



Институт за упоредно право

др Владимир Ђурић

Монографија 176

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА АУТОНОМИЈА/САМОУПРАВА

Књига III

Нетериторијална мањинска самоуправа
у Републици Србији

Избори

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА
АУТОНОМИЈА/САМОУПРАВА

Књига III

Београд
2020.

др Владимир Ђурић

Монографија 176

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА АУТОНОМИЈА/САМОУПРАВА

Књига III

**Нетериторијална мањинска самоуправа у Републици
Србији**

Избори

Издавач

Институт за упоредно право

За издавача

Проф. др Владимир Чоловић

Рецензенти

Проф. др Владан Петров,
Правни факултет Универзитета у Београду

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

Др Весна Ђорић, виши научни сарадник,
Институт за упоредно право у Београду

Др Милош Станић, научни сарадник,
Институт за упоредно право у Београду

Тираж

200 примерака

ISBN 978-86-80186-64-1

Припрема и штампа

ЈП „Службени гласник“

Рад је написан у оквиру Програма истраживања Института за упоредно право за 2020. годину који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

©Институт за упоредно право, 2020.

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 176

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА АУТОНОМИЈА/САМОУПРАВА

Књига III

**Нетериторијална мањинска самоуправа у Републици
Србији**

Избори

Институт за упоредно право
Београд, 2020.

САДРЖАЈ

I РАЗВОЈ ЗАКОНОДАВСТВА О ИЗБОРИМА НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	9
II ОБРАЗОВАЊЕ НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА	25
2.1. Обавезност формирања националних савета и обавезност одржавања избора	25
2.2. Изборни модел(и)	30
2.3. Принципи избора	38
2.4. Изборно право	39
2.4.1. Бирачко право	42
2.4.1.1. Активно бирачко право	44
2.4.1.2. Пасивно бирачко право	47
2.4.1.3. Остала изборна права	49
2.5. Надлежност за организовање и спровођење избора	56
2.6. Расписивање, време и трошкови одржавања избора	58
2.6.1. Територија на којој се одржавају избори	58
2.6.2. Расписивање избора	60
2.6.3. Време одржавања избора	63
2.6.4. Трошкови избора	64
2.7. Обустављање избора	65
III НЕПОСРЕДНИ ИЗБОРИ ЧЛАНОВА НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА	70
3.1. Бирачки списак	70
3.1.1. Појам и правни карактер посебног бирачког списка националне мањине	70
3.1.2. Образовање (формирање) бирачког списка	75
3.1.3. Упис и брисање из бирачког списка	81
3.1.4. Вођење бирачког списка	89
3.1.5. Садржина бирачког списка, заштита података и могућност увида у бирачки списак	95
3.2. Изборна администрација	97

3.2.1. Органи за спровођење избора и надгледање њиховог рада	98
3.2.2. РИК	102
3.2.3. Бирачки одбори	106
3.3. Кандидовање и изборне листе	109
3.3.1. Право предлагања изборних листа	109
3.3.2. Изборне листе	121
3.3.2.1. Структура изборне листе	121
3.3.2.2. Назив изборне листе	124
3.3.2.3. Подношење, повлачење, недостаци и проглашење изборне листе	126
3.3.2.4. Збирна изборна листа	129
3.4. Спровођење избора.....	131
3.4.1. Бирачка места	131
3.4.2. Гласање	135
3.4.2.1. Обавештење о гласању	135
3.4.2.2. Припрема и предаја изборног материјала	136
3.4.2.3. Гласачки листићи	138
3.4.2.4. Начин гласања	139
3.4.2.5. Време гласања	142
3.4.2.6. Ток гласања	143
3.5. Утврђивање резултата избора	144
3.5.1. Утврђивање резултата избора на бирачком месту	144
3.5.2. Записник о раду бирачког одбора и достављање резултата са бирачког места	146
3.5.3. Утврђивање резултата избора и расподела мандата	149
3.5.4. Обезбеђивање законитости избора и решавање изборних спорова	152

IV ИЗБОР НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА НА ЕЛЕКТОРСКИМ СКУПШТИНАМА	155
4.1. Разлози за избор националних савета на електорским скупштинама и организовање	

електорске скупштине	155
4.2. Електори	160
4.2.1. Електорски статус и електорско право	160
4.2.2. Електорска пријава и њено потврђивање	163
4.3. Услови за одржавање електорске скупштине	169
4.4. Спровођење избора на електорској скупштини	172
4.4.1. Одбор за спровођење избора и праћење рада	172
4.4.2. Ток електорске скупштине	176
4.4.2.1. Утврђивање броја присутних електора	176
4.4.2.2. Руковођење електорском скупштином и одлучивање на њој	178
4.4.2.3. Подношење изборних листа	179
4.4.2.4. Гласање	184
4.5. Утврђивање резултата избора и расподела мандата	185
4.6. Правна заштита	187
 V АНАЛИЗА ИЗБОРА ЗА НАЦИОНАЛНЕ САВЕТЕ	192
5.1. Избори 2014.	192
5.1.1. Расписивање избора и предизборни период	192
5.1.1.1. Расписивање избора	192
5.1.1.2. Медијско извештавање	194
5.1.1.3. Бојкот и партизација у кампањи	199
5.1.2. Посматрање и трошкови избора	202
5.1.3. Непосредни избори	203
5.1.3.1. Посебан бирачки списак	205
5.1.3.2. Кандидовање и изборне листе	208
5.1.3.3. Резултати избора	212
5.1.4. Електорски избори	222
5.1.4.1. Електорске пријаве	224
5.1.4.2. Кандидовање и изборне листе	225
5.1.4.3. Резултати гласања	226
5.2. Избори 2018.	228
5.2.1. Расписивање избора и предизборни период	228
5.2.1.1. Расписивање избора	228
5.2.1.2. Медијско извештавање	230

5.2.1.3. Кампања	233
5.2.2. Посматрање и трошкови избора	235
5.2.3. Непосредни избори	236
5.2.3.1. Посебан бирачки списак	237
5.2.3.2. Кандидовање и изборне листе	239
5.2.3.3. Резултати избора	242
5.2.4. Електорски избори	249
5.2.4.1. Електорске пријаве	251
5.2.4.2. Кандидовање и изборне листе	252
5.2.4.3. Резултати гласања	253
VI ЗАКЉУЧЦИ	255
VII ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	264
ЛИТЕРАТУРА	272

РАЗВОЈ ЗАКОНОДАВСТВА О ИЗБОРИМА НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Изворним текстом Закона о заштити права и слобода националних мањина¹ (у даљем тексту: ЗЗПСНМ)² којим су национални савети националних мањина уведени у домаћи правни поредак било је прописано да ће се изборна правила о избору националних савета регулисати законом. Међутим, чл. 24, ст. 1 тог Закона који је спадао у прелазне и завршне одредбе било је прописано да ће до доношења тог закона националне савете бирати скупштински електорат националних мањина. Према одредбама тог члана, електори су најпре могли бити савезни и републички посланици и посланици у скупштинама аутономних покрајина који су на те функције изабрани због своје припадности националној мањини, или који су се изјашњавали као припадници мањине и говорили су језик мањине, као и одборници који су припадали националној мањини, а били су изабрани у јединицама локалне самоуправе у којима је мањински језик у службеној употреби (ст. 2 и 3). Према ст. 4 истог члана изворног текста ЗЗПСНМ, право да буде електор имао је и сваки грађанин који се изјашњавао као припадник националне мањине и његову кандидатуру је подржавало најмање 100 припадника националне мањине са бирачким правом, или га је кандидовала једна национална организација или удружење националне мањине. За сва остала питања у вези са надлежношћу и начином рада скупштина електора националних мањина ст. 5 истог члана ЗЗПСНМ било је предвиђено да ће их уредити савезни орган надлежан за права мањина у року од 30 дана од дана ступања на снагу тог закона.

¹ Све скраћенице које ће се за домаће прописе користити у овој књизи одговарају скраћеницама које су коришћене у другој књизи ове трилогије. У случају спомињања нових прописа на одговарајућем месту ће бити упућено на нове скраћенице, или на одговарајуће измене прописа.

² Сл. лист СРЈ, бр. 41/2002.

Правилником о начину рада скупштина електора за избор савета националних мањина³ који је исте године донео тадашњи савезни министар националних и етничких заједница била су уређена питања сазивања електорске скупштине, начина њеног рада, избора националног савета националне мањине, као и сазивања ванредне електорске скупштине. Према одредбама Правилника, поступак сазивања електорске скупштине започињао је иницијативом која је потицала од стране припадника националне мањине. Иницијативу за сазивање електорске скупштине писменим захтевом могло је да покрене: 1) 20 припадника националне мањине са правом да буду електори у случају националне мањине чији број према резултатима последњег пописа становништва није био посебно регистрован или чији број није прелазео 20.000 лица; 2) 30 припадника националне мањине са правом да буду електори у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва био између 20.000 и 50.000 лица; 3) 40 припадника националне мањине са правом да буду електори у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва био између 50.000 и 150.000 лица и 4) 50 припадника националне мањине са правом да буду електори у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва био већи од 150.000 лица. Савезно министарство националних и етничких заједница примало је иницијативе и у року од 30 дана одређивало датум и место одржавања електорске скупштине. Електорска скупштина се одржавала у року који није могао бити краћи од 30 дана ни дужи од 120 дана од дана доношења одлуке о датуму и месту њеног одржавања. Датум и место одржавања електорске скупштине објављивао се у средствима јавног информисања са јавним позивом свим електорима да благовремено поднесу потпуне писмене пријаве за учешће у електорској скупштини. После објављивања у средствима јавног информисања одлуке о одређивању датума и места електорске скупштине, припадници националних мањина

³ Б. Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву*, књ. 3. *Заштита мањина у националним порецима држава*, Институт за упоредно право, Београд 2004, 296.

којима је упућен јавни позив достављали су Министарству писмену пријаву за учешће на електорској скупштини најкасније седам дана пре одржавања електорске скупштине, а Министарство је упућивало писмени позив на електорску скупштину свим електорима који су поднели потпуне пријаве.

Чланом 9 тог Правилника било је прописано да електорска скупштина бира чланове националног савета пропорционално величини националне мањине, при чему је национални савет могао да има најмање 15, а највише 35 чланова и то тако да је у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва био мањи од 20.000 лица, или њен број није посебно исказан, национални савет бројао највише 18 чланова; у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва био између 20.000 и 50.000 лица, национални савет је бројао највише 21 члана; у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва био између 50.000 и 100.000 лица, национални савет је бројао највише 29 чланова, док је у случају националне мањине чији је број био већи од 100.000 лица, национални савет бројао највише 35 чланова. Електорска скупштина се, према чл. 10 Правилника могла одржати ако је на њој било присутно више од половине електора које је позвало Министарство, при чему је Правилником било прописано да се електорска скупштина није могла одржати ако на њој није присуствовало Правилником прописани најмањи број који је зависио од бројности националне мањине чији се национални савет бирао. Радом електорске скупштине, до избора председника електорске скупштине, руководио је најстарији електор. Електорска скупштина почињала је свој рад утврђивањем присуства електора уз помоћ списка електора који је достављало Министарство, при чему је након утврђивања присуства броја електора, електорска скупштина настављала свој рад избором председника, потпредседника, записничара и чланова изборне комисије. Она је, према чл. 13 тадашњег Правилника, одлучивала јавно, већином гласова присутних електора, а могла је да одлучује тајним гласањем и о другим питањима, ако тако одлучи. О избору

чланова националног савета, електорска скупштина обавезно је одлучивала тајним гласањем.

Национални савет се, према одредбама Правилника, бирао по пропорционалном систему. Листу кандидата за чланове националног савета могла је да предложи једна четвртина присутних електора, а електор је могао да подржи само једну листу. На листи је могло бити најмање пет, а највише онолико кандидата колико је национални савет имао чланова. Редослед кандидата је одређивао подносилац листе. Листе је проглашавао председник електорске скупштине утврђујући њихов редни број и носиоца. Електори су гласали тајно на унапред припремљеним листићима на које су уписивали име носиоца, односно број листе. Број мандата које је добила листа утврђивао се тако што се укупан број гласова које је добила листа делио са бројевима од један до закључно са бројем чланова националног савета. Тако добијени количници распоређивани су по величини, при чему се у обзир узимало онолико највећих количника колико национални савет има чланова. Другим речима, избор чланова националног савета на електорској скупштини вршен је према д'Онтовом моделу пропорционалних избора. Мандати који су припадали листи распоређивани су према редоследу кандидата на листи. Правилником је такође било предвиђено да се у случају да изабрани члан националног савета поднесе оставку на чланство, односно његов мандат престане на други начин у складу са статутом националног савета, за члана националног савета бира следећи кандидат са његове изборне листе.

Правилником је била предвиђена и могућност сазивања ванредне електорске скупштине. Наиме, ако су лица која су имала право да буду електори, а чији је број био већи од половине електора који су учествовали у раду електорске скупштине, писмено захтевала сазивање ванредне електорске скупштине, Министарство је било дужно да одреди датум и место одржавања ванредне електорске скупштине. Избором новог националног савета на ванредној електорској скупштини престајао је мандат ранијег националног савета, а ванредна електорска скупштина се, према одредбама Правилника, није могла сазвати пре истека рока од једне године од избора националног савета.

Ако се са временске дистанце од осамнаест година сагледају изложена законска и подзаконска решења, онда би се свакако могло истаћи да је њима првобитно био предвиђен један прелазни режим којим је требало омогућити релативно брзо конституисање националних савета националних мањина што се и запажало у релевантним радовима из тог времена.⁴ Несумњиво је да су се таквом правном режиму могле упутити релевантне критике, нарочито због чињенице да су многа питања од значаја за избор националних савета остала нерегулисана, али је исто тако тачно да су, обзиром на осетљивост проблематике и самоуправни карактер таквих тела, многа питања можда и свесно изостављена и препуштена уређивању од стране самих националних савета, попут престанка чланства у националном савету, што је већ, само по себи, имплицитно представљало пренос значајних јавних овлашћења на та тела. Такође, могло би се истаћи да се један од значајних доприноса изложених решења огледао у чињеници да је њима конституисање националних савета у потпуности препуштено иницијативи припадника националних мањина што је кореспондирало одговарајућим елементима из законског одређења појма националне мањине садржаног у ЗЗПСНМ, нарочито онима којима се упућује на бригу припадника мањине да очувају свој идентитет. Није занемарљив био ни допринос решења о могућности одржавања ванредних електорских скупштина за избор националних савета, јер се посредством њих, макар и донекле и у оквиру усвојеног модела избора, омогућавало преиспитивање легитимности изабраних савета.

Било како било, у време усвајања изложених решења посебан изазов представљала су питања на који начин нормативно разрадити и ближе уредити везу коју лице које има право да буде електор остварује са националном мањином за коју тврди да јој припада и које исправе и друге доказе је у том смислу могуће захтевати. Најпре, чл. 4 Правилника било је предвиђено да лице које има право да буде електор, дакле независно од правног основа стицања тог права, подноси писмену изјаву о својој националној

⁴ *Ibid.*

припадности. За савезне и републичке посланике и посланике у скупштинама аутономних покрајина који су на те функције изабрани због своје припадности националној мањини, или који су се изјашњавали као припадници мањине и говорили су језик мањине, као и за одборнике који су припадали националној мањини, а били су изабрани у јединицама локалне самоуправе у којима је мањински језик у службеној употреби, одредбама Правилника се захтевало да, уз изјаву о националној припадности, поднесу и доказ да су изабрани за савезне, републичке или покрајинске посланике, односно одборнике. Правилником је било прецизирано да је посланик изабран због своје припадности националној мањини ако је изабран као кандидат политичке организације или удружења грађана националне мањине којој припада која је на изборима учествовала самостално или у коалицији са другим политичким организацијама или удружењима грађана. За посланике који нису изабрани као кандидати политичке организације или удружења грађана националне мањине којој припадају захтевало се да, уз остала документа и податке предвиђене Правилником, поднесу и изјаву да говоре језик мањине. За лица чију кандидатуру је подржавало најмање 100 припадника националне мањине са бирачким правом, или их је кандидовала једна национална организација или удружење националне мањине захтевало се да, уз писмену изјаву о својој националној припадности, поднесу и попуњене обрасце који су били у дати прилогу Правилника, а које су испуњавали и потписивали припадници мањина који су их подржавали, или да поднесу писмене исправе о одлукама скупштина националних организација или удружења којима су одређени за електоре националне мањине. Правилник је изричито прописивао да један припадник националне мањине може попуњавањем и потписивањем обрасца да подржи само једног електора, а националну организацију или удружење је одређивао као удружење грађана које има одговарајући предзнак у свом имену, или је статутом одређено као удружење које окупља или делује у интересу припадника националне мањине, а регистровано је до ступања на снагу Правилника, при чему је скупштина сваке националне организације или удружења могла одредити само једног електора.

Управо су критике изложених решења, као и електорског изборног модела представљале окосницу многих предлога и иницијатива за оцену уставности изложених законских и подзаконских одредаба које су својевремено биле упућене Савезном уставном суду СР Југославије. Предлагачи и иницијатори стајали су на становишту да је оспореним одредбама прописани начин избора био супротан тада важећим уставним одредбама о изборима савезних посланика који су се бирали на непосредним изборима тајним гласањем, да се њима прописивала разлика између грађана-електора с обзиром на њихово лично својство, да захтев за подношењем изјаве о националној припадности није био у складу са тада важећом уставном одредбом којом се предвиђало да нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности, те да оспореним одредбама није била предвиђена двостепеност у одлучивању у случају да је Министарство сматрало да електорске пријаве нису потпуне. Савезни уставни суд је у својој Одлуци одбио предлоге и иницијативе. Суд је најпре стао на становиште да одредбе тада важећег Устава СР Југославије о избору посланика у Веће грађана уређују избор за различити орган, те да одредбе о посредном избору националних савета не могу бити несагласне са тим одредбама. Суд је такође био мишљења да нису били основани наводи према којима се на основу оспорених одредаба стварала разлика између грађана с обзиром на њихово лично својство, јер је оспореним одредбама била обезбеђена позитивна дискриминација у реализацији мањинског права, а сви припадници националне мањине доведени су у једнак положај у односу на своја лична својства и у једнак положај пред законом. У погледу тврдњи подносилаца предлога да подношење изјаве о националној припадности није било у складу са тада важећом уставном одредбом којом се предвиђало да нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности, Савезни уставни суд је сматрао да није реч о дужности изјашњавања о националној припадности, већ да је у питању типична одредба којом се обезбеђује позитивна дискриминација, јер је један од услова реализације права у областима у којима су деловали национални савети да се електори националних мањина и осећају као припадници националних мањина. Напоследку, Суд је одбио предлоге и

због тога што је држао да се оспореним одредбама не искључује двостепеност, тачније право на жалбу, а није био надлежан ни да одлучује о уставности непостојеће опште правне норме.⁵

Без обзира на изложено схватање Савезног уставног суда, у делу научних радова посвећених проблематици заштите националних мањина и избора националних савета задржале су се критике изложених решења, нарочито у погледу изборног модела. Истицано је да не само да електорски систем није уобичајен у југословенском праву, већ да је и питање колико он заправо одражава вољу припадника односних мањина.⁶ Такође, у делу стручних радова који су разматрали проблематику избора националних савета истицано је да је такав начин избора мањинских самоуправа отворио неколико спорних питања међу којима је основно питање посредних избора који немају демократску легитимност, између осталог и због тога што долази до преношења легитимности са нивоа представничких тела (јер су у том процесу учествовали посланици и одборници – прим. В. Ђ.) на ниво културне аутономије националних мањина.⁷ Другим речима, истицано је да су слабости таквог система избора самоуправа националних мањина у томе што национални савети немају демократски легитимитет,⁸ тако да је репрезентативност националних савета изабраних по описаном моделу била врло упитна.⁹ У основи, таква критичка запажања била су изданак дубљег теоријског промишљања према коме нетериторијални мањински аранжмани изискују демократску легитимацију,¹⁰

⁵ ЈУ бр. 181/2002, 193/2002 и 197/2002, *Сл. лист СРЈ*, бр. 66/2002.

⁶ Б. Кривокапић, 296.

⁷ Г. Башић, К. Црњански, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина*, Центар за истраживање етницитета, Београд 2006, 92.

⁸ Г. Башић, *Искушења демократије у мултиетничким друштвима*, Центар за истраживање етницитета, Београд 2006, 79.

⁹ К. Beretka, „National Councils of National Minorities in Serbia: Pros and Contrasts 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, 187.

¹⁰ Т. Korhecz, „Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia“, *International Journal on Minority and Group Rights*, 9/2002, 179.

тачније према којима таква тела и њихови чланови морају да буду изабрани на непосредним изборима.¹¹

Доношењем Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама државне заједнице Србија и Црна Гора¹² право националних мањина на самоуправу је конституционализовано, што значи да су његов квалитет, јемство и заштита подигнути на виши ниво. Чланом 47, ст. 3 тог уставног акта било је предвиђено да припадници националне мањине, ради остваривања права на самоуправу у области културе, образовања, информисања и службене употребе језика и писма, могу изабрати своје националне савете, у складу са законом. Упућивање на законско уређивање, између осталог, и материје избора националних савета било је потпуно на месту и одговарало је не само уставном стандарду да се начин остваривања уставних права може регулисати законом, већ и легитимним очекивањима након прелазног решења предвиђеног ЗЗПСНМ. Проблем таквог уставног упућивања састојао се међутим у томе што након уставне реконструкције СР Југославије није до краја било јасно у чију надлежност би спадало доношење таквог закона. С једне стране, имајући у виду да је чл. 9, ст. 1 Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора¹³ било предвиђено да државе чланице *уређују, обезбеђују и штите људска и мањинска права и грађанске слободе на својој територији*, могло се стати на становиште да би надлежност за доношење таквог закона била на државама чланицама. С друге пак стране, полазећи од чињенице да је могућност избора националних савета била прописана Повељом о људским и мањинским правима и грађанским слободама као актом државне заједнице којим је такође било прописано и да Србија и Црна Гора прати остваривање људских и мањинских права и грађанских слобода и обезбеђује њихову заштиту, у случају када та заштита није обезбеђена у државама чланицама. и имајући у виду да је државна заједница јамчила мањинска права, те да су националне мањине постојале у оквиру и спрам ње, уз право и

¹¹ M. Jovanović, „Recognizing Minority Identities Through Collective Rights“, *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, 2/2005, 645.

¹² *Сл. лист СЦГ*, бр. 6/2003.

¹³ *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003.

разумљив интерес припадника оних мањина које су насељавали обе државе чланице да буду једнако третирани (Бошњаци, Хрвати, итд), могло се резоновати да је државна заједница требало да буде надлежна за доношење закона којим би се уредила материја избора националних савета. Материја људских и мањинских права, тачније законског уређивања начина њиховог остваривања, уз одређене изузетке, међутим није била наведена у чл. 19 Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора који је уређивао и законодавну надлежност Скупштине државне заједнице. Такође, додатној правној збрци у погледу надлежности за законско уређивање избора националних савета након уставне реконструкције СР Југославије доприносила је и неизвесна судбина самог ЗЗПСНМ. Наиме, чланом 64 Уставне повеље било је предвиђено да ће се закони Савезне Републике Југославије у пословима Србије и Црне Горе примењивати као закони Србије и Црне Горе, док је за законе Савезне Републике Југославије изван послова Србије и Црне Горе било прописано да ће се примењивати као закони држава чланица, до доношења нових прописа од стране држава чланица, осим закона за које скупштина државе чланице одлучи да се не примењује. Будући да се појам „послови“ у изложеним одредбама Уставне повеље могао тумачити као надлежности за законско уређивање појединих области друштвеног живота, али и у смислу извршно-управних послова, нарочито имајући у виду да је на нивоу државне заједнице постојало Министарство за људска и мањинска права и да се у изложеним одредбама говорило о „примењивању“ закона, јасно је да је не само доношење новог закона, већ и примена у то време важећег ЗЗПСНМ, била под великим знаком питања. Томе је доприносило и понашање самих држава чланица - на нивоу Србије било је одлучено да се не доноси посебан закон о заштити права мањина, већ да савезни закон буде оквир, а да се низом посебних закона, прецизније уреди поједине области заштите мањина, док су, с друге стране, власти у Црној Гори одлучиле да не примењују ЗЗПСНМ, већ су се одлучиле за израду сопственог закона¹⁴ који,

¹⁴ Видети о томе у Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији и Црној Гори 2005. Право, пракса и свест грађана у Србији и Црној Гори и међународни стандарди људских права*, Београд 2005, 213.

узгред речено, у тој држави чланици није ни био усвојен за све време постојања државне заједнице!

Осим изложених проблема, за време постојања државне заједнице Србија и Црна Гора у релевантним научним радовима, додуше спорадично, указивано је и на поједине, по нашем мишљењу, веома важне аспекте избора за националне савете националних мањина који су до данашњих дана остали недовољно истражени и образложени. Наиме, према одредбама Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама државне заједнице Србија и Црна Гора организацијама и удружењима припадника националних мањина признавала се посебна улога у остварењу права припадника националних мањина, што се могло тумачити и у смислу њихове посебне улоге у процесу формирања националних савета. Управо полазећи од изложене одредбе, поједини аутори стајали су на становишту да Повеља чини један корак уназад, предвиђајући да националне мањине „могу“ оснивати своје националне савете.¹⁵ То је био теоријски став и тумачење који су донекле имплицирали и обавезност формирања националних савета националних мањина.

Престанком постојања државне заједнице и усвајањем новог Устава Републике Србије¹⁶ изнова је отворено питање законског уређивања материје избора националних савета националних мањина. Члан 75, ст. 3 важећег Устава предвиђа истоветно решење као и некадашња Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама Србије и Црне Горе. Према тој одредби, ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом. Међутим, усвајање тог закона у значајној мери су онемогућили политички догађаји који су уследили по Усвајању Устава. Наиме, усвајање новог Устава 2006. било је праћено парламентарним изборима. Председник Републике расписао је парламентарне изборе за 21. јануар 2007. године. По

¹⁵ М. Јовановић, *Колективна права у мултикултурним заједницама*, Службени гласник, Београд 2004, 285.

¹⁶ *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.

одржаним изборима 15. маја 2007. формирана је нова Влада коју је чинила коалиција Демократске странке, Демократске странке Србије, Нове Србије и Г17+. Након што су у фебруару 2008. године, косовски Албанци једнострано прогласили независност Косова и Метохије коју је признао један број западних земаља, Влада је запала у кризу. Основ спорења коалиционих партнера представљало је закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ. Један део Владе (Демократска странка и Г17 плус) залагао се за безусловно закључивање тог споразума, док су Демократска странка Србије и Нова Србија захтевале да ЕУ јасно саопшти да признаје територијалну целовитост Србије. Будући да није било сагласности коалиционих партнера, 8. марта исте године премијер Војислав Коштуница је у обраћању јавности затражио распуштање Народне скупштине и расписивање ванредних парламентарних избора. Имајући у виду све што је изложено о периоду 2003-2008. године свакако се не би могао подржати став појединих аутора према коме је тешко отети се утиску да је Влада Републике Србије у периоду од 2004. до 2009. године кочила процес доношења закона који би уредио положај националних савета националних мањина, тим пре што ти аутори јасно истичу да такав утисак у својим радовима изнесе „без конкретних доказа“,¹⁷ као и због тога што је, упркос свим изложеним отвореним питањима правног карактера од 2005. године било више покушаја да се изради нацрт закона о избору (а и о надлежностима) националних савета, при чему су формирани разни експертски тимови, најпре у оквиру Министарства за људска и мањинска права Србије и Црне Горе (2005), а потом и у оквиру Министарства за државну управу и локалну самоуправу (2007), у оквиру републичког Министарства за људска и мањинска права (2008), а радне верзије закона су понудили и посланици

¹⁷ Т. Корхеџ, „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, 188.

опозиције, Служба за људска и мањинска права Владе Републике Србије и поједине невладине организације.¹⁸

Са друге стране, одређених доказа у прилог једне другачије тврдње има и то заиста много. Наиме, након формирања владе Мирка Цветковића 2008. године и образовања посебног Министарства за људска и мањинска права започео је рад на Нацрту Закона о националним саветима националних мањина. Савез војвођанских Мађара у Народној скупштини своју подршку Влади условио је доношењем закона о националним саветима.¹⁹ ЗНСНМ који је, између осталог, регулисао и питање избора националних савета, донесен је крајем августа 2009. године. Иако је ЗНСНМ изгласан апсолутном већином гласова народних посланика у Народној скупштини, око њега није изграђен широк политички консензус.²⁰ Опозиционе странке оштро су оспоравале предлог закона у Народној скупштини. Тадашња парламентарна опозиција, између осталог, била је против непосредних избора чланова националних савета путем посебног бирачког списка.²¹ Но, чини се да није само тадашња парламентарна опозиција била против ЗНСНМ. Наиме, ни у тадашњој владајућој коалицији коју су чиниле листе „За европску Србију“ (Демократска странка - Г17 плус - Српски покрет обнове), Социјалистичке партије Србије - Странке српског јединства - Партије уједињених пензионера Србије и појединих

¹⁸ Т. Корхеџ, „Савети националних мањина као инструменти остваривања колективних права мањина“, у: *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Србије* (ур. М. Јовановић), Правни факултет, Службени гласник, Београд 2009, 72.

¹⁹ Поједини аутори, иначе својевремено блиски тој политичкој опцији, јасно истичу да је правно одело кројено за националне савете требало, између осталог, да послужи политичкој и културној елити Мађара да ојача институционални оквир за очување језичке и културне посебности и контролу легитимних и репрезентативних политичких представника заједнице Мађара над установама које служе очувању идентитета – Т. Корхеџ, „Нетериторијална самоуправа у Србији – 15 година усавршавања правног оквира културне аутономије“, у: *Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије: зборник радова са округлог стола одржаног 27. новембра 2017* (ур. Т. Варади), САНУ, Београд 2019, 10.

²⁰ Т. Корхеџ (2016), 188.

²¹ *Ibid.*

странака националних мањина није било сагласности о појединим решењима, ако је судити на основу чињенице да је тадашња Влада усвојила Предлог тог закона без и једног позитивног мишљења тадашњих министарстава, ако се изузме став Министарства за људска и мањинска права на челу са тадашњим министром Светозаром Чиплићем које је било предлагач Нацрта у Владиној процедури.

Штавише, припрема и усвајање једног тако важног прописа, као што је то ЗНСНМ, а који су, политиколошки посматрано, очигледно били резултат договора уског круга политичких чинилаца, а не последица ширег политичког консензуса, доследно изведене концепције и ширих, нарочито стручних и научних консултација, кореспондирали су са усвајањем још једног значајног прописа који се у одређеној мери односио и на положај националних мањина и који је, као што је то био случај и са ЗНСНМ, био предмет потоње оцене уставности у поступку пред Уставним судом Србије. Реч је о Статуту АП Војводине који је у тексту који је усвојен 2009. године,²² између осталог, предвиђао равноправност у остваривању права Срба, Мађара, Словака, Хрвата, Црногораца, Румуна, Рома, Буњеваца, Русина и Македонаца, као и других, бројчано мањих *националних заједница* (подв. В. Ћ.) које у њој живе (чл. 6), остваривање облика *аутономије* (подв. В. Ћ.) националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине путем изабраних националних савета и поверавање вршења појединих послова АП Војводине националним саветима (чл. 25). Такође, тај акт је предвиђао и установљавање *Савета националних заједница у Скупштини АП Војводине* (подв. В. Ћ.) чија половина чланова је требало да се бира из реда посланика који се изјашњавају као припадници националне заједнице која чини бројчану већину у укупном становништву АП Војводине, а друга половина из реда посланика који се изјашњавају као припадници националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине и који је требало да буде надлежан да при решавању питања из надлежности Скупштине АП Војводине, која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права националних

²² Сл. лист АПВ, бр. 17/2009.

заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, а нарочито у области културе, образовања, јавног информисања и службене употребе језика и писама, обавезно даје своје мишљење, при чему је било предвиђено да своје одлуке доноси већином од укупног броја чланова! Таква решења су, још док су била у форми нацрта, у делу домаће праве науке критикована и окарактерисана као изазов грађанској уставности и уставном патриотизму, тачније као покушај прекомпоновања политичког система Републике Србије.²³ Разуме се, још увек је отворено питање да ли је и у којој мери извесна улога у таквом прекомпоновању требало да припадне решењима о избору националних савета националних мањина предвиђених ЗНСНМ тако да она буду део ширег политичког пројекта, или је по среди била пука коинциденција.

Било како било, будући да је ЗНСНМ од тренутка свог доношења изазвао многе теоријско-правне контроверзе, као и да су у пракси његове примене, нарочито у погледу изборних правила, 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 ЗНСНМ. Уставни суд је својом Одлуком из јануара 2014. касирао поједине одредбе ЗНСНМ, о чему је у другој књизи ове студије било више речи.²⁴ У мају месецу 2014. усвојен је Закон о изменама и допунама ЗНСНМ²⁵ које су се односиле на изборна правила, а 2018. су усвојене нове измене и допуне тог Закона које су управо имплементирале споменуту Одлуку Уставног суда.²⁶

Осим одредаба садржаних у ЗНСНМ, чл. 43 тог Закона предвиђено је да се на избор националног савета и питања која нису уређена тим законом сходно примењују одредбе закона којима се уређује избор народних посланика и закона којим се уређује

²³ В. Ђурић, „Статут Војводине: изазов грађанској уставности и уставном патриотизму“, *Нова српска политичка мисао* (посебно издање), 2008, 169-192.

²⁴ В. Ђурић, *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа, Књига II Нетериторијална мањинска самоуправа у Републици Србији, Правни положај, овлашћења, финансирање и контрола*, Институт за упоредно право, Београд 2019.

²⁵ *Сл. гласник РС*, бр. 20/2014.

²⁶ *Сл. гласник РС*, бр. 47/2018.

управни спор (ст. 1), као и да се на питања поступања у управним стварима која нису другачије уређена тим законом примењују одредбе закона који уређује општи управни поступак.

II ОБРАЗОВАЊЕ НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА

ЗНСНМ, осим одредаба којима се уређује правни положај, овлашћења, финансирање и контрола националних савета, регулише и поступак избора тих тела. Формирање националних савета на законом уређеним изборима, пре продубљеније правне анализе изборних правила, изискује сагледавање једног претходног питања – да ли је формирање тих тела обавезно?

2.1. Обавезност формирања националних савета и обавезност одржавања избора

Према чл. 75, ст. 3 Устава припадници националних мањина *могу изабрати* (подв. В. Ђ.) своје националне савете, у складу са законом, ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. Ако припадници мањина, према изричитој одредби Устава, *могу изабрати* своје националне савете, онда је јасно да то и не морају да учине. Другим речима, како је то истакао и Уставни суд у својој Одлуци о уставности ЗНСНМ, у питању је *Уставом утврђена могућност* (подв. В. Ђ.) да припадници националних мањина изаберу своје националне савете из чега је тај Суд и извео закључак да је по среди један вид недржавне организације. У том смислу, као што је истакнуто и у другој књизи ове студије,²⁷ у основи је исправно резонување према коме национални савети *нису обавезни* (подв. В. Ђ.), тако да нису ситуирани у пољу политичке власти, односно у структурама политичких заједница у Републици Србији (држава, покрајина, градови, општине).²⁸

Ако формирање националних савета није обавеза, већ постоји уставна могућност њиховог избора, онда се поставља питање како до таквих избора уопште долази. Изворним текстом ЗНСНМ из 2009. било је предвиђено да Министарство саставља

²⁷ Сл. гласник РС, бр. 20/2014.

²⁸ Сл. гласник РС, бр. 47/2018.

посебан бирачки списак за националне мањине које су до ступања на снагу тог закона основале национални савет. Дакле, иако Устав прописује да припадници мањина могу изабрати своје националне савете, решења из изворног текста ЗНСМ су заправо прописивала својеврсну *обавезу* (подв. В. Ђ.) покретања неопходних радњи за конституисање националних савета оних националних мањина које су у то време већ имале изабране савете. У случају да национална мањина до ступања на снагу тог закона није имала формирани национални савет, изворни текст ЗНСМ је прописивао да се поступак може покренути ако, у року од 30 дана од дана ступања на снагу тог закона, Министарство прими захтев припадника или организације такве националне мањине, под условом да је захтев подржан судски овереним потписима најмање 5% припадника те националне мањине према последњем попису становништва, док је у случају да се национална мањина определила за избор националног савета након истека рока од 30 дана од дана ступања на снагу тог закона, да би поступак формирања посебног бирачког списка био покренут било потребно да пре расписивања наредних избора Министарство прими захтев припадника или организације такве националне мањине, под условом да је захтев подржан судски овереним потписима најмање 5% припадника те националне мањине према последњем попису становништва. Министарство је у оба случаја решењем одлучивало о испуњености услова из захтева. Такво решење је било коначно и против њега се могао покренути управни спор.

У основи, истоветна решења, изузев оних која су по природи била прелазног карактера и која су се односила на националне мањине које су у време ступања на снагу изворног текста ЗНСМ већ имале конституисане националне савете, а чија је уставност, као што је истакнуто, била упитна, садрже и одредбе које су усвојене 2014. године и које су још увек на снази. Према чл. 44 важећег текста ЗНСМ, прва радња у поступку формирања националног савета је образовање посебног бирачког списка националне мањине. Тај списак образује Министарство, на захтев за образовање посебног бирачког списка, 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 (ст. 1). Изјава о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка даје се на прописаном обрасцу и оверава код органа надлежног за оверу потписа (ст. 2).²⁹ О захтеву за образовање посебног бирачког списка Министарство одлучује решењем (ст. 4). Министарство одбија захтев за образовање посебног бирачког списка ако се подносилац захтева не сматра националном мањином у складу са законом или ако захтев није подржао потребан број припадника националне мањине (ст. 5). Решење Министарства донето по захтеву за образовање посебног бирачког списка је коначно и против њега се може покренути управни спор (ст. 6).

О значају, значењу и домаћају изложених решења, нарочито у контексту одређивања појма националне мањине и постојања одређене националне мањине у правном поретку Републике Србије више речи било је у другој књизи ове студије, док ће у одељку 3.1. ове књиге посебна пажња бити посвећена многим питањима у вези са бирачким списком. На овом месту нас међутим посебно интересује да ли изложена решења кореспондирају са уставном могућношћу, тачније речено, са необавезношћу формирања националних савета. У основи, на изложено питање може се дати позитиван одговор. Начелно посматрано, изложена решења јесу у складу и са субјективним елементом из законског одређења појма националне мањине у правном поретку Републике Србије према коме брига припадника националне мањине да заједно одржавају свој идентитет има важну улогу за правно релевантно конституисање мањинске групе. У том смислу, не може се прихватити став појединих аутора према коме је, с једне стране, слобода избора (у смислу националне припадности, али и, шире посматрано, постојања мањине и избора националног савета – прим. В. Ђ.) у складу с међународним и националним уставним стандардима, док, с друге стране, масовно одбијање да се дају изјаве о национал-

²⁹ Према ставовима 3 и 7 истог члана ЗНСМ, облик и садржину обрасца изјаве о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка прописује министар, при чему захтев и овера потписа не подлежу плаћању такси.

ној припадности (у контексту захтева за формирањем посебног бирачког списка – прим. В. Ђ.) може угрозити само постојање националних савета,³⁰ јер такав став, не само што у исту раван поставља бригу припадника мањине да заједно одржавају свој идентитет као један од услова за правно релевантно конституисање националне мањине у правном поретку Републике Србије и могућност конституисања националних савета, већ и имплицира да национални савети морају постојати.

Са друге стране, то што су, нормативно посматрано, решења садржана у ЗНСМ о почетку процеса формирања националних савета начелно усклађена са уставном могућношћу избора таквих тела, не значи и да су избори за националне савете увек и у свему факултативног, необлигаторног карактера, а што је, ако се у виду има уставна одредба о могућности избора таквих тела, било неизоставно потребно нормативно уредити одредбама ЗНСМ. Ево и зашто.

Према чл. 35, ст. 2 и 4 ЗНСМ, одлука о расписивању избора за чланове свих националних савета доноси се најраније 120, а најкасније 90 дана пре истека мандата националног савета који је последњи конституисан, а избори се не расписују ако национални савет буде распуштен због обустављања поступка избора чланова националног савета или због тога што је број његових чланова смањен испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат. Те одредбе заправо значе да се избори за национални савет националне мањине која је већ једном оформила свој национални савет морају расписати и одржати (а што је у великој мери дискутабилно, ако се у виду има изложено уставно одређење према коме припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете), осим у случајевима да је национални савет распуштен због обустављања поступка избора, или због тога што је број његових чланова смањен испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат.³¹ У таквим се

³⁰ К. Beretka, 188.

³¹ У том смислу, не може се прихватити опаска појединих аутора да је могуће замислити ситуацију да национални савет изабран у једном изборном циклусу

случајевима, према чл. 40 ЗНСНМ иначе не образује привремени орган управљања, већ се, према чл. 46 савет брише из регистра и губи својство правног лица. О разлозима за обустављање поступка избора ће на одговарајућем месту у овом раду бити више речи. На овом месту је важно истаћи да се они односе како на изборе националних савета на електорским скупштинама (није потврђен законом прописан најмањи број електора или електорској скупштини не присуствује законом прописан најмањи број електора), тако и на оба изборна модела (за избор чланова националног савета није се пријавила ниједна изборна листа; ниједна пријављена изборна листа није проглашена; из законом прописаних разлога није утврђена збирна изборна листа). Отворена су питања да ли су наведени разлози за обустављање поступка избора националног савета и/или за распуштање националног савета због тога што је број његових чланова смањен испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат, по свом карактеру такви да их је *ex lege* требало поистоветити и са вољом читаве националне мањине да више нема свој национални савет, а што је законска последица таквих случајева, као и да ли је, осим њих, требало уредити могућност и поступак да припадници мањине која је изабрала свој савет искажу вољу да више немају свој савет и да се, следствено томе, не одрже избори за нови сазив њиховог националног савета.

Штавише, ни решење према коме се у описаним случајевима једном формирани национални савет брише из регистра са губитком својства правног лица не даје јасан одговор на питање да ли постоји извесна обавеза расписивања и одржавања избора за такав савет. Наиме, према чл. 46, ст. 5 ЗНСНМ, национална

припадници националне мањине не изаберу на следећим изборима – Г. Башић, „Културна аутономија“ националних мањина у Републици Србији, у: *Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије: зборник радова са округлог стола одржаног 27. новембра 2017* (ур. Т. Варади), САНУ, Београд 2019, 35. Изложеном опаску тај аутор даје у контексту проблематизовања решења према коме је остваривање културне аутономије и права која су у њој садржана чврсто институционализовано за институцију националног савета, а што отвара питање на који начин би се културна аутономија остваривала у случају да национални савет не буде изабран.

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. Изложено одређење је у складу са уставним правом припадника те мањине да бирају свој национални савет, али на основу њега није јасно да ли би у таквом случају они били у обавези да поднесу захтев за поновним образовањем бирачког списка, или би, на основу дела одредбе којом је предвиђено да се такви избори одржавају на дан када се одржавају избори за чланове свих националних савета, надлежни министар био у обавези да распише изборе и за тај национални савет. Чини се да би логика читавог изборног модела, ако у њему уопште има логике, а нарочито уставно одређење према коме не постоји обавеза формирања националних савета, налагали да се у таквом случају формирању националног савета и одржавању избора приступи *ab initio*, дакле поновним подношењем захтева за образовањем бирачког списка. Било како било, чини се да је законодавац пропустио да јасно нормативно изрази и до краја регулише уставну могућност избора националних савета која обухвата и евентуално одустајање припадника националне мањине од избора свог националног савета чак и у случају да је он претходно конституисан. Разуме се, отворено је питање да ли је у склопу постојећег изборног модела то и било могуће. Због тога би даљу анализу избора националних савета националних мањина ваљало усмерити управо на питања карактера изборног модела.

2.2. Изборни модел(и)

Изворним текстом чл. 29 ЗНСНМ било је предвиђено да избори за националне савете могу бити непосредни или путем електорске скупштине, да ће се националне мањине саме одредити којем ће од ова два начина дати приоритет у том смислу што ће се, како је то било предвиђено ст. 3 тог члана, непосредни избори за националне савете одржати ако се до дана расписивања избора, на посебан бирачки списак националне мањине, упише више од 50% од укупног броја припадника националне мањи-

не према последњем попису становништва, умањеног за 20%. У научним радовима насталим за време важења тих одредаба указивано је да је отворено питање да ли су изложене одредбе усаглашене са Уставом, јер одредба Закона према којој је требало да се националне мањине саме одреде којем ће од два начина избора дати приоритет није одговарала смислу одредбе чл. 75, ст. 3 Устава према којој припадници националних мањина могу, што значи да и не морају, да изаберу националне савете, будући да је имплицирала да ће избора за националне савете, било по једном, било по другом изборном моделу, свакако бити!!!³² Такође, истичано је да је посебно проблематична и потпуно арбитрерна била одредба става 3 тог члана која је предвиђала да ће се непосредни избори за националне савете одржати ако се до дана расписивања избора на посебан бирачки списак националне мањине упише више од 50% од укупног броја припадника националне мањине према последњем попису становништва, умањеног за 20%.³³

У основи, решења истог смисла садржи и важећи текст чл. 29 ЗНСНМ који је у закон унесен изменама и допунама из 2014. Према ст. 1 тог члана, чланови националног савета бирају се на непосредним изборима или путем електорске скупштине. На овом месту би требало учинити једну важну напомену која се односи на помањкање језички исправне и доследне употребе правничког појмовно-категоријалног апарата, иза којег (помањкања) стоје и значајна, а одредбама ЗНСНМ, нерешена, или пак недовољно јасно решена уставноправна питања. Наиме, док је с једне стране јасно да сви избори, па и они за националне савете могу бити непосредни, а што се у делу изложене одредбе јасно и предвиђа, дотле је, с

³² 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 2012, 155. И у радовима страних аутора који су настали у време важења изложених решења истичано је да би у случају да је посебни бирачки списак садржавао мање од „магичног броја“ метод избора био индиректан, посредством електорске скупштине, што јасно указује да су и ти аутори изложене одредбе тумачили на начин да се избори свакако морају одржати - Т. Purger, „Ethnic Self-Governance in Serbia, The First Two Years of the National Minority Councils“, *International Relations Quarterly*, Vol. 3, 2/2012, 6.

³³ В. Ђурић (2012), 155.

друге стране, одређење да се избори врше и „путем“ електорске скупштине не само језички неисправно, већ и *prima facie* нејасно. Језички је неисправно због тога што електорска скупштина није део никаквог „пута“, већ она врши избор, тако би једина исправна формулација могла да гласи да се, алтернативно непосредним, „избори врше и на електорским скупштинама“, или пак да се „чланови националног савета бирају од стране електорске скупштине“. Нејасно је због тога што се, начином на који су предвиђени и коришћењем алтернативне свезе „или“, имплицира да су избори на електорској скупштини посредни, јер једину алтернативу непосредним изборима представљају они који су посредног карактера. У домаћој теорији уставног права јасно се одређује да непосредни избори постоје када бирачи сами бирају своје представнике, док посредни избори постоје када бирачи непосредно бирају одређено тело које ће уместо њих изабрати, по правилу из реда својих чланова, њихове представнике.³⁴ Имајући у виду изложени теоријски оквир, могуће је или да творци текста ЗНСНМ нису у довољној мери били стручни, или су се пак суочили са једном дилемом коју, у таквом теоријском оквиру, нису могли да разреше.

Наиме, електорска скупштина за избор националног савета, према начину њеног конституисања, о чему ће више речи бити у одељцима посвећеним електорима, ни на који начин се не може сматрати видом посредних избора на начин на који се они теоријски одређују. Штавише, тешко би се могло тврдити да „путем“ електорске скупштине припадници једне мањине бирају свој национални савет, а што је, као што је изложено уставни налог садржан у чл. 75, ст. 3 Устава, напосто због тога што припадници мањина у таквом виду избора и не учествују. Разуме се, такво схватање је одрживо само у случају резоновања према коме припадници мањина имају посебно индивидуално изборно право за избор националних савета, а што је очигледно било тумачење којег су се држали твораца текста ЗНСНМ. Другим речима, творци текста ЗНСНМ су због свог схватања права на избор националног савета као индивидуалног изборног права сваког припадника

³⁴ Р. Марковић, *Уставно право*, Досије, Београд 2015, 233.

националне мањине, а на одговарајућим местима у овој књизи ће бити понуђена могућност и другачијег тумачења, били затворени у следећу дилему: ако сваки припадник националне мањине има посебно и индивидуално изборно право на избор националног савета које се, зарад демократске легитимације таквих тела за коју су се залагали остварује на непосредним изборима, онда се избори „путем“ електорских скупштина ни на који начин не могу сместити у ту матрицу и *vice versa*, ако не постоји посебно и индивидуално право сваког припадника националне мањине на избор националног савета, тачније ако се избори за та тела могу организовати и по другачијем моделу, онда отпада потреба за организовањем непосредних избора!

Изложена одредба ЗНСНМ са још једног становишта садржи веома проблематично решење. Законодавац се, наиме, определио за хибридни модел избора националних савета састављен од непосредних и електорских избора. Такво решење неминовно води и **хибридном карактеру** саме институције националних савета. Имајући у виду да је очигледна намера законодавца да национални савети буду носиоци јавних овлашћења и да представљају посебан вид функционалне децентрализације о чему је више речи било у другој књизи ове студије, комбиновање различитих модела њиховог избора има истоветно значење и учинак као и прописивање различитих модела избора за друге облике самоуправе и децентрализације – нпр. комбиновање различитих модела избора за различите јединице територијалне децентрализације, иако, као што је у другој књизи ове студије истакнуто, национални савети нису органи, нити би потпуна аналогија са територијалном самоуправом могла да буде одржива.

Хибридни карактер формирања националних савета неминовно има утицај и на њихов представнички карактер. Наиме, ако национални савети представљају сваку националну мањину понаособ, тачније ако су, у случају да су конституисани, њихови ставови, заузета мишљења и донесене одлуке заправо ставови, мишљења и одлуке читаве националне мањине као колективитета који је изабрао свој савет, онда је јасно да постоји потреба за

извесном дозом једнообразности приликом њиховог конституисања која прописивањем различитих модела избора у ЗНСНМ није испоштована.

Напоследку, али можда и најважније, хибридни карактер формирања националних савета никако не кореспондира са изложеним теоријским ставовима проминентних заговорника доношења ЗНСНМ и критичара решења претходно садржаних у ЗЗПСНМ, напосто због тога што је јасно да се на такав начин не омогућава у потпуности демократска легитимизација националних савета на начин и у обиму коју су је они схватили. Другим речима, ако се искључиво непосредни избори схватају као *conditio sine qua non* демократског легитимитета националних савета, онда је јасно да ни решењима о изборним моделима садржаним у ЗНСНМ такав легитимитет није обезбеђен! Дакле, теза појединих аутора према којој ЗНСНМ даје тим телима неупитни легитимитет³⁵ није одржива. Изложени закључак према коме решењима о изборним моделима садржаним у ЗНСНМ није обезбеђен демократски легитимитет националних савета не може бити оповргнут ни ставом појединих аутора према коме се, имајући у виду да су скоро све националне мањине испуниле неопходне услове за непосредне изборе, може сматрати да су *по правилу* национални савети изабрани непосредно,³⁶ јер такав став не уважава у довољној мери нормативна решења.

Штавише, ако се продубљеније сагледају услови за примену законом предвиђених изборних модела, онда би се могло доћи и до закључка да је, макар и делимично, изостала институционална основа за демократску легитимност националних савета, схваћену као подршка већине припадника једне националне мањине постојању њеног савета, без обзира по ком моделу се они формирају. Наиме, према одредби чл. 29, ст. 2 ЗНСНМ, непосредни избори за чланове националних савета одржавају се када је 24 часа пре расписивања избора у посебан бирачки списак националне мањине уписано више од 40% припадника националне мањине

³⁵ K. Beretka, 187.

³⁶ 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, 79.

према последњем попису становништва, док је ст. 4 истог члана прописано да се избори путем електорске скупштине одржавају ако нису испуњени услови за непосредне изборе (као и ако се после распуштања националног савета нови избори расписују у року од 60 дана од распуштања). Реч је о посебно проблематичним и потпуно арбитрерним одредбама ЗНСНМ. Такво решење заправо омогућава да се непосредни избори за национални савет одрже и ако се у бирачки списак уписало мање од 50% припадника националне мањине, уз услов да их је више од 40%, дакле да национални савет буде нелегитимно тело.

Изложени закључак се *a fortiori* односи на електорске изборе. Наиме, будући да су по Закону последица недовољног интереса припадника националне мањине за непосредне изборе, поставља се питање да ли су електорски избори, а и непосредни избори до којих је дошло у случају да се у бирачки списак уписало између 40% и 50% припадника националне мањине, заиста добра основа за формирање тела која *ex constitutione* требало да служе остварењу права на самоуправу у уставом опредељеним областима друштвеног живота. Другим речима, поставља се питање да ли национални савети изабрани на електорским изборима за које је мање од 40% припадника мањине исказало интерес, као и на непосредним изборима до којих је дошло у случају да се у бирачки списак уписало између 40% и 50% припадника националне мањине, дакле који су и *ex lege* нелегитимни, јер њихово формирање не изражава већинску вољу, уопште могу да буду тела посредством којих припадници националних мањина остварују самоуправу? Штавише, није јасно ни како, ни због чега се законодавац определио баш за исказани проценат, као ни због чега је у изложеним одредбама, ако је већ желео поставити услов процентуалног учешћа, изоставио прецизирање према коме се захтева проценат од броја лица које имају бирачко право, или бар од броја пунолетних припадника мањине.³⁷

³⁷ Могло би се чак поставити и питање да ли се изложеним решењем, теоријски посматрано, може угрозити остваривање права на избор националног савета у случају мањине која из демографских разлога не би могла да испуни наведени услов. Иако би одговор био негативан, јер би у таквом случају увек постојала

Тумачења изложених одредаба која су у делу страних и домаћих радова понуђена, а према којима ЗНСНМ оставља мањинама да одлучују који ће модел следити, тачније да је тим Законом остављена слобода да грађани непосредно одлуче о томе да ли ће се избори за мањинске самоуправе спроводити непосредно или електорски,³⁸ нису основана, јер у описаним случајевима нема никаквог непосредног одлучивања и изјашњавања грађана припадника националне мањине којем ће се од два модела избора приклонити, већ је по среди императивна законска норма, или, у случају најбеневољентнијег тумачења, необорива законска претпоставка у корист једног од предвиђених модела. У том смислу се у појединим научним радовима истиче да ЗНСНМ садржи „аутентично“ решење у циљу обезбеђивања непосредних избора према коме ће се *сматрати* (подв. В. Ђ.) да се заједница изјаснила за непосредне изборе ако се на посебан бирачки списак добровољно пријави већина припадника мањине.³⁹ Пре би се могло истаћи да тумачења према којима ЗНСНМ оставља мањинама да одлучују који ће модел следити представљају својеврстан смоквин лист којим се прикрива изложена инсуфицијенција легитимности ЗНСНМ предвиђених изборних модела и никако се не би могла прихватити теза према којој је ЗНСНМ повећао легитимитет националних савета додатним обезбеђивањем непосредних избора од стране појединаца који се самоидентификују с мањином о којој је реч, поред већ успостављеног модела њихових индиректних избора посредством скупштина електора који је био предвиђен ЗЗПСНМ.⁴⁰

Коегзистенција различитих изборних модела и одређивање услова за непосредне изборе за националне савете на описани на-

могућност електорских избора, јасно је да би поједине мањине могле бити лишене могућности непосредних избора.

³⁸ A. Yupsanis, „Minority Cultural Autonomy in Slovenia, Croatia and Serbia: A Real Opportunity for Cultural Survival or a Right Void of Substance?“, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 12(1-2)/2019, 99; Г. Башић, М. Пајванчић, *Од сегрегативне ка интегративној политици мултикултуралности*, Центар за истраживање етничитета, Београд 2015, 23.

³⁹ Т. Корхеџ (2019), 20.

⁴⁰ A. Yupsanis, 99.

чин би се, у најбољем случају, могла бранити ставом да је у питању својеврсна афирмативна мера усвојена као „одговор“ законодавца на критике према којима је српском приступу инхерентна јака тенденција ка униформним решењима за различите потребе,⁴¹ или на опаске према којима је претежна већина националних мањина релативно мале бројности дисперзна и у поодмаклој фази културно-језичке асимилације.⁴² Но, чак и да је тако, неспорно је да су решења садржана у ЗНСНМ, бар номотехнички посматрано, веома лоше постављена и да се на описане критике и изазове могло одговорити на другачији начин.

Ради утврђивања да ли су испуњени услови за непосредне изборе, Министарство, према чл. 29, ст. 3 ЗНСНМ, привремено закључује посебне бирачке спискове националних мањина 24 часа пре расписивања избора. Изложена одредба је још један од многих примера изузетно лоше сročене правне норме каквих је у ЗНСНМ на претек. Штавише, изостанак доброг номотехничког уобличавања те норме може да има последице и по остваривање права и на закону заснованих интереса припадника одређене националне мањине. Ево и због чега. Најпре, није прихватљиво да се рок за предузимање одређене радње, у овом случају привремено закључивање посебних бирачких спискова националних мањина, рачуна у сатима, када је чл. 35, ст. 2 ЗНСНМ рок за доношење одлуке о расписивању избора (видети одељак о расписивању избора) одређен у данима! Штавише, имајући у виду да је одредбом чл. 35, ст. 2 ЗНСНМ предвиђено да се одлука о расписивању избора за чланове свих националних савета доноси најраније 120, а најкасније 90 дана пре истека мандата националног савета који је последњи конституисан, јасно је да податак о томе који тренутак у времену представља 24 часа пре расписивања избора може да буде познат само надлежном министру! Из тога следи да практично постоје велике институционалне могућности да дискреционим одлучивањем ресорни министар пресудно утиче на изборни модел који

⁴¹ T. Purger, 12.

⁴² B. Dobos, „The Elections to Nonterritorial Autonomies of Central and South Eastern Europe“, *Nationalities Papers*, 48(2)/2020, 293.

ће у случају конституисања појединих националних савета бити примењен!

2.3. Принципи избора

Према чл. 30 ЗНСМ, избори за национални савет заснивају се на принципима слободе избора, једнакости изборног права, периодичности избора и принципу тајног гласања (ст. 1), док су посебна начела избора добровољност, пропорционалност и демократичност (ст. 2). У вези са изложеним одредбама неколико питања привлачи посебну пажњу и изискује продубљеније сагледавање.

Најпре, приметно је да у изложеним одредбама законодавац чини разликовање између *принципа на којима се заснивају* (подв. В. Ђ.) избори за национални савет и *посебних начела* избора. Имајући у виду да су појмови „принципи“ и „начела“ синоними, из изложеног одређења би следило да су они принципи на којима се избори заснивају основног и општијег карактера а, следствено томе, и примарнијег значаја, те да би начела избора требало да буду са њима у складу. Проблем таквог језичког тумачења састоји се међутим у томе што су појмови које је законодавац одредио као „посебна начела“ општијег карактера, тачније већег степена општости и да се ни на који начин не могу сматрати изведенима из „принципа на којима се заснивају“ избори за национални савет.

Управо обрнуто, „посебна начела“ избора каквим их законодавац одређује су, уз изборност, ЗЗПСМ опредељена као принципи на којима се формирају национални савети. У другој књизи ове студије јасно је истакнуто да су принципи који су опредељени ЗЗПСМ, по свом карактеру, основна начела на којима би требало да почивају и одредбе ЗНСМ.⁴³ Такво тумачење је логички оправдано, будући да је ЗЗПСМ *lex generalis* који би и једини требало да пропише начела у вези са формирањем и радом националних савета. Штавише, такво тумачење изискује да се одредбе ЗНСМ тумаче у контексту начела која су предвиђена

⁴³ В. Ђурић (2019), 107.

ЗЗПСНМ, а не на основу принципа на којима се заснивају избори за националне савете који су одређени чл. 30, ст. 1 ЗНСНМ.

Иза таквих закључака не стоји пука интелектуална и херменеутичка гимнастика, већ је у питању озбиљно сагледавање односа између две групе начелних правила. Ако се стоји на становишту да су принципи предвиђени ЗЗПСНМ које законодавац у случају ЗНСНМ одређује као „посебна начела“ претежнијег значаја, онда се њиховим простим упоређивањем са оним што законодавац назива „принципима на којима се заснивају избори за национални савет“ може доћи до закључка да им ови потоњи не одговарају у потпуности. Наиме, тешко би се могло стати на становиште да периодичност избора која имплицира и извесну дозу обавезности њиховог расписивања и одржавања у свему одговара принципу добровољности. Такође, не би се могло истаћи ни да је пропорционалност нормативно разрађена кроз било који принцип на којем се према ЗНСНМ заснивају избори за национални савет. Напослетку, отворено је питање и да ли су слобода избора, једнакост изборног права и тајно гласање у свему довољни за обезбеђивање демократичности!

Но, ни они принципи на којима се речником законодавца „заснивају избори за национални савет“ нису у свему поштовани у одговарајућим одредбама ЗНСНМ којима се ближе уређују поједина питања у вези са изборима за националне савете. То се примарно односи на једнакост изборног права у појединим његовим елементима на која ће на одговарајућим местима у овој књизи бити указано. Из тог разлога, даљу правну анализу би ваљало усмерити ка питањима у вези с изборним правом.

2.4. Изборно право

Изборно право је материјално право које „синтетизовано означава скуп права (и обавеза) које грађани и други учесници у изборима остварују у току избора“, тачније скуп права и дужности учесника у изборима који одређују њихов статус и улогу у изборима.⁴⁴ Дакле, у питању је комплексно право и пре би се могло

⁴⁴ М. Пајванчић, *Изборно право*, Graphica.Academica, Нови Сад 1999, 12.

рећи да се ради о изборним правима која, по појединим ауторима, обухватају: 1. бирачко право, 2. право на упис у евиденцију бирача (бирачки списак), 3. право гласа, 4. право кандидовања, 5. право на обавештеност о изборима, 6. право на заштиту изборног права, као и 7. право контроле избора, односно право праћења и посматрања тока избора.⁴⁵

ЗНСНМ у чл. 31 одређује садржину права за избор националних савета. Занимљиво је уочити да у тој одредби ЗНСНМ не садржи појам право на избор националног савета, већ користи формулацију „право за избор националних савета“. Било како било, према том члану, изборно право припадника националних мањина за избор националних савета укључује права припадника националне мањине да: бира чланове националног савета, буде биран за члана националног савета, предлаже кандидате за чланове националног савета, буде информисан о изборима за националне савете, о кандидатима за чланове националног савета, као и о њиховим програмима, буде уписан у посебан бирачки списак националне мањине, гласа за избор националног савета и право на заштиту права везаних за избор националног савета. Ако се права које ЗНСНМ укључује у изборно право упореде са изложеном теоријском садржином изборног права, онда се може доћи до закључка да се она у великој мери поклапају. Једини изузетак је у погледу права на контролу избора, односно право праћења и посматрања тока избора које ЗНСНМ није изричито укључено у изборно право за избор националних савета.

У изложеној одредби ЗНСНМ *prima facie* садржано је и одређење титулара изборног права. Међутим, ако се пажљивије сагледа изложена одредба Закона, онда се може доћи до закључка да титулар изборних права није до краја јасно одређен. Наиме, у изложеној одредби истиче се да је реч о изборном праву *припадника националних мањина* које укључује набројана права *припадника националне мањине*. Другим речима, генитив именице припадник је исти и за једину и за множину, тако да у изложеној одредби

⁴⁵ Упореди: К. Јовичић, А. Плавшић-Нешић, „Људска и изборна права“, у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, 216.

није сасвим јасно да ли се као титулар изборног права јављају *сви* припадници националне/их мањина, или је реч *искључиво* о индивидуалном припаднику националне мањине. Питање је додатно компликовано чињеницом да се у првом делу реченице говори о изборном праву у једнини, док се у другом делу који је посвећен оним правима која су „укључена“ у изборно право користе глаголски облици за треће лице једнине. Изложена дилема посебно добија на значају ако се у виду има чињеница да титулар појединих права која чине изборно право за избор националног савета није, нити би по позитивним решењима могао бити појединац, као што је то, примера ради, случај са правом предлагања кандидата (видети одељке о кандидовању на непосредним изборима и подношењу листа на електорским изборима), а што је у складу са изложеним теоријским схватањем према коме изборно право чини скуп права *учесника* (подв. В. Ђ.) у изборима који нису увек појединци. Због тога је даљу анализу потребно посветити продубљењем сагледавању појединих права која чине садржину изборног права, у првом реду бирачком праву. Но, пре тога је потребно учинити још једну важну напомену. Будући да избори представљају остваривање изборног права, од значаја за разматрање избора за националне савете је да се размотри однос између изборног права за националне савете и општег изборног права.

Чланом 52, ст. 1 Устава прописано је да сваки пунолетан, пословно способан **држављанин Републике Србије** има право да бира и да буде биран. Судећи према изложеној одредби, **Устав не познаје могућност посебног изборног права које би неко лице уживало не као држављанин, већ као припадник националне мањине**, као уже групе држављана. То проистиче и из одредбе става 2 истог члана Устава према којој је изборно право опште и једнако. Уколико би ЗНСНМ предвиђао да припадници националних мањина као појединци имају индивидуално и посебно изборно право за избор националних савета, утолико би у политичком систему Републике Србије они располагали са два гласа што би водило неједнакости грађана у политичкој сфери и у процесима јавног одлучивања. Додуше, одредбом чл. 75, ст.

3 Устава предвиђено је да **припадници националних мањина** могу **изабрати** своје националне савете, али та одредба не мора нужно да значи и да припадници националних мањина имају посебно индивидуално изборно право за избор националних савета које постоји независно и мимо општег изборног права, односно да сваки припадник националне мањине има посебно изборно право за избор националних савета. Будући да Устав предвиђа да Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина, та би се одредба могла тумачити тако да значи да би таква удружења своју улогу управо требало да имају у остваривању колективних права, односно у избору националних савета, а што би можда више одговарало тумачењу према коме би право на избор националног савета требало одредити као колективно право које се остварује у заједници свих, тачније већине припадника националне мањине.⁴⁶ Након ових начелних опаски, преостаје да се утврди на који начин је ЗНСНМ регулисао бирачко и остала изборна права за избор националних савета националних мањина.

2.4.1. Бирачко право

Бирачко право је једно од најважнијих⁴⁷ и основних политичких права,⁴⁸ основ формирања представничког тела и учешћа грађана у обављању државних послова,⁴⁹ тачније облик посредног учешћа грађана у политичком животу државе и обављању јавних послова заједнице.⁵⁰ Оно је најочигледније демократско право посредством кога се остварује право грађанина да учествује у јавним пословима било непосредно или преко слободно изабраних пред-

⁴⁶ О таквом тумачењу В. Ђурић (2019), 85.

⁴⁷ Д. Стојановић, *Уставно право I*, Свен, Ниш 2003, 405.

⁴⁸ Б. Милосављевић, Д. Поповић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд 2017, 231.

⁴⁹ Р. Марковић (2015), 223.

⁵⁰ Д. Стојановић, 405.

ставника.⁵¹ Дакле, реч је о индивидуалном грађанском праву које је у савремено демократско доба непреносиво, опште и једнако.⁵²

С обзиром на садржину тог права, може се говорити о праву да се учествује у формирању бирачког тела и да се избором од стране других постане члан представничког тела.⁵³ Бирачко право, у ствари, укључује два права: право да се бира и право да се буде биран, при чему се прво назива активним, а друго пасивним бирачким правом.⁵⁴ Као једно од најважнијих субјективних јавних права, бирачко право подразумева право грађана да бирају представнике и буду бирани у представничка тела, као и право да бирају и буду бирани за носиоце других инокосних јавних функција.⁵⁵

Имајући у виду да се бирачко право састоји од активног и пасивног бирачког права, од значаја за његово потпуно разумевање је размотрити однос између те две компоненте бирачког права. Иако се у појединим радовима понекад износи схватање према коме стицањем активног бирачког права грађанин уједно стиче и сва остала изборна права,⁵⁶ исправније је истаћи да стицањем активног бирачког права грађанин стиче сва изборна права, изузев у случајевима који постоје у појединим системима и/или у појединим врстама избора да се за стицање пасивног бирачког права захтевају строжи услови.⁵⁷ Другим речима, право на једнаке услове стицања пасивног бирачког права не значи да грађани обавезно стичу активно и пасивно бирачко право под истим условима.⁵⁸

ЗНСМ не регулише у једној одредби и на једнообразан начин бирачко право за избор националног савета, већ садржи одредбе које су посебно посвећене активном и пасивном бирачком праву.

⁵¹ В. Димитријевић, М. Пауновић, *Људска права*, Београдски центар за људска права и Досије, Београд 1997, 346-347.

⁵² Б. Милосављевић, Д. Поповић, 231.

⁵³ Р. Марковић (2015), 223.

⁵⁴ Б. Милосављевић, Д. Поповић, 232.

⁵⁵ Д. Стојановић, 404-405.

⁵⁶ М. Пајванчић, (1999), 67.

⁵⁷ Р. Марковић (2015), 223.

⁵⁸ М. Пајванчић, „Пасивно бирачко право“, у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, 14.

2.4.1.1. Активно бирачко право

Активно бирачко право које се најчешће одређује као право грађана да бира носиоце функција власти,⁵⁹ је заправо право на учешће у изборним радњама које имају за циљ да одреде, односно да бирају представнике, а реализује се чином гласања када се даје поверење кандидату односно одобрава једна политика и пристаје на управљање у једном смислу.⁶⁰ Активно бирачко право обухвата више правних овлашћења грађана: право да се према начелу општих избора буде признат као бирач (гласачка подобност), право бирања представника путем слободног, тајног и личног давања гласа, као и право једнаког утицаја на резултат.⁶¹

Услови за стицање активног бирачког права одређују се националним законодавством, најчешће уставима, и у њих обично спадају држављанство и минимална старосна доб,⁶² а у појединим системима се може захтевати и испуњавање додатних услова. У Републици Србији услови за стицање овог права предвиђени су чл. 52, ст. 1 Устава. Према том члану неопходно је испунити три услова да би једно лице вршило бирачко право: 1. држављанство Републике Србије, 2. пунолетство и 3. пословна способност.⁶³

ЗНСМ у чл. 32 уређује активно бирачко право за избор националног савета. У одредбама тог члана ЗНСМ опредељени су како титулар активног бирачког права, тако и услови за његово стицање. Према ст. 1 тог члана, припадник националне мањине стиче право да бира чланове националног савета ако испуни Уставом и законом прописане опште услове за стицање активног бирачког права. Дакле, ЗНСМ најпре изричито опредељује да је титулар активног

⁵⁹ В. Васовић, В. Гоати, *Избори и изборни системи*, ИБН Центар, Радничка штампа, Београд 1993, 75.

⁶⁰ М. Настић, „Заштита изборног права“, у: *Препоруке за измену изборног законодавства* (ур. З. Стојиљковић, Д. Спасојевић), National Democratic Institute for International Affairs, Београд 2011, 53.

⁶¹ Д. Стојановић, 405.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Видети Д. Симовић, В. Петров, *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2018, 126.

бирачког права за избор националног савета појединац-припадник националне мањине. Имајући у виду изложено одређење, јасно је да у политичком систему Републике Србије припадници националних мањина располажу са два активна бирачка права – једним које уживају као грађани и другим које уживају као припадници националне мањине, а што несумњиво води неједнакости грађана у политичкој сфери и у процесима јавног одлучивања! Другим речима, уместо да према начелу општих избора буду признати као бирачи само у једном контексту, оном који почива на њиховом апстрактном одређењу као грађана, припадници националних мањина стичу још једно активно бирачко право као припадници једне уже групе држављана.

Да је то тумачење једино исправно речито сведочи и ст. 2 истог члана ЗНСНМ. Наиме, према тој одредби, посебан услов за стицање активног бирачког права за избор чланова националног савета је упис у посебан бирачки списак националне мањине, у складу са одредбама ЗНСНМ. Осим што и у условима Републике Србије доводи до, у упоредном праву већ присутне дилеме на који начин установити ко припада националној мањини која има право на избор тела нетериторијалне самоуправе⁶⁴ и како разрешити потенцијални конфликт између, с једне стране, потребе за демократским легитимитетом таквих тела и, с друге стране, потребе за очувањем слободе националног изјашњавања, укључујући и слободу промене националног идентитета,⁶⁵ а о чему ће на одговарајућим местима у овој књизи бити више речи, такво решење пати од још три тешке системске нелогичности и неусклађености.

Најпре, уместо да уписивање у бирачки списак представља доказ постојања бирачког права, оно се претвара у конститутивни елемент и услов његовог стицања, а што за последицу има и промену у правној природи и правним одликама таквог списка (видети одељак о бирачком списку)! Штавише, према ст. 3 истог члана ЗНСНМ, посебан услов за стицање активног бирачког права за избор наци-

⁶⁴ Видети о томе В. Ђурић, *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа*, Књ. 1. *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа у упоредном праву*, Институт за упоредно право, Београд 2018, 129, 130.

⁶⁵ В. Ђурић, „Припадност националној мањини и бирачко право за избор мањинских тела и представника“, *Страни правни живот*, 3/2017, 112.

оналног савета националне мањине путем електорске скупштине је статус електора, који се стиче према одредбама ЗНСМ. Такво решење заправо значи да се активно бирачко право за избор националног савета на електорској скупштини стиче уз кумулативно испуњавање два посебна услова – уписа у посебни бирачки списак и стицања статуса електора.

Друга нелогичност и системска неусклађеност огледа се у следећем. Без обзира што је Законом изричито предвиђено да је упис у бирачки списак мањине добровољан, отворено је питање да ли је такво решење у складу са чл. 47, ст. 2 Устава према коме нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности. Наиме, прописујући да активно бирачко право имају припадници националних мањина који, да би га уживали, морају да се упишу у бирачки списак, ЗНСМ таквим лицима, макар и имплицитно, намеће обавезу, односно дужност да се национално изјасне, јер се упис у посебни бирачки списак заиста може сматрати једним видом националног изјашњавања. У том смислу, исправно се у појединим радовима запажа да су, иако је на први поглед учешће у изборима за националне савете отворено за све, она лица која нису уписана у посебни бирачки списак (регистрована) дискриминисана на етничкој основи.⁶⁶

Напоследку, законско уређивање посебних услова за стицање активног бирачког права за избор националног савета није у складу ни са читавом логиком уставног система на којој почивају одредбе о људским и мањинским правима. Наиме, иако уставним одредбама није изричито зајамчено као посебно право, али које је изведеног и акцесорног карактера, и колективно право на избор националног савета потпада под основна уставна начела о људским и мањинским правима. Према тим начелима садржаним између осталог и у чл. 18 Устава, људска и мањинска права зајамчена Уставом непосредно се примењују, а законом се може прописати начин остваривања ових права 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

⁶⁶ К. Beretka, 189, 190.

утиче на суштину зајемченог права. Судећи на основу изложеног уставног одређења, законом се не би смели прописати услови за стицање уставом зајамчених мањинских права, нарочито због тога што, по природи ствари, услови за стицање неког права могу утицати на његову суштину. Наиме, баш као и у случају општих услова за стицање активног бирачког права који су уређени чл. 52 Устава, и услови за стицање активног бирачког права за избор националног савета би требало да буду *materiae constitutionis*, ако се такво право, као што су то учинили творци ЗНСНМ, одређује као право које је индивидуалног карактера, или које се индивидуално остварује. Чини се да би једини теоријски исправан, са Уставом усклађен и системски квалитетан вид избегавања нерешивих дилема и системских неусклађености био да је ЗНСНМ почивао на концепцији према којој је право на избор националних савета колективно право које се остварује у заједници свих, тачније већине припадника националне мањине, при чему би у таквим изборима дошла до изражаја посебна улога коју је Република Србија чл. 80, ст. 2 свог Устава признала просветним и културним удружењима националних мањина.

2.4.1.2. Пасивно бирачко право

Пасивно бирачко право које је у највећем броју изборних система загарантовано као субјективно јавно право грађана да буду бирани основ је једнаких правних могућности за вршење јавних служби, као и учешћа у обављању јавних послова.⁶⁷ Садржај пасивног бирачког права суштински се везује за пасивно право кандидовања (право да се буде кандидат) и тако схваћено оно претпоставља и укључује гаранцију једнаких услова за стицање пасивног права кандидовања и гаранцију једнаких услова под којима номиновани кандидати улазе у слободну, фер и демократску изборну утакмицу која пружа једнаке могућности за њихов избор.⁶⁸ Имајући у виду изложено теоријско образложење, основно

⁶⁷ М. Пајванчић (2012), 12.

⁶⁸ *Ibid.*, 12, 13.

питање које се у анализи релевантних одредби ЗНСНМ намеће је да ли је тај пропис, регулишући пасивно бирачко право, обезбедио гаранције једнаких услова за стицање пасивног права кандидовања.

Према чл. 33 ЗНСНМ, пасивно бирачко право за избор националног савета има припадник националне мањине који испуњава услове за активно бирачко право и не обавља функцију судије, тужиоца или судије Уставног суда. Чини се да је изложеним решењем ЗНСНМ, у више аспеката, нарушио једнакост грађана по основу националне припадности.

Наиме, грађани, према чл. 53 Устава, имају право да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције. Иако је дискутабилно да ли је чланство у националном савету јавна функција, јер, с једне стране, њега чине изабрана лица, док је, с друге стране, реч о недржавном телу у оквиру кога се на радне односе примењују одредбе закона којим се уређује рад, ипак је јасно да је реч о посебном виду јавне службе, јер национални савет обавља поверена јавна овлашћења. Будући да је чланство у националном савету свакако јавна служба, јасно је да изложена одредба ЗНСНМ онемогућава припаднике других националности да учествују у вршењу те службе. Иако *ratio* изложене одредбе *prima facie* можда лежи у потреби да се обезбеди могућност да припадници мањина изаберу *своје* националне савете, заиста није јасно зашто је законодавац ограничио могућност да, примера ради, и лица која нису припадници одређене националне мањине буду чланови националног савета те мањине (нпр. професори језика, или научници који проучавају неку националну мањину, њену историју и културу), нарочито ако се у виду има чињеница да би и таква лица могла квалитативно да допринесу остваривању мањинске самоуправе. Било како било, неспорно је да је таква одредба својеврсни атак на Уставом зајамчену једнакост грађана и њихово право да под једнаким условима ступају у јавне службе.⁶⁹

⁶⁹ Пишући о дискриминацији у контексту бирачког права за избор националних савета поједини аутори истичу да је тај проблем шири у погледу пасивног бирачког права, јер кандидати морају бити подржани од стране политичких странака или организација националних мањина, а што значи да већинска политичка елита не може партиципирати непосредно у изборима – К. Beretka, 199.

Нарушавање једнакост грађана по основу националне припадности на основу изложене одредбе ЗНСНМ постоји у још једном смислу. Том одредбом је наике предвиђена неподобност за избор, тачније лишавање пасивног бирачког права⁷⁰ за избор у националне савете судија, тужилаца и судија Уставног суда који су припадници националних мањина. Многим одредбама Устава предвиђен је инкомпатибилитет за судије, тужиоци и судије Уставног суда, тачније прописано је, било изричито, било посредством забране кумулирања других функција, да та лица не могу обављати друге функције и послове. Међутим, у уставном систему Републике Србије би инкомпатибилитет који је предвиђен уставним одредбама требало разликовати од неподобности за избор, јер он није сметња за избор на одређене функције или за избор који подразумева вршење одређених послова. Напросто, то што је у уставном систему Републике Србије забрањено да судије, тужиоци и судије Уставног суда *врше* или *обављају* друге функције и послове, не значи да та лица не би могла бити кандидати који би, ако буду изабрани могли након избора да оптирају за једно од места. У том смислу, јасно је да су припадници националних мањина који су судије, тужиоци и судије Уставног суда изложеном одредбом ЗНСНМ на противустанован начин лишени свог пасивног бирачког права за избор националних савета, а тиме, у односу на остале судије, тужиоце и судије Уставног суда по основу националне припадности, стављени у неповољнији положај и ускраћени за право да под једнаким условима ступају у јавне службе.

2.4.1.3. Остала изборна права

Осим права припадника националне мањине да бира чланове националног савета и буде биран за члана националног савета, чл. 31 ЗНСНМ, као што је наведено, у изборно право „укључује“ још

⁷⁰ О разлици између инкомпатибилитета и неподобности за избор видети Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995, 376. У научним радовима се истиче да најстрожи облик неподударности постоји када је неспојивост функција препрека за остваривање пасивног бирачког права већ у моменту кандидовања – М. Пајванчић (2012), 23.

и право припадника националне мањине да: предлаже кандидате за чланове националног савета, буде информисан о изборима за националне савете, о кандидатима за чланове националног савета, као и о њиховим програмима, буде уписан у посебан бирачки списак националне мањине, гласа за избор националног савета и право на заштиту права везаних за избор националног савета.

Као што је истакнуто, титулар права на предлагање кандидата за чланове националног савета није, нити би по позитивним решењима могао бити, појединац, о чему ће више речи бити у одељцима посвећеним кандидовању на непосредним изборима и подношењу листа на електорским изборима. Такође, на одговарајућим местима ће више пажње бити посвећено и упису у бирачки списак, гласању на изборима за национални савет, а нарочито праву на заштиту права везаних за избор националног савета која, начелно посматрано, као и код парламентарних избора, према моменту у коме се обезбеђује, може бити заштита која се пружа током изборног поступка и заштита изборног права непосредно након окончања изборног поступка, али чија је специфичност да се кроз њу не остварује само заштита права појединца, већ се обезбеђује и интегритет самог изборног процеса и делује у интересу свих, тако да се инструментима заштите могу користити како бирачи чије је изборно право повређено, тако, у одређеним случајевима, већ у зависности од начина избора, и изборне листе и електори.⁷¹

На овом месту би требало посебно сагледати да ли је право припадника националних мањина да буду информисани о изборима за националне савете, о кандидатима за чланове националног савета, као и о њиховим програмима праћено одговарајућим законским гаранцијама. Према чл. 39 ЗНСНМ, медији извештавају о изборима националних савета у складу са законима којима се регулише област јавног информисања и законима којима се регулише изборни поступак. Та одредба је иначе уврштена у ЗНСНМ изменама и допунама из 2018. године. Изворним текстом тог члана било је прописано да су средства јавног обавештавања дужна да, у

⁷¹ В. Ђурић, „Улога Управног суда у решавању спорова поводом избора за националне савете националних мањина“, *Администрација и јавне политике*, 2(2)/2015, 63-81.

складу са законом, прате ток изборних активности и извештавају о изборима националних савета, да се на информисање у вези са изборима националних савета сходно примењују закони који уређују јавно информисање у изборном поступку. Ново решење из 2018. године изискује дубље сагледавање.

У изложеној одредби чл. 39 ЗНСНМ пажњу најпре привлачи упућивање на извештавање медија о изборима за националне савете не само у складу са законима којима се регулише изборни поступак, већ и у складу са законима којима се регулише област јавног информисања. Начелно посматрано, на тај начин чл. 39 ЗНСНМ одступа од изложеног правила садржаног у чл. 43 према коме се на питања која нису уређена тим законом сходно примењују одредбе закона којима се уређује избор народних посланика,⁷² јер упућује и на примену закона којима се регулише област јавног информисања. Но, осим што начелно посматрано, одступа од правила о сходној примени закона којим се уређује избор народних посланика, такво решење са собом доноси посебну дилему у погледу обавештавања у различитим медијима припадника националних мањина о изборима за националне савете, о кандидатима за чланове националног савета, као и о њиховим програмима, а нарочито у погледу обавеза јавних медијских сервиса које би кореспондирале са изложеним правом припадника националних мањина да буду информисани.

Наиме, према решењима ЗИНП, подносиоци изборних листа имају право да у јавним гласилима обавештавају грађане о програмима и активностима, као и о предложеним кандидатима, у складу са одредбама тог закона (чл. 48), док су организације које емитују радио и телевизијски програм, чији је оснивач Република Србија, обавезне да од дана расписивања избора, у оквиру политичко-информативног програма *чија су чујност и видљивост обезбеђене на целој територији Републике* (подв. В. Ђ.), обезбеде представљање подносилаца изборних листа и кандидата са изборних листа, као и изношење и образлагање изборног програма

⁷² Закон о избору народних посланика (ЗИНП), *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, 104/2009 - др. закон, 12/2020 и 68/2020.

подносилаца тих листа, у складу са тим законом, при чему таквим организацијама није дозвољено да, под било којим условима, омогуће представљање кандидата и изношење и образлагање програма подносилаца изборних листа у комерцијалном, забавном или другом програму (чл. 49). Њихови уредници и водитељи политичко-информативних и специјализованих емисија обавезни су да у току изборне кампање независно и објективно представљају све кандидате, а водитељи емисија морају имати непристрасан однос према свим заступљеним политичким, социјалним и етничко-културним програмима политичких странака чији се кандидати представљају (чл. 50). Штавише, одредбама тог Закона предвиђено је да се организују емисије којима се обезбеђује јавно сучељавање изборних програма подносилаца изборних листа и кандидата са тих листа (чл. 50), као и да се споразумом релевантних актера који се закључује најдоцније пет дана од дана доношења одлуке о расписивању избора утврђују број и трајање емисија за представљање политичких странака, политичких организација односно група грађана које намеравају да учествују на изборима (чл. 51).

С друге пак стране, у одредбама Закона о јавном информисању и медијима (ЗЈИМ)⁷³ уопште нема решења која су посвећена обавештавању припадника националних мањина о изборима за националне савете, о кандидатима за чланове националног савета, као и о њиховим програмима. Тај Закон садржи само решење према коме, у циљу омогућавања остваривања права националних мањина на информисање на сопственом језику и неговање сопствене културе и идентитета, Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе обезбеђује део средстава, путем суфинансирања, или других услова за рад медија који објављују информације на језицима националних мањина, преко органа надлежног за послове јавног информисања.

Такође, Законом о јавним медијским сервисима (ЗЈМС)⁷⁴ прописано је да у јавни интерес који остварује јавни медијски сервис, између осталог, спада и: поштовање и подстицање плу-

⁷³ Сл. гласник РС, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење.

⁷⁴ Сл. гласник РС, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016.

рализма политичких, верских и других идеја и омогућавање јавности да буде упозната са тим идејама, не служећи интересима појединих политичких странака и верских заједница, као ни било ком другом појединачном политичком, економском, верском и сличном становишту или интересу; задовољавање потреба у информисању свих делова друштва без дискриминације, водећи рачуна нарочито о друштвено осетљивим групама као што су и мањинске групе; задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који обезбеђују очување и изражавање културног идентитета и националних мањина, водећи рачуна да националне мањине прате одређене програмске целине и на свом матерњем језику и писму; непристрасно обрађивање политичких, историјских, привредних, социјалних, здравствених, културних, образовних, научних, еколошких и других питања, омогућавајући равноправно сучељавање различитих становишта, али у погледу избора искључиво бесплатно и једнако представљање политичких странака, коалиција и кандидата који имају потврђене изборне листе за *републичке, покрајинске или локалне изборе, у време предизборне кампање* (подв. В. Ђ.). У опште обавезе пружалаца медијских услуга у односу на програмске садржаје, према чл. 47 Закона о електронским медијима (ЗЕМ)⁷⁵ спада и дужност поштовања забране политичког оглашавања ван предизборне кампање, а у току предизборне кампање обезбеђивања регистрованим политичким странкама, коалицијама и кандидатима заступљености без дискриминације (ст. 1, т. 5).

У изложеном нормативном оквиру није јасно да ли би се на основу чл. 39 ЗНСМ обавештавање припадника националних мањина о изборима за националне савете, о кандидатима за чланове националног савета, као и о њиховим програмима спроводило кроз сходну примену изложених одредаба ЗИНП, као и одредаба ЗЕМ-а о општој обавези пружалаца медијских услуга, а што би, с једне стране омогућавало право подносилаца изборних листа да обавештавају грађане о програмима и активностима, као и о предложеним кандидатима, уз захтев да уређивачка по-

⁷⁵ Сл. гласник РС, бр. 83/2014 и 6/2016 - др. закон.

литика и оних медија чији су посредни оснивачи национални савети буде непристрасна, док би с друге стране, подразумевало обавезу јавних сервиса да од дана расписивања избора, у оквиру политичко-информативног програма чија су чујност и видљивост обезбеђене на целој територији Републике обезбеде представљање подносилаца изборних листа и кандидата са изборних листа, или би се пак то, у складу са одредбама ЗЈИМ, свело искључиво на обезбеђивање јавног интереса оличеног у остваривања права националних мањина на информисање на сопственом језику и неговање сопствене културе и идентитета, при чему јавни медијски сервиси, будући да према ЗЈМС имају обавезе само у погледу републичких, покрајинских и локалних избора, не би били дужни да обавештавају припаднике националних мањина о изборима за националне савете.

Изложена дилема је последица како недовољно прецизних нормативних решења свих наведених закона, тако и самог карактера избора за националне савете. Наиме, док је, са једне стране, јасно и нужно да би се у циљу обезбеђивања слободних и демократских избора, морало обезбедити да припадници националних мањина буду потпуно, непристрасно и благовремено информисани о изборима за националне савете, о кандидатима за чланове националног савета, као и о њиховим програмима, укључујући кроз програме јавних медијских сервиса, дотле је, с друге стране, у извесном смислу, нарочито у погледу јавних медијских сервиса, реч о делимично претераном и донекле тешко остваривом захтеву. Полазећи од чињенице да је заправо у питању већи број избора, са огромним бројем листа и кандидата, од којих се, као што је то случај са електорским изборима, неке подносе на сам дан одржавања електорске скупштине, као и да је реч о изборима за које шири јавност можда нема интереса у истој мери као припадници националних мањина, веома је тешко балансирати легитимну потребу припадника националних мањина да буду обавештени и уређивачку независност нарочито у погледу утврђивања концепције и одређивања програмских садржаја коју јавни медијски сервиси уживају у оквиру своје ЗЈМС зајамчене

институционалне аутономије.⁷⁶

Решење изложене дилеме пронађено је на подзаконском нивоу регулисања, али чини се не без извесних контроверзи. Наиме, Савет Регулаторног тела за електронске медије, на својој седници одржаној 7. 2. 2020. године, а на основу чл. 22, ст. 1, т. 3 и чл. 10, чл. 25, ст. 1 и чл. 60 ЗЕМ којима је предвиђена његова надлежност да доноси подзаконске акте, између осталог и оне којима се утврђују ближа правила за извршавање обавеза пружалаца медијских услуга, донео је Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током предизборне кампање.⁷⁷ Тим Правилником прописано је да је Јавна медијска установа „Радио-телевизија Србије“ дужна да у свом програму равномерно, без дискриминације и под истим програмским и техничким условима, представи све изборне листе и кандидате поводом расписаних избора за националне савете националних мањина, док је Јавна медијска установа „Радио-телевизија Војводине“ дужна да у свом програму, под истим условима, представи све изборне листе поднете ради избора чланова националних савета које су регистровани на територији Аутономне покрајине Војводине (чл. 8, ст. 1 и 2). Док су изложена решења прецизирала обавезе јавних сервиса у погледу избора за националне савете, дотле је питање обавеза осталих пружалаца медијских услуга и даље отворено. Наиме, упркос ЗЕМ прописаној обавези свих пружалаца медијских услуга да забране политичко оглашавање ван предизборне кампање, а да у току предизборне кампање обезбеде регистрованим политичким странкама, коалицијама и кандидатима заступљеност без дискриминације, а што би се морало односити и на изборе за националне савете, Савет

⁷⁶ Имајући у виду изложено, не чуди што је мониторинг избора за чланове националних савета (о чему ће више речи бити у одељцима о изборима) показао да нема општег модела у праћењу кампање и да су се различити медији, чак и на истом језику, понашали од сасвим незаинтересованих за изборе, до потпуно посвећених тој теми – Д. Валић Недељковић, „Медији на језицима националних мањина у Србији – од Устава и законских норми, до свакодневице“, у: *Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије: зборник радова са округлог стола одржаног 27. новембра 2017* (ур. Т. Варади), САНУ, Београд 2019, 109.

⁷⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 11/2020.

Регулаторног тела за електронске медије на седници одржаној 2. 3. 2020. године, усвојио је и упутио комерцијалним пружаоцима медијске услуге *Препоруку* (подв. В. Ђ.) о обезбеђивању заступљености без дискриминације у току предизборне кампање регистрованих политичких странака, коалиција и кандидата.⁷⁸ Дакле, упутио је *необавезујућу препоруку* из које следи да комерцијални пружаоци медијских услуга немају практично Законом предвиђене обавезе ни за једне изборе, а камоли за изборе за националне савете који нити једном речју нису споменути у Препоруци!⁷⁹ Разуме се, иако разлози за такво поступање Савета Регулаторног тела сасвим сигурно нису у вези са изборима за националне савете, већ са парламентарним изборима чије се одржавање, у време писања овог рада, очекује, ипак је јасно да се њиме значајно утиче на остваривање права припадника националних мањина да буду обавештени о изборима за националне савете, о кандидатима за чланове националног савета, као и о њиховим програмима.

2.5. Надлежност за организовање и спровођење избора

Према чл. 38 ЗНСМ, све послове организовања и спровођења избора за националне савете обављају Министарство и органи за спровођење избора, у складу са тим законом. У те органе спадају Републичка изборна комисија, бирачки одбори и одбори који спроводе изборе на електорским скупштинама. На одговарајућим местима у раду ће бити више речи о саставу и надлежностима тих органа. На овом месту је важно међутим указати на два аспекта таквог одређења.

⁷⁸ Регулаторно тело за електронске медије, Препорука комерцијалним пружаоцима медијске услуге о обезбеђивању заступљености без дискриминације у току предизборне кампање регистрованих политичких странака, коалиција и кандидата, доступно на: <http://www.rem.rs/uploads/files/Podzakonska%20regulativa/Preporuka%20komercijalnim%20PMU%20o%20obezbe%20C4%91ivanju%20zastupljenosti%20bez%20diskriminacije%20tokom%20predizborne%20kampanje.pdf>, приступљено 6. 4. 2020.

⁷⁹ Занимљиво је истаћи да је ту Препоруку Савет Регулаторног тела донео на основу чланова ЗЕМ у којима се наводи његово овлашћење да доноси подзаконске опште акте!

Најпре, законодавац у функционалном смислу чини разлику између *организовања* и *спровођења* избора за националне савете, очигледно поверавајући послове организовања Министарству као делу, тачније *органу државне управе* који је подређен Влади Републике Србије, док послове спровођења избора за националне савете препушта органима који су по свом карактеру *самостални и независни државни органи* који, као такви, нису део „извршне“ власти, односно њене организационе структуре, већ су *специфична врста органа који обављају управне делатности*.⁸⁰ Такво одређење је значајно са становишта утврђивања улоге, а самим тим и утицаја који на изборе имају, или могу да имају те две, по својој правној природи различите, врсте органа који имају управна овлашћења, а следствено томе и на креирање опште слике о карактеру и правној природи избора за националне савете.

С друге стране, чињеница да послове у вези са организовањем и спровођењем избора за националне савете обављају органи који су по свом карактеру *државни*, независно од тога да ли су део државне управне структуре која је подређена Влади, или су самостални и независни државни органи, намеће једно важно питање. Наиме, имајући у виду да је Уставни суд у својој Одлуци о уставности ЗНСНМ стао на становиште 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, поставља се питање у чему се састоји *ratio* законског решења према коме целокупни изборни поступак спроводе државни органи.

⁸⁰ Д. Миленковић, „Органи надлежни за спровођење избора – појам и облици изборне администрације (управе) у Републици Србији“, у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, 180-207.

Заиста се поставља питање има ли логике и посебног оправдања да се у покрет ставља читава државна изборна администрација за избор тела која немају државни карактер.

С једне стране, имајући у виду уставну одредбу према којој припадници мањина могу изабрати своје националне савете ради остварења права на самоуправу и полазећи од значаја мањинских права и очувања њиховог идентитета, као и обавезе државе да на та тела пренесе јавна овлашћења, неспорно је да постоји изражени јавни интерес и потреба да се и државни органи укључе у процес спровођења избора којим би се обезбедила њихова демократичност и заснованост на закону. С друге пак стране, чињеница да се конституисање националних савета националних мањина који представљају само један од недржавних институционалних облика који у невеликом обиму врши јавна овлашћења обавља кроз сложени изборни процес који спроводе државни органи у обиму и на начин предвиђен ЗНСНМ, заиста представља упитан ексклузивитет, а донекле и непотребно оптерећење државних органа. Разуме се, реч је о још једном данку који се полаже изборном моделу који је предвиђен ЗНСНМ.

2.6. Расписивање, време и трошкови одржавања избора

Посебна питања у вези са изборима за националне савете која су уређена одредбама ЗНСНМ су надлежност и начин расписивања избора, као и време и трошкови њиховог одржавања. Претходно питање које би у том контексту свакако требало сагледати је територија на којој се одржавају избори.

2.6.1. Територија на којој се одржавају избори

Према чл. 34 ЗНСНМ, гласање за избор чланова националног савета организује се само на територији Републике Србије. Такво решење заправо има два међусобно прожета и условљена значења.

Најпре, решење према коме се гласање за избор чланова националног савета организује на територији Републике Србије је логична последица чињенице да се национални савети националних мањина образују на нивоу државе као једини институционални вид остваривања права на нетериторијалну мањинску самоуправу и њиме се практично омогућава да сви припадници једне националне мањине који имају бирачко право, независно од тога где живе у Републици Србији, могу да учествују на изборима. На тај начин законодавство Републике Србије избегло је решавање иначе тешких питања са којима се суочавају изборни модели који избор тела мањинске самоуправе везују за субтериторијалне јединице, а која се састоје у следећем: који цензус би требало да буде адекватан за издвајање субтериторијалних јединица у којима би такви избори требало да буду организовани и како регулисати како би кровне организације које делују на државном нивоу требало да буду установљене.⁸¹

С друге стране, такво решење значи да је приликом избора за националне савете искључена могућност гласања у иностранству која је иначе предвиђена ЗИМП. Ономогућавање да лица која имају боравиште у иностранству гласају на изборима за националне савете националних мањина може да има оправдање уколико се стане на становиште да би организовање таквих избора било скупо и технички веома захтевно, као и уколико се брига припадника мањине да заједно одржавају свој заједнички идентитет која је саставни елемент дефиниције националне мањине из ЗЗПСНМ првенствено везује за територију Републике Србије у оквиру које и спрам које и постоје националне мањине. С друге пак стране, нема много логике, а ни оправдања да се, за разлику од ЗНСНМ, Законом о дијаспори и Србима у региону⁸² предвиђа да Скупштина дијаспоре и Срба у региону у којој могу учествовати и делегати који могу бити и припадници националних мањина може да предлаже мере које би се, између осталог, односиле и на побољшање поло-

⁸¹ L. Salat, „Conclusion“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 254.

⁸² *Сл. гласник РС*, бр. 88/2009.

жаја и заштиту индивидуалних и колективних права припадника дијаспоре, као и на стварање услова за укључивање припадника дијаспоре у друштвени и политички живот Републике Србије.

2.6.2. Расписивање избора

Надлежност за расписивање избора и начин њиховог расписивања уређени су чл. 35 ЗНСМ. Према том члану, изборе за чланове националног савета одлуком расписује министар (ст. 1). Ставом 2 истог члана предвиђено је да се одлука о расписивању избора за чланове свих националних савета доноси најраније 120, а најкасније 90 дана пре истека мандата националног савета који је последњи конституисан. Дакле, на основу изложених одредаба јасно је да је намера законодавца била да се јединственом одлуком распишу избори за све националне савете. Такође, за разлику од општих избора код којих је, већ у зависности од врсте избора, Уставом опредељена надлежност за њихово расписивање, ЗНСМ надлежност за расписивање избора за националне савете поверава министру у чијем делокругу су послови људских и мањинских права. Такво решење је, с једне стране, логично и нужно, ако се већ законодавац определио за изборе које спроводе државни органи, нарочито због тога што, према постојећим решењима, нема другог органа који би могао бити надлежан за такву врсту активности. С друге стране, такво решење намеће одређена питања у погледу правне природе одлуке о расписивању избора која ће у одељцима који следе бити подробније размотрена. Важно је истаћи да се на основу изложеног решења садржаног у ст. 2, с обзиром на то да се рокови за доношење одлуке о расписивању избора рачунају у односу на истек мандата националног савета који је последњи конституисан, допушта могућност да одлука о расписивању избора буде донесена и након истека мандата појединих савета. Такав след догађаја може утицати на вршење овлашћења таквих савета, јер према чл. 9а, ст. 4 национални савет коме је истекао мандат врши текуће и неодложне послове у вези са вршењем овлашћења националног савета предвиђених овим законом до конституисања новог националног савета.

ЗНСНМ допушта могућност да се одлуком распишу и избори само за поједине националне савете. Наиме, ст. 3 истог члана ЗНСНМ предвиђено је да се, у случају да је национални савет распуштен, нови избори за његове чланове расписују у року од 60 дана од распуштања и тако да се одрже у наредних 45 дана. Изузетно, ако је од распуштања националног савета до истека мандата националног савета остало мање од годину дана, министар расписује нове изборе за чланове националног савета истовремено када расписује и изборе за чланове свих националних савета и тако да се они одрже истог дана. Дакле, и у том случају је интерес истовременог одржавања избора за све националне савете за законодавца био претежнији у односу на потребу вршења овлашћења у пуном обиму, јер, као што је истакнуто, национални савет коме је истекао мандат врши текуће и неодложне послове у вези са вршењем својих овлашћења. Расписивање појединачних избора за национални савет, према ст. 4 истог члана ЗНСНМ, није могуће ако национални савет буде распуштен због обустављања поступка избора чланова националног савета или због тога што је број његових чланова смањен испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат, јер се у таквом случају напослетку савет брише из регистра.

Ставом 5 истог члана ЗНСНМ уређена је садржина одлуке којом се расписују избори. Према тој одредби, одлука о расписивању избора садржи: начин избора (непосредни избори или избори путем електорске скупштине), број чланова националног савета који се бира, одредбе о започињању рокова за изборне радње и дан одржавања избора. Према ст. 6 тог члана ЗНСНМ, одлука о расписивању избора објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије“ и доставља Републичкој изборној комисији.

ЗНСНМ није опредељена правна природа одлуке о расписивању избора за националне савете. Имајући у виду садржину такве одлуке и њене формалне карактеристике и, у том контексту, нарочито чињеницу да је Закон о државној управи (ЗДУ)⁸³ прописано

⁸³ *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон.

да органи државне управе доносе опште акте у форми правилника, наредба и упутстава, тешко би се могло стати на становиште да је по среди општи акт чији је доносилац министар надлежан за послове људских и мањинских права. Напротив, будући да је реч о акту којим се регулише појединачна неспорна правна ситуација од јавног интереса и да се такав акт доноси непосредном применом ЗНСНМ чиме се, на извесан начин, решава о праву и правном интересу припадника националних мањина, јасно је да је реч о појединачном правном акту који би се, према својим карактеристикама, могао сврстати у управне акте.

Такав акт међутим у пракси није заоденут у класичну форму решења нити су његови саставни делови карактеристични за стандардни управни акт. Напротив, према досадашњој пракси⁸⁴ садржина таквог акта, уместо да буде изложена по тачкама диспозитива, нормирана је по римским бројевима који подсећају на означавање глава и одељака општег акта. У њему се, с једне стране, наводи да „одлука ступа на снагу даном објављивања“, иако Устав о ступању на снагу говори само у контексту општих аката, док, с друге стране, такав акт не садржи образложење, као ни поуку о правном леку! Док је, с једне стране такво уобличавање одлуке о расписивању општих избора (примера ради за народне посланике) сасвим разумљиво, јер је по среди политички акт носилаца највиших државних функција који се доноси непосредном применом њихових уставних овлашћења,⁸⁵ дотле, с друге стране, нема много логике, а ни оправдања да се за акт ресорног министра користи таква аналогија. Начелно гледано, могло би се резоновати да се акт којим се расписују избори за националне савете, будући да је по среди управни акт, не лишава било каквог вида правне кон-

⁸⁴ Видети Одлуку министра државне управе и локалне самоуправе бр. 208-00-00172/2018-27 од 17. августа 2018. године о расписивању избора за чланове националних савета националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 63/2018, доступно на: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/odluka/2018/63/1/reg>, приступљено: 4. 4. 2020.

⁸⁵ За одређење политичких аката као аката које доносе највиши политичко-извршни органи непосредном применом уставних прописа на конкретне, посебно одређене ванспорне ситуације вид. З. Томић, *Управно право, Систем*, ЈП „Службени лист СРЈ“, Београд 2002, 72.

троле, а припадници националних мањина правне заштите, јер би се, теоријски посматрано, у случају евентуалне незаконитости таквог акта до које би, примера ради, могло да дође у случају да се ресорни министар не држи ЗНСНМ опредељених рокова у којима је дужан да распише изборе, могао покренути управни спор, док би у случају ускраћивања његовог доношења, било нарушено уставно право припадника мањина на избор националних савета, а следствено томе и на остваривање самоуправе, те би, на тај начин, био отворен пут уставносудској заштити права.⁸⁶ Ипак, чини се да би било много рационалније и системски квалитетније да је ЗНСНМ изричито предвиђено да о расписивању избора ресорни министар одлучује решењем које је коначно у управном поступку и против којег би се могао покренути управни спор, или пак, да је, због осетљивости и значаја проблематике, евентуално допуштена жалба Влади Републике Србије за коју би активно легитимисани били чланови националног савета коме је истекао мандат, или одређени број припадника националне мањине.

2.6.3. Време одржавања избора

Као што је истакнуто, ЗНСНМ почива на концепцији истовременог одржавања избора за све националне савете. Другим речима, избори за све националне савете обављају се истог дана. То је изричито предвиђено чл. 36, ст. 1 Закона. Према тој одредби, избори за чланове свих националних савета, па и за чланове првог сазива националног савета, одржавају се истог дана, изузев када се после распуштања националног савета нови избори расписују у року од 60 дана од распуштања.

ЗНСНМ утврђује и крајњи рок за одржавање избора. Према чл. 36, ст. 2 избори морају бити одржани најкасније 15 дана пре истека мандата националног савета који је последњи конституисан. Имајући у виду да том одредбом није прецизирано да се рок од 15 дана односи на истек мандата националног савета који је последњи конституисан, а био је биран истовремено са осталим националним

⁸⁶ О нечињењу као предмету уставне жалбе видети у: В. Ђурић, *Уставна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд 2000.

саветима, једино тумачење изложене одредбе које се намеће је да се тај рок може односити и на истек мандата националног савета који је изабран након распуштања свог претходног сазива! На тај начин се, као што је истакнуто, одређени број националних савета може довести у ситуацију да им истекне мандат, те да, према одредбама ЗНСНМ, могу да обављају само текуће и неодложне послове у вези са вршењем својих овлашћења.

Законом није прецизирано да ли се избори могу заказати и за радни дан. У досадашњој пракси избори су заказивани за нерадне дане.⁸⁷

2.6.4. Трошкови избора

Имајући у виду да у организовању и спровођењу избора за националне савете учествују државни органи, јасно је да трошкови избора морају пасти на рачун државног буџета. Такво решење је изричито прописано чл. 37 ЗНСНМ. Према одредби тог члана, финансијска средства за спровођење избора националног савета обезбеђују се из буџета Републике Србије, према спецификацији укупних планираних трошкова коју споразумно утврђују Министарство и Републичка изборна комисија. Аналогно решењима из ЗИНП, финансијска средства за спровођење избора би требало да обухвате средства за рад органа за спровођење избора, изборни материјал и друге трошкове. С друге стране, за разлику од општих избора код којих спецификацију трошкова подноси Републичка изборна комисија, у случају избора за националне савете спецификацију укупних планираних трошкова споразумно утврђују Министарство и Републичка изборна комисија. Будући да је реч о споразумном утврђивању спецификације тих трошкова, јасно је да се изложена одредба ЗНСНМ не може тумачити на начин да се њом омогућава утицај извршне власти на независност и самосталност Републичке изборне комисије.

⁸⁷ Видети Одлуку министра државне управе и локалне самоуправе бр. 208-00-00172/2018-27 од 17. августа 2018. године о расписивању избора за чланове националних савета националних мањина.

2.7. Обустављање избора

ЗНСНМ предвиђа могућност обустављања поступка избора националног савета. Судећи по рубруму и решењима садржаним у одговарајућем члану Закона, реч је о обустављању поступка избора *појединачног* националног савета. ЗНСНМ-ом утврђени су разлози и надлежност за обустављање избора.

Према чл. 37а, ст. 1 ЗНСНМ, Министарство решењем обуставља поступак избора националног савета ако није потврђен законом прописан најмањи број електора (видети одељак о условима за одржавање електорске скупштине). Дакле, реч је о ситуацији која се уподобљава чл. 101, ст. 2 Закона о општем управном поступку (ЗУП)⁸⁸ према коме се управни поступак обуставља у случајевима одређеним законом. Решење се доноси 25 дана пре електорске скупштине и објављује у „Службеном гласнику Републике Србије”. Према ст. 2 истог члана, решење Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор у року од 24 часа од објављивања решења. Управни суд је дужан да о тужби одлучи у року од 48 часова од пријема тужбе.

У изложеним одредбама срећемо се са веома кратким роковима за решавање спорова, који су иначе уобичајени у нашем изборном законодавству. Законско решење има своје добре и своје лоше стране. Увођењем обавезе објављивања решења у службеном гласилу *prima facie* решен је проблем достављања и доступности решења које има дејство на многе којима очигледно не би могло бити достављено лично. Међутим, није јасно који је то час када би решење требало сматрати објављеним у службеном гласилу, што је од круцијалне важности јер рокови у сатима почињу да теку од сата објављивања.⁸⁹ Због тога се чини да би сврсисходније, а у савременим условима можда чак и доступније од објављивања у службеном гласилу, било да је законодавац предвидео да се такво решење објављује на интернет страници Министарства.

⁸⁸ Сл. гласник РС, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење.

⁸⁹ В. Ђурић (2015), 74.

Такође, није јасно ни ко би у описаном случају могао да има активну легитимацију за покретање управног спора схваћеног као субјективног спора, тачније спора који је покренут због сумње у повреду неког појединачног интереса.⁹⁰ Разуме се, у контексту активне легитимације схваћене као права да се буде странка у управном спору у својству тужиоца, а имајући у виду правно респектабилну везу с оним о чему се одлучује, при чему се активна легитимација, као процесноправни услов, састоји у томе да је оспореним управним актом *решавано* о праву, обавези или правном интересу субјекта који подноси тужбу, а чиме се и судови руководе када у пракси оцењују постојање активне легитимације.⁹¹ Имајући у виду да би у року од 25 дана пре електорске скупштине могао правоснажно да буде окончан поступак заштите права лица чија електорска пријава није потврђена (видети одељак о електорској пријави и њеном потврђивању), начелно би се могло стати на становиште да би и таква лица могла да оспоравају законитост решења Министарства којим је обустављен поступак избора. У судској пракси се сматра да странка има правни интерес за вођење управног спора против акта о обустављању поступка по службеној дужности,⁹² али је питање да ли се таква лица могу сматрати странком. Но, у таквом случају по среди је правни интерес таквих лица о којем се решава, али не непосредно.⁹³

Проблем са таквим тумачењем би се састојао и у питању да ли би таква лица могла да оспоравају законитост решења о обустављању избора ако претходно нису оспоравала законитост решења којим њихова пријава није потврђена и, ако би то могла, да ли би то, по природи ствари, значило да би Управни суд суштински поново одлучивао о истој ствари. С друге стране, ако би поступак пред Управним судом покренула лица чија је електорска пријава

⁹⁰ З. Томић, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018, 366.

⁹¹ З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Службени гласник, Београд 2012, 359.

⁹² З. Томић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2019, 456.

⁹³ З. Томић (2012), 360.

потврђена и ако би таква лица могла да оспоравају законитост решења којим се потврђује електорска пријава других лица, да ли би то значило да се они у два управносудска поступка појављују као тужиоци са суштински контрадикторним захтевима – први пут са тужбеним захтевом којим се оспорава законитост решења којим се потврђују туђе електорске пријаве, а други пут са тужбеним захтевом којим се оспорава законитост решења о обустављању избора управо због тога што туђе електорске пријаве нису потврђене!

У осталим случајевима предвиђеним чл. 37а поступак избора националног савета својим решењем обустављају органи надлежни за спровођење избора. Први такав случај је када електорској скупштини не присуствује законом прописан најмањи број електора (ст. 2, т. 1). Разуме се да је у том случају одбор који спроводи изборе на електорској скупштини надлежан за доношење решења о обустављању поступка избора, док је за одлучивање по жалби надлежна РИК. У осталим случајевима предвиђеним т. 2-4 истог става, а реч је о ситуацијама када се за избор чланова националног савета не пријави ниједна изборна листа, када ниједна пријављена изборна листа не буде проглашена, или када из законом прописаних разлога не буде утврђена збирна изборна листа, решење о обустављању поступка избора доноси РИК.

Последњим ставом (ст. 3) тог члана ЗНСНМ предвиђено је да када решење о обустављању поступка избора националног савета које је донео орган за спровођење избора постане правноснажно, о њему се обавештава Министарство. Изложеном одредбом, додуше на чудан и дискутабилан номотехнички начин, омогућена је заправо управносудска контрола решења РИК о обустављању поступка избора. Но, и у тим случајевима није у потпуности јасно ко би могао да има активну легитимацију за покретање управног спора, као ни какав би био однос таквог спора са другим управним споровима у којима би се обезбеђивала заштита права. Наиме, док је у првом од предвиђених случајева, изузев ако би нека листа била поднесена, тачније предложена, а РИК обуставио поступак избора позивајући се на овај разлог, заправо јасно да нико не би ни могао да поднесе тужбу Управном суду из простог разлога што

изостанак подношења листâ као вољни чин не може бити незаконит и утужив,⁹⁴ дотле у преосталим случајевима постоји читав низ отворених питања у вези са управносудском контролом решења о обустављању поступка избора.

У случају да РИК доноси решење о обустављању поступка због тога што ниједна пријављена изборна листа није проглашена поставља се питање да ли би се на основу изложене одредбе чл. 37а, ст. 3 омогућила својеврсна литиспенденција пред Управним судом, тачније вођење два управна спора која би покренули представници непроглашених листа у којима би предмет судског одлучивања били како законитост акта о одбацивању или одбијању проглашења листâ, тако и законитост акта којим се заправо констатује обустављање поступка као последица изостанка таквог проглашења. Та дилема је могућа јер, иако се одредбом чл. 78 ЗНСНМ којим се уређује доношење решења о одбацивању изборне листе или одбијању њеног проглашења не предвиђа могућност управносудске контроле таквог решења, ипак је таква контрола могућа будући да према чл. 198, ст. 2 Устава, законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита, а што одредбом чл. 78 није прописано (видети одељак Подношење, повлачење, недостаци и проглашење изборне листе). Посебно питање у том контексту настаје због чињенице да чл. 37а, ст. 2 ЗНСНМ уопште нису предвиђени рокови за доношење решења о обустављању поступка избора из разлога који су тим ставом предвиђени.

Напоследку, у случају да РИК доноси решење о обустављању поступка због тога што из законом прописаних разлога није утврђена збирна изборна листа, а то је, према чл. 79, ст. 6 ЗНСНМ могуће због тога што је укупан број кандидата на свим проглашеним изборним листама за избор националног савета једне националне

⁹⁴ Па чак ни од стране јавног тужиоца, јер он, покреће спор ако сматра да је управним актом повређен закон на штету јавног интереса, а што никако не може бити случај, јер се не може предвидети обавеза подношења изборних листа. Вид. чл. 11, ст. 3 Закона о управним споровима (ЗУС), *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

мањине мањи од броја чланова националног савета који се бира (видети одељак посвећен збирној изборној листи), аналогно првом случају, нико не би ни могао да има активну легитимацију за подношење тужбе Управном суду из простог разлога што изостанак подношења листа са довољним бројем кандидата, као вољни чин, не може бити незаконит и утужив.

III НЕПОСРЕДНИ ИЗБОРИ ЧЛАНОВА НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА

3.1. Бирачки списак

Као што је истакнуто, успостављање бирачког списка је прва радња у поступку формирања националног савета, а од броја уписаних припадника националне мањине у посебни бирачки списак суштински зависи изборни модел који ће на изборима бити примењен. Имајући у виду изложени значај бирачког списка, неопходно је утврдити његов појам и правни карактер.

3.1.1. Појам и правни карактер посебног бирачког списка националне мањине

ЗНСНМ у низу својих одредаба говори о *посебном* (подв. В. Ђ.) бирачком списку националне мањине. Дакле, у правном поретку Републике Србије, поред јединственог бирачког списка, постоје и посебни бирачки спискови припадника националних мањина! То је јасна последица изложених нормативних решења и концепције законодавца према којима се омогућавају и непосредни збори за националне савете.

Чланом 47 ЗНСНМ опредељен је појам и правни карактер посебног бирачког списка. Према ст. 1 тог члана, посебан бирачки списак је службена евиденција у коју се уписују припадници националне мањине који имају бирачко право, док је, према ст. 2 истог члана, сталан и редовно се ажурира. Изложено законско одређење изискује продубљеније сагледавање. Најпре, према изложеној одредби ст. 1, посебан бирачки списак је *службена евиденција*. Службена евиденција у правном поретку Републике Србије је евиденција која је установљена законом, односно другим прописом, а којом се организовано региструју подаци или чињенице за одређене намене, односно за потребе одређених корисника и основ је за издавање јавних и других службених исправа, које служе као

доказ за утврђивање одлучних чињеница у управном поступку.⁹⁵ Такво одређење службене евиденције и законско квалификовање посебног бирачког списка као службене евиденције намеће неколико питања системског карактера, како у вези са осталим решењима садржаним у ЗНСНМ, тако и у вези са решењима из других закона.

Начелно посматрано, општи бирачки списак је средство регистрације и евиденције бирача, а уписивање бирача у бирачки списак није нека нова, додатна квалификација бирача, него форма потврђивања оних који користе то своје право да су стварно квалификовани да га користе.⁹⁶ Због тога општи бирачки списак има снагу *јавне исправе* што значи да упис у бирачки списак има снагу доказа да уписано лице има бирачко право.⁹⁷ У складу са изложеним теоријским одређењем, Закон о јединственом бирачком списку⁹⁸ у чл. 1, ст. 1 одређује да је јединствени бирачки списак јавна исправа у којој се води јединствена евиденција држављана Републике Србије који имају бирачко право.

Међутим, за разлику од јединственог бирачког списка који је *евиденција* држављана који имају бирачко право, посебни бирачки списак за избор националног савета, судећи према осталим одредбама ЗНСНМ, је и *додатна квалификација бирача* у који се, речима самог законодавца, припадници националних мањина *уписују*. То је због тога што је, као што је изложено, чл. 32, ст. 2 ЗНСНМ предвиђено да је упис у посебан бирачки списак националне мањине *услов за стицање активног бирачког права*. Другим речима, посебни бирачки списак по свом правном карактеру превазилази просту евиденцију бирача, иако је једним делом по својој правној природи и то, и од регистрације бирача прераста у признавање бирачког права и бирачког статуса! Заправо, како се то у појединим радовима уочава, посебни бирачки списак служи: 1. да се утврди да

⁹⁵ Видети такво одређење службене евиденције у Упутству Министарства државне управе и локалне самоуправе за примену одредаба чланова 9 и 103. Закона о општем управном поступку, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevnevesti/070616/070616-vest3.html>, приступљено: 8. 4. 2020.

⁹⁶ Р. Марковић (2015), 228.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009 и 99/2011.

ли национална мањина као група има право да за национални савет гласа директно и 2. да дефинише ко има право да гласа, будући да тај услов испуњавају само регистровани бирачи.⁹⁹ У том смислу, не може се прихватити став појединих аутора према којем закон тврди да је посебни бирачки списак равноправан са општим бирачким списком и да, иако имају исти правни статус, није јасно како уписивање у посебан бирачки списак може бити волунтарно, ако је уношење у општи бирачки списак увек облигаторно.¹⁰⁰ Због тога законске одредбе о упису и брисању из посебног бирачког списка имају изузетан значај (видети одељак о упису и брисању из бирачког списка), а логична последица решења према коме је упис у посебан бирачки списак националне мањине услов за стицање активног бирачког права је да управни акт о упису у посебни бирачки списак нема декларативан, већ конститутиван карактер.

Но и законско квалификовање посебног бирачког списка искључиво као службене евиденције није лишено извесних дилема и контроверзи, нарочито уколико се у виду има одређење према коме се у такву евиденцију уписују *припадници националне мањине који имају бирачко право*. Наиме, о чињеницама о којима воде службене евиденције органи, према чл. 29 ЗУП-а, на усмени или писани захтев странака, издају уверења и друге исправе (сертификате, потврде итд), а таква уверења имају доказну вредност јавне исправе која, према чл. 118, ст. 2 ЗУП, доказује оно што се у њој утврђује или потврђује. Другим речима, на вођење службених (јавних) евиденција надовезује се издавање јавних исправа, потврда о чињеницама које се у односу на одређена лица налазе у одговарајућој јавној књизи, а чија је главна особина, што важи и за јавна уверења, законска (оборива) претпоставка истинитости (тачности) њихове садржине,¹⁰¹ тако да оне представљају доказе о чињеницама забележеним у јавним евиденцијама.¹⁰²

⁹⁹ C. I. Zuber, J.J. Mus, „Representative Claims and Expected Gains. Minority Council Elections and Intra-ethnic Competition in Serbia“, *East European Politics*, 29 (1)/2013, 55.

¹⁰⁰ K. Beretka, 189.

¹⁰¹ З. Томић (2018), 252, 253.

¹⁰² Б. Милосављевић, *Управно право*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд 2007, 194.

У том смислу, основано се може поставити питање да ли би орган који води посебан бирачки списак био у обавези да изда исправу о чињеници да је једно лице уписано у такав списак и да ли би такво уверење доказивало да је реч о лицу које је припадник одређене националне мањине. Начелно посматрано, орган који води бирачки списак би по изложеним одредбама ЗУП био у обавези да изда такво уверење. Такво уверење међутим не би могло да доказује да је реч о припаднику националне мањине, јер је национална припадност ствар слободног личног избора, већ би само доказивало чињеницу да се једно лице, у контексту избора за национални савет, изјаснило као припадник одређене мањине. Но, такво тумачење, иако начелно тачно, не спречава могућност (зло)употребе таквих уверења и захтевања њиховог подношења у друге сврхе које би, по природи ствари, биле проблематичног правног карактера, нарочито уколико би реч било о остваривању других мањинских права. У том смислу, ни одредба чл. 51, ст. 2 ЗНСНМ којом је предвиђено да је забрањено и кажњиво свако коришћење података из посебног бирачког списка, изузев у сврху избора и у сврху остваривања других права националних мањина, ако је то прописано законом, не представља значајну заштиту, нити уноси више јасноће, напосто због тога што оставља могућност да се подаци из посебног бирачког списка који би се, по природи ствари, доказивали одговарајућим уверењима, могу користити за остваривање других права!!!¹⁰³

¹⁰³ Иако нити једним законом није прописана могућност коришћења посебног бирачког списка у сврху остваривања других права националних мањина, у пракси је ипак било случајева да се упис у посебан бирачки списак сматра условом за остваривање појединих права или интереса, или пак критеријумом за одабир кандидата који ће реализовати одређене, на закону или општим актима засноване, интересе. Тако је у пракси, на основу Програма афирмативне мере уписа припадника ромске националне мањине на прву годину основних и интегрисаних студија на високошколским установама чији је оснивач Република (доступно на: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/Obrazac-za-sajt-11.pdf>, приступљено: 29. 3. 2020), а којим се, између осталог, захтева да кандидати, приликом подношења пријаве и прописане документације за упис на студије приложе и препоруку Националног савета ромске националне мањине, тај Савет за издавање препоруке којом указује на „чврсте везе кандидата са ромском националном мањином“ захтевао решење о упису у посебан бирачки списак што

Законско одређење посебног бирачког списка као службене евиденције у коју се уписују припадници националне мањине који имају бирачко право могло би у будућности да изазове још једну значајну недоумицу. Наиме, према Образложењу које је упућено у скупштинску процедуру уз Предлог закона о попису становништва, домаћинства и станова 2021. године¹⁰⁴ тај попис ће бити специфичан и по томе што „би требало да буде последњи попис у Републици Србији који се спроводи на традиционалан начин, тј. непосредним појединачним пописивањем свих јединица (лица, домаћинстава и станова)..."¹⁰⁴, а „имајући у виду бројне активности које се на нивоу државе спроводе у области унапређења постојећих и успостављања нових административних база података, реално је очекивати да ће се у наредном периоду стећи услови за спровођење пописа на бази регистара.“ Штавише, у Образложењу тог Закона се наводи да „ће резултати Пописа 2021. послужити за [...] успостављање статистичког регистра становништва, који ће се ажурирати из административних извора и бити основ за спровођење наредног пописа, 2031. године.“ Према Закону о централном регистру ста-

је наишло на изразе забринутости покрајинског омбудсмана и осуду јавности – вид. <https://www.021.rs/story/Info/Vojvodina/86235/Romima-traze-dokaz-o-upisu-u-biracki-spisak-za-upis-srednje-i-fakulteta.html> и <http://voice.org.rs/romske-organizacije-afirmativne-mere-za-upis-romskih-studenata-koristi-rodbina-visokih-funkcionera/>, приступљено: 8. 4. 2020. Такође, Национални савет мађарске националне мањине је Одлуком о начину расписивања конкурса, спровођењу поступка и систему бодовања захтева за програм стипендирања студената од 5. априла 2011, између осталог, предвидео да се упис у бирачки списак мађарске националне заједнице, а код малолетних лица изјава о намери уписивања у бирачки списак, бодују са 25 поена. Тим поводом Повереница за заштиту равноправности је, поступајући по притужби, у свом Мишљењу бр. 836/2011 од 27. 7. 2011. стала на становиште да „нема објективног и разумног оправдања“ за увођење тог критеријума и да су „на тај начин фаворизовани кандидати који су уписани у бирачки списак, у односу на оне који то нису учинили, и то до те мере да је за добијање стипендије упис у бирачки списак практично одлучујући“, као и да је „увођењем овог критеријума угрожен [...] принцип добровољности уписа у посебан бирачки списак [...]“, доступно на: <http://ravnopravnost.gov.rs/prituzba-a-c-protiv-nacionalnog-saveta-madarske-nacionalne-manjine-zbog-diskriminacije-u-pogledu-uslova-za-stipendiranje-studenata-i-studentkinja-koji-su-skolovanje-zavrшили-na-madarskom-jeziku/>, приступљено: 9. 4. 2020.

¹⁰⁴ Закон је усвојен у Народној скупштини 3. фебруара 2020. године. Вид. *Сл. гласник РС*, бр. 9/2020.

новништва,¹⁰⁵ тај Регистар се води на основу података из изворних службених евиденција које су изричито наведене у том пропису и међу којима нема посебног бирачког списка. Међутим, имајући у виду чињеницу да је посебни бирачки списак тренутно једина службена евиденција припадника националних мањина, постоји основана бојазан да би се у случају преласка на попис становништва на основу статистичког регистра у изворне евиденције на основу којих се води централни регистар становништва могао укључити и посебни бирачки списак. Имајући у виду да у правном поретку Републике Србије законско уређивање низа мањинских права упућује на релевантност података са последњег пописа становништва,¹⁰⁶ такво решење би могло да буде изузетно опасно, јер, за разлику од традиционалног спровођења пописа на којем се лица обухваћена пописом изјашњавају о својој националној припадности ван било каквог одређеног правног циља и контекста, посебни бирачки списак се образује за потребе избора националних савета за које сви припадници националне мањине не морају да имају посебан интерес и сензибилитет!

3.1.2. Образовање (формирање) бирачког списка

Као што је наведено у одељку у којем је разматрано питање обавезности формирања националних савета, прва радња у поступку формирања националног савета је образовање посебног бирачког списка. ЗНСНМ у чл. 44 наводи да се посебни бирач списак образује на захтев за образовање посебног бирачког списка који мора да подржи одређени број пунолетних припадника националне мањине.¹⁰⁷ Закон међутим не садржи одредбе којима би се прецизирала садржина захтева. Такође, ни законска решења о подносиоцу захтева, тачније о странци у посебном управном

¹⁰⁵ *Сл. гласник РС*, бр. 17/2019.

¹⁰⁶ Више о томе у 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 2014.

¹⁰⁷ О тумачењу колики је број у питању в. В. Ђурић (2019), 70, 71.

поступку одлучивања о захтеву за образовање посебног бирачког списка, нису баш најјаснија. Наиме, према чл. 44, ст. 5 ЗНСМ, Министарство, између осталог, одбија захтев за образовање посебног бирачког списка *ако се подносилац захтева не сматра националном мањином*. Из језичког тумачења изложеног дела одредбе чл. 44, ст. 5 следило би да се подносиоцем захтева *ex lege* сматра читава национална мањина! Разуме се, такво тумачење није ни логички ни системски одрживо. Напросто, као и у другим случајевима постојања процесноправне заједнице у управном поступку, тачније ситуације када два или више лица иступају према органу у истом управном предмету заједнички, *као једна странка* ради остваривања истог права или правног интереса,¹⁰⁸ и у овом случају би требало стати на становиште да се подносиоцем захтева сматра процесна заједница подносилаца изјава којима се подржава захтев за образовање посебног бирачког списка.

У складу с решењима садржаним у чл. 53 ЗУП, таква процесна заједница, тачније лица која је чине, би могла одредити оно које од њих иступа као заједнички представник који би се

¹⁰⁸ О таквом схватању процесне заједнице Д. Милков, „Положај странке у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2005, 243. Имајући у виду да овај аутор прави јасну теоријску разлику између материјалне процесне заједнице коју чине лица која, и изван управног поступка који се води, имају одређену међусобну правну или стварну везу, и формалне процесне заједнице коју чине лица која не стоје међусобно ни у каквој правној или стварној вези, већ их повезује конкретан управни поступак, јер имају исти интерес у тој ствари, могло би се поставити интересантно правно питање да ли је процесна заједница лица која подносе захтев за образовање посебног бирачког списка националне мањине по својој природи материјална или процесна. Одговор на то питање би зависио од схватања улоге коју формирање националног савета игра у правно релевантном конституисању националне мањине. Другим речима, ако национална мањина правно релевантно постоји пре и без формирања свог националног савета, онда је по среди материјална процесна заједница. То уосталом проистиче и из језичког тумачења релевантне одредбе ЗНСМ, јер захтев за образовање посебног бирачког списка подноси одређени број припадника *националне мањине* за које би се могло стати на становиште да међу њима постоји правна веза, јер су *заједно* носиоци одређених мањинских права. С друге пак стране, ако је формирање националног савета, а следствено томе и подношење захтева за образовање посебног бирачког списка националне мањине први вид испољавања бриге припадника једне групе да заједно одржавају свој идентитет, онда би по среди била формална процесна заједница.

фактички појавио у улози лица које подноси захтев, или пак узети заједничког пуномоћника, а и само Министарство би могло наложити тим лицима да у одређеном року одреде лице које их представља или да узму заједничког пуномоћника. Имајући у виду да се у одредбама чл. 53 ЗУП-а говори о *две или више странака*, јасно је да свако од учесника процесноправне заједнице *задржава својство засебне странке* (подв. В. Ђ.), тачније да има сва права која странци и иначе припадају у поступку, тако да заједничко иступање путем заједничког представника или заједничког пуномоћника не би утицало на правну позицију учесника процесноправне заједнице.¹⁰⁹ Такво тумачење је од изузетног значаја, јер се посредством њега може доћи и до одговора на поједина питања која ЗНСНМ нису изричито регулисана, као што је, примера ради, питање *могућности одустанка од захтева за образовањем посебног бирачког списка*. Начелно посматрано, свако лице које даје изјаву којом се подржава захтев за образовање посебног бирачког списка би могло да одустане, а у случају да се број лица која подржавају захтев смањи испод ЗНСНМ прописаног броја, такву ситуацију би Министарство требало да сматра одустанком од захтева за образовањем посебног бирачког списка.

Члан 44 ЗНСНМ у ст. 2 предвиђа да се изјава о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка даје на прописаном обрасцу и оверава код органа надлежног за оверу потписа, док, према ст. 3 истог члана, облик и садржину обрасца изјаве о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка прописује министар. Дакле, судећи према изложеним одредбама, реч је о *индивидуалној изјави* коју даје пунолетни припадник националне мањине. Полазећи од изложене одредбе ст. 3, министар државне управе и локалне самоуправе донео је Правилник о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине¹¹⁰ чији је саставни део образац изјаве о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка. Према решењу тог Правилника, изјава садржи

¹⁰⁹ З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017, 80; З. Томић (2019), 340.

¹¹⁰ *Сл. гласник РС*, бр. 61/ 2018.

констатацију да се подржава захтев за образовањем посебног бирачког списка, у обрасцу наведене, националне мањине и обавештење да је истовремено са потписивањем изјаве њен потписник обавештен о обради података о личности и да пристаје на обраду података у складу са законом. У обрасцу изјаве садржан је и део којим се од стране органа надлежног за оверу потписа потврђује да је ту изјаву лице својеручно потписало и да је идентитет припадника националне мањине утврђен на основу увида у личне исправе. Изложена решења такође намећу извесне дилеме, како процесне, тако и материјалне природе.

Најпре, ни ЗНСМ, а ни релевантне одредбе Правилника, не садрже решења о *начину* на који се предају изјаве којима се подржава захтев за образовање посебног бирачког списка, као ни о *року* у којем их је могуће поднети. Другим речима, на основу ЗНСМ и Правилника није јасно да ли постоји могућност да се од стране одређеног броја припадника националне мањине поднесе захтев за образовање посебног бирачког списка и да се накнадно, у одређеном року, у потребном броју, било лично, било поштићком, доставе изјаве осталих лица која подржавају захтев. Чини се да би на изложено питање ипак требало дати негативан одговор и да је намера законодавца ишла за тим да се уз захтев, у потребном броју, приложе изјаве којима се он подржава. У обрасцу изјаве припадника националне мањине о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка садржана је напомена у којој се наводи да изјаву подносилац захтева (*sic!*) умножава у потребном броју и према којој се изјаве достављају сложене по азбучном реду презимена припадника националне мањине, у прилогу пописа свих припадника националне мањине који подржавају захтев за образовање посебног бирачког списка, с тим што се попис доставља у писаном и у електронском облику. Иако садржина те напомене даје одговор на претходно постављено питање и подржава изложено тумачење, ипак би требало стати на становиште да је реч о решењу коме није било место у напомени обрасца уз правилник, већ да је оно морало бити садржано у посебној норми.

ЗНСМ говори о захтеву за образовање посебног бирачког списка и изјави о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка што је, доследно изведено и прецизније регулисано одредбама наведеног Правилника. На основу таквих решења, јасно је да Министарство најпре одлучује у посебном управном поступку о захтеву за образовање посебног бирачког списка. Решење Министарства којим се образује посебни бирачки списак међутим не значи и да би лица која су својом изјавом подржала његово формирање требало по аутоматизму да буду уписана у такав списак. Другим речима, то што једно лице својевољно даје изјаву којом се подржава захтев за образовање бирачког списка не значи *eo ipso* да је оно вољно и сагласно да буде и уписано у такав списак! Напросто, поједини припадници националне мањине би могли резоновати да је потребно да се изабере национални савет те мањине, али истовремено и не бити вољни да у поступку његовог избора учествују. Штавише, поједина лица би, полазећи од Уставом зајамчене слободе изражавања националне припадности, могла након давања изјаве којом подржавају образовање посебног бирачког списка да промене сопствено виђење своје националне припадности. Такво тумачење следи и из одредаба ЗНСМ у којима се говори о посебном захтеву за упис у посебан бирачки списак, као и из одредаба Правилника који предвиђа посебан образац за захтев за упис у посебан бирачки списак. С друге пак стране, изложена решења и њихово једино исправно тумачење омогућавају значајне злоупотребе права и иницирање образовања посебног бирачког списка чак и у случају националних мањина чији припадници можда и не желе да формирају национални савет.

У вези са изложеним решењима о изјавама којима се подржава образовање посебног бирачког списка националне мањине још једно питање привлачи посебну пажњу. Наиме, те изјаве морају бити дате на прописаном обрасцу и *оверене код органа надлежног за оверу потписа*. У споменутом обрасцу изјаве, као што је истакнуто, наводи се да је идентитет припадника националне мањине утврђен *на основу увида у личне исправе*. Имајући у виду да се у појединим личним исправама припадника националних мањина, као што је

то случај са личном картом, подаци о презимену и имену уписују у изворном облику онако како су уписани у изводу из матичне књиге рођених при чему се уписују и по српском правопису и писму (чл. 9, ст. 3 Закона о личној карти (ЗЛК)),¹¹¹ поставља се питање да ли би орган надлежан за оверу потписа могао да ускрати такву оверу у случају да је образац изјаве којом се подржава захтев за образовање посебног бирачког списка потписало лице у чијој личној карти подаци о презимену и имену нису наведени у изворном облику, већ само по српском правопису и писму, или пак по правопису и писму језика који није језик националне мањине за коју лице тврди да јој припада.

Начелно посматрано, одговор на изложено питање би морао бити негативан. Наиме, чињеница да су подаци о презимену и имену једног лица у његовој личној карти наведени само према српском правопису и писму још увек ништа не говори о националној припадности тог лица и *vice versa* – то што су подаци о презимену и имену, осим по српском језику и правопису, у личној карти уписани и на још једном језику не сутерише да је реч о лицу које припада националној заједници чији је то језик, јер између језичке и националне припадности не мора увек постојати поклапање. Штавише, и надлежност органа се своди на оверу пописа и утврђивање идентитета лица, а не обухвата утврђивање националне припадности лица чији се потпис оверава. Разуме се да би у изложеном примеру на страни органа могли да постоје основи разумне сумње да је по среди злоупотреба права, али се она ни на који начин не би смела одразити и на поступање таквог органа.

Као што је наведено, о захтеву за образовањем посебног бирачког списка Министарство одлучује решењем које је коначно у управном поступку и против кога се може покренути управни спор. Имајући у виду да чл. 45 ЗНСМ предвиђена обавеза Министарства да обавештава путем средстава јавног информисања припаднике националне мањине да је почело образовање посебног бирачког списка, основано се поставља питање од када та обавеза Министарства почиње да тече. Наиме, чињеница да је Министар-

¹¹¹ Сл. гласник РС, бр. 62/2006 и 36/2011.

ство поводом захтева за образовање посебног бирачког списка донело позитиван управни акт не би значила и да је формирање таквог списка дозвољено, најпосто због тога што такво решење још увек не би било правоснажно. Другим речима, требало би стати на становиште да Министарство, *по правоснажности решења*, обавештава путем средстава јавног информисања припаднике националне мањине да је почело образовање посебног бирачког списка. Од тада заправо почиње да тече могућност уписа у посебни бирачки списак, тачније могућност стицања бирачког права за избор националног савета.

3.1.3. Упис и брисање из бирачког списка

ЗНСМ и наведени Правилник уређују услове и поступак уписа, односно брисања из посебног бирачког списка. Чланом 52, ст. 1 ЗНСМ предвиђено је да се припадници националне мањине уписују у посебан бирачки списак када испуне опште услове за стицање бирачког права прописане законом. У изложеној одредби ЗНСМ приметне су две крупне номотехничке грешке. Наиме, законодавац погрешно наводи да је реч о општим условима за стицање бирачког права који су прописани законом, јер те услове опредељује Устав Републике Србије. Такође, у изложеној одредби ЗНСМ садржано је императивно одређење према коме се припадници националне мањине у посебан бирачки списак *уписују када испуне опште услове за стицање бирачког права* што може да упућује на дужност уписивања у посебни бирачки списак која би постојала на страни органа који га води. Ипак, полазећи од Уставом зајамчене слободе изражавања националне припадности ст. 3 истог члана ЗНСМ предвиђено је да сваки грађанин са бирачким правом, припадник националне мањине, може на посебном обрасцу писмено затражити да буде уписан у посебан бирачки списак. Дакле, упис у посебан бирачки списак суштински почива на слободи изражавања националне припадности.

У том смислу, иако *prima facie* тачне, опаске према којима ЗНСМ не подразумева контролни механизам за проверу аутен-

тичности декларација самопроглашених припадника националних мањина¹¹², односно према којима у Србији нису употребљени никакви објективни критеријуми као ни формална контрола над захтевом за упис у посебан бирачки списак¹¹³ нису одрживе, јер читав систем почива на уставној слободи изражавања националне припадности. С друге стране, сасвим је тачно становиште појединих аутора према коме чињеница да нема критеријума за дефинисање нечијег националног идентитета може отворити врата различитим формама „етно-бизниса“, при чему би грађани Републике Србије тврдили да припадају националним мањинама да би могли да аплицирају за фондове који су ексклузивно гарантовани националним мањинама.¹¹⁴ Но, то је још једна од могућих негативних последица начина на који су ЗНСНМ уређени избори за националне савете, при чему, како то истичу неки од најбољих познавалаца проблематике нетериторијалне аутономије, стога што упис у посебан бирачки списак почива на слободи изражавања националне припадности, српски аранжман одражава неке од најистакнутијих одлика Ренерове теоријске конструкције: индивидуални избор да се припада јавној корпорацији, иако на индивидуалној основи.¹¹⁵

Када грађанин са бирачким правом, припадник националне мањине, затражи да буде уписан у посебан бирачки списак, он заправо подноси *захтев* за упис у посебан бирачки списак. То је јасно предвиђено ст. 4 истог члана ЗНСНМ који прописује да захтев за упис у посебан бирачки списак припадник националне мањине подноси органу управе јединице локалне самоуправе према месту пребивалишта, односно месту боравишта за интерно расељена лица, у писаној форми, на посебном обрасцу који прописује министар и својеручно га потписује. У изложеној одредби два решења привлаче посебну пажњу. Наиме, осим према месту

¹¹² A. Yupsanis, 100.

¹¹³ L. Salat, 256.

¹¹⁴ K. Beretka, 189.

¹¹⁵ 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, 109. О Ренеровом моделу више у В. Ђурић (2018), 27-30.

пребивалишта, захтев за упис у посебан бирачки списак може се органу управе јединице локалне самоуправе поднети и према месту боравишта за интерно расељена лица. То је значајна новина која је у ЗНСНМ унесена изменама и допунама из 2018. и која омогућава да и интерно расељена лица са Косова и Метохије који су припадници националних мањина учествују на изборима за националне савете, а што до 2018. није био случај. Такође, ЗНСНМ као једини услов за подношење захтева за упис у бирачки списак предвиђа да се он даје у писаној форми и на прописаном обрасцу који је својеручно потписан. Дакле, за разлику од изјаве којом се подржава захтев за образовање посебног бирачког списка, захтев за упис у бирачки списак не мора бити оверен од стране органа надлежног за оверу потписа. То је јасна последица чињенице да је у првом случају, бар формално посматрано, реч о *изјави*, док је у другом случају по среди *захтев*.

Захтевом за упис у посебни бирачки списак покреће се заправо посебни управни поступак уписа у такав списак. ЗНСНМ не садржи много одредаба о таквом поступку, препуштајући поједина питања подзаконском регулисању. Тако је Правилником о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине најпре предвиђено да се упис у посебан бирачки списак врши *искључиво на лични захтев* припадника националне мањине. Такво решење, начелно посматрано, је логично будући да образац захтева за упис у посебни бирачки списак, осим података о подносиоцу захтева (име и презиме, име једног од родитеља, ЈМБГ, датум и место рођења, пол, место и адреса пребивалишта, односно боравишта, општина/град и број телефона) садржи и изјаву према којој то лице, као припадник одређене националне мањине, подноси захтев за упис у посебни бирачки списак те националне мањине, а што је, по својој природи, бар у оном делу у којем се декларише национална припадност, изјава коју само странка може дати. Такође, чл. 4 тог Правилника предвиђено је да орган управе јединице локалне самоуправе, по пријему захтева за упис у посебан бирачки списак, по службеној дужности врши увид у јединствени бирачки списак који се води у Републици Србији, ради утврђивања постојања општих услова

за стицање активног бирачког права код подносиоца захтева (ст. 1) и да, ако на основу извршеног увида утврди да су испуњени општи услови, доноси решење о упису у посебан бирачки списак (ст. 2), док, у случају да утврди да подносилац захтева не испуњава опште услове за стицање бирачког права, доноси решење којим се захтев за упис у посебан бирачки списак одбија. Иако су изложена решења из Правилника нужна и оправдана, отворено је питање да ли су по својој правној природи законска материја, тачније да ли је ипак требало да буду предвиђена одредбама ЗНСНМ.

ЗНСНМ у погледу поступка уписа у посебан бирачки списак садржи само три релевантне одредбе. Према чл. 56, ст. 1 ако у поступку уписа у посебан бирачки списак, а истоветно решење предвиђено је и за брисање из списка, орган управе јединице локалне самоуправе који води бирачки списак одбије да изврши упис бирача у посебан бирачки списак (или брисање из списка), бирач има право да поднесе жалбу Министарству. Решење Министарства које се према ст. 2 истог члана доноси у року од 15 дана, је коначно и против њега се може покренути управни спор. Другостепена надлежност Министарства последица је одређења из чл. 48, ст. 2 ЗНСНМ према коме упис и промене у посебном бирачком списку у делу посебног бирачког списка за подручје јединице локалне самоуправе врши општинска, односно градска управа, *као поверен посао* (подв. В. Ђ.).

У изложеном нормативном оквиру који чине одредбе ЗНСНМ и Правилника једно питање завређује посебну пажњу. Наиме, према одредби чл. 52, ст. 2 ЗНСНМ, *припадник националне мањине може бити уписан у само један посебан бирачки списак*. С тим у вези поставља се питање да ли би у поступка уписа орган управе у јединици локалне самоуправе могао да одбије упис позивајући се на чињеницу да је лице које је поднело захтев већ уписано у посебни бирачки списак друге националне мањине. Посебан вид тог питања чини дилема да ли лице које је већ уписано у један посебан бирачки списак, да би се уписало у посебни бирачки списак друге националне мањине, претходно мора да поднесе захтев за брисање из посебног бирачког списка у који је уписано. Чини се

да логика читавог система и слобода националног изјашњавања, као и правна сигурност налажу позитиван одговор на оба питања. Другим речима, у случају да је једно лице уписано у посебан бирачки списак једне националне мањине, његов захтев за упис у посебни бирачки списак друге националне мањине би морао бити одбијен, односно дозвољен тек након правоснажности брисања из бирачког списка у који је претходно било уписано.

У вези са изложеним решењем према коме припадник националне мањине може бити уписан у само један посебан бирачки списак је и дубља теоријска дилема да ли оно у свему одговара слободи изражавања националне припадности, нарочито ако се стане на становиште да та слобода може да подразумева и постојање тзв. вишеструких и преклапајућих националних идентитета. Посматрано из угла доследног афирмисања слободе изражавања националне припадности и остваривања права која из такве припадности проистичу, јасно је да се изложеном решењу могу упутити извесне замерке начелног карактера. С друге пак стране, имајући у виду карактер избора за националне савете јасно је да је такво решење нужно.

Наиме, у свом Четвртом мишљењу о спровођењу Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у Републици Србији Саветодавни комитет је посебно изразио жаљење што се припадници националних мањина могу регистровати само у једном посебном бирачком списку за избор националних савета.¹¹⁶ Тим поводом, у Коментарима Републике Србије¹¹⁷ јасно је истакнуто да је, ако је такво жаљење последица тумачења законских решења од стране Саветодавног комитета према коме је упис једног лица у посебан бирачки списак дефинитивно и непроменљиво изражавање идентитета тог лица, нужно истаћи да такво тумачење

¹¹⁶ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Serbia adopted on 26 June 2019, ACFC/OP/IV(2019)001, par. 18, доступно на: https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/cetvrto_misljenje_savetodavnog_komiteta_o_sprovodjenju_okvirne_konvencije_-_engl.pdf, приступљено: 9. 4. 2020.

¹¹⁷ Коментари Републике Србије о Четвртом мишљењу Саветодавног комитета о спровођењу Оквирне конвенције, доступно на: <https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/22332>, приступљено 9. 4. 2020.

није основано, јер се припадници мањина, у складу са начелом слободне самоидентификације, могу слободно уписати и исписати из посебног бирачког списка за избор другог националног савета. Ако је пак посебно жаљење које Саветодавни комитет изражава последица тумачења тог тела према коме би припадници мањина који имају вишеструки идентитет требало да гласају у поступку избора већег броја националних савета, онда је, по мишљењу власти Републике Србије, такво тумачење тешко одрживо у контексту непосредних демократских избора за националне савете. Наиме, могућност да једно лице гласа у поступку избора за већи број националних савета би значило да то лице има двоструко, па и вишеструко право гласа на изборима за та тела. Такође, власти Републике Србије су у својим Коментарима навеле да би такво решење, начелно посматрано, омогућило да и већи број лица гласа на изборима за све националне савете, што би свакако значајно нарушило представнички карактер таквих тела и делегитимисало вршење јавних овлашћења која су им поверена. Власти Републике Србије су у Коментарима истакле и чињеницу да је Устав Републике Србије предвидео да ради остваривања права на самоуправу припадници националних мањина могу изабрати *своје* националне савете из чега проистиче да припадници једне мањине могу изабрати један национални савет, а доследно изведено, такво решење значи да једно лице, у једном изборном циклусу, може гласати само на изборима за један национални савет. Разуме се, без оспоравања права тог лица да у наредним изборним циклусима гласа за избор других националних савета (уколико се својом вољом, дакле на свој писмени захтев испише из посебног бирачког списка једне националне мањине, а након тога упише у бирачки списак друге националне мањине).¹¹⁸

За разлику од уписа у посебни бирачки списак који се врши искључиво по захтеву припадника националне мањине, брисање из бирачког списка, према чл. 53, ст. 1 ЗНСНМ, могуће је вршити како по службеној дужности, тако и на захтев лица које је уписано у посебни бирачки списак. По службеној дужности брисање

¹¹⁸ *Ibid.*

из посебног бирачког списка врши се у случају смрти уписаног припадника националне мањине или ако уписани припадник националне мањине изгуби бирачко право због тога што је престао да испуњава један од општих услова за стицање бирачког права прописаних законом (ст. 2). У изложеној одредби посебну пажњу завређује формулација према којој се брисање из посебног бирачког списка врши по службеној дужности ако припадник националне мањине престане да испуњава један од општих услова за стицање бирачког права. Наиме, имајући у виду да се у изложеној одредби спомињу *општи услови* за стицање бирачког права, брисање из посебног бирачког списка по службеној дужности никако не би могло да се односи на губитак својства припадника националне мањине. Другим речима, брисање из посебног бирачког списка по службеној дужности једино је могуће у случају смрти, губитка пословне способности и престанка држављанског статуса.

Према чл. 53, ст 3 ЗНСНМ, бирач подноси захтев за брисање из посебног бирачког списка органу управе јединице локалне самоуправе према месту пребивалишта, односно месту боравишта за интерно расељена лица, на посебном обрасцу који прописује министар, и својеручно га потписује. Правилником о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине утврђен је образац захтева за брисање из посебног бирачког списка. Тај образац садржи исте податке као и образац захтева за упис у посебни бирачки списак, изузев што се у делу у којем се излаже захтев изоставља изјава лица да је припадник одређене националне мањине. Уопште узев, у обрасцу захтева за брисање из посебног бирачког списка није предвиђено навођење разлога због којих се такав захтев подноси. Такво решење заправо упућује на закључак да једно лице може да тражи да буде брисано из посебног бирачког списка, јер се више не сматра припадником националне мањине у чији посебни бирачки списак је уписано. Штавише, разлог за подношење захтева за брисање из посебног бирачког списка може да буде и било који други разлог субјективног карактера, примера ради, намера једног лица да нема никакве институционалне везе са могућношћу избора националног савета чак и ако се сматра

припадником националне мањине. Имајући у виду недоследно и теоријски неутемељено решење које је у овом раду критиковано, а према коме је упис у посебни бирачки списак посебан услов за стицање бирачког права за избор националног савета, захтев за брисањем из бирачког списка имао би значај својеврсног *одрицања једног лица од бирачког права* за избор националног савета!

Такав, иначе оправдан закључак, води ка теоријски вишем нивоу сагледавања читаве проблематике. Наиме, уставом зајамчена људска права (а мањинска су њихов саставни део) се могу вољно вршити и користити (конзумирати), или не вршити, али се појединац њих не може одрећи, напросто због тога што их ужива на основу чињенице да је људско биће. На основу тога је јасно да је законодавац потпуно погрешно извршио операционализацију уставне могућности припадника националних мањина да изаберу своје националне савете, тачније својеврсног акцесорног колективног уставног права свих припадника једне мањине да изаберу свој национални савет, а које (право) се остварује у заједници свих чланова групе. преточавајући га у индивидуално бирачко право које, будући да га се појединац може одрећи, нема карактер људског права.

Будући да се за брисање из посебног бирачког списка подноси захтев, јасно је да је, као и у случају уписа, по среди посебни управни поступак. Занимљиво је уочити да ЗНСНМ у наведеној одредби чл. 56, ст. 1 допушта могућност да орган управе јединице локалне самоуправе који води бирачки списак *одбије* да изврши брисање из списка. Имајући у виду изложено тумачење према коме разлог подношења захтева за брисање из посебног бирачког списка може да буде у вези са омогућавањем реализовања слободе изражавања националне припадности, тачније према коме појединац може захтевати брисање из посебног бирачког списка из било ког субјективног разлога, основано се може поставити питање да ли орган који води бирачки списак уопште сме да одбије захтев за брисањем из бирачког списка и који би разлози у том случају могли да буду релевантни за обијање таквог захтева. Разуме се да би у случају позитивног одговора на изложено питање по среди била

могућност дискреционог одлучивања од стране надлежног органа и то неограниченог дискреционог одлучивања, јер мериторних разлога за одбијање таквог захтева заправо нема, нити би могло да их буде. С друге стране, постоји начелна могућност одбацивања таквог захтева у складу са општим решењима садржаним у ЗУП, али, имајући у виду шта чл. 92 ЗУП прописује као разлоге за одбацивање захтева странке,¹¹⁹ чини се да је једини случај који је примењив у овој ситуацији да је по среди захтев који није уређен у року који је орган претходно одредио. У смислу свега изложеног, јасно је да би надлежни орган био у обавези да изврши брисање из посебног бирачког списка лица које је поднело уредан захтев. Из тог разлога, делимично су ирелевантне одредбе ЗНСНМ које предвиђају могућност управне и управносудске заштите у случају одбијања захтева за брисање из посебног бирачког списка.

Било како било, у основи тачни закључци према којима ЗНСНМ нажалост не одређује да ли је упис у посебан бирачки списак националне мањине ограничен у времену (изузев у погледу закључивања тог списка – прим. В. Ђ.), или колико често бирач који припада националној мањини може да „промени“ своје мишљење и да се упише у посебни бирачки списак друге националне мањине¹²⁰ су још једна последица модела непосредних избора и начина на који су они уређени ЗНСНМ.

3.1.4. Вођење бирачког списка

ЗНСНМ одређује вођење бирачког списка како у материјалном, тако и у формалном смислу. У материјалном, садржинском смислу, према чл. 48, ст. 2 ЗНСНМ, вођење бирачког списка обухвата анализирање података из посебног бирачког списка и преду-

¹¹⁹ Орган решењем одбацује захтев којим је покренут поступак ако: 1) није реч о управној ствари; 2) није надлежан за одлучивање о управној ствари, а не може да одреди ко је надлежан; 3) подносилац захтева очигледно није имаалац права или правног интереса о коме се одлучује у управном поступку; 4) захтев није поднет у року; 5) у истој управној ствари већ се води управни или судски поступак или је о њој већ правноснажно одлучено решењем којим је странци признато право или наложена нека обавеза; 6) захтев не буде уређен у року који је одредио орган.

¹²⁰ К. Beretka, 189.

зимање мера ради међусобне усклађености и тачности података и упис и промене у посебном бирачком списку (брисање, измене, допуне или исправке), као и вршење других послова прописаних тим законом. По среди су дакле различити послови управе који подразумевају предузимање управних радњи и решавање у управним стварима поводом захтева, или по службеној дужности.

Формално посматрано, посебни бирачки списак води Министарство надлежно за (управне) послове људских и мањинских права (чл. 48, ст. 1), док у делу посебног бирачког списка за подручје јединице локалне самоуправе упис и промене у посебном бирачком списку (брисање, измене, допуне или исправке) врши општинска, односно градска управа, као поверен посао, до закључења посебног бирачког списка. Као што је истакнуто, део послова који спадају у вођење посебног бирачког списка врши се у посебном управном поступку. Будући да упис и промене у посебном бирачком списку у делу тог списка за подручје јединице локалне самоуправе општинска, односно градска управа врши као *поверени посао*, јасно је да ће постојати право жалбе надлежном Министарству на свако решење на којем се иначе било какав упис и промена морају заснивати. Такође, на основу чињенице да се такве активности обављају као поверени посао, постоји могућност управног надзора од стране Министарства над радом општинске, односно градске управе у том домену.

То је јасно прописано и чл. 59 ЗНСНМ чијим ст. 1 је предвиђено да Министарство, преко управне инспекције, надзире примену прописа којима се уређује вођење посебних бирачких спискова у јединицама локалне самоуправе. Ставом 2 истог члана предвиђено је да Министарство налаже надлежном органу да отклони утврђене неправилности, ако утврди да се посебан бирачки списак не води како је одређено законом и другим прописима. Такво решење омогућава заправо да управни инспектор у складу са Законом о управној инспекцији (ЗУИ),¹²¹ ако надзирани орган у остављеном року не отклони утврђене незаконитости, неправилности и недостатке, донесе решење којим надзираном органу

¹²¹ *Сл. гласник РС*, бр. 87/2011.

налаже предузимање одређених мера. Налагање предузимања одговарајућих мера од стране управног инспектора у складу је са изложеном одредбом према којој надлежност за налагање отклањања утврђених неправилности припада Министарству, јер је, према ЗУИ, Управни инспекторат *орган у саставу* министарства надлежног за послове државне управе.

С друге пак стране, постоје одређени примери одредаба ЗНСНМ које у вези са вођењем посебног бирачког списка изазивају извесне недоумице у погледу надлежности органа, нарочито у погледу вршења промена у посебном бирачком списку по службеној дужности. Наиме, према одредби чл. 48, ст. 6 ЗНСНМ која је у текст Закона унесена изменама и допунама из 2018. године, Министарство преузима податке из јединственог бирачког списка који су потребни за ажурирање и вршење промена по службеној дужности у посебном бирачком списку. Такво решење намеће питање да ли је за вршење промена по службеној дужности, дакле оних промена које се на основу јединственог бирачког списка врше у посебном бирачком списку националне мањине, надлежно искључиво Министарство, или би пак изложеној одредби требало тумачити на начин да Министарство, када по службеној дужности врши промене у посебном бирачком списку, то може да чини само на основу преузетих података из јединственог бирачког списка. Имајући у виду одредбе ЗНСНМ према којима промене у посебном бирачком списку подразумевају брисање, измене, допуне или исправке и према којима промене у делу посебног бирачког списка за подручје јединице локалне самоуправе врши општинска, односно градска управа, јасно је да је друго тумачење исправније. Дакле, ако Министарство по службеној дужности врши промене у посебном бирачком списку, онда то може да чини само на основу преузетих података из јединственог бирачког списка.

Чланом 47, ст. 2 ЗНСНМ предвиђено је да је посебан бирачки списак сталан и да се редовно ажурира. Такво решење заправо значи да се посебни бирачки списак стално води и ажурира независно од избора за националне савете. Међутим у фази непосредно пред изборе, тачније од закључења посебног бирачког

списка до одржавања избора, вођење посебног бирачког списка подвргнуто је посебном правном режиму. Због тога је потребно најпре размотрити законска решења о закључењу бирачког списка.

Према чл. 80, ст. 1 ЗНСНМ, Министарство решењем закључује посебан бирачки списак 15 дана пре одржавања избора. Решењем о закључењу посебног бирачког списка утврђује се укупан број бирача за сваку националну мањину, као и број бирача по бирачким местима, и то укупно за свако бирачко место и разврстано по националним мањинама (ст. 2). То решење, према ст. 3 истог члана ЗНСНМ, Министарство објављује у „Службеном гласнику Републике Србије” у року од 24 часа од доношења решења и доставља га Републичкој изборној комисији. Чланом 8, ст. 1 Правилника о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине предвиђено је да решење о закључењу посебног бирачког списка доноси и потписује министар надлежан за вођење посебног бирачког списка или лице које он овласти и оверава се печатом Министарства. Начелно посматрано, изложене законске одредбе су истоветне решењима садржаним у Закону о јединственом бирачком списку (ЗЈБС),¹²² али од њих ипак одступају у неколико сегмената. Најпре, решење Министарства којим се закључује посебни бирачки списак се, за разлику од закључења општег бирачког списка, објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“. Као и у случају других одредаба ЗНСНМ, рок за ту радњу одређен је у сатима, иако није изричито прописана обавеза Министарства да означи сат доношења решења од кога би заправо требало рачунати почетак рока који је изражен у сатима.

Но, то нису најважнија одступања од решења која садржи ЗЈБС. Наиме, ст. 4 тог члана ЗНСНМ предвиђено је да је решење Министарства коначно и да се против њега може покренути управни спор у року од 24 часа од објављивања решења, а Управни суд је дужан да о тужби одлучи у року од 48 часова од пријема тужбе. Остављајући по страни важно питање од када почиње да тече рок за покретање управног спора у таквом случају, јер је, као и у неким другим примерима управних спорова предвиђених ЗНСНМ, тешко

¹²² *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011.

утврдити шта би се сматрало сатом објављивања у „Службеном гласнику“, пажњу би требало усмерити на два важна питања – ко би у таквом случају уопште могао да буде легитимисан за покретање управног спора о законитости решења којим се закључује бирачки списак и какав смисао уопште има објављивање у „Службеном гласнику“ решења које није правоснажно. Чини се да је на изложена питања тешко дати смислени одговор, јер, као што ће бити приказано у одељцима који следе, лица која до закључења посебног бирачког списка нису у њега уписана могу захтевати упис и њима је обезбеђена одговарајућа управносудска заштита, тако да она, начелно посматрано, не би могла да имају легитимацију да оспоравају законитост закључења посебног бирачког списка. *A fortiori*, такво оспоравање не би могла да врше ни лица која су у тај списак уписана. Такође, нема много логике нити оправдања објављивање решења о закључењу бирачког списка које, бар начелно посматрано, може бити оспорено!

С друге пак стране, закључење посебног бирачког списка ипак има изванредан правни значај који оправдава његово објављивање у „Службеном гласнику“ и које га не своди на пуко прелиминарно утврђивање броја бирача, иако је тај правни значај уместо законом утврђен једним подзаконским актом. Наиме, чл. 18, ст. 3 Упутства за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина¹²³ које је усвојио РИК предвиђено је да је за утврђивање најмањег броја потписа бирача потребног за подршку изборној листи, меродавно решење министарства надлежног за вођење посебног бирачког списка о привременом закључењу посебног бирачког списка, а о чему ће више речи бити у одељцима који су посвећени изборним листама за непосредне изборе.

Од закључења посебног бирачког списка, као што је истакнуто, вођење тог списка подлеже посебном правном режиму. Наиме, према чл. 57 ЗНСМ, по закључењу посебног бирачког списка, упис, брисање, измене, допуне и исправке у посебном бирачком списку врши Министарство, на основу решења које до-

¹²³ Сл. гласник РС, бр. 57/18.

носи најкасније 72 часа пре дана одржавања избора (ст. 1), а такво решење је коначно и против њега се може покренути управни спор (ст. 2). Изложене одредбе заправо значе да је након закључења посебног бирачког списка па најкасније 72 часа пре дана одржавања избора, вођење бирачког списка у *искључивој надлежности Министарства*. У периоду који наступа након 72 сата пре дана одржавања избора измене у бирачком списку су могуће само на основу одлуке Управног суда. У вези са таквим решењем ваљало би учинити две важне напомене.

Најпре, законско одређење „72 сата пре дана одржавања избора“ би требало тумачити као 72 сата пре часа када започиње гласање, тачније часа када су биралишта отворена. Друга напомена се односи на помањкање рокова за одлучивање Управног суда. Наиме, за разлику од других решења садржаних у ЗНСНМ у изложеним одредбама ЗНСНМ недостаје одређивање рока у којем је Управни суд дужан да одлучи о законитости решења Министарства о упису, брисању, изменама, допунама и исправкама у бирачком списку. Та би се правна празнина могла тумачити аналогijом са осталим, иначе кратким роковима за одлучивање Управног суда који су предвиђени ЗНСНМ, дакле као рок од 24 часа од достављања решења за подношење тужбе, односно као рок од 48 часова од пријема тужбе за доношење одлуке Управног суда.

Проблем таквог тумачења састоји се међутим у томе што је чл. 80, ст. 8 и 9 ЗНСНМ предвиђено да Министарство доставља Републичкој изборној комисији сва решења о уписима, брисањима, изменама, допунама и исправкама у посебном бирачком списку које је донело од закључења бирачког списка до 72 часа пре дана одржавања избора (ст. 8), а Комисија узима у обзир само она решења Министарства која је примила најмање 48 часова пре дана избора и на основу њих уноси промене у изводе из посебног бирачког списка и одмах потом утврђује и у „Службеном гласнику Републике Србије“ објављује коначан број бирача за сваку националну мањину, као и број бирача по бирачким местима, и то укупан за свако бирачко место и разврстан по националним мањинама. То заправо значи да би, чак и при примени изложене

аналогиије за одређивање рока за подношење тужбе Управном суду и одлучивање тог Суда, одлука тог Суда остала без правног учинка у поступку избора за национални савет. Другим речима, управносудска заштита у случају уписа, брисања, измена, допуна и исправки у посебном бирачком списку које врши Министарство, на основу решења које доноси најкасније 72 часа пре дана одржавања избора, у постојећем нормативном оквиру, не може да има икаквог дејства на посебни бирачки списак.

ЗНСНМ предвиђа у чл. 48, ст. 4 да се посебни бирачки спискови воде и ажурирају као јединствена електронска база података. Та одредба је условила и подзаконска решења у погледу функционалне надлежности за вођење посебног бирачког списка. Наиме, према чл. 6, ст. 1 Правилника о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине, тај списак може водити и ажурирати један или више службеника који морају имати овлашћење руководиоца органа и квалификовани електронски сертификат издат од овлашћеног сертификационог тела.

ЗНСНМ у чл. 48, ст. 7 нормира да се нарочито осетљиви подаци обрађују у складу са законом. Обавеза обраде нарочито осетљивих података у складу са законом изискује претходно сагледавање садржине посебног бирачког списка.

3.1.5. Садржина бирачког списка, заштита података и могућност увида у бирачки списак

Према чл. 50 ЗНСНМ, посебан бирачки списак садржи: редни број, име и презиме бирача, име једног од родитеља бирача, националну припадност бирача, јединствени матични број грађана, датум и место рођења бирача, пол бирача, место пребивалишта и адресу бирача, јединицу локалне самоуправе у којој бирач има место пребивалишта и место боравишта за интерно расељена лица. Чланом 51, ст. 1 ЗНСНМ прописано је да подаци из посебног бирачког списка уживају посебну заштиту, а нарочито осетљиви подаци се, као што је наведено, обрађују у складу са законом. Од наведених података који су садржани у бирачком списку нацио-

нална припадност бирача свакако представља нарочито осетљив податак, тачније, речником Закона о заштити података о личности (ЗЗПЛ)¹²⁴, представља посебну врсту податка о личности. Из тог разлога потребно је размотрити у којој мери се заштита која је предвиђена тим Законом односи на податке о националној припадности бирача које садржи посебни бирачки списак

Према чл. 17, ст. 1 ЗЗПЛ, забрањена је обрада података о личности којом се, између осталог, открива етничко порекло. Ставом 2 истог члана ЗЗПЛ предвиђено је да је изузетно таква обрада допуштена, између осталог, и у случају да је лице на које се подаци односе дало изричит пристанак за обраду за једну или више сврха обраде, осим ако је законом прописано да се обрада не врши на основу пристанка. Штавише, ст. 3 истог члана ЗЗПЛ предвиђено је да се одредбе ст. 1 и 2 тог члана не примењују на обраду коју врше надлежни органи у посебне сврхе, а у које, према чл. 18, т. 1 тог Закона, спада и ситуација када је надлежни орган законом овлашћен да обрађује посебне врсте података о личности. У изложеном нормативном оквиру, а полазећи од чињенице да су према ЗНСМ органи надлежни за вођење посебног бирачког списка овлашћени да обрађују податак о националној припадности бирача, као и да је обрасцем захтева за упис у посебан бирачки списак предвиђена и изјава према којој лице које подноси такав захтев пристаје на обраду података у складу са законом, јасно је да је обрада податка о националној припадности бирача дозвољена и могућа. Разуме се, приликом обраде ових података неопходно је да орган управе предузме разумне и одговарајуће мере у циљу заштите права и интереса лица чији се подаци обрађују, као посебан услов обраде.¹²⁵

Имајући у виду да се према ЗЗПЛ обрадом података о личности сматра и увид у податак о личности, изложени нормативни оквир би требало тумачити на начин да је њиме, кроз увид у посебни бирачки списак, дозвољен и могућ и увид у податак

¹²⁴ *Сл. гласник РС*, бр. 87/2018.

¹²⁵ С. Андоновић, Д. Прља, *Основи права заштите података о личности*, Институт за упоредно право, Београд 2020, 25.

о националној припадности који је садржан у том списку. По природи ствари, такав увид најпре може да изврши бирач. У том смислу, Правилник о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине прописује у чл. 7, ст. 1-3 да право на увид у посебан бирачки списак има сваки припадник националне мањине у циљу провере личних података уписаних у посебан бирачки списак (ст. 1), да се увид у део посебног бирачког списка може извршити непосредно у општинској, односно градској управи у којој припадник националне мањине има пребивалиште, односно бораиште за интерно расељена лица, у складу са законом који уређује заштиту података о личности (ст. 2), као и да се увид у посебан бирачки списак, у складу са законом који уређује заштиту података о личности, може извршити и електронским путем на званичној интернет страници Министарства (ст. 3). ЗНСМ у чл. 82 предвиђа још и да су Министарство и органи јединица локалне самоуправе дужни да овлашћеним представницима подносилаца потврђених изборних листа омогуће увид у посебан бирачки списак, као и увид у службену документацију на основу које орган надлежан за вођење посебног бирачког списка врши упис, брисање, измене, допуне или исправке бирачког списка (ст. 1) и да се такав увид врши у службеним просторијама органа код којих се службена документација налази (ст. 2). Имајући у виду да се увид омогућава овлашћеним представницима подносилаца *потврђених изборних листа*, јасно је да је услов за остваривање тог права да је изборна листа претходно потврђена.

3.2. Изборна администрација

Као што је истакнуто, ЗНСМ чини разлику између *организовања и спровођења* избора за националне савете, очигледно поверавајући послове спровођења избора за националне савете органима који су по свом карактеру *самостални и независни државни органи*, тачније *специфична врста органа који обављају управне делатности*.¹²⁶ Такве органе одређујемо као *изборну администрацију*.

¹²⁶ Д. Миленковић (2012), 180, 181.

3.2.1. Органи за спровођење избора и надгледање њиховог рада

Чланом 60, ст. 1 ЗНСМ предвиђено је да непосредне изборе за чланове националног савета спроводе органи који спроводе изборе за народне посланике. Дакле, у ЗНСМ нису директно одређени органи који спроводе изборе.¹²⁷

ЗИНП утврђује да те органе чине Републичка изборна комисија и бирачки одбори. Имајући у виду да је ЗНСМ предвиђено да се на избор националног савета и питања која нису уређена тим законом сходно примењују одредбе закона којима се уређује избор народних посланика, прво од питања која се у вези са органима за спровођење избора намеће везано је за њихов састав. Наиме, ЗИНП прописује да органи за спровођење избора раде у сталном и проширеном саставу. С друге пак стране, ЗНСМ у чл. 60, ст. 2 предвиђа да представници предлагача проглашених изборних листа могу надгледати рад органа за спровођење избора. У изложеном нормативном оквиру искрсава следећа дилема: да ли представници предлагача проглашених изборних листа, на основу сходне примене ЗИНП, могу бити чланови органа за спровођење избора, при чему је могуће да предлагачи изборних листа имају и друге представнике који надгледају рад тих органа, или се пак на основу изложене одредбе ЗНСМ о могућности надгледања рада органа за спровођење избора од стране представника предлагача проглашених изборних листа искључује могућност њиховог учешћа у проширеном саставу тих органа. У стручним коментарима изложеног законског решења указује се да представници предлагача потврђених изборних листа могу надгледати рад органа за спровођење избора, али да не могу учествовати у њиховом раду.¹²⁸

Надгледање, у језичком смислу, првенствено може да значи остваривање увида. У том смислу, јасно је да надгледање рада органа који спроводе непосредне изборе за националне савете од стране представника предлагача проглашених изборних листа не подразумева учествовање у одлучивању органа за спровођење избора.

¹²⁷ Г. Башић, М. Пајванчић, 26.

¹²⁸ *Ibid.*

Таквом закључку води и просто језичко тумачење и упоређивање релевантних одредаба ЗИНП и ЗНСНМ. Наиме, ЗИНП говори о представницима подносилаца изборних листа, док се у ЗНСНМ истиче да представници предлагача проглашених изборних листа могу надгледати рад органа за спровођење избора. Будући да РИК проглашава листе за непосредне изборе за националне савете, јасно је да њен рад претходи одређивању представника, тако да они и не могу учествовати у њеном раду.

С друге пак стране, може се поставити питање да ли се под појмом *надгледање рада* може обухватити икаква могућност утицаја представника предлагача проглашених листа на одлучивање органа за спровођење избора која се не би сводила на пуко *посматрање избора*. Према чл. 95, ст. 9 ЗНСНМ, у записник о раду бирачког одбора уносе се, између осталог, и примедбе и мишљења *предлагача изборних листа*. Судећи према језичкој формулацији изложеног члана, није јасно да ли су по среди представници предлагача, или нека друга лица која делују у име предлагача. Чланом 55 Упутства за спровођење непосредних избора за чланове националних савета које је усвојила РИК предвиђено да су органи за спровођење избора дужни да *представницима предлагача изборних листа* (као и посматрачима и преводиоцима у њиховој пратњи), омогуће несметано надгледање, односно праћење сваке изборне радње (ст. 2), да су дужни да у записницима о свом раду констатују присуство представника предлагача изборних листа (и посматрача) (ст. 3), а да представници предлагача изборних листа имају право да изнесу примедбе на рад бирачког одбора приликом спровођења гласања и утврђивања резултата гласања, које се уносе у записник о раду бирачког одбора (ст. 5). Дакле, извесна могућност деловања представника предлагача проглашених листа ипак постоји.

ЗНСНМ нису уређена ни питања начина на који се представници предлагача проглашених листа одређују, колики је њихов могући број, ко (не) може бити представник, као и рад којих органа они могу надгледати. У чл. 50 споменутог Упутства РИК је предвидела да за надгледање рада Комисије предлагач проглашене изборне листе може да овласти до два своја пред-

ставника, с тим да седници Комисије може да присуствује само један представник предлагача проглашене изборне листе (ст. 2), да за надгледање рада бирачког одбора на спровођењу гласања и утврђивању резултата гласања, предлагач проглашене изборне листе може да овласти до два своја представника (ст. 3), да један представник предлагача проглашене изборне листе може да буде овлашћен за надгледање рада више бирачких одбора, с тим да за надгледање рада једног бирачког одбора могу да буду одређена само два лица (ст. 4), да за надгледање рада органа за спровођење избора предлагач изборне листе може да овласти пунолетног држављанина Републике Србије (ст. 5), да за надгледање рада органа за спровођење избора предлагач изборне листе не може да овласти кандидата за члана националног савета или члана органа и тела ангажованих на спровођењу избора (ст. 6), те да представници предлагача проглашене изборне листе могу да надгледају рад само оних бирачких одбора који спроводе изборе за чланове националног савета на којима учествује предлагач проглашене изборне листе (ст. 7). О својим представницима овлашћеним за надгледање рада Комисије, предлагач проглашене изборне листе, према ст. 8 истог члана Упутства, обавештава Комисију најкасније пет дана пре дана одржавања избора, док, према ст. 9, о својим представницима овлашћеним за надгледање рада бирачких одбора по јединицама локалне самоуправе и бирачким местима, предлагач проглашене изборне листе обавештава Комисију најкасније десет дана пре дана одржавања избора. Представницима предлагача изборне листе овлашћеним за надгледање рада органа за спровођење избора РИК издаје одговарајуће акредитације (ст. 10) које су они дужни да носе са собом.

Осим представника предлагача проглашених изборних листа, поставља се питање да ли и друга лица могу надгледати рад органа за спровођење избора. ЗНСМ то питање није изричито регулисано. Начелно посматрано, имајући у виду да се на питања која нису уређена ЗНСМ сходно примењују одредбе ЗИНП који говори о „лицима која прате рад органа за спровођење избора“ могло би се стати на становиште да таква могућност постоји. У

неким од изложених одредаба Упутства спомињу се *посматрачи*. Споменути Упутством предвиђена је могућност одређивања како домаћих, тако и страних посматрача.

Чланом 51 Упутства прописано је да заинтересована регистрована удружења чији се циљеви остварују у области избора и заштите људских и мањинских права, која желе да прате рад органа за спровођење избора, подносе пријаву Комисији најкасније пет дана пре дана одржавања избора (ст. 1). Уз пријаву се прилаже извод из Регистра удружења и списак лица која се пријављују за домаће посматраче рада органа за спровођење избора (ст. 2). Према ст. 3 истог члана Упутства, удружење може за посматрача да пријави пунолетног држављанина Републике Србије, а ст. 4 прописано је да удружење не може за посматрача да пријави кандидата за члана националног савета или члана органа и тела ангажованих на спровођењу избора. Није јасно због чега из могућности да буду посматрачи нису искључени и чланови националног савета коме истиче мандат, јер, начелно посматрано, без обзира да ли су кандидати, и они могу бити пристрасни. За праћење рада Комисије, према ст. 5 удружење може да пријави највише два посматрача, док за праћење рада појединог бирачког одбора, према ст. 6 истог члана Упутства, удружење може да пријави највише једног посматрача.

Заинтересоване међународне и стране организације и удружења која желе да прате рад органа за спровођење избора подносе, према чл. 52, ст. 1 Упутства, пријаву Комисији најкасније десет дана пре дана одржавања избора. Уз пријаву се прилаже и списак страних посматрача, тачније лица која се пријављују за посматраче рада органа за спровођење избора, као и преводилаца који ће бити у њиховој пратњи. Ту пријаву и списак, према ст. 2 истог члана Упутства, Комисија доставља министарству надлежном за спољне послове, ради давања мишљења, а оно је дужно да мишљење о пријави Комисији достави у року од три дана од дана њеног пријема. Став 3 тог члана предвиђа да у случају позитивног мишљења министарства надлежног за спољне послове, председавајући, на основу извештаја секретара Комисије,

на седници Комисије констатује да је међународној или страној организацији, односно удружењу одобрено праћење рада органа за спровођење избора.

Посебно питање у вези са могућношћу деловања страних посматрача односи се на посматраче који су представници страних држава. Према чл. 53 Упутства, заинтересовани представници страних држава који желе да прате рад бирачких одбора, подносе пријаву Комисији, преко министарства надлежног за спољне послове, најкасније десет дана пре дана одржавања избора (ст. 1). Уз ту пријаву прилаже се и списак лица - страних посматрача која се пријављују за посматраче рада бирачких одбора на спровођењу избора, као и преводилаца који ће бити у њиховој пратњи. Према ст. 2 истог члана Упутства, министарство надлежно за спољне послове прослеђује пријаву и списак са мишљењем Комисији у року од три дана од дана њиховог пријема, а у случају позитивног мишљења министарства, председавајући, на основу извештаја секретара Комисије, на седници Комисије констатује да је представницима стране државе одобрено праћење рада бирачких одбора на спровођењу избора. Ако се подробније размотре изложене одредбе, онда се може доћи до закључка да се њима омогућава да посматрачи који су представници страних држава могу да посматрају само рад бирачких одбора, а да је заправо суштински доносилац одлуке о њиховом статусу министарство надлежно за спољне послове. У том смислу, не улазећи у сврсисходност и оправданост изложених решења којима се, начелно посматрано, садржински ништа не може замерити, поставља се питање овлашћења РИК да уређује такву материју и одређује надлежност једног министарства. Но, то нас већ уводи у проблематику надлежности Републичке изборне комисије.

3.2.2. РИК

Чланом 62 ЗНСНМ утврђене су надлежности РИК у поступку непосредних избора за националне савете. Према том члану, РИК има следеће надлежности: 1) стара се о законитом

спровођењу избора; 2) организује техничку припрему за изборе; 3) прати примену и даје објашњења у вези са применом тог закона, у вези са изборима; 4) прописује обрасце и правила за спровођење изборних радњи прописаних тим законом; 5) одређује бирачка места и објављује их у „Службеном гласнику Републике Србије“, најкасније 20 дана пре одржавања избора; 6) образује бирачке одборе и именује председника и чланове бирачких одбора и њихове заменике; 7) припрема и оверава гласачке листиће; 8) утврђује да ли је изборна листа састављена и поднета у складу са овим законом и проглашава изборну листу; 9) утврђује збирну изборну листу; 10) доноси решење о обустављању избора чланова националног савета ако се за избор чланова националног савета не пријави ниједна изборна листа, ако ниједна пријављена изборна листа не буде проглашена и ако из тим законом прописаних разлога не буде утврђена збирна изборна листа; 11) одређује начин чувања и руковања изборним материјалом; 12) утврђује и објављује укупне и коначне резултате избора; 13) утврђује број мандата који припадају свакој изборној листи; 14) доставља податке органима који су надлежни за прикупљање и обраду статистичких података и 15) доноси упутство за спровођење избора и врши друге послове прописане законом.

На одговарајућим местима у раду подробније су размотрене, или ће бити размотрене поједине од наведених надлежности. У овом делу рада важно је указати на *нормативну делатност* РИК. Наиме, према т. 4 изложеног члана, РИК прописује правила за спровођење изборних радњи прописаних овим законом. У њих, према истом члану, спадају упутство за спровођење избора које је предвиђено т. 15 тог члана, али и ближа правила о раду бирачких одбора која РИК прописује на основу чл. 66, ст. 3 ЗНСНМ, правила у вези са уређењем бирачког места која утврђује на основу чл. 70 ЗНСНМ, као и начин увида и чувања изборног материјала који прописује на основу чл. 91, ст. 2 ЗНСНМ. У складу са тим овлашћењима, РИК је донео Упутство за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина и

Правила о раду бирачких одбора за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина.¹²⁹

Имајући у виду да је РИК самосталан и независан државни орган који обавља управне делатности, његова нормативна делатност је по својој правној природи подзаконског карактера, тачније она се своди на доношење *прописа* за које важи опште ограничење из ЗДУ према коме се таквим прописима не могу одређивати надлежности субјекта који их доноси или туђе надлежности, нити се физичким и правним лицима могу установљавати права и обавезе која нису већ установљена законом. Отворено питање на које ће на одговарајућим местима у раду бити прецизније указано је да ли су наведеним прописима РИК поштована таква ограничења и то како у погледу надлежности РИК, а и других органа, што изложене одредбе о улози министарства надлежног за спољне послове у одобравању статуса страних посматрача потврђују (видети претходни наслов), тако и у погледу установљавања права и обавеза. Примера ради, наведеним Упутством изричито се предвиђа образовање радних тела Комисије за пружање техничке помоћи у организовању избора. Иако се тим Упутством прописује да радна тела нису органи за спровођење избора, већ да искључиво обављају послове који су предвиђени тим Упутством, ипак се на основу одредби према којима се нормира састав таквих тела и њихови задаци донекле одступа од општих ограничења за доношење подзаконских аката. Наиме. таква тела према Упутству чине чланови именовани на предлог начелника општинске/градске управе, односно начелника општинске/градске управе надлежне за изборне послове, дакле лица која нису чланови РИК, а она се старају о уређењу бирачких места, организују обуку бирачких одбора за спровођење гласања, примају изборни материјал од Координатора, предају изборни материјал бирачким одборима пре гласања и преузимају изборни материјал од бирачких одбора после гласања. Такође, појединим одредбама Упутства, као што је то случај са одредбом према којој назив изборне листе не може да садржи имена исто-

¹²⁹ Р. Марковић (2015), 231.

ријских личности, намећу се извесне обавезе које нису предвиђене ЗНСМ чиме се одступа од општег ограничења према коме се прописима не могу установљавати права и обавезе која нису већ установљена законом.

ЗНСМ не регулише начин рада и одлучивања РИК. У том смислу, требало би стати на становиште да РИК, сходно ЗИНП, своје одлуке доноси већином гласова својих чланова, као и да је њен рад јаван, али да се утврђивање начина обезбеђивања јавности рада препушта самој Комисији. Једине одредбе ЗНСМ којима се донекле уређује рад РИК су оне којима се прецизирају одређени рокови за поступање РИК, као што је то случај са роковима за објављивање одговарајућих образаца (чл. 62, ст. 2), за проглашење изборне листе (чл. 77, ст. 1), за доношење закључка којим се предлагачу изборне листе налаже да отклони недостатке (чл. 78, ст. 2), за доношење решења о одбијању проглашења изборне листе (чл. 78, ст. 3), за утврђивање и објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“ коначног броја бирача за сваку националну мањину (чл. 80, ст. 9), за припрему материјала за гласање за сваки бирачки одбор и примопредају тог материјала (чл. 90, ст. 7 и 8), за објављивање извештаја са укупним резултатима избора у „Службеном гласнику Републике Србије“ (чл. 97а, ст. 2), итд. Имајући у виду да се већина тих радњи врши током спровођења избора о чему ће више речи бити у одељцима посвећеним тој проблематици, на овом месту би пажњу ваљало усмерити само на рокове за предузимање оних радњи које претходе спровођењу избора. Ту се пре свега мисли на одредбу чл. 62, ст. 2 ЗНСМ према којој је Комисија дужна да обрасце за спровођење изборних радњи објави у року од пет дана од доношења одлуке о расписивању избора. У изложеној одредби се не предвиђа где РИК објављује такве обрасце. Начелно, као и у случају других избора, такве обрасце је могуће објавити на интернет страници Комисије.

Иначе, за рад на спровођењу избора, члановима Комисије припада месечна накнада у износу који је утврђен ЗНСМ.

3.2.3. Бирачки одбори

У органе који спроводе непосредне изборе за чланове националних савета спадају и бирачки одбори. Прво питање у вези с бирачким одборима које би требало размотрити односи се на њихов састав. Према чл. 65, ст. 1 и 2 ЗНСНМ, бирачки одбор чине председник и најмање четири члана и они имају своје заменике. ЗНСНМ у ст. 3 истог члана прописује да РИК образује бирачки одбор и именује председника, чланове и њихове заменике. Закон међутим не садржи одредбе о предлагању председника и чланова бирачких одбора, као ни о критеријумима за њихово именовање. Чланом 8 Упутства за спровођење непосредних избора за чланове националних савета предвиђено је да се за председника бирачког одбора и заменика председника бирачког одбора именују лица запослена у јавном сектору (државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе, установе, јавна предузећа) (ст. 2), да приликом предлагања председника, заменика председника, чланова и заменика чланова бирачких одбора, предност треба дати лицима уписаним у посебне бирачке спискове националних мањина (ст. 3) и лицу које има високо образовање и искуство у спровођењу избора (ст. 4), као и да би, приликом предлагања лица у бирачке одборе, начелници управа јединица локалне самоуправе требало да воде рачуна о равномерној заступљености полова (ст. 5). Из изложених одредаба Упутства следи дакле да председнике и чланове бирачких одбора предлажу начелници општинских, односно градских управа искључиво из реда лица која су запослена у јавном сектору, а првенствено оних која су уписана у бирачки списак и која имају високо образовање и искуство у спровођењу избора.

Изложено решење је дискутабилно не само због тога што је отворено питање да ли је РИК која може да доноси, како ЗНСНМ истиче, ближа правила о раду бирачких одбора, овлашћена да ближе уређује и њихов састав, као и да ли је такво решење дискриминаторно, већ и због тога што се њиме омогућава и прејудуцира да начелници општинских, односно градских управа располажу

информацијама и користе информације о томе ко је уписан у бирачки списак и да, штавише, располажу информацијама која од тих лица имају и одговарајућу стручну спрему, иако, као што је наведено, образац захтева за упис у посебни бирачки списак не садржи такав податак! Чињеница је да је ЗНСНМ предвиђено да је забрањено и кажњиво свако коришћење података из посебног бирачког списка, *изузев у сврху избора (и у сврху остваривања других права националних мањина, ако је то прописано законом)*. Такво решење би се, у ширем смислу, можда могло тумачити на начин да је располагање подацима из бирачког списка у циљу предлагања кандидата за председнике и чланове бирачких одбора заиста *у сврху избора*. С друге пак стране, ЗНСНМ послове у вези с организовањем избора поверава Министарству, а за вођење дела бирачког списка у јединици локалне самоуправе наводи да је по својој природи *поверени посао*. У том, системском смислу, нема много логике, а ни оправдања да се начелницима управа повери задатак предлагања председника и чланова бирачких одбора.

ЗНСНМ такође не садржи ни одредбе о поступку именовања. Према споменутом Упутству, предлог за именовање председника, заменика председника, чланова и заменика чланова бирачких одбора начелници управа достављају РИК најкасније 15 дана пре дана одржавања избора, при чему је сваки координатор РИК овлашћен да предложи измену предлога начелника управе за именовање члана бирачког одбора, али је дужан да такав предлог образложи. Ако начелник управе благовремено не предложи неко лице у бирачки одбор, РИК ће у бирачки одбор именовати лице одговарајуће за вршење дужности у бирачком одбору. РИК доноси решење о образовању бирачких одбора и именовању председника и чланова бирачких одбора и њихових заменика најкасније десет дана пре дана одржавања избора, при чему је дужна да поштује ограничење према коме једно лице може да буде члан само једног бирачког одбора. Интересантно је уочити да се у споменутом Упутству то ограничење квалификује као законско, иако ни ЗНСНМ, а ни ЗИНП не познају такво ограничење, али оно проистиче из природе ствари. Уопште узев, приликом предлагања именовања

чланова бирачког одбора, начелник управе је на основу споменутог Упутства дужан да пази на законска ограничења у погледу чланства у бирачком одбору.

Будући да ЗНСНМ упућује на сходну примену ЗИНП, поставља се питање да ли би ограничење из тог Закона према коме чланови и заменици чланова органа за спровођење избора не могу бити лица која су међусобно сродници по правој линији без обзира на степен сродства, у побочној закључно са трећим степеном сродства, а у тазбинском сродству закључно са другим степеном сродства, као ни брачни другови и лица која су у међусобном односу усвојιοца и усвојеника, односно стараоца и штићеника, требало да важи и за изборе за национални савет. Чини се да би позитиван одговор на изложено питање био нужен, нарочито због тога што ЗИНП предвиђа да се бирачки одбор распушта и гласање понавља у случају да је бирачки одбор састављен супротно изложеном ограничењу. Важно је уочити и да Упутством није предвиђен никакав правни пут заштите против решења РИК о именовању чланова бирачких одбора, што је с једне стране донекле и логично, будући да је његово доношење прописано подзаконским актом. С друге пак стране, заиста је отворено питање да ли би, примера ради, неко лице које је именовано за члана бирачког одбора, а које не жели да обавља ту активност могло да оспорава решење РИК у управном спору и какве би биле последице по одржавање избора на таквом бирачком месту евентуалне одлуке Управног суда којом се такво решење сматра незаконитим. У том смислу требало би истаћи да ни ЗИНП нису предвиђена правна средства против акта којим се образују бирачки одбори и именују њихови чланови.

У чл. 66 ЗНСНМ прописује да бирачки одбор непосредно спроводи гласање на бирачком месту, обезбеђује правилност и тајност гласања, утврђује резултате гласања на бирачком месту и обавља друге послове одређене тим законом (ст. 1). Имајући у виду да се непосредни избори за све националне савете спроводе истог дана и, начелно посматрано, на истим бирачким местима, јасно је да један бирачки одбор спроводи све изборе на истом бирачком месту. Ставом 2 истог члана посебно је истакнуто да се бирачки

одбор стара о одржавању реда на бирачком месту за време гласања, док је ст. 3 тог члана предвиђено да ближа правила о раду бирачког одбора прописује РИК. Правилима о раду бирачких одбора за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина која је РИК донела на основу изложеног законског овлашћења, између осталог, предвиђено је да бирачки одбор непосредно спроводи гласање на бирачком месту, обезбеђује правилност и тајност гласања, утврђује резултате гласања на бирачком месту и обавља друге послове у складу са законом, Упутством за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина и тим правилима. У погледу начина одлучивања бирачког одбора Правила прописују да он одлучује већином гласова од укупног броја чланова. Рад бирачког одбора је јаван. Правила такође предвиђају да су, док је бирачко место отворено и док траје гласање, сви чланови бирачког одбора или њихови заменици у обавези да буду на бирачком месту. За свој рад чланови бирачког одбора имају право на накнаду коју утврђује РИК.

3.3. Кандидовање и изборне листе

Изборни процес у ужем смислу започиње предлагањем кандидата.¹³⁰ Имајући у виду да ЗНСНМ не предвиђа униноминалне, већ изборе по листама поставља се питање ко може да предложи изборне листе, јер, како се то у теорији исправно истиче, суштинско питање у вези с изборима је питање кандидовања, тј. колики је степен утицаја бирача на одређивање кандидата.¹³¹

3.3.1. Право предлагања изборних листа

ЗНСНМ у чл. 71, ст. 1 опредељује три категорије субјеката које могу предложити изборне листе за избор националног савета. Према тој одредби, изборне листе могу, под условима прописаним

¹³⁰ Б. Милосављевић, Д. Поповић, 240.

¹³¹ Р. Марковић (2015), 231.

тим законом, предложати група бирача уписаних у посебан бирачки списак, удружења чији се циљеви остварују у области заштите права националне мањине и регистроване политичке странке националне мањине. Због значаја права кандидовања, све наведене категорије предлагача је потребно подробније размотрити.

Групу бирача, према чл. 71, ст. 2 ЗНСНМ, образују најмање три бирача писменим споразумом овереним код органа надлежног за оверу потписа. У истом ставу ЗНСНМ наводи обавезне елементе споразума о образовању групе бирача. Споразум о образовању групе бирача садржи циљеве образовања групе бирача, податке о лицима која су је образовала (име и презиме, јединствен матични број грађана и пребивалиште, према подацима из личне карте), а споразумом се обавезно одређује и лице које заступа групу грађана. Упутство за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина РИК томе додаје још и факултативне елементе таквог споразума. Наиме, према чл. 13, ст. 3 Упутства, у споразуму се наводи још и назив групе бирача, ако је одређен, за избор ког националног савета се група бирача образује, као и назив изборне листе која се подноси који садржи и носиоца изборне листе, ако је одређен.

ЗНСНМ није регулисао низ питања у вези са таквим споразумом. Прво од таквих питања је језик на којем се споразум сачињава. Споменути Упутством РИК прописано је да се споразум о образовању групе бирача сачињава на српском језику, ћириличким писмом, а може да се сачини и на језику и писму националне мањине, тако што би сваки члан споразума садржао прво текст на српском језику и ћириличким писмом, а испод тај текст наведен на језику и писму националне мањине. Друго питање се односи на садржину циља због којег се образује група бирача. Начелно посматрано, тај би циљ требало да се односи првенствено на изборно деловање тих бирача, а отворено је питање у којој мери и на који начин би могао да се односи и на деловање националног савета. Јасно је да би у том сегменту, дакле ако се односи на будуће деловање у оквиру националног савета, требало да буде у складу са законским решењима о улози и овлашћењима савета.

Важно је међутим истаћи да ни ЗНСНМ, а ни наведено Упутство, не садрже одредбе које би регулисале ситуацију у којој је споразум о образовању групе бирача закључен са циљем који је супротан јавном поретку схваћеном као скуп круцијалних друштвених вредности, принципа, установа, норми и мера на темељу јавних интереса којима се обезбеђују остваривање и заштита слобода и права грађана, нормалан ток друштвеног живота и редовно функционисање јавних служби – и који се (ти и такви интереси) могу, у крајњој линији, издејствовати и применом државне принуде, правно прописаним мерама јавне власти за њихово остварење и обезбеђење, уз вођење рачуна о начелу пропорционалности.¹³² Имајући у виду да ни ЗНСНМ, а ни споменуто Упутство не садрже одредбе којима се ограничава слобода у одређивању циљева групе грађана, могло би се стати на становиште да је, начелно посматрано, сваки циљ образовања такве групе који би био програмског карактера, тачније који би се односио на њихово евентуалну будуће деловање у националном савету, или деловање кандидата које ће предложити, допуштен, а да ће његово вредновање извршити бирачи на изборима. С друге пак стране, такво резоновање заиста не би могло да буде одрживо ако би, примера ради, група грађана била образована у, споразумом о образовању такве групе изричито и недвосмислено наведеном, циљу који би се састојао у активностима које би *ex lege* водиле распуштању националног савета, невршењу његових овлашћења, или, у драстичнијем примеру, које би представљале изазивање националне нетрпељивости и мржње, па чак и негирање постојања националне мањине чији се савет бира на непосредним изборима. Наиме, за разлику од политичких странака и удружења чије се деловање, кроз Уставом опредељену могућност уставносудске забране, може контролисати, деловање институционализоване групе грађана, тачније бирача, не може бити предмет такве контроле. Разуме се, изложено питање задире у шире поље правне природе споразума којим се таква група образује, па и природе саме групе бирача.

¹³² 3. Томић, „Јавни поредак: појам и структура“, *Анали Правног факултета у Београду*, LXVII, 2/2019, 40.

ЗНСМ не садржи ни индиције у којем правцу би требало схватати правну природу такве групе и споразума којим се она образује. ЗИНП препознаје групе грађана као учеснике изборног процеса, али не прописује посебне начине и услове њиховог оснивања. Једини општи правни акт који у правном поретку Републике Србије садржи одређене елементе који могу бити од значаја за сагледавање изложене проблематике је Закон о финансирању политичких активности (ЗФПА)¹³³ који групе грађана, заједно са политичким странкама и коалицијама, сврстава у ширу категорију *политичких субјеката* и дефинише као *облик удруживања бирача ради заједничког учешћа на изборима, који своје међусобне односе уређују уговором, овереним у складу са законом којим се уређује оверавање потписа*. Важно је указати на чињеницу да ЗФПА не прецизира врсту избора на којима ће такав облик удруживања заједнички учествовати, тако да се под њих могу подвести и избори за националне савете. С друге пак стране, из изложеног одређења следе две важне последице – 1. група грађана – бирача је облик удруживања, али не и удружење са својством правног лица и 2. међусобни односи бирача у циљу заједничког учешћа на изборима уређују се уговором који дакле има карактеристике грађанскоправног уговора. Такво решење и тумачење имају донекле и системско упориште. Наиме, према чл. 3, ст. 2 Закона о удружењима (ЗУ),¹³⁴ на удружења која немају статус правног лица, сходно се примењују правна правила *о грађанском ортаклуку*. То дилему о допуштености циљева закључивања споразума о образовању групе бирача преводи у донекле другачију раван сагледавања. Наиме, будући да је јавни поредак оквир аутономије воље, нарочито код уговора, јасно је да споразум о образовању групе бирача не би смео да му противречи. С друге стране, група бирача, као својеврсни, уз сав ризик да се том појму може приписати и пежоративно значење, *изборни ортаклук* своје међусобне односе би првенствено требало да уреди у погледу предизборних активности и деловања бирача који је чине и то у финансијско-техничким аспектима таквог дело-

¹³³ Сл. гласник РС, бр. 43/2011, 123/2014 и 88/2019.

¹³⁴ Сл. гласник РС, бр. 51/2009, 99/2011 - др. закони и 44/2018 - др. закон.

вања, при чему би једини допуштени циљ могао бити залагање да лица која су на изборној листи коју таква група предлаже постану чланови националног савета. Разуме се, отворено је питање у којој мери би бирачи уопште могли да буду и упознати са конкретним циљевима који су у споразуму наведени (изузев кроз представљање кандидата).

Другу категорију могућих предлагача изборних листа чине удружења чији се циљеви остварују у области заштите права националне мањине. У вези са таквим законским одређењем прво што се може уочити је изостанак одређења да су у питању *регистрована* удружења, као што је у истој одредби ЗНСМ изричито наведено за политичке странке. Но, такав нормативни пропуст законодавца не мења смисао и не може се тумачити на начин да и нерегистрована удружења могу предлагати листе кандидата у својству удружења и то из најмање два разлога. Најпре, нерегистрована удружења, дакле она која немају статус правног лица и која се наводе у чл. 2, ст. 3 ЗУ, су заправо, као што је изложено, групе бирача, тако да се она не могу подвести под законски појам удружења чији се циљеви остварују у области заштите права националне мањине, а која су такође могући предлагач изборних листа. Такође, циљеви удружења за које се ЗНСМ захтева да се остварују у области заштите права националне мањине могу, према решењима из ЗУ, бити јасно опредељени и формулисани само у оснивачком акту и статуту удружења, а то су иначе акти који се, према ЗУ, подносе уз пријаву за упис у регистар удружења. Због тога се, као што ће то на одговарајућем месту у овом раду бити поново истакнуто, уз изборну листу коју предлаже удружење, подноси и статут удружења.

У изложеној одредби ЗНСМ, у делу који се односи на област заштите права у којој се остварују циљеви удружења, приметна је употреба појма национална мањина у једнини. Таква формулација намеће питања да ли листе кандидата за избор националног савета одређене мањине могу предлагати и удружења чији се циљеви остварују у области заштите права *већег броја националних мањина*, па и мањина уопште, као и да ли предлагачи могу бити удружења чији се циљеви остварују у

области заштите људских права у начелу, јер су мањинска права саставни део људских права уопште. Начелно посматрано, на та питања би требало да следи потврдан одговор, иако је сасвим сигурно тачно да је веза удружења чији се циљеви остварују у области заштите људских права уопште с одређеном мањином далеко слабијег интензитета него што је то веза која постоји између одређене мањине и удружења чији се циљеви остварују управо у области заштите права те мањине. Такође, могућност да изборну листу поднесе и удружење чији се циљеви остварују у области заштите људских права уопште би начелно допуштала да то удружење у својству предлагача изборне листе учествује на изборима националних савета већег броја националних мањина што свакако не би било у духу читаве логике изборног система и што би противречило уставном одређењу према коме Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина. Но, то је још један данак не само лошој номотехници ЗНСНМ, већ и изборном моделу за који се законодавац определио.

Довођење у системску везу уставне одредбе према којој Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина и одређења из ЗНСНМ према коме предлагач изборне листе за избор националног савета могу бити удружења чији се циљеви остварују у области заштите права националне мањине је од значаја за решавање још једног отвореног питања. Реч је о питању да ли цркве и верске заједнице, нарочито оне које имају национални предзнак, могу предлагати изборне листе. Одговор на то питање би свакако требало да буде негативан и то из следећих разлога – цркве и верске заједнице, иако могу имати национални предзнак, своје циљеве остварују у области заштите и остваривања слободе вероисповести, а не у области заштите права националне мањине, а оне такође немају карактер културног или просветног удружења, иако се могу бавити и таквим делатностима. Имајући све што је изложено у виду, јасно

је да би изричита законска формулација према којој би предлагач изборне листе могла да буду и (просветна и културна) удружења националне мањине чији се национални савет бира била далеко прихватљивија и сврсисходнија.

Напоследку, трећу категорију могућих предлагача изборних листа чине регистроване политичке странке националне мањине. Право политичких странака националних мањина да предлажу листе кандидата на изборима утврђено је изменама и допунама ЗНСМ из 2014. када су стручњаци, невладине организације, Заштитник грађана и добар део јавне управе указали на штетне последице директне везе политичких странака националних мањина и мањинских самоуправа.¹³⁵ Остављајући за сада по страни питање о оправданости учешћа политичких странака националних мањина у изборима за националне савете које ће у оквиру овог дела рада поново завредети пажњу, требало би размотрити начин на који се утврђује да ли је политичка странка која предлаже изборну листу заиста политичка странка националне мањине. У том погледу је најновијим изменама изборног законодавства направљен невероватан и тешко разумљив галиматијас који може имати дугорочно негативне последице, између осталог, и по конституисање и функционисање националних савета.

Наиме, Закон о политичким странкама (ЗПС)¹³⁶ одређује политичку странку уопште као организацију грађана слободно и добровољно удружених која је основана ради остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћа на изборима. Појам политичке странке националне мањине одређен је чл. 3 тог Закона и по њему је политичка странка националне мањине она политичка странка чије је деловање, поред општих обележја сваке политичке странке, посебно усмерено на представљање и заступање интереса једне националне мањине и заштиту и унапређење права припадника те националне мањине у складу са уставом, законом и међународним стандардима, а што је уређено њеним оснивачким актом, програмом и статутом. Према

¹³⁵ Г. Башић, М. Пајванчић, 27.

¹³⁶ *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009 и 61/2015 - одлука УС.

чл. 23 тог Закона, у Регистар политичких странака, између осталог, уписује се и чињеница да странка има положај политичке странке националне мањине. Другим речима, на основу ЗПС, јасно је да је политичка странка националне мањине она која је као таква уписана у Регистар политичких странака.

Изменама и допунама ЗИНП из 2020. године, дакле које су усвојене након објављивања друге књиге ове трилогије, читав концепт политичке странке националне мањине суштински је промењен и уведена је извесна доза правне несигурности. Наиме, према важећем чл. 81, ст. 3 ЗИНП, политичка странка националне мањине је она странка за коју је Републичка изборна комисија утврдила да јој је основни циљ представљање и заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање права припадника националне мањине, у складу с међународно правним стандардима. Дакле, према ЗИНП, чињеница да је једна странка у Регистру политичких странака уписана као политичка странка националне мањине није уопште релевантна, већ одлуку о томе да ли политичка странка има положај политичке странке националне мањине доноси РИК, при чему је РИК, одлучујући о томе да ли је основни циљ једне странке представљање и заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање права припадника националне мањине, дужна да утврди да ли је такво представљање и заступање у складу с међународно правним стандардима. Такво решење не само да одликује помањкање системског квалитета, већ се на основу њега може поставити озбиљно питање има ли РИК кадровских капацитета да одлучује о поштовању и усклађености циљева једне политичке странке с међународноправним стандардима.¹³⁷ Према ст. 4 истог члана важећег текста ЗИНП, о томе да ли подносилац изборне листе има положај политичке странке националне мањине или коалиције политичких странака националних мањина, РИК одлучује посебним решењем при проглашењу изборне листе, а

¹³⁷ V. Đurić, „Pravni položaj političkih stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu u Republici Srbiji“, u: *Dijalog o izborima 2020, Bilten br. 3/2020 – Izborni sistem i izborni zakonodavstvo* (prir. D. Milenković), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd 2020, 27-43, доступно на: <https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/BILTEN-BR-3-IZBORNI-SISTEM-I-ZAKONI.pdf>, приступљено: 1. 12. 2020.

на предлог подносиоца изборне листе који мора бити достављен при подношењу изборне листе. Штавише, према истом ставу, РИК може затражити мишљење надлежног националног савета националне мањине о томе да ли је подносилац изборне листе политичка странка националне мањине или коалиција политичких странака националних мањина! Изложена решења додатно уносе правну несигурност и нарушавају читав систем мањинске заштите. Ево и због чега.

Најпре, ЗИНП није предвиђена никаква правна заштита против решења РИК о статусу политичке странке националне мањине. Начелно посматрано, то што ЗИНП није предвиђена могућност вођења управног спора против таквог решења не значи да он није и могућ, јер искључивање управног спора мора изричито бити предвиђено законом, уз обавезу обезбеђивања другог вида заштите. Проблем је међутим у томе што ЗИНП нису предвиђени никакви рокови за одлучивање Управног суда по тужби против решења РИК, а што евентуално оштећену политичку странку може да лиши могућности учествовања у изборном процесу. С друге стране, и решење према коме РИК може да затражи мишљење надлежног националног савета националне мањине о томе да ли је подносилац изборне листе политичка странка националне мањине или коалиција политичких странака националних мањина, иако такво мишљење савета по природи ствари не би било обавезујуће, противречи свим законским усмерењима из 2018. када су вршене измене и допуне ЗНСНМ, а које су ишле у правцу деполитизације националних савета националних мањина.¹³⁸ Штавише, такво решење додатно оптерећује ионако сложени однос између политичке странке националне мањине и националног савета те мањине, нарочито у погледу представничког карактера тих субјеката, и представља још један, веома сложени аспект иначе недовољно и до краја јасно утврђеног односа међу тим субјектима (иако њихово постојање у квантитативном смислу омогућава делотворно учешће националних мањина у јавним пословима) који додатно може послужити неутемељеним тумачењима тог односа, а тиме и одр-

¹³⁸ *Ibid.*, 36.

жавању помањкања промишљено дизајниране и доследно изведене концепције учешћа националних мањина у јавним пословима.¹³⁹

Изложена решења су посебно проблематична у контексту непосредних избора за националне савете. Наиме, иако се она односе на опште изборе, ипак би се, имајући у виду да ЗНСНМ упућује на сходну примену одредаба ЗИНП, могло стати на становиште да би и приликом подношења изборне листе од стране политичке странке националне мањине РИК требало да одлучи о томе да ли политичка странка има статус политичке странке националне мањине. Посебно би у том смислу било проблематично евентуално обраћање РИК националном савету ради прибављања његовог мишљења, јер би то заправо омогућило да један сазив националног савета који престаје са обављањем овлашћења даје мишљење о евентуалним учесницима изборног процеса у којем се бирају нови чланови тог тела, а што се чини потпуно неприхватљивим. У том смислу, чини се оправданим залагање за тумачење према коме би одлука РИК о томе да ли је једна политичка странка која жели да буде предлагач изборне листе за избор националног савета заправо политичка странка те националне мањине морала бити у складу са подацима из Регистра политичких странака и да не би требало да буде заснована на мишљењу националног савета.

Напоследку, требало би дати један општи осврт на законско уређивање права на предлагање изборних листа за непосредне изборе за националне савете. Имајући у виду субјекте који могу да предлажу изборне листе, јасно је да у њих, речником ЗФПА, спадају два *политичка субјекта* (групе бирача и политичке странке националних мањина) и један који нема карактер политичког субјекта (удружења националних мањина). Већ је на основу таквог закључка јасно да је, не само изборни модел, већ и учешће на непосредним изборима за националне савете *хибридног карактера*. Такође, такво решење у реалности друштвеног живота омогућава много боље стартне позиције у изборној утакмици оним субјектима који су, по природи ствари, за њих спремнији, као што су то политичке странке. Већа способност мањинских политичких странака него

¹³⁹ В. Ђурић (2019), 177-181.

неорганизованих припадника мањина да саставе листе кандидата политизује изборе за националне савете.¹⁴⁰ На тај начин значајно се утиче и на неполитички карактер националног савета,¹⁴¹ а доводи се у питање и уставни налог према коме Република Србија признаје посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина њиховим просветним и културним удружењима. Но, и то је још једна, и то висока, цена опредељења законодавца у прилог непосредних избора, јер је на њима тешко, ако не практично и немогуће, искључити политичке странке!

Stricto sensu, субјекти који према ЗНСНМ могу да предложе изборне листе не могу самостално да остваре *право предлагања изборних листа*. За то им је потребно да изборну листу својим потписима подржи одређени, Законом опредељени, број бирача. Према чл. 71, ст. 3 ЗНСНМ, изборну листу својим потписима мора да подржи најмање 1%, а не мање од 50 бирача уписаних у посебан бирачки списак. Изложено решење такође изискује продубљење сагледавање и тумачење. Наиме, из таквог решења следи да у случају националних мањина у чији посебни бирачки списак је уписано више од 5000 бирача, најмањи број лица која би својим потписима требало да подрже изборну листу износи 1% од броја уписаних у такав списак, док у случају да је број уписаних бирача у посебни бирачки списак мањи од 5000, тај број износи најмање 50 бирача.¹⁴² ЗНСНМ међутим не одређује у односу на

¹⁴⁰ А. Yupsanis, 102.

¹⁴¹ В. Ђурић (2019), 177-181.

¹⁴² Због тога је могуће позабавити се и веома занимљивом рачуницом. Наиме, имајући у виду одредбе ЗНСНМ којима се, с једне стране, предвиђа да број пунолетних припадника националне мањине који могу да поднесу захтев за образовање посебног бирачког списка износи 300 лица, док, с друге стране, захтев за образовање посебног бирачког списка не би требало да значи и аутоматски упис таквих лица у бирачки списак, јер се за упис подноси посебан захтев, јасно је да најмањи број уписаних лица у бирачки списак који би омогућио одржавање непосредних избора за национални савет износи само 50 и то под условом да се они сложе да својим потписима подрже изборну листу. То би пак, доследно изведено, а полазећи од законске одредбе према којој се непосредни избори за чланове националних савета одржавају када је 24 часа пре расписивања избора у посебан бирачки списак националне мањине уписано више од 40% припадника националне мањине према последњем попису становништва, значило да је

који тренутак се утврђује најмањи број потписа који је потребан за подршку изборној листи. Према Упутству РИК, за утврђивање најмањег броја потписа бирача потребног за подршку изборној листи, меродавно је решење министарства надлежног за вођење посебног бирачког списка о привременом закључењу посебног бирачког списка. Према чл. 71, ст. 4 ЗНСНМ, бирач може својим потписом подржати изборну листу само једног предлагача. Такво решење је логична последица чињенице да једно лице може бити уписано само у један посебни бирачки списак, а кореспондира и решењу које је предвиђено за опште изборе. Према ст. 5 истог члана, потписи за подршку треба да су оверени код органа надлежног за оверу потписа, а овера потписа не подлеже плаћању такси.

На изборној листи се могу наћи само она лица која могу бити кандидати и која прихватају кандидатуру. Према чл. 72, ст. 2 ЗНСНМ, кандидат може бити само оно лице које је уписано у посебан бирачки списак. Иако *prima facie* потпуно јасна, изложена одредба намеће извесне дилеме системског карактера. Наиме, као што је изложено, у чл. 33 ЗНСНМ којим је регулисано пасивно бирачко право, истакнуто је да за члана националног савета може бити биран припадник националне мањине који испуњава услове за активно бирачко право и не обавља функцију судије, тужиоца или судије Уставног суда. Дакле, за судије, тужиоце и судије Уставног суда, уместо инкомпатибилитета вршења тих функција са чланством у националном савету, а који не би значео да та лица не би могла бити кандидати, предвиђена је неподобност избора. Због тога би изложену одредбу чл. 72, ст. 2 ЗНСНМ требало тумачити тако да кандидат може бити само оно лице које је уписано у бирачки списак и које не обавља функцију судије, тужиоца или судије Уставног суда. Да би било кандидат, тачније да би се нашло

најмањи број припадника једне националне мањине који је предуслов одржавања непосредних избора око 2000 лица, иако ни у таквом случају не би нужно морало да дође до одржавања непосредних избора, јер би било могуће замислити и случај у којем је 24 часа пре расписивања избора у посебан бирачки списак националне мањине уписано више од 40% припадника националне мањине, али да тај проценат не подразумева 50 лица и да се минималан број од 50 лица уписаних у посебан бирачки списак не достигне ни у периоду до закључивања бирачког списка!

на изборној листи, једно лице мора прихватити кандидатуру. Кандидатура за члана националног савета се прихвата изјавом која, према чл. 76, ст. 2, т. 1 ЗНСМ, мора бити оверена, прецизније, на основу Упутства, која мора бити оверена у складу са законом којим се уређује оверавање потписа, а на обрасцу који прописује РИК.

Занимљиво је истаћи да је у домаћој правној науци, а на основу анализе избора и функционисања националних савета у пракси, истицано да би у поступку кандидовања изборних листа било потребно прописати правила која би обезбедила да се већином кандидују лица са стручном спремом, знањем и искуством у областима из делокруга рада савета.¹⁴³

3.3.2. Изборне листе

Као што је на низу места већ истакнуто, законодавац се у погледу непосредних избора за националне савете определио да се они одвијају по листама, тачније да бирачи не гласају за поједине кандидате, већ за листе кандидата. Такав систем карактеристичан је за пропорционалне изборе¹⁴⁴ и састоји се у томе што бирачи бирају, заправо гласају, за листу на којој се налази већи број имена кандидата.¹⁴⁵ Будући да се на листи налази већи број имена кандидата, прво питање које би требало сагледати у вези с изборним листама односи се на структуру изборне листе.

3.3.2.1. Структура изборне листе

Питање структуре изборне листе је сложено и обухвата најмањи број кандидата који се могу наћи на листи, начин навођења имена кандидата, утврђивање њиховог редоследа, као и питање представљања посебних група, тачније резервисања места у оквиру укупног броја кандидата.

¹⁴³ Т. Корхеџ (2019), 25.

¹⁴⁴ Б. Милосављевић, Д. Поповић, 244.

¹⁴⁵ Р. Марковић (2015), 237.

Према чл. 72, ст. 1 ЗНСНМ, на изборној листи мора да се налази најмање једна трећина кандидата од броја чланова националног савета који се бира, а највише онолико кандидата колико се чланова националног савета бира. Из таквог одређења следи да су предлагачи изборне листе дужни да на њу ставе најмање једну трећину од броја чланова националног савета који се бирају. Имајући у виду да број чланова националног савета, према чл. 9 ЗНСНМ, може да износи 15, 19, 23, 29 или 35, као и да се сви чланови националног савета бирају истовремено, поставља се питање колико износи трећина од броја чланова националног савета који се бира, нарочито у случајевима када тај број није дељив са три. У ретким коментарима изложене одредбе наилази се на извесно колебање, те се наводи да у случају избора највећег броја чланова националног савета (35) на свакој изборној листи може бити најмање 11 или 12 кандидата.¹⁴⁶ Такво тумачење не само да није прецизно, већ није ни у складу са изложеном законском одредбом. Наиме, ако је Законом предвиђено да на листи мора бити *најмање* једна трећина кандидата од броја чланова националног савета који се бира, онда је у случају да се бира број чланова националног савета који није дељив са три нужно да се за једну трећину узима први наредни цели број који је веће вредности од децималног броја који представља трећину броја чланова који се бирају.

Имајући у виду да се изборна листа подноси за избор чланова националног савета националне мањине, као и да је једно од основних мањинских права право на име и презиме на матерњем језику и званично признавање тог имена, а што је у ЗЗПСНМ регулисано одредбама према којима припадници националних мањина имају право на уписивање личних имена у све јавне исправе, службене евиденције и збирке података о личности према језику и правопису припадника националне мањине што не искључује паралелан упис имена и по српском правопису и писму, поставља се питање начина на који ће имена и презимена кандидата бити наведена у изборној листи. Чланом 72, ст. 3 ЗНСНМ предвиђено је да се име и презиме кандидата наводи у изборној листи према

¹⁴⁶ Г. Башић, М. Пајванчић, 28.

српском правопису и ћириличким писмом, а могу да буду наведени и према правопису и писму националне мањине, при чему редослед одређује предлагач. Дакле, предлагач је властан да утврди да ли ће се у изборној листи најпре навести име и презиме кандидата на језику и писму националне мањине, па тек онда на српском језику, или обрнуто.

Ставом 4 истог члана ЗНСНМ прописано је да носиоца изборне листе и редослед кандидата одређује предлагач. Редослед кандидата има одређени правни значај, јер се освојени мандати, као што ће бити образложено, додељују кандидатима према њиховом редоследу на листи. Појам носиоца изборне листе није одређен одредбама ЗНСНМ. Према Упутству РИК, реч је о имену и презимену једног лица које се може укључити у назив изборне листе (видети одељак о називу изборне листе).

За структуру изборне листе веома је важна одредба ст. 5 истог члана ЗНСНМ. Према тој одредби, на изборној листи међу свака три кандидата по редоследу на листи (прва три места, друга три места и тако до краја листе) мора бити најмање по један кандидат – припадник оног пола који је мање заступљен на листи. На тај начин, а посебно имајући у виду решење према коме редослед на листи обавезује, омогућава се праведнија заступљеност слабије заступљеног пола у будућем сазиву националног савета.

Осим за имена кандидата, назив и, евентуално, носиоца изборне листе, ЗНСНМ не садржи одредбе које би регулисале садржину изборне листе. Према чл. 15, ст. 3 Упутства РИК, изборна листа садржи назив предлагача изборне листе, назив изборне листе, који може да садржи и име и презиме неког лица (носилац изборне листе), податке о свим кандидатима за чланове националног савета (редни број на изборној листи, име и презиме, ЈМБГ, занимање, пребивалиште и адреса стана кандидата) и име и презиме и потпис лица које подноси изборну листу.

3.3.2.2. Назив изборне листе

Назив изборне листе суштински одређује њен идентитет и њен профил. Према чл. 74, ст. 1 ЗНСМ, изборна листа има назив који одређује предлагач изборне листе. Ипак, одредбама истог Закона предвиђене су извесне маргине слободе предлагача у погледу одређивања назива изборне листе. Оне се углавном састоје од одређених елемената које назив изборне листе мора или може да садржи, а који зависе од карактера предлагача.

Тако, према ст. 2 истог члана, ако изборну листу предлаже група бирача, онда њен назив садржи назив утврђен споразумом о образовању групе бирача. У назив такве изборне листе може се укључити име и презиме лица које група бирача одреди као носиоца изборне листе. Назив изборне листе групе бирача не може да садржи речи „удружење” и „странка” ни у једном падежу, нити назив регистрованог удружења или регистроване политичке странке. *Ratio* изложеног решења је сасвим јасан и састоји се у потреби онемогућавања изазивања забуне међу бирачима.

Ако изборну листу предлаже удружење, онда, према ст. 3 истог члана ЗНСМ, назив изборне листе може да садржи назив удружења, који се наводи према називу удружења из акта о његовој регистрацији. Имајући у виду да ЗНСМ упућује на коришћење назива удружења из акта о регистрацији, јасно је да постоји могућност коришћења и скраћеног назива удружења која је иначе предвиђена ЗУ, као и да у погледу тог елемента назива изборне листе важе ограничења која су ЗУ предвиђена за назив удружења, а према којима назив удружења, па тиме и тај елемент назива изборне листе, не може да садржи елементе који су усмерени на насилно рушење уставног поретка и нарушавање територијалне целокупности Републике Србије, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање и подстицање неправедности, мржње и нетрпељивости засноване на расној, националној, верској или другој припадности или опредељењу, као и полу, роду, физичким, психичким или другим карактеристикама и способностима. Као и у случају изборне листе чији је предлагач група бирача, и у

назив изборне листе коју подноси удружење може се укључити име и презиме лица које удружење одреди као носиоца изборне листе.

Напослетку, ако изборну листу предлаже политичка странка националне мањине, онда према ст. 4 истог члана ЗНСНМ, назив изборне листе мора да садржи назив политичке странке из акта о њеној регистрацији. Занимљиво је истаћи да је управо изложена одредба још један доказ у прилог тврдње да је новоусвојено решење из ЗИНП у погледу одређивања статуса политичке странке националне мањине системски потпуно погрешно постављено. Наиме, ако постоји обавеза да се у називу изборне листе коју предлаже политичка странка националне мањине наведе њен назив из акта о регистрацији, онда нема много логике, а ни оправдања да РИК, мимо податка о положају политичке странке националне мањине из регистра политичких странака, одлучује о томе да ли странка има такав положај! Као и у случају изборне листе других предлагача, у назив изборне листе коју предлаже политичка странка националне мањине може да се укључи и име и презиме лица које политичка странка националне мањине одреди као носиоца изборне листе.

У чл. 74, ст. 5 ЗНСНМ предвиђено је да назив изборне листе коју предлаже група бирача или удружење не може да упућује на назив цркве и верске заједнице. Иако је таква одредба у свему у складу са напред изложеним тумачењем према коме се удружењима која могу да предложе изборну листу не могу сматрати цркве и верске заједнице, чак и у случају да имају национални предзнак, изложена одредба ипак изискује продубљеније сагледавање. Наиме, није сасвим јасно због чега је законодавац забрану упућивања на назив цркве или верске заједнице предвидео само за назив изборне листе коју предлаже група бирача или удружење. Начелно посматрано, иако је у политичком систему Републике Србије могуће да постоје политичке странке, па чак и оне које би имале положај политичке странке националне мањине, које би имале и конфесионални основ окупљања свог чланства, чини се да би ипак било сврсисходније стати на становиште да ни изборна листа коју предлажу такве странке не би смела да упућује на назив цркве

или верске заједнице, напосто због тога што је делатност цркава и верских заједница ван сфере мањинске заштите и представља остваривање слободе вероисповести у заједници. У изложеној одредби још једно питање завређује посебну пажњу. Наиме, у њој се наводи да назив изборне листе не може да *упућује* на назив цркве или верске заједнице. Изложено законско одређење би требало тумачити као забрану како изричитог, тако и имплицитног указивања на цркве и верске заједнице.

У последњем ст. 6 члана 74 ЗНСНМ којим се уређује материја назива изборне листе прописано је да се назив изборне листе наводи на српском језику и ћириличким писмом, а може се навести и на језику и писму националне мањине.

Изложена законска решења у погледу назива изборне листе ближе су регулисана и прецизирана одредбама Упутства РИК. Тим Упутством, не без извесне дозе сумње у погледу допуштеног основа таквог регулисања, предвиђена је још једна забрана у погледу назива изборне листе. Наиме, према чл. 17, ст. 3 Упутства, назив изборне листе не може да садржи имена историјских и измишљених личности.

3.3.2.3. Подношење, повлачење, недостаци и проглашење изборне листе

Предлагачи су у обавези да поднесу изборну листу РИК. ЗНСНМ у чл. 76, ст. 1 прописује да се изборна листа подноси Комисији. Закон међутим не уређује начин подношења изборне листе. Упутство РИК предвиђа у чл. 14 да се изборне листе подносе Комисији у згради Народне скупштине у Београду на тачно одређеној адреси, што заправо значи да се непосредно уручују овлашћеним лицима у РИК. Према ЗНСНМ, рок за подношење изборне листе је најкасније 15 дана пре одржавања избора.

Посебно питање у вези с подношењем изборних листа је ко у име предлагача подноси листе. ЗНСНМ не садржи одредбе које би регулисале то питање. Према Упутству РИК, изборну листу у име групе бирача подноси лице одређено да заступа групу бирача, или

лице које он за то овласти. Изборну листу у име удружења подноси заступник удружења уписан у Регистар удружења, или лице које он за то овласти. Изборну листу у име политичке странке националне мањине подноси заступник политичке странке уписан у Регистар политичких странака, или лице које он за то овласти. У свим случајевима који су јасно аналогно регулисани, овлашћење које лице које заступа предлагача листе даје трећем лицу се даје на обрасцу који прописује РИК. Иако је начелно у складу с осталим решењима из правног поретка Републике Србије и има свог практичног смисла, решење које омогућава да заступник предлагача листе овласти треће лице да поднесе листу може да буде оквалификовано и као дискутабилно, нарочито због тога што је Упутством РИК, опет не без извесне сумње у усклађеност са законом, прописано да је лице које је овлашћено да поднесе изборну листу, овлашћено и да у име предлагача изборне листе врши *све друге радње у изборима*, осим ако предлагач изборне листе друкчије не одреди и о томе писмено обавести РИК. Разуме се, такво решење у пракси може да доведе и до чудне ситуације да предлагач накнадно опозове извесне радње које је предузело лице овлашћено на подношење листе.

У вези с подношењем изборне листе је и питање документације која се уз њу подноси. ЗНСМ предвиђа да се уз изборну листу, РИК подноси: 1) оверена изјава кандидата да прихвата кандидатуру за члана националног савета, 2) сагласност носиоца изборне листе (ако је одређен) да буде носилац изборне листе, 3) овлашћење лица које је предлагач овластио да поднесе изборну листу, 4) оверене изјаве бирача да подржавају изборну листу, 5) списак бирача који подржавају изборну листу, израђен у писменом и електронском облику (CD или DVD), тако да списак у оба облика буде истоветан, а који потписује лице које подноси изборну листу, 6) оверен споразум о образовању групе бирача, ако изборну листу предлаже група бирача, 7) оверена копија статута удружења, ако изборну листу предлаже удружење.

Чланом 73 ЗНСМ предвиђено је да предлагач изборне листе може повући изборну листу најкасније до дана утврђивања збирне изборне листе. Према важећим решењима тај рок износи

најкасније десет дана пре одржавања избора. Занимљиво је истаћи да могућност повлачења изборне листе није предвиђена ЗИНП чије се одредбе сходно примењују у поступку избора за националне савете, али је предвиђена Законом о локалним изборима (ЗЛИ).¹⁴⁷ Такође, за разлику од предлагања изборне листе за које је субјектима који могу да буду предлагачи потребна и подршка одређеног броја бирача, повлачење изборне листе које заправо значи *одустанак од учешћа на изборима* је искључиво чин предлагача.

По пријему, тачније подношењу изборне листе РИК најпре испитује да ли листа има извесне недостатке. Члан 78, ст. 1 ЗНСНМ предвиђа да Комисија, када утврди да изборна листа није поднета благовремено, доноси решење о одбацивању изборне листе. Ставом 2 истог члана предвиђено је да Комисија, када утврди да изборна листа садржи недостатке који онемогућују проглашење изборне листе, у року од 24 часа од пријема изборне листе, доноси закључак којим предлагачу изборне листе налаже да, најкасније у року од 48 часова од часа достављања закључка, отклони те недостатке. У закључку се предлагачу изборне листе указује на начин отклањања недостатака. Ни закон, ни Упутство РИК, не наводе о којим недостацима је реч. Начелно посматрано, сваки недостатак изборне листе који би представљао одступање предлагача листе од обавеза које су у погледу њеног предлагања предвиђене законом може се сматрати недостатком који онемогућава проглашење листе. Ако утврди да недостаци нису отклоњени, или нису отклоњени у прописаном року, РИК, у наредних 48 часова, доноси решење о одбијању проглашења изборне листе. Важно је истаћи да ЗНСНМ не предвиђа могућност управне тужбе против таквог решења РИК.

Начелно посматрано, таква тужба би била дозвољена, будући да могућност вођења управног спора у том случају није законом искључена. С друге пак стране, важно је истаћи да у одређеним случајевима постоји могућност да одлука Управног суда о (не)законитости таквог решења нема никакве последице по изборни процес. Наиме, као што ће бити указано, РИК утврђује

¹⁴⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 - Одлука УС, 54/ 2011, 12/ 2020, 16/2020 - Аутентично тумачење и 68/2020.

збирну изборну листу најкасније десет дана пре одржавања избора. Имајући у виду изложене рокове за подношење изборне листе (најкасније 15 дана пре одржавања избора), доношење закључка којим се предлагачу изборне листе налаже да отклони недостатке (24 часа од пријема листе), отклањање недостатака (48 часова од достављања закључка) и за доношење решења о одбијању проглашења изборне листе, јасно је да постоји могућност да до одржавања избора уопште не буде времена за одлучивање Управног суда!

РИК проглашава изборну листу предлагача решењем. У ситуацији када нема недостатака који онемогућавају проглашење изборне листе она то чини одмах по пријему изборне листе и пратеће документације, а најкасније у року од 24 часа од пријема изборне листе. У случају, пак, да постоје одређени недостаци који онемогућавају проглашење предложене листе важе изложени рокови. Решење о проглашењу изборне листе Комисија без одлагања доставља предлагачу. Ни у изложеним одредбама чл. 77 ЗНСНМ нема спомена евентуалне могућности да други предлагачи у управном спору оспоравају законитост решења о проглашењу изборне листе.

3.3.2.4. Збирна изборна листа

Чланом 79, ст. 1 ЗНСНМ предвиђено је да РИК утврђује збирну изборну листу, за сваку националну мањину посебно, десет дана пре одржавања избора. Дакле, као што се у Упутству РИК јасно прецизира, збирна изборна листа утврђује се за избор сваког националног савета посебно. Ставом 2 истог члана предвиђено је да збирна изборна листа укључује све изборне листе за сваку националну мањину, са личним именима свих кандидата и подацима о години рођења, занимању и пребивалишту. Редослед изборних листа на збирној изборној листи утврђује се према редоследу проглашења изборне листе (ст. 3). Збирну изборну листу за сваку националну мањину РИК, према ст. 4 истог члана ЗНСНМ, објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“.

ЗНСМ не одређује у којој форми РИК утврђује збирну изборну листу. Имајући у виду друге облике одлучивања РИК и карактер аката који се том приликом доносе, јасно је да би РИК збирне изборне листе требало да утврђује решењима која би се доносила за избор сваког националног савета по-наособ. Такође, ЗНСМ не садржи ни решење о евентуалној правној заштити против таквог акта РИК којим се утврђује збирна изборна листа. Имајући у виду да је чл. 79, ст. 5 ЗНСМ предвиђено да предлагач изборне листе има право да, у року од 48 часова од дана објављивања збирне изборне листе изврши, преко лица које овласти, увид у документацију која је поднета уз проглашене изборне листе, основано се може поставити питање због чега би то било који предлагач чинио ако му на располагању не би стојала управна тужба и могућност оспоравања таквог решења.

У том смислу, а нарочито због тога што вођење управног спора није изричито законом искључено, требало би се заложити за тумачење према коме би предлагач било које изборне листе могао да оспорава законитост решења о утврђивању збирне изборне листе, нарочито у случају ако би стајао на становишту да је у оквиру збирне изборне листе и листа предлагача за коју држи да је незаконито проглашена, тачније за коју сматра да садржи недостатке због којих није ни требало да буде проглашена. Наравно, отворено је питање какав би карактер и домашај таква заштита имала у случају да управни спор покрене предлагач чија изборна листа није проглашена, а који је претходно користио тужбу којом је побијао законитост решења којим је одбијено проглашење његове изборне листе. Наиме, према ЗУС тужба се одбацује ако суд утврди да већ постоји правоснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари. За одбацивање тужбе по основу *res iudicata* по судској пракси потребно је да постоји идентитет предмета спора и идентитет странака, при чему идентитет предмета спора постоји ако је у ранијем управном спору предмет био исти управни акт.¹⁴⁸ Дакле, судећи по томе, по

¹⁴⁸ З. Томић (2012), 521, 529.

среди не би био истоветан спор, али би суд суштински одлучивао о истој ствари, ако би аргументи тужиоца били исти.

Према чл. 79, ст. 6 ЗНСНМ, РИК не утврђује збирну изборну листу ако број кандидата на проглашеним изборним листама буде мањи од броја чланова националног савета који се бира. У таквом случају, као што је истакнуто, РИК и то *ex officio* доноси решење о обустављању поступка избора чланова тог националног савета.

3.4. Спровођење избора

Централни чин спровођења избора је гласање. Будући да се гласање одвија на бирачким местима, пре разматрања питања у вези с гласањем потребно је сагледати решења о одређивању бирачких места. Но, пре тога је важно учинити једну напомену. Наиме, иако у појединим коментарима има схватања према којима се спровођење избора за националне савете одвија у складу са Законом, а прописани поступак, начин гласања и утврђивање резултата се посебно не разликују од поступка спровођења других избора,¹⁴⁹ чини се ипак да извесних разлика има и у одељцима који следе ће се на њих посебно указати.

3.4.1. Бирачка места

Гласање на изборима одвија се на бирачким местима која, према одредбама ЗНСНМ, утврђује РИК. Према чл. 68, ст. 1 ЗНСНМ, бирачко место одређује се за гласање најмање 100, а највише 2500 бирача уписаних у посебне бирачке спискове. Ставом 2 истог члана дозвољено је, и то изузетно, да се бирачко место може одредити и за гласање мање од 100 бирача ако би, због удаљености или неповољног географског положаја, бирачима било знатно отежано гласање на другом бирачком месту. У изложеној одредби ст. 1 уочљиво је да је нумерички критеријум за одређивање бирачког места утврђен у односу на број бирача *уписаних у посебне бирачке спискове*, дакле у односу на укупан број бирача који су уписани у

¹⁴⁹ Г. Башић, М. Пајванчић, 29.

посебни бирачки списак за сваку мањину. Другим речима, најмање 100, а највише 2500 бирача су бирачи из реда *свих* националних мањина. Такво решење омогућава и лакше остваривање активног бирачког права припадника дисперзних мањина, као и припадника националних мањина који у мањем броју живе ван места у којима су припадници националних мањина насељени традиционално и у већем броју. У случају сваког бирачког места, према чл. 25, ст. 3 и 4 Упутства, оно може да обухвати подручје једне или више јединица локалне самоуправе, део насељеног места, једно насељено место или више насељених места, а за свако бирачко место одређује се: број бирачког места, назив бирачког места, адреса бирачког места и подручје с којег гласају бирачи на том бирачком месту.

ЗНСНМ не одређује како се одлука о утврђивању бирачких места обзнањује, нити у ком року се доноси. Упутство РИК прописује у чл. 24, ст. 1 да Комисија одређује и оглашава у „Службеном гласнику Републике Србије“ бирачка места на којима ће се гласати на изборима, најкасније 20 дана пре дана одржавања избора. У вези с роком за одређивање бирачких места и нумеричким критеријумом за утврђивање бирачких места, тачније бројем бирача за чије гласање се бирачко место одређује, једно питање завређује посебну пажњу. Наиме, имајући у виду одредбу ЗНСНМ према којој Министарство закључује посебан бирачки списак 15 дана пре одржавања избора, поставља се питање на који начин РИК која најкасније 20 дана пре дана одржавања избора одређује бирачка места зна колико има бирача и какав је њихов географски распоред како би могла да удовољи законском услову у погледу броја бирача за чије гласање се одређују бирачка места. Решење које је садржано у ст. 2 истог члана Упутства, а према коме РИК одређује бирачка места у сарадњи са општинским/градским управама, иако има смисла, свакако не решава изложени проблем. Чини се да је по среди крупан пропуст и системска нелогичност који изискују одговарајуће измене.

Још једно нормативно решење из споменутог Упутства у погледу одређивања бирачких места од стране РИК завређује посебну пажњу. Наиме, ст. 3 истог члана Упутства предвиђено је

да се бирачка места унутар завода за извршење заводских санкција одређују у складу са примљеним подацима министарства надлежног за послове правосуђа о броју бирача који ће се на дан избора налазити у притвору или издржавању заводске санкције, који се РИК достављају најкасније 25 дана пре дана одржавања избора. Такво решење заправо омогућава да се подаци из посебног бирачког списка, и то чак списка који није закључен, достављају министарству надлежном за послове правосуђа које их обрађује! Чини се да РИК није имала овлашћење да на такав начин уређује изложено питање, а *fortiori* што је ЗИНП чије се одредбе сходно примењују прописано да у циљу одређивања бирачких места унутар завода за извршење заводских санкција министарство надлежно за послове управе припрема и оверава посебне изводе из бирачког списка за сваки завод и доставља их РИК у року од 24 часа од дана доношења решења о закључењу бирачког списка. Чини се да би сходна примена решења из ЗИНП била законски исправнија и далеко смисленија од решења садржаног у Упутству РИК.

Посебно питање у вези с одређивањем бирачких места је где се она могу налазити. Према чл. 68, ст. 3 ЗНСНМ, за бирачка места се, по правилу, одређују просторије у јавној својини, а само изузетно и просторије у приватној својини. Дакле, судећи на основу изложене одредбе, бирачка места, иако изузетно, могу се налазити и у просторијама у приватној својини! Но, у том погледу ЗНСНМ ипак предвиђа извесна ограничења. Наиме, према ст. 4 тог члана, бирачко место не може да буде у објекту који је у својини политичке странке или који користи политичка странка, као ни објекту који је у својини кандидата за члана националног савета или члана његове породице, при чему се под чланом породице кандидата подразумевају његови родитељи, деца и супружник. Упутство РИК предвиђа у чл. 25, ст. 6 да предлог општинске/градске управе да бирачко место буде у објекту у приватној својини мора бити образложен. У сваком случају, приликом одређивања бирачког места, води се рачуна да оно буде приступачно особама са инвалидитетом.

Уређивање просторија у којима су бирачка места ЗНСМ чл. 70 у потпуности препушта регулисању РИК. Упутством РИК предвиђено је да просторија за гласање мора да буде уређена на начин који омогућује тајност гласања, у складу са правилима о раду бирачких одбора, да се на бирачком месту видно истичу број и назив бирачког места, збирне изборне листе кандидата за чланове националних савета и извод из решења о одређивању бирачких места. На бирачком месту и на 50 метара од бирачког места забрањено је, према ЗНСМ, истицање сваког пропагандног материјала, док се, према Упутству, та одредба прецизира на начин да је забрањено истицање симбола предлагача изборних листа и другог изборног пропагандног материјала.

У вези с истицањем симбола на бирачком месту, осим забране истицања симбола предлагача изборних листа, може се поставити питање допуштености истицања других симбола, нарочито симбола националне/их мањина чији се савет/и бира/ју. У том смислу, Упутством је истакнуто да се на бирачком месту видно истиче само народна застава Републике Србије, док истицање других симбола није предвиђено. Чини се да је такво решење, нарочито у погледу истицања симбола националних мањина, разумно и системски оправдано. Разумно је, јер се на истом бирачком месту одвијају избори за већи број националних савета, па је и технички тешко обезбедити видно истицање симбола свих мањина чији се савети бирају. Системски је оправдано, јер ЗЗПСМ предвиђа да се симболи и знамења националних мањина, након објављивања одлуке Савета за националне мањине о њиховом потврђивању, службено истичу 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, али само током државних празника Републике Србије и потврђених празника националне мањине, а не и у дане одржавања избора за националне савете националних мањина. Иначе, према чл. 96, ст. 9 ЗНСМ, управа јединице локалне самоуправе се стара о уређивању бирачких места.

3.4.2. Гласање

Гласање је материјална радња која се састоји у давању гласа бирача оном кандидату, или, у случају гласања по листама, групи кандидата чији избор бирач жели, односно материјализација активног бирачког права.¹⁵⁰ Пре самог чина гласања, тачније пре дана одређеног за гласање, бирачи добијају обавештење о гласању, а припрема се и на бирачка места доставља изборни материјал који чине гласачки листићи, кандидатске листе, записници, прибор за гласање, итд.¹⁵¹ Дакле, достављање обавештења о гласању и припрема и предаја изборног материјала су радње које омогућавају гласање и непосредно му претходе.

3.4.2.1. Обавештење о гласању

Чланом 85, ст. 1 ЗНСМ предвиђено је да се сваком бирачу обавезно, најкасније пет дана пре дана одржавања избора, доставља обавештење о дану и времену одржавања избора, са бројем и адресом бирачког места на коме гласа и бројем под којим је уписан у извод из посебног бирачког списка. Ставом 2 истог члана предвиђено је да то обавештење бирачима доставља орган надлежан за вођење бирачког списка. Имајући у виду да Закон у изложеној одредби наводи да је за достављање обавештења надлежан *орган* који води бирачки списак, могло би се стати на становиште да је у питању Министарство. Наравно, такво решење би било неразумно и практично неостварљиво. Према Упутству РИК, доставу обавештења бирачима о дану и времену одржавања избора, са бројем и адресом бирачког места на коме бирач гласа и бројем под којим је уписан у извод из бирачког списка, врши општинска/градска управа најкасније пет дана пре дана одржавања избора. Одређивање рока у којем је најкасније потребно обавестити бирача, тачније нужно извршити доставу обавештења о дану и времену одржавања избора, као и о броју и адреси бирачког места на коме

¹⁵⁰ У том смислу Р. Марковић (2015), 233.

¹⁵¹ Б. Милосављевић, Д. Поповић, 241.

бирач гласа и броју под којим је уписан у извод из бирачког списка кореспондира са роковима за правоснажност решења о закључивању бирачког списка. Тачније, таква се обавештења могу слати бирачима који су се нашли у правоснажно закљученом бирачком списку (видети одељак о вођењу бирачког списка).

3.4.2.2. Припрема и предаја изборног материјала

ЗНСНМ садржи мали број одредаба којима се регулише припрема и предаја изборног материјала. У чл. 89 тај закон предвиђа да се целокупан изборни материјал и документација штампају двојезично, на српском језику и ћириличком писму и на језику и писму националне мањине чији се национални савет бира, али само ако су њен језик и писмо у службеној употреби у најмање једној јединици локалне самоуправе. Упутство РИК прецизира изложено законско решење предвиђајући да се, у случају да су језик и писмо националне мањине чији се национални савет бира у службеној употреби у најмање једној јединици локалне самоуправе, текст образаца за подношење изборне листе, текст збирне изборне листе, текст гласачког листића, текст обрасца записника о раду бирачког одбора и текст уверења о избору за члана националног савета националне мањине штампају двојезично, односно и на језику и писму националне мањине, и то тако што се текст на језику и писму националне мањине штампа испод текста на српском језику и ћирилици, у истом облику и са истом величином слова. У изложеном нормативном оквиру важи дакле правило да се изборни материјал штампа двојезично ако је језик и писмо националне мањине у службеној употреби у најмање једној јединици локалне самоуправе, а да се такав двојезични изборни материјал користи на изборима широм Републике Србије.

Према чл. 90, ст. 7 и 8 ЗНСНМ, РИК је дужна да за сваки бирачки одбор благовремено припреми материјал за гласање, а нарочито потребан број гласачких листића, збирну изборну листу, извод из посебног бирачког списка и образац записника о раду бирачког одбора, при чему се примопредаја изборног материјала

обавља најкасније 48 часова пре дана одржавања избора. Упутство РИК прецизира које делове изборног материјала обезбеђује та Комисија, а које општинске/градске управе.¹⁵² Упутством се уређује и начин предаје изборног материјала. Најпре, штампани изборни материјал координатор РИК преузима од Јавног предузећа „Службени гласник“ најкасније 72 часа пре дана одржавања избора, а затим га предаје радном телу РИК у седишту управног округа, а за град Београд у штампарији Јавног предузећа „Службени гласник“. Та предаја се такође врши најкасније 72 часа пре дана одржавања избора и о њој се сачињава записник на обрасцу који прописује РИК. Радно тело РИК примљени материјал, заједно с материјалом који обезбеђује општинска/градска управа предаје бирачким одборима у седишту општине/града, најкасније 48 часова пре дана одржавања избора о чему се такође сачињава записник на обрасцу који прописује та Комисија. Након предаје изборног

¹⁵² Тако Комисија, у складу са ЗНСНМ, а према Упутству, за сваки бирачки одбор обезбеђује: 1) збирне изборне листе кандидата за чланове сваког националног савета који се бира на бирачком месту, 2) решење о одређивању бирачког места (извод), 3) решење о образовању бирачког одбора, 4) изводе из бирачког списка за гласање на бирачком месту за сваки национални савет који се бира на бирачком месту, укључујући и посебне изводе за гласање бирача у притвору или издржавању заводске санкције, 5) посебне изводе из бирачког списка за гласање бирача на одслужењу војног рока, војној вежби или на школовању у јединицама или установама Војске Србије, 6) потребан број гласачких листића, који одговара броју бирача који су уписани у изводе из бирачког списка, 7) контролни лист за проверу исправности гласачке кутије, 8) образац потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места, 9) обрасце записника о раду бирачког одбора на спровођењу гласања и утврђивању резултата гласања на изборима за чланове сваког националног савета који се бира на бирачком месту, 10) образац евиденције о присуству чланова и заменика чланова бирачког одбора на бирачком месту, 11) спискове представника предлагача изборних листа за надгледање рада бирачких одбора, 12) овлашћења посматрача за праћење рада бирачких одбора, 13) правила о раду бирачких одбора, 14) народну заставу Републике Србије и 15) идентификационе картице за чланове бирачких одбора. Такође, према Упутству, општинске/градске управе за сваки бирачки одбор благовремено обезбеђују: 1) гласачку кутију, 2) параване за обезбеђивање тајности гласања, 3) спрејове за обележавање прста бирача, 4) УВ лампе, 5) врећу за одлагање изборног материјала, сигурносне затворнице за печатење вреће и налепницу за обележавање вреће, 6) прибор за писање, 7) прибор за печатење гласачких кутија и другог изборног материјала (печат и печатни восак), 8) коверте за одлагање гласачких листића и потврда о изборном праву за гласање ван бирачког места и 9) остали материјал.

материјала бирачким одборима, изборни материјал се ставља у врећу за одлагање изборног материјала, која се у присуству чланова радног тела и бирачког одбора печати сигурносном затворницом, чији се серијски број уписује у записник о примопредаји. Врећа са изборним материјалом не сме се отворати пре него што се бирачки одбор на дан гласања окупи на бирачком месту. Примопредаји изборног материјала између радног тела и бирачких одбора могу да присуствују представници предлагача изборних листа. Имајући у виду да гласачки листићи чине најважнији део изборног материјала, њиховој припреми и садржини би требало посветити више пажње.

3.4.2.3. Гласачки листићи

ЗНСНМ у чл. 90, ст. 1 најпре уређује садржину гласачког листића. Према тој одредби, гласачки листић садржи: 1) редни број испред назива изборне листе, 2) називе изборних листа, према редоследу утврђеном на збирној изборној листи, са личним именом првог кандидата на изборној листи и 3) напомену да се гласа само за једну изборну листу, заокруживањем редног броја испред назива те листе.

Према ст. 2 истог члана ЗНСНМ, гласачке листиће припрема и оверава РИК. Стандарди у вези с гласачким листићима уређени су како ЗНСНМ, тако и Упутством РИК. ЗНСНМ у чл. 90, ст. 3 најпре прописује да РИК утврђује број гласачких листића, који мора бити једнак броју бирача уписаних у посебан бирачки списак. Упутство томе додаје да РИК решењем, које се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“, утврђује број гласачких листића који се штампа, као и број резервних гласачких листића. Имајући у виду рокове за предају изборног материјала, број гласачких листића би, начелно посматрано, требало да буде једнак броју бирача уписаних у закључени бирачки списак. У погледу броја резервних гласачких листића Упутство прецизира да њихов број за сваки национални савет који се бира не може да буде већи од 0,5% од укупног броја бирача сваке националне мањине, нити

мањи од 10, с тим да тај број може да буде и већи, у складу са коначним бројем бирача који утврди РИК. РИК, према Упутству, а у складу са одредбама ЗНСНМ, прописује текст, облик и изглед гласачких листића.

За текст гласачких листића, начелно, важи све што је изложено за језик и писмо на којем се штампа изборни материјал. Дакле, гласачки листићи се могу штампати двојезично, ако је језик и писмо националне мањине у службеној употреби макар у једној јединици локалне самоуправе.

ЗНСНМ садржи и извесна решења у погледу штампања гласачких листића. Према чл. 90, ст. 4 и 5 тог акта, гласачки листићи штампају се на једном месту, на хартији заштићеној воденим жигом, а предлагач изборне листе доставља РИК име лица које има право да присуствује њиховом штампању. Правила којима се ближе уређује припрема за штампање и надзор над штампањем гласачких листића садржи Упутство РИК. Према тим правилима, након доношења одлуке о тексту и изгледу гласачких листића, РИК сачињава узорак гласачког листића на основу кога штампарија израђује графичке плоче. По завршетку штампања, комисија коју чине представници РИК, предлагача изборних листа и штампарије уништава компјутерску припрему и графичке плоче о чему се сачињава записник. Штампање гласачких листића надзире РИК и она је дужна да омогући јавност штампања гласачких листића. У том смислу, представници предлагача изборних листа имају право да присуствују штампању, бројању и паковању гласачких листића и њиховом достављању РИК, а потом, као што је истакнуто, и радним телима РИК, односно бирачким одборима.

3.4.2.4. Начин гласања

У погледу начина гласања ЗНСНМ у чл. 86, ст. 1-4 најпре предвиђа да бирач гласа лично, да може гласати само једанпут, да је гласање тајно и да се гласа на овереним гласачким листићима. Колики је значај изложених одредаба речито сведочи решење из ст. 6 истог члана ЗНСНМ према коме нарушавање тих правила у

току гласања за собом императивно повлачи распуштање бирачког одбора и понављање гласања на том бирачком месту. У функцији обезбеђивања тајности гласања су још четири одредбе ЗНСМ. Чланом чл. 88, ст. 3 и 4 предвиђено је да у просторији у којој се обавља гласање може бити присутан само онолики број бирача колико има обезбеђених места за тајност гласања и прописано да је забрањено задржавање на бирачком месту лица која, у складу са законом, немају права и дужности у вези са спровођењем избора. Према чл. 93, ст. 5 и 7 ЗНСМ, чланови бирачког одбора не смеју ни на који начин утицати на одлуку бирача, а дужни су да нарочито пазе да нико не омета бирача приликом попуњавања гласачког листића и да у потпуности буде обезбеђена тајност гласања.

Одредбе којима се ближе уређује обезбеђивање личног и тајног гласања садрже Правила о раду бирачких одбора за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина. Између осталог, тим Правилима предвиђено је да се гласање уз помоћ помагача не сматра гласањем уместо другог лица. Гласање уз помоћ помагача предвиђено је као право бирача који не може сам да попуни гласачки листић (слепо лице, лице са другим видовима инвалидитета или неписмено лице) да на бирачко место поведе помагача који ће уместо њега попунити гласачки листић онако како му бирач одреди. Према истим Правилима, бирачки одбор је дужан да се стара о обезбеђивању тајности гласања и да организује гласање тако да нико не може видети како бирач попуњава гласачки листић. Посебно је у том смислу предвиђено да у просторији у којој се гласа може бити присутно само онолико бирача колико има места на којима је обезбеђена тајност гласања. У ширем смислу, у функцији обезбеђивања тајности гласања је и одредба Правила којом се предвиђа да је на бирачком месту забрањено да се, ван службене евиденције у изводима из бирачког списка, праве спискови бирача који су изашли на гласање (уписивањем имена или редног броја из извода из бирачког списка бирача који су изашли, или нису изашли на гласање).

Према чл. 94 ЗНСМ, бирач може гласати само за једну изборну листу. Глас се заокруживањем редног броја испред назива

изборне листе за коју се гласа. Бирач сам пресавија гласачки листић тако да се не види како је гласао и ставља га у гласачку кутију, а затим напушта бирачко место. Иако ЗНСНМ у чл. 94 изричито прописује да се гласа заокруживањем редног броја испред назива изборне листе за коју се гласа, већ у чл. 95, ст. 6 предвиђа да се изборни листић (*sic!*) сматра важећим и ако је на гласачком листићу заокружено име и презиме првог кандидата на изборној листи или је заокружен назив или део назива изборне листе, односно, ако су истовремено заокружени редни број и назив изборне листе и име и презиме првог кандидата. У том смислу, Правила предвиђају да се важећим гласачким листићем сматра и гласачки листић који је попуњен на начин из којег се са сигурношћу може закључити за кога је бирач гласао,¹⁵³ па чак и упркос томе што су на гласачком листићу исписани или нацртани коментари, пароле и друге поруке и/или што су друге изборне листе прецртане.

Осим на бирачком месту, ЗНСНМ познаје могућност и гласања ван бирачког места. Према чл. 94, ст. 3 тог Закона, на гласање изван бирачког места сходно се примењују правила о избору народних посланика. Такво решење које је иначе, начелно оправдано и које је у функцији лакшег остваривања права, ближе је уређено Правилима која у погледу положаја бирача који нису у стању да гласају на бирачком месту садрже одредбе аналогне онима из ЗИНП. Према чл. 25, ст. 1 Правила, бирач који није у стању да гласа на бирачком месту (немоћно или спречено лице) обавештава бирачки одбор најкасније до 11,00 часова на дан гласања, да жели да гласа, али и којој националној мањини припада. Гласање бирача ван бирачког места може се обавити само на подручју које обухвата бирачко место. У таквој ситуацији председник бирачког

¹⁵³ У том смислу се у Правилима наводе следећи примери: 1) ако је на гласачком листићу бирач заокружио или подвукао име и презиме првог кандидата на изборној листи, 2) ако је на гласачком листићу бирач заокружио или подвукао назив или део назива једне изборне листе, 3) ако је на гласачком листићу бирач истовремено заокружио или подвукао редни број и назив изборне листе и име и презиме првог кандидата на тој изборној листи, 4) ако је на гласачком листићу бирач заокружио или подвукао име једног носиоца изборне листе и 5) ако је на гласачком листићу бирач истовремено заокружио или подвукао име и презиме првог кандидата на изборној листи и име носиоца те изборне листе.

одбора задужује три члана или заменика члана бирачког одбора (повереници) да спроведу гласање ван бирачког места. Они предају бирачу службени коверат у којем се налазе: гласачки листић, збирна изборна листа кандидата за чланове националног савета националне мањине којој бирач припада, потврда о изборном праву за гласање ван бирачког места и коверат у који ће бити стављен попуњен гласачки листић. И приликом таквог гласања специјалним спрејом се обележава прст бирача, а повереници не смеју бити у просторији у којој бирач гласа. По повратку на бирачко место, повереници предају службени коверат председнику бирачког одбора, који заокружује редни број под којим је бирач уписан у извод из бирачког списка и убацује гласачки листић у гласачку кутију.

3.4.2.5. Време гласања

Време гласања на бирачком месту регулисано је чл. 87 ЗНС-НМ и Правилима. Према ст. 1 наведеног члана Закона, бирачка места отварају се у 7,00 часова, а затварају у 20,00 часова. Ставом 2 истог члана ЗНСНМ предвиђено је да у току тог времена бирачко место мора бити непрекидно отворено. Иако ЗНСНМ прописује да у наведеном временском периоду бирачко место *мора бити отворено*, у чл. 88 ипак предвиђа могућност прекида гласања. Наиме, према том члану ЗНСНМ, ако се на бирачком месту наруши ред, бирачки одбор може да прекине гласање док се ред не успостави. Разлози за прекид гласања и трајање прекида гласања обавезно се уносе у записник о раду бирачког одбора. Закон у ст. 2 тог члана такође предвиђа да се, у случају да је прекид гласања трајао дуже од једног часа, гласање продужава за онолико времена колико је прекид трајао. Бирачима који су се затекли на бирачком месту у тренутку затварања бирачког места, према чл. 87, ст. 3 ЗНСНМ, омогућиће се да гласају.

3.4.2.6. Ток гласања

Пре самог почетка гласања у изборном дану бирачки одбор најпре обавља припреме за почетак гласања. Према Правилима, припрема за почетак гласања обухвата отварање вреће са изборним материјалом запечаћене сигурносном затворницом, утврђивање да ли је примљени материјал за гласање исправан и потпун, уређивање бирачког места и договор међу члановима одбора о начину рада и подели задужења приликом спровођења гласања.

Након отварања бирачког места, према чл. 92, ст. 1 и 2 ЗНСНМ, бирачки одбор проверава гласачку кутију у присуству бирача који први дође на бирачко место. Провером се утврђује да ли је гласачка кутија исправна, празна и погодна да обезбеди сигурност и тајност садржине гласачких листића. Резултат контроле уписује се у контролни лист, који потписују чланови бирачког одбора и бирач који је први дошао на бирачко место. У гласачку кутију убацује се контролни лист, а затим се она у присуству првог бирача печати, што се уноси у записник о раду бирачког одбора. Из решења ЗНСНМ проистиче, а Правилима је изричито прописано да се на бирачком месту налази једна гласачка кутија, која се користи за гласање на изборима за чланове свих националних савета који се бирају на бирачком месту.

Ток гласања по доласку бирача на бирачко место регулисан је одредбама Правила и одговарајућим члановима ЗНСНМ. Правила у чл. 14 јасно регулишу след активности на бирачком месту. Према том члану Правила, када бирач дође на бирачко место, бирачки одбор је дужан да предузме следеће радње: изврши проверу да ли је бирач гласао на другом бирачком месту, утврди идентитет бирача, провери да ли је бирач уписан у неки од извода из бирачког списка, уручи гласачки листић, обележи бирача спрејом и подучи бирача о начину гласања. То решење прецизира одредбе чл. 93, ст. 1-4 ЗНСНМ према којима бирач најпре саопштава бирачком одбору своје лично име и предаје обавештење о гласању, а личном картом или другом исправом доказује свој идентитет, при чему бирач не може гласати без

подношења доказа о свом идентитету. Председник или члан бирачког одбора, пошто утврди идентитет бирача, заокружује редни број под којим је бирач уписан у извод из посебног бирачког списка и објашњава му начин гласања, а бирач потписује бирачки списак и преузима гласачки листић. Предвиђено је и да ће сваком бирачу који је приступио гласању и примио гласачки материјал, специјалним спрејом бити обележен кажипрст десне руке, као знак да је већ гласао. Према одредби чл. 93, ст. 5 ЗНСНМ, чланови бирачког одбора дужни су да бирачу, на његов захтев, објасне начин гласања.

Након затварања бирачког места бирачки одбор утврђује резултате гласања на бирачком месту. Но, тиме се улази у материју утврђивања резултата гласања.

3.5. Утврђивање резултата избора

У оквиру утврђивања резултата избора ЗНСНМ разликује две групе активности, Реч је о утврђивању резултата избора на сваком бирачком месту понаособ и утврђивању коначних резултата избора након чега следи најважнији чин изборног процеса - расподела мандата. По природи ствари, утврђивање резултата избора на бирачком месту спада у задатак бирачког одбора, док је утврђивање коначних резултата избора и расподела мандата у надлежности РИК.

3.5.1. Утврђивање резултата избора на бирачком месту

Утврђивање резултата избора на бирачком месту регулисано је одредбама ЗНСНМ и споменутих Правила. Према чл. 95, ст. 1 ЗНСНМ, по завршеном гласању, бирачки одбор приступа утврђивању резултата гласања на бирачком месту. Правила предвиђају да утврђивању резултата гласања морају да присуствују сви чланови бирачког одбора или њихови заменици.

Прва група активности предвиђена Правилима приликом утврђивања резултата избора на бирачком месту састоји се од

попуњавања контролног формулара за проверу логичко-рачунске исправности резултата гласања на бирачком месту. Реч је о следећим радњама које се врше редом којим се наводе: утврђивање укупног броја уписаних бирача на бирачком месту, утврђивање броја бирача који су гласали, утврђивање броја примљених листића, пребројавање, односно утврђивање броја неупотребљених гласачких листића, отварање гласачке кутије и провера да ли се у њој налази контролни лист, пребројавање гласачких листића у гласачкој кутији и утврђивање броја употребљених гласачких листића, разврставање гласачких листића на важеће и неважеће, пребројавање, односно утврђивање броја неважећих листића, пребројавање, односно утврђивање броја свих важећих гласачких листића и напослетку, разврставање свих важећих гласачких листића по изборним листама. По природи ствари, а што се предвиђа и Правилима, важећи гласачки листићи се, пре разврставања по изборним листама, разврстају по националним мањинама, тачније по националним саветима који се бирају, ако се на бирачком месту гласа за избор чланова више националних савета националних мањина, јер сви бирачи убацују своје гласачке листиће у исту кутију. За такав случај Правила предвиђају да се најпре обавља процедура утврђивања резултата гласања за избор чланова националног савета националне мањине са највећим бројем бирача на бирачком месту. Приликом утврђивања броја неупотребљених гласачких листића, бирачки одбор их, према чл. 95, ст. 2 ЗНСНМ, ставља у посебан омот који печати и број уноси у записник. Одредбом чл. 95, ст. 3 ЗНСНМ предвиђено је да бирачки одбор утврђује укупан број бирача који су гласали на основу извода из посебног бирачког списка. Утврђивање укупног броја бирача који су гласали на бирачком месту заједно са утврђивањем броја гласачких листића у кутији је од изузетне важности за онемогућавање евентуалних изборних махинација. Чланом 95, ст. 7 ЗНСНМ, предвиђено је да се бирачки одбор распушта и именује нови, а гласање на бирачком месту понавља, ако се утврди да је број гласачких листића у

гласачкој кутији већи од броја бирача који су гласали.¹⁵⁴

На изложени начин се заправо прелази у наредну фазу активности бирачког одбора која следи по утврђивању резултата избора на бирачком месту. Реч је о логичко-рачунској контроли утврђених резултата гласања. Под тим појмом Правила подразумевају рачунско слагање података о бирачима, рачунско слагање података о бирачима и гласачким листићима и рачунско слагање података о гласачким листићима и гласовима.

3.5.2. Записник о раду бирачког одбора и достављање резултата са бирачког места

Подаци о гласању и радње предузете од стране бирачког одбора записнички се констатују. ЗНСНМ и Правила уређују садржину записника о раду бирачког одбора, број примерака у којима се саставља, као и достављање и истицање записника.

Према чл. 95, ст. 8 ЗНСНМ, после утврђивања резултата гласања, бирачки одбор у записник о свом раду уноси: број примљених гласачких листића, број неупотребљених гласачких листића, број неважећих гласачких листића, број важећих гласачких листића, број гласова датих за сваку изборну листу, број бирача према изводу из бирачког списка и број бирача који су гласали. Правила прецизније уређују да се у записник, након прве четири тачке, уносе сви релевантни подаци: 1) о гласању бирача на бирачком месту уз помоћ помагача, 2) о гласању бирача ван бирачког места, 3) о проналажењу контролног листа, 4) укупан број уписаних бирача, 5) број бирача који су гласали, 6) број примљених гласачких листића, 7) број неупотребљених гласачких листића, 8) број употребљених гласачких листића, 9) број неважећих гласачких листића, 10) број важећих гласачких листића и 11) број гласова датих за сваку изборну листу. У случају да се на бирачком месту гласа за избор већег броја националних савета сачињавају се записници о раду

¹⁵⁴ Због тога Правила предвиђају да бирачки одбор мора да обрати пажњу да се контролни лист случајно не уброји међу гласачке листиће, као и да би, у случају да је бирачки одбор залепио један гласачки листић на гласачку кутију, тај гласачки листић требало да убројити међу неупотребљене гласачке листиће.

бирачког одбора за избор сваког националног савета понаособ.

Осим наведених података у записник о раду бирачког одбора, према чл. 95, ст. 9 ЗНСМ, уносе се и примедбе и мишљења чланова бирачког одбора, предлагача изборних листа, као и све друге чињенице од значаја за гласање. Према ст. 10 истог члана ЗНСМ, записник о раду бирачког одбора потписују сви чланови бирачког одбора. Правила предвиђају да се, у случају да записник о раду бирачког одбора не потпишу сви чланови бирачког одбора, та чињеница констатује у записнику и да се уз то евентуално наводе и разлози због којих записник није потписан од стране свих чланова бирачког одбора, или њихових заменика. Такође, Правилима је предвиђено да бирачки одбор, пошто утврди резултате гласања на бирачком месту, одређује лица која ће, уз председника бирачког одбора, односно заменика председника бирачког одбора, бити одговорна за предају изборног материјала Радном телу, што се такође констатује у записнику о раду бирачког одбора.

У чл. 96 ЗНСМ предвиђено је да се записник о раду бирачког одбора саставља се на прописаном обрасцу који се штампа у шест примерака (ст. 1), од чега се први примерак заједно са изборним материјалом доставља РИК (ст. 2), а други примерак истиче на бирачком месту на јавни увид (ст. 3). Преостала четири примерка записника уручују се, према ст. 5 истог члана, представницима предлагача изборних листа које су освојиле највећи број гласова на том бирачком месту и то одмах уколико предлагач изборне листе има представника у бирачком одбору (*sic* – видети текст о представницима предлагача), а уколико га нема, представник предлагача изборне листе може преузети примерак записника од Комисије у року од 12 часова од завршетка гласања. Остали предлагачи изборних листа имају право да, у року од 12 часова од достављања материјала са бирачког места од РИК добију оверену фотокопију записника са бирачког места (ст. 6).

По утврђивању резултата гласања, бирачки одбор, према чл. 97 ЗНСМ, без одлагања, а најкасније у року од 12 часова од часа затварања бирачког места, доставља РИК: записник о раду, извод из посебног бирачког списка, неупотребљене, неважеће и

важеће гласачке листиће у посебним запечаћеним ковертама, као и преостали изборни материјал. Правила ближе уређују достављање изборног материјала после избора. Њима је прецизирано да се изборни материјал¹⁵⁵ предаје радном телу РИК у згради општине/града о чему се сачињава записник. Након обављене примопредаје, део изборног материјала ставља се у врећу за одлагање изборног материјала, која се у присуству чланова радног тела и чланова бирачког одбора печати сигурносном затворницом, а записници о раду бирачког одбора, изводи из бирачког списка, посебни изводи из бирачког списка и коверте са потврдама о изборном праву за гласање ван бирачког места се не стављају у врећу са осталим изборним материјалом, већ их радно тело пакује одвојено од осталог изборног материјала и тако одвојено предаје координатору РИК који их доставља у седиште РИК. Као што је наведено, чланом 40 Упутства предвиђено је да примопредаји изборног материјала између радног тела и бирачких одбора, како пре, тако и после гласања, могу да присуствују представници предлагача изборних листа. Иако је Упутством предвиђено да радна тела нису органи за спровођење избора, већ да искључиво обављају послове који су предвиђени тим Упутством, ипак се на основу одредаба према

¹⁵⁵ Изборни материјал који се предаје радном телу чине: 1) први примерци записника о раду бирачког одбора на спровођењу гласања и утврђивању резултата гласања на изборима за чланове сваког националног савета који су бирани на бирачком месту, 2) изводи из бирачког списка и посебни изводи из бирачког списка по којима се гласало на бирачком месту на изборима за чланове сваког националног савета, 3) запечаћени коверат у којем је контролни лист, 4) запечаћене коверте у које су стављени неупотребљени гласачки листићи за гласање на изборима за чланове сваког националног савета који је биран на бирачком месту посебно, 5) запечаћене коверте у које су стављени неважећи гласачки листићи за гласање на изборима за чланове сваког националног савета који је биран на бирачком месту посебно, 6) запечаћене коверте у које су стављени важећи гласачки листићи за гласање на изборима за чланове сваког националног савета који је биран на бирачком месту посебно, 7) запечаћене коверте у које су стављене потписане потврде о изборном праву за гласање ван бирачког места за гласање на изборима за чланове сваког националног савета посебно, 8) сигурносна затворница која је коришћена за печење вреће са изборним материјалом приликом примопредаје изборног материјала између радног тела и бирачког одбора пре гласања и 9) остали изборни материјал. Преостали материјал (идентификационе картице, гласачку кутију, параване за гласање, УВ лампе, прибор за писање и др) бирачки одбор предаје општинском/градском органу управе.

којима је јасно да таква тела чине лица која нису чланови РИК може поставити питање усаглашености изложеног решења о обавези бирачког одбора да изборни материјал преда радном телу са цитираном одредбом чл. 97 ЗНСНМ према којој бирачки одбор доставља РИК изборни материјал.

3.5.3. Утврђивање резултата избора и расподела мандата

Према чл. 97а ЗНСНМ, на основу записника о раду бирачких одбора, РИК утврђује укупне резултате избора за сваки национални савет. Под укупним резултатима избора Закон подразумева утврђивање броја бирача уписаних у посебан бирачки списак, броја бирачких места на којима је обављено гласање, укупан број бирача који су гласали, број примљених гласачких листића, број неупотребљених гласачких листића, број употребљених гласачких листића, број неважећих гласачких листића, број важећих гласачких листића, број гласова који су добиле изборне листе и напослетку, али и најважније, број мандата у националном савету који је добила свака од изборних листа. Закон опредељује и крајњи рок за утврђивање коначних резултата избора. Према истом члану ЗНСНМ, извештај са укупним резултатима избора РИК објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ у року од 96 часова од часа завршетка гласања. Ставом 3 истог члана ЗНСНМ предвиђена је могућност да од завршетка гласања до објављивања резултата избора, РИК објављује привремене податке о резултатима избора преко средстава обавештавања. Упутство томе додаје да РИК на својој интернет страници објављује резултате гласања за сваки национални савет по бирачким местима.

У оквиру изборног система спада и начин на који се гласови бирача прерачунавају у освојена места, тачније расподела мандата.¹⁵⁶ Реч је о врло важној, заправо најважнијој фази у изборном процесу у којој се гласови бирача претварају у мандате чиме се изражава воља бирачког тела.¹⁵⁷ Имајући у виду да се непосредни

¹⁵⁶ Б. Милосављевић, Д. Поповић, 242.

¹⁵⁷ Р. Марковић (2015), 234.

избори за националне савете спроводе по листама, јасно је да законодавац оптира за *систем сразмерног представништва* који је могућ ако се гласање врши према листама.¹⁵⁸ ЗНСНМ у чл. 98, ст. 1 јасно предвиђа да свакој изборној листи припада број мандата сразмеран броју добијених гласова.

Међутим, како се то у теоријским студијама јасно запажа, иако сви пропорционални системи имају за циљ прерачунавање гласова у мандате „у пропорцији“, они се ипак у великој мери разликују у својим респективним степенима пропорционалности или диспропорционалности.¹⁵⁹ Због тога је важно утврдити ком се моделу сразмерних избора приклања ЗНСНМ. У чл. 98, ст. 2 законодавац је јасно предвидео да РИК расподељује мандате *применом система највећег количника* (подв. В. Ђ.). Дакле, између више могућих варијанти сразмерног представништва (изборни количник, Баденски систем, Херов систем, итд.)¹⁶⁰ наш законодавац се за изборе националних савета определио за систем највећег количника, или, како се у теорији означава, д’Онтов систем чија је суштина да се број гласова који је добила свака листа дели бројевима од један до броја чланова представничког тела, а тако добијени количници свих листа се ређају по величини, при чему свака листа добија онолико мандата колико највећих количника има. У том смислу, чл. 98, ст. 3 ЗНСНМ предвиђа да се мандати расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака изборна листа, дели бројевима од један до закључно са бројем чланова националног савета који се бира, а да се затим, како је то нормирано ст. 4 истог члана, добијени количници разврставају по величини, а у обзир узима онолико највећих количника колико чланова националног савета се бира.

Важно је истаћи да ЗНСНМ не предвиђа било какав вид изборног цензуса. Дакле, у систему сразмерног представништва у расподели мандата могу да учествују све листе, независно од процента освојених гласова. Изостанак изборног прага, по поје-

¹⁵⁸ *Ibid.*, 237.

¹⁵⁹ Ђ. Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд 2003, 24.

¹⁶⁰ Више о тим системима у Ђ. Сартори; Р. Марковић (2015); В. Васовић, В. Гоати.

диним ауторима, има за резултат балансирање представљање међу мањинским организацијама.¹⁶¹

Расподела мандата по д'Онтовом систему може да буде суочена са два посебна питања. Реч је о питању на који начин расподелити мандате ако две или више листа имају исте количнике и шта чинити у ситуацији када изборној листи припадне више мандата него што је на њој кандидата. Оба питања регулисана су одредбама чл. 98, ст. 5 и 6 ЗНСНМ. Према тим решењима, ако две или више изборних листа добију исте количнике на основу којих се додељује један мандат, а нема више нерасподељених мандата, мандат ће се доделити изборној листи која је добила већи број гласова, а када изборној листи припадне више мандата него што је на њој кандидата за чланове националног савета, мандат се додељује изборној листи која има следећи највећи количник.

Као и код већине система сразмерног представништва, и код д'Онтовог модела се поставља питање којим кандидатима с листе припадају освојени мандати. У том погледу, ЗНСНМ у чл. 98, ст. 7 садржи решење према којем се мандати који припадају изборној листи додељују кандидатима са изборне листе према њиховом редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата. У том смислу, решења којима се омогућава заступљеност слабије заступљеног пола на листи, као што је истакнуто, омогућавају праведније учешће припадника тог пола у сазиву националног савета.

ЗНСНМ опредељује рок у коме се врши расподела мандата, као и правни акт на основу кога се то чини. Према чл. 98, ст. 8 РИК, у року од три дана од утврђивања коначних резултата избора, доноси решење о додели мандата чланова националног савета. Решење се, према ст. 9 истог члана, доставља Министарству и објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“. Последњим ставом (ст. 12) тог члана ЗНСНМ предвиђено је да РИК издаје уверење о избору за члана националног савета кандидатима којима су додељени мандати. Но, Закон не одређује у ком року РИК то чини, нити шта је услов за издавање таквог уверења. Због тога је даљу анализу потребно усмерити ка проблематици обезбеђивања законитости избора и решавања изборних спорова.

¹⁶¹ B. Dobos, 299.

3.5.4. Обезбеђивање законитости избора и решавање изборних спорова

Осим могућности коришћења одговарајућих правних лекова о којима је у претходним одељцима било више речи, на овом месту би пажњу требало усмерити на питања обезбеђивања законитости избора на сам дан одржавања избора и решавања изборних спорова који могу да настану поводом утврђивања резултата избора и расподеле мандата.

ЗНСНМ не садржи нити једну одредбу којом би се предвидела одговарајућа правна средства и правни путеви заштите изборног права и обезбеђивања законитости избора поводом одлука/аката и радњи органа који спроводе изборе, а које су донесене, односно предузете на сам дан одржавања избора. Имајући у виду да ЗНСНМ упућује на сходну примену одредаба ЗИНП, могло би се стати на становиште да и за изборе за националне савете важе решења према којима сваки бирач, кандидат и подносилац изборне листе има право да поднесе приговор РИК због повреде изборног права у току избора или неправилности у поступку избора, при чему се приговор против одлуке, радње или пропуста бирачког одбора подноси РИК у року од 24 часа од часа кад је донета одлука, односно извршена радња коју подносилац приговора сматра неправилном, односно од часа кад је учињен пропуст (чл. 95 ЗИНП), а РИК доноси решење у року од 48 часова од часа пријема приговора и доставља га подносиоцу приговора и свим подносиоцима изборних листа (чл. 96 ЗИНП). Сходна примена одредаба ЗИНП би подразумевала и да РИК, у случају да усвоји приговор, поништава одлуку или радњу, односно да се сматра да је усвојила приговор, ако по приговору не донесе решење у роковима предвиђеним тим законом (чл. 98 ЗИНП). ЗИНП предвиђа у чл. 97 да се против сваког решења РИК донетог по приговору може изјавити жалба (*sic!*)¹⁶² Управном суду која се подноси преко РИК у року од 48 часова од пријема решења, а РИК је дужна да

¹⁶² О неадекватности тог термина видети у Д. Миленковић, „Проблеми управно-процесне заштите изборног права у току трајања изборног поступка у Републици Србији“, *Српска политичка мисао*, 1/2014, 95-112.

у року од 24 часа од пријема жалбе достави Управном суду приговор и све потребне списе. Према истом члану ЗИНП, Управни суд одлучује по жалби најкасније у року од 48 часова од пријема жалбе, при чему ће се, ако Суд усвоји жалбу и поништи изборну радњу, односно изборе, одговарајућа изборна радња, односно избори поновити најдоцније за десет дана. Имајући у виду изложено решење ЗНСНМ којим се предвиђа сходна примена ЗИНП, као и прописани рок од 96 часова од часа завршетка гласања у којем је РИК у обавези да у „Службеном гласнику Републике Србије“ објави извештај са укупним резултатима избора, може се стати на становиште да недвосмислено постоји могућност примене изложених решења ЗИНП и у погледу заштите изборног права и обезбеђивања законитости избора у оном њиховом делу који су се одиграли у изборном дану.

У погледу решавања изборних спорова који могу да настану поводом утврђивања резултата избора и расподеле мандата ЗНСНМ у чл. 98, ст. 10 и 11 предвиђа да се против решења о додели мандата чланова националног савета може покренути управни спор у року од 24 часа од објављивања решења, а да је Управни суд дужан да о тужби одлучи у року од 48 часова од пријема тужбе. Као и у другим већ описаним примерима, одређивање рока у сатима од објављивања одговарајућег решења у „Службеном гласнику“ је изузетно непрецизно, јер се не може поуздано утврдити час објављивања. Такође, и у случају оспоравања законитости решења о додели мандата чланова националног савета може се поставити питање активне легитимације. Начелно посматрано, требало би стати на становиште да би активну легитимацију за покретање тог управног спора могао да има сваки кандидат и сваки предлагач изборне листе. Напослетку, у вези са дејством евентуалне одлуке Управног суд којом се утврђује незаконитост таквог решења, оно би се, у контексту свих осталих одредби ЗНСНМ, првенствено огледало у немогућности издавања уверења о избору за члана националног савета кандидатима којима су на основу незаконитог решења додељени мандати. Због тога би исправније било да је ЗНСНМ предвиђено да уверење о избору за члана националног

савета кандидатима којима су додељени мандати РИК издаје по правоснажности решења о додели мандата чланова националног савета.

IV ИЗБОР НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА НА ЕЛЕКТОРСКИМ СКУПШТИНАМА

4.1. Разлози за избор националних савета на електорским скупштинама и организовање електорске скупштине

Други изборни модел који је ЗНСНМ предвиђен за избор националних савета су избори „путем електорске скупштине“⁴. ЗНСНМ у две одредбе наводи идентичне разлоге који доводе до избора националних савета на електорским скупштинама. Према чл. 29, ст. 4 и чл. 100, ст. 1 до избора националног савета на електорској скупштини долази ако нису испуњени услови за непосредне изборе и ако се после распуштања националног савета нови избори расписују у року од 60 дана од распуштања. Пре продубљенијег разматрања наведених услова важно је указати на (још – *sic!*) једну правно-терминолошку нејасноћу. Наиме, у обе наведене одредбе ЗНСНМ законодавац је користио везник „и“ који се, према свим номотехничким правилима, користи када је потребно *кумулативно* утврдити услове. Имајући у виду да се изложене одредбе ни на који начин не могу тумачити тако да садрже кумулативне услове, јасно је да су по среди *алтернативно* предвиђени разлози за одржавање електорске скупштине. Дакле, електорска скупштина бира чланове националног савета ако нису испуњени услови за непосредне изборе *или* ако се после распуштања националног савета нови избори расписују у року од 60 дана од распуштања. Ево и зашто.

Први разлог за одржавање електорске скупштине и избор националног савета на електорској скупштини испуњен је *ако нису испуњени услови за одржавање непосредних избора*. Дакле, имајући у виду све што је изложено за непосредне изборе, електорска скупштина за избор националног савета одржава се ако 24 часа пре расписивања избора у посебан бирачки списак националне мањине није уписано више од 40% припадника националне мањине према последњем попису становништва. Као што је већ истакнуто, такво решење води закључку да су национални савети изабрани на електорским изборима за које је мање од 40% припадника мањине

исказало интерес *ex lege* нелегитимни, јер њихово формирање не изражава већинску вољу припадника једне националне мањине. Такође, такво законско решење упућује на резонување према коме су електорски избори последица недовољног интереса припадника националне мањине за непосредне изборе! Будући да се на основу законског решења могу сматрати последицом недовољног интереса за одржавањем непосредних избора, електорски избори за националне савете би се пре могли разумети као *супсидијаран*, или *изнуђени*, *узгредни*, па чак и од законодавца недовољно жељени изборни модел, него као алтернатива непосредним изборима. Да је то тако, речито сведочи и још једна чињеница. Наиме, од безмало седамдесетак чланова ЗНСМ којима се уређује материја избора, или материја од значаја за изборе националних савета, од којих су многи прилично екстензивно нормирани, тако да садрже и десетине ставова, електорским изборима посвећено је само осам чланова! Нужна последица таквог приступа је да је читав низ питања остао законски нерегулисан на шта ће у одговарајућим деловима овог рада бити посебно указано.

Други разлог за изборе националних савета на електорској скупштини је да се после распуштања националног савета нови избори расписују у року од 60 дана од распуштања. Имајући у виду да ЗНСМ опредељује када се после распуштања националног савета не одржавају избори у року од 60 дана, јасно је да у таквим случајевима, иако је национални савет распуштен, избори неће бити, или неће нужно бити одржани по електорском моделу. Први од таквих случајева предвиђен је чл. 35, ст. 3 ЗНСМ. Том одредбом уређено је да, изузетно, након распуштања националног савета, министар расписује нове изборе за чланове националног савета истовремено када расписује и изборе за чланове свих националних савета тако да се они одрже истог дана, ако је од распуштања националног савета до истека мандата националног савета остало мање од годину дана. Дакле, у случају да је национални савет распуштен, али да је од његовог распуштања до истека редовног мандата остало мање од годину дана, избори се не морају нужно, *ex lege*, превремено одржати по електорском моделу. Но, то што се они

не морају нужно одржати по електорском моделу, не значи нужно и да неће бити одржани по том моделу. Наиме, и у таквом случају избори ће бити одржани по електорском моделу ако 24 часа пре расписивања избора (а у том случају ће реч бити о расписивању избора за чланове свих националних савета који се одржавају истог дана) у посебан бирачки списак националне мањине није уписано више од 40% припадника националне мањине према последњем попису становништва.

Други случај када се после распуштања националног савета не одржавају избори у року од 60 дана, тачније када се избори уопште не расписују, према чл. 35, ст. 4 ЗНСНМ, постоји ако национални савет буде распуштен због обустављања поступка избора чланова националног савета или због тога што је број његових чланова смањен испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат. У таквим случајевима се заправо национални савет брише из регистра. Занимљиво је уочити да је према ЗНСНМ изостанак избора на електорској скупштини, заправо избора уопште, услед распуштања савета због обустављања поступка избора најчешће управо последица пропуста у вези с електорском скупштином, или последица (не)рада електорске скупштине. Наиме, подсећања ради, поступак избора се обуставља ако није потврђен законом прописан најмањи број електора, ако електорској скупштини не присуствује законом прописан најмањи број електора, ако се за избор чланова националног савета не пријави ниједна изборна листа, што се такође може догодити на електорској скупштини ако ниједна пријављена изборна листа не буде проглашена, а што такође може да буде последица догађаја на електорској скупштини, итд.

Погрешно би међутим било на основу изложеног закључити како је електорски модел избора, по себи, лошији у односу на непосредне изборе. Напротив, чешћа могућност обустављања поступка избора из разлога који су у вези с електорском скупштином, или су последица (не)рада електорске скупштине није доказ инхерентног помањкања системског квалитета на страни електорских избора, већ пре последица својеврсног маћехинског од-

носа законодавца према том моделу избора националних савета и занемаривања потребе нормативног уређивања низа питања у вези с тим моделом избора.

Прво од таквих питања које је несумњиво изискивало продубљенију нормативну разраду је организовање електорске скупштине. Звучи потпуно невероватно, али је истинито да је том питању законодавац посветио једну једину одредбу. Према чл. 100, ст. 3 ЗНСНМ, датум и место одржавања електорске скупштине објављује се у средствима јавног информисања, са јавним позивом свим електорима да благовремено поднесу потпуне писмене пријаве за учешће у електорској скупштини. У погледу одређивања датума и места одржавања електорске скупштине најпре би требало истаћи да чл. 35, ст. 5 ЗНСНМ који одређује садржај одлуке о расписивању избора (у коју спадају: начин избора (непосредни избори или избори путем електорске скупштине), број чланова националног савета који се бира, одредбе о започињању рокова за изборне радње и дан одржавања избора), заправо прописује да таква одлука има само два елемента од значаја за електорску скупштину – утврђивање мањине чији се национални савет бира на електорској скупштини и дана одржавања избора који је, узгред речено, код редовних избора исти за све националне савете. ЗНСНМ, као што је истакнуто, садржи одређена решења од значаја за одређивање датума одржавања избора, а што се, начелно посматрано односи и на изборе за националне савете. Тако, уз ризик понављања, чл. 35, ст. 2 и 3 ЗНСНМ предвиђа да се одлука о расписивању избора за чланове свих националних савета који су по свом карактеру редовни доноси најраније 120, а најкасније 90 дана пре истека мандата националног савета који је последњи конституисан, а у случају да је национални савет распуштен, нови избори за његове чланове расписују се у року од 60 дана од распуштања тако да се одрже у наредних 45 дана. Према истом члану ЗНСНМ, одлука о расписивању избора објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије“. Дакле, свака одлука којом се расписују избори за национални савет по електорском моделу садржи датум одржавања избора и мора бити објављена у „Службеном

гласнику Републике Србије“.

С друге пак стране, није јасно да ли се и којом врстом акта одређује *место* одржавања електорске скупштине, нити који орган је овлашћен да га утврђује. Из изложене одредбе чл. 100, ст. 3 ЗНС-НМ проистицало би да се податак о месту одржавања електорске скупштине само *објављује* у средствима јавног информисања, док би, на основу одредаба из којих следи да послове организовања избора обавља Министарство, произлазило да је оно надлежно да утврди место одржавања електорске скупштине. На основу изложене одредбе чл. 100, ст. 3 ЗНСНМ није јасно ни на основу којих критеријума би Министарство одређивало место одржавања електорске скупштине и да ли би, аналогично са бирачким местима за непосредне изборе, требало да има у виду да се електорска скупштина одржава у просторијама у јавној својини, а само изузетно и у просторијама у приватној својини. Начелно посматрано, таква аналогија има своје упориште. Штавише, имајући у виду изузетно кратке рокове који су предвиђени за заштиту права у поступку избора националног савета по електорском моделу и надлежност РИК чије је седиште у Београду да у тако кратким роковима одлучује о жалбама против решења органа који спроводи електорске изборе, могло би се стати на становиште да би најсврсисходније решење у погледу места одржавања електорске скупштине било да се она одржава у Београду. У пракси, Министарство је на својој интернет страници обавештавало о списку потврђених електорских пријава и месту одржавања електорских скупштине, при чему су на изборима националних савета 2018. године електорске скупштине одржане у згради Народне скупштине Републике Србије и у Дому Народне скупштине.¹⁶³

¹⁶³ Видети Списак потврђених електорских пријава и информација о одржавању електорских скупштине, доступно на: <http://mduls.gov.rs/obavestenja/spisak-potvrdjenih-elektorskih-prijava-i-informacija-o-odzavanju-elektorskih-skupstina/?script=lat>, приступљено: 16. 4. 2020.

4.2. Електори

Електорска скупштина, као што јој и сам назив говори, је скупштина електора националне мањине. Другим речима, у случају избора националног савета „путем електорске скупштине“, национални савет националне мањине бирају електори. Према чл. 32, ст. 3 ЗНСНМ, посебан услов за стицање активног бирачког права за избор националног савета националне мањине путем електорске скупштине је статус електора, који се стиче према одредбама тог закона. У том смислу, суштинско питање таквог модела избора је како се стиче електорски статус и шта он подразумева.

4.2.1. Електорски статус и електорско право

Начелно посматрано, из одредаба ЗНСНМ следи да електорски статус може да има лице које испуњава услове за стицање права да буде електор, тачније да буде кандидат за електора, а да се такав статус дефинитивно стиче по правоснажности потврђивања електорске пријаве. Такав статус подразумева укупност права која електор има у изборном процесу. Но, као што је истакнуто, реч је о начелном приступу, те би у циљу продубљенијег сагледавања електорског статуса, тачније његовог стицања и садржине, било потребно најпре размотрити сложену анатомију начина на који се стиче право да се буде електор.

Према чл. 101, ст. 1 ЗНСНМ, право да буде електор има припадник националне мањине уписан у посебан бирачки списак чију кандидатуру писмено подржи ЗНСНМ одређени најмањи број припадника националне мањине. Дакле, прве услове за стицање права да се буде електор чине припадност националној мањини и упис у посебан бирачки списак те мањине. У том смислу, све што је истакнуто за стицање активног бирачког права за избор националног савета, начелно, важи и за стицање права да се буде електор.

Истом одредбом ЗНСНМ предвиђен је најмањи број припадника националне мањине који би писмено требало да подрже

кандидатуру електора. Та одредба прописује да кандидатуру за електора треба писмено да подржи: 20 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи мање од 10.000 лица, 30 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи више од 10.000 лица, али мање од 20.000 лица, 45 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи више од 20.000 лица, али мање од 50.000 лица, 60 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи више од 50.000 лица, али мање од 100.000 лица и 100 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи више од 100.000 лица. На основу изложених одредаба ЗНСНМ јасно је да лица која подржавају кандидатуру електора морају бити *уписана у посебан бирачки списак*.

Изложено решење уврштено је у текст ЗНСНМ изменама из 2014. године. Тада су промењене одредбе према којима је право да буде електор имао припадник националне мањине кога је за електора именовала организација или удружење националне мањине (укључујући и политичку организацију) и који је сакупио 100 потписа подршке. Дакле, измене ЗНСНМ су из нормативног оквира за стицање статуса електора искључиле организације и удружења националних мањина, упркос уставној одредби према којој се одређеним удружењима националних мањина признаје посебна улога у остваривању права припадника националних мањина.

Према чл. 102, ст. 4 ЗНСНМ, писмена подршка бирача електору даје се на посебном обрасцу чији облик и садржину прописује ресорни министар. У том смислу, ресорни министар је донео Правилник о облику и садржају обрасца за прикупљање

потписа бирача који подржавају електоре.¹⁶⁴ Према чл. 3 тог Правилника образац за прикупљање потписа бирача који подржавају електоре садржи: податке о бирачу који подржава електора (име и презиме бирача, име једног родитеља бирача, бирачев јединствени матични број грађана, датум и место рођења бирача, место и адреса пребивалишта бирача односно место и адреса боравишта бирача за интерно расељено лице, општина/град, (број телефона)), изјаву бирача да је припадник одређене националне мањине и предлог да на електорској скупштини националне мањине чији је он припадник учествује електор кога предлаже, податке о електору кога подржава бирач (електоров јединствени матични број грађана, место и адреса пребивалишта електора, односно место и адреса боравишта електора за интерно расељено лице, општина/град) датум и место сачињавања обрасца и потпис бирача који подржава електора, као и напомену. Према обрасцу који је саставни део Правилника, у њему се наводи да је потписник, истовремено са потписивањем обрасца, обавештен о обради података о личности и да пристаје на ту обраду у складу са законом. Имајући у виду да је чл. 101, ст. 2 ЗНСНМ предвиђено да потписи за подршку електора морају да буду оверени код органа надлежног за оверу потписа, образац садржи и потврду да је лице својеручно потписало изјаву, да је идентитет лица утврђен на основу увида у личне исправе, као и податке о органу надлежном за оверу потписа. Овера потписа, према истој одредби ЗНСНМ, не подлеже плаћању такси.

Припадник националне мањине који је уписан у бирачки списак може, према чл. 102, ст. 3 ЗНСНМ да подржи само једног електора. Начелно, такво правило је сасвим оправдано и, у складу са општим правилима сваког изборног поступка, онемогућава кандидатуре које немају реалну подршку. Међутим, изложене одредбе су једина решења о прикупљању потписа подршке за електорску кандидатуру. Имајући у виду остала решења ЗНСНМ требало би продубљеније сагледати могућност, тачније временски оквир у којем је могуће скупити потписе подршке за електорску кандидатуру. Но, тиме се већ залази у питање у вези с електорском

¹⁶⁴ *Сл. гласник РС*, бр. 72/2014 и 61/2018.

пријавом и њеним потврђивањем чиме се дефинитивно стиче електорски статус.

Пре сагледавања тог питања потребно је, макар укратко, осврнути се на права која се стичу добијањем електорског статуса, а која ће на одговарајућим местима у раду бити подробније размотрена. Начелно посматрано, лице које стекне електорски статус има следећа права: право да од Министарства буде писмено позвано на електорску скупштину, право да присуствује и учествује у одлучивању на електорској скупштини, право да заједно с другим електорима у броју који је одређен ЗНСНМ предложи листу за избор чланова националног савета, право да гласа за избор националног савета и, напослетку, право да против сваког решења одбора који спроводи изборе на електорској скупштини поднесе жалбу РИК и да касније оспорава законитост решења РИК у управном спору. Важно је истаћи да лица која стекну статус електора немају никаквих обавеза у погледу присуства скупштини електора, а нарочито да немају никаквих обавеза у погледу предлагања листа кандидата за избор националног савета и евентуалног гласања. Другим речима, лица која дају писмену подршку кандидатури електора немају могућност да ту подршку на правно релевантан начин услове одговарајућим предлагањем изборне листе или гласом електора на електорској скупштини. У том смислу, иако начелно посматрано електори немају мандат у строгом смислу те речи, ипак би се могло истаћи да је њихов положај у контексту избора *слободан*.

4.2.2. Електорска пријава и њено потврђивање

Кандидат за електора најпре подноси електорску пријаву. Према чл. 102, ст. 1 ЗНСНМ, електорска пријава подноси се Министарству на потврђивање. Ставом 5 истог члана ЗНСНМ предвиђено је да се електорска пријава подноси Министарству најкасније 30 дана пре електорске скупштине. Такво опредељивање рока за подношење електорске пријаве најпре има импликације на могућност прикупљања потписа подршке за електорску кандидатуру. Наиме, имајући у виду законско решење према коме

се избори за национални савет „путем“ електорске скупштине одвијају у два могућа случаја (ако нису испуњени услови за непосредне изборе и(ли) ако се после распуштања националног савета нови избори расписују у року од 60 дана од распуштања), јасно је да рок за најкасније могуће подношење електорске пријаве у тим случајевима нема исте последице по могућност прикупљања потписа подршке за електорску кандидатуру.

Наиме, у првом случају, дакле ако се избори по електорском моделу спроводе као последица недовољног уписа припадника националне мањине у бирачки списак, а истовремено са изборима за остале националне савете, одлуком министра којом се расписују избори утврђује се и по ком ће се изборном моделу спровести избори за национални савет одређене мањине. Имајући у виду да се у том случају одлука којом се расписују избори доноси најраније 120, а најкасније 90 дана пре истека мандата националног савета који је последњи конституисан, као и да избори морају бити одржани најкасније 15 дана пре истека мандата националног савета који је последњи конституисан, јасно је да се прикупљање потписа подршке кандидатури за електора може одвијати у временском размаку од 75 дана (120-15-30 дана) до 45 дана (90-15-30). У другом случају, дакле, ако се електорски избори спроводе после распуштања националног савета, могућност прикупљања потписа подршке за кандидатуру за електора је другачија. Наиме, у том случају нови избори се расписују у року од 60 дана од распуштања, а одржавају у наредних 45 дана. У том оквиру лица која желе да буду електори, ако су одмах упозната са чињеницом распуштања националног савета које ће неминовно довести до одржавања избора по електорском моделу, имаће на располагању 75 дана за прикупљање потписа подршке (60+45-30), док ће лица која су се с чињеницом одржавања избора по електорском моделу упознала тек након расписивања избора пред собом имати само 15 дана за прикупљање потписа подршке (45-30), а што у изборном процесу у донекле повољнији положај ставља лица која су иначе „ближа“ сазиву националног савета који је распуштен.

Имајући у виду законско решење према коме право да буде електор, односно кандидат за електора има само лице које је уписано у бирачки списак, као и да писмену подршку његовој кандидатури могу дати само лица која су уписана у бирачки списак, законско опредељивање крајњег рока за расписивање и одржавање избора, као и за предају електорске пријаве, ако се посматра у системској вези с правилима о вођењу и закључивању бирачког списка, има импликације и на стварну могућност уписаних у бирачки списак да буду кандидати за електора, односно да својим потписима подрже такву кандидатуру.

Наиме, у првом случају у којем може доћи до одржавања избора по електорском моделу, дакле ако се избори по електорском моделу спроводе као последица недовољног уписа припадника националне мањине у бирачки списак, а истовремено са изборима за остале националне савете, неспорно је да кандидат за електора, као и лице које својим потписом подржава такву кандидатуру, могу бити сви они који су у посебан бирачки списак уписани пре привременог закључивања бирачког списка, а што Министарство, по одредбама ЗНСНМ, чини 24 часа пре расписивања избора. Поставља се међутим питање да ли би и лица која се накнадно упишу у посебан бирачки списак, дакле након привременог закључивања бирачког списка на основу кога је донесена одлука да се национални савет одређене националне мањине бира по електорском моделу, могла да буду електори, као и лица која својим потписом подржавају кандидатуру за електора. ЗНСНМ не говори ништа о томе да ли се упис у посебан бирачки списак националне мањине може наставити и након доношења одлуке о одржавању избора по електорском моделу и упркос тој одлуци. Начелно посматрано, таква могућност постоји, јер би њено негирање значило негирање права једног лица да буде уписано у посебан бирачки списак. Међутим, у таквом случају (иако би упис у посебан бирачки списак након доношења одлуке о електорским изборима за национални савет одређене националне мањине остао без правног ефекта, чак и у случају да резултира значајнијим порастом броја уписаних чиме би се увелико премашило 40% уписаних што је услов

за непосредне изборе) кандидати за електоре и лица која својим потписом подржавају њихову кандидатуру могли би бити само они новоуписани у бирачки списак који су се у тај списак уписали до 30 дана пре одржавања избора, јер је то крајњи рок за предају електорске пријаве Министарству. Посебно питање у таквом случају односило би се на остваривање права оних лица која су пре истека тог рока поднела захтев за упис у посебан бирачки списак, а чији захтев је орган управе јединице локалне самоуправе који води бирачки списак одбио, јер у таквом случају, према одредбама ЗНСНМ, Министарство о жалби одлучује у року од 15 дана!!! Иако је изложена одредба у систематици ЗНСНМ садржана у делу који је посвећен непосредним изборима, она би се могла применити и у описаној ситуацији, али би њена примена проузроковала практично неважност описаног поступка заштите права!

У другом случају, дакле ако се електорски избори спроводе после распуштања националног савета, кандидати за електоре, као и лица која својим потписима подржавају кандидатуру могли би бити сви они који су у посебан бирачки списак уписани како у периоду од распуштања националног савета до расписивања избора, тако и они који су у тај списак уписани након расписивања избора, али до 30 дана пре одржавања избора, јер је то крајњи рок за предају електорске пријаве Министарству. Као и у претходно анализираном случају, правни учинци по могућност да се буде кандидат за електора, односно лице које својим потписом подржава кандидатуру, поступка заштите против решења орган управе јединице локалне самоуправе којим се одбија захтев једног лица да у том периоду буде уписано у посебни бирачки списак били би упитни из већ изложених разлога.

Кандидат за електора подноси Министарству *електорску пријаву*. Садржина те пријаве опредељена је чл. 102, ст. 2 ЗНСНМ. Према тој одредби, електорска пријава садржи изјаву да се кандидат пријављује за електорску скупштину националне мањине и личне податке и оверене изјаве бирача да подржавају кандидатуру за електора, као и списак бирача који подржавају кандидатуру за електора израђен у писменом и електронском облику (CD или DVD), тако

да списак у оба облика буде истоветан, а који потписује лице које подноси електорску пријаву на потврђивање. Занимљиво је истаћи да, за разлику од обрасца за прикупљање потписа бирача који подржавају електора, изјава да се кандидат пријављује за електорску скупштину не мора бити оверена. *Ratio* изложеног решења можда лежи у чињеници да се електорска пријава подноси Министарству, као и да је лице које подноси електорску пријаву на потврђивање дужно да потпише списак бирача који подржавају кандидатуру, а што имплицира и сагласност тог лица да буде кандидат, па чак и лично подношење електорске пријаве.

Електорску пријаву *кандидат за електора* подноси Министарству *на потврђивање*. Дакле, лице које подноси своју електорску пријаву још увек је кандидат за електора, тачније још увек није стекло статус електора. Оно ће тај статус стећи тек након потврђивања његове електорске пријаве. Према чл. 102, ст. 6 и 7 ЗНСНМ, Министарство решењем одлучује о потврђивању електорске пријаве у року од 48 часова од пријема електорске пријаве, а такво решење Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор у року од 24 часа од пријема решења, при чему Управни суд одлучује о тужби у року од 48 часова. Дакле, потврђивање електорске пријаве је посебан управни поступак који намеће извесна питања.

Прво од питања које у вези с таквим поступком завређује посебну пажњу је природа тог поступка, прецизније речено природе одлучивања Министарства и карактер управног акта којим се потврђује електорска пријава. ЗНСНМ у том погледу не садржи било какву одредбу. Начелно посматрано, требало би стати на становиште да је Министарство *дужно* да потврди електорску пријаву која садржи све релевантне елементе. Другим речима, одлучивање Министарства у поступку потврђивања електорске пријаве није, нити би смело да буде дискреционог карактера. Потврђивањем електорске пријаве једно лице стиче статус електора, дакле од дана потврђивања такве пријаве се стварају правни односи. У том смислу, јасно је да решење Министарства којим се потврђује електорска пријава управни акт који има и декларативне и консти-

тутивне елементе. Декларативни елементи решења Министарства огледају се у констатовању да је електорска пријава благовремена и потпуна, а конститутивни у томе што након његовог доношења, тачније од његове правоснажности, једно лице постаје електор за избор националног савета.¹⁶⁵

Имајући у виду изложени, изузетно кратак рок за одлучивање Министарства у поступку потврђивања електорске пријаве, могло би се стати на становиште да евентуални позив за исправку и допуну поднеска не би могао да буде упућен подносиоцу пријаве. Другим речима, Министарство, примера ради у случају недовољног броја потписа подршке кандидатури, не би могло да позове подносиоца пријаве да је допуни. Министарство би у поступку потврђивања искључиво могло да решењем потврди електорску пријаву, или да одбије њено потврђивање.

Међу разлозима за евентуално доношење негативног управног акта Министарства један изазива посебну дилему. Наиме, имајући у виду законску одредбу којом је предвиђено да припадник националне мањине може да подржи само једног електора, поставља се питање како би Министарство требало да реагује у случају подношења електорских пријава које је, између осталих, подржало исто лице. Да ли би у том случају предност требало дати примени правила *prior tempore potior iure* у контексту подношења електорских пријава, или би пак требало стати на становиште да је валидна електорска пријава оног кандидата кога је касније овереним потписом подршке подржало исто лице, јер је то истинска, додуше промењена, воља тог лица. Чини се да читава логика електорских избора, дух изложених решења, па и потреба заштите правне сигурности налажу да се у таквом случају Министарство руководи правилом *prior tempore potior iure*, тачније да стоји на становишту да је потврђујући електорску пријаву једног лица потврдило и оверене изјаве свих лица која су га подржала, тако да су њихове накнадне (па чак и претходне које нису раније доспеле до Министарства!) и оверене изјаве подршке без правног ефекта.

¹⁶⁵ Д. Милков, *Управно право II управна делатност*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2010, 27.

Као што је изложено, решење Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор у року од 24 часа од пријема решења, при чему Управни суд одлучује о тужби у року од 48 часова. Начелно посматрано, активну легитимацију за покретање овог вида управног спора првенствено би могао да има кандидат за електора. Отворено је питање да ли би други кандидати могли да оспоравају законитост потврђивања туђе електорске пријаве. Такође, требало би истаћи да су, за разлику од неких других решења садржаних у ЗНСНМ, у случају овог вида управног спора рокови прецизније опредељени, јер почињу да се рачунају од пријема решења, односно тужбе. Отворено је међутим питање да ли су они прекратки. Ипак, они имају свој системски квалитет, јер према чл. 37а ЗНСНМ, Министарство решењем које доноси 25 дана пре електорске скупштине обуставља поступак избора националног савета ако није потврђен (а, по природи ствари, реч је о правоснажно потврђеном) законом прописан најмањи број електора. У том смислу, потврђени број електора је услов за одржавање електорске скупштине. Такође, потврђивање електорске пријаве рађа обавезу Министарству да случају одржавања електорске скупштине упуту писмени позив електорима чија је електорска пријава потврђена. Но, тиме се већ упуштамо у разматрање услова за одржавање електорске скупштине.

4.3. Услови за одржавање електорске скупштине

Чланом 105 ЗНСНМ предвиђени су услови за одржавање електорске скупштине. Према ст. 1 тог члана, електорска скупштина се може одржати ако је присутно више од половине електора чије су електорске пријаве потврђене. Министарство иначе објављује обавештење о броју потврђених електорских пријава и у обавези је да органима за спровођење избора достави списак електора чија је електорска пријава потврђена.

ЗНСНМ у ст. 2 истог члана садржи и додатни услов за одржавање електорске скупштине. Том одредбом предвиђено је да се, изузетно од става 1 тог члана, електорска скупштина не

одржава ако за електорску скупштину не буде потврђено или ако електорској скупштини не присуствује: 1) најмање 20 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи мање од 10.000 лица, 2) најмање 30 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 10.000 лица, али мање од 20.000 лица, 3) најмање 45 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 20.000 лица, али мање од 50.000 лица, 4) најмање 60 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 50.000 лица, али мање од 100.000 лица и 5) најмање 100 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 100.000 лица. Пре продубље-нијег сагледавања изложених решења потребно је учинити једну важну напомену. Иако се наиме у изложеној одредби чл. 105, ст. 2 ЗНСНМ говори о томе да се електорска скупштина *не одржава*, ипак се, на основу формулације према којој се то не дешава ако за електорску скупштину *не буде потврђено* или *ако електорској скупштини не присуствује* у тој одредби утврђени број електора, може закључити да се последица неиспуњења наведених нумеричких услова не своди само на изостанак одржавања, већ и на изостанак заказивања електорске скупштине. Наиме, ако не буде потврђен законом прописан најмањи број електора, поступак избора националног савета се *обуставља*.

На који начин би требало тумачити законске услове за одржавање електорске скупштине садржане у чл. 105, ст. 1 и 2 ЗНСНМ? Најпре, јасно је да се електорска скупштина не може одржати ако јој не присуствује више од половине електора. Према другом ставу тог члана, електорска скупштина се не може одржати чак и ако јој присуствује више од половине електора, ако број присутних није онолики колико је том нормом прописано. Другим речима, оба услова морају бити кумулативно испуњена да би се одржала електорска скупштина.

Утврђивање најмањег броја електора који морају присуствовати електорској скупштини да би се она одржала, а самим тим да

би се остварила могућност избора националног савета (иако, као што ће бити приказано постоји могућност да се национални савет не изабере упркос испуњавању услова за одржавање електорске скупштине) намеће извесна питања у погледу обухвата изборног процеса и демократског капацитета таквих избора, нарочито у поређењу с моделом непосредних избора. Имајући у виду законске одредбе о најмањем броју потписа подршке за кандидатуру за електора, као и изложене одредбе о најмањем броју присутних електора као услову за одржавање електорске скупштине, може се доћи до закључка да најмањи број лица која би посредством присуства електора на електорској скупштини могла да буду *делотворно* обухваћена изборним процесом, а то значи да на известан начин буду представљена на електорској скупштини, иако електори *stricto sensu* не представљају та лица, износи: 1) 400 (20 потписа подршке x 20 електора) код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи мање од 10.000 лица, 2) 900 (30 потписа подршке x 30 електора) код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 10.000 лица, али мање од 20.000 лица, 3) 2.025 (45 потписа подршке x 45 електора) код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 20.000 лица, али мање од 50.000 лица, 4) 3.600 (60 потписа подршке x 60 електора) код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 50.000 лица, али мање од 100.000 лица и 5) 10.000 (100 потписа подршке x 100 електора) код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 100.000 лица. С друге пак стране, на основу решења ЗНСНМ о непосредним изборима према којима се непосредни избори могу одржати чак и ако је пријављена и проглашена само једна изборна листа (јер се у супротном обуставља поступак избора), при чему је мора подржати најмање 1%, а не мање од 50 бирача уписаних у посебан бирачки списак, а за одржавање непосредних избора у посебан бирачки списак се мора уписати више од 40% припадника мањине, може се доћи до, у најмању руку, чудног закључка према коме би у случају непосредних избора број лица која би могла

делотворно да буду обухваћена изборним процесом и да у њему активно учествују, односно да активно на њега утичу, могао да износи само 0,4% припадника националне мањине! Дакле, потпуно парадоксално, нормативни услови за одржавање електорске скупштине би у пракси могли да буду строжи у односу на услове за непосредне изборе и притом и, са становишта активног утицаја на изборни процес, демократски делотворнији у односу на решења која су предвиђена за непосредне изборе!!! Но, то је још један прилог у потврду тезе да су решења ЗНСНМ о изборима изузетно системски некавалитетна, а логички неконзистентна.

4.4. Спровођење избора на електорској скупштини

У оквиру разматрања законских решења о спровођењу избора на електорској скупштини најпре би требало сагледати надлежност за спровођење избора, а затим и сам ток електорске скупштине.

4.4.1. Одбор за спровођење избора и праћење рада

Иако би се, *prima facie*, због самог законског опредељивања начина избора („путем електорске скупштине“) и утврђивања карактера тела које изборе врши (електорска скупштина) можда могло чинити излишним, ЗНСНМ је ипак определио надлежност за спровођење електорских избора. Према чл. 106, ст. 1 ЗНСНМ, изборе на електорској скупштини спроводи одбор од три члана које именује РИК међу познаваоцима изборних поступака. Ставом 2 истог члана прописано је да РИК именује одбор у року од три дана од када од Министарства прими обавештење о томе да је за електорску скупштину потврђен довољан број електора прописан законом. Последња одредба ЗНСНМ која је статусно-организационог карактера, а која се односи на одбор који спроводи изборе на електорској скупштини садржана је у чл. 106, ст. 7 и према њој чланови одбора имају право на накнаду за рад у одбору, коју утврђује РИК. Изложена решења изискују посебан коментар.

Прво од питања која изложена решења намећу односи се на правну природу одбора који спроводи изборе на електорској скупштини. Као што је већ истакнуто у одељку 2.5, будући да спроводи изборе, одбор је, као и РИК, самосталан и независан државни орган који, као такав, није део „извршне“ власти, односно њене организационе структуре, већ је специфична врста органа који обавља управне делатности. Обзиром да се образује у циљу спровођења избора на једној конкретној електорској скупштини, реч је о *ad hoc* органу, дакле о органу који није институционализован и који се образује појединачним актом РИК.

С тим у вези, а имајући у виду да РИК именује чланове тог одбора, начелно посматрано, његово конституисање је аналогно конституисању, тачније именовању чланова бирачких одбора за спровођење непосредних избора. Разлике, међутим, постоје у погледу критеријума за чланство. Наиме, ЗНСНМ предвидео је да за чланове одбора који спроводи изборе на електорској скупштини могу да буду именовани *познаваоци изборног поступка*. Дакле, уместо да предвиди јасне критеријуме, нарочито у погледу квалификација које би чланови одбора требало да имају, ЗНСНМ је предвидео један и то прилично неодређен критеријум, оставивши на тај начин широко поље слободне процене РИК у погледу именовања чланова одбора.

С тим у вези требало би истаћи да законом није регулисан читав низ питања у вези са чланством у одбору који спроводи изборе на електорској скупштини, а која нису регулисана ни Упутством за спровођење електорске скупштине за избор чланова националних савета националних мањина (у даљем тексту: УСЕС)¹⁶⁶ које је на основу својих овлашћења донела РИК. Свакако најважније од тих питања односи се на могућност да лица која су електори и/или кандидати за чланове националног савета буду чланови одбора. Начелно посматрано, требало би стати на становиште да чланство у одбору за спровођење избора на електорској скупштини није спојиво са статусом електора и/или кандидата за члана националног савета. С друге стране, такво резонување би могло

¹⁶⁶ Сл. гласник РС, бр. 60/18.

да води закључку да РИК, будући да именује чланове одбора пре одлучивања електорске скупштине, истовремено с именовањем, та лица лишава пасивног бирачког права! Ипак изложени закључак би могао бити оповргнут, имајући у виду да ЗИНП који се сходно примењује прописује да члановима органа за спровођење избора престаје функција у тим органима кад прихвате кандидатуру за посланике (чл. 31, ст. 2 ЗИНП). Но, ни сходна примена решења садржаног у ЗИНП не би била лишена извесних контроверзи, јер би постојала могућност својеврсне блокаде рада електорске скупштине у случају да електори предложе за чланове савета нека од лица која су чланови одбора!

Такође, разлике између бирачког одбора који спроводи непосредне изборе за националне савете на бирачком месту и одбора који спроводи изборе на електорској скупштини постоје и у погледу нешто израженије могућности да одбор који спроводи изборе на електорској скупштини доноси управне акте са далеко-сежнијим правним последицама који, по природи ствари, морају бити у писаном облику, као што је то случај са решењем којим се обустављају избори или решењем о додели мандата, а о којима ће на одговарајућим местима у раду бити више речи. На овом месту је међутим потребно указати да таква могућност намеће неколико веома важних и међусобно прожетих питања.

Наиме, одбор који спроводи изборе на електорској скупштини је колегијални орган у смислу чл. 137 ЗУП и своја решења би требало да доноси већином гласова укупног броја чланова. Према чл. 141, ст. 1 ЗУП, решење у писаном облику, између осталог, садржи *печат органа или други вид потврде о аутентичности*. Имајући у виду да је одбор који спроводи изборе на електорској скупштини *ad hoc* орган, може се поставити питање да ли он има свој печат и како се уопште обезбеђује аутентичност решења која такав орган доноси у писаном облику. На изложено питање ЗНС-НМ међутим не садржи одговор. У споменутом УСЕС наводи се да се акти одбора оверавају печатом РИК (чл. 3, ст. 2)!!! Дакле, иако се не сматра радним телом РИК (као што је то случај са радним телима у поступку непосредних избора), већ је *ex lege* орган за

спровођење избора, одбор који спроводи изборе на електорској скупштини нема свој печат. Имајући у виду да се против његових решења може изјавити жалба о којој одлучује РИК, а полазећи од решења према којем се акти одбора оверавају печатом РИК, намеће се питање да ли таква жалба, упркос функционалној одвојености и самосталности наведених органа, заиста има деволутивно дејство или је по среди правно средство које, макар у том формалном обележју оверавања печатом, има и карактеристике ремонтративног правног средства.¹⁶⁷

Начелно посматрано, требало би инсистирати на деволутивном карактеру жалбе против решења одбора, тачније о самосталности одбора као органа за спровођење избора на електорској скупштини, а што би, по правилима ЗУП, онемогућавало и да чланови одбора буду чланови РИК, док би решење према коме се акти одбора оверавају печатом РИК требало сматрати изнуђеним решењем које је последица *ad hoc* карактера одбора. Но, то је још једна нелогичност читавог изборног система и питање које је законодавац, што због модела избора који је усвојио, што због свог незнања, нужно препустио правној празнини. Таквих правних празнина има нарочито у погледу тока електорске скупштине и она су, можда и упркос чињеници што су делом законска материја, уређена одредбама УСЕС.

Пре него што се изложе и размотре решења о току електорске скупштине требало би истаћи да ЗНСНМ садржи одредбе које су функционалног карактера, тачније којима се уређују надлежности одбора и о њима ће у одељцима који следе бити више речи. На овом месту би их требало само набројати. Тако, у надлежност одбора спадају следећи послови: утврђивање броја присутних електора, обустављање поступка избора, проглашавање изборних листа, утврђивање резултата избора, расподела мандата и издавање уверења о избору за члана националног савета.

Такође, пре излагања и разматрања решења о току електорске скупштине требало би истаћи да се и за електорске изборе предвиђа могућност праћења рада на електорској скупштини.

¹⁶⁷ О деволутивним и ремонтративним правним средствима у управном поступку више у Д. Милков (2010), 204, 205.

Решења о праћењу рада прописана су УСЕС и у свему одговарају решењима предвиђеним одговарајућим актом за непосредне изборе. Дакле, и у случају електорске скупштине и праћења њеног рада, а самим тим и својеврсног увида у рад одбора који спроводи изборе постоји могућност да заинтересована регистрована удружења чији се циљеви остварују у области избора и заштите људских и мањинских права, заинтересоване међународне и стране организације и удружења, као и представници страних држава, под истим условима као и за непосредне изборе (видети одељак 3.2.1.) прате рад електорске скупштине, а самим тим и одбора који спроводи изборе. Једина особеност која је предвиђена УСЕС постоји у случају када се електорски избори одржавају истовремено са непосредним изборима. У таквом случају, посматрачи којима је РИК одобрила праћење рада Комисије на спровођењу непосредних избора за чланове националних савета, имају право да прате рад на електорској скупштини без посебне пријаве Комисији, уз обавезу ношења одговарајуће акредитације.

4.4.2. Ток електорске скупштине

Одвијање електорске скупштине уређено је одредбама ЗНСНМ, али и УСЕС.

4.4.2.1. Утврђивање броја присутних електора

Чланом 107 ЗНСНМ прописано је да електорска скупштина почиње свој рад тако што одбор утврђује број присутних електора, уз помоћ списка електора чија је електорска пријава потврђена који доставља Министарство. Имајући у виду да је у изложеној законској одредби садржана формулација према којој електорска скупштина *почиње свој рад* утврђивањем броја присутних електора, логичан закључак био би да је то прва радња у одвијању њеног тока. Но, као и у низу других решења, ЗНСНМ је и по овом питању крајње непрецизан. У том смислу, УСЕС логички исправније прописује у чл. 6, ст. 1 да одбор, *по отварању електорске скупштине* (подв.

В. Ђ.), констатује и саопштава број присутних електора, на основу списка електора чија је електорска пријава потврђена, који је Министарство доставило РИК. Такође, логички исправније, УСЕС предвиђа да одбор утврђује идентитет електора увидом у његову личну карту, или важећу путну исправу. Дакле, утврђивању броја присутних електора претходи пријава електора, утврђивање њиховог идентитета и отварање електорске скупштине. По отварању електорске скупштине, као што је истакнуто, одбор саопштава број присутних електора. УСЕС, у складу са изложеним током почетка електорске скупштине, одређује у чл. 8, ст. 4 да се присутним електором сматра електор који дође на електорску скупштину и своје присуство пријави до времена одређеног за почетак електорске скупштине. Такође, УСЕС у чл. 6, ст. 5 јасно утврђује да након констатације броја присутних електора, више није могуће пријављивање присуства електора. Судећи на основу те одредбе, утврђивање броја присутних електора по својој правној природи није нише друго до *констатовање њиховог присуства*.

Док је утврђивање броја присутних електора по својој природи проста констатација, њена правна последица има и конститутивно дејство. Наиме, према чл. 106, ст. 3 ЗНСМ и чл. 6, ст. 6 УСЕС, уколико нису испуњени услови за одржавање електорске скупштине, у смислу потребног броја присутних електора, одбор доноси решење о обустављању избора, тачније, како УСЕС наводи, закључује електорску скупштину и одмах потом доноси решење о обустављању поступка избора националног савета. У случају пак да је присутан довољан број електора, одбор, према чл. 6, ст. 7 УСЕС констатује да су испуњени услови да се приступи избору чланова националног савета и саопштава број чланова националног савета који се бира и најмањи број електора који могу да предложе листу кандидата. Након тога, одбор позива електоре да поднесу листе кандидата за чланове националног савета и одређује паузу за предлагање листа кандидата.

Пре него што се размотри следећа фаза изборног процеса на електорској скупштини, а реч је о подношењу изборних листа, потребно је учинити једну важну напомену. Наиме, УСЕС, за раз-

лику од ЗНСМ, садржи прилично детаљна правила о подношењу изборних листа, а, као што то већ следи из изложених одредаба, значајну улогу у свим фазама изборног процеса поверава одбору. Имајући у виду да ЗНСМ садржи одредбе о одлучивању на електорској скупштини, пре сагледавања решења о подношењу изборних листа потребно је размотрити питања руковођења електорском скупштином и начина одлучивања на њој.

4.4.2.2. *Руковођење електорском скупштином и одлучивање на њој*

ЗНСМ не садржи одредбу којом се регулише питање руковођења електорском скупштином. Имајући у виду да низ одредаба УСЕС прописује да одбор даје паузу, констатује испуњеност одређених услова, саопштава присутним електорима одређене податке, позива електоре, прозива електоре, закључује скупштину, итд, јасно је да *оперативно руковођење* електорском скупштином припада одбору. Штавише, ни ЗНСМ, а ни УСЕС не садрже ни уобичајену одредбу према којој, бар на почетку заседања, електорску скупштину отвара и привремено њом председава најстарији члан.

Но, осим питања руковођења електорском скупштином и питање одлучивања на њој завређује посебну пажњу. Наиме, чл. 108 ЗНСМ уређено је питање одлучивања електорске скупштине. Према том члану, електорска скупштина одлучује јавно, већином гласова присутних електора (ст. 1), о избору чланова националног савета одлучује тајним гласањем (ст. 2), а може да одлучује тајним гласањем и о другим питањима, ако тако одлучи (ст. 3). Осим што се изложеним одредбама регулише питање *начина* одлучивања на електорској скупштини, њима се, сасвим сигурно, одређени круг питања препушта на одлучивање електорској скупштини. ЗНСМ не одређује тај круг питања, те се, у том смислу, може поставити питање да ли је намера законодавца ишла за тим да сва питања која нису уређена ЗНСМ препусти одлучивању електорске скупштине. Свакако да би, с једне стране, тумачење према коме би сва питања која нису уређена ЗНСМ спадала у

надлежност електорске скупштине било изузетно екстензивно и системски неодрживо, јер би напосто омогућило различит правни режим избора националних савета на електорским скупштинама различитих националних мањина, па можда чак и опструкцију која би могла да резултира изостанком избора националног савета. С друге пак стране, ни постојеће решење према коме је РИК и без изричитог законског овлашћења својим УСЕС регулисао безмало сва питања од значаја за рад електорске скупштине, укључујући чак и максималну дужину обраћања носилаца листа кандидата свакако није одрживо и нарушава и ону извесну, али у обиму неодређену самосталност у одлучивању коју би електорска скупштина на основу изложених одредаба ЗНСНМ морала да има.

4.4.2.3. Подношење изборних листа

ЗНСНМ у чл. 109, ст. 2 предвиђа да електорска скупштина бира чланове националног савета по пропорционалном систему, те је логична последица тога регулисање питања ко може да предложи изборну листу, јер се пропорционални систем може остварити само на изборима по листама. Према ст. 3 истог члана, листу кандидата за чланове националног савета може да предложи једна четвртина присутних електора. У ст. 6 истог члана предвиђено је да електор може својим гласом подржати само једну листу. Разуме се, у изложеној законској одредби погрешно је употребљен појам глас (или пак појам „подржати“!), тако да је УСЕС прецизније регулисано да електор може да учествује у предлагању само једне листе кандидата. Иако би, по природи ствари, требало да спада у законску материју, питање подршке коју је електор дао већем броју листа уређено је УСЕС. Према чл. 7, ст. 8 тог акта, уколико се исти електор налази међу предлагачима више листа кандидата, сматраће се да је учествовао у предлагању оне листе кандидата која је раније поднесена.

ЗНСНМ садржи одређена решења у погледу минималног броја кандидата и састава листе. Наиме, према чл. 109, ст. 7 на листи мора да се налази најмање једна трећина кандидата од броја чланов-

ва националног савета који се бира, а највише онолико кандидата колико се чланова националног савета бира. Такво решење има системско упориште, јер се њиме осигурава да у случају да свака четвртина електора искористи своје право да предложи листу укупан број предложених кандидата буде већи од броја чланова националног савета који се бира. С друге стране, такво решење значи и да би одбор био у могућности да одмах након подношења листа уочи да ли су евентуално испуњени услови да обустави поступак избора (видети даљи текст).

Редослед кандидата одређује предлагач листе, али је, према ст. 5 дужан да обезбеди да на листи међу свака три кандидата по редоследу на листи (прва три места, друга три места и тако до краја листе) буде најмање по један кандидат – припадник оног пола који је мање заступљен на листи. Будући да је чл. 109, ст. 1 ЗНСНМ прописано да електорска скупштина бира чланове националног савета из реда бирача уписаних у посебан бирачки списак, као и да је чл. 33 предвиђено да за члана националног савета може бити биран припадник националне мањине који испуњава услове за стицање активног бирачког права, од којих је један и упис у посебан бирачки списак, јасно је да се на листи могу наћи само лица која су уписана у посебан бирачки списак, изузев оних која обављају функцију судије, тужиоца или судије Уставног суда.

Сва остала питања у вези с подношењем изборних листа регулисана су УСЕС. Од тих питања пажњу најпре завређују она која се односе на кандидате на изборним листама. Према чл. 8 УСЕС, а што проистиче из законских решења, кандидат за члана националног савета на листи кандидата може да буде електор или бирач уписан у посебан бирачки списак националне мањине чији се национални савет бира. Такво решење намеће потребу да електори који предлажу изборне листе располажу податком која су лица уписана у посебан бирачки списак. Ни ЗНСНМ, а ни УСЕС не регулишу питање начина на који би се евентуално електори могли информисати да ли је једно лице уписано у посебни бирачки списак. Имајући пак у виду да је чл. 8, ст. 2 УСЕС предвидео да се уз листу кандидата прилаже оверена изјава бирача, односно електора

о прихватању кандидатуре за члана националног савета уколико се на листи кандидата налази бирач или електор који се не сматра присутним, јасно је да постоји претпоставка да ће се електори претходно упознати са чињеницом да ли је једно лице које желе да кандидују за члана националног савета уписано у посебан бирачки списак. Електори који се сматрају присутним, а предложени су не достављају изјаву о прихватању кандидатуре, већ се њихов потпис међу предлагачима листе кандидата сматра за прихватање кандидатуре. Такво решење заправо намеће обавезу електору да подржи листу на којој је кандидат, тачније, онемогућава га да као кандидат на једној листи својим потписом подржи другу изборну листу. У супротном, према ст. 4 истог члана УСЕС, уколико се на листи кандидата налази електор који се сматра присутним, а није потписан као један од предлагача листе кандидата, сматраће се да листа кандидата садржи недостатак који је сметња за њено проглашење.

Према УСЕС, након истека паузе која је одређена за предлагање листа кандидата, а која не може да траје дуже од четири часа, одбор констатује број поднетих листа кандидата и електорској скупштини саопштава имена кандидата по листама кандидата, као и имена електора који су подржали сваку од листу кандидата. Важно је истаћи да је том одредбом УСЕС (чл. 9, ст. 1) предвиђено и да одбор потом позива присутне електоре да доставе евентуалне примедбе на поднете листе кандидата. Ако није поднесена ниједна листа кандидата, одбор, у складу с решењима ЗНСНМ, закључује електорску скупштину и доноси решење о обустављању поступка избора националног савета. Ако је пак поднесена најмање једна листа кандидата, одбор одређује паузу ради провере испуњености услова за проглашење изборних листа. У поступку провере испуњености тих услова, према чл. 9, ст. 4 УСЕС, одбору пружа помоћ представник министарства надлежног за вођење посебног бирачког списка националне мањине, ради провере да ли су кандидати за чланове националног савета уписани у посебан бирачки списак националне мањине чији се национални савет бира. Такво решење заправо значи да се подаци из посебног бирачког списка

током одржавања електорске скупштине могу користити за проверу да ли су кандидати који су предложени заиста уписани у посебан бирачки списак, али да се не могу користити за само подношење кандидатуре, јер је за кандидатуру лица које није електор и самим тим није присутно на скупштини, као што је истакнуто, потребна изјава о прихватању кандидатуре.

По провери поднетих листа кандидата, одбор, у складу с чл. 10 УСЕС, саопштава која листа кандидата испуњава, односно не испуњава услове за проглашење након чега више није могуће повлачење кандидатуре, односно потписа подршке листи кандидата. Изложено решење заправо онемогућава повлачење предложене листе и пре њеног проглашења. С једне стране, такво решење нема много оправдања, будући да је предлагање листа вољни чин за који би требало да постоји могућност опозива све до момента док све листе не буду проглашене, док је, с друге стране, изнуђено решење које омогућава несметано одвијање електорске скупштине и спречава евентуално повлачење листа које би довело до нужности обустављања поступка избора у периоду када је већ утврђено да такав разлог за обустављање поступка избора не постоји.

Чланом 11 УСЕС прописано је да у случају да нека листа кандидата садржи недостатак за проглашење одбор закључком налаже носиоцу листе кандидата да у року од сат времена отклони констатоване недостатке. Прописивање изузетно кратког рока од свега једног сата заиста има карикатуралне одлике и суштински доводи до тога да се поједини недостаци, објективно посматрано, не могу исправити. С друге стране, смисао таквог решења се може наћи у потреби да се електорска скупштина одржи у једном дану за који је и заказана. Занимљиво је истаћи да УСЕС прецизира због којих недостатака се може наложити подносиоцу листе да отклони недостатке, тачније наводи који недостаци су правно релевантни. Реч је о случају да листу кандидата није предложио довољан број електора, да листа кандидата не испуњава услове у погледу броја кандидата и/или заступљености мање заступљеног пола на листи кандидата, да није достављена оверена изјава бирача, односно електора да прихвата кандидатуру, или да достављена изјава није

уредно попуњена и/или оверена, или да предложени кандидат није уписан у посебан бирачки списак националне мањине чији се национални савет бира, или да се на листи кандидата налази електор који се сматра присутним, а није међу предлагачима листе кандидата.

Након истека рока за отклањање недостатка, одбор констатује да ли је носилац листе кандидата поступио по закључку за отклањање недостатка и доноси решење о проглашењу листе кандидата или решење о њеном одбијању. Листе кандидата се проглашавају према редоследу њиховог подношења и о томе се доноси решење којим се утврђује редни број сваке од листа кандидата. Приликом проглашења листе кандидата, одбор саопштава електорској скупштини имена кандидата на листи кандидата. Занимљиво је истаћи да је чл. 13 УСЕС предвиђено да одбор закључује електорску скупштину и доноси решење о обустављању поступка избора националног савета у случају да је укупан број кандидата на проглашеним листама кандидата мањи од броја чланова националног савета који се бира. Такво решење има своје системско упориште у одредбама ЗНСНМ, али није јасно због чега није предвиђено да одбор и пре утврђивања евентуалних недостатака може да обустави поступак избора ако је унапред јасно да на изборним листама нема довољног броја кандидата (примера ради у случају да је поднесена само једна изборна листа с трећином кандидата). Такође, у складу с решењима ЗНСНМ је и чл. 14 УСЕС који предвиђа да одбор закључује електорску скупштину и доноси решење о обустављању поступка избора националног савета и у случају да ниједна листа кандидата не буде проглашена.

Последња радња која се на електорској скупштини може одвијати пре гласања предвиђена је чл. 15. УСЕС. Тим чланом је прописано да, по окончању поступка проглашавања листа кандидата, носиоци листа кандидата, или лица која они овласте, имају право да се обрате електорској скупштини, излагањем у трајању до десет минута. Као што је истакнуто, чини се да је УСЕС, бар у том питању, зашао у питање које је требало препустити одлучивању саме електорске скупштине.

4.4.2.4. Гласање

Према чл. 109, ст. 3 ЗНСНМ, електори гласају тајно, на унапред припремљеним листићима, на које уписују име носиоца, односно број листе. То је уједно једина одредба ЗНСНМ којом је регулисан сам чин гласања на електорској скупштини.

Одредбе којима се ближе уређује гласање садржи УСЕС. Према чл. 16 тог акта, гласању се приступа након обраћања носилаца листâ кандидата. Право гласа имају електори који се сматрају присутним, а што проистиче из законских одредаба којима се одређује минималан број електора који морају присуствовати електорској скупштини да би она уопште могла бити одржана. Одбор прозивком позива електоре да преузму гласачки листић, а они се, пре преузимања гласачког листића, потписују у одговарајућу рубрику евиденције о присутним електорима, што служи као доказ да су примили гласачке листиће.

Занимљиво је истаћи да је ст. 6 истог члана УСЕС предвиђено да гласање траје док не гласају сви присутни електори са правом гласа, а најдуже 120 минута. Такво решење има своје упориште у потреби да се електорска скупштина оконча у дану у којем се одржава, али се њиме, донекле, скраћује време за одлучивање електора, јер у случају да скупштини присуствује већи број електора, а по ЗНСНМ тај број може износити и више од 100, просечно време за гласање може износити тек нешто више од једног минута.

У складу са изложеном одредбом чл. 109, ст. 3 ЗНСНМ, чл. 16, ст. 7 и 8 УСЕС предвиђа да се гласање обавља тајно, на гласачким листићима припремљеним према обрасцу који прописује РИК и које оверава РИК. За гласање се иначе користи гласачка кутија која одговара гласачким кутијама на другим изборима. Такође у складу са изложеном одредбом ЗНСНМ, УСЕС у чл. 16, ст. 10 прописује да се гласа само за једну листу кандидата, уписивањем имена носиоца, односно броја листе кандидата у гласачки листић. Као и у случају непосредних избора за националне савете, тачније као и у случају свих видова избора, и на изборима које обавља електорска скупштина могу постојати неважећи гласачки листићи.

УСЕС предвиђа у чл. 16, ст. 11 да се неважећим гласачким листићем сматра листић из којег се не може са сигурношћу утврдити за кога је гласано. Разуме се, иако није изричито прописано, у том случају у обзир долази сходна примена решења која важе за непосредне изборе националног савета.

4.5. Утврђивање резултата избора и расподела мандата

У складу са законским одређењем према коме електорска скупштина бира чланове националног савета по пропорционалном систему, ЗНСНМ у чл. 109, ст. 9 најпре прописује да одбор који спроводи изборе расподељује мандате применом система највећег количника. Дакле, као и у случају непосредних избора, законодавац се определио за систем највећег количника, тачније д'Онтов модел расподеле мандата. Важно је уочити да према изложеној законској одредби мандате расподељује одбор који спроводи изборе што има своје импликације и на издавање уверења о избору, а о чему ће више речи бити у одељцима који следе.

ЗНСНМ не садржи одредбе о начину на који се утврђују резултати избора. УСЕС предвиђа у чл. 17 да, по окончању гласања, одбор приступа утврђивању резултата гласања, при чему сви присутни електори имају право да присуствују утврђивању резултата гласања. Утврђивање резултата гласања, према чл. 18 УСЕС, обухвата утврђивање: броја електора који присуствују електорској скупштини, према евиденцији о присуству, броја електора који су преузели гласачки листић, броја гласачких листића који се налазе у гласачкој кутији, броја неважећих гласачких листића, броја важећих гласачких листића, броја гласова који су припали свакој листи кандидата и броја мандата који припада свакој листи кандидата. Занимљиво је уочити да УСЕС, за разлику од обавезе бирачких одбора на непосредним изборима, не предвиђа као обавезну фазу логичко-рачунску контролу утврђених резултата гласања, тачније рачунско слагање свих података који се утврђују у оквиру утврђивања резултата гласања, али би требало стати на становиште да се таква обавеза подразумева.

Имајући у виду да се законодавац определио за пропорционални систем избора по д'Онтовој моделу у чл. 109, ст. 10 ЗНСНМ предвиђено је да се мандати расподељују тако што се укупан број гласова који је добила свака листа, дели бројевима од један до закључно са бројем чланова националног савета који се бира. Добијени количници се затим разврставају по величини, а у обзир се узима онолико највећих количника, колико чланова националног савета се бира. Ставом 14 истог члана предвиђено је да се мандати који припадају листи додељују кандидатима са листе према њиховом редоследу на листи, почев од првог кандидата. У том смислу, аналогно као и код непосредних избора, решења којима се омогућава заступљеност слабије заступљеног пола на листи, као што је истакнуто, омогућавају праведније учешће припадника тог пола у сазиву националног савета.

Као што је већ истакнуто за непосредне изборе, расподела мандата по д'Онтовој систему може да буде суочена са посебним питањима. Реч је најпре о питању на који начин расподелити мандате ако две или више листа имају исте количнике. ЗНСНМ у чл. 109, ст. 12 предвиђа да ће се мандат доделити листи која је добила већи број гласова у случају да две или више листа добију исте количнике на основу којих се додељује један мандат, а нема више нерасподељених мандата. Такође, као и у случају непосредних избора може се поставити питање шта чинити у ситуацији када изборној листи припадне више мандата него што је на њој кандидата. За тај случај ЗНСНМ предвиђа у чл. 109, ст. 13 да се мандат додељује листи која има следећи највећи количник.

По утврђивању резултата гласања, тачније након утврђивања броја мандата који припада свакој листи, одбор, према одредбама УСЕС, сачињава записник о раду на електорској скупштини, на образцу који прописује РИК. У записник о раду на електорској скупштини уносе се примедбе носилаца листа кандидата и електора који нису учествовали у предлагању листа кандидата. Изложеним решењем омогућено је дакле да и електори који нису учествовали у предлагању листа могу да изнесу примедбе, а што је и системски оправдано, јер, као што ће бити изложено, сваки електор може да

оспорава акте одбора. УСЕС предвиђа да записник о раду на електорској скупштини потписују сви чланови одбора и сви носиоци листа кандидата. Ако неко од носилаца листа кандидата није хтео да потпише записник о раду на електорској скупштини, онда се то констатује у записнику. Сви носиоци листа имају право да добију копију записника о раду на електорској скупштини оверену печатом РИК. Уручењем копија записника о раду на електорској скупштини, према чл. 21 УСЕС, окончава се електорска скупштина.

Окончање електорске скупштине не значи и престанак рада одбора који је спровео изборе. Напротив, према чл. 22 УСЕС, по окончању електорске скупштине, одбор доноси решење о резултатима гласања које се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“. Након тога се расподељују мандати. Мандати се расподељују актом у форми решења. Дакле, реч је о новом решењу. Према чл. 109, ст. 15 ЗНСНМ, одбор доноси решење о додели мандата чланова националног савета у року од три дана од утврђивања коначних резултата избора. Прописивање рока од три дана за доношење решења о расподели мандата има своје упориште, јер превазилази рокове за управнопроцесну и управносудску заштиту права. Решење којим се расподељују мандати доставља се Министарству и објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“. Кандидатима којима су додељени мандати одбор издаје уверење о избору за члана националног савета. Додела мандата актом у форми решења и могућност да одбор издаје уверења о избору за члана националног савета, уз све што је речено о печату којим се оверавају акти одбора и односу између одбора и РИК, отвара и питања у вези с правном заштитом у изборном процесу који се спроводи на електорској скупштини.

4.6. Правна заштита

Одредбама чл. 106, ст. 4-6 ЗНСНМ уређена је правна заштита током избора националног савета на електорској скупштини. Тим одредбама предвиђено је да против сваког решења одбора електор може да изјави жалбу РИК у року од три часа од доношења

решења (ст. 4), да РИК одлучује о жалби у року од 12 часова од пријема жалбе (ст. 5) и да се против решења Комисије може поднети тужба Управном суду у року од три часа од пријема решења, а Управни суд одлучује о тужби у року од 12 часова. Изложене одредбе завређују посебан коментар.

Прво што се у изложеним одредбама запажа је да је правна заштита обезбеђена *против сваког решења одбора*. Према одредбама ЗНСНМ и УСЕС, реч је о следећим видовима решења: решењу о обустављању поступка избора (из свих законом предвиђених разлога), решењу о проглашењу листа/листе, решењу о одбијању проглашења поједине листе, решењу о резултатима гласања и решењу о додели мандата. Занимљиво је истаћи да је одредбама УСЕС предвиђена могућност да одбор доноси и *закључак* као акт којим се налаже носиоцу листе кандидата да у року од сат времена отклони констатоване недостатке изборне листе. Против таквог закључка није дозвољена жалба, а што је у складу с општим правилом из чл. 146, ст. 4 ЗУП према коме се закључак може побијати жалбом, односно тужбом против решења.

Жалбу може изјавити *електор*. Дакле, *сваки електор* је, начелно посматрано, легитимисан да поднесе жалбу на било које решење одбора. У том смислу, чак и електори који, примера ради, сматрају да је једна од проглашених листа имала недостатке би могли да побијају законитост решења којим је та листа проглашена. Начелно посматрано, и такво решење је у складу с одредбом чл. 151, ст. 6 ЗУП према којој жалбу против првостепеног решења може поднети свако лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка, у року у коме жалбу може поднети странка. У погледу решења према коме жалбу на решење одбора може поднети електор, а у вези с изложеном одредбом ЗУП, може се наметнути питање да ли би жалбу могло да поднесе и лице које нема статус електора – примера ради кандидат који се, упркос помањкању његове сагласности, нашао на проглашеној листи. Разуме се да би у таквим случајевима, сагласно изложеној одредби ЗУП, и таквом лицу требало признати право на жалбу, али је велико питање на који начин би оно, ако није присутно на

електорској скупштини, уопште могло да буде упознато са садржајем решења које оспорава.

Напошетку, али изузетно важно, у изложеним одредбама ЗНСНМ којима је регулисана правна заштита посебну пажњу привлачи *дужина предвиђених рокова*. Наиме рокови за предају жалбе и тужбе у трајању од три часа, као и за одлучивање по жалби, односно тужби у трајању од 12 часова очигледно су нереални.¹⁶⁸ Њима не само да се имплицира дужност РИК и Управног суда да дежурају током избора на електорским скупштинама, већ се проблематизује, па и негира, тачније фактички онемогућава, примена читавог низа процесних правила и солуција предвиђених ЗУП и ЗУС.

Најпре се у питање доводи суспензивно дејство жалбе које је предвиђено ЗУП. Додуше, ЗУП у чл. 154, ст. 1 прописује могућност да се одложно дејство рока за жалбу и саме жалбе искључи законом који уређује одређену посебну управну област, али је неопходно да то буде изричито прописано законом, што у случају ЗНСНМ није учињено. Будући да ни тај, како се у релевантним коментарима назива, нижи ниво општости, који постоји код регулисања посебних управних области, не омогућава законодавцу да увек предвиди све могуће ситуације, ЗУП је чл. 155, ст. 2 оставио овлашћеном службеном лицу које одлучује у управном поступку да укине суспензивно дејство жалбе како би спречио настанак ненадокнадиве штете за странку или теже угрожавање јавног интереса.¹⁶⁹ Но, такво решење подразумева да се о укидању суспензивног дејства жалбе одлучује посебним решењем које би у случају електорских избора требало да буде донесено од стране одбора који спроводи изборе. Такво поступање одбора не само да није предвиђено ЗНСНМ (додуше, није ни морало бити предвиђено), већ је и фактички немогуће, јер одбор, у већини ситуација, одмах извршава своје решење које је извршно, напосто због тога што спроводи друге законом и УСЕС предвиђене радње, а у неким случајевима чак предузима радње које представљају извршење решења, а тек накнадно доноси решење (примера ради, према одредбама УСЕС, одбор најпре закључује

¹⁶⁸ В. Ђурић (2015), 79.

¹⁶⁹ З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, 221.

електорску скупштину, а тек потом доноси решење о обустављању поступка избора националног савета!)).

Посебно је у питање доведена примена решења из ЗУП према којима се жалба другостепеном органу предаје преко првостепеног који је овлашћен да жалбу одбаца из ЗУП-ом предвиђених разлога, да поводом ње поништи решење, или да удовољи жалбеном захтеву, јер је такво поступање одбора незамисливо у условима електорске скупштине напосто због тога што за њега нема довољно времена.

Такође, због начелне могућности да се електорска скупштина одржи у месту које одреди Министарство, због изузетно кратког рока за предају тужбе у питање може да буде доведен и приступ суду. Наиме, с обзиром на то да постоји један Управни суд чије је седиште у Београду и који има само три одељења у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу, нужно се отвара и питање адекватног приступа суду у ситуацијама у којима постоје врло кратки рокови који се рачунају у сатима. Разуме се, такво решење може само негативно да делује на остваривање Уставом зајамченог права на судску заштиту!

Имајући у виду да према чл. 33 ЗУС у управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној *усменој јавној расправи*, а да без одржавања усмене расправе решава само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану, као и да је према чл. 35 истог закона расправа јавна, а веће може искључити јавност за целу расправу или за одређени део расправе ако то захтевају разлози заштите интереса националне безбедности, јавног реда и морала, као и ради заштите интереса малолетника или приватности учесника у поступку, поставља се питање да ли се јавна расправа и јавност рада Управног суда услед веома кратких рокова, уопште могу применити у споровима који би се водили поводом законитости решења РИК. Свакако да би се могло навести још низ примера који представљају нарушавање системских решења и представљају очигледан доказ неодрживости појединих решења ЗНСНМ.

Посебно би требало указати на могућност утицаја, тачније правног дејства одлука по жалби, односно по тужби на ток електорске скупштине. Наиме, у случају да се оспоравано решење одбора прогласи незаконитим, било у поступку по жалби, било у управном спору, таква одлука, најчешће и упркос веома кратким роковима за одлучивање надлежних органа по тим правним средствима, не би имала непосредно дејство на ток електорске скупштине, јер се основано може претпоставити да би се она, до изјашњавања РИК, односно Управног суда, окончала. С друге пак стране, поништавање оспореног решење за последицу би у многим случајевима, већ у зависности од садржине оспореног решења, неизоставно морало да има обнављање рада електорске скупштине у фази која је претходила доношењу поништеног решења. Разуме се, у вези с таквим сценаријом се отвара читав низ додатних питања која уопште нису регулисана ЗНСМ, а ни УСЕС (примера ради, заказивање наставка рада скупштине електора, обнављање надлежности одбора, финансијски аспекти доласка електора у место одржавања скупштине, итд) и која би само делимично могла да буду решена сходном применом важећих одредаба.

V АНАЛИЗА ИЗБОРА ЗА НАЦИОНАЛНЕ САВЕТЕ

Од ступања на снагу ЗНСНМ избори за националне савете одржани су три пута – 2010, 2014 и 2018. године. Због пописа становништва који је одржан 2011. и суштински промењене улоге органа у спровођењу изборног процеса која је прописана изменама и допунама ЗНСНМ из 2014, анализа која следи односиће се само на изборе одржане 2014. и 2018. године. Циљ ове анализе првенствено је да се на основу нумеричких, тачније статистичких показатеља, прикаже како су у пракси примењена нормативних решења која су анализирана у претходним одељцима и да се сагледа домашај таквих решења. Но, за потпуније сагледавање избора неопходно је претходно указати и на одређене податке који се односе на предизборни период, тачније на расписивање избора, медијско извештавање у том периоду, као и на кључне карактеристике кампање која је вођена.

5.1. Избори 2014.

5.1.1. Расписивање избора и предизборни период

5.1.1.1. Расписивање избора

Одлуком о расписивању избора за чланове националних савета националних мањина из 2014. године¹⁷⁰ одређено је да ће се избори одржати 26. октобра 2014. године и да ће припадници 17 националних мањина бирати своје националне савете на непосредним изборима. У питању су биле: албанска, ашкалијска, бошњачка, бугарска, буњевачка, влашка, грчка, египатска, мађарска, немачка, ромска, румунска, русинска, словачка, словеначка, украјинска и чешка национална мањина. Истом Одлуком утврђено је да ће се чланови националних савета македонске, хрватске и црногорске мањине бирати путем електорске скупштине. У том смислу, анализу избора одржаних 2014. године би требало извршити одвојено за

¹⁷⁰ Сл. гласник РС, бр. 89/14.

непосредне и електорске изборе. Но, пре продубљеније анализе података о непосредним и електорским изборима из те године, требало би указати на неколико важних чињеница.

Најпре, расписивању избора те године претходила је одлука којом је Министарство државне управе и локалне самоуправе померило привремено закључење посебног бирачког списка „како би се омогућило припадницима националних мањина да се упишу у што већем броју у посебан бирачки списак и на тај начин остваре право на директне изборе свог националног савета“.¹⁷¹ Дакле, Министарство је таквом одлуком настојало да утиче да што већи број националних мањина своје националне савете бира на непосредним изборима. Иако, начелно посматрано, постоји законска могућност да Министарство, уз одређену дозу дискреције, одлучи када ће расписати изборе, јер се, према изложеној одредби чл. 35, ст. 2 ЗНСНМ, одлука о расписивању избора за чланове свих националних савета доноси најраније 120, а најкасније 90 дана пре истека мандата националног савета који је последњи конституисан, а на основу тога одлучи и када ће привремено закључити посебан бирачки списак, ипак је на основу такве одлуке јасно да је Министарство непосредним изборима дало својеврсну предност над електорским изборима, а што свакако није у духу решења ЗНСНМ. Занимљиво је истаћи да је потпредседник Владе Републике Србије и министар државне управе и локалне самоуправе донела такву одлуку „након консултација са локалним самоуправама које сакупљају захтеве за упис у Посебни бирачки списак, као и са представницима националних савета и невладиног сектора.“¹⁷²

¹⁷¹ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/200814/200814-vest1.html>, приступљено: 25. 4. 2020.

¹⁷² *Ibid.*

5.1.1.2. Медијско извештавање

Централно питање у предизборном периоду свакако је било везано за медијско извештавање.¹⁷³ У једној публикацији која је делимично посвећена и медијском извештавању о изборима који су одржани 2014. године, истиче се да је у различитим врстама медија укупно евидентирано 1263 различитих медијских садржаја.¹⁷⁴ Но, имајући у виду да су по среди били како различити медији који објављују¹⁷⁵ садржаје на српском језику, тако и мањински медији, тачније медији који објављују садржаје (и) на језицима националних мањина, независно од њихове власничке структуре, даљу пажњу би требало усмерити управо на сагледавање извештавања о изборима које је вршено у медијима намењеним различитим категоријама медијских конзумента.

Начелно посматрано, медији на српском језику су током предизборног периода 2014. имали у извесној мери шире постављен задатак од медија на језицима националних мањина, будући да није постојао фокус на конкретну заједницу, већ је публици требало представити опште карактеристике изборног процеса, али и – макар на илустративном нивоу – теме које је предизборна кампања покренула у различитим заједницама. Узевши у обзир да су се у исто време водиле кампање за избор чак 20 националних савета, а да у медијима нису постојали капацитети за детаљно праћење

¹⁷³ Важно је истаћи да осим две публикације, од којих је једна само делимично посвећена питању медијског извештавања, колико је аутору овог текста познато, није било других опсежнијих студија о медијском праћењу избора за националне савете који су одржани те године. Због тога ће се подаци и запажања који ће у овом делу рада бити изложени углавном заснивати на тим публикацијама, уз разумљиву ограду да би их требало прихватити условно, имајући у виду да њихови аутори нису континуирано пратили медијско извештавање, да је по среди било праћење различитих врста медија, као и да су анализиране различите категорије медијског извештавања - у том смислу, Д. Валић Недељковић, „Уводник“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 7.

¹⁷⁴ Г. Башић, М. Пајванчић, 39.

¹⁷⁵ Појмом „објављивање“ означава се како емитовање у електронским медијима, тако и објављивање садржаја у штампаним медијима.

толиког броја паралелних избора, аутори који су анализирали објављивање у медијима на српском језику указивали су да је такво извештавање могло да се креће у три тока: површно информисање о општим аспектима избора, појачано извештавање о мањем броју конкретних заједница (одабраних на основу критеријума бројности, значаја покренутих тема у току кампање или географске блискости медију) и, напослетку, праћење такозване црвене нити, односно заједничких проблема различитих заједница.¹⁷⁶ Према квантитативно-квалитативној анализи медија на српском језику, у периоду у којем је вршен мониторинг, у централним информативним ТВ емисијама није било много простора за тему избора националних савета.¹⁷⁷ Када је реч о радијским емисијама, интересантно је да је тој теми више простора посвећено у београдским него у новосадским емисијама.¹⁷⁸ Када је реч о штампаним медијима, највише текстова објавио је новосадски „Дневник“, што је и очекивано, с обзиром на подручје на којем се дистрибуира.¹⁷⁹ У погледу тематског контекста медија на српском језику важно је истаћи да су најчешћа тема били сами избори који су били заступљени у 35% текстова и прилога.¹⁸⁰ У анализираном корпусу субјекти су у највећем броју случајева били чланови и кандидати за националне савете (16%) и грађани у анкети (15%).¹⁸¹ Субјекти су били страначки идентификовани

¹⁷⁶ С. Јањић, „Анализа дискурса о изборима за савете националних мањина у медијима на српском језику“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 182.

¹⁷⁷ Тако је „Дневник“ РТС-а о њој извештавао у два прилога, а „Дневник“ РТВ-а у три – *Ibid.*

¹⁷⁸ „Новости дана“ Радија Београд су о овој теми емитовале четири пута више прилога него „Новости“ Радија Нови Сад, иако у Војводини живи највећи број националних мањина. Београдска емисија посветила је изборима осам прилога, у укупном трајању од 13,5 минута, а новосадска два прилога, у укупном трајању од око пет минута – *Ibid.*

¹⁷⁹ „Вечерње новости“ објавиле су седам текстова, „Политика“ четири, а НИН само један – *Ibid.*, 185.

¹⁸⁰ Остале прилоге су у 17% случајева чинила извештавања о мањинским правима уопштено, а теме посвећене образовању и употреби језика биле су заступљене у по 10% текстова и прилога, демографији у 9%, култури у 8% – *Ibid.*, 189.

¹⁸¹ *Ibid.*, 190.

искључиво у случајевима када су странке биле мањинске.¹⁸² Све у свему, иако медији на српском језику нису у довољној мери посветили пажње изборима за националне савете националних мањина, њихово извештавање ипак је било лишено сензационалистичког приступа, а у низу текстова и прилога општег формата публици је на јасан начин представљена организација избора и функција националних савета.¹⁸³

Нешто другачија слика је у погледу мањинских медија. Наиме, анализа односа медија према предизборној кампањи различитих листâ, као и односа према кандидатима за избор чланова националних савета, упућује на закључак да у случају појединих мањина медији нису пружили једнак третман свим учесницима у изборима, као и да су, пропуштајући да извештавају о важним догађајима из сфере остваривања права националних мањина, донекле пропустили да помогну развоју политичке културе у тој сфери јавног живота. Разуме се, такав закључак је у погледу појединих мањинских медија донекле последица и њихове везаности за локалне самоуправе и саме националне савете који су им оснивачи, а посредно и за одређене страначко-политичке структуре које су стајале иза појединих предложених изборних листа. То је посебно било изражено у погледу избора националних савета три највеће националне мањине – албанске,¹⁸⁴ бошњачке¹⁸⁵

¹⁸² *Ibid.*, 191.

¹⁸³ *Ibid.*, 192.

¹⁸⁴ Тако, у главни резултат мониторинга информативног програма радио телевизија које су емитовале програм на албанском језику спада откриће да су ти медији били заинтересовани за извештавање о страначким активностима у оквиру предизборне кампање, при чему је локална телевизија у Бујановцу која је део локалног јавног предузећа дала највећи простор владајућој странци, док је приватна локална телевизија имала избалансирани приступ извештавању - Н. А. Адеми, „Резултати мониторинга информативног програма Радио Телевизије Бујановац и Радио Телевизије Спектри на албанском језику током предизборне кампање за изборе Националног савета Албанаца 2014. године“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 28. Аналогни резултат је и у погледу интернет портала који су објављивали на албанском језику - Н. А. Адеми, „Резултати мониторинга портала „titulli.com“ и „bujanoci.net“ на албанском језику током

и мађарске.¹⁸⁶ Објективније и непристрасније било је извештавање медија на језицима других националних мањина, али је и оно имало извесних специфичности. Тако је извештавање медија на русинском језику карактерисало правично представљање изборних листа, али је приступ медија био скрупулознији него што је потребно.¹⁸⁷ Медији на словачком језику, иако је у њима донекле било политизације и довођења појединих листа у везу с политичким

предизборне кампање за изборе националних савета 2014. године“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 40, 41.

¹⁸⁵ Квантитаивно-квалитативна анализа садржаја извештавања локалних медија указала је да су изостала основна обележја балансираног, независног и истраживачког новинарства током предизборне кампање за Национални савет бошњачке националне мањине, при чему током те кампање ни на једном медију није било нити једне озбиљне аналитички представљене приче о проблемима те националне мањине. Регионалне и локалне телевизије које се финансирају из буџета града Новог Пазара и општине Тутин отворено су фаворизовале различите листе у зависности од тога ко је био на власти на локалном нивоу и кога су те политичке структуре подржавале, док су на једној приватној телевизији кандидати преузели улогу новинара! - М. Грња Клаић, „Квантитативно-квалитативна анализа медијског дискурса информативног програма медија током предизборне кампање за Бошњачко национално вијеће 2014. године“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 60, 61.

¹⁸⁶ Већина медијског простора на мађарском језику била је посвећена активностима изборне листе коју је подржавала најутицајнија политичка странка која окупља припаднике те мањине - Г. Башић, М. Пајванчић, 42. Избори за национални савет те мањине протекли су без суштинске медијске пажње у медијима који емитују програм на мађарском језику, а резултати мониторинга њиховог извештавања упућивали су на закључак да је аутономија медија који су под ингеренцијом националног савета (који је у то време такође био под контролом најутицајније политичке странке) изузетно сужена. - Н. Шинковић, „Избори за Национални савет мађарске заједнице у медијима: мало о суштини, више о форми“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 97.

¹⁸⁷ По појединим истраживачима је био чак и контрапродуктиван у оној мери у којој јавност није била довољно добро обавештена о изборима и изборном процесу - М. Кежежди, „Резултати мониторинга медија на русинском језику током предизборне кампање за изборе за Национални савет русинске националне мањине 2014. године“, у: *Избори за националне савете националних мањина*

странкама, били су веома стриктни и доследни у смислу начина информисања о предизборним активностима што је у крајњем случају ову тему начинило маргиналном у односу на целокупна дешавања.¹⁸⁸ У медијима на румунском језику став субјекта према објекту скоро увек је био неутралан, није навођена страначка припадност субјекта/објекта, бивших функционера националних савета у својству субјекта било је мало у извештавању, а злоупотреба државних функција је изостала.¹⁸⁹ Медији који су објављивали на ромском посветили су довољно простора изборима за Национални савет.¹⁹⁰ Основна карактеристика медијског праћења избора у емисијама под истим називом *Буњевачка рич* које су емитовали Радио Суботица и Радио Нови Сад била је да је изборни блок био

2014. – *Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 160.

¹⁸⁸ Сви медији на словачком језику су имали јасно утврђене оквире у којима су се представљале листе, постојали су изборни блокови, те се не може рећи да је нека од листа фаворизована. Напротив, уочљиво је било да је предизборни програм био прилично скроман, да прикривеног оглашавања готово да и није било, па су носиоци листа тражили друге начине како да дођу до својих бирача и у том смислу највише користили друштвене мреже односно интернет, али и јавне наступе и учешће на скуповима и догађајима. – М. Склабински, „Мониторинг медија током предизборне кампање за избор националног савета словачке националне мањине 2014“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 163.

¹⁸⁹ Л. Спарису, „Мониторинг предизборне кампање за националне савете у медијима на румунском језику“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 128.

¹⁹⁰ То се односи на информативни програм на ромском језику РТВ Војводине и Радио Београда. Карактеристично за све медије на ромском језику било је и то да је контекст у којем су се субјекти обрађали потенцијалним бирачима био позитиван, јер су најпре промовисали листе које представљају. Такође, није било злоупотребе службених функција од стране главних актера који су учествовали у изборима за националне савете, а медији су, уопште узев, задржали неутралан став, бар према онима којима су дали простор да се представе. – Ј. Николић, „Квантитативно-квалитативна анализа медијског дискурса информативног програма на ромском језику у току предизборне кампање за Национални савет ромске националне мањине 2014. године“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 112.

без новинарског ангажмана, без питања или коментара, тако да је кандидатима који су учествовали на изборима само уступљен микрофон и медијски простор за представљање изборних листа.¹⁹¹ Слична је ситуација била и у погледу медија и медијских садржаја на хрватском језику.¹⁹²

5.1.1.3. Бојкот и партизација у кампањи

Током предизборног периода учљив је био бојкот одређених друштвених снага и политичких опција унутар појединих националних мањина. Заговорници бојкота били су представници странака националних мањина које имају подршку мањег дела своје заједнице и њима блиских друштвених снага.¹⁹³ Аргументација за бојкот је међутим била различита – од оспоравања легитимности избора на којима је једна групација која је искористила финансијску подршку матичне државе и своје позиције у власти обезбедила фактичку предност (као што је то био случај с бојкотом у оквиру

¹⁹¹ М. Пушин, Т. Фемић, „Мониторинг предизборне кампање за националне савете у медијима на буњевачком језику“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 67.

¹⁹² Наиме, дневна информативна емисија ТВ Војводине на хрватском језику показала је углавном редакцијску пасивност поводом кампање. Информације су се односиле на изборна правила код електорског начина бирања (видети део о електорским изборима), или о изборима уопште. О изборима се говорило ретко, најчешће у форми извештавања, без нарочито активног новинарског ангажмана или редакцијске иницијативе. Једино је чешће него иначе било речи о тзв. буњевачком питању, тачније о проблематици самобитности буњевачке националне мањине. Оваква концепција, према појединим ауторима, намеће утисак да у електорском начину бирања, медији немају значајну улогу у информисању, и да се све догађа унутар структура националног савета - М. Пушин, „Мониторинг предизборне кампање за националне савете у медијима на хрватском језику“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад, 2014, 85.

¹⁹³ С. Илић, „Политичка култура националних мањина у контексту избора за мањинске националне савете“, у: *Национални савети националних мањина и култура 2: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кекежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2015, 71.

мађарске националне мањине), преко става да су превелике амбиције две велике странке које су стајале иза предложених листа, а које су окарактерисане као националистички, милитантно и сецесионистички настројене, разлог због кога се не треба укључивати у изборну кампању (што је била аргументација за бојкот у оквиру бошњачке националне мањине), до тврдњи да су на другим предложеним изборним листама кандидати из владајућих грађанских странака (што је карактерисало бојкот дела припадника влашке националне мањине).¹⁹⁴

Уопште узев, једна од најзначајнијих карактеристика избора била је партизација. Она је имала два вида – појаву тзв. спонзорисаних изборних листа, тачније изборних листа које су директно подржавале мањинске политичке странке и утицај већинских политичких странака у (пред)изборној утакмици. Први вид партизације директно се везивао за резоновање према коме би успех спонзорисане листе на изборима за национални савет био јасна демонстрација моћи одређене партије и подршке коју она ужива у својој заједници и да би могао да представља и снажан политички ударац за ривалске странке.¹⁹⁵ Томе се може придодати и потреба за легитимизацијом положаја мањинске политичке странке и што бољим стартним позицијама у погледу сарадње с већинским странкама на општим изборима. С друге стране, врло приметан утицај већинских странака био је потпуно неконтролисан и практички толерисан,¹⁹⁶ а он је био последица несумњиве жеље и потребе владајућих странака у Републици Србији да имају уплив у што шири круг јавних послова. Дакле, с једне стране, политичке странке националних мањина су изборе користиле често као полигон за своју афирмацију и за стицање политичког легитимитета и репрезентативности, док су, с друге стране, владајуће политичке странке у Србији покушале преко изборног процеса да остваре доминантан политички утицај у већини националних савета (тзв. „уподобљавање“ владајуће гарнитуре на свим нивоима

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*, 73.

¹⁹⁶ *Ibid.*, 74.

власти ради успешнијег функционисања).¹⁹⁷ Било како било, оба вида партизације су јасна последица непосредних избора који се одвијају по листама, из простог разлога што на таквим изборима субјекти који немају одговарајућу организацију, инфраструктуру и финансијско-институционалну моћ каквом располажу политичке странке не могу да имају иоле озбиљније изгледе на успех.

Под руку с партизацијом ишло је још једно познато својство политичке културе у Србији. Реч је о персонализацији, односно свођењу одређене опције, тачније предложене листе на једног или неколико њених најистакнутијих чланова. Поједини аутори истичу да није нимало чудновато што је та особина била још изразитија у случају мањинских заједница, пошто велики број њихових чланова лично познаје истакнуте политичке делатнике, а неретко је са њима и у некој приснијој врсти односа.¹⁹⁸

Посебно је важно указати на чињеницу да су код највећег броја листа „програм“ чиниле најопштије смернице, често тек преписана овлашћења националних савета из ЗНСМ, а нису били ретки ни случајеви да предложени програм одређене листе није имао никакве везе са законским оквирима деловања националног савета, односно да се тицао привреде или политике.¹⁹⁹ Осим тога, у кампањи је била уочљива тенденција да се користе међуетничке тензије са ривалским етничким групама и оспоравање етничке самобитности појединих мањина, као што је то био случај са тематиком односа између Хрвата и Буњеваца, Влаха и Румуна, Русина и Украјинаца и Ашкалија, Египћана и Рома.²⁰⁰

Један од проблема у кампањи, тачније злоупотреба пресликана из добро опробаних рецепата вођења кампање на локалним, покрајинским или републичким изборима која није представљала

¹⁹⁷ Т. Корхеџ (2019), 24, 25.

¹⁹⁸ С. Илић, 77.

¹⁹⁹ Тако се наводи пример да су многи Бошњаци на Национални савет бошњачке националне мањине гледали као на грађевинску фирму која асфалтира путеве и гради водовод и да је један од носилаца листе на изборима, осим основних грађевинских радова, обећавао и изградњу фабрика, аеродрома, хелидрома, као и поделу пољопривредних машина и отварање нових радних места!!! – *Ibid.*, 78.

²⁰⁰ *Ibid.*, 85.

никакав изузетак или иновацију, била је злоупотреба самог националног савета у кампањи од стране актуелног вођства савета. Рудиментаран вид такве злоупотребе чинило је издвајање средстава из буџета савета за кампању, која су раније оправдана као да су искоришћена у друге, законом предвиђене сврхе, а званичне Интернет и Фејсбук странице одређених националних савета, пре свега мађарског и ромског, често су коришћене као пропагандно средство у кампањи.²⁰¹

5.1.2. Посматрање и трошкови избора

Имајући у виду да се, начелно посматрано, овлашћења за посматрање избора могу користити како за непосредне, тако и за електорске изборе, у опште карактеристике избора спроведених 2014. године спадају и подаци о посматрачима. РИК је одобрила праћење избора домаћим и страним посматрачима. За стране посматраче, издато је укупно десет овлашћења, од којих осам за амбасаде, једно за међународну организацију (Мисија ОЕБС у Србији) и једно за Делегацију Европске Уније у Србији. Укупно је на биралиштима било 48 страних посматрача. За домаће посматраче издата су овлашћења за 13 удружења. Укупно је било 414 домаћих посматрача.

Влада Републике Србије је за спровођење избора одобрила средства из текуће буџетске резерве у износу од 109.638.800,00 РСД.²⁰² Према подацима РИК, утрошена средства износила су 80.154.389,48 РСД.²⁰³

²⁰¹ *Ibid.*, 77.

²⁰² Записник са 14. седнице Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине Републике Србије одржане 13. новембра 2014. године, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/14_sednica_Odbora_za_ljudska_i_manjinska_prava_i_ravnopravnost_polova_23213.941.html, приступљено: 23. 4. 2020.

²⁰³ Преглед одобрених и утрошених средстава за спровођење избора за чланове националних савета националних мањина у 2014. години, доступно на: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/449/prihodi-i-rashodi.php>, приступљено: 22. 4. 2020.

5.1.3. Непосредни избори

У циљу сагледавања непосредних избора који су одржани 2014. најпре би требало изложити збирне податке о њиховом спровођењу и резултатима.²⁰⁴

Укупан број припадника националних мањина чији су национални савети бирани на непосредним изборима – попис 2011.	737.877
Број бирача уписаних у ПБС ²⁰⁵ - припадника националних мањина чији су савети бирани на непосредним изборима и проценат у односу на укупан број припадника тих мањина	456.444 61,86%
Број поднесених изборних листа	84
Број проглашених изборних листа	82
Укупан број кандидата	1.516
Број бирачких места	881
Број изашлих бирача и проценат у односу на број уписаних у ПБС	171.799 37,63%
Број поднесених приговора РИК-у (укупан број приговора и број приговора на дан избора)	40 33
Бирачка места на којима су поновљени избори	4

Већ на основу летимичног прегледа збирних података о непосредним изборима из 2014. године стиче се утисак о релативно високом проценту броја припадника националних мањина који су се уписали у бирачки списак у односу на укупан број лица која су према попису из 2011. припадала националним мањинама које су своје националне савете бирале на непосредним изборима. Тај проценат је износио чак 61,86%, што би могло да сведочи о широко прихваћеном моделу непосредних избора и релативно високом проценту припадника националних мањина који су били вољни да се укључе у изборни процес и демократско конституисање својих националних савета.

²⁰⁴ Подаци РИК су доступни на: <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/arhiva-izbori-za-nacionalne-savete.php>, приступљено: 23. 4. 2020, као и у публикацији Републички завод за статистику, *Избори за чланове националних савета националних мањина 26. октобра 2014*, Београд 2014. Поједини подаци који су коришћени у овој анализи преузети су и из Записника са 14. седнице Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине Републике Србије одржане 13. новембра 2014. године.

²⁰⁵ Посебан бирачки списак.

С друге пак стране, проценат бирача који су изашли на гласање је био релативно низак и износио је само 37,63% од броја уписаних у посебан бирачки списак. Ако би се број изашлих на гласање сагледао у контексту њиховог процентуалног учешћа у целокупној мањинској популацији чији су се национални савети бирали на непосредним изборима, онда би се дошло до чудног податка да је то учешће износило скромних 23,28%. Дакле, скоро три (тачније, 2,66) пута више припадника националних мањина је исказало интерес да буде уписано у посебан бирачки списак, него што их је било спремно да гласа на изборима. Та дискрепанција између процентуалног учешћа уписаних у бирачки списак и гласалих на изборима у односу на укупан број припадника националних мањина сасвим сигурно се не може објаснити искључиво бојкотом који је постојао код бројчано већих националних мањина и неинформисаношћу и незаинтересованошћу бирача које су последица политизације националних савета,²⁰⁶ иако су и ти чиниоци оставили трага. Наиме, није могуће да релативно висок проценат припадника националних мањина искаже интерес и буде уписан у посебан бирачки списак, а да се, у релативно кратком временском периоду од уписа у посебан бирачки списак до дана гласања, предомисле и одустану од гласања због политизације националних савета и/или бојкота од стране мањих групација у оквиру својих мањинских заједница. Разлоге за толику дискрепанцију требало би тражити и у продубљенијем разматрању проблематике уписа у посебан бирачки списак.

Но, пре тога би требало указати на још једну карактеристику непосредних избора која је уочљива на основу изложених збирних података. Наиме, према тим подацима уочљиво је да је број приговора био мали – укупно 40, а на дан избора 33, што значи да је на дан избора било приговора на само 3,74% бирачких места, а због чега су избори поновљени само на 4 бирачка места, или 0,45% укупног броја бирачких места. У целини узев, непосредни избори су 2014. обављени уз поштовање предвиђене процедуре, при чему су се неправилности које су забележене у безмало свим

²⁰⁶ С. Илић, 69, 80.

заједницама односиле на бирачке спискове. Због свега што је изложено, посебну пажњу би у продубљенијој анализи требало најпре посветити посебном бирачком списку.

5.1.3.1. Посебан бирачки списак

У циљу тестирања домашаја избора и њихове прихваћености међу припадницима националних мањина у оквиру овог дела анализе упоредно ће бити приказани и подаци о броју припадника националних мањина према резултатима пописа из 2011, о проценту уписаних у посебан бирачки списак у односу на укупан број лица која су се на попису 2011. изјаснила као припадници одређене националне мањине, као и о проценту уписаних у посебан бирачки списак у односу на број лица која припадају одређеној националној мањини, а која су према резултатима пописа из 2011. била старија од 15 г.²⁰⁷

²⁰⁷ За бројчано мале заједнице Ашкалија, Египћана, Грка и Чеха не располажемо податком о броју лица која су на попису била старија од 15 г. Та категорија података приказана је из два разлога. Најпре, резултати пописа становништва се у погледу старосне структуре презентирају према старосним контингентима који се, између осталог, деле и на оне до 15 г. и старије од 15 г. Други разлог лежи у чињеници да је попис становништва одржан три године пре избора за националне савете, тако да су лица која су на попису била старија од 15 г. у међувремену, до одржавања избора 2014, у већини случајева, испунила услове за упис у посебан бирачки списак. Разуме се, тај показатељ би требало прихватити сасвим условно, будући да је одређени број лица у том старосном контингенту у периоду 2011-2014. преминуо, а у обзир нису узета ни лица која нису имала пословну способност. Но, и тако мањкав и тај податак може указивати на одређене трендове.

Национална мањина	Национална припадност Попис 2011.	Број бирача уписаних у ПБС	Процент уписаних у ПБС у односу на укупан број лица која су се на Попису 2011. изјаснила као припадници националне мањине	Процент уписаних у ПБС у односу на број припадника националне мањине који су на Попису 2001. били старији од 15 г.
Албанци	5.809 ²⁰⁸	35.395	609,31%	726,35% (4873)
Ашкалије	997	1.746	175,12%	
Бошњаци	145.278	99.259	68,32%	90,38% (109827)
Бугари	18.543	14.908	80,39%	87,23% (17090)
Буњевци	16.706	8.634	51,68%	57,04% (15137)
Власи	35.330	27.763	78,58%	84,42% (32127)
Грци	725	2.363	325,93%	
Египћани	1.834	1.865	101,69%	
Мађари	253.899	137.111	54%	61,18% (224091)
Немци	4.064	2.491	61,29%	66% (3774)
Роми	147.604	61.755	41,84%	61,68% (100126)
Румуни	29.332	17.858	60,88%	69,28% (25775)
Русини	14.246	8.270	58,05%	65,76% (12576)
Словаци	52.750	31.196	59,14%	67,55% (46178)
Словенци	4.033	1.741	43,17%	45,04% (3865)
Украјинци	4.903	2.818	57,47%	63,94% (4407)
Чеси	1.824	1.271	69,68%	

На основу изложених података о упису у посебан бирачки списак најпре се може уочити да је у случају појединих националних мањина постојао вишеструко већи број лица која су уписана у посебан бирачки списак у односу на укупан број припадника националне мањине у чији су списак уписана, као и у односу на број лица која су у оквиру тих заједница на попису 2011. била старија од 15 г. Док је у случају албанске националне мањине таква разлика последица бојкота пописа становништва 2011, дотле је у случају ашкалијске, египатске, а нарочито грчке националне мањине по среди нешто сасвим друго. Иако су поједини истраживачи детектовали тај податак, али без његове експланације,²⁰⁹ ипак би требало

²⁰⁸ Припадници албанске националне мањине су у значајном броју бојкотовали попис становништва 2011.

²⁰⁹ Г. Башић, М. Пајванчић, 58.

јасно указати на узрок те појаве. Он се, по мишљењу аутора ових редова, ни на који начин не може везивати за наводну етничку мимикрију, ако ни због чега другог, а онда због тога што је јасно да се, упркос полемикама о идентитету Ашкалија и Египћана и њиховом односу према ромској популацији, на попису 2011. одређени број лица *слободно* изјаснио да припада тим заједницама. Такође, у случају грчке заједнице никада се није ни постављало питање евентуалне етничке мимикрије у друштвеном животу. То јасно упућује на чињеницу да је у случају ашкалијске, египатске и грчке националне мањине по среди била *злоупотреба права на упис у посебан бирачки списак!* Додатни аргумент у прилог таквог закључка представља чињеница да национални савети тих националних мањина, изузев овлашћења у области културе, заправо не могу ни да врше овлашћења у области образовања, информисања и службене употребе језика и писма, напосто због тога што језици и писма тих мањина нису уведени у јавно образовање и службену употребу, нити, уз евентуалне информативне излете на српском језику, постоји икакав вид обавештавање у вези с којим би они могли да врше законом предвиђена овлашћења. Дакле, у случају демографског бума оличеног у вишеструком упису у посебан бирачки списак у питању је било ништа друго до борба за изборно конституисање тела које се превасходно финансира из државног буџета! Било како било, вишеструко већи број уписаних лица у посебан бирачки списак у односу на број припадника тих националних мањина на попису из 2011. донекле објашњава и високи проценат учешћа броја уписаних у посебан бирачки списак у односу на укупан број припадника свих националних мањина и *сугерише да су стварне размере тог односа далеко мање.*

Други важан закључак који се може извести из приказаних података је да је број, а следствено томе и проценат уписаних лица у посебан бирачки списак у односу на укупан број припадника мањине, донекле био већи у случају територијализованих националних мањина, као што то показују подаци о бошњачкој, румунској, словачкој и чешкој националној мањини, а нарочито бугарској и влашкој националној мањини. С друге пак стране, у

случају изразито дисперзне националне мањине какви су Роми, тај однос је био мањи за више од 20%. Иако се та разлика донекле може схватати као последица недовољне информисаности припадника ромске националне мањине о потреби уписа у посебан бирачки списак ако се жели учешће на непосредним изборима, а што се, с друге стране, може приписати и недовољном ангажману ромских активиста и самог Националног савета, ипак је ту разлику могуће тумачити и као извесно оклевање припадника те мањине да се уписују у било какав вид етички заснованих евиденција које, макар и посредно, откривају националну припадност, а што је у условима њихове дисперзности, посебно осетљива чињеница.

Број уписаних лица у посебан бирачки списак свакако да представља један од показатеља заинтересованости и спремности припадника националних мањина да се укључе у процес конституисања националних савета. Но, то свакако није једини параметар који се у том смислу може пратити. Осим излазности бирача, а хронолошки посматрано пре тог податка, и подаци о кандидовању и изборним листама могу донекле дати увид у слику прихваћености и демократског домаћаја, тачније легитимности и демократичности непосредних избора за националне савете.

5.1.3.2. Кандидовање и изборне листе

Законско одређење максималног броја чланова националних савета одређује донекле и број могућих кандидата, док законска решења о најмањем броју бирача који је потребан да би изборна листа била предложена опредељују максималан број изборних листа које могу да буду предложене. Због тога је анализу непосредних избора који су одржани 2014. потребно усмерити и ка питању броја изборних листа које су могле и које су учествовале у изборном процесу, као и ка ширини понуде кандидата, односно обиму алтернативности која је понуђена бирачима.

Национална мањина	Број чланова националног савета	Број изборних листа које су могле бити поднесене /Број поднесених листа/Број проглашених изборних листа	Број кандидата на свим проглашеним изборним листама	Просечан број кандидата по једном месту у националном савету
Албанци	15	100/5/5	57	3,8
Ашкалије	15	34/4/4	52	3,46
Бошњаци	35	100/2/2	70	2
Бугари	19	100/4/4	75	3,95
Буњевци	19	100/9/9	148	7,79
Власи	23	100/4/4	84	3,65
Грци	15	47/5/5	67	4,47
Египћани	15	37/4/3	38	2,53
Мађари	35	100/4/4	117	3,34
Немци	15	49/4/4	59	3,93
Роми	35	100/10/10	254	7,26
Румуни	23	100/8/7	129	5,6
Русини	19	100/7/7	109	5,74
Словаци	29	100/5/5	136	4,69
Словенци	15	34/2/2	29	1,93
Украјинци	15	56/5/5	62	4,13
Чеси	15	25/2/2	30	2

Имајући у виду законску одредбу према којој изборну листу на непосредним изборима својим потписима мора подржати најмање 1%, а не мање од 50 бирача уписаних у посебан бирачки списак, у већини случајева непосредних избора за националне савете на изборима 2014. било је могуће предложити чак 100 изборних листа. У случају бројчано мањих националних мањина тај број се кретао у распону од 25 (Чеси) до 56 (Украјинци) изборних листа које је било могуће предложити, с тим да је, због изложене злоупотребе права на упис у посебан бирачки списак и невероватно великог броја уписаних у тај списак, у неким случајевима тај број био изузетно нереалан с обзиром на број припадника мањине на попису становништва и, примера ради, код Грка износио фантастичних 47 могућих листа спрам 725 лица која су се на попису изјаснила да припадају тој заједници!

Упркос изложеној могућности, на непосредним изборима 2014. предложен је релативно мали број изборних листа. У случају три националне мањине (Бошњаци, Словенци и Чеси) биле су предложене тек по две изборне листе што је у великој мери умањило могућност опредељивања бирача, а изборима, нарочито у случају бошњачке националне мањине, дало карактер референдумског изјашњавања за или против главних личности које су персонализоване изборне листе. Штавише, већи број изборних листа имале су националне мањине које карактерише висок степен подвојености у оквиру заједнице и изостанак постојања харизматских лидера.²¹⁰

Релативно мали број изборних листа у односу на могућност предлагања у садејству са законским одредбама о броју чланова националних савета и обавези да се на листи налази најмање једна трећина кандидата од броја чланова националног савета који се бира, а највише онолико кандидата колико се чланова националног савета бира, условио је и релативно мали број предложених кандидата и суженији обим алтернативности. Уопште узев, просечан број кандидата по једном месту у националном савету износио је око 4, с тим да је у случају избора за чак десет националних савета тај број износио мање од четири, у случају избора за четири национална савета износио је мање од три кандидата по једном месту у националном савету, а у случају избора Националног савета словеначке националне мањине чак и мање од два кандидата по једном месту у националном савету.

Мали број предложених и проглашених изборних листа фокус пажње усмерава ка подацима о броју бирача који су својим изјавама подржали те листе, а тиме и о обиму учешћа припадника

²¹⁰ Пажљивијим сагледавањем података о броју предложених и броју проглашених изборних листа уочава се да у случају две националне мањине (Египћани и Румуни) две изборне листе нису проглашене, тачније да су имале одређених недостатака. У том смислу, занимљиво је размотрити разлоге који су довели до одбијања проглашења тих листа. Једна листа египатске националне мањине није проглашена, јер од 61 лица које је подржало ту изборну листу у посебан бирачки списак није било уписано 55 лица, од којих је за пет утврђено да су била уписана у посебан бирачки списак неке друге националне мањине! У случају листе румунске националне мањине која није проглашена укупан број изјава бирача који су је подржали био је више него дупло мањи од броја оверених изјава бирача потребних за подршку изборној листи (174).

националних мањина у изборним радњама пре гласања, што може бити извештај показатељ њихове заинтересованости за изборе и, уопште узев, прихватања изборног модела и изборног процеса.

Национална мањина	Број бирача који су подржали проглашене изборне листе	Процент бирача који су подржали проглашене изборне листе у односу на број лица која су гласала	Процент бирача који су подржали проглашене изборне листе у односу на број уписаних у ПБС	Процент бирача који су подржали проглашене изборне листе у односу на укупан број припадника националне мањине према попису 2011.
Албанци	1.875	13,29%	5,3%	32,28%
Ашкалије	224	38,49%	12,83%	22,47%
Бошњаци	3.101	8,70%	3,12%	2,13%
Бугари	737	7,47%	4,94%	3,97%
Буњевци	829	25,54%	9,60%	4,96%
Власи	1.161	13,04%	4,18%	3,29%
Грци	274	17,93%	11,59%	37,79%
Египћани	172	34,82%	9,22%	9,38%
Мађари	7.619	13,68%	5,56%	3,00%
Немци	239	20,07%	9,59%	5,88%
Роми	7.155	40,83%	11,59%	4,85%
Румуни	1.554	20,91%	8,70%	5,30%
Русини	787	23,73%	9,52%	5,52%
Словаци	1.920	19,83%	6,15%	3,64%
Словенци	136	19,07%	7,81%	3,37%
Украјинци	311	24,86%	11,04%	6,34%
Чеси	125	19,26%	9,83%	6,85%

Иако, начелно посматрано, број бирача који су својим изјавама подржали изборне листе, узет сам за себе, не мора да говори много о заинтересованости бирача, тим пре што се изборне листе могу поднети чим се сакупи законом прописани број изјава подршке, он ипак може бити показатељ степена њихове мобилисаности и прихватања изборних листа, па и изборног процеса у целини. Отуда не чуди што на различитим врстама избора подносиоци изборних листа настоје да прикупе што већу подршку бирача чиме емитију

и поруку бирачком телу о снази и организованости своје опције. У случају избора за националне савете давање изјаве о подршци изборној листи представља за степеницу виши ангажман у односу на упис у посебан бирачки списак, јер подразумева узимање активног учешћа у изборном процесу. Подаци који су изложени у горњој табели упућују међутим на закључак да је у случају избора за националне савете 2014. таква подршка била изузетно слаба. Наиме, она је само у случају четири националне мањине прешла 10% од броја уписаних бирача у бирачки списак.

Када се број бирача који су својим изјавама подржали изборне листе сагледа у контексту односа према укупном броју припадника националне мањине долази се до невероватног податка да је у изборној радњи давања подршке кандидовању, тачније подношењу изборних листа, учествовао изузетно мали број припадника националних мањина! Наиме, изузев Ашкалија и Грка, а донекле и Египћана, код којих је тај проценат био изузетно висок због нереалног броја уписаних лица у бирачки списак и злоупотребе изборних права, као и Албанаца код којих је тај проценат висок због малог броја пописаних припадника те мањине, у осталим случајевима у предлагању изборних листа учествовало је свега неколико процената припадника националне мањине! Дакле, у изборном процесу пре дана гласања у случају највећег броја националних мањина активно је учествовало нешто више од 4% њихових припадника! Процентуално учешће бирача који су својим изјавама подржали изборне листе је, по природи ствари, нешто веће у односу на број бирача који су гласали, али се тиме у нашој анализи приближавамо сагледавању резултата избора.

5.1.3.3. Резултати избора

Сагледавање резултата избора најпре би требало да обухвати податке о броју бирача који су гласали и њиховом процентуалном односу, тачније учешћу у целокупном бирачком телу уписаном у посебни бирачки списак. Штавише, за потребе анализе легитимитета и представничког карактера националних савета произашлих са непосредних избора неопходно је размотрити и

податке о процентуалном учешћу бирача који су гласали у броју лица која су на попису становништва 2011. била старија од 15 г, као и у укупном броју припадника националне мањине.

Национална мањина	Број бирача који су гласали	Процент гласалих у односу на број бирача уписаних у ПБС	Процент гласалих у односу на број припадника националне мањине који су на попису били старији од 15 г.	Процент гласалих у односу на број припадника националне мањине према попису 2011.
Албанци	14.108	39,86%	289,51%	242,86%
Ашкалије	582	33,33%		58,37%
Бошњаци	35.638	35,90%	32,45%	24,53%
Бугари	9.870	66,20%	57,75%	53,23%
Буњевци	3.246	37,59%	21,44%	19,43%
Власи	8.902	32,06%	27,7%	25,2%
Грци	1.528	64,66%		210,76%
Египћани	494	26,49%		26,93%
Мађари	55.673	40,60%	24,84%	21,93%
Немци	1.191	47,81%	31,56%	29,3%
Роми	17.523	28,37%	17,5%	11,87%
Румуни	7.432	41,62%	28,83%	25,34%
Русини	3.317	40,11%	26,37%	23,28%
Словаци	9.682	31,04%	20,97%	18,35%
Словенци	713	40,95%	18,45%	17,68%
Украјинци	1.251	44,39%	28,39%	25,51%
Чеси	649	51,06%		35,58%

Прво запажање које се може изнети на основу презентираних података је да је одзив бирача на непосредним изборима 2014. био релативно низак. Пажљивијим упоређивањем изложених података долази се до значајног открића да је само у случају три националне мањине (Бугари, Грци и Чеси) одзив бирача био већи од 50% од броја уписаних у посебан бирачки списак. Сам по себи, тај податак већ озбиљно надвија сенку над легитимитетом непосредних избора! Ако се томе дода чињеница да је у случају грчке националне мањине по среди била очигледна злоупотреба

читаваог института избора, онда је јасно да је легитимитет непосредних избора озбиљно доведен у питање. Такав закључак тим пре подржава податак према коме је само у случају бугарске националне мањине одзив бирача био већи од 50% од број лица која су на попису становништва 2011. била старија од 15 г. Одзив бирача у односу на укупан број припадника сваке националне мањине који је утврђен на попису становништва је далеко мањи и, изузев Албанаца, Ашкалија, Грка и Египћана код којих је из напред наведених разлога далеко већи, а што никако није релевантно за ову анализу, у просеку износи свега око $\frac{1}{4}$ укупног броја припадника мањине. Иако су, као што је истакнуто бојкот, неинформисаност и незаинтересованост бирача имали свој утицај на релативно низак одзив, из анализе сасвим сигурно не би требало *a priori* искључивати и евентуалан став припадника националних мањина да им национални савет није потребан! У сваком случају, незаинтересованост бирача уписаних у бирачки списак да гласају (од којих се добар део, као што је истакнуто, у тај списак можда уписао и руковођен другачијим мотивима), а што је великим делом последица политизације националних савета као нежељене, али нужне пратиље непосредних избора, са једне, и могућност да припадници националних мањина који уопште нису узели учешћа у изборном процесу нису ни желели формирање националних савета, с друге стране, озбиљно доводе у питање читав модел непосредних избора.

Изложеном резонувању доприносе и поједини подаци у вези с организовањем и спровођењем избора, као и у вези с односом између броја гласова које су добиле изборне листе и броја бирача који су их подржали, а који су садржани у доњој табели.

Национална мањина	Број бирачких места на којима је обављено гласање и просечан број гласалих по бирачком месту	Број важећих гласачких листића	Број гласова које су добиле изборне листе ²¹¹ и број освојених мандата	Број бирача који је подржао изборне листе
Албанци	100 141	13.940	5.788 7	336
			4.911 5	384
			3.017 3	558
			124 0	323
			100 0	273
Ашкалије	52 11,19	567	222 6	54
			197 5	62
			107 3	50
			41 1	58
Бошњаци	267 133,47	35.348	19.304 19	2.082
			16.044 16	1.019
Бугари	143 69,02	9.674	4.782 10	186
			2.376 5	206
			2.157 4	197
			359 0	148

²¹¹ Изборне листе су наведене по редним бројевима у односу на коначне резултате, а не у односу на редни број под којим су проглашене.

Буњевци	177 18,34	3.205	883 6	98
			610 4	100
			436 3	81
			338 2	82
			254 1	82
			247 1	78
			222 1	153
			137 1	78
			78 0	77
Власи	104 85,6	8.827	6.365 18	305
			909 2	279
			853 2	290
			700 1	287
Грци	115 13,29	1.518	897 9	58
			307 3	52
			119 1	58
			101 1	56
			94 1	50
Египћани	57 8,67	477	292 10	62
			106 3	60
			79 2	50

Мађари	392 142	50.099	46.753 31	3.419
			3.567 2	1.390
			2.481 1	1.373
			2.298 1	1.437
Немци	225 5,29	1.183	564 8	77
			269 3	55
			210 3	55
			140 1	52
Роми	520 33,7	17.285	4.308 9	824
			2.668 5	634
			1.877 4	634
			1.849 4	632
			1.767 3	751
			1.415 3	643
			1.028 2	960
			960 2	716
			910 2	591
			503 1	634

Румуни	181 41,06	7.300	2.975 10	233
			1.588 5	309
			873 3	228
			653 2	184
			652 2	226
			314 1	182
			245 0	192
Русини	155 3,32	3.281	806 5	101
			634 4	135
			526 3	97
			468 3	93
			399 2	146
			254 1	113
			194 1	102
Словаци	160 60,51	9.524	3.294 10	341
			2.814 9	487
			1.846 6	414
			1.051 3	323
			519 1	355
Словенци	125 5,7	709	400 9	84
			309 6	52

Украјинци	97 12,9	1.241	480 6	65
			320 4	70
			231 3	65
			136 1	56
			74 1	55
Чеси	51 12,72	641	405 10	63
			236 5	62

Од података у вези с организовањем и спровођењем избора посебну пажњу привлаче они који се односе на број и доступност бирачких места. Наиме, као што је у делу овог рада који је посвећен нормативној анализи објашњено, бирачка места се на непосредним изборима одређују за гласање за већи број националних савета. Дакле, на 881 бирачком месту избори су истовремено спровођени за већи број националних савета. Но, ако се сагледају подаци о броју бирачких места на којима су спроведени избори за поједине националне савете и просечном броју бирача припадника одређене националне мањине који је на њима могао да гласа, онда се може доћи до закључка да су, уз сву демократичност доступности бирачких места, она одређена тако да је на њима гласао просечно различити број припадника мањина. Разуме се да би податак о просечном броју гласалих требало узети са изузетном дозом резерве, како због тога што је реч о *просеку*, тако и због тога што оправданост постојања појединог бирачког места није искључиво заснована на броју припадника одређене националне мањине, већ на укупном броју бирача припадника свих мањина који су на њему гласали. Такође, број и размештај бирачких места зависио је и од територијалног распореда свих припадника националних мањина. Међутим, чак и уз наведене оgrade, јасно се може стећи утисак да постоје велике разлике у погледу просечног броја гласалих припадника различитих мањина на бирачким местима. Оне се крећу

од свега 3,32 бирача који су просечно гласала по бирачком месту у случају русинске националне мањине, до 142 бирача у случају мађарске националне мањине. Таква разлика може да буде правдана потребом да се изађе у сусрет свим заинтересованим бирачима, али може да буде и оспоравана с тврдњом да доводи у фактички неједнак положај припаднике различитих националних мањина.

Подаци о односу између броја гласова које су добиле проглашене изборне листе и броја бирача који су их подржали дају увид у посебну димензију непосредних избора. Наиме, док је, с једне стране, сасвим разумљиво да разлика између гласова које су добиле поједине изборне листе може да буде велика, што је уосталом и смисао гласања и изборног процеса уопште, дотле је, с друге стране, потпуно невероватно да је у појединим случајевима разлика између броја гласова које су поједине изборне листе добиле и броја бирача који су их подржали била занемарљива. Делује заиста невероватно, али је истинито да од 82 проглашене изборне листе чак 21 листа, или више од $\frac{1}{4}$ од укупног броја, није успела да освоји дупло више гласова од броја бирача који их је подржао! Дакле, чак ни чланови најужих породица лица која су подржала те листе нису за њих гласали. Штавише, у четири случаја је број лица која су подржала листе био већи од броја гласова које су те листе добиле, док је у једном случају број освојених гласова био само за један већи од броја бирача који су ту листу подржали! Дакле, у одређеном броју случајева чак ни бирачи који су својим изјавама подржали листе кандидата нису гласали за те листе!!! Такав податак неминовно намеће питање који су разлози за такво понашање бирача. Једно је сасвим сигурно, они се никако не могу тражити, а ни пронаћи у савесном и поштену учешћу у изборном процесу!

Напослетку, на основу добијених гласова, применом д'Онтове формуле утврђено је колико је свака изборна листа добила мандата. Не спорећи значај д'Онтовог модела у обезбеђивању пропорционалности, ипак би се на основу сагледавања представљених података могло наметнути питање о сврсисходности тог модела при релативно малој излазности бирача. Заиста се може поставити основано питање да ли је логично и праведно да се из

учешћа у националном савету релативно малих заједница и при малој излазности њихових бирача изоставе листе које су добиле по неколико процената гласова, или пак да исту заступљеност остваре листе између којих постоји неколико процената разлике у освојеним гласовима. Но, то је питање повезано и са законски утврђеним бројем чланова националних савета као и са бројем листа које су учествовале на изборима.

Другим речима, у ширем смислу, поставља се питање о (дис) пропорционалности таквог изборног модела. Начелно посматрано, степен у којем се број мандата које је освојио сваки учесник на пропорционалним изборима разликује од тачне пропорционалности може бити одређиван и мерен на различите начине.²¹² Један од тих начина је и Лосмор-Ханби индекс (у даљем тексту: Л-Х индекс) који даје суму вишка удела у освојеним местима презаступљених учесника на изборима у односу на тачну квоту,²¹³ тако да што је он већи, избори су мање пропорционални. Према једном новијем истраживању, тај се индекс на изборима за националне савете 2014. године кретао у широком луку од 9,2 колико је износио на изборима за Национални савет буњевачке националне мањине на којима је учествовало 9 изборних листа, до 0,3 колико је износио на изборима за Национални савет бошњачке националне мањине на којима су учествовале само две листе. Имајући у виду број листа које су учествовале на изборима, свакако је највећа диспропорционалност била на изборима за Национални савет немачке националне мањине на којима су учествовале 4 листе, а Л-Х индекс је износио чак 7,9, као и на изборима за национални савет египатске националне мањине на којима је учествовало 3 листе, а Л-Х индекс је износио 5,4.²¹⁴ У сваком случају, реч је о још једној димензији упитности организовања и спровођења непосредних избора по листама са пропорционалним моделом.

²¹² Више у А. Karpov, „Measurement of disproportionality in proportional representation systems“, *Mathematical and Computer Modelling*, 48 (9–10)/2008, 1421–1438.

²¹³ *Ibid.*, 1423.

²¹⁴ Подаци о Л-Х индексу у: В. Dobos, 302.

5.1.4. Електорски избори

У циљу сагледавања електорских избора који су одржани 2014. најпре би требало изложити збирне податке о њиховом спровођењу.

Укупан број припадника националних мањина чији су национални савети бирани на електорским скупштинама – попис 2011.	119.182
Број бирача уписаних у ПБС ²¹⁵ - припадника националних мањина чији су савети бирани на електорским скупштинама и проценат у односу на укупан број припадника тих мањина	32.775 27,5%
Број потврђених електора и однос према укупном броју могућих електора	313 50,32%
Број проглашених изборних листа	6
Укупан број кандидата	149
Број присутних електора на електорским скупштинама	306

На основу увида у збирне податке јасно је да упис у посебан бирачки списак припадника македонске, хрватске и црногорске националне мањине није премашио 40% од укупног броја припадника и да су због тога они своје националне савете бирали на електорским скупштинама. Уопште узев, укупан број уписаних припадника свих наведених мањина износио је 27,5% од њиховог укупног броја према резултатима пописа 2011. Разуме се, утисак о релативно малом броју бирача уписаних у бирачки списак донекле се мења уколико се сагледају подаци о броју уписаних бирача за сваку од наведених националних мањина понаособ које садржи доња табела.

²¹⁵ Посебан бирачки списак.

Национална мањина	Национална припадност Попис 2011.	Број бирача уписаних у ПБС	Проценат уписаних у ПБС у односу на укупан број лица која су се на попису 2011. изјаснила као припадници националне мањине	Проценат уписаних у ПБС у односу на број припадника националне мањине који су на попису били старији од 15 г.
Македонци	22.755	5.658	24,86%	26,19% (21602)
Хрвати	57.900	18.910	32,66%	35,19%(53741)
Црногорци	38.527	8.207	21,30%	23,61% (34756)

Увидом у изложене податке јасно се уочава да је број припадника хрватске националне мањине који је био уписан у посебан бирачки списак био већи у односу на преостале националне мањине које су своје националне савете бирале на електорској скупштини и да је за одржавање непосредних избора недостајало да се у посебан бирачки списак упише још само 7,33% од укупног броја припадника националне мањине, тачније још 4.245 бирача. Отворено је питање да ли је у том случају изостанак непосредних избора заиста последица помањкања интересовања за упис у посебан бирачки списак, или је по среди била унапред припремљена стратегија одређених утицајних структура у оквиру те мањине да се избор националног савета одвија по електорском моделу.

Потребно је указати на још једну општу карактеристику електорских избора из 2014. Наиме, за разлику од релативно малог броја бирача који су били уписани у бирачки списак, број електора чије су електорске пријаве биле потврђене је био релативно висок и, процентуално посматрано, износио је 50,32% од укупног броја могућих електора. Тај податак може послужити и за својеврсно утврђивање обима учешћа припадника националних мањина у изборним радњама пре гласања. Напослетку, једно од општих запажања које се на основу изложених података може дати је да је обим алтернативности био релативно мали, тачније да је на све три електорске скупштине било проглашено само шест изборних листа.

5.1.4.1. Електорске пријаве

Као што је истакнуто, једну од карактеристика електорских избора 2014. године чинио је висок проценат потврђених електорских пријава у односу на број могућих електора. Број могућих електора одређен је на основу законске одредбе према којој право да буде електор има припадник националне мањине уписан у посебан бирачки списак чију кандидатуру писмено подржи најмање 45 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи више од 20.000 лица, али мање од 50.000 лица, а што се у конкретном случају односило на Македонце и Црногорце, односно 60 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи више од 50.000 лица, али мање од 100.000 лица, што се односило на хрватску националну мањину. Према броју потврђених електора, а на основу изложене законске одредбе о минималном број бирача који својом изјавом морају писмено да подрже електорску пријаву, за сваку националну мањину понаособ израчунат је најмањи број бирача који су могли да подрже потврђене електорске пријаве, а затим је тај број бирача представљен у односу на: број бирача уписаних у посебан бирачки списак, број припадника националне мањине који су на попису 2011. били старији од 15 г. и, напослетку, у односу на укупан број припадника националне мањине према резултатима пописа 2011. То је учињено у циљу утврђивање обима учешћа припадника националних мањина у изборним радњама пре гласања.

Национална мањина	Могући број електора	Број потврђених електора	Најмањи број бирача који су могли да подрже потврђене електорске пријаве	Најмањи број у % бирача који су могли да подрже електорске пријаве у односу на а) број уписаних у ПБС, б) број припадника који су на попису били старији од 15 г. и в) број припадника националне мањине према попису
Македонци	125	84	3.780	а) 66,80%
				б) 17,50%
				в) 16,61%
Хрвати	315	132	7.920	а) 41,88%
				б) 14,74%
				в) 13,68%
Црногорци	182	97	4.365	а) 53,19%
				б) 12,56%
				в) 11,33%

Ако се пажљивије сагледају и размотре изложени подаци, онда се може доћи до значајних закључака. Наиме, обим учешћа припадника националних мањина у изборним радњама пре гласања које се код електорских избора састоји у писменој подршци електору био је релативно висок. Штавише, он је у процентуалном износу значајно већи него што је процентуално учешће бирача који су подржали проглашене изборне листе на непосредним изборима у односу на број уписаних бирача у посебан бирачки списак, као и у односу на укупан број припадника сваке мањине која је свој национални савет бирала на непосредним изборима, изузев у случају албанске, ашкалијске, грчке и донекле египатске националне мањине које, из наведених разлога, нису ни референтне за овакав вид сагледавања.

5.1.4.2. Кандидовање и изборне листе

Као што је у објашњено у претходним одељцима који су били посвећени нормативној анализи, одржавање електорске скупштине зависи од броја присутних електора, а, у случају да се

избори одржавају, изборну листу може да предложи најмање $\frac{1}{4}$ присутних електора.

Национална мањина	Број чланова националног савета	Број присутних електора на скупштини	Број листа које су могле бити поднесене/ број проглашених листа	Број кандидата на свим листама	Просечан број кандидата по једном месту у националном савету
Македонци	23	84	4/2	46	2
Хрвати	29	132	4/2	58	2
Црногорци	23	90	4/2	45	1,97

На основу изложених података најпре је јасно да је на електорским скупштинама које су одржане 2014. био присутан велики број електора чије су електорске пријаве претходно потврђене. Њихов број је у свим случајевима био три пута већи него што је био број чланова националних савета који су бирани. Имајући у виду да је на свакој електорској скупштини било могуће предложити четири листе кандидата, чињеница да је на свакој од тих скупштина предложено само по две листе кандидата донекле представља разочарење. У сваком случају, тиме је значајно смањен обима алтернативности, тако да је просечан број кандидата по једном месту у националном савету износио само два, а у случају црногорске националне мањине чак и мање од тог броја.

5.1.4.3. Резултати гласања

У условима када су на електорским скупштинама биле предложене по две листе гласање је донекле имало карактер референдумског изјашњавања са исходом који се, упркос чињеници да су листе предложене на лицу места, донекле могао и претпоставити. Другим речима, изборност је значајно изгубила на свом потенцијалу. Међутим, и поред таквог закључка, резултати гласања могу да буду занимљиви са једног, потпуно другачијег становишта. Наиме, њих је могуће сагледати у контексту најмањег броја бирача

који су могли да подрже електоре који су гласали за листе, а затим тај број упоредити с бројем бирача уписаних у посебан бирачки списак, с бројем припадника националне мањине који су на попису били старији од 15 г. и, напослетку, с укупним бројем припадника националне мањине према попису из 2011.

Национална мањина	Број важећих електорских гласачких листића	Број гласова које су добиле листе и број освојених мандата	Најмањи број бирача који су могли подржати електоре који су гласали за листу	Најмањи број у % бирача који су могли да подрже електоре који су гласали за листу у односу на а) број уписаних у ПБС, б) број припадника који су на попису били старији од 15 г. и в) број припадника националне према попису
Македонци	83	55 15	2.475	а) 43,74%
				б) 11,45%
				в) 10,88%
		28 8	1.260	а) 22,27%
				б) 5,83%
				в) 5,54%
Хрвати	130	93 21	5.580	а) 29,51%
				б) 10,38%
				в) 9,64%
		37 8	2.220	а) 11,74%
				б) 4,13%
				в) 3,83%
Црногорци	89	63 16	2.835	а) 34,54%
				б) 8,16%
				в) 7,36%
		26 7	1.170	а) 14,26%
				б) 3,37%
				в) 3,04%

Иако је потпуно јасно да се писмена подршка електорској пријави ни на који начин не може у потпуности поистоветити с подршком листи за коју је електор гласао, напосто због тога што се листе кандидата подносе на самој електорској скупштини, ипак није сасвим без основа претпоставка да су бирачи који су такву

подршку давали донекле били упознати са кандидатима који ће бити предложени. Два су разлога за такво резонување: 1. због самог начина организовања и спровођења електорске скупштине јасно је да електори на скупштину долазе с одређеном, унапред припремљеном концепцијом листе кандидата и 2. сами електори могу да буду кандидати. Ако се резултати избора сагледају у изложеном оквиру, онда је процентуално учешће броја бирача који су подржали електоре који су гласали за листе у броју бирача уписаних у посебан бирачки списак, у броју припадника мањине који су на попису били старији од 15 г. и у укупном броју припадника националне према попису 2011. од велике важности. Управо ти подаци указују на велико процентуално учешће најмањег могућег броја бирача који су подржали електоре у тим категоријама! Штавише, упоређивањем тих података са подацима о процентуалном учешћу броја бирача који су гласали на непосредним изборима у наведеним скуповима могло би се закључити да оно (учешће) уопште не заостаје за процентуалним учешћем бирача који су гласали на непосредним изборима у броју уписаних у посебном бирачком списку и да га чак, у збиру података за по две предложене листе, значајно превазилази, док је незнатно ниже у поређењу с процентуалним учешћем бирача који су гласали на непосредним изборима у броју припадника мањине који су на попису били старији од 15 г. и у укупном броју припадника националне према попису 2011.

5.2. Избори 2018.

5.2.1. Расписивање избора и предизборни период

5.2.1.1. Расписивање избора

Одлуком о расписивању избора за чланове националних савета националних мањина²¹⁶ одређено је да ће се избори одржа-

²¹⁶ Одлука министра државне управе и локалне самоуправе о расписивању избора за националне савете националних мањина бр. 208-00-00172/2018-27 од 17. августа 2018, *Сл. гласник РС*, бр. 63/2018.

ти 4. новембра 2018. године и да ће припадници 18 националних мањина бирати своје националне савете на непосредним изборима. У питању су биле: албанска, ашкалијска, бошњачка, бугарска, буњевачка, влашка, грчка, египатска, мађарска, немачка, пољска, ромска, румунска, русинска, словачка, словеначка, украјинска и чешка национална мањина. Истом Одлуком утврђено је да ће се чланови националних савета македонске, руске, хрватске и црногорске мањине бирати путем електорске скупштине. У том смислу, анализу избора одржаних 2018. би, по истој матрици као и за изборе 2014. требало извршити одвојено за непосредне и електорске изборе.

Но, пре продубљења анализе података о непосредним и електорским изборима из те године, требало би указати да је свакако најупечатљивији утисак у вези с изборима за националне савете 2018. појава две нове националне мањине – пољске и руске. О домаћајима и карактеру избора за националне савете тих мањина који су одржани 2018. читаоци ће моћи да стекну слику на основу података и одговарајућих коментара који ће бити изложени на страницама које следе. На овом месту би требало указати да је реч о етничким заједницама различите бројности и историјског присуства на територији Републике Србије чији припадници не остварују у значајнијем обиму образовање на матерњем језику и чији језик није заступљен ни у службеној употреби, нити у јавном обавештавању. Штавише, припадници тих заједница су, до избора националних савета 2018, у различитом обиму, на различите начине и у различитим сферама друштвеног живота изражавали бригу да заједнички очувају свој идентитет (ако су је изражавали), тако да је отворено питање не само да ли се те заједнице, у духу законске дефиниције из ЗЗПСН, због своје мале бројности (Пољаци) и историјског оквира у којем остварују везу с територијом Србије (Руси) могу сматрати националним мањина,²¹⁷ већ и да ли је национални савет адекватна и неопходна форма њиховог деловања у циљу очувања властитог идентитета. Но, уз Ашкалије, Египћане, Грке, чији национални савети практично и не врше овлашћења

²¹⁷ Више о тој законској дефиницији у В. Ђурић (2019).

предвиђена ЗНСМ, заједници националних савета у Републици Србији придружила су се и та два национална савета. Занимљиво је притом истаћи да су упркос значајнијој разлици у бројности у корист припадника руске националне мањине, припадници пољске националне мањине испунили услове за непосредне изборе за национални савет, док је Национални савет руске националне мањине изабран на електорским изборима.

5.2.1.2. Медијско извештавање

Кључно питање у вези с медијским извештавањем у предизборном периоду односило се на извештавање јавних сервиса. Према једној анализи²¹⁸ урађеној на опсежном узорку²¹⁹ током ових избора за националне савете националних мањина изостало је потпуно и објективно информисање припадника свих националних мањина, при чему је највише пажње посвећено само једној – бошњачкој.²²⁰ Извештавало се фактографски, по унапред припремљеним шаблонима без довољно стварне медијске иницијативе. Била је приметна несразмерно скромна заступљеност главних актера избора, кандидата на изборима и актуелних чланова националних савета у односу на све друге субјекте са заједничким именитељем да су активни учесници политичког живота, што значи да су јавни

²¹⁸ Ј. Јововић, „Избори за националне савете националних мањина 2018. на јавним сервисима“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 86-110.

²¹⁹ Узорак је обухватио укупно 36 централних информативних емисија, Дневник 1 и Дневник 2, као и Војвођански дневник, сва издања емисије Палета и све објаве на веб порталима јавних сервиса објављене у периоду од 8. 10. 2018. до 7. 11. 2018. године.

²²⁰ Припадници ашкалијске, грчке, египатске, немачке, румунске, словеначке, украјинске и чешке националне мањине остали су потпуно невидљиви за јавне сервисе, а кандидати и програми изборних листа, чак и оних о којима се извештава, недовољно занимљиви да се за њихово представљање издвоје одговарајући медијски простор и време. Акценат је стављен на ограничен број националних мањина – бошњачку, којој су посветили највише пажње представљајући и кандидате за избор чланова националних већа, влашку, албанску, мађарску, хрватску и руску, док се ромска, македонска, русинска, словачка, бугарска и буњевачка набрајају само у извештајима о резултатима избора – *Ibid.*, 106.

сервиси, водећи се актуелним догађајима, искористили изборе за националне савете националних мањина за додатну промоцију оних политичара који су већ доминирали медијским простором јавних сервиса. У централним информативним емисијама јавних сервиса, до одржавања избора, овој теми је посвећено изузетно мало времена.²²¹ Нешто више простора посвећено је на порталима јавних сервиса. Према анализи извештавања осталих медија на српском језику²²² од којих су неки електронски са националном фреквенцијом,²²³ највећу видљивост је такође имала бошњачка национална мањина и то првенствено у контексту сукоба и немира који су пратили предизборни период. Значајан део медијског простора који је у тим медијима био пружен овим изборима, контекстуално је био обојен вештачки креираном сензационалистичком темом, која је одмах након избора пала у заборав.²²⁴

Анализа медија на мањинским језицима, нарочито штампаних медија чија су оснивачка права углавном пренесена на националне савете, указује на више или мање пристрасно извештавање, или на недовољно посвећивање пажње тој теми. Тако је, дневни лист „Мађар Со“ (Magyar Szó) пратећи деловање политичара, укључујући и у предизборној кампањи за избор Националног савета, највећу пажњу посвећивао Савезу Војвођанских Мађара (СВМ) који је и стајао иза листе „Мађарска слога“.²²⁵ У случају штампаног

²²¹ Само 28 секунди на Дневнику у 17 h РТ Војводине, 2 мин и 22 с. на Дневнику 2 РТС, док у Војвођанском дневнику РТ Војводине тој теми није била посвећена нити једна једина секунда програма! На сам дан одржавања избора, као и након њих тој теми је посвећено значајно више времена – *Ibid.*, 91.

²²² М. Јањатовић Јовановић, М. Николић, „Извештавање медија на српском језику о изборима за националне савете националних мањина“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 111-121.

²²³ „N1“, „Прва српска телевизија“ и „O2“.

²²⁴ *Ibid.*, 120.

²²⁵ Од укупно анализирана 142 текста – у периоду који је анализиран од стране појединих истраживача, у 66 текстова је парафразиран или цитиран члан СВМ-а као кандидат на изборима, или се писало о томе да је био присутан на неком догађају, редовно је објављивана огромна реклама само једне листе („Мађарска слога“), и то на читавој страници. Закључује се да овај медиј извештава пристрасно,

медија „Хрватска ријеч“ доминација једне листе, тачније једне групе пације која је била извесна већ након утврђивања електора, чиме се препознавао исход резултата и нови сазив Националног савета, умањила је мотивацију новинара за детаљним извештавањем о изборима.²²⁶ Истраживање извештавања штампаног медија „Хлас људу“ који се објављује на словачком језику је показало да је тај недељник у релативно довољној мери извештавао о предизборној кампањи и да није било значајније пристрасности.²²⁷ Избори за Национални савет нису били приоритет недељника „Libertatea“ који излази на румунском језику, али је нешто више пажње било посвећено кандидатима који су били на листи блиској руководећој структури тадашњег сазива Националног савета који иначе има оснивачка права над тим листом.²²⁸ Карактеристика недељника

чиме је ускраћено објективно информисање мађарске националне мањине - Е. Станко, „Деконструкција уређивачке политике „Мађар Со-а“ у време предизборне кампање за изборе савета националних мањина 2018. године“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 7-20.

²²⁶ Новинари тог недељника описивали су изборе као „најнеузбудљивије“. „Хрватска ријеч“ је у четири броја пре избора објавила тек 10 текстова о изборима и то у ширем смислу. Текстови су били најчешће фактографског жанра, а изостала је и озбиљнија медијска иницијатива, тако да се извештавање сводило на презентовање чињеница, преношење саопштења и актуелности. - В. Сигети, „Извештавање „Хрватске ријечи“ о изборима за Хрватско национално вијеће“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 21-33.

²²⁷ Жанровски су у њему доминирали неаналитички текстови, а уочљив је био и изостанак медијске иницијативе. Често се као субјекти јављају сами новинари, што није био пример добре праксе. Специфичност овог медија огледа се у чињеници да је директор издавачке установе која објављује тај медиј био кандидат на једној листи, што је било у супротности с Кодексом новинара Србије који јасно наводи да новинари не би требало да учествују у политичким активностима, али, с друге стране, није имало никакав утицај на фаворизовање листе на којој је био кандидат. - М. Гашпар, „Извештавање недељника „Hlas ľudu“ током предизборне кампање за изборе за националне савете националних мањина 2018. године“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 35-52.

²²⁸ У четири издања пре избора идентификовано је свега седам прилога који су

„Руске слово“ који излази на русинском језику била је да се значајан број уредника, новинара и колумниста тог листа нашао у улози кандидата на понуђеним листама, а да су истовремено објављивали на страницама недељника.²²⁹

5.2.1.3. Кампања

Имајући у виду да су избори расписани 17. августа, а одржани 4. новембра 2018. јасно је да је кампања трајала дуго. У основи, кампања се сводила на обећања и теме које иначе спадају у оквир овлашћења националних савета, а изузетно су у први план истицане теме које нису директно повезане са радом националних савета, услед чега су ови избори у неким срединама више подсећали на локалне изборе него на изборе за представничка тела националних мањина (примери су тема асфалтирања улица или запошљавање и борба против незапослености).²³⁰ Дакле, ситуација је донекле

се, директно или индиректно, бавили предизборном кампањом. У улози актера најчешће су били кандидати са изборних листа, али је однос новинара према субјекту сваки пут био неутралан. Л. Спарису, „Мониторинг предизборне кампање за национални савет румунске заједнице у недељнику “*Libertatea*“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 53-66.

²²⁹ Однос експлицитног и прикривеног оглашавања у том листу био је 23:26, а приметно је било да своје оглашавање у недељнику у изборни блок не сврставају неки новинари-кандидати. Кандидати о којима је извештавано су се већином држали оних тема које јесу у ингеренцији националних савета, дакле културе, образовања, информисања, и језика. Занимљиво је истаћи да истраживачи медијског извештавања тог недељника запажају да поређење између броја појављивања и броја добијених гласова указује да више појављивања у том недељнику није значило и већи број гласова. - М. Кекежди, „Резултати мониторинга русинског недељника „Руске слово“ током предизборне кампање за изборе за национални савет русинске националне мањине 2018. године“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 67-85.

²³⁰ ЦЕСИД, *Избори за националне савете националних мањина-новембар 2018 Извештај Центра за слободне изборе и демократију*, Београд 2018, доступно на: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/12/Nacionalni-saveti-nacionalnih-manjina_izbori-2018_izve%C5%A1taj.pdf, приступљено: 28. 4. 2020.

била слична оној из 2014, иако су кандидати више пажње посветили темама које су у вези са овлашћењима савета. Кампање су истовремено међу собом биле различите, што је последица специфичности националних мањина и проблема са којима се суочавају у друштвеном животу.²³¹ Према одређеним оценама, кампања је уопштено посматрано, била мирна, са изолованим инцидентима који су утицали на подизање тензија и напетости у одређеним срединама, при чему је на тензичне односе суштински утицала продубљена политичка фрагментација међу одређеним мањинским заједницама.²³² У том смислу, свакако би требало истаћи ситуацију у оквиру бошњачке националне мањине. Примера ради, приликом инцидента у Новом Пазару дошло је до вербалног и физичког сукобљавања унутар Културног центра (између представника различитих проглашених листа, традиционално супротстављених), а што је резултирао јавним саопштењем које је потписало око 20 организација цивилног друштва широм Србије у коме се указује на атмосферу насиља и страха, односно отвореног фаворизовања одређене листе од стране званичног Београда и мешања државе у изборе за националне савете.²³³

Управо је тврдња о отвореном фаворизовању, тачније политизацији, овог пута израженије него 2014. оличеној у мешању владајућих странака у изборе, обележила кампању и била повод за поједина обраћања чак и међународним институцијама.²³⁴ Уопште узев, осим израженијег мешања странака на власти у изборни про-

²³¹ *Ibid.*, 15. Тако је, на пример, доминантна тема међу листама за албански национални савет било питање уџбеника које је већ дуго нерешено услед односа Београда и Приштине, док се примера ради, међу Буњевцима највећи део кампање односио на очување традиције и културних догађаја.

²³² *Ibid.*

²³³ *Ibid.*

²³⁴ Тако је, примера ради, народна посланица Олена Папута у отвореном писму шефу Мисије ОЕБС у Србији указала на чињеницу да је „појава уписа људи из већинског народа у посебне бирачке спискове националних мањина постала масовна“ и истакла забринутост због тога што се „те особе уписују у посебне бирачке спискове организовано и без информације зашто се и у какве спискове уписују.“ У то време она је стајала на становишту да „водећа партија хоће да има превласт у националним саветима, па свугде врши опструкције“ и тврдила да је „куповина гласача [...] очигледна“. Текст писма доступан је на: <http://www.nspm>.

цес и, следствено томе, нешто слабије изражене персонализације листа (осим у случају Бошњака код којих је она увек изражена), као и изостанка бојкота избора, кампања за изборе 2018. била је слична оној из 2014.

5.2.2. Посматрање и трошкови избора

Будући да се, као што је истакнуто, овлашћења за посматрање избора могу користити како за непосредне, тако и за електорске изборе, у опште карактеристике избора спроведених 2018. спадају и подаци о посматрачима. РИК је издала укупно пет овлашћења, од којих су два за домаће посматраче²³⁵ који су имали укупно шест посматрача и три за стране посматраче²³⁶ који су имали укупно четири посматрача. Дакле, број посматрача је у односу на 2018. био значајно мањи.

Са друге стране, порасли су трошкови спровођења избора. Према финансијском плану РИК утврђеном на 53. седници одржаној 14. новембра 2017. за спровођење редовних избора за националне савете 2018. било је предвиђено 128.500.000 РСД и та су средства усвојена Законом о буџету за 2018.²³⁷ Према подацима РИК, утрошена средства износила су 116.879.603.98 РСД.²³⁸ Дакле, чак 36 милиона динара више него 2014.

rs/hronika/olena-papuga-u-pismu-sefu-misije-oebisa-u-srbiji-izbori-za-nacionalne-savete-manjina-pretvoreni-u-farsu-vladajuca-stranka-zeli-potpunu-kontrolu.html, приступљено: 29. 4. 2020.

²³⁵ Удружење Центар за слободне изборе и демократију – ЦЕСИД и Друштво српско-руског пријатељства „Владимир Путин“ Шабац.

²³⁶ Амбасада Републике Хрватске, Амбасада Сједињених Америчких Држава и Мисија ОЕБС у Републици Србији.

²³⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 113/2017.

²³⁸ Преглед планираних и извршених расхода за спровођење избора за чланове националних савета националних мањина у 2018. години доступно на: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/449/prihodi-i-rashodi.php>, приступљено: 29. 4. 2020.

5.2.3. Непосредни избори

Ради сагледавања непосредних избора који су одржани 2018. најпре би требало изложити збирне податке о њиховом спровођењу и резултатима.

Укупан број припадника националних мањина чији су национални савети бирани на непосредним изборима – попис 2011.	738.618
Број бирача уписаних у ПБС ²³⁹ - припадника националних мањина чији су савети бирани на непосредним изборима и проценат у односу на укупан број припадника тих мањина	467.545 63,30%
Број поднесених изборних листа	62
Број проглашених изборних листа	59
Укупан број кандидата	1.067
Број бирачких места	926
Број изашлих бирача и проценат у односу на број уписаних у ПБС	208.570 44,61%
Број поднесених приговора РИК-у (укупан број приговора и број приговора на дан избора)	14 7+2 ²⁴⁰
Бирачка места на којима су поновљени избори	2

Као и у случају избора из 2014, на основу збирних података о непосредним изборима, јасно је да је остварен релативно висок проценат броја припадника националних мањина који су се уписали у бирачки списак у односу на укупан број лица која су према попису из 2011. припадала националним мањинама које су своје националне савете бирале на непосредним изборима. Тај проценат износи чак 63,30%. Но, као што је истакнуто, избори за националне савете 2018. су делимично били под сенком сумње управо због великог броја уписа у посебан бирачки списак лица за која се тврдило да не припадају националним мањинама. С друге пак стране, иако већи у односу на 2014, проценат бирача који су изашли на гласање био је релативно низак и износио је 44,61% од броја уписаних у посебан бирачки списак. Ако би се број изашлих на гласање сагледао у контексту њиховог процентуалног учешћа у

²³⁹ Посебан бирачки списак.

²⁴⁰ Два приговора су поднесена на дан поновљеног гласања на једном бирачком месту.

целокупној мањинској популацији чији су се национални савети бирали на непосредним изборима, онда се добија податак да то учешће износи 28,24%. Дакле, слично као и 2014. године, 2,24 пута више припадника националних мањина је исказало интерес да буде уписано у посебан бирачки списак, него што их је било спремно да гласају на изборима. Та дискрепанција између процентуалног учешћа уписаних у бирачки списак и гласалих на изборима у односу на укупан број припадника националних мањина има истоветне узроке као и 2014, а који ће читаоцу постати јаснији након продубљенијег сагледавања података о бирачком списку.

Број уложених приговора био је мали и износио је 14, од чега на дан избора 7, што значи да је на дан избора било приговора на само 0,76% бирачких места, а због чега су избори поновљени само на 2 бирачка места, или 0,21% од укупног броја бирачких места. Јасно је да су у целини непосредни избори 2018. обављени уз поштовање предвиђене процедуре.

5.2.3.1. Посебан бирачки списак

У складу с методологијом која је изложена за разматрање избора који су одржани 2014. у оквиру овог дела анализе упоредо ће бити приказани и подаци о броју припадника националних мањина према резултатима пописа из 2011. и о проценту уписаних у посебан бирачки списак у односу на укупан број лица која су се на попису 2011. изјаснила као припадници одређене националне мањине. За разлику од анализе избора из 2014, биће изостављени подаци о проценту уписаних у посебан бирачки списак у односу на број лица која припадају одређеној националној мањини, а која су према резултатима пописа из 2011. била старија од 15 г, јер тај податак, седам година након пописа, свакако није био релевантан.

Национална мањина	Национална припадност Попис 2011.	Број бирача уписаних у ПБС	Процент уписаних у ПБС у односу на укупан број лица која су се на попису 2011. изјаснила као припадници националне мањине
Албанци	5.809 ²⁴¹	36.456	627,58%
Ашкалије	997	2.708	175,12%
Бошњаци	145.278	106.326	68,32%
Бугари	18.543	18.201	80,39%
Буњевци	16.706	7.849	51,68%
Власи	35.330	26.584	78,58%
Грци	725	2.458	325,93%
Египћани	1.834	3.893	101,69%
Мађари	253.899	129.471	54%
Немци	4.064	2.562	61,29%
Пољаци	741	345	
Роми	147.604	66.570	41,84%
Румуни	29.332	20.391	60,88%
Русини	14.246	7.934	58,05%
Словаци	52.750	29.509	59,14%
Словенци	4.033	2.128	43,17%
Украјинци	4.903	2.677	57,47%
Чеси	1.824	1.483	69,68%

Ако се пажљивије сагледају изложени подаци и упореде с онима из 2014. јасно се долази до закључка да је број бирача уписаних у посебан бирачки списак код већег броја националних мањина повећан у значајном обиму, али је, како се то запажа у најновијим истраживањима, у Србији, као и у другим национално хетерогеним државама, био доследно нижи у односу на број лица која су се током последњег пописа изјаснила да припадају националним мањинама.²⁴² Тај број је у односу на 2014. мањи код Буњеваца, Влаха, Мађара, Русина, Словака и Украјинаца, а што се донекле може објаснити и негативним природним прираштајем. С друге пак стране, звучи готово невероватно, али је повећање броја уписаних у посебан бирачки списак код појединих националних

²⁴¹ Припадници албанске националне мањине су у значајном броју бојкотовали попис становништва 2011.

²⁴² B. Dobos, 295.

мањина било веће за више од 100% (Египћани)! По значајном процентуалном скоку броја уписаних у односу на 2014. издвајају се и Ашкалије (55%), Словенци (22,23%), Румуни (14,18) и Роми (7,8%). Реч је свакако о националним мањинама за које је, на основу анализе података из 2014. јасно указано да је по среди била злоупотреба права на упис у бирачки списак (Ашкалије и Египћани), односно за које се основано може претпоставити да је, из различитих разлога, интересовање за избор националног савета, како међу припадницима тих националних мањина, тако можда и међу одређеним чиниоцима изван националних заједница, било веће (Словенци, Румуни, Роми). У сваком случају, већи број уписаних лица у посебан бирачки списак могао је бити значајан резервоар гласова. Број уписаних лица у посебан бирачки списак свакако да представља један од показатеља заинтересованости и спремности припадника националних мањина да се укључе у процес конституисања националних савета. Но, као што је истакнуто, осим излазности бирача, и подаци о кандидовању и изборним листама могу донекле дати увид у слику прихваћености и демократског домаћаја, тачније легитимности и демократичности непосредних избора за националне савете.

5.2.3.2. Кандидовање и изборне листе

На основу законске одредбе према којој изборну листу може подржати најмање 1%, а не мање од 50 бирача може се одредити максималан број изборних листа које су могле да учествују на изборима. С друге стране, на основу законског одређења максималног броја чланова националних савета може се утврдити колика је била ширина понуде кандидата, односно обим алтернативности која је понуђена бирачима.

Национална мањина	Број чланова националног савета	Број изборних листа које су могле бити поднесене /Број поднесених листа/Број проглашених изборних листа	Број кандидата на свим проглашеним изборним листама	Просечан број кандидата по једном месту у националном савету
Албанци	15	100/6/6	78	5,2
Ашкалије	15	54/3/3	32	3,46
Бошњаци	35	100/4/4	125	2
Бугари	19	100/2/2	38	2
Буњевци	19	100/2/2	38	2
Власи	23	100/2/2	46	2
Грци	15	49/1/1	15	1
Египћани	15	77/3/3	40	2,67
Мађари	35	100/2/2	70	2
Немци	15	51/3/3	45	3
Пољаци	15	6/1/1	15	1
Роми	35	100/8/5	140	4
Румуни	23	100/4/4	80	3,48
Русини	19	100/7/7	83	4,37
Словаци	29	100/4/4	107	3,67
Словенци	15	42/1/1	15	1
Украјинци	15	53/5/5	55	3,67
Чеси	15	29/3/3	45	3

На основу изложених података јасно се уочава да је једна од главних карактеристика непосредних избора 2018. била значајно смањење броја понуђених изборних листа. У случају четири националне мањине (Бугари, Буњевци, Власи и Мађари) од посто могућих изборних листа понуђене су и проглашене тек по две! То је свакако у великој мери умањило могућност опредељивања бирача, а изборима, као у истим случајевима 2014, давало карактер референдумског изјашњавања за или против главних личности, или главних опција унутар заједнице. Стиче се утисак као да су се националне мањине донекле „умориле“ од таквих избора, или пак да су главни актери изборне утакмице, на уштрб пропорционалности и демократичности, збили редове и значајно хомогенизовали унутармањинску изборну сцену. Штавише, у

случају појединих малих националних мањина (Грци, Пољаци и Словенци) била је предложена и проглашена само по једна изборна листа. Осим што је јасно да је такав *one horse system* несумњиво недемократски, с обзиром да бирач нема могућност да бира и да се опредељује,²⁴³ посебно се намеће питање какав је смисао и да ли уопште има разлога за организовање избора у чијем спровођењу учествују државни органи да би се поднела само једна иста са које сви кандидати бивају изабрани! Било како било, мали број листа условио је значајно смањење обима алтернативности, тако да је у свим назначеним случајевима просечан број кандидата по једном месту у националном савету износио 2, односно један! Уопште узев, просечан број кандидата по једном месту у националном савету износио је око 2,87, што је значајно умањење у односу на изборе 2014.

Осим мањег броја изборних листа, својеврстан показатељ пада заинтересованости за изборе и прихватања изборног процеса у целини је и број бирача који су својим изјавама подржали предложене листе.

Национална мањина	Број бирача који су подржали проглашене изборне листе	Проценат бирача који су подржали проглашене изборне листе у односу на број лица која су гласала	Проценат бирача који су подржали проглашене изборне листе у односу на број уписаних	Проценат бирача који су подржали проглашене изборне листе у односу на укупан број припадника националне мањине према Попису 2011.
Албанци	2.338	16,38 %	6,41 %	40, 24 %
Ашкалије	163	13,40 %	6,02 %	16,35 %
Бошњаци	4.398	7,89 %	4,14 %	3,03 %
Бугари	396	3,84 %	2,18 %	2,14 %
Буњевци	199	9,84 %	2,53 %	1,19 %
Власи	698	4,89 %	2,63 %	1,98 %
Грци	62	19,56 %	2,52 %	8,55 %
Египћани	215	8,78 %	5,52 %	11,72 %
Мађари	5.146	10,88 %	3,97 %	2,03 %

²⁴³ П. Николић, *Уставно право*, НИУ „Службени лист СРЈ“, Београд 1994, 222.

Немци	197	16,2 %	7,69 %	4,85 %
Пољаци	115	73,72%	33,33%	15,52%
Роми	4.433	13,39 %	6,66 %	3,00 %
Румуни	1.481	14,99 %	7,26 %	5,05 %
Русини	750	18,51 %	9,45 %	5,26 %
Словаци	1.843	18,56 %	6,25 %	3,49 %
Словенци	167	27,52 %	7,85 %	4,14 %
Украјинци	325	29,71 %	12,14 %	6,63 %
Чеси	204	23,53 %	13,76 %	11,18 %

На основу изложених података јасно је да је чак у случају 13 националних мањина проценат броја бирача који су подржали предложене изборне листе у односу на број лица која су гласала био мањи него 2014, а исто се може рећи и за 11 националних мањина у погледу процента бирача који су подржали предложене изборне листе у односу на број лица која су била уписана у посебан бирачки списак. То нас доводи и до податка о процентуалном учешћу броја бирача који су подржали изборне листе и на тај начин учествовали у изборним радњама и пре гласања у укупном броју припадника мањина према резултатима пописа 2011, а који је, као и 2014. био релативно мали.

5.2.3.3. Резултати избора

Први корак у разматрању резултата избора је да се утврди број бирача који су гласали и њихово процентуално учешће у целокупном бирачком телу уписаном у посебни бирачки списак. Разуме се, за потребе анализе легитимитета и представничког карактера националних савета произашлих са непосредних избора неопходно је размотрити и податке о процентуалном учешћу бирача који су гласали у укупном броју припадника националне мањине.

Национална мањина	Број бирача који су гласали	Проценат гласалих у односу на број бирача уписаних у ПБС	Проценат гласалих у односу на број припадника националне мањине према Попису 2011.
Албанци	14.274	39.15 %	245,72%
Ашкалије	1.216	44.90 %	121,96%

Бошњаци	55.711	52.40 %	38,35%
Бугари	10.320	56.70 %	55,65%
Буњевци	2.022	25.76 %	12,10%
Власи	14.286	53.74 %	40,47%
Грци	317	12.90 %	43,72%
Египћани	2.199	56.49 %	119,90%
Мађари	47.316	36.55 %	18,64%
Немци	1.216	47.46 %	29,92%
Пољаци	156	45.22%	21,05%
Роми	33.106	49.73 %	22,43%
Румуни	9.879	48.45 %	33,68%
Русини	4.052	51.07 %	28,44%
Словаци	9.932	33.66 %	18,83%
Словенци	607	28.52 %	15,05%
Украјинци	1.094	40.87 %	22,31%
Чеси	867	58.46 %	47,53%

Иако је општи утисак за изборе 2018. да је држава уложила извесне напоре да мотивише бираче да се упишу у посебан бирачки списак и да изађу на изборе, ипак се може истаћи да ти напори нису били довољни за значајнију промену стања у погледу излазности бирача у односу на 2014.²⁴⁴ Другим речима, просечна излазност бирача у Србији била је знатно испод 50%.²⁴⁵

Уколико се пажљивије сагледају изложени резултати, може се уочити да је најзначајнија промена у погледу излазности бирача у односу на 2014. годину била код египатске националне мањине, где је излазност порасла за 30%!!! Разуме се, разлоге таквој излазности када је египатска национална мањина у питању, за коју је у претходним одељцима јасно утврђено да је упис у посебан бирачки списак премашио укупан број припадника, не би требало искључиво тражити у повећаној свести бирача о деловању националног савета, већ, можда више, у борби за стицање контроле над телом које се финансира из буџета и које, када је у питању та мањина, практично и не врши своја овлашћења. Уопште узев, у случају шест

²⁴⁴ Вид. ЦЕСИД, *Избори за националне савете националних мањина-новембар 2018 Извештај Центра за слободне изборе и демократију*.

²⁴⁵ B. Dobos, 300.

националних мањина излазност је била изнад 50% - код чешке, бугарске, египатске, влашке, бошњачке и русинске. С друге пак стране посматрано, излазност је процентуално у односу на број уписаних бирача у посебном бирачком списку била мања него 2014. код осам националних мањина – албанске, бугарске, буњевачке, грчке, мађарске, немачке, словеначке и украјинске националне мањине. Дакле, евентуално повећање броја бирача уписаних у посебан бирачки списак није нужно резултирало повећаном излазношћу на изборима. Истоветно као и за изборе одржане 2014, могло би се резонovati да незаинтересованост бирача уписаних у бирачки списак да гласају на изборима, са једне, и могућност да припадници националних мањина који уопште нису узели учешћа у изборном процесу нису ни желели формирање националних савета, с друге стране, могу да представљају озбиљан изазов моделу непосредних избора. Томе у прилог донекле иду и подаци у вези с односом између броја гласова које су добиле изборне листе и броја бирача који су их подржали, а који су садржани у доњој табели.

Национална мањина	Број бирачких места на којима је обављено гласање и просечан број гласалих по бирачком месту	Број важећих гласачких листића	Број гласова које су добиле изборне листе ²⁴⁶ и број освојених мандата	Број бирача који је подржао изборне листе
Албанци	126 113,29	14.133	4.719 6	469
			3.723 4	367
			2.358 2	385
			1.725 2	362
			1.223 1	403
			385 0	352

²⁴⁶ Изборне листе су наведене по редним бројевима у односу на коначне резултате, а не у односу на редни број под којим су проглашене

Ашкалије	75 16,21	1.193	575 7	50
			303 4	61
			315 4	52
Бошњаци	304 183,26	55.267	22.141 14	1.099
			20.784 13	1.009
			12.017 8	1.030
			325 0	1.260
Бугари	240 69,02	9.933	8.630 17	234
			1.303 2	162
Буњевци	170 11,89	1.987	1.355 13	97
			632 6	102
Власи	142 100,61	14.021	13.320 22	353
			701 1	345
Ћрци	128 2,48	309	309 15	62
Египћани	72 30,54	2.174	946 6	53
			684 5	82
			544 4	80
Мађари	409 115,69	46.682	39.166 30	3.774
			7.516 5	1.372

Немци	240 5,07	1.197	708 10	84
			278 3	58
			211 2	55
Пољаци	37 4,22	153	153 15	115
Роми	554 59,76	32.570	27.645 32	1.710
			1.535 1	796
			1.482 1	629
			1.091 1	643
			817 0	655
Румуни	245 40,32	9.690	5.310 13	580
			2.603 6	318
			1.338 3	351
			439 1	232
Русини	170 23,84	3.966	1.758 9	178
			579 3	90
			573 3	106
			368 2	95
			360 1	101
			199 1	95
			129 0	87

Словаци	187 53,11	9.690	4.480 14	650
			2.608 8	578
			1.513 4	297
			1.089 3	318
Словенци	146 4,16	602	602 15	167
Украјинци	112 9,77	1.077	358 5	64
			280 4	68
			213 3	62
			133 2	78
			93 1	53
Чеси	71 12,21	858	476 9	76
			254 4	51
			128 2	77

Избори 2018. организовани су на већем броју бирачких места у односу на 2014, али је, слично као и 2014. разлика у просечном броју бирача по бирачком месту била велика. Разуме се да је она делимично била и последица бројности и дисперзности појединих националних мањина. Повећање броја бирачких места на којима су се одвијали избори међутим довела је до чудне ситуације да су на чак 280 бирачких места избори спроведени за по један национални савет, док су на само два бирачка места спроведени избори за све националне савете.

Иако се, с обзиром на мањи број изборних листа, начелно можда могло очекивати да би разлика између броја гласова које су поједине изборне листе добиле и броја бирача који су их подржали, нужно требало да буде велика, подаци о односу између тих броје-

ва ипак указују да је у појединим случајевима разлика међу њима била занемарљива! Од 59 проглашених изборних листа чак 9 листа није успело да освоји дупло више гласова од броја бирача који их је подржао, док је у једном од тих девет случајева број освојених гласова био мањи од броја бирача који су подржали листу! Штавише, у случаја избора Националног савета пољске националне мањине на којима је учествовала само једна изборна листа разлика између броја гласова који је добила та листа и броја бирача који су је подржали износила је само 38! У том контексту се заиста може поставити питање рационалности организовања избора који су се за тај Национални савет одвијали на чак 37 бирачких места, а на којима је, осим евентуално лица која су својим потписима претходно подржала листу, учествовало још само 38 лица! Но, било како било, савремена упоредна истраживања ипак истичу да су у Србији, за разлику од других држава централне и југоисточне Европе, већа конкуритивност и помањкање цензуса за резултат имали балансирање представљање међу мањинским организацијама.²⁴⁷

Напошетку, резултати избора 2018. као и они из 2014. поново могу да доведу до питања да ли је рационално да се на изборима које карактерише релативно мала излазност бирача и који се одвијају у оквиру бројчано малих заједница примењује д'Онтова формула (а могло би се додати и било која друга формула расподеле мандата на непосредним изборима по листама) која иначе фаворизује листе с највећим бројем освојених гласова и која доводи до одређеног степена диспропорционалности која у малим заједницама може имати негативне учинке. У том смислу, илустративан пример су остварени резултати и освојена места изборних листа за избор Националног савета чешке националне мањине. Наиме, разлика од 222 гласова између првопласиране и последње листе, а која чини 25,87% од укупног броја гласова које су добиле све листе, резултирала је разликом од 8 мандата, или 53,33% места у Националном савету! Но, то је још један аспект ширег питања адекватности непосредних избора по листама за националне савете националних мањина.

²⁴⁷ B. Dobos, 299.

5.2.4. Електорски избори

Разматрање електорских избора који су одржани 2018. најпре би требало започети сагледавањем збирних података о њиховом спровођењу.

Укупан број припадника националних мањина чији су национални савети бирани на електорским скупштинама – попис 2011.	122.429
Број бирача уписаних у ПБС ²⁴⁸ - припадника националних мањина чији су савети бирани на електорским скупштинама и проценат у односу на укупан број припадника тих мањина	44.424 ²⁴⁹ 36,29%
Број потврђених електора и однос према укупном броју могућих електора	379 53,91%
Број проглашених изборних листа	5
Укупан број кандидата	105
Број присутних електора на електорским скупштинама	356

²⁴⁸ Посебан бирачки списак.

²⁴⁹ Број бирача који је уписан у ПБС а који припадају националним мањинама које су своје националне савете бирале на електорским скупштинама преузет је из Решења Министарства државне управе и локалне самоуправе о закључењу посебног бирачког списка националних мањина бр. 208-00-01/2018-27/02 од 19.10.2018, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2018. Требало би међутим указати на чињеницу да то није коначан број бирача који су уписани у ПБС тих националних мањина. Наиме, за разлику од 2014. РИК није објављивао податак о коначном броју уписаних бирача припадника тих националних мањина. Штавише, потребно је на овом месту указати и на једну значајну нелогичност у погледу броја бирача која донекле баца сенку на изборе који су одржани 2018. Према подацима из наведеног решења, број бирача који су били уписани у ПБС припадника националних мањина које су бирале своје националне савете на непосредним изборима износио је 462.759, док је коначан број тих бирача који је и РИК објавио износио наведених 467.545 лица. Дакле, разлика између коначног броја бирача уписаних у ПБС и броја бирача приликом закључења ПБС за непосредне изборе националних савета износила је 4.786 лица, а што је начелно могуће због накнадних уписа у ПБС. С друге пак стране, коначан број свих уписаних бирача у ПБС, дакле како оних који припадају националним мањинама које су своје националне савете бирале на непосредним изборима, тако и оних који су националне савете бирале на електорским скупштинама био је 509.315 лица (видети ЦЕСИД, *Избори за националне савете националних мањина-новембар 2018 Извештај Центра за слободне изборе и демократију*) док је укупан број бирача према наведеном решењу Министарства био 507.183. Дакле, док је у првом случају разлика била 4.786 лица, разлика у укупни бројевима била је 2.132 лица!!!

Упис у посебан бирачки списак припадника македонске, руске, хрватске и црногорске националне мањине за изборе 2018. до тренутка привременог закључења бирачког списка, ни појединачно, а ни збирно, није премашао 40% од укупног броја припадника тих националних мањина. Уопште узев, укупан број уписаних припадника свих наведених мањина износио је 36,29 % од њиховог укупног броја према резултатима пописа 2011. Међутим, уколико се сагледају подаци о броју уписаних бирача за сваку од наведених националних мањина понаособ коју садржи доња табела, утолико се може указати на једну значајну карактеристику електорских избора одржаних 2018.

Национална мањина	Национална припадност Попис 2011.	Број бирача уписаних у ПБС	Проценат уписаних у ПБС у односу на укупан број лица која су се на попису 2011. изјаснила као припадници националне мањине
Македонци	22.755	9.469	41,61%
Руси	3.247	2.534	78,04%
Хрвати	57.900	22.077	38,13%
Црногорци	38.527	10.344.	26,85%

Наиме, осим што је у случају електорских избора отворено питање да ли је њихово одржавање заиста последица помањкања интересовања припадника националне мањине за упис у посебан бирачки списак, или је реч о унапред припремљеној стратегији одржавања избора по електорском моделу чији је саставни део недовољан упис бирача, требало би указати да је у случају руске националне мањине коначан укупан број бирача уписаних у посебан бирачки списак био далеко већи од 40% колики је законски услов за непосредне изборе. Дакле, пракса потврђује могућност да се до привременог закључења посебног бирачког списка у њега упише мање од 40% бирача, а да коначни број бирача увећало пређе назначени проценат и да одговара законском услову за непосредне изборе!

Збирни резултати електорских избора из 2018. указују да је број електора чије су електорске пријаве биле потврђене, истоветно

као и на електорским изборима 2014, био релативно висок и да је у процентима износио је 53,91% од укупног броја могућих електора што упућује на обим учешћа припадника националних мањина у изборним радњама пре гласања. У опште карактеристике електорских избора из 2018. спада и мали обим алтернативности, имајући у виду да је на четири електорске скупштине било проглашено само пет изборних листа.

5.2.4.1. Електорске пријаве

На основу решења ЗНСМ и података о броју припадника националних мањина с пописа 2011. јасно је да је електорску кандидатуру сваког електора руске националне мањине требало да подржи најмање 20 припадника те мањине уписаних у посебан бирачки списак, сваког електора македонске и црногорске националне мањине најмање 45 припадника тих мањина уписаних у посебан бирачки списак, док је сваког електора хрватске националне мањине требало да подржи најмање 60 припадника те националне мањине уписаних у посебан бирачки списак. На основу броја потврђених електора утврђен је минималан број бирача уписаних у бирачки списак који су својом изјавом могли писмено да подрже потврђене електоре. Доња табела садржи те податке, као и податке о односу тог броја и броја бирача уписаних у посебан бирачки списак, односно укупног броја припадника националне мањине према резултатима пописа 2011.

Национална мањина	Могући број електора	Број потврђених електора	Најмањи број бирача који су могли да подрже потврђене електорске пријаве	Најмањи број у % бирача који су могли да подрже електорске пријаве у односу на а) број уписаних у ПБС, б) број припадника националне према попису
Македонци	210	79	3.780	а) 39,92%
				б) 16,61%
Руси	126	103	2.060	а) 81,29%
				б) 63,44%

Хрвати	367	82	4.920	а) 22,29%
				б) 8,50%
Црногорци	229	115	5.175	а) 50,03%
				б) 13,43%

На основу изложених података јасно је да је обим учешћа припадника националних мањина у изборним радњама пре гласања, а које се састојало у писменој подршци електору, био релативно висок у односу на број уписаних у посебан бирачки списак и у односу на укупан број припадника националне према попису и да је, у процентуалном износу, слично као и 2014, био већи него што је било процентуално учешће бирача који су подржали проглашене изборне листе на непосредним изборима у односу на број уписаних бирача у посебан бирачки списак, као и у односу на укупан број припадника сваке мањине која је свој национални савет бирала на непосредним изборима

5.2.4.2. Кандидовање и изборне листе

Одржавање електорских скупштина 2018. зависило је од броја присутних електора, а, у складу с одредбама ЗНСНМ, изборну листу је могла да предложи најмање $\frac{1}{4}$ присутних електора.

Национална мањина	Број чланова националног савета	Број присутних електора на скупштини	Број листа које су могле бити поднесене/број проглашених листа	Број кандидата на свим листама	Просечан број кандидата по једном месту у националном савету
Македонци	23	77	4/1	23	1
Руси	15	102	4/2	30	2
Хрвати	29	77	4/1	29	1
Црногорци	23	100	4/1	23	1

На електорским скупштинама 2018. био је присутан велики број електора чије су електорске пријаве претходно потврђене.

Њихов број је био од 2,65 до 6,8 пута већи него што је био број чланова националних савета који су бирани. Упркос законској могућности да се на електорској скупштини предложи и до четири листе кандидата, на три електорске скупштине предложена је само по једна изборна листа! Тиме је практично онемогућена алтернативност, тако да је просечан број кандидата по једном месту у националном савету износио 1, а у случају руске националне мањине 2 кандидата!

5.2.4.3. Резултати гласања

Будући да је на три електорске скупштине била предложена само по једна листа, гласање је имало карактер акламације са јасним исходом. Другим речима, изборност није ни постојала. Међутим, и такви резултати гласања могу да буду занимљиви, јер се на основу њих може сагледати однос између најмањег броја бирача који су могли да подрже електоре који су гласали за листе и броја бирача уписаних у посебан бирачки списак, односно укупног броја припадника националне према попису из 2011.

Национална мањина	Број важећих електорских гласачких листића	Број гласова које су добиле листе и број освојених мандата	Најмањи број бирача који су могли подржати електоре који су гласали за листу	Најмањи број у % бирача који су могли да подрже електоре који су гласали за листу у односу на: а) број уписаних у ПБС и б) број припадника националне према попису
Македонци	61	61 23	2.745	а) 28,99% б) 12,06%
Руси	100	58 9	1.160	а) 45,77% б) 35,72
		42 6	840	а) 33,15% б) 25,87%
Хрвати	77	77 29	4.620	а) 20,93% б) 7,98%

Црногорци	84	84	1.680	a) 16,24%
		23		б) 4,36%

Као што је истакнуто у анализи електорских избора одржаних 2014. потпуно је јасно да се писмена подршка електорској пријави ни на који начин не може у потпуности поистоветити с подршком листи за коју је електор гласао. Међутим, у условима када је на електорској скупштини предложена само једна изборна листа и када су сви важећи гласови припали само тој листи, а што се 2018. догодило на три од четири одржане скупштине, јасно је да се број бирача који су подржали електоре практично своди на подршку листи. Упоређивање података о процентуалном учешћу најмањег броја бирача који су подржали електоре који су гласали за листе у броју бирача уписаних у посебан бирачки списак и у укупном броју припадника националне према попису 2011. с процентуалним учешћем бирача који су гласали на непосредним изборима у броју уписаних у посебном бирачком списку и с процентуалним учешћем бирача који су гласали на непосредним изборима у укупном броју припадника националне према попису 2011. могло би се закључити да оно не заостаје у великој мери у односу на податке с непосредних избора, иако је разлика нешто већа него што је била 2014. Такође, подаци с црногорске електорске скупштине указују на нешто већи број неважећих електорских гласачких листића (16 – 16% од укупног броја), што отвара питање да ли су електори заиста били упознати с функцијом електорске скупштине и да ли су савесно вршили своју улогу.

VI ЗАКЉУЧЦИ

Уставом Републике Србије предвиђено је да ради остваривања права на самоуправу припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете. Уставно упућивање на остваривање права на самоуправу посредством националних савета и на њихов избор у складу са законом, праћено је врло екстензивним законским уређивањем избора таквих тела. ЗНС-НМ у безмало седамдесет чланова регулише материју избора тих тела. Ипак, такво уређивање није било лишено низа пропуста и недоречености које нису последица само рђаве номотехничке припреме, већ су резултат и теоријског лутања, па и незнања, као и изостанка било какве јасне концепције што одредбе ЗНСНМ о изборима чини својеврсним политичким уступком који је у многим аспектима упитне уставности.

Најпре, иако Устав говори о *могућности* избора националних савета и упркос томе што је реч о недржавним телима, ЗНСНМ уводи решење према коме расписивање, а следствено томе и одржавање избора за та тела није увек факултативног, већ је, у погледу националних мањина које су претходно оформиле своје националне савете, у већини случајева облигаторног карактера. Такво решење имплицира можда и нешто радикалнији закључак према коме у правном систему Републике Србије право на нетериторијалну самоуправу које се остварује посредством националних савета и које је по својој природи колективно мањинско право подразумева обавезе организовања и расписивања избора за та тела чије извршење не зависи од воље титулара тог права. Не спорећи да се управо посредством националних савета који имају представнички карактер воља националне мањине као колективитета ствара и изражава (бар у оним областима друштвеног живота које су Уставом опредељене као области у којима се остварује нетериторијална самоуправа и које су од значаја за очување идентитета националних мањина), ипак би требало истаћи да се образовање националних савета кроз које се и испољава брига припадника

националне мањине да заједно очувају свој идентитет, а што је један од услова предвиђених ЗЗПСНМ за правно релевантно постојање националне мањине, бар у смислу расписивања и организовања избора, делимично изузима из воље титулара права на његов избор и операционализује као *надлежност* државних органа којом се на државу делом преноси оно што би уистину требало да буде испољавање бриге припадника националне мањине да заједно одржавају свој заједнички идентитет чиме групи којој припадају обезбеђују, или задржавају статус националне мањине.

Будући да организовање и спровођење избора за националне савете као недржавна тела, тачније организације којима се поверавају јавна овлашћења врше државни органи, основано се поставља питање оправданости и (уставно)правне утемељености таквог њиховог деловања. Имајући у виду да постоји обавеза поверавања јавних овлашћења таквим телима, јасно је да би се могло резоновати да би држава посредством својих органа требало да спроводи такве изборе, док је с друге стране, упитно до које мере би она то требало да чини и у којим питањима и сегментима избора, а да не наруши како начела грађанске демократије на којима је по свом Уставу заснована, тако и слободу сваког појединца да изражава свој национални идентитет и, с том слободом суштински повезану бригу припадника једне групе да заједнички одржавају свој идентитет и његова објективна обележја по којима се та група разликује од осталог становништва. Другим речима, поставља се питање да ли постојећи изборни модел адекватно артикулише однос између две важне категорије међу којима ипак постоји дозирана неједнакост - између делимичне потребе за државном асистенцијом у остваривању акцесорног права на избор националних савета и, свакако друштвено и правно значајније, нужности поштовања државне неутралности спрам постојања титулара самосталног колективног права на нетериторијалну мањинску самоуправу, њиховог једнаког третирања и поштовања претходне одлуке да ли ће се то право уопште уживати.

Но, на основу предочене анализе, чини се да је наш законодавац у безмало свим кључним нормативним решењима пропустио

да адекватно артикулише однос између наведених категорија. Најпре, алтернативно постављеним изборним моделима (непосредни или електорски избори) законодавац је омогућио хибридни карактер формирања националних савета, а што има, или може да има, негативан учинак по представнички карактер таквих тела, јер не омогућава једнообразност у њиховом конституисању. А да је једнообразност њиховог конституисања имплицитни уставни налог, јасно следи из преамбуларног одређења према коме је Устав донесен, између осталог, полазећи и од равноправности свих етничких заједница у Републици Србији. Штавише, прописујући да се непосредни избори одржавају када је 24 часа пре расписивања избора у посебан бирачки списак националне мањине уписано више од 40% припадника националне мањине, а електорски када нису испуњени услови за непосредне изборе, иако се такво решење може чинити афирмативним, законодавац је, упркос томе што му је очигледно намера била да изборе за националне савете утакне у све категорије избора за централна представничка тела, а што није до краја могуће и што ће у закључцима који следе бити аргументовано, заправо легализовао својеврстан тешко решив изазов легитимности управо схваћене у демократско-грађанском контексту, јер је омогућио да представнички карактер имају тела која не изражавају увек већинску вољу у оквиру националне мањине као колективитета!

Да намера законодавца да изборе за националне савете у свему утакне у категорије избора за централна представничка тела и да их посредством њих уреди није до краја могућа и правно изводљива речито сведоче следећи аргументи. Наиме, иако Устав не познаје могућност посебног изборног права које би неко лице уживало не као држављанин, тачније грађанин, већ као припадник националне мањине као уже групе држављана, ЗНСМ је у политичком систему Србије омогућио да припадници националних мањина располажу с два изборна права, а што свакако води неједнакости грађана у процесима јавног одлучивања. Штавише, прописујући да је добровољан упис у посебан бирачки списак посебан услов за стицање бирачког права, ЗНСМ је читаву ло-

гику избора националних савета, ако се уопште може говорити о било каквој логици његових решења, затворио у следећу дилему: или су припадници националних мањина који желе да учествују у поступку избора националних савета у обавези да се, уписујући се у посебан бирачки списак, национално изјасне, а што није у складу с уставном одредбом према којој, као једном елементу слободе изражавања националне припадности, нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности, или се пак законско операционализовање колективног права на избор националних савета као индивидуалног права сваког припадника националне мањине претвара у правно неодржив конструкт према коме само постојање таквог индивидуалног права зависи од воље појединца и при чему се, посредством захтева за брисањем из посебног бирачког списка, припадник мањине може одрећи тог права, а што свакако не одговара концепту мањинских права као људских права, јер људска права појединац може вршити или не вршити, али их се не може одрећи.

Уопште узев, прописујући да је упис у посебан бирачки списак услов за стицање бирачког права за избор националних савета, ЗНСНМ је изменио једини могући правни карактер таквог списка, претворивши га од евиденције бирача у њихову додатну квалификацију, тачније у признавање бирачког права и бирачког статуса. По природи ствари, таква правна природа посебног бирачког списка даје изузетан значај законским решењима о његовом формирању, упису и брисању из њега, вођењу таквог списка, његовој садржини, могућности увида и заштити података који су у њему садржани, као и о процесноправним аспектима свих наведених питања, тачније о карактеру правних аката и заштити права у вези с наведеним активностима. Многа од законских решења у вези с наведеном материјом садрже правне празнине, или су системски некавалитетна и логички неконзистентна. Такође, многа питања у вези с изборима за националне савете која су по природи ствари законска материја регулисана су подзаконским прописима, при чему је, у појединим случајевима, отворено питање да ли је то учињено у складу с општим ограничењем из ЗДУ према коме

се таквим прописима не могу одређивати надлежности, нити се физичким и правним лицима могу установљавати права и обавезе која нису већ установљена законом.

Будући да се избори за националне савете могу одвијати као непосредни по листама, у фокус пажње улази питање кандидовања, тачније права предлагања изборних листа. У том контексту посебно проблематичним чини се решење из ЗНСНМ према коме право предлагања изборних листа, осим удружења и група грађана, имају и политичке странке националних мањина. Таквим решењем је додатно оптерећен ионако сложен однос између политичких странака националних мањина и њихових националних савета, нарочито у погледу представничког карактера тих субјеката, и широм су отворена врата политизацији националних савета. Такође, таквим решењем ЗНСНМ је додатно поспешео хибридно читавог изборног склопа, јер, осим изборног модела, такав, хибридни карактер, има и учешће на изборима, будући да се на њима такмиче политички и неполитички субјекти! Напослетку, решења целокупног изборног законодавства у Републици Србији о правном положају политичких странака националних мањина и утврђивању њиховог статуса немају никакав системски квалитет, могу да утичу на положај тих субјеката на изборима за националне савете и суштински поткопавају деполитизацију националних савета која је покушана изменама ЗНСНМ из 2018.

Расподела мандата на непосредним изборима одвија се по д'Онтовом моделу при чему није предвиђен изборни цензус. Изастанак изборног цензуса чини се разумним и оправданим решењем које може позитивно да утиче на представљање различитих група у оквиру националног савета. С друге пак стране, д'Онтов модел, у условима малобројних националних мањина и евентуалне мале излазности бирача, може да утиче на (не)сразмерност распоређених мандата и добијених гласова. Законска решења о обезбеђивању законитости непосредних избора и решавању изборних спорова у вези с њима кроз управни поступак и управни спор (као и у неким другим случајевима процесних солуција предвиђених ЗНСНМ), нарочито у погледу рокова, као и активне легитимације за покре-

тање управног спора су недоречена, или немају нужан системски квалитет, а неретко су тешко, или уопште нису спроводљива.

Одређујући услове за одржавање електорских избора законодавац је суштински од тог модела, уместо алтернативног, начинио супсидијарни и изнуђени вид избора Штавише, уочљиво мањим обимом нормирања тих избора, законодавац је многа питања оставио у статусу правне празнине. Свакако највећи и најопаснији системски пропусти односе се на стицање статуса електора, а последично и на подношење изборних листа на тим изборима. Наиме, изменама ЗНСНМ 2014. из процеса номиновања електора искључене су организације и удружења припадника националних мањина и предвиђено је да право да буде електор има припадник националне мањине који је уписан у посебни бирачки списак и чију кандидатуру подржи законом прописани број бирача. Иако такво решење не спречава мањинске организације и удружења да узму учешћа у процесу прикупљања потписа подршке, ипак је тешко одолети утиску да је на нормативном плану веза између будућих електора и таквих организација и удружења далеко слабијег интензитета него што је то случај са непосредним изборима на којима ти субјекти могу предлагати изборне листе. Заправо, могло би се резоновати да су непосредни и електорски избори суштински различити и по томе ко на њима учествује, што свакако може додатно негативно да утиче на разлике у представничком карактеру националних савета различитих националних мањина. Дакле, уместо да афирмише и нормативно разради Уставом признату посебну улогу културних и просветних удружења припадника националних мањина и то управо на пољу нетериторијалне мањинске самоуправе у тим питањима, законодавац је таква удружења лишио било какве улоге у поступку формирања националних савета. У најмању руку је чудно, а свакако системски неодрживо и логички некохерентно да се, с једне стране, колективно право на избор националног савета операционализује посредством индивидуалног бирачког права на непосредним изборима на којима учествују листе које предлажу мањинске организације и удружења, док се, с друге стране, на електорским изборима на којима активно

бирачко право имају заправо само електори, из процеса номинавања електора искључују управо субјекти који самим својим постојањем изражавају бригу припадника националне мањине да заједно одржавају свој идентитет и којима, очигледно због тога, и сам Устав признаје посебну улогу!

Супсидијарни и изнуђени карактер електорских избора има своје рефлексије и на учешће државних органа у њиховом организовању и спровођењу, нарочито у смислу правне природе одбора који их спроводи. Наиме, реч је о *ad hoc* колегијалном државном органу који се образује појединачним актом РИК за тачно одређену ситуацију – спровођење електорских избора за национални савет једне националне мањине. Такав статус и правна природа тог тела могу у пракси изазвати велике контроверзе, нарочито уколико се у виду има претходно изложена опаска према којој низ питања у вези с електорским изборима има карактер правне празнине.

Анализирана законска решења о изборима националних савета националних мањина спровођена су у пракси до сада три пута – 2010, 2014. и 2018. године. Интересантно је уочити да су управо у вези с првим и другим изборним циклусом извршене измене које су се односиле на изборе. Већ тај податак, сам по себи, баца посебно светло на квалитет и одрживост законских решења. Но, осим тога, требало би указати на поједине карактеристике тих избора.

Опште карактеристике непосредних избора одржаних 2014. биле су: пристрасан став државних органа у погледу одржавања непосредних избора, политизација избора, значајно повећање обима уписа у посебан бирачки списак у односу на укупан број припадника појединих мањина, што је у појединим случајевима сугерисало на појаву злоупотребе уписа у посебан бирачки списак, релативно мали обим учешћа припадника националних мањина у предизборним активностима, нарочито у смислу подршке предложеним листама, сужени обим алтернативности због малог броја кандидата, релативно низак одзив бирача који је само у случају три националне мањине премашио 50% од броја бирача уписаних у посебан бирачки списак, мала разлика између броја гласова које

су добиле поједине изборне листе и броја бирача који су их претходно подржали, као и значајна диспропорционалност у расподели мандата на изборима за поједине националне савете. Електорски избори који су те године одржани за националне савете три националне мањине нису искоришћени у пуном капацитету и на њима је био запажен мали обим алтернативности, тако да је гласање у условима када су биле предложене по две листе имало карактер референдумског изјашњавања, али је, с друге стране, за разлику од непосредних избора, забележено веће процентуално учешће припадника националних мањина у предизборним радњама.

Најупечатљивији утисак избора за националне савете одржаних 2018. је појава две „нове“ националне мањине за које се основано може поставити питање да ли се заиста, у складу с условима постављеним ЗЗПСНМ, могу сматрати националним мањинама, те да ли је постојање њихових националних савета адекватна и неопходна форма деловања, будући да ниво остваривања права тих заједница у областима друштвеног живота у којима национални савети остварују јавна овлашћења није такав да изискује постојање такве форме организовања. На тај начин, као последица постојања потпуно отвореног и у пракси ничим условљеног формирања националних савета, групација националних савета који практично и не врше овлашћења предвиђена ЗНСНМ броји чак пет националних савета! Слично као и 2014. изборе одржане 2018. обележила је политизација која се састојала у нешто израженијем мешању странака на власти у изборни процес. Непосредне изборе те је године обележио нешто већи упис у посебан бирачки списак, али који је ипак значајно низак у односу на број лица која су се на попису становништва 2011. изјаснила да припадају националним мањинама и што је свакако последица наставка тренда појачаног уписивања у посебан бирачки списак који је од 2014. забележен код појединих националних мањина чији је број „припадника“ више-струко већи од броја који је исказан на попису становништва. Но, повећани број уписаних у посебан бирачки списак није резултирао и већим бројем кандидованих изборних листа, нити у значајнијој излазности бирача. Напротив, смањење броја понуђених избор-

них листа у односу на 2014. је било значајно, а што је последично проузроковало значајно смањење алтернативности. Такође, није дошло ни до значајне промене стања у погледу излазности бирача, иако су чињени покушаји да се бирачи мотивишу да изађу на изборе. Општи закључак је да су се припадници националних мањина на извештан начин „уморили“ од таквих избора, било због свега што прати изборни процес и функционисање националних савета у пракси, било услед самог изборног модела и његових карактеристика. Електорске изборе је те године обележила чудна ситуација да је једна национална мањина свој национални савет изабрала по том моделу, иако је коначан проценат уписаних у њен посебан бирачки списак био далеко већи од услова који се захтева за непосредне изборе, а што је директна последица недоречености законских решења. Такође, проценат електора чије су електорске пријаве потврђене био је релативно висок у односу на укупан број могућих електора што упућује на израженије учешће припадника националних мањина у изборним радњама пре гласања. Ипак, био је кандидован мали број изборних листа што је значајно умањило алтернативност избора.

Сви изложени закључци који проистичу како из нормативне анализе, тако и они који се односе на спровођење избора у пракси, недвосмислено упућују на тврдњу да је правно уређење избора за националне савете националних мањина логички некохерентно, теоријски неутемељено, правно недовољно, несразмерно, недоследно и несистемски изведено, те да су у практичној примени нормативних решења испољени знаци озбиљне инсуфицијенције њихове ефикасности.

VII ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Као што је истакнуто у првој књизи, циљ овог истраживања био је да се сагледају институционални аспекти, облици и садржина етнички засноване нетериторијалне аутономије у државама чији је политички поредак грађанска представничка демократија, односно које су засноване на грађанској суверености. Притом је, у оквиру институционалног приступа као пресудно важног у правном истраживању, за нетериторијалну аутономију, у најширем смислу, прихваћено одређење према коме је реч о самоуправи групе лица кроз суб-државни ентитет са нетериторијалним карактером у стварима које се могу сматрати виталним за одржавање и репродукцију њихових дистинктивних културних особености. У оквиру закључних разматрања биће учињен покушај да се закључци сваке од три књиге ове студије синтетизују и да се, полазећи од стечених сазнања о нормативним решењима у погледу облика и садржине институционалних аранжмана нетериторијалне аутономије, сагледавање природе, смисла, оправданости и ограничења таквих аранжмана у државама грађанске демократије смести у контекст вишег нивоа теоријских разматрања која су већ присутна у правној и политичкој науци.

Концепт етнички засноване нетериторијалне аутономије и институционални аранжмани посредством којих се таква аутономија остварује доживели су својеврсно оправдање и нормативно прихватање у политичком поретку одређеног броја држава либералне грађанске демократије посредством теорије колективних права и потребе да се осигура вршење таквих права и обезбеди заступање њиховог колективног титулара. Афирмативна теоријска разматрања у погледу колективних права која се и могу сматрати идејном позадином и оправдањем институционалних аранжмана нетериторијалне мањинске самоуправе истичу да би, због структуралних недостатака, појам јединствене политичке заједнице једнаких грађана (поредак класичне либералне грађанске демократије) требало да буде допуњен признавањем додатних мањинских права

која се могу вршити само колективно, тако да су колективна права нужан и прихватљив коректив либералне грађанске демократије.

Но, теоријска прихватања постојања колективитета као треће карактеристичне врсте носилаца права, различите од физичких и од правних лица, за које се истиче да њихови инхерентни интереси понекад могу надмашити легитимне интересе појединаца и ширег друштва, због тога што понекад из предмета истраживања изузимају питања када и у којој мери ће се та превага догодити,²⁵⁰ не лишавају озбиљних изазова и недоречености позитивноправну операционализацију институционалних аранжмана посредством којих се заступају колективитети и посредством којих би колективна права требало да се врше. То се посебно односи на право на нетериторијалну самоуправу које се, управо као назначни коректив, у појединим државама грађанске демократије позитивноправно постулира уставним јемством у корист националних мањина као колективитета. И то у оба правца – као у смислу тога када и у којој мери инхерентни интереси тог колективитета, нарочито у погледу конституисања аранжмана нетериторијалне самоуправе, могу превагнути над легитимним интересима појединаца и као такви бити нормативно изражени, тако и смислу тога када и у којој мери инхерентни интереси тог колективитета, нарочито у погледу садржине права на нетериторијалну самоуправу, могу превагнути над интересима ширег друштва и као такви бити нормативно постулирани.

Будући да је, по природи ствари, предуслов делотворног остваривања колективних права постојање институционалног облика преко кога ће се та права остваривати, јасно је да је било какво нормативно уобличавање конституисања таквих институционалних аранжмана у мањинском контексту претходно суочено са важним изазовима. Наиме, упркос помањкању у међународном праву важећег, а у упоредним уставноправним оквирима опште-прихваћеног правног одређења појма националне мањине, јасно је да је за правно релевантно конституисање тог колективитета

²⁵⁰ M. Jovanović, *Collective Rights, A Legal Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, 201.

нужно да се његови *припадници* одликују бригом да заједнички одржавају свој идентитет и његове дистинктивне елементе. У том смислу, модел непосредних избора за који се држи да је нужан, јер обезбеђује демократску легитимизацију таквих аранжмана, може да укључује и одређене елементе, макар и имплицитног, утицаја на слободу изражавања националне припадности, као и претходну детерминацију круга потенцијалних чланова мањине као групе, а што може подразумевати инволвирање државе у таква питања. Наиме, иако је у већини система учешће на непосредним изборима за тела посредством којих се остварује нетериторијална мањинска аутономија добровољно, ипак је тешко отети се утиску да се појединци који се осећају припадницима мањинске групе стављају у правну ситуацију да се јавно декларишу и самоодреде као такви и да, у одређеном броју правних система који познају таква решења, изјава о њиховој националној припадности може да буде подвргнута оцени испуњености објективних критеријума, а што може да подразумева коначно ауторитативно одлучивање државних органа у случају постојања спорних ситуација. Разуме се да такав модел онемогућава било какво постојање вишеструких идентитета који би били афирмисани у изборном контексту.

Но, чак и ако би се таква решења сматрала превагом ин-херентних интереса колективитета над легитимним интересом појединаца, чини се да она не би могла да издрже тест логичке комплементарности и системске усклађености између колективних права која се сматрају потребном и прихватљивом „корекцијом“ класичне либералне демократије, са једне, и либералне демократске легитимизације, с друге стране. Другим речима, логички није одрживо да се либерална индивидуалистичка концепција коригује институтима колективних права и нетериторијалне мањинске аутономије, а да се демократска легитимизација тела која оличавају такве колективитете и остварују нетериторијалну аутономију укорењује управо у индивидуалистичкој концепцији (један припадник мањине један глас).²⁵¹ У том смислу, могло би се резоновати

²⁵¹ В. Ђурић, „Оправдања и ограничења аранжмана нетериторијалне мањинске аутономије у либералној демократији“, *Српска политичка мисао*, 3/2020, 72.

да се легитимација тела посредством којих се таква аутономија врши да утемељити на учествовању мањинских организација у њиховом избору, тим пре што су такве организације претходна еманација колективности и исказане бриге за очувањем националног и културног идентитета, а што је у складу и са неопходношћу испуњавања субјективних критеријума за правно релевантно постојање националне мањине²⁵² и што представнички карактер таквих аранжмана измешта из тешко прихватљиве концепције *општег представништва* и по природи ствари везује управо за *представништво групе у оним областима друштвеног живота које су од значаја за одржавање и репродукцију дистинктивних културних особености*.

Такође, такав модел конституисања нетериторијалних мањинских аранжмана би могао да превазиђе изазове онога што се језички изражава својеврсним оксимороном, а реч је о територијалној основи нетериторијалне аутономије. Наиме, ако се такви избори спроводе на читавој територији државе, а што се у условима најчешће дисперзних националних мањина *prima facie* чини, и неретко у теоријским радовима представља, једином опцијом према којој сви припадници мањине могу да учествују у конституисању тела посредством којег се аутономија остварује, онда се као нужна последица јавља велики обим учешћа државе у организовању и спровођењу таквих избора, а што може да има утицај и на правну природу таквих тела и да им намеће *политички* карактер. С друге стране, ако се спровођење непосредних избора за тела посредством којих се остварује нетериторијална аутономија везује за уже територијалне јединице, онда такво решење отвара питања прописивања нумеричких критеријума у погледу учешћа припадника мањина у укупном становништву ради идентификовања таквих јединица, а што из процеса избора може да одстрани одређени број припадника мањина који не живе у таквим јединицама.

Да би представљали националну мањину и омогућили остваривање колективних права, институционални аранжмани

²⁵² *Ibid.*, 76.

нетериторијалне аутономије морају имати *јавноправни карактер*. Суштинско теоријско питање у вези с јавноправним статусом таквих аранжмана своди се на следеће: да ли се такав статус стиче оснивањем од стране државе, или је пак реч о телима која настају вољом појединаца, а такав статус стичу преносом одређених овлашћења од стране државе и/или других територијалних организација етаблираних уставом, као и организација које држава непосредно својим прописима оснива. У првом случају, дакле ако би се јавноправни карактер аранжмана нетериторијалне самоуправе базирао на оснивању од стране државе, онда би, по природи ствари, он имао статус државног органа или агенције, а што није компатибилно не само с идејама самоодређења и самоорганизовања националних мањина које проистичу управо из бриге за одржавањем идентитета групе као једним од елемената за њено правно релевантно постојање, већ ни са правом на аутономију и самоуправу које би такви аранжмани требало да врше, јер би, као државни органи или агенције, морали бити подвргнути већем степену управног надзора и контроле од стране других државних органа и агенција напросто због тога што би остваривали *државне надлежности*. С друге пак стране, управо *пренос* овлашћења са државе, али и других изворних јавноправних субјеката, који аранжманима нетериторијалне мањинске аутономије даје јавноправни карактер, значи да такви аранжмани не располажу, или бар не располажу у великој мери, *изворним овлашћењима*. У том смислу, природа и положај таквих тела у политичком поретку грађанске демократије суштински су опредељени карактером функција које она врше, као и обимом тих функција и областима друштвеног живота у којима се те функције остварују.

Будући да су креирани као тела која би требало да представљају националне мањине као колективитете и посредством којих би требало да се остварују колективна права тих ентитета, институционални аранжмани нетериторијалне аутономије имају једно уско подручје деловања које се *искључиво* односи на идентитетска питања у најужем смислу речи, као што су питања симбола и празника група које представљају, стандардизације и очувања

језика, или се пак односе на знамења самих тела. У таквим питањима институционални аранжмани нетериторијалне аутономије имају ограничену могућност аутономног деловања које се ипак врши у границама објективног правног поретка, уз поштовање принципа уставности и законитости. У погледу таквог деловања би се заиста, али у ограниченом смислу, и могло тврдити да је реч о *културној аутономији* која се остварује посредством таквих тела, тачније о самоуправним компетенцијама које се остварују посредством јавноправног субјекта.

Осим идентитетских питања у најужем смислу, области друштвеног живота у којима делују институционални аранжмани нетериторијалне мањинске аутономије, уз поједине изузетке, су образовање, језик, култура и медији/обавештавање. У државама грађанске демократије у којима постоје такви аранжмани њихово деловање у наведеним областима друштвеног живота има извесне инхерентне лимите, како због просте чињенице да они не могу вршити одређена овлашћења која су везана за територију,²⁵³ тако и због природе овлашћења која уопште могу да врше у таквом оквиру. Наиме, у политичком поретку заснованом на грађанској суверености уређивање друштвених односа поверава се представничком телу које оличава политичку заједницу правно и политички равноправних људи. У том смислу, јасно је да у либералној демократији, чак и када се признају колективна права, по природи ствари, постоје инхерентни лимити *регулаторним овлашћењима* која могу бити додељена аранжманима нетериторијалне мањинске аутономије.²⁵⁴ Такође, из овлашћења таквих аранжмана, тачније из права на нетериторијалну аутономију, изузима се и право вета у процесу доношења политичких одлука, напосто због тога што право вета подразумева суштинску измену политичког поретка

²⁵³ Будући да је модерна држава током двадесетог века вршила све више и више овлашћења везаних за територију, инхерентна ограничења нетериторијалних решења се чине далеко већим него у Ренерово време – K. Kössler, „Conclusions: Beyond the Illusion of Ethno-Culturally Homogenous Territory“, in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, Oxford 2015, 245-272.

²⁵⁴ В. Ђурић (2020), 76.

грађанске демократије и његово претварање у консоцијативну демократију. Због тога се нетериторијална мањинска аутономија у политичком поретку либералне демократије превасходно може схватити као „нова јавна управа“, „индиректна администрација“, или „функционална децентрализација на етничкој основи“ у домену културних и образовних политика која се не само квантитативно, већ квалитативно разликује од *power sharing* – а, јер не имплицира нужно поделу власти и надлежности.

У том смислу, чини се да у политичком поретку грађанске демократије и при поштовању либералне уставности инхерентни интереси националних мањина као колективитета не могу превагнути над интересима ширег друштва и као такви бити нормативно постулирани као право вета таквих заједница, или право да оне посредством нетериторијалних аранжмана изворно уређују друштвене односе општим актима који би имали персонално дејство. Другим речима, апсолутно право вета и персонално важење права представљају горњу границу садржине и обима вршења овлашћења нетериторијалних мањинских аранжмана која, по природи ствари, у политичком поретку либералне демократије не може да буде пређена, а да то не представља суштинско модификовање таквог поретка и његово превођење у консоцијативну демократију. Поједини писци јасно истичу да би исход аранжмана нетериторијалне самоуправе требало да буде *редефинисање политичке заједнице у оквиру које би демократија и диверзитет били помирени*.²⁵⁵ Не спорећи да би демократија и *различити видови диверзитета* требало да буду помирени, ипак би требало истаћи да је либерална уставност својствена политичком поретку грађанске демократије онај најмањи заједнички садржалац који посредством процедуралних (нпр. захтеви за квалификованом већином за доношење одређених одлука) и материјалних ограничења (уставни каталог људских права) омогућава, али и онемогућава процес доношења политичких одлука на начин да се у низу питања избегне мајоризација и обезбеди коегзистенција, очување и развој друштвених диверзитета, али и да се такви диверзитети и колек-

²⁵⁵ L. Salat, 272.

тивитети, веома различити по свом настанку и карактеристикама, ипак не могу сматрати конституенсима политичке заједнице. Због тога, колективна мањинска права, а нарочито нетериторијална аутономија националних мањина која се остварује посредством посебних институционалних аранжмана који те мањине у ограниченом обиму представљају и посредством којих се таква права врше, могу да буду и јесу значајан коректив класичне либералне демократије који на посебан начин доприноси демократизацији вршења јавних послова, али такви аранжмани нису, нити би могла да буду супститут принципа грађанства.

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.
- Dobos, B., „The Elections to Nonterritorial Autonomies of Central and South Eastern Europe“, *Nationalities Papers*, 48(2)/2020, 289-306.
- Jovanović, M., „Recognizing Minority Identities Through Collective Rights“, *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, 2/2005, 625-651.
- Jovanović, M., *Collective rights: a legal theory*. Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Karpov, A., „Measurement of disproportionality in proportional representation systems“, *Mathematical and Computer Modelling*, 48 (9-10)/2008, 1421-1438.
- Korhecz, T., „Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia“, *International Journal on Minority and Group Rights*, 9/2002, 161-181.
- 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.
- Kösler, K., „Conclusions: Beyond the Illusion of Ethno-Culturally Homogenous Territory“, in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, Oxford 2015, 245-272.
- Purger, T., „Ethnic Self-Governance in Serbia, The First Two Years of the National Minority Councils“, *International Relations Quarterly*, Vol. 3, 2/2012, доступно на: http://www.southeast-europe.org/pdf/10/DKE_10_A_DK_Purger-Tibor.pdf, приступљено: 10.08.2019.
- Salat, L., „Conclusion“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial*

- Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 249-273.
- 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.
- Yupsanis, A. „Minority Cultural Autonomy in Slovenia, Croatia and Serbia: A Real Opportunity for Cultural Survival or a Right Void of Substance?“, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 12(1-2)/2019, 83-112.
- Zuber, C. I., Mus, J. J., „Representative Claims and Expected Gains. Minority Council Elections and Intra-ethnic Competition in Serbia“, *East European Politics*, 29 (1)/2013, 52-68.
- Ђurić, V., „Pravni položaj političkih stranaka nacionalnih manjina u izbornom procesu u Republici Srbiji“, u: *Dijalog o izborima 2020, Bilten br. 3/2020 – Izborni sistem i izborni zakonodavstvo* (prir. D. Milenković), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd 2020, 27-43, доступно на: <https://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/BILTEN-BR-3-IZBORNI-SISTEM-I-ZAKONI.pdf>, приступљено: 1. 12. 2020.
- Адеми, Н. А., „Резултати мониторинга информативног програма Радио Телевизије Бујановац и Радио Телевизије Спектри на албанском језику током предизборне кампање за изборе Националног савета Албанаца 2014. године“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 19-30.
- Адеми, Н. А., „Резултати мониторинга портала „titulli.com“ и „bujanosi.net“ на албанском језику током предизборне кампање за изборе националних савета 2014. године“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа,

- Нови Сад 2014, 31-42.
- Андоновић, С., Прља, Д., *Основи права заштите података о личности*, Институт за упоредно право, Београд 2020.
- Башић, Г., Црњански, К. *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина*, Центар за истраживање етницитета, Београд 2006.
- Башић, Г., „Културна аутономија“ националних мањина у Републици Србији“, у: *Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије: зборник радова са округлог стола одржаног 27. новембра 2017* (ур. Т. Варади), САНУ, Београд 2019, 29-42.
- 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.
- Валић Недељковић, Д., „Медији на језицима националних мањина у Србији – од Устава и законских норми, до свакодневице“, у: *Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије: зборник радова са округлог стола одржаног 27. новембра 2017* (ур. Т. Варади), САНУ, Београд 2019, 99-112.
- Валић Недељковић, Д., „Уводник“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 5-7.
- Васовић, В., Гоати, В., *Избори и изборни системи*, ИБН Центар, Радничка штампа, Београд 1993.
- Гашпар, М., „Извештавање недељника „Нлас људу“ током предизборне кампање за изборе за националне савете националних мањина 2018. године“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 35-52.

- Грња Клаић, М., „Квантитативно-квалитативна анализа медијског дискурса информативног програма медија током предизборне кампање за Бошњачко национално вијеће 2014. године“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 43-62.
- Димитријевић, В., Пауновић, М., *Људска права*, Београдски центар за људска права и Досије, Београд 1997.
- Ђурић, В., *Уставна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд 2000.
- Ђурић, В., „Статут Војводине: изазов грађанској уставности и уставном патриотизму“, *Нова српска политичка мисао* (посебно издање), 2008, 169-192.
- 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 2012, 133-162.
- 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 2014.
- Ђурић, В., „Улога Управног суда у решавању спорова поводом избора за националне савете националних мањина“, *Администрација и јавне политике*, 2(2)/2015, 63-81.
- Ђурић, В., „Припадност националној мањини и бирачко право за избор мањинских тела и представника“, *Страни правни живот*, 3/2017, 97-113.
- Ђурић, В., *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа, Књ. 1. Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа у упоредном праву*, Институт за упоредно право, Београд 2018.
- Ђурић, В. *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа, Књига II Нетериторијална мањинска самоуправа у Републици Србији, Правни положај, овлашћења, финансирање и*

- контрола*, Институт за упоредно право, Београд 2019.
- Ђурић, В., „Оправдања и ограничења аранжмана нетериторијалне мањинске аутономије у либералној демократији“, *Српска политичка мисао*, 3/2020, 62-83. <https://doi.org/10.22182/spm.6932020.3>.
- Илић, С., „Политичка култура националних мањина у контексту избора за мањинске националне савете“, 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, 67-90.
- Јањатовић Јовановић, М., Николић, М., „Извештавање медија на српском језику о изборима за националне савете националних мањина“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 111-121.
- Јањић, С., „Анализа дискурса о изборима за савете националних мањина у медијима на српском језику“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 182-194.
- Јовановић, М., *Колективна права у мултикултурним заједницама*, Службени гласник, Београд 2004.
- Јовичић, К., Плавшић-Нешић, А., „Људска и изборна права“, у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, 208-231.
- Јововић, Ј., „Избори за националне савете националних мањина 2018. на јавним сервисима“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 86-110.
- Кевежди, М., „Резултати мониторинга медија на русинском језику

- током предизборне кампање за изборе за Национални савет русинске националне мањине 2014. године“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 131-162.
- Кежежди, М., „Резултати мониторинга русинског недељника „Руске слово“ током предизборне кампање за изборе за национални савет русинске националне мањине 2018. године“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 67-85.
- Корхеџ, 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), САНУ и Институт друштвених наука, Београд 2016, 181-195.
- Корхеџ, Т., „Нетериторијална самоуправа у Србији – 15 година усавршавања правног оквира културне аутономије“, у: *Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије: зборник радова са округлог стола одржаног 27. новембра 2017* (ур. Т. Варади), САНУ, Београд 2019, 9-28.
- Корхеџ, Т., „Савети националних мањина као инструменти остваривања колективних права мањина“, у: *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Србије* (ур. М. Јовановић), Правни факултет, Службени гласник, Београд 2009, 61-78.
- Кривокапић, Б., *Заштита мањина у међународном и упоредном праву*, књ. 3. *Заштита мањина у националним порецима држава*, Институт за упоредно право, Београд 2004.
- Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995.

- Марковић, Р., *Уставно право*, Досије, Београд 2015.
- Миленковић, Д., „Органи надлежни за спровођење избора – појам и облици изборне администрације (управе) у Републици Србији“, у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, 180-207.
- Миленковић, Д., „Проблеми управно-процесне заштите изборног права у току трајања изборног поступка у Републици Србији“, *Српска политичка мисао*, 1/2014, 95-112.
- Милков, Д., „Положај странке у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2005, 241-253.
- Милков, Д., *Управно право II управна делатност*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2010.
- Милосављевић, Б., Поповић, Д., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Јавно предузеће Службени гласник, Београд 2017.
- Милосављевић, Б., *Управно право*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд 2007.
- Настић, М., „Заштита изборног права“, у: *Препоруке за измену изборног законодавства* (ур. З. Стојиљковић, Д. Спасојевић), National Democratic Institute for International Affairs, Београд 2011, 51-64.
- Николић, Ј., „Квантитативно-квалитативна анализа медијског дискурса информативног програма на ромском језику у току предизборне кампање за Национални савет ромске националне мањине 2014. године“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 99-114.
- Пајванчић, М., „Пасивно бирачко право (посланичка способност)“, у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, 11-25.
- Пајванчић, М., *Изборно право*, Graphica.Academica, Нови Сад 1999.
- Пушин, М., Фемић, Т., „Мониторинг предизборне кампање за

- националне савете у медијима на буњевачком језику“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 63-72.
- Пушин, М., „Мониторинг предизборне кампање за националне савете у медијима на хрватском језику“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад, 2014, 73-87.
- 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.
- Сартори, Ђ., *Упоредни уставни инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд 2003.
- Сигети, В., „Извештавање „Хрватске ријечи“ о изборима за Хрватско национално вијеће“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 21-33.
- Симовић, Д., Петров, В., *Уставно право*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд 2018.
- Склабински, М., „Мониторинг медија током предизборне кампање за избор националног савета словачке националне мањине 2014“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су медији на језицима националних мањина изабрали?* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 163-181.
- Спариосу, Л., „Мониторинг предизборне кампање за националне савете у медијима на румунском језику“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су*

- медији на језицима националних мањина изабрали? (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 115-130.
- Спарису, Л., „Мониторинг предизборне кампање за национални савет румунске заједнице у недељнику “*Libertatea*”, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 53-66.
- Станко, Е., „Деконструкција уређивачке политике „Мађар Со-а” у време предизборне кампање за изборе савета националних мањина 2018. године“, у: *Кога су медији на језицима мањина изабрали, Мониторинг извештавања медија у време избора за чланове савета националних мањина* (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2018, 7-20.
- Стојановић, Д., *Уставно право I*, Свен, Ниш 2003.
- Томић, З. *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2019.
- Томић, З., „Јавни поредак: појам и структура“, *Анали Правног факултета у Београду*, LXVII, 2/2019, 35-50.
- Томић, З., *Коментар Закона о општем управном поступку*, Службени гласник, Београд 2019.
- Томић, З., *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Службени гласник, Београд 2012.
- 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*, ЈП „Службени лист СРЈ“, Београд 2002.
- Шинковић, Н., „Избори за Национални савет мађарске заједнице у медијима: мало о суштини, више о форми“, у: *Избори за националне савете националних мањина 2014. – Кога су*

медији на језицима националних мањина изабрали? (ур. Д. Валић Недељковић), Новосадска новинарска школа, Нови Сад 2014, 88-98.

Извори

Интернет извори

<http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/arhiva-izbori-za-nacionalne-savete.php>, приступљено: 23. 4. 2020.

<http://voice.org.rs/romske-organizacije-afirmativne-mere-za-upis-romskih-studenata-koristi-rodbina-visokih-funkcionera/>, приступљено: 8. 4. 2020.

<http://www.nspm.rs/hronika/olena-papuga-u-pismu-sefu-misije-oeb-sa-u-srbiji-izbori-za-nacionalne-savete-manjina-pretvoreni-u-farsu-vladajuca-stranka-zeli-potpunu-kontrolu.html>, приступљено: 29. 4. 2020.

<https://www.021.rs/story/Info/Vojvodina/86235/Romima-traze-dokaz-o-upisu-u-biracki-spisak-za-upis-srednje-i-fakulteta.html>, приступљено: 8. 4. 2020.

<https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/200814/200814-vest1.html>, приступљено: 25. 4. 2020.

<https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/449/prihodi-i-rashodi.php>, приступљено: 29. 4. 2020.

Међународни извори

Четврто мишљење Саветодавног комитета о примени Оквирне конвенције, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Serbia adopted on 26 June 2019, ACFC/OP/IV(2019)001, доступно на: https://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/cetvrto_misljenje_savetodavnog_komiteta_o_sprovodjenju_okvirne_konvencije_-_engl.pdf, приступљено: 9. 4. 2020.

Национални општи правни акти и одлуке уставног суда

Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.

Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003.

Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама државне заједнице Србија и Црна Гора, *Сл. лист СЦГ*, бр. 6/2003.

Одлуке Уставног суда

Уставни суд Савезне републике Југославије, Одлука Уставног суда СРЈ, IY бр. 181/2002, 193/2002 и 197/2002, *Сл. лист СРЈ*, бр. 66/2002.

Закони

Закон о буџету, *Сл. гласник РС*, бр. 113/2017.

Закон о дијаспори и Србима у региону, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2009.

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 електронским медијима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014 и 6/2016 - др. закон.

Закон о заштити података о личности, *Сл. гласник РС*, бр. 87/2018.

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, 12/2020 и 68/2020.

Закон о јавним медијским сервисима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016.

Закон о јавном информисању и медијима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење.

Закон о јединственом бирачком списку, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011.

- Закон о личној карти, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006 и 36/2011.
- Закон о локалним изборима – *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 - Одлука УС, 54/ 2011, 12/ 2020, 16/2020 - Аутентично тумачење и 68/2020.
- Закон о општем управном поступку, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 - аутентично тумачење.
- Закон о политичким странкама, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009 и 61/2015 - одлука УС.
- Закон о попису становништва, домаћинства и станова 2021. године, *Сл. гласник РС*, бр. 9/2020.
- Закон о управним споровима, *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.
- Закон о управној инспекцији, *Сл. гласник РС*, бр. 87/2011.
- Закон о финансирању политичких активности, *Сл. гласник РС*, бр. 43/2011, 123/2014 и 88/2019.
- Закон о централном регистру становништва, *Сл. гласник РС*, бр. 17/2019.

Подзаконски општи акти органа државне управе

- Правилник о облику и садржају обрасца за прикупљање потписа бирача који подржавају електоре, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2014 и 61/2018.
- Правилник о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине, *Сл. гласник РС*, бр. 61/ 2018.
- Правилник о начину рада скупштина електора за избор савета националних мањина, *Сл. лист СРЈ*, бр. 41/2002.
- Програм афирмативне мере уписа припадника ромске националне мањине на прву годину основних и интегрисаних студија на високошколским установама чији је оснивач Република, доступно на: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/Obrazac-za-sajt-11.pdf>, приступљено: 29. 3. 2020.
- Упутство Министарства државне управе и локалне самоуправе за примену одредаба чланова 9 и 103. Закона о општем управном поступку, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/070616/070616-vest3.html>, приступљено: 8. 4. 2020.

Подзаконски општи акти аутономне покрајине

Статут Аутономне покрајине Војводине, *Сл. лист АПВ*, бр. 17/2009.

Подзаконски општи акти других тела

Правила о раду бирачких одбора за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 64/18.

Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током предизборне кампање, *Сл. гласник РС*, бр. 11/2020.

Упутство за спровођење електорске скупштине за избор чланова националних савета националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 60/18.

Упутство за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 57/18.

Извештаји и остали релевантни документи

Београдски центар за људска права, *Људска права у Србији и Црној Гори 2005. Право, пракса и свест грађана у Србији и Црној Гори и међународни стандарди људских права*, Београдски центар за људска права, Београд 2005.

Записник са 14. седнице Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова Народне скупштине Републике Србије одржане 13. новембра 2014. године, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/14._sednica_Odbora_za_ljudska_i_manjinska_prava_i_ravnopravnost_polova_.23213.941.html, приступљено: 23. 4. 2020.

Коментари Републике Србије о Четвртом мишљењу Саветодавног комитета о спровођењу Оквирне конвенције, доступно на: <https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/22332>, приступљено: 9. 4. 2020.

Преглед планираних и извршених расхода за спровођење избора

- за чланове националних савета националних мањина у 2018. години, доступно на: <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/sr/449/prihodi-i-rashodi.php>, приступљено: 29. 4. 2020.
- Регулаторно тело за електронске медије, Препорука комерцијалним пружаоцима медијске услуге о обезбеђивању заступљености без дискриминације у току предизборне кампање регистрованих политичких странака, коалиција и кандидата, доступно на: <http://www.rem.rs/uploads/files/Podzakonska%20regulativa/Preporuka%20komercijalnim%20PMU%20o%20obezbe%20C4%91ivanju%20zastupljenosti%20bez%20diskriminacije%20tokom%20predizborne%20kampanje.pdf>, приступљено: 6. 4. 2020.
- Републички завод за статистику, *Избори за чланове националних савета националних мањина 26. октобра 2014*, Београд 2014.
- Списак потврђених електорских пријава и информација о одржавању електорских скупштина, доступно на: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/spisak-potvrdjenih-elektorskih-prijava-i-informacija-o-odzavanju-elektorskih-skupstina/?script=lat>, приступљено: 16. 4. 2020.
- ЦЕСИД, *Избори за националне савете националних мањина-новембар 2018 Извештај Центра за слободне изборе и демократију*, Београд 2018, доступно на: http://www.cesid.rs/wp-content/uploads/2018/12/Nacionalni-saveti-nacionalnih-manjina_izbori-2018_izve%C5%A1taj.pdf, приступљено: 28. 4. 2020.

Поступци пред органима управе, судовима и независним институцијама

- Одлука министра државне управе и локалне самоуправе бр. 208-00-00172/2018-27 од 17. августа 2018. године о расписивању избора за чланове националних савета националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 63/2018, доступно на: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/>

ministarstva/odluka/2018/63/1/reg, приступљено: 4. 4. 2020.

Одлука о начину расписивања конкурса, спровођењу поступка и систему бодовања захтева за програм стипендирања студената од 5. априла 2011.

Одлука о расписивању избора за чланове националних савета националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 89/14.

Повереник за заштиту равноправности, Мишљење бр. 836/2011 од 27. 7. 2011., доступно на: <http://ravnopravnost.gov.rs/prituzba-a-c-protiv-nacionalnog-saveta-madarske-nacionalne-manjine-zbog-diskriminacije-u-pogledu-uslova-za-stipendiranje-studenata-i-studentkinja-koji-su-skolovanje-zavrшили-na-madarskom-jeziku/>, приступљено: 9. 4. 2020.

Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе о закључењу посебног бирачког списка националних мањина бр. 208-00-01/2018-27/02 од 19.10.2018, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2018.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.8:[061.1:323.15(497.11)
323.17(497.11)

ЂУРИЋ, Владимир, 1971-
Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа.
Књ. 3, Нетериторијална мањинска самоуправа у
Републици Србији : избори / Владимир Ђурић. -
Београд : Институт за упоредно право, 2020 (Београд :
Службени гласник). - 286 стр. ; 20 см. - (Монографија
/ Институт за упоредно право ; 176)

Тираж 200. - Напомене и библиографске референце
уз текст. - Библиографија: стр. 272-286.
ISBN 978-86-80186-64-1

а) Мањинске групе -- Аутономија -- Србија б)
Националне мањине -- Национални савети -- Избори
-- Правни аспект -- Србија

COBISS.SR-ID 28973577