
УЛОГА УПРАВНОГ СУДА У РЕШАВАЊУ СПОРОВА ПОВОДОМ ИЗБОРА ЗА НАЦИОНАЛНЕ САВЕТЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

УДК 347.998.85:342.827

Оригинални научни рад

Владимир Ђурић*

Сажетак

Контрола законитости рада управе од стране Управног суда, истовремено представља и један од могућих начина на који грађани штите своја Уставом и законом утврђене слободе и права. Једно од Уставом зајамчених права је и изборно право. Додатно, у Републици Србији, припадници националних мањина, ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, могу изабрати своје националне савете у складу са законом. То значи да припадницима националних мањина Устав Републике Србије, поред општег изборног права, гарантује и „посебно“ изборно право – право на избор националних савета. Закон, који између осталог, уређује поступак избора националних савета је Закон о националним саветима националних мањина. Пошто је изборно право комплексно право, у раду је анализиран позитивно-правни законски оквир заштите посебног изборног права припадника националних мањина пред Управним судом, и могући проблеми који се могу појавити а који проистичу из садашњег позитивно-правног оквира.

Кључне речи: национални савети националних мањина, избори, изборно право, Управни суд, управно-судска заштита,

* Аутор је стручни сарадник Института за упоредно право у Београду.

О улози Управног суда у заштити права грађана и правној природи националних савета

Надлежност Управног суда у Републици Србији данас је широко одређена, имајући у виду да се управним актима државних органа директно одлучује о правима и обавезама грађана¹, па између осталог, и када је реч о изборном праву,² па и тзв. „посебном“ изборном праву припадника националних мањина на избор националних савета.³ Да би смо могли да учимо улогу Управног суда у решавању спорова поводом избора за националне савете националних мањина, и са потенцијалним проблемима са којим се могу суочити како грађани – припадници мањина у процесу ових избора тако и Управни суд, а у вези са ефикасном и ефективном заштитом права, неопходно је поћи од једног претходног питања. То питање је шта су, по својој правној природи национални савети националних мањина, јер тек из јасног одређења њихове правне природе, можемо више пажње посветити систему избора националних савета и улози коју Управног суда има заштити овог права.

Законодавства многих држава познају учешће националних мањина у јавним пословима посредством саветодавних и консултативних тела, која делују како на државном тако и на локалном нивоу.⁴ Међутим, функције, статус и састав ових тела се у упоредном праву у великој мери разликују.⁵

- 1 Упореди: Дејан Миленковић, Александар Марићевић, *Заштита права грађана пред Управним судом – Водич за грађане*, Центар за развој Србије, Београд, 2013. стр. 7-8.
- 2 Упореди: Маја Настић, „Заштита изборног права“, у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд, 2012. стр. 11-24.
- 3 О извесним проблемима у вези са овим посебним правом опширније: Владимир Ђурић, „Избори и делотворно учешће националних мањина у вршењу јавних послова“, у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд, 2012. стр. 156.
- 4 Marc von Weller, „Advisory and Consultative Bodies for the Promotion of Effective Participation of National Minorities“, *International Journal of Minority and Group Rights*, 16/2009, p. 599.
- 5 Упореди: Владимир Ђурић, „Правне основе и етнички засноване нетериторијалне аутономије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 69/2013. стр. 43-49.

Правна природа националних савета националних мањина у Републици Србији,⁶ нарочито у контексту примене закона којима је уређен њихов положај, делатности и финансирање, изазивала је у прошлости извесне дилеме. Због тога је Уставни суд у својој одлуци о уставности Закона о националним саветима националних мањина 2009. године⁷ нашао за сходно да најпре утврди карактер учешћа националних мањина у јавним пословима које се остварује посредством националних савета и правну природу тих тела. Уставни суд је стао на становиште да „овакво учешће националне мањине по својој природи заправо представља учешће у извршавању закона којима су уређене наведене области друштвеног живота, што значи поверавање појединих јавних овлашћења националној мањини као колективитету“ и да „...национални савет националне мањине има карактер посебног (недржавног) тела – организације која представља институционални облик путем кога се у Уставом утврђеним областима друштвеног живота које су значајне за очување идентитета националне мањине (култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма), остварују колективна права националне мањине (право на самоуправу) у тим областима, тако што се националном савету законом поверавају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из ових области, водећи при томе, наравно, рачуна о природи овлашћења које се поверава“.⁸

Током 2014. године приступило се раду на изменама и допунама овог Закона. У мају месецу 2014. године усвојен је Закон о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина.⁹ Тим Законом углавном су регулисана питања уписа и брисања националних савета из регистра које води надлежно министарство, одређена организациона питања, а већина одредби посвећена је питањима избора националних савета. Законодавац је приликом доношења Закона о изменама и допунама ЗНСНМ пропустио да измени, односно допуни одредбе за које је Уставни суд

6 Упореди: Миодраг Јовановић, „О правној природи националних савета националних мањина“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2013. стр. 261-265.

7 Закон о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

8 IУз-882/2010

9 Закон о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 55/2014.

својом одлуком утврдио да изискују даље нормативно прецизирање, нарочито у погледу овлашћења националних савета, тако да се могу очекивати нове измене и допуне овог закона, или доношење потпуно новог законског акта којим би се уредила самоуправа националних мањина која се остварује посредством националних савета националних мањина.

Будући да национални савети националних мањина, према изричитој уставној одредби, могу да буду изабрани од стране припадника националних мањина ради остваривања права на самоуправу, претходно питање је ко уопште може да изабере националне савете националних мањина.

ЗНСНМ након измена и допуна из 2014. године прописује да се чланови националног савета бирају на непосредним изборима или путем електорске скупштине, да 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, и да се избори путем електорске скупштине одржавају ако нису испуњени услови за непосредне изборе и ако се после распуштања националног савета нови избори расписују у року од 60 дана од распуштања.¹⁰

Начелно се може стати на становиште да изложене одредбе садрже донекле проблематична и тешко спроводљива решења. Законодавац се 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, 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. Отворено је и питање усаглашености изложених одредби са Уставом. Наиме, одредба Закона према којој ће се националне мањине саме определити којем ће од два начина избора дати приоритет не одговара смислу одредбе Устава према којој припадници националних мањина могу, што значи да и не морају,

¹⁰ Упореди: ЗНСНМ, чл. 29, ст. 1-2, ст. 4.

да изаберу националне савете¹¹, јер имплицира да ће избора за националне савете, било по једном, било по другом изборном моделу, свакако бити?! Уставни суд је међутим одбацио иницијативе за оцену уставности ове одредбе Закона. Посебно је проблематична и потпуно арбитрерна одредба Закона о изменама и допунама ЗНСМ која предвиђа да ће се непосредни избори за националне савете одржати ако се на посебан бирачки списак националне мањине упише више од 40% од укупног броја припадника националне мањине према последњем попису становништва. Такво решење најпре намеће дилему да ли су електорски избори, будући да су по Закону последица недовољног интереса припадника националне мањине за непосредне изборе, заиста добра основа за формирање тела која *ex constitutione* треба да служе остварењу права на самоуправу у уставом одређеним 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, дакле који су и *ex lege* нелегитимни јер не изражавају 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?! Но, то нажалост нису једина проблематична решења.

Избори за националне савете националних мањина

Закон о националним саветима националних мањина (са изменама и допунама – у даљем тексту ЗНСМ)¹² утврђује изборно право припадника националних мањина за избор националних савета. 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.

Уставом је прописано да сваки пунолетан, пословно способан држављанин Републике Србије има право да бира и да буде биран. Судаћи према изложеној одредби, Устав не познаје могућ-

11 Упореди: Устав Републике Србије – Устав, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 7. ст. 3.

12 Закон о националним саветима националних мањина – ЗНСМ, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 55/2014, чл. 31.

ност 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 Устава према којој је изборно право опште и једнако. Уколико Закон предвиђа да припадници националних мањина имају посебно изборно право за избор националних савета, утолико у политичком систему Републике Србије припадници националних мањина располажу са два гласа што води неједнакости грађана у политичкој сфери и у процесима јавног одлучивања. Додуше, Уставом је и предвиђено да припадници националних мањина могу *изабрати* своје националне савете, али та одредба не мора да значи и да припадници националних мањина имају посебно индивидуално изборно право за избор националних савета које постоји независно и мимо општег изборног права. Будући да Устав предвиђа да Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина, та одредба би могла да значи да таква удружења своју улогу управо треба да имају у остваривању колективних права, односно у избору националних савета.¹³

Осим испуњавања Уставом и законом прописаних општих услова за стицање активног бирачког права, посебан услов за стицање активног бирачког права за непосредан избор чланова националног савета је упис у посебан бирачки списак националне мањине. Без обзира што ЗНСНМ изричито предвиђа да је упис у бирачки списак мањине добровољан, отворено је питање да ли је такво решење у складу са Уставом према коме нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности.¹⁴ Наиме, Законом се прописује да активно бирачко право имају припадници националних мањина који, да би га уживали, морају да се упишу на бирачки списак, а тиме, на изванредан начин, имају обавезу, односно дужност да се национално изјасне, јер се упис у посебни бирачки списак заиста може сматрати једним видом националног изјашњавања. Међутим, изложена решења из ЗНСНМ Уставни суд није оцењивао, иако су она била обухваћена појединим иницијативама за оцену уставности.

ЗНСНМ предвиђа да пасивно бирачко право за избор националног савета има припадник националне мањине који испу-

13 Упореди: Устав, чл. 52. ст. 1-2. и 75. ст. 3.

14 Упореди: Устав, чл. 47. ст. 2.

њава услове за активно бирачко право и не обавља одређене јавне функције.¹⁵ До измена ЗНСНМ из 2014. било је предвиђено да је посебан услов за стицање активног бирачког права за непосредан избор чланова националног савета упис у посебан бирачки списак, али је изменама из 2014. изостављена реч „непосредан“, тако да активно бирачко право за избор националних савета и посредством електорске скупштине имају само они који су уписани на посебан бирачки списак, а електори на електорској скупштини у сазив националног савета могу да изаберу само лица која су се претходно уписала на бирачки списак. Следствено томе, а будући да се електорска скупштина одржава када се на посебан бирачки списак упише мање од 40% припадника мањина, електори не би смели да за члана националног савета изаберу припадника националне мањине из реда више од 60% припадника мањине! Штавише, изложене одредбе Закона воде неједнакости грађана по основу националне припадности јер грађани, према члану 53. Устава, имају право да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције. Будући да је чланство у националном савету јавна функција, јасно је да изложена одредба Закона онемогућава припаднике других националности да учествују у вршењу те функције. Заиста није јасно зашто је законодавац ограничио могућност да нпр. и лица која нису припадници одређене националне мањине могу да буду чланови националног савета те мањине (нпр. професори језика, или научници који проучавају неку националну мањину, њену историју и културу).

Закон прописује да за члана националног савета не може бити биран припадник националне мањине који обавља функцију судије, тужиоца или судије Уставног суда. Тој се одредби може замерити да изоставља посланичку функцију. Наиме, Устав Републике Србије предвиђа¹⁶ да народни посланик не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине, нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити може обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса. Изложена уставна одредба тумачена је тако да је са посланичком функцијом неспојива и функција у извршним органима локалне самоуправе, па се утолико чини да, ако не чланство, а онда бар функција у националном савету, не би требало да буде спојива са посланичком функцијом. Уставни суд међутим,

15 Упореди: ЗНСНМ, чл. 33.

16 Упореди: Устав, чл. 102. ст. 3.

није одлучивао о уставности одређених чланова ЗНСНМ,¹⁷ иако су ти чланови били оспорени појединим иницијативама за оцену уставности ЗНСНМ.

Специфичности управно-судске заштите права на изборе за националне савете националних мањина

Као и код тзв. редовних избора, заштита изборног права може бити, према моменту у коме се обезбеђује, заштита која се пружа током изборног поступка, заштита изборног права непосредно након окончања изборног поступка и заштита изборног права у међуизборном периоду.¹⁸

Изборни поступци у принципу имају следеће фазе: сам изборни период (од расписивања избора, преко изборне кампање до момента гласања – изборног дана, и пребројавања гласова и објављивања изборних резултата); период непосредно након завршетка изборног поступка (верификација мандата), и период између избора. У Србији изборни процес обухвата прве две фазе док се спорови настали између избора (период између верификације мандата и расписивања следећих избора) не сматрају изборним споровима у ужем смислу.

Најчешће, потреба за заштитом изборног права настаје током трајања изборног процеса, почев од расписивања избора, преко уписа у бирачки списак, кандидовања, гласања до објављивања коначних резултата. Заштита изборног права током избора везује се за решавање изборних спорова. Изборни спорови могу проizaћи из тумачења или примене одредби које чине законодавни оквир у коме се предузимају посебне изборне активности и задаци услед непоштовања изборне процедуре. Ефикасно решавање ових спорова је врло важно, јер само тамо где се изборни спорови решавају на правичан и ефикасан начин, у одговарајућем временском периоду, грађани ће изборе доживети као легитимне и желеће да буду део изборног процеса.

17 Упореди: ЗНСНМ, чл. 32. и 33.

18 Упореди: Дејан Миленковић, „Проблеми управно-процесне заштите изборног права у току трајања изборног поступка у Републици Србији“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2014, стр. 95-112.

Специфичност изборних правних лекова подразумева да се њима штити не само једно лично право појединца, већ се тиме штити и интегритет самог изборног процеса и делује се у интересу свих. Начелно посматрано, право да се користе инструментима заштите изборног права и процедуре припада свим учесницима изборне активностима. У контексту избора националних савета, то могу да буду бирачи чије је изборно право повређено, а у одређеним случајевима, већ у зависности од начина избора, и изборне листе и електори. На избор националног савета и питања која нису уређена Законом о националним саветима националних мањина, предвиђена је сходна примена одредби Закона о избору народних посланика, Закона о општем управном поступку и Закона о управном спору.¹⁹

У складу са Уставом Србије свако има право на судску заштиту и у овој области судска заштита обезбеђена је у управно-судском поступку, односно у могућности покретања управног спора пред Управним судом као надлежним судом.

Прописи који регулишу опште бирачко право који садрже непрецизну терминологију у погледу права на остваривање управно-судске заштите па се на више места може наћи да се управни спор покреће жалбом, а не тужбом. У Закону о националним саветима националних мањина се не срећемо са оваквом врстом проблема, али многи други проблеми који се односе на тзв. изборне управне спорове постоје и у одредбама овог Закона. Они се односе пре свега на кратке рокове за вођење појединих врста спорова, као и на питања достављања и доступности релевантних управних аката, питања активне легитимације за вођење управног спора, немогућности улагања ванредних правних средстава, и уопште питања могуће супсидијарне примене других одредби Закона управним споровима (остваривања начела расправности, јавности и других).

У складу са Закона о управним споровима - ЗУС²⁰ у управном спору суд решава на основу утврђених чињеница на одржаној усменој јавној расправи, а суд решава без одржавања усмене расправе, 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. Према истом

19 Упореди: ЗНСМ, чл. 43.

20 Упореди: Закон о управним споровима - ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009. Чл. 33 и 35.

закону „...расправа је јавна...“, а веће суда „...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. О искључењу јавности суд одлучује решењем које мора бити образложено и јавно објављено...“²¹

Поставља се, међутим, питање да ли се ове одредбе које се односе на условно речено редовни поступак пред Управним судом могу услед веома кратких рокова применити у споровима који се воде поводом избора. Наиме, ако све треба да се реши у року од 48 часова како се онда може обезбедити одржавање јавне расправе? Тако се отвара и питање устројства Управног суда који је суд на нивоу Републике, што само по себи представља значајно ограничење у поступању по овим предметима у тако кратким роковима. С обзиром да постоји један 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.

Управно-судска заштита права на изборе за националне савете националних мањина у периоду од расписивања избора до дана гласања

Према одредбама Закона о националним саветима националних мањина интервенција Управног суда могућа је у различитим фазама изборног процеса за националне савете.

Прва активност која може довести до спора у овом процесу јесте упис националног савета у Регистар националних савета. Регистар води надлежно министарство, а сам чин уписа је од важности јер њиме национални савет стиче својство правног лица.

Решење којим се одлучује о пријави је коначно и против њега се може покренути управни спор²². Иако наизглед довољно јасан, овакав приступ изазива недоумице. Уколико је решење министарства негативно јасно је да ће право на покретање управног спора имати подносилац пријаве. Шта ће се, међутим, догодити

21 ЗУС, чл. 45.

22 Упореди: ЗНСНМ, чл. 4. ст. 2.

када је одлука министарства позитивна, односно када је министарство по пријави уписало национални савет? Ко ће у тој ситуацији имати право на покретање спора? Питање је интересантно из најмање две групе разлога:

- (1) идентитетско-правних који би, примера ради, могли да се односе на питање активне легитимације за покретање управног спора на страни безмало 60% припадника мањине који се нису уписали на бирачки списак због изостанка намере да мањина којој припадају уопште има национални савет, а савет буде изабран по електорском моделу и буде уписан у регистар; и
- (2) статусно-правних који проистичу из мањкавости законских решења о упису у регистар. Према Закону, пријаву за упис председник националног савета подноси Министарству у року од пет дана од када је први сазив националног савета изабрао председника националног савета, али Закон не одређује рок у којем треба изабрати председника националног савета због чега се може догодити да изабрани савет, у периоду од конститутивне седнице до избора председника, не буде уписан у регистар, односно нема својство правног лица што значајно може да утиче на остваривање права и интереса многих лица.

И што је такође важно – тужилац ће моћи да сазна да је савет уписан у регистар, али се поставља питање у ком тренутку и колико ће времена имати да изврши увид у релевантну документацију и посебно у решење министарства. Несумњиво позитивна страна јесте што се овде ради о редовном управном спору. Све што је напред речено важи и за упис промене података у регистар, као и за брисање савета из регистра. И против решења о упису промене података у регистар, и о решењу о брисању из регистра дозвољено је вођење управног спора.²³

Следећа фаза у којој може доћи до тестирања изборног процеса пред Управним судом јесте обустављање поступка избора националног савета. Министарство ће, наиме, решењем обуставити електорски избор националног савета ако није потврђен најма-

23 Упореди: ЗНСМ 4а. и 4б.

њи број електора²⁴, а решење се доноси 25 дана пре електорске скупштине и објављује у “Службеном гласнику Републике Србије”. Рок који је Законом предвиђен за доношење решења у овом случају у складу је са роковима који су прописани у чл.102. којим је уређен поступак потврђивања електорске пријаве од стране Министарства. Оно што међутим изазива забуну је чињеница да Министарство практично дискреционо одлучује о потврђивању електорске пријаве, јер Закон не наводи разлоге за изостанак таквог потврђивања. Остављајући по страни веома важно питање на основу чега би Управни суд одлучивао о законитости одбијања поврђивања, лице коме је одбијено потврђивање пријаве, а коме је Управни суд одбио тужбу могло би да се обрати Уставном суду (уставном жалбом), што би у већем броју таквих случајева могло да доведе у питање читав поступак избора националног савета. Против решења Министарства може се 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.²⁵ Овде се по први пут срећемо 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 решен је проблем достављања и доступности решења које има дејство на многе којима очигледно неће моћи бити достављено лично. Међутим, нејасно је који је то час када се решење има сматрати објављеним у гласилу, што је од круцијалне важности јер рокови у сатима почињу да теку од сата објављивања.

ЗНСНМ такође предвиђа случајеве када Министарство распушта национални савет.²⁶ Национални савет је распуштен када

24 Најмање 20 електора код мањина чији је број до 10.000, најмање 30 електора за мањине до 10-20 хиљада, најмање 45 електора код мањина 20-50 хиљада, најмање 60 електора 50-100 хиљада, и најмање 100 електора код националних мањина са преко 100 хиљада лица. Бројеви се узимају према последњем попису. Упореди: ЗНСНМ чл. 105.

25 ЗНСНМ, чл. 37а.

26 ЗНСНМ, чл. 40. „Министарство распушта национални савет: 1) ако нов сазив националног савета не буде конституисан у року од 30 дана од утврђивања коначних резултата избора; 2) ако поступак избора националног савета буде обустављен; 3) ако национални савет не заседа дуже од шест месеци; 4) ако национални савет не изабере председника националног савета у року од 30 дана од конституисања националног савета или од престанка функције ранијем председнику; 5) ако се број чланова националног савета смањи испод половине“.

Министарство о томе донесе решење. То решење је коначно и против њега се може покренути управни спор. Овде се ради о редовном управном спору, у коме важе сви општи рокови за вођење спора. Активну легитимацију сигурно имају сви чланови распуштеног савета, а поставља се питање да ли је има још неко, примера ради, установа коју је основао национални савет, лица ангажована у таквим установама, па чак и надлежно јавно правобранилаштво у смислу ЗУС-а,²⁷ јер таквим актом могу да буду повређена имовинска права и интереси Републике, покрајине или јединице локалне самоуправе у случајевима да су оне, заједно са саветом, основале неку установу.

Друго питање које се овде намеће јесте да ли се може управни спор водити уколико Министарство не распусти национални савет, уколико постоји предлог да се то учини, уколико су испуњени услови за распуштање савета, а Министарство не одговори на предлог ћути (случај *ћутања управе*)?

Међу разлозима које Закон наводи за распуштање националног савета посебну пажњу завређује распуштање у случају да поступак избора националног савета буде обустављен. Будући да је поступак обустављања регулисан и одредбом ЗНСНМ према којој избор по електорском моделу у првом степену може да обустави одбор, а у другом степену Комисија,²⁸ што може да буде предмет посебног управног спора, јасно је да је у другој одредби истог Закона²⁹ изостављено одређење према коме би министарство могло да распусти савет само ако је поступак избора правноснажно обустављен. Штавише, уколико се решењем распусти национални савет у случају обустављања поступка избора, утолико није јасно који се сазив савета распушта. Једини могући одговор био би да је реч о претходном сазиву, а будући да се у том случају не доноси решење формирању привременог органа управљања, логична последица је да национална мањина, макар и привремено, остаје без свог савета, што све може да има великог утицаја на питање круга лица која би могла да имају активну легитимацију у управном спору.

Министарство ће решењем образовати орган управљања националног савета из реда чланова националног савета, водећи рачуна о заступљености изборних листа са којих су изабрани чла-

27 Упореди: ЗУС, чл. 11. ст. 4.

28 Упореди: ЗНСНМ, чл. 106.

29 Упореди: ЗНСНМ, чл. 40.

нови националног савета. Привремени орган има председника и четири члана. Решење којим се образује привремени орган управљања националног савета је коначно и против њега се може покренути управни спор. Овде се такође ради о редовном управном спору.

У фази припрема за изборе националног савета од изузетог значаја је образовање посебног бирачког списка националне мањине. Тај списак образује Министарство на захтев за образовање списка. Захтев 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. Изјава о подржавању списка даје се на посебном обрасцу који прописује министар и мора бити оверена код надлежног органа за оверу потписа. О том захтеву Министарство одлучује решењем. Оно ће одбити захтев ако се подносилац захтева не сматра националном мањином у складу са законом или ако захтев није подржао потребан број припадника националне мањине. Решење Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор.³⁰ Овде ће се водити редовни управни спор.

Међутим, питање које се може поставити ко је активно легитимисан јер је закон дефинисао могућност одбијања да се подносилац захтева не сматра националном мањином. Да ли то значи да је потребно да цела група коју министарство не сматра националном мањином треба да изабере овлашченог представника који би у име групе водио (посебно у контексту законског одређења националне мањине који захтева и респектабилну бројност), како би се одредило ко би тај представник био, или је довољно да подносилац предлога поднесе тужбу?

Изложено законско решење може Управни суд довести у (незахвалну) ситуацију да утврђује да ли се једна група може сматрати националном мањином. Такође, могућа је и обрнута правна ситуација, да се као тужилац у управном спору појави физичко, правно или друго лице које би тврдило да је министарство, прихватајући захтев за образовање посебног бирачког списка, а тиме и посредно признајући одређену националну мањину, прекршила нечија права, јер тужилац сматра да та група није мањина и одбија да се држава према њој односи као према мањини.

30 Упореди: ЗНСНМ, чл. 44.

Припадник националне мањине уписује се у посебан бирачки списак искључиво на лични захтев.³¹ Припадник националне мањине може бити уписан у само један посебан бирачки списак. Сваки грађанин са бирачким правом, припадник националне мањине, може на посебном обрасцу писмено затражити да буде уписан у посебан бирачки списак. Захтев за упис у посебан бирачки списак припадник националне мањине подноси органу управе јединице локалне самоуправе према месту пребивалишта, у писаној форми, на посебном обрасцу који прописује министар и својеручно га потписује.³² Брисање из посебног бирачког списка врши се по службеној дужности или на захтев.³³

Ако у поступку уписа у посебан бирачки списак или брисања 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 је коначно и против њега се може покренути управни спор. Министарство доноси решење о жалби у року до 15 дана.³⁴

По закључењу посебног бирачког списка, упис, брисање, измене, допуне и исправке у посебном бирачком списку врши Министарство, на основу решења које доноси најкасније 72 часа пре дана одржавања избора. Решење Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор.³⁵

Посебно осетљиву фазу изборног процеса представља закључивање бирачких спискова. Министарство мора закључити посебан бирачки списак 15 дана пре одржавања избора, што чини доношењем решења о закључењу посебног бирачког списка. Министарство објављује у “Службеном гласнику Републике Србије” решење о закључењу посебног бирачког списка у року од 24 часа од доношења решења и доставља га Комисији (РИК). 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.³⁶

31 Упореди: ЗНСНМ, чл. 47.

32 Упореди: ЗНСНМ, чл. 52.

33 Упореди: ЗНСНМ, чл. 53, ст. 1.

34 Упореди: ЗНСНМ, чл. 56.

35 Упореди: ЗНСНМ, чл. 57.

36 Упореди: ЗНСНМ, чл. 80.

Управно-судска заштита права на изборе за националне савете националних мањина у току дана гласања

Што се изборних спорова у току процеса гласања тиче, ЗНСНМ предвиђа да РИК мандате расподељује применом система највећег количника (Д'онтов систем). РИК ће у року од три дана од утврђивања коначних резултата донети решење о додели мандата чланова националног савета. Решење се доставља Министарству и објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“. Против решења о додели мандата чланова националног савета може се 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. Кандидатима којима су додељени мандати Комисија издаје уверење о избору за члана националног савета.³⁷

У односу на избор електора, кандидат за избор електора дужан је да Министарству поднесе електорску пријаву на потврђивање³⁸ и то најкасније 30 дана пре електорске скупштине. Министарство решењем одлучује о потврђивању електорске пријаве у року од 48 часова од пријема електорске пријаве. Решење Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор у року од 24 часа од пријема решења, а Управни суд одлучује о тужби у року од 48 часова. Министарство упућује писмени позив на електорску скупштину свим електорима чија је електорска пријава потврђена.³⁹

Након потврђивања електора одржаће се електорска скупштина коју спроводи одбор од три члана које именује РИК. Против сваког решења одбора електор може да изјави жалбу РИК у року од три часа од доношења решења, а РИК је дужан да одлучује о жалби у року од 12 часова од пријема жалбе. Против решења Комисије

37 Упореди: ЗНСНМ, чл. 98.

38 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 (цд или двд), тако да списак у оба облика буде истоветан, а који потписује лице које подноси електорску пријаву на потврђивање. Припадник националне мањине може да подржи само једног електора. Облик и садржину обрасца за прикупљање потписа бирача који подржавају електоре прописује министар.

39 Упореди: ЗНСНМ, чл. 102.

може да се поднесе тужба Управном суду у року од три часа од пријема решења, а Управни суд одлучује о тужби у року од 12 часова.⁴⁰ Ако су рокови од 24 и 48 часова кратки шта рећи о овим роковима? Они су очигледно нереални, те ће се Управни суд суочити са истим проблемима и дилемама са којима се суочава у редовним изборним процесима.⁴¹

Закључак

Као што се може видети, улога Управног суда у Републици Србији и када је реч о заштити овог права јесте значајна, посебно у контексту законитости и регуларности избора за националне савете.

Међутим, поједина законска решења, не обезбеђују и одговарајући и адекватан систем заштите овог права у различитим фазама изборног поступка. Да би она била и реално ефикасна и остварива, неопходна је значајна допуна садашњих законских одредаба које се односе на изборе у погледу управно-судске заштите од стране Управног суда, јер постојећи правни оквир који се ослања на општи режим утврђен ЗУС-ом није адекватан са становишта ефикасне заштите овог права.

Литература

Ђурић, Владимир, „Избори и делотворно учешће националних мањина у вршењу јавних послова“, у: *Избори у домаћем и страном праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд, 2012.

Владимир Ђурић, „Правне основе и етнички засноване нетериторијалне аутономије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 65/2013, стр. 37-57.

Јовановић, Миодраг, „О правној природи националних савета националних мањина“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/2013, стр. 261-265.

40 Упореди: ЗНСМ, чл. 106.

41 Упореди: Дејан Миленковић, „Проблеми управно-процесне заштите изборног права у току трајања изборног поступка у Републици Србији“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2014, стр. 95-112.

Миленковић, Дејан; Марићевић, Александар, *Заштита права грађана пред Управним судом – Водич за грађане*, Центар за развој Србије, Београд, 2013.

Миленковић, Дејан, „Проблеми управно-процесне заштите изборног права у току трајања изборног поступка у Републици Србији“, *Српска политичка мисао*, бр. 1/2014, стр. 95-112.

Von Weller, Marc, „Advisory and Consultative Bodies for the Promotion of Effective Participation of National Minorities“, *International Journal of Minority and Group Rights*, 16/2009.

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Закон о националним саветима националних мањина, „Службени гласник РС“ бр. 72/2009, 55/2014.

Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

Vladimir DJuric

THE ROLE OF ADMINISTRATIVE COURT IN THE SETTLEMENT OF DISPUTES RELATING TO ELECTIONS FOR THE NATIONAL MINORITY COUNCILS

Res u m e

The control of administrative legality conducted by Administrative court, also represents one of the possible ways in which people protect their constitutional and statutory rights and freedoms. One of the constitutionally guaranteed rights is electoral right. Additionally, in the Republic of Serbia, the members of national minorities in order to achieve their right to self-government in culture, education, information and official use of languages and letters, can elect their national councils in accordance with the law. It means that the Constitution of the Republic of Serbia, in addition to the general electoral law guarantees the “special“ electoral rights to members of national minorities - the right to elect national councils. The Law on National Councils of National Minorities, inter alia, prescribes the procedure for election of the national councils. Since the electoral right is a complex right by its nature, the article analyzes the positive- legal framework for the protection of the special electoral rights of national minorities members before the Administrative Court and possible problems that may occur and that derive from the current positive

legal framework. Through the performed analysis we conclude that certain legal solutions do not provide appropriate and adequate system of protection of the rights in the various stages of the electoral process. In order to achieve effective and realistic protection, it is necessary to significantly supplement the existing legal provisions concerning the elections in terms of administrative and judicial protection performed by Administrative Court, because the existing legal framework that relies on the general regime established by Law on Administrative Disputes, is not adequate from the standpoint of effective protection of this right.

Key words: national councils of national minorities, elections, electoral law, administrative court, administrative-judicial protection

* Овај рад је примљен 17. 08. 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 23. 09. 2015. године.