појединим питањима која се односе на остваривање колективних права националних мањина по својој правној природи представља вршење поверених јавних овлашћења, Суд је утврдио да одредба члана 10. тачка 15) Закона, у делу који гласи: „актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе", није у сагласности са Уставом.

5.3.2. Пренос овлашћења са националних савета

Национални савети су, као што је то Уставни суд у својој Одлуци о уставности ЗНСНМ више пута поновио, *имаоци јавних овлашћења*. То заправо значи да су овлашћења која су

[353] *Сл. гласник РС*, бр. 67/12.

прописана ЗНСНМ пренесена, тачније поверена, односно да нису изворна овлашћења националних савета. У том смислу, национални савети, сходно чл. 51. ЗДУ, при вршењу својих овлашћења, тачније поверених послова државне управе, имају иста права и дужности као органи државне управе, а Влада и органи државне управе задржавају одговорност за њихово извршавање и после њиховог поверавања. У складу са тим, као и са свим изложеним системским решењима Устава и закона која се односе на јавна овлашћења, следи да национални савети не би могли да пренесу своја овлашћења на друге субјекте ван сопствене организационе структуре. Такав закључак подржава и следећа аргументација: ако су национални савети тела која су од стране припадника националних мањина образована за остваривање права на самоуправу мањине као колективитета, онда заиста нема никакве логике нити оправдања да се овлашћења која чине садржину те самоуправе преносе другим субјективитетима.

5.4. Међународна и регионална сарадња

Чланом 27. ЗНСНМ регулисана је међународна и регионална сарадња националних савета. Према ст. 1. тог члана, национални савет, у складу са законом, сарађује са међународним и регионалним организацијама које се баве питањима права припадника националних мањина, са организацијама и установама у матичним државама, као и са националним саветима или сличним телима националних мањина у другим државама. Изворним текстом ЗНСНМ из 2009. било је предвиђено да национални савет, у складу са законом, сарађује са међународним и регионалним организацијама, са државним органима, организацијама и установама у матичним државама, као и са националним саветима или сличним телима националних мањина у другим државама. Будући да је та одредба била

обухваћена појединим иницијативама за оцену уставности ЗНСНМ, за Уставни суд је било спорно да ли одредба чл. 80. ст. 3. Устава према којој припадници националних мањина имају право на несметане везе и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије даје простор да се законом предвиди и сарадња националног савета националне мањине са међународним и регионалним организацијама и са државним органима у матичним државама. У том смислу, Уставни суд је оценио да у слободном и отвореном друштву међусобни контакти, посете, размене искустава, реализација заједничких пројеката и сл. националних савета националних мањина са међународним и регионалним организацијама које се баве заштитом и унапређењем људских и, посебно, мањинских права, не може бити уставноправно спорна под условом да се законом прописана сарадња националних савета са овим организацијама креће у наведеним границама и да се сарадња остварује само са оним међународним и регионалним организацијама чија је сфера бављења у непосредној вези са остваривањем колективних права националних мањина. Такође, услов да се оспорена одредба Закона не сматра несагласном са Уставом, према схватању Уставног суда био је да се сарадња националног савета са овим и свим другим субјектима, креће у оквирима спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, јер је то Уставом утврђени услов и за остваривање сарадње аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава из чл. 181. Устава. Међутим, наведени критеријуми и тумачења нису се могли, по оцени Уставног суда, применити када је реч о сарадњи националног савета са државним органима у матичним државама. Ово из разлога што је сарадња са државним органом друге државе међудржавна (међународна) сарадња, као део спољне политике

коју воде државе, те један од актера те сарадње не може бити недржавни субјект. Имајући у виду све изложено, Уставни суд је утврдио да одредба чл. 27. ст. 1. изворног текста ЗНСНМ, у делу који гласи: „државним органима", није у сагласности са Уставом, док се у преосталом делу ова одредба има тумачити и примењивати под изнетим условима и ограничењима. Имајући у виду изложено схватање Уставног суда, изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. одредба чл. 27. ст. 1. је промењена, а у текст Закона уврштен је нови ст. 2. према коме се сарадња која је предвиђена ст. 1. тог члана мора спроводити у складу са Уставом и законом Републике Србије и уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије.

Сарадња са међународним и регионалним организацијама које се баве питањима права припадника националних мањина у првом реду обухвата сарадњу са телима Савета Европе. У том смислу, у релевантним коментарима указује се на могућност која се у пракси увелико остварује да национални савети успоставе сарадњу са Секретаријатом Оквирне конвенције и Европске повеље за време мониторинга над применом тих уговора, између два извештајна периода, као и за време посете чланова Саветодавног комитета и Комитета експерата.[354]

О облицима међународне и регионалне сарадње националних савета који се састоје у учествовању представника савета у преговорима или консултацијама поводом преговора о закључивању билатералних споразума са матичним државама, у делу који се непосредно односи на права националних мањина, као и о учествовању у раду мешовитих међудржавних тела чији је задатак да надзиру спровођење билатералних међудржавних споразума о заштити права одређене националне мањине, а који су такође предвиђени чл. 27. ЗНСНМ било је речи у оквиру одељка о учествовању националних савета у одлучивању.

[354] С. Вујић, 17.

VI ФИНАНСИРАЊЕ НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА И ОБЕЗБЕЂИВАЊЕ УСЛОВА ЗА ЊИХОВ РАД

Законодавство Републике Србије уређује питање финансирања националних савета националних мањина. Начелно посматрано, законским решењима омогућено је финансирање националних савета како из јавних, буџетских средстава, тако и средствима из других извора. Могућност да се национални савети финансирају из буџета, али и да добију приватне донације и страну помоћ је, по појединим ауторима, јасан показатељ *sui generis* статуса таквих тела.[355] Са тим у вези може се поставити начелно питање сврсисходности, па и допуштености решења према коме се национални савети могу финансирати и средствима из других извора (нпр. донација). Наиме, ако су национални савети имаоци јавних овлашћења која су им поверена, није ли онда логично и једино прихватљиво да се искључиво финансирају из јавних извора? Такво тумачење би почивало на одредби чл. 52. ЗДУ према коме се средства за вршење поверених послова државне управе обезбеђују у буџету Републике Србије. Са друге стране, имајући у виду целокупну улогу националних савета и могућност да, осим вршења овлашћења која су им поверена, обављају и друге послове, јасно је да је правно могуће и друштвено оправдано предвидети и њихово финансирање средствима из других извора. Разуме се, уз поштовање једног важног услова – да се послови националних савета који се састоје у обављању јавних овлашћења финансирају средствима из јавних извора.

[355] K. Beretka, 193.

6.1. Финансирање средствима из јавних извора

Чланом 114. ЗНСНМ утврђено је да се средства за финансирање рада националних савета, између осталог, обезбеђују из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе. Висина средстава из јавних извора која се обезбеђује за финансирање делатности националних савета одређује се за сваку годину Законом о буџету Републике Србије, односно одлукама о буџету АП Војводине и јединица локалне самоуправе. У вези са финансирањем националних савета из јавних извора једно питање привлачи посебну пажњу. Наиме, будући да су национални савети носиоци, тачније имаоци јавних овлашћења за чије извршавање Влада и органи државне управе задржавају одговорност и имајући у виду да аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе не могу пренети овлашћења националним саветима, поставља се питање разлога и оправданости њиховог финансирања од стране аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Слично као и у погледу финансирања средствима из других извора, и за финансирање од стране покрајине и јединице локалне самоуправе оправдање се може наћи у чињеници да савети, осим вршења јавних овлашћења, обављају и друге послове који су од значаја за националне мањине које представљају. Са друге стране, потпуно је јасно да се они национални савети који се не финансирају средствима из покрајинског буџета суочавају са неједнаким третманом.[356]

6.1.1. Финансирање из буџета Републике Србије

6.1.1.1. Одлучивање о расподели средстава

Изворним текстом ЗНСНМ било је прописано да се средства која се обезбеђују у буџету Републике Србије распоређују тако

[356] *Ibid.*

да се 30% распоређује у једнаким износима свим регистрованим националним саветима у Републици Србији, а остатак средстава (70%) сразмерно броју припадника одређене националне мањине коју национални савет представља, као и *укупном броју установа те националне мањине* (подв. В.Ђ) у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и обиму активности тих установа. Будући да ЗНСНМ није био изричито опредељен појам „установа националне мањине", нити су законске одредбе садржале прецизне и јасне критеријуме на основу којих би се нека установа могла сматрати установом националне мањине, у поступку опредељивања и расподеле средстава из буџета Републике искрсавао је низ отворених питања. Због тога је изменама и допунама чл. 115. ЗНСНМ из 2018, уз задржавање основног решења, прецизирано да се средства која се обезбеђују у буџету Републике Србије распоређују тако да се 30% распоређује у једнаким износима свим регистрованим националним саветима у Републици Србији, а остатак средстава (70%) сразмерно броју припадника одређене националне мањине коју национални савет представља према резултатима последњег пописа становништва, као и укупном броју установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет.

Према ст. 2. тог члана ЗНСНМ, одлуку о расподели средстава из буџета Републике Србије доноси буџетски корисник код кога су опредељена средства у буџету за финансирање рада националних савета (у доба писања овог рада Канцеларија за људска и мањинска права Владе Републике Србије), имајући у виду предлоге националних савета, а на основу ст. 5. истог члана на основу критеријума за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета из буџета које ближе уређује Влада. Предлози националних савета које би буџетски корисник требало да има у виду приликом доношења одлуке о расподели

средстава засновани су на њиховим годишњим финансијским плановима. Према чл. 112. ст. 3. и 4. ЗНСНМ, национални савет годишњи финансијски план усваја по програмском моделу у коме су приходи и расходи усклађени са овлашћењима националног савета, по поступку и на начин предвиђен статутом националног савета и доставља га кориснику буџетских средстава код кога су опредељена средства за финансирање рада националних савета у року од пет дана од дана доношења. Критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета из буџета Републике је ближе уредила Влада Уредбом о критеријумима за расподелу средстава из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета националних мањина (у даљем тексту УКРС).[357]

Члан 2. ст. 1. УКРС понавља законско решење према коме се средства из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета распоређују тако да се 30% средстава распоређује у једнаким износима свим регистрованим националним саветима, а остатак од 70% сразмерно: 1) броју припадника одређене националне мањине коју национални савет представља према резултатима последњег пописа становништва, 2) укупном броју установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет и која обављају делатност у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и 3) обиму активности тих установа, фондација и привредних друштава у складу са системом бодовања утврђеним том уредбом. Ако се пажљивије сагледа изложена одредба чл. 2. ст. 1. УКРС, онда се може поставити питање да ли је она у свему у складу са законским решењима, јер, шире од закона, прописује додатни критеријум за расподелу 70% укупно опредељених средстава (који преостане након распоређивања 30% средстава у једнаким

[357] *Сл. гласник РС*, бр. 8/2019.

износима) – критеријум обима активности установа, фондација и привредних друштава које је (су)основао национални савет или над којима су оснивачка права у целини или делимично пренета на национални савет.

Став 2. чл. 2. УКРС уређује процентуални распоред остатка средстава од 70%. Према том решењу, остатак средстава од 70% распоређује се тако што се: 1) 50% од тог остатка (дакле 35% од укупног износа средстава) распоређује националним саветима сразмерно процентуалној заступљености припадника националне мањине коју национални савет представља у односу на укупан број припадника националних мањина које имају регистрован национални савет, 2) 20% од тог остатка (дакле 14% од укупног износа средстава) распоређује националним саветима сразмерно броју установа, фондација и привредних друштава чији су оснивачи или суоснивачи национални савети или чија су оснивачка права делимично или у целини на њих пренета и која обављају делатност у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и 3) 30% од тог остатка (дакле 21% од укупног износа средстава) распоређује у складу са системом бодовања који је саставни део УКРС и додељује према обиму активности установа, фондација и привредних друштава.

Ако се пажљивије сагледају изложена решења, онда се може доћи до неколико веома занимљивих закључака. Најпре, Влада Републике Србије је законско одређење према коме се остатак од 70% распоређује, између осталог, сразмерно броју припадника одређене националне мањине коју национални савет представља према резултатима последњег пописа становништва протумачила на начин који највише одговара интересу постојећих националних савета. Наиме, законски услов према коме се распоређивање тог дела буџетских средстава врши сразмерно броју припадника одређене националне мањине према резултатима последњег пописа становништва могао је

бити протумачен и у смислу да се расподела врши сразмерно процентуалној заступљености припадника националне мањине коју национални савет представља у односу на укупан број становника у Републици Србији, или у односу на укупан број припадника националних мањина, а не искључиво у односу на укупан број припадника националних мањина које имају регистрован национални савет. Такође, ЗНСНМ непрописани услов да се један део остатка од 70% средстава распоређује у складу са системом бодовања који је саставни део УКРС и додељује према обиму активности установа, фондација и привредних друштава доноси више средстава у односу на законски услов да се остатак од 70% распоређује и у складу са укупним бројем установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет.

Члан 3. УКРС уређује које су установе, фондације и привредна друштва од значаја за расподелу средстава за финансирање рада националних савета из буџета Републике Србије. Према том члану, оне морају испуњавати два кумулативно постављена услова: 1) да су им оснивачи или суоснивачи национални савети или да су оснивачка права на њима у целини или делимично пренета на национални савет и 2) да обављањем своје делатности доприносе одређеним циљевима. Са једне стране, чини се да је прописивањем додатног, кумулативно постављеног услова, оличеног у потреби да такве установе, фондације и привредна друштва обављањем свој делатности доприносе одређеним циљевима, Влада прешла законске оквире, јер ЗНСНМ истиче само установе чији су оснивачи или саоснивачи национални савети, док је, са друге стране, такво решење разумно, јер онемогућава да национални савети простим оснивањем и пролиферацијом установа и других правних субјеката које могу да оснивају суштински утичу на износ средстава која ће им бити распоређена из државног буџета. Било како било, УКРС прописује следеће циљеве којима

би обављањем своје делатности такве установе и субјекти требало да допринесу: 1) у области културе: стварању услова за неговање, очување и развој културе и уметности националне мањине; представљању културних добара од изузетног значаја за националну мањину; неговању и подстицању народног стваралаштва националне мањине; заштити и презентацији фолклорног наслеђа националне мањине; очувању, неговању, подстицању и развоју књижевног, драмског, сценског, музичког и ликовног стваралаштва и организовању меморијала, фестивала, јубиларних манифестација, уметничких колонија, кампова и сл. од значаја за националну мањину; очувању и неговању народних обичаја и старих заната од значаја за националну мањину; неговању и развоју аматеризма и ансамбала од значаја за националну мањину, очувању и неговању језика и писма националне мањине, као и остваривању других делатности од значаја за културу националне мањине; 2) у области образовања: остваривању предшколског, основног и средњег образовања од значаја за националну мањину (на језику националне мањине, двојезично или кроз изучавање језика са елементима националне културе); 3) у области обавештавања: обезбеђивању информисања на језику и писму националне мањине путем штампаних медија (издавање дневних и периодичних новина) и електронских медија (емитовање радио и телевизијских програма и самостална електронска издања) и 4) у области службене употребе језика и писама: унапређењу службене употребе језика и писама.

УКРС нормира и који се подаци узимају у обзир за утврђивање обима активности установа,фондација и привредних друштава и распоређивање средстава по том основу. Према чл. 4. ст. 1. УКРС, у области културе узима се у обзир број, територијални обухват, временско трајање, континуитет и редовност одржавања културних манифестација, број учесника и интересовање и посећеност од стране публике, медијски публицитет као и пратеће и накнадне манифестације (посебни наступи, представљање

победника, издавање зборника, каталога, других публикација и сл.), као и све друге активности које су усмерене на неговање и очување културне баштине националне мањине и развој и презентацију културе и културног стваралаштва националне мањине. Ставом 2. тог члана УКРС предвиђено је да се у области образовања узима у обзир број васпитних група у којима се образовни рад са децом остварује на језику националне мањине или двојезично, број одељења у којима се настава организује на језику националне мањине, двојезично или кроз изучавање језика са елементима националне културе, у складу са законом, као и друге активности усмерене на остваривање права на образовање на мањинским језицима. У области обавештавања, према ст. 3. тог члана УКРС, узима се у обзир број штампаних медија и периодичност њиховог издавања, број електронских медија, сатница емитовања програма на радију и телевизији, број посета које интернет медиј оствари на месечном нивоу, као и друге активности усмерене на остваривање права на информисање на језицима националних мањина. Напослетку, ст. 4. нормирано је да се у области службене употребе језика и писама узима у обзир пружање стручне помоћи приликом превођења прописа Републике Србије на језик националне мањине и стручни рад везан за проучавање и утврђивање традиционалних назива и топонима на језицима националне мањине и друге активности усмерене на унапређење службене употребе језика и писама.

Са изложеним подацима од значаја за доделу средстава према обиму активности не кореспондирају у свему критеријуми за бодовање који су утврђени системом бодовања који је, као што је истакнуто, саставни део УКРС, а којим се одређују и мерила за сваки од критеријума на основу чега буџетски корисник код кога су опредељена средства у буџету за финансирање националних савета утврђује укупан број бодова и на основу њега израчунава проценат учешћа националних савета у расподели средстава. Примера ради, системом бодовања за образовање

предвиђени су само критеријуми и бодови које они носе који се састоје у броју васпитних група, односно одељења у којима се васпитни и образовни рад изводи на језику националне мањине, а не и друге активности усмерене на остваривање права на образовање на мањинским језицима. Уопште узев, ако се продубљеније сагледају подаци од значаја за доделу средстава према обиму активности и критеријуми за бодовање који су утврђени системом бодовања УКРС, онда се може доћи до закључка да поједини од њих немају никакве непосредне везе са активностима националних савета, а што додатно отвара питање сврсисходности финансирања националних савета управо на основу тих података и критеријума. Примера ради, заиста се може поставити питање оправданости финансирања националног савета средствима из републичког буџета, између осталог, према културним манифестацијама које су организовали, финансирали и/или спровели други субјекти, или према броју одељења у којима се образовни рад изводи на језику и писму националне мањине коју савет представља, а што искључиво зависи од демографске слике и опредељења родитеља, односно ученика да имају такву наставу.

6.1.1.2. Поступак расподеле средстава

У вези са финансирањем националних савета средствима из републичког буџета посебну пажњу би требало посветити поступку распоређивања буџетских средстава.

Поступак расподеле средстава за сваку буџетску годину започиње подношењем предлога националних савета. Такав закључак проистиче из чл. 6. ст. 1. УКРС према коме су национални савети у поступку расподеле средстава у обавези да доставе своје предлоге за доделу средстава. Уз такав предлог, према ст. 2. истог члана УКРС, национални савет доставља и документацију и акте којима се доказује испуњеност критеријума за расподелу средстава

из члана 3. УКРС као и потребне податке из члана 4. УКРС који се односе на обављање делатности одређене установе, фондације или привредног друштва у претходном периоду у оквиру кога се могу сагледати активности одређене установе, фондације или привредног друштва. Предлог, према ст. 3. истог члана УКРС, мора бити потписан од стране председника националног савета, односно другог одговорног лица, у складу са законом. Чл. 7. ст. 1. УКРС предвиђено је да се у поступку доделе средстава проверава и вреднује достављена документација, да се у поступку провере могу од националног савета затражити додатни подаци и документација којим се потврђује тачност претходно достављених података (ст. 2), да се уколико национални савет не достави податке за одређену установу, фондацију или привредно друштво, ти субјекти неће узети у обзир у поступку расподеле буџетских средстава (ст. 3), као и да се, у случају да се из достављене документације може установити да одређена установа, фондација или привредно друштво током временског периода за који се достављају подаци није обављала своју делатност, тој установи, фондацији или привредном друштву додељује 0,1 бод и да се иста не узима у обзир у поступку доделе средстава системом бодовања из чл. 5. ове Уредбе (ст. 4). Одлуку о висини средстава која се додељују за сваки регистровани национални савет, према чл. 9. УКРС доноси буџетски корисник код кога су опредељена средства у буџету за финансирање националних савета, у складу са законом. Таква одлука доноси се заправо у форми решења о расподели годишње квоте националним саветима националних мањина.[358]

Буџетски корисник код кога су опредељена средства у буџету за финансирање националних савета ограничен је приликом доношења решења о висини средстава која се додељују и извршења тог решења одредбом чл. 115. ст. 4. ЗНСНМ према којој се националном савету не могу дозначавати средства

[358] Решења за претходне буџетске године доступна су на: https://ljudskaprava.gov.rs/sh/nacionalne-manjine/nacionalni-saveti.

ако према финансијском плану расходи нису у сагласности са наменама предвиђеним чл. 113. ЗНСНМ, нити извршити пренос средстава у случају да национални савет има евидентиране основе и налоге о принудној наплати.[359] Споменути чл. 113. ЗНСНМ који је изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. добио потпуно нову садржину уређује структуру коришћења средстава стечених из буџета. Према ст. 1. тог члана, средства стечена у складу са ЗНСНМ могу се користити за финансирање редовне делатности и сталних трошкова националног савета. Ставом 2. предвиђено је да у трошкове редовне делатности националног савета спадају: 1) финансирање или суфинансирање програма и пројеката у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма националне мањине; 2) финансирање рада установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет. У сталне трошкове националног савета, према ст. 3. истог члана ЗНСНМ, спадају: 1) трошкови за изнајмљивање и коришћење просторија националног савета; 2) зараде, порези и доприноси запослених у националном савету; 3) хонорари и доприноси за обављен рад за потребе националног савета; 4) путни трошкови и дневнице за службена путовања; 5) набавка канцеларијског материјала и опреме за рад националног савета; 6) књиговодствене услуге; 7) трошкови годишње ревизије и 8) трошкови одржавања интернет

[359] У пракси је до измена и допуна ЗНСНМ из 2018. било случајева да су поједини национални савети имали евидентиране основе и налоге о принудној наплати, али буџетски корисник код кога су опредељена средства за финансирање националних савета није имао правни основ у ЗНСНМ да не изврши своје решење о расподели средстава, а што је у пракси могло да доведе до тога да се буџетска средства која би се уплаћивала на рачун таквих националних савета, сликовито речено, „бацају у бунар", односно да одмах, на основу налога о принудној наплати, бивају скинута са рачуна националног савета! Ипак, у пракси је буџетски корисник, позивајући се на Закон о буџетском систему и чињеницу да је функционер, односно руководилац директног корисника буџетских средстава одговоран за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација, вршио привремене обуставе исплата како би се предупредило расипање буџетских средстава.

странице националног савета. Ставом 4. уређено је да средства за финансирање сталних трошкова националног савета не могу износити више од 50% средстава опредељених буџетом Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. *Ratio* изложене одредбе је потпуно јасан - национални савети су формирани ради вршења послова мањинске самоуправе и не могу бити сведени на пуко егзистирање у правном поретку које би подразумевало буџетско финансирање само сталних трошкова, а нарочито трошкова за изнајмљивање и коришћење просторија националног савета и за зараде, порезе и доприносе запослених у националном савету!

Ипак, у примени изложених одредби настале су извесне недоумице у погледу решења садржаних у чл. 113. ЗНСНМ. Наиме, у пракси су настала следећа питања: шта се може сматрати програмима и пројектима у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма националне мањине чије финансирање или суфинансирање спада у трошкове редовне делатности националног савета; да ли се наменским утрошком средстава могу сматрати трошкови израде интернет странице и сви трошкови прописани законом којим се уређују радни односи, а који нису експлицитно наведени у чл. 113. ст. 3. Закона, као и да ли се трошкови националног савета настали из судског спора могу финансирати из средстава опредељених буџетом. У вези са изложеним питањима Министарство државне управе и локалне самоуправе стоји на становишту да национални савет може користити стечена средства за финансирање редовне делатности у које спадају трошкови финансирања и суфинансирања програма и пројеката у четири области у којима остварују своја овлашћења, а под наведеним се сматрају пројекти и програми које национални савети реализују самостално као и у партнерству са другим националним саветима или организацијама цивилног друштва. Такође, Министарство сматра да из законом прописане обавезе националног савета да обезбеди јавност у раду, између

осталог, објављивањем аката у смислу чл. 8а ЗНСНМ, као и овлашћења у области обавештавања за чије је испуњење неопходно да национални савети имају успостављену и ажурирану интернет страницу, произлази да се поред трошкова одржавања интернет странице, наменским трошковима могу сматрати и трошкови израде интернет странице. Министарство је мишљења и да се у складу са чл. 7б ст. 2. Закона, на радне односе у националном савету примењују одредбе закона којима се уређује рад, из чега заправо следи да се наменским утрошком средстава могу сматрати сви трошкови прописани законом којим се уређују радни односи, а који нису експлицитно наведени у чл. 113. ст. 3. ЗНСНМ. Напослетку, Министарство тумачи законске одредбе на начин да национални савет националне мањине, као правно лице, у заштити својих права у судском спору, трошкове настале из судског спора може финансирати из средстава опредељених буџетом.[360] Отворено је питање да ли поједина становишта Министарства у свему имају упориште у ЗНСНМ, као што је то случај са трошковима за интернет страницу чије успостављање и ажурирање није нужна обавеза која проистиче из законских одредби.

Имајући у виду изложене одредбе о поступку расподеле средстава из буџета Републике Србије намеће се питање правне природе таквог поступка. Са једне стране, читав поступак подсећа на управни поступак, јер се расподела средстава, у смислу чл. 2. ст. 1. ЗУП, донекле може сагледати и разумети као управна ствар, тачније као појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке са којом се национални савети, као недржавна тела, могу поистоветити. Такође, и решење којим се врши расподела средстава, у смислу чл. 4. ЗУС, донекле подсећа на управни акт, јер је реч о појединачном правном акту којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава

[360] Сва изложена мишљења Министарства у Допису бр. 401-00-00357/2019-27 од 23. априла 2019. године.

о одређеном праву националног савета као правног лица. Са друге стране, имајући у виду чињеницу да национални савети врше јавна овлашћења, тачније да су имаоци јавних овлашћења који се финансирају из буџета, јасно је да акт којим се врши расподела средстава, у извесном смислу, има интерно дејство, јер делује само унутар управне структуре и по својој садржини представља извршавање буџета, па отуда и не чуди што нема све елементе управног акта, као што је, примера ради, упутство о правном средству.

6.1.2. Финансирање средствима из буџета аутономне покрајине

Изворним решењима у правном поретку Републике Србије било је прописано да се средства која се обезбеђују у буџету аутономне покрајине распоређују националним саветима који имају седиште на њеној територији. Изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. предвиђено је да АП Војводина *ближе уређује* критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета из свог буџета. Законско упућивање на ближе уређивање критеријума за расподелу средстава из покрајинског буџета значи да је Покрајина у обавези да поштује основна законска решења о критеријумима за расподелу.

Расподела наведених средстава ближе је уређена Покрајинском скупштинском одлуком о начину и критеријумима доделе буџетских средстава за националне савете националних мањина (у даљем тексту ПСО).[361] Према чл. 2. наведене одлуке право на доделу средстава имају регистровани национални савети са седиштем на територији Аутономне покрајине Војводине уз услов да број припадника националне мањине-националне заједнице коју они представљају на територији АП Војводине, чини више од половине укупног броја припадника те националне

[361] *Сл. лист АП Војводине*, бр. 8/2019.

мањине-националне заједнице у Републици Србији, или да број припадника националне мањине-националне заједнице коју они представљају на територији АП Војводине, јесте већи од 10.000, према званичним подацима Републичког завода за статистику, на основу последњег пописа становништва. Чл. 2. ст. 2. Одлуке прописано је да национални савети који имају седиште на територији АП Војводине, али не испуњавају услове за доделу средстава из ст. 1. овог члана, имају право на доделу средстава, у висини од по највише 1% опредељених буџетских средстава за календарску годину.

У складу с критеријумима и на начин утврђен одредбама ПСО средства се користе за финансирање сталних трошкова националног савета и редовне делатности (која подразумева финансирање или суфинансирање програма и пројеката у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма националне мањине, као и финансирање рада установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет). Иако је начелно у обавези да поштује основна законска решења о критеријумима за расподелу буџетских средстава, АП Војводина је својом одлуком од њих донекле одступила. Наиме, чл. 3. ПСО предвиђа да се средства за финансирање сталних трошкова (трошкови за изнајмљивање и коришћење просторија националног савета, зараде, порези и доприноси запослених у националном савету, хонорари и доприноси за обављен рад за потребе националног савета, путни трошкови и дневнице за службена путовања, набавка канцеларијског материјала и опреме за рад националног савета, књиговодствене услуге, трошкови годишње ревизије, трошкови одржавања интернет странице националног савета) додељују тако што се 25% од укупно опредељених средстава распоређује у једнаким деловима свим националним саветима који испуњавају услове из чл.

2. ст. 1. ПСО, док се преосталих 75% распоређује у складу с критеријумима и системом бодовања утврђеним одредбама ПСО, тачније према следећим критеријумима установљеним чл. 4: броју припадника националне мањине-националне заједнице коју национални савет представља на територији АП Војводине, према званичним подацима Републичког завода за статистику, на основу последњег пописа становништва, броју установа и гласила националне мањине-националне заједнице у области културе, броју одељења у установама образовања и васпитања, броју установа и гласила у области обавештавања и броју јединица локалне самоуправе, месних заједница или насељених места у којима су језик и писмо националне заједнице у службеној употреби на територији АП Војводине. Чланом 5. ПСО уређено је да се тих преосталих 75% средстава за финансирање сталних трошкова додељују у складу са системом бодовања који чини саставни део ПСО и то на следећи начин: 30% средстава додељује се националним саветима сразмерно процентуалној заступљености припадника националне мањине-националне заједнице, коју тај национални савет представља, у односу на укупан број припадника националних мањина-националних заједница, чији национални савети имају седиште на територији АП Војводине, док се 70% средстава додељује на четири једнака дела, за област културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, при чему се на основу система бодовања који утврђује критеријуме по наведеним областима и број бодова за сваки критеријум, израчунава процентуално учешће националних савета у расподели средстава по областима и на основу укупног броја добијених бодова у свакој појединачној области, израчунава процентуално учешће као основ за расподелу средстава за сваки национални савет.

Средства за редовну делатност се према чл. 6. ст. 2. ПСО додељују тако што се 30% од укупно расположивих средстава

распоређује у једнаким деловима свим националним саветима који испуњавају услов за финансирање, док се преосталих 70% додељује у складу с критеријумима и системом бодовања утврђеним одредбама ПСО. Тих 70% који чине остатак средстава за финансирање редовне делатности додељује се у складу са системом бодовања на начин да се 70% од тог остатка додељује националним саветима сразмерно процентуалној заступљености припадника националне мањине-националне заједнице, коју тај национални савет представља, у односу на укупан број припадника националних мањина-националних заједница, чији национални савети имају седиште на територији АП Војводине, док се 30% додељује сразмерно броју установа, фондација, привредних друштава и организација.

6.1.3. Финансирање из буџета локалне самоуправе

Према чл. 115. ст. 5. ЗНСНМ и локална самоуправа ближе уређује критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета. Аналогно ономе што је речено за покрајински ниво власти, *ближе уређивање* о којем се у тој одредби говори значи уређивање постојећих, законом предвиђених, критеријума и не подразумева овлашћење локалној самоуправи да самостално пропише критеријуме за финансирање делатности националних савета. Проблем је међутим у томе што Закон не садржи одредбе које уређују на који начин ће се одређивати сума средстава којима ће се из локалног буџета финансирати национални савети.[362] Такође, такво уређивање изискује доношење подзаконског општег акта у форми одлуке скупштине јединице локалне самоуправе које би, аналогно решењима на републичком и покрајинском нивоу, било праћено доношењем решења о расподели средстава. Изложено тумачење се посебно односи на ситуацију када већи број националних савета може да буде финансиран

[362] K. Beretka, 184.

средствима из буџета у истој јединици локалне самоуправе. У пракси се међутим у већем броју локалних самоуправа које опредељују средства за финансирање делатности националних савета износ средстава опредељује одлуком о буџету без икаквих унапред предвиђених критеријума, нарочито у ситуацијама када би из локалног буџета требало финансирати један национални савет. Разуме се, такво понашање јединица локалне самоуправе не само да доводи до извесног степена неравноправности између различитих националних савета, већ може да наруши и извесност и једнообразност финансирања истог националног савета у различитим јединицама локалне самоуправе.

ЗНСНМ уређује питање који национални савети имају право на финансирање средствима из буџета јединица локалне самоуправе. Према чл. 115. ст. 6. средства која се обезбеђују у буџету јединице локалне самоуправе, распоређују се, у складу са одлуком надлежног органа јединице локалне самоуправе, националним саветима који: 1) имају седиште на територији јединице локалне самоуправе, 2) представљају националне мањине које у становништву јединице локалне самоуправе достижу најмање 10% од укупног становништва или 3) представљају националне мањине чији је језик у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе. Право националних савета који имају седиште на територији јединице локалне самоуправе на финансирање средствима из локалног буџета увршћено је у законске одредбе изменама и допунама ЗНСНМ из 2018.

У контексту измена и допуна ЗСУЈП из 2018. критеријум према коме јединице локалне самоуправе финансирају националне савете који представљају националне мањине чији је језик у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе изискује додатно тумачење. Наиме, као што је истакнуто, изменама и допунама тог Закона предвиђена је могућност увођења у службену употребу језика и писма националне мањине на

нивоу насељеног места. С тим у вези, поставља се питање да ли увођење језика и писма националне мањине у службену употребу на нивоу насељеног места може да буде сматрано испуњавањем услова за финансирање националног савета који представља националну мањину чији је то језик у смислу изложене одредбе ЗНСНМ. Чини се да нема основа за толико широко тумачење одредби ЗНСНМ. Наиме, на основу осталих услова који су предвиђени ЗНСНМ јасно је да је намера законодавца била да јединица локалне самоуправе буде у обавези да финансира онај национални савет који има „чвршћу" везу с њеном територијом и становништвом. Такође, будући да увођење језика и писма националне мањине у службену употребу на нивоу насељеног места зависи и од одлуке јединице локалне самоуправе, јер таква места јединица локалне самоуправе одређује статутом, имајући у виду традиционалну насељеност припадника националне мањине и претходно прибављено мишљење националног савета националне мањине, јасно је да се таква службена употреба језика и писма националне мањине не би могла сматрати испуњавањем услова за финансирање националног савета од стране јединице локалне самоуправе.

У пракси су чести случајеви да се јединице локалне самоуправе оглушују о своју законску обавезу финансирања националних савета средствима из свог буџета.[363] Штавише,

[363] У циљу сагледавања извршавања законске обавезе финансирања националних савета средствима из буџета јединица локалне самоуправе, Канцеларија за људска и мањинска права спровела је почетком 2014. анкету међу јединицама локалне самоуправе о висини средстава које су оне планирале у својим буџетима за финансирање националних савета у тој години. У складу са ЗНСНМ 54 јединице локалне самоуправе су у то време имале обавезу да из својих буџета финансирају рад 12 националних савета. Три јединице локалне самоуправе планирале су средства за финансирање националних савета иако немају законску обавезу, и то: Бачка Топола - за националне савете русинске и словачке националне мањине, Кула - за националне савете немачке и украјинске националне мањине и Нови Бечеј - за Национални савет ромске националне мањине. У својим буџетима за 2014. годину 25 јединица локалне самоуправе предвидело је издвајање средстава за њихов рад, док 29 није планирало средства за те намене. Може се закључити да велики број јединица локалне самоуправе (53,70% од оних које имају законом утврђену обавезу) није планирао средства за финансирање националних савета у својим буџетима за 2014.

одређени број јединица локалне самоуправе је након усвајања измена и допуна ЗНСНМ 2018. имао недоумице да ли морају бити кумулативно испуњени сви критеријуми који су у Закону наведени у погледу основа за стицање права на финансирање из локалног буџета, изражавајући на тај начин, макар и имплицитно, склоност ка веома рестриктивном тумачењу своје законске обавезе финансирања националних савета. Министарство државне управе и локалне самоуправе је на захтев појединих националних савета упутило допис-мишљење одређеним јединицама локалне самоуправе у коме се, између осталог, наводи да су чл. 115. ст. 6. т. 1-3. ЗНСНМ предвиђени услови постављени алтернативно, што значи да је довољно да је испуњен само један од услова из т. 1-3. да би националном савету била расподељена средства из буџета јединице локалне самоуправе, јер би у противном, уколико би се новоусвојена одредба Закона тумачила у правцу да услови из т. 1-3. поменутог члана морају бити кумулативно испуњени, то довело до умањења нивоа стечених права, што је Уставом Републике Србије изричито забрањено.[364]

6.2. Финансирање средствима из других извора

Чланом 114. ЗНСНМ предвиђено је да се средства за финансирање рада националних савета, осим из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе, обезбеђују и из *донација и*

односно да не примењују чл. 115. ЗНСНМ чак и након доношења препорука Заштитника грађана. Примера ради Заштитник грађана, поступајући по притужби председника Националног савета бошњачке националне мањине, упутио је Препоруку бр. 16-333/13 општини Пријепоље да поступи у складу са одредбом члана 115. Закона о националним саветима националних мањина и да изменом одлуке о буџету за 2013. годину обезбеди средства за финансирање делатности националних савета. Упркос томе, Општина није обезбедила средства за рад овог тела ни у 2014. години.

[364] Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе бр. 90-00-00085/2018-27 од 18. јула 2018. године.

осталих прихода. Као што је истакнуто, правна могућност и друштвена оправданост финансирања националних савета средствима из других извора почива на разумевању и уважавању целокупне улоге националних савета и могућности да, осим вршења јавних овлашћења која су им поверена, обављају и друге послове, али уз поштовање једног важног услова – да се послови националних савета који се састоје у обављању јавних овлашћења финансирају средствима из јавних извора. У том смислу, јасно је да и национални савети могу примати донације и хуманитарну помоћ, баш као што то, према Закону о донацијама и хуманитарној помоћи,[365] могу и државни органи, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе, друге организације и заједнице које не остварују добит.

У вези са финансирањем рада националних савета средствима из донација једно питање привлачи посебну пажњу. Реч је о могућности да се рад националних савета финансира доацијама других, нарочито матичних држава. Са једне стране, имајући у виду изложено резоновање Уставног суда у вези са међународном сарадњом националних савета према коме је сарадња са државним органом друге државе међудржавна (међународна) сарадња, тачније део спољне политике коју воде државе, те да један од актера те сарадње не може бити недржавни субјект, могло би се стати на становиште да национални савет не би могао да добија донације од државних органа страних држава, јер су и донације облик сарадње. Са друге, пак, стране, изложено резоновање Уставног суда се донекле чини прешироким када су у питању донације, нарочито у случају када су оне последица учешћа националних савета на конкурсима за помоћ дијаспори који се организују у матичним државама или су уопште израз легитимне бриге матичних држава.[366]

[365] *Сл. лист СРЈ*, бр. 53/2001, 61/2001 - испр. и 36/2002 и *Сл. гласник РС*, бр. 101/2005 - др. закон.

[366] Са тим у вези један случај из праксе заврећује посебну пажњу. Наиме, због бојкота пописа 2011. од стране припадника албанске националне мањине и пада броја припадника према резултатима пописа становништва, средства за рад тог савета из републичког

Спомињање осталих прихода у изложеној одредби чл. 114. ЗНСНМ у првом реду упућује на *сопствене приходе*, тачније на приходе од сопствене имовине које би национални савет, по природи ствари, могао слободно да користи, односно да њима финансира све видове свог рада и својих делатности.

6.3. Обезбеђивање осталих услова за рад

ЗНСНМ не садржи одредбе којима се регулишу обавезе органа јавне власти на различитим нивоима њеног организовања у погледу обезбеђивања осталих услова за рад националних савета. У том смислу, требало би поновити да је чл. 113. ст. 3. ЗНСНМ предвиђено да у сталне трошкове националног савета, између осталог, спадају и трошкови за изнајмљивање и коришћење просторија националног савета. Другим речима, просторије и опрема националног савета финансирају се претежно средствима из јавних извора и органи јавне власти немају неку посебну обавезу у погледу њиховог обезбеђивања. Такође, ЗНСНМ не садржи посебне одредбе о ослобађању националних савета од пореза и такси.

буџета значајно су смањена (за око 40%). На предлог министра спољних послова Гента Цакаја, Влада Албаније донела је 2019. одлуку да убудуће редовно финансира Национални савет Албанаца (НСА) у Србији. Према изјави председника Националног савета албанске националне мањине г. Рагмија Мустафе, износ средстава ће бити одређен тако да *омогући функционисање Националног савета у пуном капацитету* (подв. В.Ђ). Вид. „Влада Албаније почела да финансира Национални савет Албанаца", 2019, https://www.vranjenews.rs/news/vlada-albanije-po%C4%8Dela-da-finansira-nacionalni-savet-albanaca, (приступљено 24.06.2019). Колико је аутору познато, надлежни државни органи Републике Србије нису реаговали на ову одлуку, иако ће се практично њеним спровођењем омогућити да се вршење јавних овлашћења у Републици Србији финансира средствима стране државе.

6.4. Финансирање рада установа чија су оснивачка права пренета на националне савете

ЗНСНМ посебно уређује питање финансирања рада установа чија су оснивачка права пренесена на националне савете. Према чл. 116. ст. 1, финансирање рада установа или других организација чија су оснивачка права, делимично или у целини, пренета на националне савете врши се из истих извора и на основу истих норматива из којих су те установе или организације финансиране пре преношења оснивачких права на националне савете. То заправо значи да и поред преноса оснивачких права на страни изворног оснивача остаје обавеза финансирања таквих установа. То је јасно и на основу ст. 2. истог члана ЗНСНМ према коме постоји обавеза да се у уговору о преносу оснивачких права на националне савете уреде финансијске обавезе претходног оснивача према установи или другој организацији чији оснивач постаје национални савет.

Имајући у виду да је чл. 113. ст. 2. т. 2. ЗНСНМ предвиђено да у трошкове редовне делатности националних савета спада и финансирање рада установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет, поставља се питање да ли се таквим решењем уз задржавање обавезе финансирања установа чија су оснивачка права пренесена на национални савет која постоји на страни претходног оснивача ствара правни основ за двоструко, тачније обимније финансирање таквих установа. Одговор на изложено питање садржан је у чл. 116. ст. 3. ЗНСНМ према коме национални савет може обезбедити *допунска средства за рад и делатност* установа и других организација чија су оснивачка права пренета на национални савет. Да ли се и у којој мери таквим решењем уводи неједнакост између образовних и културних установа отворено је питање. Наиме, са

једне стране, може се резоновати да се на тај начин одређене установе фаворизују и да се суштински дезавуишу системска решења о финансирању јавних установа, попут оних која су садржана у чл. 74. и 75. ЗК којима се регулише финансирање установа културе чији су оснивачи Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Са друге стране, управо у складу са резоновањем Уставног суда изложеним у Одлуци о уставности ЗНСНМ, могло би се стати на становиште да је могућност да национални савети обезбеде допунска средства за рад и делатност установа чија су оснивачка права на њих пренесена један вид мера за обезбеђивање и унапређење пуне равноправности, јер се у таквим установама обезбеђује представљање културног наслеђа и културног стваралаштва за националне мањине, или се претежно одвија образовни рад на језицима националних мањина.

6.5. Рачун националног савета, обавеза вођења књиговодства и финансијска контрола

Чланом 117. ст. 1. ЗНСНМ предвиђено је да национални савет има рачун евидентиран код филијале Управе за трезор преко кога се обављају све трансакције из примљених буџетских средстава. Другим речима, национални савети су евидентирани у Управи за трезор као *корисници јавних средстава*. Начелно посматрано, такво решење је у складу са Законом о буџетском систему (у даљем тексту ЗБС)[367] који у члану 2. дефинише да у кориснике јавних средстава спадају: директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање и јавна предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти, правна

[367] *Сл. гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014 и 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019.

лица основана од стране тих јавних предузећа, правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, као и јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама. Дакле национални савети као правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, не могу бити сматрани како директним корисницима буџетских средстава у које ЗБС сврстава органе и организације Републике Србије, односно органе и службе локалне власти, тако ни индиректним корисницима буџетских средстава у које, према ЗБС, спадају: правосудни органи, месне заједнице, установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања.[368]

Ставом 2. истог члана ЗНСНМ установљена је обавеза вођења књиговодствене евиденције. Према тој одредби, књиговодствене евиденције се воде по извору, висини и структури прихода и расхода, *у складу са прописима којима се уређује рачуноводство* (подв. В.Ђ). Национални савет води и помоћне евиденције за потребе о извештавању о учинку програмских активности. На упућивање на прописе којима се уређује рачуноводство надовезује се обавеза ревизије књиговодствених евиденција. Према одредби ст. 3. истог члана ЗНСНМ, књиговодствене евиденције прихода и расхода и

[368] У том смислу Т. Павловић - Крижанић, Ј. Лончар, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Нови Сад 2012, 16 и В. Ђурић, „Финансирање и рад националних савета националних мањина-легалне могућности злоупотребе, сукоба интереса и привредног криминала", *Привредна кривична дела* (прир. И. Стевановић, В. Чоловић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право, Београд 2017, 287.

помоћне евиденције програмских активности националног савета предмет су годишње ревизије *у складу са прописима којима се уређује међународна рачуноводствена и ревизорска регулатива*. Изложена решења заправо значе да национални савет није субјекат ревизије коју врши Државна ревизорска институција.[369] То одговара и системским решењима. Наиме, према чл. 10. ст. 1. Закона о Државној ревизорској институцији (у даљем тексту ЗДРИ),[370] субјекти такве ревизије су: 1) директни и индиректни корисници буџетских средстава Републике, територијалних аутономија и локалних власти у складу са прописима којима се уређује буџетски систем и систем јавних прихода и расхода, 2) организације обавезног социјалног осигурања, 3) буџетски фондови основани посебним законом или подзаконским актом, 4) Народна банка Србије у делу који се односи на коришћење јавних средстава и на пословање са државним буџетом, 5) јавна предузећа, привредна друштва и друга правна лица које је основао директни односно индиректни корисник јавних средстава, 6) правна лица код којих директни односно индиректни корисници имају учешће у капиталу односно у управљању, 7) правна лица која су основала правна лица у којим држава има учешће у капиталу односно у управљању, 8) правна и физичка лица која примају од Републике, територијалних аутономија и локалних власти дотације и друга бесповратна давања или гаранције, 9) субјекти који се баве прихватањем, чувањем, издавањем и коришћењем јавних резерви, 10) политичке странке, у складу са законом којим се уређује финансирање политичких странака, 11) корисници средстава ЕУ, донација и помоћи међународних организација, страних влада и невладиних организација, 12) уговорна страна у вези са извршењем међународних уговора, споразума, конвенција и осталих међународних аката, када је то

[369] Супротно мишљење према коме пословање националних савета подлеже ревизији од стране Државне ревизорске институције у Т. Павловић - Крижанић, Ј. Лончар, 16.

[370] *Сл. гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 - др. закон.

одређено међународним актом или када то одреди овлашћени орган и 13) други субјекти који користе средства и имовину под контролом и на располагању Републике, територијалних аутономија, локалних власти или организација обавезног социјалног осигурања. У том смислу, национални савети су заправо, у контексту Закона о рачуноводству (у даљем тексту ЗР)[371] друга правна лица под којима се сматрају правна лица чије се пословање делом финансира из јавних прихода или других наменских извора, а делом или у целини по основу учлањења и која се не оснивају ради стицања добити (политичке организације, синдикалне организације са својством правног лица, фондације и задужбине, удружења, коморе, цркве и верске заједнице, у делу обављања привредне или друге делатности у складу са прописима којима је уређено обављање тих делатности, као и друге организације организоване по основу учлањења).

Увид у наменско трошење буџетских средстава врши се на основу кварталних извештаја националних савета. Чланом 117. ст. 5. ЗНСНМ предвиђено је да је национални савет у обавези да квартално извештава надлежног корисника буџетских средстава о употреби средстава која су обезбеђена законом, односно одлуком о буџету за финансирање рада националних савета. Имајући у виду да је у изворном тексту ЗНСНМ из 2009. било правних празнина у погледу контроле наменског трошења средстава што је за последицу имало да је независни ревизор приликом изражавања мишљења о исправности коришћења буџетских средстава, и то само средстава из буџета РС, могао само да констатује да су подаци исказани правилно, при чему се под „правилно" подразумева рачунски правилно, а не и наменски исправно, изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. у текст је уведена нова одредба ст. 5 чл. 117. Према тој одредби, ако се у поступку ревизије, инспекцијске контроле, односно на основу кварталних извештаја утврди да национални савет

[371] *Сл. гласник РС*, бр. 62/2013 и 30/2018.

није наменски користио средства из буџета, буџетски корисник који врши дотацију из буџета обуставља пренос средстава из буџета до отклањања неправилности. На тај начин не само да је истакнуто да пословање и утрошак средстава националног савета може да буде предмет и инспекцијске контроле, већ је створен и правни основ за обустављање преноса средстава, нарочито у случају да се на основу кварталних извештаја утврди да национални савет није наменски користио средства из буџета, а што до измена и допуна 2018. није било могуће!?

У случају да у поступку контроле наменског утрошка средстава дође до обустављања њиховог преноса, буџетски корисник који врши дотацију из буџета обавештава национални савет о обустави и налаже отклањање неправилности изнетих у мишљењу ревизора. Спомињање искључиво *неправилности изнетих у мишљењу ревизора* у одредби чл. 117. ст. 6. ЗНСНМ не кореспондира са напред изложеном могућношћу да се постојање неправилности уочи у поступку инспекцијске контроле, као и на основу кварталних извештаја које национални савет доставља надлежном кориснику буџетских средстава. Таква недоследност садржана је и у одредбама ст. 7. и 8. истог члана ЗНСНМ. Наиме, према ст. 7. рок за отклањање *неправилности изнетих у мишљењу ревизора* износи 60 дана од дана пријема обавештења о обустави преноса средстава од стране буџетског корисника који врши дотацију из буџета, док ће, у случају да национални савет не отклони *неправилности изнете у мишљењу ревизора*, буџетски корисник који врши дотацију из буџета, на основу ст. 8. истог члана, умањити средства опредељена за финансирање рада националног савета за наредну буџетску годину у односу на годину за коју је извршена ревизија, при чему ће износ таквог умањења бити једнак износу средстава за које национални савет није отклонио неправилности изнете у мишљењу ревизора. Ширим тумачењем важење свих изложених одредби у којима се наводе уочене неправилности и којима се

нормирају могућности деловања у поступку контроле требало би проширити и на случајеве да су неправилности уочене у поступку инспекцијске контроле, као и на основу кварталних извештаја које национални савети достављају надлежном буџетском кориснику средстава.

6.6. Буџетски фонд за националне мањине

Оснивање Фонда за националне мањине било је прописано чл. 20. изворног текста ЗЗПСНМ. Тим чланом било је предвиђено да се Фонд оснива за подстицање друштвеног, економског, културног и општег развоја националних мањина (ст. 1), да треба да учествује у финансирању активности и пројеката из буџетских средстава везаних за побољшање положаја и развијање културног стваралаштва националних мањина (ст. 2), као и да ће ближе прописе којима ће утврдити састав и делатност Фонда донети Влада. Неколико година постојање Фонда било је предвиђено Законом о буџету, али Фонд није био оперативан. Изворним текстом ЗНСНМ (чл. 119. ст. 1) било је прописано да национални савети учествују у поступку расподеле средстава из Буџетског фонда за националне мањине, која се додељују јавним конкурсом за финансирање програма и пројеката из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма. Приметно је било да су одредбе изворног текста ЗНСНМ на другачији начин одређивале сврху утрошка средстава из Фонда. Такође, у изложеној одредби изворног текста ЗНСНМ није било јасно на који начин је требало да савети учествују у поступку расподеле средстава из Фонда. Постављало се питање да ли су савети у том поступку могли учествују у својству предлагача, доносиоца одлука, или су пак могли својим пројектима да конкуришу за средства Фонда. Било како било, то питање је на нешто другачији начин регулисано изменама оба закона.

Важећом одредбом чл. 20. ЗЗПСНМ предвиђено је да се финансирање програма и пројеката у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма националних мањина средствима из Буџетског фонда за националне мањине уређује посебним законом. ЗНСНМ у члану 119. који је 2018. измењен прописује да Буџетским фондом за националне мањине управља Министарство (ст. 1), да се средства из Фонда додељују путем јавног конкурса за финансирање програма и пројеката из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма националних мањина (ст. 2) и да поступак доделе средстава из Фонда и спровођења јавног конкурса ближе уређује Влада. Изложене одредбе ЗНСНМ заврећују посебно разматрање.

Одредба ЗНСНМ којом је опредељен назив и којом се предвиђа да Буџетским фондом управља Министарство у свему је усклађена са системским решењима ЗБС. Наиме, ЗБС прави разлику између ванбуџетских фондова који обухватају правна лица основана законом која се финансирају из специфичних пореза, наменских доприноса и непореских прихода и буџетских фондова који су према чл. 64. тог Закона евиденциони рачуни у оквиру главне књиге трезора, који се отварају по одлуци Владе, односно надлежног извршног органа локалне власти, како би се поједини буџетски приходи и расходи и издаци водили одвојено, ради остваривања циља који је предвиђен посебним републичким, односно локалним прописом или међународним споразумом. Имајући у виду ЗБС предвиђа да се прописом, односно споразумом дефинишу: 1) сврха буџетског фонда, 2) време за које се буџетски фонд оснива, 3) надлежно министарство, односно локални орган управе одговоран за управљање фондом и 4) извори финансирања буџетског фонда, може се стати на становиште да су ЗНСНМ, иако ЗБС говори о пропису, уређена питања сврхе и надлежног министарства одговорног за управљање Фондом и извор његовог финансирања.

Наиме, јасно је да се финансирање буџетског фонда и обавеза које проистичу из буџетског фонда, а што је у складу са чл. 65. ЗБС, врши искључиво из апропријација обезбеђених у оквиру буџета за текућу годину.

Одредбе чл. 119. о Буџетском фонду се у систематици ЗНСНМ налазе у делу VII који је посвећен финансирању делатности националних савета. На основу тога би се могло резоновати да би средствима Фонда требало финансирати, или додатно финансирати, делатности националних савета. Важећа одредба ст. 2. тог члана међутим прописује да се средства из Фонда додељују путем јавног конкурса за финансирање програма и пројеката из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма националних мањина, не прецизирајући о чијим програмима и пројектима је реч. Начелно посматрано, имајући у виду да се национални савети првенствено финансирају средствима из јавних извора, а аналогно јавним конкурсима посредством којих се, у складу са системским законима, већ финансирају различити програми и пројекти у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и на којима није дозвољено учешће субјеката који се финансирају средствима из јавних извора, могло би се стати на становиште да национални савети не би могли да учествују на таквим конкурсима. Са друге стране, имајући у виду да је ЗНСНМ *lex specialis* у односу на системске законе, ипак би се могло стати на становиште да је *ratio* успостављања и деловања Буџетског фонда оличен у потреби остваривања својеврсне корективне улоге, тачније додатног финансирања програма и пројеката од значаја за националне мањине којима се остварују циљеви који нису финансирани на основу јавних конкурса који се спроводе у складу са системским законима, а што би могло да значи да би и национални савети имали право да учествују на јавном конкурсу код Буџетског фонда, иако такво тумачење није у

свему у складу са изложеним схватањем Уставног суда према коме начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима.

Ставом 3. чл. 119. ЗНСНМ, као што је истакнуто, предвиђено је да поступак доделе средстава из Фонда и спровођење јавног конкурса ближе уређује Влада. Имајући у виду да је поступак доделе средстава и спровођења јавног конкурса по својој правној природи посебни управни поступак, нормирање да га ближе уређује Влада, дакле да се ближе уређује уредбом, није у складу са начелом ЗУП из чл. 3. ст. 2. према коме поједина питања управног поступка могу *посебним законом* (подв. В.Ђ) да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним тим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака заједмчених тим законом. Влада Републике Србије усвојила је 2016. Уредбу о поступку расподеле средстава из Буџетског фонда за националне мањине (у даљем тексту УПРБФ)[372] којом је регулисан низ питања која по својој природи заиста представљају законски резерват, тачније која могу бити регулисана само законом, као што су, примера ради, рокови за предузимање одређених радњи, правна средства која су у том поступку доступна учесницима, контрола утрошка средстава и правне последице утврђивања ненаменског трошења средстава, овлашћење комисији која спроводи јавни конкурс да утврди специфичне циљеве програма и пројеката за које се објављује конкурс, као и ближа мерила и допунске критеријуме за избор програма и пројеката, итд.

УПРБФ у чл. 4. предвиђа да право учешћа на конкурсу имају установе, удружења, фондације, привредна друштва и друге организације чији су оснивачи национални савети

[372] *Сл. гласник РС*, бр. 62/2013 и 30/2018.

националних мањина и организације цивилног друштва уписане у одговарајући регистар, а чији се циљеви према статутарним одредбама, остварују у области заштите и унапређења права и положаја припадника националних мањина, које имају седиште на територији Републике Србије, као и задужбине, фондације и конференције универзитета односно академија струковних студија. Дакле, за разлику од мишљења које је у овом раду изложено, УПРБФ не предвиђа право националних савета да учествују на конкурсу. Са друге стране, УПРБФ предвиђа могућност да на таквом конкурсу учествују установе, удружења, фондације, привредна друштва и друге организације чији су оснивачи национални савети националних мањина, а које, као што је на одговарајућим местима у овом раду јасно изложено, не би могле да учествују на конкурсима за (су)финансирање које на основу решења системских закона спроводе ресорна министарства у областима образовања, културе и обавештавања.

Средства из Фонда додељују се, према чл. 2. УПРБФ за програме и пројекте из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писама националних мањина, али по Програму који доноси министар, на почетку календарске године за годину у којој се средства додељују, на предлог Савета за националне мањине. Предлог Савета за националне мањине садржи *приоритетну област* (подв. В.Ђ) у којој се програми и пројекти реализују, циљеве који се постижу, висину средстава и период за која се она додељују. Дакле, на основу изложених одредби јасно је да се за сваку календарску годину међу наведеним областима друштвеног живота одређује приоритетна област у којој ће се средствима из Фонда финансирати програми и пројекти. Иначе, имајући у виду карактер, делокруг и састав Савета за националне мањине, може се закључити да нема много логике, нити системског квалитета решење према коме Савет за националне мањине предлаже министру приоритетну област о чему министар

дискреционо одлучује! У сваком случају, улога националних савета у читавом процесу је искључиво консултативне природе – они посредством Савета за националне мањине учествују у предлагању приоритетне области, а према чл. 3. УПРБФ учествују у консултацијама са комисијом која спроводи конкурс ради утврђивања специфичних циљева програма и пројеката за које се објављује конкурс, као и ближих мерила и допунских критеријума за избор програма и пројеката.

Дакле, имајући у виду све што је изложено, може се стати на становиште да поступак доделе средстава из Фонда и спровођење јавног конкурса за доделу средстава, по својој садржини, једним делом може бити схваћен као додатно буџетско финансирање установа чији су оснивачи национални савети националних мањина, док је, у погледу осталих учесника, посебни управни поступак који је, супротно одредбама ЗУП, регулисан подзаконским актом, а што у пракси може да доведе до правне несигурности.[373] У сваком случају, иако у систематици ЗНСНМ потпадају под одредбе о финансирању делатности националних савета, изложене одредбе немају непосредни значај за њихово финансирање, а будући да је образложена улога националних савета при расподели средстава Фонда, остала решења садржана у УПРБФ, иако од значаја за остваривање мањинских права, не заслужују даљу пажњу у овом раду.

[373] Примера ради, Одлуком о расподели средстава из Буџетског фонда за националне мањине за програме и пројекте из области културе у 2019. уопште није предвиђено упутство о правном средству – в. Одлука о расподели средстава из Буџетског фонда за националне мањине за програме и пројекте из области културе у 2019, http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Odluka-o-raspodeli-sredstava-iz-Budzetskog-fonda-za-nacionalne-manjine-u-2019.-godini.pdf?script=lat (приступљено 15.10.2019).

VII КОНТРОЛА, НАДЗОР И ОДГОВОРНОСТ

Имајући у виду да национални савети врше одређена јавна овлашћења, без обзира на ширину таквих овлашћења, неминовно се намеће питање на који начин су уређени контрола и надзор над вршењем њихових активности, ко сноси одговорност у случају евентуалног погрешног рада, као и како је регулисана правна заштита против одлука таквих тела.

Начелно посматрано, правна контрола рада националних савета, по свом карактеру и садржини, може да буде контрола уставности и законитости. Предмет такве контроле могу да буду радње и правни акти тих тела, како они који имају карактер појединачних аката, тако и они који су по својој природи општи акти. Имајући у виду чињеницу да се национални савети финансирају и из јавних извора, посебно значајан вид контроле њиховог рада обухвата финансијску контролу. Са становишта субјеката који су овлашћени да је врше, контрола аката и рада националних савета може да буде управна, судска, уставносудска и може се покретати улагањем одређених правних средстава (жалбе, тужбе, предлога за оцену уставности и законитости), или по службеној дужности.

Обим у којем су контрола и надзор над актима и радом националних савета правно регулисани у директној је сразмери са начином на који су уређена јавна овлашћења која су им додељена и њиховом ширином, као и са поступцима у којима се њихови акти доносе, односно активности врше. Због тога би први корак у сагледавању контроле и надзора над актима и делатностима националних савета требало да буде разматрање питања поступака у којима се доносе правни акти, односно врше активности националних савета.

7.1. Примена државног законодавства у поступцима доношења аката и вршењу активности националних савета

ЗНСНМ не садржи одредбу којом би се изричито прописало који се закони који уређују поступке доношења аката и вршење одређених активности примењују у раду националних савета. Имајући у виду да су национални савети, према схватању УС, недржавна тела, иако се финансирају из буџета, и да карактер њихових активности једним делом чини учествовање у одлучивању и вршење јавних овлашћења, начелно се може стати на становиште да се они, као субјекти јавне управе, делимично уклапају у управну структуру у оном сегменту свог рада који има јавноправни карактер. У том, начелном смислу би требало сагледати обавезу и могућност примене државног законодавства у поступцима доношења аката и вршењу активности националних савета.

Поступак доношења статута националног савета регулисан је одредбама ЗНСНМ (видети одељак о статуту), док се поступак доношења општих аката националног савета регулише одредбама статута сваког националног савета, а у складу са општим регулаторним оквиром утврђеним ЗНСНМ. Посебну пажњу привлачи међутим поступак доношења појединачних аката националних савета, нарочито оних који имају карактер управних аката. Иако је број таквих аката релативно мали, јер национални савет, као што то анализа његових овлашћења показује, углавном учествује у спровођењу управног поступка посредством давања мишљења и сагласности које се даје актима који немају карактер управних аката, ипак постоји могућност доношења управних аката, примера ради у случају именовања и/или разрешења одређених лица у управне и надзорне одборе. У таквим случајевима јасно је да би национални савети требало да примењују ЗУП, јер је, према чл. 1. тог Закона, управни поступак скуп правила која, између осталих, примењују и

правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења када поступају у управним стварима. У пракси, већина таквих аката усваја се у форми одлуке у изводу из записника са седнице националног савета који је, у том случају, колегијални орган у смислу чл. 137. ЗУП.[374]

Национални савети, као што је истакнуто, имају специфичан статус у погледу буџетских средстава којима се финансира њихов рад и они, изузев одредби ЗНСНМ о наменском коришћењу средстава, нису везани осталим одредбама којима се регулишу буџетски издаци, док, се, са друге стране, на набавку добара и услуга за њихов рад примењују законске одредбе којима су регулисане јавне набавке.[375] То јасно проистиче из чл. 2. ст. 1. Закона о јавним набавкама[376] према коме статус наручиоца има и правно лице основано у циљу задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, уколико је испуњен неки од следећих услова:1) да се више од 50 % финансира из средстава наручиоца, 2) да надзор над радом тог правног лица врши наручилац, или 3) да више од половине чланова органа надзора или органа управљања тог правног лица именује наручилац, а у шта се национални савети сасвим сигурно уклапају.

Такође, национални савети би у вршењу својих активности требало да буду везани и одредбама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,[377] јер се, према чл. 3. тог Закона, органом јавне власти који располаже информацијама од јавног значаја сматрају и организација којој је поверено вршење јавних овлашћења, као и правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу државни орган, а што се несумњиво

[374] Видети примера ради Извод из записника са шесте редовне седнице Националног савета мађарске националне мањине од 10.12.2018., http://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/mnt7_odluke_sr-rs-cyr_0.pdf (приступљено 1.11.2019).

[375] У том смислу и K. Beretka, 186.

[376] *Сл. гласник РС*, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015.

[377] *Сл. гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

односи и на националне савете. У релевантним коментарима изложене одредбе Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја јасно се истиче да обавеза једног субјекта да стави на увид јавности информације којима располаже, према Закону, произлази из чињенице да он поседује јавна овлашћења и/или да је финансиран у целини или делимично из буџета Републике Србије.[378]

Вршење одређених активности од стране националног савета би неизоставно морало бити и у складу са Законом о заштити података о личности[379] (на шта, уосталом, и упућује одредба чл. 8а ст. 3. ЗНСНМ), као и у складу са Уредбом о канцеларијском пословању[380] која се, према чл. 1, осим на министарства, посебне управне организације, службу Народне скупштине, Председника Републике и Владе, органе општина, градова, града Београда и аутономних покрајина кад врше поверене послове државне управе из оквира права и дужности Републике, примењује и на предузећа и друге организације кад врше јавна овлашћења.

Са друге стране, као што је истакнуто, на радне односе у националном савету не примењују се одредбе законодавства које регулише положај запослених у јавном сектору (Закон о државним службеницима,[381] ЗЗАПЈЛС, као ни Закон о запосленима у јавним службама[382]), већ општа законска решења о раду.

---

[378] М. Давинић, *Независна контролна тела у Републици Србији*, Досије, Београд 2018, 27.

[379] *Сл. гласник РС*, бр. 87/2018.

[380] *Сл. гласник РС*, бр. 80/92, 45/2016 и 98/2016.

[381] *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018.

[382] *Сл. гласник РС*, бр. 113/2017 и 95/2018.

7.2. Контрола и надзор над законитошћу и уставношћу аката и рада

Проблематика правне контроле над радом и актима националних савета у директној је вези са правном природом тих тела и обимом примене државног законодавства у поступцима доношења аката и вршења активности националних савета. Наиме, ако је национални савет према својој природи недржавно тело коме су поверена одређена јавна овлашћења, није ли онда јасно да се на њега могу и морају применити одредбе ЗДУ којима се уређује надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе. У тексту ЗНСНМ који је важио до измена и допуна 2018. било је прописано да надзор над законитошћу рада и аката националних савета, у складу са Уставом и законом, врши Министарство коме је национални савет био дужан да, на његов захтев, у року од осам дана достави тражене податке, списе и исправе (чл. 120) и које је било у обавези да покрене поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта националног савета пред Уставним судом, ако је сматрало да тај акт није у сагласности са Уставом, законом или другим републичким прописом (чл. 121). При томе, Министарство је било дужно да обустави од извршења акт националног савета за који је сматрало да није у сагласности са Уставом, законом или другим прописом, решењем које се објављује у Службеном гласнику и да такав поступак покрене у року од пет дана од дана објављивања решења, а, ако то не учини, решење о обустави од извршења престајало је да важи.

Начелно посматрано, такве одредбе нису биле у духу системских одредби ЗДУ према којима је, бар што се тиче надзора над законитошћу прописа ималаца јавних овлашћења, предвиђено да је ималац јавних овлашћења дужан да пре објављивања прописа прибави од надлежног министарства мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство

да њему достави образложени предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, другим прописом или општим актом Народне скупштине и Владе и сагласно којима је министарство дужно, у случају да ималац јавних овлашћења не поступи по његовом предлогу, да Влади предложи доношење решења којим се поништава или укида пропис ако он није у сагласности с другим прописом или општим актом Народне скупштине или Владе, а у случају да такав акт није у сагласности са Уставом или законом, министарство је дужно да предложи Влади да га обустави од извршења и да пред Уставним судом покрене поступак за оцену његове уставности или законитости. Дакле, у тексту ЗНСНМ који је важио до измена и допуна 2018. приметна су била два одступања од системских решења садржаних у ЗДУ – била је изостављена обавеза националног савета да од надлежног министарства прибави мишљење о уставности и законитости прописа, а решење о обустављању прописа није доносила Влада, већ само Министарство. Док се за прво одступање и могло имати разумевања с обзиром на самоуправни карактер националног савета, дотле је друго од изложених одступања могло да буде схваћено и као својеврсно задирање органа управе у рад националних савета.

Измене и допуне ЗНСНМ из 2018. уносе извесне промене у погледу контроле и надзора над уставношћу и законитошћу аката и рада националних савета. Најпре, уместо министарства надлежног за послове људских и мањинских права, новим чл. 120. ст. 1. предвиђа се да надзор над законитошћу рада и аката националних савета, у складу са Уставом и законом врше, у оквиру свог делокруга, министарства надлежна за послове у области управе, културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писама. У поступку контроле и надзора, национални савет је, према ст. 2. тог члана, дужан да министарству које врши надзор над законитошћу рада и аката, на његов захтев, у року од осам дана достави тражене податке, списе и исправе, а

за достављање тражених података, списа и исправа, према ст. 3. одговоран је председник националног савета.

Измене и допуне ЗНСНМ из 2018. доносе промену и у погледу овлашћења у поступку контроле и надзора, али не без извесних недоумица. Уместо да решења о надзору над радом и актима националних савета која су важила до 2018. године, са једне стране, уподобе системским решењима ЗДУ и да их, са друге стране, усагласе са схватањем Уставног суда о природи националних савета, измене и допуне ЗНСНМ из 2018. су, чини се, унеле нову дозу конфузије. Наиме, промењеним члановима ЗНСНМ (важећи чл. 121) уопште се не предвиђа могућност поништавања и обустављања од извршења прописа националног савета, већ се само прописује да ће Министарство покренути поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта националног савета пред Уставним судом, ако сматра да тај акт није у сагласности са Уставом и законом. Таква одредба заправо, са једне стране, националне савете ставља у донекле привилегованији положај у односу на друге недржавне субјекте којима су поверена јавна овлашћења, док, са друге стране, шири самоуправни карактер прописа националних савета лишавајући их могућности да буду поништени, односно да њихово извршавање буде обустављено.[383]

У вези са контролом уставности и законитости општих аката националних савета је и питање односа између поступка пред Управним судом и Уставним судом о чему је више речи

[383] Занимљиво је уочити да је у појединим случајевима у оквиру надзора над законитошћу рада националних савета надлежно министарство с правом обавештавало национални савет да се „акт" који је био заоденут у форму општег акта „не може сматрати донесеним актом који производи било какво дејство", као и да је извршном одбору који га је усвојио без поверавања одлучивања од стране националног савета и ван питања у вези са овлашћењима националних савета престао мандат. У конкретном случају реч је била о Одлуци о покретању Иницијативе за решавање статуса Бошњака и статуса регије Санџак бр. 464-09/2019 Извршног одбора Националног савета бошњачке националне мањине – вид. Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе бр. 90-00-00060/2019-27 од 14.08.2019.

било у одељку посвећеном законском оквиру аутономног регулисања унутрашње организације и функционисања.

Измене и допуне ЗНСНМ из 2018, за разлику од изворног текста, јасно уређују проблематику контроле законитости појединачних аката националног савета. Према чл. 122. ст. 1. ЗНСНМ, надлежно министарство ће, ако нађе да појединачни акт националног савета против кога није обезбеђена судска заштита, није у сагласности са законом или другим прописом, односно са статутом, прописом или другим општим актом националног савета, предложити националном савету да такав акт укине или поништи, док ће, ако национални савет не поступи по том предлогу у року од 30 дана, према ст. 2. истог члана, својим решењем укинути или поништити такав акт. Важно је истаћи да је изложено решење у свему аналогно са одредбама ЗЛС (чл. 84) којима се регулише контрола над појединачним актима локалне самоуправе. Такође, потребно је указати да је у таквим случајевима реч о појединачним актима *против којих није обезбеђена судска заштита. A contrario*, ако је судска заштита против појединачних аката обезбеђена, а по природи ствари она ће најчешће бити обезбеђена у управносудском и парничном поступку, онда се таква контрола, тачније заштита одвија по тужбеном захтеву активно легитимисаних лица.

У вези са вршењем управног надзора над радом националних савета требало би указати на могућност инспекцијског надзора. Осим ЗНСНМ изричито предвиђене могућности да се ненаменски утрошак буџетских средстава утврди у поступку инспекцијске контроле о чему је више речи било у одељцима о финансирању, пажњу би ваљало усмерити на могућност да рад националног савета буде подвргнут надзору управне инспекције. Према чл. 2. Закона о управној инспекцији (у даљем тексту ЗУИ),[384] таква инспекција је облик надзора над спровођењем закона и других прописа и поступањем, између осталих, и ималаца

[384] *Сл. гласник РС*, бр. 87/2011.

јавних овлашћења, а њен делокруг, према чл. 3. ст. 1. тог Закона, обухвата инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују: државна управа; радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе; општи управни поступак и посебни управни поступци; изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије; службена употреба језика и писама; печат државних и других органа; бирачки спискови и матичне књиге; политичке странке и удружења и слободан приступ информацијама од јавног значаја. У смислу наведених одредби ЗУИ и имајући у виду све што је изложено у погледу примене државног законодавства у поступцима доношења аката и вршењу активности националних савета, активност националног савета као имаоца јавних овлашћења може бити подвргнута инспекцијском надзору управне инспекције којим би се проверавала примена закона и других прописа којима се уређују општи управни поступак и посебни управни поступци; изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије; службена употреба језика и писама; печат и слободан приступ информацијама од јавног значаја.

7.3. Одговорност

У вези са проблематиком одговорности за незаконит рад и/или ненаменско коришћење средстава из јавних извора требало би указати на разлике које постоје између личне одговорности, одговорности читавог националног савета и одговорности за финансијске обавезе које су настале незаконитим, односно ненаменским коришћењем средстава.

Као што је на одговарајућим местима у овом раду већ истакнуто, чл. 7. ст. 2. ЗНСНМ уређена су овлашћења и дужности председника националног савета. Судећи према тим одредбама, председник националног савета је примарно и непосредно лично одговоран за незаконит рад и/или ненаменско

коришћење средстава из јавних извора. Изложени закључак међутим донекле доводе у питање одредбе чл. 118. ЗНСНМ према којима се статутом националног савета одређује лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига националног савета, а у случају да се статутом не одреди одговорно лице, одговорним лицем ће се сматрати председник националног савета. На основу изложених одредби чл. 118. ЗНСНМ поставља се питање да ли би се статутом (*sic!*) могло предвидети да председник није одговоран, нарочито за финансијско пословање, већ да је за то одговорно неко друго лице, *a fortiori* што се у одредби чл. 7. ст. 2. говори о улози председника која се састоји у *старању* о законитом коришћењу и располагању финансијским средствима и имовином савета? Судећи на основу изложених одредби, јасно је да таква могућност постоји. *Prima facie* такав закључак подржава и чл. 127. ст. 2. ЗНСНМ према коме ће се за прекршаје који су предвиђени ставом 1. тог члана, новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казнити и *одговорно лице* у националном савету. Међутим, судећи према елементима бића тих прекршаја (видети следећи пасус), за њих би могао да буде одговоран искључиво председник националног савета, јер међу њима нема оног који би се односио на финансијско пословање. Штавише, према чл. 120. ст. 3. ЗНСНМ, за достављање тражених података, списа и исправа у поступку вршења контроле и надзора одговоран је председник националног савета. Разуме се, лична прекршајна одговорност не ослобађа одговорно лице евентуалне кривичне одговорности.

ЗНСНМ у чл. 127. ст. 1. предвиђа и прекршајну одговорност читавог националног савета. Прекршајна одговорност читавог националног савета постоји у следећим случајевима: 1) ако савет не поднесе пријаву за упис промена података који су уписани у Регистар у року од десет дана од промене, 2) ако први сазив националног савета не донесе статут у року од десет

дана од конституисања, 3) ако се не објаве све одлуке и акти националног савета најкасније у року од десет дана од дана ступања на снагу, односно њиховог доношења, на интернет страници националног савета или на други начин одређен статутом (огласној табли, дневним новинама, или на други погодан начин), 4) ако савет органима аутономне покрајине у чији делокруг спадају области у којима се остварују овлашћења националних савета предвиђена ЗНСНМ најкасније у року од десет дана не достави тражене податке, списе и исправе и 5) ако савет супротно одредбама чл. 120. ст. 2. ЗНСНМ у року од осам дана од дана достављања захтева, не достави министарству које врши надзор над законитошћу рада и аката националних мањина тражене податке, списе и исправе. За те прекршаје национални савет ће се казнити новчаном казном од 50.000 до 200.000 динара.

ЗНСНМ не садржи одредбу којом би изричито било предвиђено да национални савет за своје обавезе одговара својом имовином, тачније којом би се нормирало да буџет није одговоран за губитке националног савета који су настали незаконитим и/или ненаменским трошењем средстава. Такво се решење међутим изводи из чл. 115. ст. 4. према коме се не може извршити пренос средстава из републичког буџета у случају да национални савет има евидентиране основе и налоге о принудној наплати. Са друге стране, аналогна ситуација није регулисана у покрајинским и локалним прописима, тако да остаје отворено питање да ли би покрајински и локални буџети могли бити посредно одговорни за губитке националног савета који су настали незаконитим и/или ненаменским утрошком средстава.

VIII ОБАВЕЗЕ ОРГАНА ЈАВНЕ ВЛАСТИ И ЗАШТИТА НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Уређивање обавеза органа јавне власти у погледу остваривања овлашћења националних савета може да зависи од карактера и обима таквих овлашћења, али и од начина на који су она дефинисана у ЗНСНМ. Наиме, као што је то у првој књизи ове студије истакнуто, ако су овлашћења опредељена као права мањинских самоуправних тела, онда је изгледније да ће бити праћена нормативним уређивањем обавеза органа јавне власти, а од начина на који су овлашћења мањинских самоуправних тела дефинисана могу да зависе и карактер и расположивост правних механизама посредством којих таква тела могу да обезбеде и заштите несметано вршење својих делатности.[385] У смислу изложеног, индикативно је да се у одредбама ЗНСНМ уопште не говори о *правима* националног савета. У оквиру проблематике заштите нетериторијалне мањинске самоуправе у Републици Србији посебно би требало размотрити питање да ли, уколико је већ Уставом предвиђено да се конституисање националних савета врши ради остваривања права на самоуправу, постоје посебна правна средства заштите права на самоуправу, или се заштита таквог права остварује искључиво посредством механизама којима се обезбеђује вршење овлашћења националних савета.

8.1. Обавезе органа јавне власти у вези с вршењем овлашћења националних савета

ЗНСНМ не предвиђа увек и јасно одређене обавезе државних органа у вези са вршењем, односно омогућавањем остваривања овлашћења националних савета. Разуме се, такав закључак се не односи на законом предвиђени управни рад

[385] В. Ђурић (2018), 292.

који је нужан за њихово конституисање и стицање својства правног лица (нпр. спровођење избора, или вођење регистра таквих тела), или за финансирање таквих тела. Напротив, реч је о обавезама органа јавне власти које непосредно кореспондирају овлашћењима националних савета, дакле чије је испуњавање донекле нужно за њихово несметано функционисање и чији би изостанак био предуслов за покретање правних механизама посредством којих би таква тела евентуално могла да обезбеде и заштите несметано вршење својих делатности.

У контексту сагледавања обавеза органа јавне власти у вези с вршењем овлашћења националних савета најпре би требало указати на начелну одредбу чл. 25. ст. 2. ЗНСНМ. Према тој одредби, министарства и посебне организације ће пре разматрања и одлучивања о питањима из области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма *затражити мишљење националних савета*. Дакле, изложена обавеза да се затражи мишљење постоји *само на страни министарстава и посебних организација*, а што је у складу са становиштем Уставног суда изложеним у Одлуци о уставности ЗНСНМ. Као што је изложено, за Уставни суд одредбе члана 25. изворног текста ЗНСНМ нису биле уставноправно спорне у односу на органе државне управе, превасходно министарства, *под условом да се има у виду да мишљење националног савета националне мањине има саветодавни, а не правно обавезујући карактер, те да се обавеза надлежног органа државне управе састоји у томе да затражи мишљење од националног савета и да наводе из тог мишљења савесно размотри* (подв. В.Ђ). Будући да је Уставни суд утврдио да се одредба чл. 25. ст. 2. има примењивати под изнетим условима и ограничењима, јасно је да се обавеза из чл. 25. ст. 2. ЗНСНМ састоји у тражењу мишљења и његовом свестраном разматрању.

Обавеза *прибављања мишљења* националних савета има различит значај и домашај. Наиме, ако је реч о обавези

прибављања мишљења *пре разматрања* одређених питања, онда је јасно да изостанак њеног испуњавања не може да има икакве непосредне правне последице. Слично би се могло резоновати и за обавезу прибављања мишљења у случају *одлучивања које се не врши у управним стварима*, а које се односи на текуће делатности органа државне управе. Наиме, сасвим је јасно да, примера ради, извршавање буџета од стране министарстава и посебних организација, њихове одлуке да приступе изради нацрта закона и других прописа, јавне набавке, одлуке у кадровским питањима, и слични видови одлучивања, чак и када се тичу области у којима делују национални савети, начелно посматрано, могу да се врше и без претходно прибављеног мишљења националних савета, тачније да изостанак испуњавања обавезе прибављања таквих мишљења нема никаквих правних последица. Са друге стране, обавеза прибављања мишљења приликом *одлучивања у управном поступку* има специфичну тежину. Наиме као што је истакнуто, давање мишљења у управном поступку је један вид учествовања националних савета у одлучивању, а домашај и правне последице таквог учешћа и корелативних обавеза органа који спроводи управни поступак опредељене су у ЗУП. Као што је истакнуто, орган који одлучује у управном поступку, у случају када је прописано да национални савет даје мишљење, не може да се донесе управни акт док се мишљење не прибави. Другим речима, обавеза органа је да затражи мишљење, али орган, ако национални савет такво мишљење да, није дужан да по њему поступи. У том смислу, мишљење националног савета у управном поступку је неопходан елеменат који надлежни орган оцењује у склопу свих чињеница и околности конкретног случаја и на које би требало да се осврне у образложењу управног акта.

Најизраженије и најстриктније обавезе органа јавне власти у вези с вршењем овлашћења националних савета постоје када је прописано да орган одлучује уз претходну сагласност

националног савета. У том случају, дакле ако национални савет даје претходну сагласност, надлежни орган који решава управну ствар не само да је дужан да се обрати националном савету, већ и не може да донесе управни акт без сагласности националног савета. Уколико је сагласност одбијена, надлежни орган не сме донети решење оног смисла и садржине на коју је сагласност националног савета ускраћена. О модалитетима давања сагласности више речи је било у одељцима о учествовању националних савета у одлучивању.

У појединим одредбама ЗНСНМ предвиђене су конкретне обавезе органа јавне власти, нарочито у случају да они врше права и обавезе оснивача установа над којима се преносе оснивачка права. Тако је, примера ради, чл. 49. ст. 6. Закона о изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. (који није унет у пречишћен текст ЗНСНМ)[386] предвиђено да је оснивач установе образовања и васпитања, односно установе културе коју је национални савет до ступања на снагу тог закона прогласио за установу од посебног значаја за националну мањину, дужан да у року од 90 дана од дана ступања на снагу тог закона усагласи оснивачки акт са одредбама тог закона. Имајући у виду да је та обавеза истекла, на овом месту није потребно њено продубљеније образлагање.

Из појединих одредби ЗНСНМ следи да су обавезе органа јавне власти у вези с вршењем овлашћења националних савета опште обавезе одређене одредбама системских закона којима су уређене поједине области друштвеног живота у којима национални савети делују. Примера ради, обавезе органа јавне власти у погледу вршења овлашћења националних савета да утврде традиционалне називе насељених места који постају називи у службеној употреби поред назива на српском језику састоје се у поштовању свих одредби ЗСУЈП у којима се говори о модалитетима и садржају службене употребе језика и писма, нарочито у вези са могућношћу употребе назива насељених места.

[386] Видети *Сл. гласник РС*, бр. 47/2018.

8.2. Механизми обезбеђивања остваривања овлашћења националних савета

У оквиру разматрања о обавезама органа јавне власти и заштити нетериторијалне мањинске самоуправе у Републици Србији посебно би требало сагледати механизме обезбеђивања остваривања овлашћења националних савета. Наиме, ако обавезе које ЗНСНМ предвиђа за органе јавне власти у погледу вршења овлашћења националних савета нису увек нормативно праћене уређивањем непосредних правних последица у случају изостанка њиховог испуњавања, онда се поставља питање да ли национални савети имају на располагању одређена правна средства за покретање поступака заштите. Начелно посматрано, као и у случају других института и поступака, изостанак изричитог нормирања правних средстава и механизама обезбеђивања остваривања овлашћења националних савета не значи нужно и да таквих средстава и механизама у правном поретку Републике Србије нема, већ да они пре зависе од степена обавезности прописаног поступања државних органа и да се уподобљавају у општи, најчешће управноправни, режим којем је подвргнуто пропуштање у раду органа јавне власти приликом доношења аката и предузимања радњи у различитим контекстима.

У погледу механизама обезбеђивања остваривања овлашћења националних савета најпре би требало истаћи да у правном поретку Републике Србије постоје *казнене одредбе*, тачније *прекршајне санкције* за одређена дела којима се не поштују и/или не примењују одлуке које су национални савети донели самостално, или у чијем доношењу су учествовали. Тако је чл. 22а ЗЗПСНМ предвиђено да ће се новчаном казном од 200.000 до 1.500.000 динара казнити за привредни преступ организација овлашћена за постављање саобраћајних знакова и назива места која поступи супротно одредбама тог Закона којима је,

између осталог, предвиђено да се имена насељених места на територијама јединица локалне самоуправе на којима је језик и писмо националне мањине у службеној употреби исписују на језику националне мањине према њеној традицији и правопису, а што би можда могло да се односи и на традиционалне називе насељених места које према ЗНСНМ утврђују национални савети (видети одељак о утврђивању традиционалних назива). За исти преступ казниће се и одговорно лице у тој организацији новчаном казном од 50.000 до 100.000 динара. Такође, према чл. 22в ЗЗПСНМ предвиђено је да ће се новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казнити за прекршај одговорно лице у органу јединице локалне самоуправе, организацији која врши јавна овлашћења чији је оснивач јединица локалне самоуправе, односно правном лицу ако су симболи и знамења националне мањине истакнути противно одредбама члана тог Закона којим је регулисано њихово истицање, а чиме се заправо, између осталог, обезбеђује да се истичу симболи и знамења у чијем доношењу су учествовали национални савети.

Начелно посматрано, националним саветима, у циљу обезбеђивања остваривања овлашћења која су им пренесена, на располагању стоји могућност да се обрате одговарајућим инспекцијама, нарочито управној инспекцији, али је, имајући у виду делокруг такве инспекције и природу и садржину овлашћења националних савета, такав механизам обезбеђивања остваривања њихових овлашћења релативно ограниченог домашаја.

Такође, начелно посматрано, национални савети би могли да иницирају и покретање поступка за оцену уставности и законитости пред Уставним судом, али се у том случају *stricto sensu* не може говорити о механизму који им стоји на располагању, будући да за покретање таквог поступка немају својство овлашћеног предлагача и имајући у виду могућност

одлучивања Уставног суда о нечињењу органа јавне власти[387] које би (нечињење) било најчешћи узрочник изостанка остваривања овлашћења националних савета, као и чињеницу да за доношење појединих општих аката чију би уставност и законитост евентуално оспоравали они, изузев у појединим случајевима ширег тумачења које је у овом раду изложено, немају својство овлашћеног предлагача.

Национални савети би ради обезбеђивања остваривања својих овлашћења могли да се обрате Заштитнику грађана, али и Поверенику за заштиту равноправности. Начелно посматрано, имајући у виду да је према чл. 17. ЗЗГ, та институција овлашћења да контролише поштовање права грађана и утврђује повреде учињене актима, радњама, али и нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката, као и да према чл. 25. ст. 1. истог Закона, свако правно лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем повређена права може да поднесе притужбу тој институцији, јасно је да би национални савет могао да захтева да се кроз такав поступак обезбеди остваривање његових овлашћења. Но, домашај таквог вида обезбеђивања остваривања овлашћења националног савета зависио би од схватања да ли се она могу разумети као права националног савета. Са друге стране, чак и када се овлашћења националног савета не би поимала као његова права, постојала би могућност обраћања Заштитнику грађана и таквог вида обезбеђивања њиховог остваривања, јер Заштитник грађана, према чл. 24. ст. 2. ЗЗГ, има право да пружањем добрих услуга, посредовањем и давањем савета и мишљења делује превентивно у циљу унапређења рада органа управе и унапређења заштите људских слобода и права. Разуме се, такво превентивно деловање Заштитника грађана не би по својој природи било *обезбеђивање и осигуравање* оства-

[387] О контроли уставности нечињења видети В. Ђурић, „Контрола уставности нечињења (пропуштања) законодавца“, *Правни живот*, бр. 12/2013в, 609-624.

ривања овлашћења националног савета, али би томе свакако значајно могло да допринесе.

Напослетку, али и најважније, у склопу разматрања о механизмима обезбеђивања остваривања овлашћења националних савета требало би посебно размотрити питање правних средстава које би национални савети могли да користе ради остваривања и заштите својих овлашћења да у управном поступку дају мишљења и сагласност. У том контексту посебно се поставља питање могућности да се национални савети појаве у улози тужиоца у управним споровима у којима би се оспоравала законитост управних аката који су донесени без претходно прибављеног мишљења националних савета, или противно њиховој (не)сагласности. Имајући у виду да ЗУС у чл. 11. ст. 1. прописује да тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес, може се стати на становиште да би национални савети, као правна лица, могли бити тужиоци, јер би у таквим случајевима основано сматрали да су им управним актом донесеним без њиховог мишљења или супротно њиховој (не)сагласности повређени, ако не права, а онда свакако на закону засновани интереси да врше та овлашћења. У том смислу, требало би истаћи да су поједини национални савети успешно покретали и водили управне спорове због повреде одредби ЗНСНМ које се односе на предлагање чланова управног, односно школског одбора или давање мишљења. [388]

[388] У појединим случајевима управни акти – решења о именовању чланова управних, односно школских одбора су поништавана из процесних разлога, јер нису садржавали образложење (примера ради Пресуда Управног суда бр. 12 У 24987/10 од 21.10.2010. и Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду бр. III – 2 У 24989/10 од 15.10.2010), док су у појединим случајевима истицане незаконитости које су се састојале у непоштовању законске обавезе доносилаца таквих аката да прибаве мишљење националних савета (примера ради Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду бр. III – 4 У 5993/11 од 28.10.2011), или да у предлог решења уврсте све предлоге националног савета (нпр. пресуде Управног суда, Одељење у Новом Саду бр. III –2 У 1688/11 од 28.10.2011 и III –3 У 1689/11 од 11.11.2011).

8.3. Заштита права на нетериторијалну самоуправу

Заштита права на нетериторијалну самоуправу може се донекле посматрати изоловано од механизама обезбеђивања остваривања овлашћења тела посредством којих се таква самоуправа остварује. Наиме, овлашћења која национални савети имају, а која су утврђена ЗНСНМ, по свом карактеру нису изворна овлашћења таквих тела, већ пренесена и њихов обим може бити промењен изменама законодавства. С друге стране, Устав истиче да припадници националних савета могу изабрати своје националне савете *ради остварења права на самоуправу* у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. Будући да се право на самоуправу јамчи Уставом и да из уставних одредби следи да је по свом карактеру *колективно право*, питање његове заштите, у складу с правилом *ibi ius ubi remedium*, би требало сагледати кроз призму могућности уставносудске заштите коју би могли да захтевају национални савети као тела посредством којих се то право остварује. Разуме се, домашај такве заштите зависи од схватања садржине и смисла уставног права на самоуправу.

Начелно посматрано, Устав Републике Србије широко поставља заштиту права и слобода које јемчи. Осим одредбе чл. 22. ст. 1. према којој свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале, а што се првенствено односи на заштиту права пред редовним судовима, Устав у чл. 170. предвиђа могућност улагања уставне жалбе Уставном суду против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Дакле, заштита, нарочито посредством уставне

жалбе, генерално се пружа свим људским и мањинским правима и слободама које су зајемчене Уставом,[389] али само у случају да је до њихове повреде или ускраћивања дошло појединачним актима или радњама државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења. У том смислу, јасно је да би се уставном жалбом могла захтевати и заштита мањинског права на самоуправу, али само у случају да је до повреде или ускраћивања тог права дошло појединачним актима или радњама.

Домашај такве заштите, као што је истакнуто, зависи од схватања садржине и смисла уставног права на самоуправу. Имајући у виду схватање које је у овом раду изложено, а према коме колективно право на самоуправу заправо, сликовито представљено, обухвата више *концентричних кругова права*, чији најужи круг чини право да се посредством националних савета одлучује о малом броју питања која су од непосредног значаја за идентитет националне мањине и остваривање колективних права, уз ограничени екстерни домашај таквог одлучивања, док, у шири круг спадају права припадника националне мањине да непосредно подносе иницијативе надлежним органима у вези са остваривањем мањинских права, да изаберу своје националне савете који их представљају и да посредством тих тела учествују у ауторитативном одлучивању и врше остала јавна овлашћења за која постоји уставна обавеза да се пренесу на та тела, али само у погледу појединих питања од значаја за њихову културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма која су одређена законом, при чему таква овлашћења немају изворни карактер, јасно је да постоји мала могућност повреде или ускраћивања тог права до које би дошло појединачним актима или радњама. Примера ради, таква би ситуација могла да настане уколико би Савет за националне мањине очигледно неосновано и незаконито одбио да потврди предлог националних симбола који му је поднео национални

[389] И. Пејић, 269.

савет, или у случају да надлежни државни органи не спроведу изборе за национални савет.

Са друге стране, имајући у виду да су овлашћења која се преносе на националне савете поверена, онемогућавање њиховог вршења појединачним актима или радњама државних органа *stricto sensu* не би представљало повреду или ускраћивање права на самоуправу, већ објективну незаконитост. У том смислу, повреду или ускраћивање колективног права на нетериторијалну самоуправу у вези са овлашћењима националних савета чинило би једино потпуно или значајно, а свакако суштинско ускраћивање преноса одређених овлашћења, тачније случај у коме би се законодавац оглушио о своју уставну обавезу да на националне савете пренесе одређена јавна овлашћења која су од значаја за националне мањине у појединим областима друштвеног живота. Заштита од такве повреде права на самоуправу међутим не би могла да буде обезбеђена пред Уставним судом у поступку по уставној жалби, већ би изискивала својеврсну контролу уставности нечињења (пропуштања) законодавца која није изричито предвиђена у уставноправном систему Републике Србије, а за којом свакако постоји одређена потреба.[390] Са тим у вези, требало би истаћи да Устав не предвиђа посебно правно средство за заштиту мањинског права на самоуправу, као што то предвиђа за заштиту права на локалну самоуправу,[391] напросто због тога што, за разлику од локалне самоуправе код које изворне надлежности тог нивоа јавне власти чине садржину права грађана на самоуправу, садржина колективног права на мањинску самоуправу није, а отворено је питање да ли би

[390] Вид. В. Ђурић (2013в), 609-624.

[391] Члан 193. Устава предвиђа да орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине (ст. 1), али и да орган одређен статутом општине може да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или аутономне покрајине којим се повређује право на локалну самоуправу.

Уставом уопште и могла да буде, изричито нормирана. Ако се уз све што је изложено дода и чињеница да национални савети у уставноправном систему Републике Србије немају својство овлашћеног предлагача за покретање поступка контроле уставности и законитости општих аката пред Уставним судом, онда се у једном, додуше ограниченом смислу, може резоновати и да је Уставом зајемчено мањинско право на самоуправу једним својим делом *nudum ius*.

ЗАКЉУЧЦИ

Анализа позитивноправних решења о правној основи, статусу, овлашћењима, финансирању и заштити нетериторијалне мањинске самоуправе у Републици Србији омогућава разумевање њених правно-институционалних и функционалних аспеката и домашаја, тачније пружа основ за разумевање правне природе те појаве у Републици Србији. Имајући у виду да је Република Србија једна од држава у којима су се током хоризонталног упоредноправног ширења развили институционални аранжмани нетериторијалне мањинске самоуправе, таква анализа омогућава и продубљеније сагледавање сличности и разлика које у упоредном праву постоје између таквих аранжмана, што, у крајњој линији, може допринети ширем теоријском закључивању. Но, таква ће продубљенија упоредноправна и теоријскоправна закључна разматрања бити остављена за трећу књигу ове студије, тачније до њих се може доћи тек након свестраног разматрања избора за тела нетериторијалне мањинске самоуправе у Републици Србији. За сада ћемо пажњу усмерити само на закључке о правној основи, статусу, овлашћењима, финансирању и заштити нетериторијалне мањинске самоуправе у Републици Србији, како у смислу колективног права које таква самоуправа представља, тако и у погледу аранжмана, тачније тела посредством којих се она остварује.

Уставом Републике Србије опредељени политички поредак је поредак грађанске демократије у којем сувереност потиче од грађана. Што због историјског утемељења државотворне традиције српског народа, етнички засноване државности и дугогодишњег концепта конститутивности народа који су,у већој или мањој мери, били изражени и правно предвиђени у безмало свим државама које су постојале на просторима данашње Републике Србије, што због снажног наслеђа мањинске заштите

из социјалистичког периода и потребе да се оно, нарочито након демократских промена 2000. године афирмише на новим, демократским основама које би биле у складу са међународним стандардима заштите људских и мањинских права, Устав је, са једне стране, легитимацијским темељима државе делимично дао етничко опредељење („држава српског народа и свих грађана који у њој живе"), док је, са друге стране, у основна начела уткао заштиту националних мањина јемчећи истовремено широку палету мањинских права, како индивидуалних, тако и колективних. Уставно признавање *колективних права* и посебног *права на самоуправу* изискивало је и нормативно одређивање тела које има представнички карактер и посредством којег се таква самоуправа остварује. У том смислу, Устав је определио да припадници националних мањина могу, у складу са законом, да изаберу своје националне савете ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма.

Широка палета Уставом зајемчених мањинских права, а нарочито признавање колективних мањинских права и права на самоуправу, пред правни поредак је поставило захтев правног уређења појма националне мањине као титулара тих права. Законско дефинисање националне мањине извршено је ЗЗПСНМ из 2002. који је први пут нормирао право на самоуправу, дакле и пре доношења Устава 2006. и конституционализације тог права. Законско одређење националне мањине у Републици Србији извршено је посредством опште дефиниције која одговара одређеним међународним стандардима и допушта да самоодређење, уз разумљиво постојање одређених објективних дистинктивних критеријума, буде од значаја за правно релевантно конституисање колективног идентитета. Са друге стране, у тој дефиницији питања довољне репрезентативности и дуготрајне и чврсте везе једне групе са територијом државе нису изричито прецизирана, а што, нарочито у контексту

избора националних савета и чињенице да националне мањине нису поименице одређене, може да роди дилеме у погледу националних колективитета који могу, али и који би требало да могу, да уживају и остварују право на самоуправу.

Уставно јемство права на самоуправу у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и одређење да путем колективних права припадници мањина непосредно, или преко својих представника одлучују или учествују у одлучивању о појединим питањима из тих области отвара питање садржине тог права и његовог односа према другим колективним правима. Најједноставније речено, у Републици Србији право на самоуправу у свом најужем значењу подразумева право на институционални аранжман за остваривање колективних права. Другим речима, подразумева право да се посредством изабраних националних савета одлучује о питањима која су од значаја за идентитет националне мањине и остваривање колективних права. У ширем смислу означава још и право припадника националне мањине да непосредно подносе иницијативе надлежним органима у вези са остваривањем мањинских права и да посредством свог националног савета учествују у ауторитативном одлучивању и врше остала јавна овлашћења за која постоји уставна обавеза да се законом пренесу на то тело, али само у погледу појединих питања од значаја за њихову културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма.

Уставно упућивање да се право на самоуправу остварује у складу са законом у правном поретку Републике Србије праћено је кодификованим и врло екстензивним законским уређивањем начина остваривања тог права. ЗНСНМ који је усвојен 2009. нормира низ питања од значаја за рад националних савета – њихов избор, статус, овлашћења, финансирање и контролу рада. Ипак, такво уређивање није било лишено низа пропуста и недоречености које нису биле последица само рђаве номотехничке

припреме, већ и теоријског лутања и изостанка било какве јасне концепције, па и спремности да се зарад политичких компромиса и уступака погазе основни уставни принципи и крене својеврсним путем прекомпоновања политичког поретка грађанске демократије, нарочито посредством одредби којима је било предвиђено обавезно учешће националних савета у регулаторној функцији. Имајући у виду изложено, не чуди што је ЗНСНМ био предмет оцене уставности у поступку пред Уставним судом чија је Одлука у значајној мери допринела разјашњењу низа отворених питања, али што је било праћено и изменама и допунама ЗНСНМ које су до сада вршене у два наврата – 2014. и 2018. Но, и након Одлуке Уставног суда низ питања у вези са екстензивним законским регулисањем начина остваривања права на самоуправу, нарочито у погледу овлашћења националних савета, изазива извесне недоумице. Реч је првенствено о односу између ЗНСНМ и системских закона. Упркос чињеници да се ЗНСНМ усваја већином од укупног броја народних посланика у Народној скупштини, због, у домаћој науци аргументовано критикованог схватања Уставног суда о надмоћи системских закона којима се уређују поједине области друштвеног живота у којима делују национални савети, требало би, нажалост, стати на становиште да начин остваривања права на самоуправу и овлашћења националних савета нису уобличени са већом дозом правне сигурности какву засигурно заслужују и да могу бити подвргнути додатним променама кроз промене одговарајућих системских закона.

ЗНСНМ уређује националне савете као једини и, са становишта њихове организационе структуре, јединствени вид институционалног аранжмана мањинске нетериторијалне самоуправе у Републици Србији. Они имају својство правног лица и представљају организацију којој се законом поверавају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из области

друштвеног живота које су самим Уставом опредељене као области од значаја за националне мањине – култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма. Такво нормативно опредељење националних савета последица је схватања Уставног суда према коме они нису органи, већ недржавна тела на која се преносе одређена јавна овлашћења и има свог утицаја на регулисање појединих сегмената њиховог рада, као што је то случај са радним односима у таквим телима. Но, изворно недржавни карактер таквих тела и њихова необлигаторна природа утемељена у потреби постојања и испољавања бриге припадника националне мањине да заједно одржавају свој идентитет, између осталог и кроз избор националног савета, тачније заснована на чињеници да је нетериторијална самоуправа *право* које се може, али и не мора вршити, не значи у свему да су таква тела ван јавне управе и да немају јавноправни карактер. Напротив, њихов положај је суштински другачији од обичних удружења грађана, напросто због тога што постоји уставна обавеза преноса јавних овлашћења на таква тела, тачније обавеза поверавања ауторитативних овлашћења на регуларној основи, а што подразумева континуирано финансирање њиховог рада из јавних извора, али и примену државног административног законодавства у њиховом раду и одређене видове јавноправне контроле и надзора над актима и таквим радом који, чак и када подразумевају решења о распуштању, ипак омогућавају наставак вршења овлашћења која та тела имају. То води закључку да најзначајнији, тачније пресудан утицај на карактер националних савета имају нормативна решења о њиховој улози, пословима и овлашћењима.

Као последица уставног јемства колективних мањинских права национални савети су представничка тела. Напросто, логика уставноправног признања колективних права изискује потребу установљавања тела која представљају колективитете који су титулари тих права. Због тога је за националне савете,

Уставом имплицитно, а ЗНСНМ експлицитно, предвиђено да представљају националне мањине. Ипак, представнички карактер националних савета у правном поретку Републике Србије донекле је ограниченог домашаја, а што се може сагледати у три равни посматрања. Најпре, будући да се правно релевантно конституисање националне мањине у правном поретку Републике Србије одвија на основу индивидуалне слободе изражавања националног идентитета и групне бриге о појединим елементима тог идентитета, јасно је да постоје одређени инхерентни лимити представничке улоге националних савета у питањима постојања појединих обележја тог идентитета чије би постојање, баш као и у случају постојања националне мањине, правни поредак требало да признаје управо на основу индивидуалне слободе изражавања идентитета, као што је то случај са постојањем посебног језика. Такође, због уставноправног нормирања и законске разраде додатног облика делотворног учешћа националних мањина у јавним пословима посредством модела олакшане политичке партиципације националних мањина, а што, као што је показано, све у свему није резултат промишљено дизајниране и доследно изведене концепције, представнички карактер националних савета може бити суочен са одређеним изазовима легитимности. То се посебно односи на модел избора националних савета о чему ће више речи бити у трећој књизи ове студије. Напослетку, представнички карактер националних савета има одређене лимите напросто због тога што, по природи ствари, у држави грађанске суверености каква је Република Србија, постоје инхерентна овлашћења како у погледу питања о којима таква тела заиста, коначно и ауторитативно, могу самостално одлучивати,тако и у погледу регулаторних функција које могу обављати. Ако се продубљеније сагледају све Уставом и релевантним законодавством предвиђене могућности одлучивања или учествовања у одлучивању националних савета, онда се лако може доћи до закључка да

та тела одлучују о малом броју питања која су од непосредног значаја за идентитет националне мањине и остваривање колективних права, уз веома ограничен, готово непостојећи екстерни домашај таквог одлучивања, а да у много већој мери иницирају и дају мишљења. То тежиште њихове улоге у правном поретку пребацује на консултативне функције и обављање поверених, дакле не изворних, јавних овлашћења која се састоје у управљачко-партиципативним овлашћењима у домену јавних служби и учешћу у одговарајућим правним поступцима доношења аката, најчешће у управном поступку, углавном посредством давања мишљења које је од стране органа који спроводе такве поступке неопходно прибавити и свестрано размотрити, али не нужно и прихватити. Само у појединим питањима модалитет учествовања таквих тела подразумева сагласност без које се одговарајући акти не могу донети (нпр. у погледу уџбеника), или самостално ауторитативно одлучивање које је праћено службеним признањем и остваривањем (одређивање традиционалних назива насељених места). Имајући то у виду, може се закључити да су национални савети, у ширем смислу, део својеврсне компензативно-партиципативне стратегије реформисања управе која је усмерена на проширење јавног сектора кроз учешће саветодавних тела грађана,[392] у овом случају припадника мањина, као и на функционалну децентрализацију која у случају националних савета има и демократско-протективни карактер.

Пренесена, а не изворна природа овлашћења која су призната националним саветима изискује редовно финансирање тих тела средствима из јавних извора. Напросто, по општем јавноправном начелу, ако држава преноси одређена овлашћења недржавним субјектима, онда је дужна да пренесе и одређена средства за њихово обављање. Но, на том терену се такође

[392] Видети о таквим стратегијама Д. Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, Факултет политичких наука у Београду, Чигоја, Београд 2019, 89.

јављају одређене недоумице, како оне које су системско-правног карактера и које проистичу из организације јавних власти у Републици Србији и уставноправног разграничења њихових надлежности на различитим нивоима њиховог организовања, тако и оне које повратно утичу на поимање правне природе тих тела. Наиме, овлашћења која су пренета законом не губе свој државни карактер, тако да би и средства која се опредељују за њихово финансирање требало да буду државна. У Републици Србији међутим финансирање националних савета врши се и средствима из покрајинског и локалног буџета, што своје оправдање може да има само у чињеници да су ти нивои власти надлежни да се старају о остваривању мањинских права, шта год та уставна формулација значила, као и у ширем поимању улоге националних савета која, као што је истакнуто, иако у малом обиму, ипак није сведена само на вршење поверених јавних овлашћења. Са друге стране, национални савети, у смислу позитивноправних решења, нису како директни, тако ни индиректни корисници буџетских средстава, већ имају статус корисника јавних средстава којима буџетски корисник код кога су опредељена средства расподељује одређене износе на основу система и у оквиру ограничења која су успостављена одредбама ЗНСНМ и одговарајућег подзаконског акта. Такво решење за собом повлачи специфичан вид финансијске контроле коју не спроводи Државна ревизорска институција, већ, на основу обичних ревизорских извештаја, или инспекцијског надзора надлежне инспекције, сâм корисник средстава.

Вршење пренесених јавних овлашћења и примена већег дела државног административног законодавства у раду националних савета, изискује и одређене елементе контроле и надзора над радом и актима тих тела. Начелно посматрано, таква контрола је у Републици Србији по својој садржини и субјектима који је врше слична контроли над радом и актима других ималаца јавних овлашћења, нарочито у погледу контроле

законитости појединачних аката, али се у погледу контроле над општим актима донекле разликује. Наиме, таква контрола не обухвата могућност поништавања и обустављања од извршења прописа које таква тела, иако у уском обиму, ипак доносе, а чиме се донекле, али свакако нешто израженије, истиче њихов самоуправни карактер.

Од садржине овлашћења пренесених националним саветима зависи и могућност и правна природа механизама који у правном поретку стоје на располагању тим телима за остваривање овлашћења која су им поверена. У ужем обиму поједина овлашћења прате казнене одредбе којима су предвиђене прекршајне казне, док су у нешто већем броју националним саветима на располагању обраћања надлежним државним органима који врше управни надзор (инспекција), или посебне видове контроле над радом управе (Заштитник грађана). То је по себи и разумљиво, нарочито ако се у виду има чињеница да се вршење појединих овлашћења, због њихове садржине, не може обезбедити судским путем, тако да за њихово остваривање кључни значај имају надлежни управни органи.[393] Са друге стране, најделотворнија правна средства за остваривање овлашћења националним саветима стоје на располагању у погледу јавних овлашћења давања мишљења или сагласности која се остварују у управном поступку. Разуме се, реч је о правним средствима управног (жалба) и управносудског карактера (тужба). За потпуно сагледавање мањинске самоуправе схваћене у смислу Уставом зајемченог колективног права важно је истаћи да би оно требало да буде заштићено на истом нивоу на којем је прокламовано, дакле у уставносудском поступку, али да Устав не предвиђа посебно правно средство за заштиту тог права. То упућује на закључак

[393] Видети о томе Б. Милинковић, „Институционални механизми за заштиту културних права“, у: В. Димитријевић, А. Картаг-Одри, Б. Милинковић, Ј. Л. Серфонтеин, И. Симовић-Хибер, Б. Стојковић, *Културна права*, Београдски центар за људска права, Београд 1999, 238.

да је изостанак посебног правног средства уставносудске заштите последица чињенице да садржина колективног права на мањинску самоуправу није, а отворено је питање да ли би Уставом уопште и могла да буде, изричито нормирана. У том смислу, националним саветима чија се овлашћења ЗНСНМ не квалификују и као њихова права, би за заштиту права на самоуправу евентуално стајала на располагању уставна жалба, али само против повреде учињене појединачним актом или радњом. Због тога се, а имајући у виду све што је изложено, може стати на становиште да је Уставом зајемчено мањинско право на самоуправу једним својим делом и у ограниченом смислу *nudum ius*, док су, са друге стране, национални савети првобитно дизајнирани као институционални аранжман за остваривање тог, али и осталих колективних права, увелико искорачили у улогу посебног недржавног субјекта јавне управе.

ЛИТЕРАТУРА

Монографије, зборници, чланци

Beretka, K., „National Councils of National Minorities in Serbia: Pros and Contras of an Ethnic Self-Governance", in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), Peter Lang, 2013, 181-196.

De Varennes, F., „Article 11", in: *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, M. Weller (ed.), Oxford University Press, Oxford-New York 2006, 301-327.

Đurić, V., "Religion as an Element of National Identity of National Minorities in Border Areas (Legal Aspects), in: *Religion, Religious and Folk Customs on the Border [XIX Annual International YSSSR Conference]* (eds. D. B. Đorđević, D. Gavrilović, D. Todorović), Yugoslav Society for the Scientific Study of Religion, Niš 2012, 25-47.

Erk, J., „Non-Territorial Millets in Ottoman History", in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, Oxford 2015, 119-131.

Hayden, R., "Constitutional Nationalism in the formerly Yugoslav republics", *Slavic Review*, Vol. 51, 4/1992, 654-673.

Kertzer, D. I., Arel, D., „Censuses, identity formation, and the struggle for political power", in: *Census and Identity, The Politics of Race, Ethnicity, and Language in National Censuses* (eds. D. I. Kertzer, D. Arel), Cambridge University Press 2004, 1-42.

Korhecz, T., "National Minority Councils in Serbia", in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 69-92.

Korhecz, T., "Non-Territorial Autonomy in Practice: The Hungarian National Council in Serbia", in: *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (ed. Z. Kántor), L'Harmattan, Budapest 2014, 151-164.

Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship, A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, 1995.

László, G., „Савет или парламент", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова:* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 195-210.

Mandelstam, A., *La protection internationale des minorites, I*, Bordeaux: Impr. J. Bière ; Paris, 1931.

Purger, T., "Ethnic Self-Governance in Serbia, The First Two Years of the National Minority Councils", *International Relations Quarterly*, Vol. 3, 2/2012, http://www.southeast-europe.org/pdf/10/DKE_10_A_DK_Purger-Tibor.pdf, (приступљено 10.08.2019).

Ruíz Vieytez, E. J., "Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status through Comparative Law", II Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages?, 2004, Tarragona-Catalunya.

Suksi, M., "Non-Territorial Autonomy, The Meaning of '(Non)-Territoriality'", in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), Oxford 2015, 83-115.

Troebst, S., The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities Revisited, European Centre for Minority Issues, Flensburg, Working Paper #2, December 1998.

Varadi, T, „Mišljenje o ustavnopravnim pitanjima koja se postavljaju povodom osporenih odredaba Zakona o nacionalnim savetima", *Pravni zapisi*, 2/2013, 419-435.

Varga, A. Z., Patyi, A., Schanda, B. (eds.), *The Basic (fundamental) Law of Hungary: A Commentary of the New Hungarian Constitution*, Clarus Press, 2015.

Woehrling, J.M., *The European Charter for Regional or Minority Languages, A Critical Commentary*, Council of Europe, 2005.

Бајић, Т., „Проблем малих националних савета (Ашкалије, Грци, Немци)", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова*:(ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М.

Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 111-129.

Баришић, С., „Јевреји у Београду", *Религија и толеранција*, бр. 5/2006, 71-83.

Баста, Л., Поповић, Д., Ракић-Водинелић, В., Свилановић, Г., Томић, З., *Уставне претпоставке за демократску Србију*, Београдски центра за људска права, Београд 1997.

Башић, Г., „Положај националних мањина у СР Југославији", у: *Демокартија и националне мањине* (ур. Г. Башић, Н. Милићевић, Н. Мургел, В. Ортаковски, С. Таталовић), Центар за истраживање етницитета, Београд 2002, 13-68.

Башић, Г., *Искушења демократије у мултиетничким друштвима*, Центар за истраживање етницитета, Београд 2006.

Башић, Г., Пајванчић, М., *Од сегрегативне ка интегративној политици мултикултуралности*, Центар за истраживање етницитета, Београд 2015.

Башић, Г., Црњански, К., *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина*, Центар за истраживање етницитета, Београд 2006.

Бенмансур, Ј., Рајић, Д., Голубовић, Д., Василевска, Ж., Миленковић, Д., Велат, Д., Чулић, Н. (прир.), *Водич за примену Закона о удружењима*, Грађанске иницијативе, Београд 2009.

Благојевић, П., *Култура у правном систему Србије*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и ЈП Службени гласник, Београд 2015.

Борковић, И., *Управно право*, Загреб 2002.

Бошњак, И., „Могућности и проблеми успостављања мањинске локалне самоуправе и персоналне аутономије", у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији: зборник радова са научног скупа одржаног 11, 12. и 13. јануара 1995.* (ур. М. Мацура, В. Становчић), САНУ, Београд 1996, 447-457.

Варади, Т., „Белешка о колективним језичким правима мањина", у: *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном*

систему Србије (ур. М. Јовановић), Правни факултет, Службени гласник, Београд 2009, 79-94.

Вујић, С., „Национални савети националних мањина и образовање", у: *Надлежности националних савета националних мањина приручник за националне савете националних мањина*, Мисија ОЕБС у Србији, Амбасада СР Немачке, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд 2010, 9-26.

Вукашиновић, Е., „Пракса Покрајинског омбудсмана у области заштите права националних мањина – област културе у периоду 2010. до 2013", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 228-251.

Давинић, М., *Независна контролна тела у Републици Србији*, Досије, Београд 2018.

Димитријевић, П., *Управно право, Општи део*, Ниш 2008.

Драган, М., „Култура националних мањина Војводине", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 100-110.

Дреновак Ивановић, М., *Дискрециона оцена у управном праву Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2011.

Ђорђевић, Ј., *Уставно право*, Савремена администрација, Београд 1989.

Ђорђевић, Љ., „Национални савети националних мањина и службена употреба језика и писма", *Надлежности националних савета националних мањина приручник за националне савете националних мањина*, Мисија ОЕБС у Србији, Амбасада СР Немачке, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд 2010, 77-100.

Ђурђевић, Н., Марковић, К., „Улога националних савета националних мањина у интегративној мањинској политици: случај Србије", у: *Национални савети националних мањина и култура 2: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2015, 25-42.

Ђурић, В., *Уставна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд 2000.

Ђурић, В., *Афирмативна акција, Међународноправни и уставноправни аспекти*, Институт за упоредно право, Београд 2007а.

Ђурић, В., *Устав и међународни уговори*, Институт за упоредно право, Београд 2007б.

Ђурић, В., „Проблеми правног одређивања националне мањине и остваривања мањинских права: пример буњевачке националне мањине у Републици Србији", у: *Зборник радова са симпозијума „О Буњевцима" у Суботици 7-9. децембра 2006. године* (ур. Д. Чампраг, С. Кујунџић-Остојић), Национални савет буњевачке националне мањине и САНУ, Суботица-Нови Сад 2007, 167-186.

Ђурић, В., „Избори и делотворно учешће националних мањина у јавним пословима", у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012а, 133-162.

Ђурић, В., "Religion and National Minorities in the Legal and Political System of the Republic of Serbia", *Политикологија религије*, 1/2012, 133-159.

Ђурић, В., „Билатерални споразуми о заштити националних мањина: поглед кроз српске наочаре", у: *Србија у Југоисточној Европи* (прир. Д. Ђукановић, В. Трапара), Институт за међународну политику и привреду, Београд 2013а, 526-540.

Ђурић, В., „Јавна овлашћења нетериторијалне аутономије у правном систему Републике Србије", *Правна ријеч*, бр. 35/2013б, 183-198.

Ђурић, В., „Контрола уставности нечињења (пропуштања) законодавца", *Правни живот*, бр. 12/2013, 609-624.

Ђурић, В., *Правни аспекти прикупљања, употребе и значаја статистичких података о националној, језичкој и верској припадности становништва*, Републички завод за статистику: Институт за упоредно право, Београд 2014а.

Ђурић, В., „Уставносудска контрола уставних промена у Републици Србији", *Правни живот*, бр. 12/2014б, том IV, 607-619.

Ђурић, В., „Дилеме правног регулисања употребе језика и писма националних мањина- пример Републике Србије", *Годишњак Факултета правних наука*, Паневропски универзитет Апеирон, год. 4, бр. 4/2014, 95-113, doi: 10.7251/GFP1404095DJ.

Ђурић, В., „Уставноправни и управноправни аспекти званичне топонимије", *Друштво и простор: зборник радова, Урбани и рурални простор, Економски, правни и организациони простор* (ур. П. Миленковић, С. Стојшин, А. Пајванчић-Цизељ), Српско социолошко друштво, Институт за упоредно право, Филозофски факултет у Новом Саду, Београд-Нови Сад 2015, 514-529.

Ђурић, В., „Финансирање и рад националних савета националних мањина-легалне могућности злоупотребе, сукоба интереса и привредног криминала", *Привредна кривична дела* (прир. И. Стевановић, В. Чоловић), Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Институт за упоредно право, Београд 2017, 283-292.

Ђурић, В., *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа, Књ. 1. Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа у упоредном праву*, Институт за упоредно право, Београд 2018.

Ђурић, В., Манојловић С., „Уставноправни аспекти забране изазивања и подстицања неравноправности, мржње и нетрпељивости у Републици Србији", *Правни живот*, 12/2017, 649-663.

Ђурић, В., Врањеш, Н., „Однос између нетериторијалне мањинске и територијалне локалне самоуправе", *Годишњак Факултета правних наука*, Паневропски универзитет Апеирон, год. 8, бр. 8/2018, 72-87, doi: http://dx.doi.org/10.7251/GFP1808072DJ.

Ђурић, В., Кнежевић Бојовић, А., *Правни оквир културне делатности националних мањина*, Институт за упоредно право, Београд 2018.

Жигманов, Т., „Културне праксе Хрвата у Војводини данас", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 156-170.

Јанковић, И., „Правни статус Рома у Кнежевини Србији", *Правни записи*, бр. 2/2016, 297-323.

Јовановић, М., „Колективна права и позитивна дискриминација – концептуална разјашњења", *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Србије*, Правни факултет, Службени гласник, Београд 2009, 11-24.

Јовановић, М., „О правној природи националних савета националних мањина", *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 61, 2/2013, 261-265.

Јовановић, М., „Постоје ли колективна права?", *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 56, 1/2008б, 89-107.

Јовановић, М., „Постоје ли колективна права? - II део", *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 56, 2/2008а, 25-46.

Јовановић, М., *Колективна права у мултикултурним заједницама*, Службени гласник, Београд 2004.

Јовановић, С., *Уставно право Краљевине СХС*, Службени лист СРЈ, Београд 1995.

Јововић, Р., „Политизација националних савета", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 52-65.

Корхец, Т., „Савети националних мањина као инструменти остваривања колективних права мањина", у: М. Јовановић (ур.), *Колективна права и позитивна дискриминација у*

уставноправном систему Србије, Правни факултет, Службени гласник, Београд 2009, 61-78.

Корхец, Т., „Нетериторијална самоуправа националних мањина у Србији: правни оквир и њене недоречености у светлу одлуке Уставног суда Србије", *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 63, 1/2015, 75-96.

Корхец, Т., „Колективно право националних мањина на самоуправу у правном поретку Републике Србије – национални савет – *sui generis* институција између невладине организације и органа јавне власти", у: *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона: зборник радова са научног скупа одржаног 10–11. септембра 2015* (ур. В. Становчић, Г. Башић), 1-195.

Корхец, Т., Уставна ревизија и мањинска права - у којој мери је ревизиона власт слободна да мења посебна права мањина у уставу Републике Србије?, 2017, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Tamas_Korhecz.pdf, (приступљено 31.10.2019)

Кривокапић, Б., *Заштита мањина у међународном и упоредном праву, књ. 1. Заштита мањина: историјски развој, основна питања и заштита у оквиру Уједињених нација*, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд 2004б

Кривокапић, Б., *Заштита мањина у међународном и упоредном праву, књ. 3. Заштита мањина у националним порецима држава*, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд 2004а.

Кунић, П., *Управно право (општи и посебни дио)*, Правни факултет, Бања Лука 2001.

Лазић, Ж., „Правни аспекти грађанских и верских слобода јеврејске заједнице на нашим просторима", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 71/2015, 293-310.

Лилић, С., Миленковић, Д., *Јавне службе у југословенском праву*,

Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 1999.

Лилић, С., *Управно право/Управно процесно прво*, Београд 2013.

Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995.

Марковић, Р. , *Уставно право – приручник за полагање правосудног испита*, Београд 2013.

Марковић, Р., *Уставно право*, Досије, Београд 2015.

Матијевић, Н., „Мултикултуралне основе Устава Републике Србије и национални савети националних мањина", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 24-36.

Миленковић, Д., *Управни уговори, Теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике Факултета политичких наука, Београд 2014.

Миленковић, Д., *Савремене теорије и модерна управа*, Факултет политичких наука у Београду, Чигоја, Београд 2019.

Милинковић, Б., „Институционални механизми за заштиту културних права", у: В. Димитријевић, А. Картаг-Одри, Б. Милинковић, Ј.Л. Серфонтеин, И. Симовић-Хибер, Б. Стојковић, *Културна права*, Београдски центар за људска права, Београд 1999, 236-247.

Милисављевић, Б., Варинац, С., Литричин, А., Јовановић, А., Благојевић, Б., *Коментар Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама*, Службени гласник, Београд 2017.

Милић, В., „Колективна права националних заједница у АП Војводини – услови за једну дефиницију", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 82-99.

Милков, Д., *Управно право књ. 1*, Нови Сад 2009.

Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд 2009.

Милосављевић, Б., *Управно право*, Београд 2013.

Милосављевић, Б., Поповић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд 2017.

Митић, М., *Националне мањине, Права припадника мањина и заштита територијалног интегритета држава*, ЈП „Службени лист СРЈ", Београд 1998.

Новаковић, Д., „Верско законодавство Краљевине Југославије", *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, бр. 2/2012, 939-965.

Павловић - Крижанић, Г., Лончар, Ј., *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Нови Сад 2012.

Пајванчић, М., „Контраверзе уставног оквира заштите људских права", у: *Уставне и међународноправне гаранције људских права: зборник радова са међународне научне конференције одржане 28. маја 2008. године на Правном факултету у Нишу* (ур. З. Радивојевић), Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш 2008, 245-260.

Пајванчић, М., „Нормативни оквир – права националних мањина, мањинска самоуправа, мултикултуралност", у: *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона: зборник радова са научног скупа одржаног 10–11. септембра 2015* (ур. В. Становчић, Г. Башић), САНУ и Институт дрштвених наука, Београд 2016, 165-180.

Пајванчић, М., *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2009.

Пал, Ш., „Концепт мањинске самоуправе Демократске заједнице војвођанских Мађара", у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији: зборник радова са научног скупа одржаног 11, 12. и 13. јануара 1995.* (ур. М. Мацура, В. Становчић), САНУ, Београд 1996, 437-446.

Пауновић, М., Кривокапић, Б., Крстић, И., *Међународна људска*

права, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2013.

Пејић, И., „Гаранције људских права у националном поретку: уставносудска заштита", у: *Уставне и међународноправне гаранције људских права: зборник радова са међународне научне конференције одржане 28. маја. 2008. године на Правном факултету у Нишу* (ур. З. Радивојевић), Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш 2008, 261-274.

Петров, В., Манојловић, С., „Уставна начела у пракси Уставног суда Србије", Фондација Центар за јавно право, Сарајево 2014, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov_i_Savo_Manojlovic.pdf.

Пржић, И., *Заштита мањина*, Геца Кон, Београд 1933.

Пусић, Е., *Наука о управи, књ. 1*, Народне новине, Загреб 1989.

Радонић, Ј., Костић, М., *Српске привилегије 1690-1792*, Београд 1954.

Радосављевић, Д., „Де-партизација националних савета", у: *Национални савети националних мањина и култура 2: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2015, 91-105.

Симовић, Д., „Људска права у Уставу Србије од 2006: критичка анализа", у: *Уставне и међународноправне гаранције људских права: зборник радова са међународне научне конференције одржане 28. маја. 2008. године на Правном факултету у Нишу* (ур. З. Радивојевић), Правни факултет у Нишу, Центар за публикације, Ниш 2008, 325-348.

Симовић, Д., Петров, В., *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2018.

Симовић, Д., Станковић, М., Петров, В., *Људска права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018.

Склабински, М., „Национални савет словачке националне мањине и култура", у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић,

М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 146-155.

Склабински, М., Кевежди, М., „Национални савети националних мањина и култура: зборник радова", *Надлежности националних савета националних мањина приручник за националне савете националних мањина*, Мисија ОЕБС у Србији, Амбасада СР Немачке, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд 2010, 27-52.

Стојановић, Д., *Уставно право I*, Свен, Ниш 2003.

Стојановић, Д., *Уставно право*, Свен Ниш 2013[4].

Стојковић, М., Матић, Ј., *Медијска реформа након пет година од усвајања Медијске стратегије: Пресек стања и препоруке за будућност*, материјал са конференције "У сусрет савременој медијској политици", Београд, 17. и 18. новембра 2016. године.

Томић, З., *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2017.

Томић, З., Миловановић, Д., Цуцић, В., *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017.

Томић, З., *Опште управно право*, Правни факултет у Београду, Београд 2018.

Томић, З., *Управно право, систем*, Београд 2002.

Цвијић, Ј. „Метанастазичка кретања, њихови узроци и последице", у: М. Васовић *et al.* (ур.) *Антропогеографски и етнографски списи*, САНУ, НИРО „Књижевне новине", Завод за уџбенике, Београд 1987, 135-197.

Чавошки, К., „Неуки и неодговорни творци новог Устава Србије", у: *Устав Србије – критичка анализа* (ур. Р. Марковић, Д. Брчин), Београдски форум за свет равноправних, Београд 2007, 57-69.

Извори

Интернет извори

„Влада Албаније почела да финансира Национални савет Албанаца“, 2019, https://www.vranjenews.rs/news/vlada-albanije-po%C4%8Dela-da-finansira-nacionalni-savet-albanaca (приступљено 24.06.2019).

„Уважен приговор Координације националних савета на поступак избора члана РЕМ-а“, 2017, https://www.minoritynews.rs/uvazen-prigovor-koordinacije-nacionalnih-saveta-na-postupak-izbora-clana-rem/ (приступљено 10.12.2019).

https://ljudskaprava.gov.rs/sh/nacionalne-manjine/nacionalni-saveti.

www.rem.rs.

Живић, М., Колунџија, Д., „Оснивачка права над листовима мањина пренета националним саветима“, http://www.mc.rs/osnivacka-prava-nad-listovima-manjina-preneta-nacionalnim-savetima.6.html?eventId=14668 (приступљено 23.07.2019).

Исаков, А., „Буњевци стандардизовали сопствени језик“, 2018, http://www.politika.rs/sr/clanak/399083/Bunjevci-standardizovali-sopstveni-jezik

Одбор за културу и информисање Народне скупштине Републике Србије, Јавни позив за предлагање кандидата за избор члана Савета регулаторног тела за електронске медије, http://www.parlament.gov.rs/aktivnosti/narodna-skupstina/javni-poziv.4138.html (приступљено 10.12.2019).

Републички завод за статистику, Методолошко упутство за организаторе, инструкторе и друге учеснике у попису, Београд, 2011, http://media.popis2011.stat.rs/2011/obrasci/Metodolosko-uputstvo.pdf.

Савез јеврејских општина, „О нама“, https://www.savezjos.org/sr/page/o-nama/savez-nekad.

Историјскоправни извори

Устав Краљевине Србије 1888., http://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/1888-ustav-knjazevstva-srbije.pdf.

Закон о верској заједници Јевреја, *Службене новине Краљевине Југославије*, бр. 301/1929.

Уговора из Сен Жермена од 10. септембра 1919. закључен са главним силама савезничким (САД, Уједињено Краљевство, Француска, Италија и Јапан) - објављен у: И. Пржић, *Заштита мањина*, Геца Кон, Београд, 1933.

Устав Краљевине Срба Хрвата и Словенаца 1921, http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-latin/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/vidovdanski_ustav.html.

Устав Краљевине Југославије 1931, https://sr.wikisource.org/sr-ec/Устав_Краљевине_Југославије_(1931).

Устав СФР Југославије, *Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије*, година XXX, број 9, 21. фебруар 1974, http://bpp.uzzpro.gov.rs/.

Устав СР Југославије, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, година I, број 1/92, Београд, 3. јануар 1992, http://bpp.uzzpro.gov.rs/.

Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама државне заједнице Србија и Црна Гора, *Сл. лист СЦГ*, бр. 6/2003, https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/69763efd-f830-4bbe-b5b2-60e906dfa0da.

Међународни извори

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Opinion on Serbia and Montenegro (adopted on 27 November 2003)), ACFC/INF/OP/I(2004)002, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd0e, (приступљено 24.10.2019.)

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Serbia, adopted 28 November 2013, ACFC/OP/III(2013)006, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6aa, (приступљено 22.10.2019).

Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, CAHMIN h (1995)010 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H%2895%2910_FCNM_ExplanReport_en.pdf, (приступљено 10.08.2015).

Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous People and Minorities, The Concept and Practice of Affirmative Action – Progress Report submitted by Mr. Bossuout, Special Rapporteur in accordance with Sub-Commission Resolution 1998/5.

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

UNECE/Eurostat, Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, United Nations, New York-Geneva 2006.

Национални општи правни акти и одлуке уставног суда

Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.

Међународни уговори Републике Србије

Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/1971-73.

Закон о ратификацији Међународне конвенције о укидању свих облика расне дискриминације, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 31/67.

Закон о потврђивању Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/98.

Закон о ратификацији Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, *Сл. лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 18/2005.

Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској, *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 14/2004.

Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори, *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 3/2005.

Одлуке Уставног суда

Одлука Уставног суда ІУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14.

Одлука Уставног суда ИУз-353/2009, *Службени гласник РС*, бр. 67/12.

Закони

Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Сл. лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003 - Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009 - др. Закон, 97/2013 - одлука УС и 47/2018.

Породични закон, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2005 и 72/2011.

Закон о матичним књигама, *Сл. гласник РС*, бр. 20/2009, 145/2014 и 47/2018.

Закон о личној карти, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006 и 36/2011.

Закон о попису становништва, домаћинства и станова 2011, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009 и 24/2011.

Закон о националним саветима националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС и 47/2018.

Закон о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018.

Закон о службеној употреби језика и писама, *Сл. гласник РС*, бр.

45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - др. закон, 30/2010, 47/2018 и 48/2018 - испр.

Закон о удружењима, *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон.

Закон о министарствима, *Сл. гласник РС*, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017.

Закон о општем управном поступку, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење.

Закон о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

Закон о Уставном суду, *Сл. гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - одлука УС, 103/2015 и 40/2015 - др. закон.

Закон о државној управи, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 - одлука УС и 54/2011.

Закон о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.

Закон о државним службеницима, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 - др. закон.

Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 53/10, 66/11-УС, 67/13-УС, 112/13-аутентично тумачење и 8/15-УС.

Закон о политичким странкама, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009 и 61/2015 - одлука УС.

Закон о избору народних посланика, *Сл. гласник РС*, бр. 35/2000, 57/2003 - одлука УСРС, 72/2003 - др. закон, 75/2003 - испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 - др. закон, 85/2005 - др. закон, 28/2011 - одлука УС, 36/2011 и 104/2009 - др. закон.

Закон о јавној својини, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014,

104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018.
Закон о задужбинама и фондацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2010, 99/2011 - др. закон и 44/2018 - др. закон.
Закон о основама система образовања и васпитања, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2017, 27/2018 - др. закони и 10/2019.
Закон о култури, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 13/2016 и 30/2016 – испр.
Закон о јавном информисању и медијима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење.
Закон о јавним службама, *Сл. гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 - др. закон, 81/2005 - испр. др. закона, 83/2005 - испр. др. закона и 83/2014 - др. закон.
Закон о заштитнику грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005 и 54/2007.
Закон о закључењу и извршењу међународних уговора, *Сл. гласник РС*, бр. 32/2013.
Закон о ученичком и студентском стандарду, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2010, 55/2013, 27/2018 - др. закон и 10/2019.
Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.
Закон о уџбеницима, *Сл. гласник РС*, бр. 27/2018.
Закон о основном образовању и васпитању, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 - др. закон и 10/2019.
Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, *Сл. гласник РС*, бр. 99/2009 и 67/2012 - одлука УС.
Закон о средњем образовању и васпитању, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017 и 27/2018 - др. закон.
Закон о културним добрима, *Сл. гласник РС*, бр. 71/94, 52/2011 - др. закони и 99/2011 - др. закон.
Закон о библиотечко-информационој делатности, *Сл. гласник РС*, бр. 52/11.
Закон о територијалној организацији, *Сл. гласник РС*, бр. 129/07.
Закон о државном премеру и катастру, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 - одлука УС, 96/2015, 47/2017 - аутентично тумачење, 113/2017 - др. закон, 27/2018 - др. закон и 41/2018

- др. закон.
Закон о донацијама и хуманитарној помоћи, *Сл. лист СРЈ*, бр. 53/2001, 61/2001 - испр. и 36/2002 и *Сл. гласник РС*, бр. 101/2005 - др. закон.
Закон о буџетском систему, *Сл. гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014 и 68/2015 - др. Закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019.
Закон о Државној ревизорској институцији, *Сл. гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 - др. закон.
Закон о рачуноводству, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2013 и 30/2018.
Закон о јавним набавкама, *Сл. гласник РС*, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015.
Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.
Закон о заштити података о личности, *Сл. гласник РС*, бр. 87/2018.
Закон о запосленима у јавним службама, *Сл. гласник РС*, бр. 113/2017 и 95/2018.
Закон о управној инспекцији, *Сл. гласник РС*, бр. 87/2011.
Закон о престанку важења Закона о оснивању Новинско-издавачке установе „Братство“, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006.
Закон о електронским медијима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014 и 6/2016 - др. закон.
Закон о јавним медијским сервисима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016.

Уредбе и одлуке Владе

Уредба о Канцеларији за људска и мањинска права, *Сл. гласник РС*, бр. 75/2012.
Уредба о критеријумима за расподелу средстава из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 8/2019.
Уредба о критеријумима, мерилима и начину избора пројеката

у култури који се финансирају и суфинансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, бр. 105/16 и 112/2017.

Уредба о канцеларијском пословању, *Сл. гласник РС*, бр. 80/92, 45/2016 и 98/2016.

Уредба о поступку расподеле средстава из Буџетског фонда за националне мањине, *Службени гласник РС*, бр. 22/2016.

Уредба о Адресном регистру, *Сл. гласник РС*, бр. 63/2017.

Одлука о јединственом кодексу шифара за уношење и шифрирање података у евиденцијама у области рада, *Сл. гласник РС*, бр. 56/2018.

Одлука о образовању Савета за националне мањине, *Сл. гласник РС*, бр. 46/13 и 98/13.

Одлука о образовању Савета за национална мањине, *Сл. гласник РС*, бр. 32/2015, 91/2016 и 78/2017.

Подзаконски општи акти органа државне управе

Правилник о начину уписа и вођењу регистра националних савета, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2014 и 61/2018.

Правилник о основама програма предшколског васпитања и образовања, *Сл. гласник РС-Просветни гласник*, бр. 16/2018.

Правилник о изменама Правилника о плану уџбеника, *Сл. гласник РС - Просветни гласник*, бр. 11/2019.

Правилник о сталном стручном усавршавању и напредовању у звања наставника, васпитача и стручних сарадника, *Сл. гласник РС*, бр. 81/2017 и 48/2018.

Правилник о упису ученика у средњу школу, *Сл. гласник РС*, бр. 23/2018 и 30/2019.

Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, *Службени гласник РС*, бр. 16/2016 и 8/2017.

Стручно упутство о организовању такмичења и смотри ученика

основне и средње школе Број: 610-00-02074/2017-01 од 22.12.2017. године, http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/12/STRUCNO-UPUTSTVO-22.12.2017..pdf, (приступљено 22.04.2019).

Подзаконски општи акти аутономне покрајине

Одлука о оснивању Завода за културу војвођанских Русина, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 7/2008 и 22/2011.

Покрајинска скупштинска одлука о начину и критеријумима доделе буџетских средстава за националне савете националних мањина, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 8/2019.

Одлука о преношењу оснивачких права над новинско-издавачком установом „Либертатеа", Панчево и новинама „Либертатеа", *Сл. лист АП Војводине*, бр. 10/2004.

Покрајинска скупштинска одлука о обезбеђивању средстава за суфинансирање новина које објављују информације на језицима националних мањина –националних заједница, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 54/2014

Подзаконски општи акти других тела

Пословник Националног савета за високо образовање од 20.05.2019. године, http://nsvo.gov.rs/wpcontent/uploads/2019/06/Poslovnik_NSVO_20.05.2019.pdf.

Извештаји и остали релевантни документи

Први извештај СР Југославије о остваривању Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ, ACFC/SR(2002)003, 2002, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b14c (приступљено 17.09.2019).

Први периодични извештај о примени Европске повеље о регионалним

или мањинским језицима у Републици Србији, Београд 2007, https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/131 (приступљено 10.10.2019).

Други периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. Оквирне конвенције Република Србија, Београд, 2008, https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/128 (приступљено 27.09.2019)

Република Србија Трећи периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. Оквирне конвенције, Београд, 2012, https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/133, (приступљено 28.07.2019).

Акциони план за Поглавље 23, https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf (приступљено 26.08.2019).

Заштитник грађана, Посебан извештај о службеној употреби албанског језика и писма, https://ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33.

Заштитник грађана, *Посебан извештај о саветима за међунационалне односе*, Београд, 2017.

Заштитник грађана, *Посебан извештај о информисању на језицима националних мањина након приватизације медија*, Београд, 2016, https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/posebnii-izvestaji/5018-2016, (приступљено 29.08.2019).

Независно друштво новинара Војводине, *Информисање на језицима националних мањина – на споредном колосеку*, Нови Сад, 2018, http://www.ndnv.org/wp-content/uploads/2018/02/Treci-izvestajFINAL.pdf.

European Charter for Regional or Minority Languages, Initial periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter' – Serbia – MIN-LANG/PR(2007)4, 11.07.2007, https://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/PeriodicalReports/SerbiaPR1_en.pdf.

Поступци пред органима управе, судовима и независним

институцијама

Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе бр. 90-00-00090/2014-17 од 03.03.2014.

Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе бр. 90-00-90/2014-17 од 29.09.2014.

Пресуда Управног суда бр. 7 Уип. 1/14 од 17.12.2014.

Пресуда Управног суда бр. 7 Уип. 1/15 од 15.05.2015.

Допис - Мишљење Канцеларије за људска и мањинска права бр. 07-00-00753/2013-01 од 31.01.2013.

Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе бр. 90-00-00060/2019-27 од 14.08.2019.

Мишљење Агенције за борбу против корупције бр. 014-011-00-0323/18-11 од 18.12.2018.

Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе бр. 011-00-00273/2019-27 од 25.10.2019.

Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе бр. 011-00-00244/2019-27 од 17.09.2019.

Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе бр. 90-00-00060/2019-27 од 14.08.2019.

Закључак Привредног суда у Панчеву бр. 2. Фи. 80/2019 од 22. новембра 2019.

Заштитника грађана Предмет 64-1777/15.

Заштитник грађана Предмет 64-3205/15.

Заштитник грађана Предмет 13-27-2487/16.

Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду III – 2 У 1688/11 од 28.10.2011.

Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе бр. 401-00-00357/2019-27 од 23. априла 2019. године.

Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе бр. 90-00-00085/2018-27 од 18. јула 2018. године.

Одлука о расподели средстава из Буџетског фонда за националне мањине за програме и пројекте из области културе у 2019,

http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Odluka-o-raspodeli-sredstava-iz-Budzetskog-fonda-za-nacionalne-manjine-u-2019.-godini.pdf?script=lat, (приступљено 15.10.2019).

Извод из записника са шесте редовне седнице Националног савета мађарске националне мањине од 10.12.2018, http://www.mnt.org.rs/sites/default/files/attachments/mnt7_odluke_sr-rs-cyr_0.pdf, (приступљено 1.11.2019).

Пресуда Управног суда бр. 12 У 24987/10 од 21.10.2010.

Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду бр. III – 2 У 24989/10 од 15.10.2010.

Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду бр. III – 4 У 5993/11 од 28.10.2011.

Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду бр. III –2 У 1688/11 од 28.10.2011.

Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду бр. III –3 У 1689/11 од 11.11.2011.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

323.17(497.11)
341.234(497.11)

ЂУРИЋ, Владимир, 1971-
Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа. Књ. 2, Нетериторијална мањинска самоуправа у Републици Србији : правни положај, овлашћења, финансирање и контрола / Владимир Ђурић. - Београд : Институт за упоредно право, 2019 (Београд : Службени гласник). - 442 стр. ; 20 cm. - (Монографија / Институт за упоредно право ; 173)

"Ова монографија је настала као резултат рада на научном пројекту "Српско и европско право - упоређивање и усаглашавање" --> колофон. - Тираж 200. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 419-442.

ISBN 978-86-80186-54-2

а) Мањинске групе -- Аутономија -- Србија б) Мањинске групе -- Правни статус -- Србија

COBISS.SR-ID 282161164