

КОМЕНТАР ЗАКОНА О НАЦИОНАЛНИМ САВЕТИМА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА



Аутор: **Проф. др Владимир Ђурић**

Финансирано
од стране Европске уније
и Савета Европе



COUNCIL OF EUROPE



Имплементирано
од стране Савета Европе

КОМЕНТАР ЗАКОНА О НАЦИОНАЛНИМ САВЕТИМА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Аутор:

Проф. др Владимир Ђурић

Савет Европе

Новембар 2022. године

Проф. др Владимир Ђурић
Коментар Закона о националним
саветима националних мањина

Стручне сараднице

Министарство за људска и мањинска
права и друштвени дијалог
Републике Србије
Ивана Антић
Биљана Марковић
Љиљана Бекчић

Ова публикација је припремљена уз
финансијску подршку Европске уније и
Савета Европе. Ставови изражени у њој
не представљају нужно званичне ставове
Европске уније или Савета Европе.

Дозвољена је репродукција извода
(до 500 речи), осим за комерцијалне
сврхе, под условом да је очуван
интегритет текста, да се извод не користи
изван контекста, да не даје непотпуне
информације нити на неки други начин
доводи читаоца на погрешне закључке
о његовој природи, обиму или садржају
текста. Извор текста је увек обавезно
навести на следећи начин
“© Савет Европе, 2022”.

Све друге захтеве за репродукцију/
превод дела и целог текста, треба упутити
на Директорат за комуникације,
Савет Европе (F-67075 Strasbourg Cedex
или на publishing@coe.int).

Сву осталу кореспонденцију
која се односи на ову публикацију треба
упутити на адресу Одељења против
говора мржње и сарадњу, Савет Европе.

Council of Europe
Education Department, Avenue de l'Europe,
F-67075 Strasbourg Cedex,
France
www.coe.int

Насловна страна и дизајн:

Досије студио, Београд

© Савет Европе, новембар 2022.

Сва права задржана.
Лиценцирано Европској унији
под условима.

Садржај

УВОДНА СТУДИЈА	5
I. Појам нетериторијалне самоуправе и њен развита­к у домаћем праву	5
II. Уставни оквир нетериторијалне мањинске самоуправе и конституисања и рада националних савета националних мањина	7
III. Полазиште, циљ, карактеристике и структура Закона о националним саветима националних мањина	14
3.1. Полазиште	14
3.2. Циљ	18
3.3. Карактеристике	18
3.4. Структура	20
IV. Преглед регулативе Закона о националним саветима националних мањина	20
4.1. Основне одредбе	20
4.2. Статусна питања националних савета	20
4.3. Овлашћења	21
4.4. Однос са републичким органима, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе	21
4.5. Међународна и регионална сарадња	22
4.6. Избор националних савета	22
4.7. Конститутивна седница националног савета	23
4.8. Финансирање делатности националног савета	23
4.9. Надзор	24
4.10. Казнене одредбе	24
4.11. Прелазне и завршне одредбе	25

КОМЕНТАР ЗАКОНА О НАЦИОНАЛНИМ САВЕТИМА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА	27
I Основне одредбе	27
II Статусна питања националног савета	56
III Овлашћења националног савета	72
IV Однос са републичким органима, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе	149
V Међународна и регионална сарадња	153
VI Избор националних савета	159
VII Финансирање делатности националног савета	312
VIII Надзор	341
IX Казнене одредбе	344
X Прелазне и завршне одредбе	349
ПОПИС КОНСУЛТОВАНЕ ЛИТЕРАТУРЕ	357
Правни извори	362
Остали извори	366

Уводна студија

I ПОЈАМ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЊЕН РАЗВИТАК У ДОМАЋЕМ ПРАВУ

У теорији постоје снажне и веома изражене разлике у погледу модела и садржине, па тиме и појма нетериторијалне самоуправе. Имајући у виду да је ово уводна студија за коментар Закона о националним саветима националних мањина Републике Србије, склонили смо *институционалном* приступу у одређивању појма нетериторијалне самоуправе. Због тога, најприхватљивијим, али и најширим почетним одређењем чини се оно које под њом подразумева *самоуправу* *грађанских* *лица* *кроз* *суб-државни* *институционални* *саветеријоритет* *у* *саобраћајним* *карактерима* *у* *својим* *којима* *се* *стварају* *визуалним* *за* *одржавање* *и* *репродукцију* *њихових* *дисциплинарних* *културних* *особености* *које* *могу* *да* *се* *односе* *на* *језик*, *културу*, *религију* *или* *обичаје* *одређених* *грађана*.¹

Таква самоуправа свој развој у домаћем правном поретку започиње након престанка постојања СФРЈ, иако се приступ мањинским правима и остваривање њиховог учешћа у јавним пословима за време постојања СФРЈ од стране појединих аутора карактеришу околностима које су довеле до формирања савремене нетериторијалне самоуправе у Републици Србији.² У априлу 1992. (27.4.) усвојен је Устав Савезне Републике Југославије,³ двочлане федерације коју су чиниле Србија и Црна Гора и која је претендовала на континуитет са некадашњом СФР Југославијом. Чланом 11. тог Устава било је предвиђено да држава признаје и јамчи *права националних мањина*, дакле мањина као колективитета, на очување, развој и изражавање њихове етничке, културне, језичке и друге посебности, као и на употребу националних симбола, у складу са међународним правом. Иако се у теоријским коментарима то не истиче, требало би стати на становиште да је таква формулација правно омогућила потоњу законско уобличавање права на нетериторијалну мањинску самоуправу. Заправо, годину дана касније, 1993. у оквиру Савезног министарства за људска права и права мањина формирана је експертска група која је припре-

- 1 Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info (приступљено 4.12.2021).
- 2 Т. Korhec, „National Minority Councils in Serbia“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. Т. Malloy, А. Osipov, В. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 73, 74.
- 3 Устав СР Југославије, *Службени лист Савезне Републике Југославије*, година I, број 1/92, Београд, 3. јануар 1992.

мила Нацрт закона о слободама и правима мањинских заједница и њихових припадника којим су, између осталог, били предвиђени одређени елементи нетериторијалне самоуправе.⁴ Но, у то време још увек није било услова за увођење мањинске самоуправе у домаћи правни поредак.

Године 2001. СР Југославија је приступила Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина СЕ, а у свом Првом извештају о остваривању те Конвенције држава је истакла да ће обезбедити пуну интеграцију националних мањина у друштвени живот уз даље очување и развијање њихове националне и културне посебности, а као једна од најважнијих мера у оквиру остваривања те политике означено је једногласно, без и једног гласа против, усвајање у савезном Парламенту Закона о заштити права и слобода националних мањина,⁵ који је, по први пут, у домаћи правни поредак увео *право на мањинску непериторирјалну самоуправу*. Каснијим променама, као што ће на одговарајућим местима у овом Коментару бити истакнуто, право на самоуправу је конституционализовано.

Доношење још увек важећег Закона о заштити права и слобода националних мањина (у даљем тексту ЗЗПСНМ),⁶ између осталог, било је и у функцији својеврсне кодификације одредби о мањинским правима и имплементирања појединих решења из Оквирне конвенције. Но, иако је доношење ЗЗПСНМ било резултат процеса отварања државе према међународној заједници, корак захтеван и помогнут од стране многих међународних чинилаца, из тога се никако не може извести закључак да је садржина закона, а нарочито део о националним саветима националних мањина, била формулисана од стране међународног фактора. Једини препознатљиви захтев међународне заједнице био је доношење једног оваквог кровног закона, те да садржина норми у закону треба, што је могуће више, да изражава стандарде Савета Европе постављене у Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина. Према томе, иако је међународни фактор значајно утицао на доношење Савезног закона о мањинама, као и на учешће представника самих мањина у поступку, он није имао пресудни утицај на појаву права на самоуправу.⁷

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

5 Први периодични извештај СР Југославије о остваривању Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ, State report submitted by the Federal Republic of Yugoslavia pursuant to article 25, paragraph 1 of the framework convention for the protection of national minorities, ACFC/SR(2002)003, 2002. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b14c>.

6 *Сл. лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља и *Сл. лист РС*, бр. 72/2009 – др. Закон, 97/2013 – одлука УС и 47/2018.

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

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

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

II УСТАВНИ ОКВИР НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ МАЊИНСКЕ САМОУПРАВЕ И КОНСТИТУИСАЊА И РАДА НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Доношењем најпре Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама државне заједнице Србија и Црна Гора,⁸ а затим Устава Републике Србије 2006. године право националних мањина на самоуправу је *конституционализовано*, што значи да су његов квалитет, јемство и заштита подигнути на виши ниво. Осим права на самоуправу, Устав садржи широку палету мањинских права и гаранција мањинске заштите. Чланом 14. Устава опредељена је и сврха мањинске заштите. Посебна заштита националних мањина коју Устав предвиђа јемчи се ради остваривања *пуне равноправности* и очувања *њиховој идентитету*. Потпуну равноправност коју Устав опредељује као један *ratio* посебне заштите националних мањина би у духу преамбуларног одређења према коме се у доношењу Устава, између осталог, пошло и од равноправности свих етничких заједница у Србији, ваљало тумачити како као равноправност између националних мањина и српског народа, са једне, тако и као међусобну равноправност свих националних мањина, са друге стране. Уставом утврђена сврха мањинске заштите која се састоји у остваривању потпуне равноправности и очувању идентитета националних мањина изискује широки обим мањинске заштите.

Према члану 75. став 1. Устава, припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче се додатна, индивидуална или колективна права. Изложено уставно одређење које подразумева да се припадницима националних мањина јемче *годашња права* није дискри-

8 Сл. лист СЦГ, бр. 6/2003.

минација *ex constitutione* и не противречи одредби члана 21. став 1. Устава према којој су сви једнаки пред Уставом и законом, јер се управо додатна права јемче да би се остварила равноправност и очувао идентитет националних мањина што је једно од уставних начела. Штавише, то што су према Уставу сви једнаки пред Уставом и законом не значи и да сви, било физичка или правна лица, или одређени колективитети, нужно уживају *исти права*, већ значи да су *равноправни и да зарад остваривања равноправности могу бити тишулари различитих права, у мери и на начин који су Уставом ојређени*.⁹

Осим основних одредби чл. 14. и 75. којом је предвиђено да се припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче додатна, индивидуална или колективна права и којом је опредељен начин њиховог вршења, као и суштина колективних права и право на самоуправу (а о којима ће више речи бити у одељцима који следе), Устав у оквиру мањинских права јемчи још и забрану дискриминације, равноправност у вођењу јавних послова, забрану насилне асимилације, право, тачније права на очување посебности, право на удруживање и на сарадњу са сународницима, као и обавезу државе да развија дух толеранције (чл.75–81).

Устав је предвидео да припадници националних мањина могу, у складу са законом, да изаберу своје националне савете ради остваривања права на самоуправу. Уставно гарантовање права на самоуправу и избор националних савета ради остваривања тог права је појединим ауторима послужило да истакну став да је нетериторијална аутономија „дубоко усађена“ у српско јавно право.¹⁰ Међутим, Устав није определио у чему би могла да се огледа самоуправа, тачније шта је садржина и какав је карактер права на самоуправу чији организациони вид представљају национални савети, већ је у одредби члана 75. став 3. само навео да се та самоуправа остварује у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма. Но, и без таквог изричитог одређивања садржине и карактера права на самоуправу, јасно је да је реч је о *праву на нејериторијалну самоуправу*.

Према одредби члана 75. став 3. Устава, ради остваривања права на самоуправу припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете у складу са законом. Другим речима, уставотворац је у складу са чланом 18. став 2. тог акта упутио на законско уређивање избора националних савета,

9 У том смислу је и Уставни суд у својој Одлуци о уставности Закона о националним саветима националних мањина (Одлука Уставног суда IУз-882/2010, *Сл. гласник РС*, бр. 20/14) о којој ће на одговарајућим местима у Коментару бити више речи најпре истакао „...*да би припадници националних мањина уживали сиварну равноправност с већинским сивановништвом, није довољно само признати им право да се слободно изјашњавају као припадници односне мањине и забранили њихову дискриминацију, већ је неопходно осигурати им и читав низ посебних права, као што су: право на неовање соистивене културе и традиције, право на образовање на мајерњем језику, право на информисање на мајерњем језику, право на оснивање соистивених организација, право на деловорно учешће у живошу друштва, итд.*”

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

али имплицитно и на прописивање начина остваривања права на самоуправу. Закон којим су та питања уређена је Закон о националним саветима националних мањина (у даљем тексту ЗНСНМ)¹¹. Осим члана 75. став 3. Устава, уставни основ за доношење ЗНСНМ садржан је и у члану 97. тачка 2. Устава према коме Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана.

Будући да је ЗНСНМ од тренутка свог доношења изазвао извесне контроверзе, Уставном суду су упућене иницијативе за оцену уставности Закона. Уставни суд је својом Одлуком из јануара 2014. године касирао поједине одредбе ЗНСНМ, о чему ће на одговарајућим местима у овом Коментару бити више речи. У мају месецу 2014. године усвојен је Закон о изменама и допунама ЗНСНМ, а 2018. године су усвојене нове измене и допуне тог Закона које су управо имплементирале споменуту Одлуку Уставног суда.

Из наведене уставне одредбе члана 75. став 3. следи да уставотворац њом припадницима мањина гарантује *два њрава* – право на самоуправу и право на избор националних савета ради остварења, тачније остваривања права на самоуправу. При таквом сагледавању ствари, јасно је да је право на самоуправу основно и да се, начелно, односи на самоуправу националне мањине као посебног титулара тог права, а не и на појединачне припаднике тог колективитета, док је могућност, тачније право свих припадника једне мањине да изаберу свој национални савет својеврсно *акцесорно усђавно њраво* које се остварује у заједници свих чланова групе. Будући да је титулар права на самоуправу читава национална мањина, јасно је да је реч о колективном праву. Такав закључак проистиче и из системског тумачења уставних одредби. Наиме, у изложеној одредби члана 75. став 3. истиче се да се самоуправа, тачније право на самоуправу, остварује у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. Наведене области друштвеног живота спомињу се и у члану 75. став 2. Устава којим је прописано да *њуђем колекђивних њрава*, припадници националних мањина, у складу са законом, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању, или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма. У том смислу, недвосмислено је јасно да је право на самоуправу колективно мањинско право, а да се реализује кроз право да се формирају национални савети, односно да се изаберу њихови чланови.¹²

Уставно право на мањинску нетериторијалну самоуправу није једино колективно мањинско право. Чини се да би требало стати на становиште да се колективним мањинским правима, у контексту тумачења релевантних одредби Устава, а нарочито члана 79. могу означити само она права чији је недвосмислени титулар искључиво национална мањина као колективитет и чији бенефицијар може бити једино национална мањина као група. До таквог закључка долази се на основу чињенице да су, не само у међународном

11 *Сл. јласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС и 47/2018.

12 У том смислу М. Пајванчић, *Коменђар Усђава Ређублике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2009, 98.

праву, већ и у уставноправном систему Републике Србије, колективна права, у неку руку, изузетак у односу на читаву палету људских и мањинских права, те да, у том смислу, за њих важи правило да *exceptionis sunt strictissimae interpretationis*. Примењено на мањинска права која су зајамчена Уставом, таква приступ води закључку да се у колективна мањинска права, осим права на самоуправу и избор националних савета посредством којих се она (самоуправа) остварује, могу убројати право на очување идентитета, тачније право на (колективно)¹³ изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности у различитим областима друштвеног живота, право на заступљеност у изабраним скупштинским телима, право да језик и писмо буду уведени у службену употребу под условима одређеним законом, као и поједини видови службене употребе попут истицања топографских ознака и јавних натписа на језику националне мањине и право на употребу симбола на јавним местима у делу који подразумева службено истицање таквих симбола у складу са законом. Титулар и крајњи бенефицијар свих осталих мањинских права предвиђених Уставом Републике Србије је појединац који себе, на основу слободе изражавања националне припадности, сматра припадником националне мањине и она се не могу сматрати колективним мањинским правима.¹⁴ У том смислу, однос између осталих колективних мањинских права и колективног права на самоуправу би у првом реду требало да буде сагледан кроз тумачење члана 75. став 2. Устава који говори о колективним правима и члан 75. став 3. којим је конституционализовано право на самоуправу. У делу домаће правне науке стоји се на становишту да се језичким и системским тумачењем та два става може закључити да је право на самоуправу једно, али не и једино од колективних права, те да из тога произлази да одлучивање или учествовање у одлучивању у поменутих областима у складу са законом може бити остварено и на други начин, не само самоуправом путем националних савета.¹⁵

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

14 У контексту одређивања права која су по свом карактеру колективна занимљиво је истаћи да држава у једном од својих извештаја о спровођењу Оквирне конвенције истиче да Устав *колективна права јамчи као право на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма*, као и да се у уставна права која се остварују у заједници (заправо колективна права у контексту уставне одредбе према којој су колективна права она која се остварују у заједници – прим. В. Ђ.) и која зависе од бројности заједнице могу сврстати и *уставна решења према којима, у срединама где мањине чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, воде пословање и на њиховом језику, као и Уставом Републике Србије загарантовано право да у срединама где националне мањине чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику.* – Други периодични извештај Републике Србије о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ; Second report submitted by Serbia pursuant to article 25, paragraph 1 of the framework convention for the protection of national minorities ACFC/SR/II(2008)001, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b527>

15 Т. Корхеџ, „Савети националних мањина као инструменти остваривања колективних права мањина”. у: *Колективна права и позитивна дискриминација у уставно-*

Не спорећи да искључиво из језичког тумачења следи изложени закључак, ипак би требало истаћи да би системско тумачење изложених уставних одредби могло да води и нешто другачијем закључку. Наиме, ако је сувереност грађана у извесном смислу, бар у погледу референдума, ограничена у погледу закона који се односе на мањинска права, јер они, према члану 108. Устава, не могу бити предмет референдума, онда би се могло резоновати да ни припадници националних мањина, као грађани, не би могли на референдуму непосредно да одлучују или да учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма која би по својој природи била законски резерват, тачније која би морала бити регулисана законом. Штавише, ако се пође од утврђене листе колективних права и њихове садржине, онда би се могло стати на становиште да се право на самоуправу односи на вршење преосталих колективних права која су по свом карактеру таква да се иначе не могу вршити непосредно. Изузетак од тога су право на избор националног савета и право на заступљеност у изабраним скупштинским телима која се врше непосредно, тачније која су, теоријски посматрано, једино подобна да буду вршена непосредно од стране свих припадника националне мањине и то у заједници, јер се реализују на изборима.

Јасно је дакле да се, према важећим уставним решењима, колективно право на самоуправу врши посредством националних савета националних мањина, тачније да се *искључиво врши* посредством националних савета, јер се национални савети, према изричитом уставном одређењу, могу изабрати ради остварења (остваривања) *швој љрава*. Такође, право на избор националних савета би требало одредити као колективно право које се остварује у заједници свих, тачније већине припадника националне мањине. Такво тумачење намеће додатно питање *шшиа чини садржину љрава на самоуђраву*.

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

Право на самоуправу националних мањина није једино *усђавно љправо на самоуђраву*. Устав јемчи и право грађана на локалну, дакле територијалну самоуправу којим је ограничена државна власт и које (тачније вршење тог права – прим. В. Ћ) подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12). Дакле, реч је о праву које Устав дефинише као изворно право грађана и облик

ђравном сисђему Ређублике Србије (ур. М. Јовановић), Службени гласник – Правни факултет, Београд: 2009, 61 и даље. Овај аутор истиче да укидање изборног прага за странке националних мањина, као и формирање савета за међунационалне односе у национално мешовитим локалним самоуправама може бити посматрано као резултат остваривања колективних права – *Ibid*. Са таквим се тумачењем не бисмо могли сложити. Наиме, укидање изборног прага је једна од афирмативних мера и по својој правној природи није колективно право, а у саветима за међунационалне односе на локалном нивоу партиципирају представници националних мањина који се бирају на предлог националних савета.

ограничења државне власти.¹⁶ То право грађани остварују непосредно или преко слободно изабраних представника (члан 176. став 1. Устава). Дакле, право на локалну самоуправу је *исходиште самосталној одлучивања грађана одређеној подручја, у оквиру Устава и закона, о питањима од локалног значаја*. До тог степена уставноправне нормативне разраде између права националних мањина на нетериторијалну самоуправу и права грађана на територијалну самоуправу постоји својеврсна подударност, јер оба права подразумевају могућност одлучивања о питањима од значаја за титулара, тачније од значаја за националну мањину, у случају мањинске самоуправе, односно од значаја за грађане на одређеном подручју, у случају локалне самоуправе. Такође, начелно посматрано, оба права се, бар једним делом, остварују на истоветан начин – посредством представника. Но, већ на тој тачки уставноправног уређивања тих права међу њима наступају разлике. Најпре, право на самоуправу националних мањина остварује се искључиво преко представника, тачније изабраних националних савета, док се право грађана на локалну самоуправу остварује како непосредно, тако и преко слободно изабраних представника.

Много веће, и то квалитативне, разлике међу тим правима постоје у погледу њихове садржине. Наиме, право грађана на локалну самоуправу, речима мађарског Уставног суда, је *право заједнице бирача и уставни извор права јединица локалне самоуправе*¹⁷ (тачније њихове надлежности – прим. В. Ћ). Управо су надлежности јединица локалне самоуправе које свој извор имају у праву грађана на локалну самоуправу садржина тог права. Устав, најпре начелно, у члану 177. предвиђа да су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а затим прецизније у члану 190. прописује да општина, као основна јединица локалне самоуправе, *уређује и обезбеђује* (подв. В. Ћ) одређене послове и питања, као и да се *стара* о задовољавању одређених потреба грађана, изградњи, заштити, коришћењу и одржавању одређених добара, као и о развоју и унапређењу одређених делатности. Са друге стране, Устав не опредељује садржину права на мањинску самоуправу, изузев начелног одређења из члана 75. став 2. да се путем колективних права, у које спада и нетериторијална самоуправа, одлучује или учествује у одлучивању. То јасно указују да је уставно јемство територијалне локалне самоуправе, и у случају када се она одређује као посебно (колективно) право грађана, праћено уставним опредељивањем садржине њених овлашћења која, између осталог, подразумевају и *реулисаше друштвених односа*, као и, макар имплицитним, уређивањем правне природе таквих овлашћења као *изворних*.¹⁸ Због тога уосталом Устав и предвиђа да је државна власт ограничена правом грађана на локалну самоуправу. За нетериторијалну самоуправу се то, међутим, не може рећи. У уставним одредбама спомиње се само одлучивање и учешће у

16 М. Пајванчић (2009), 22.

17 Decisions 18/1993 CC and 22/1993 CC наведено према А. Z. Varga, А. Patyi, В. Schanda (eds.), *The Basic (fundamental) Law of Hungary: A Commentary of the New Hungarian Constitution*, Clarus Press, 2015, 260.

18 Више о томе у В. Ђурић, Н. Врањеш, „Однос између нетериторијалне мањинске и територијалне локалне самоуправе“, *Годишњак Факултета Правних наука*, Паневропски универзитет „Апеирон“, год. 8, бр. 8/2018, 72–87.

одлучивању, али не и уређивање и/или регулисање одређених питања. У том смислу, могло би се истаћи да изостанак уставноправног утврђивања садржине права на нетериторијалну самоуправу, нарочито у смислу регулаторних овлашћења, представља, са једне стране израз чињенице да, *по његовој природи ствари, његове инхерентни лимити овлашћењима која могу бити додељена њелима ентитетских заједница на неитериторијалној основи, а што у државама грађанске демократије посебно важи за реулајорна овлашћења*,¹⁹ док се, са друге стране, може сматрати, донекле оправданим, оклевањем уставотворца да определи која су питања заиста од интереса и значаја за националну мањину и на тај начин их учини теже променљивим и мање прилагодљивим друштвеним променама.

У погледу разлика између мањинске самоуправе и других облика одлучивања, тачније права одлучивања која су предвиђена јавноправним нормама правног поретка Републике Србије, најпре би требало истаћи да уставно одређење из члана 75. став 2. према коме се путем колективних мањинских права одлучује или учествује у одлучивању, напосто због тога што је предвиђено нормама јавног права, имплицира ауторитативно одлучивање, односно учествовање у ауторитативном одлучивању, а што, у оба случаја, по својој теоријској правној природи, представља вршење јавних овлашћења.²⁰ Устав у члану 137. прописује да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Дакле, реч је о уставној могућности поверавања јавних овлашћења недржавним субјектима. Са друге стране, уставно нормирање мањинске самоуправе, будући да она служи остваривању колективних права у различитим Уставом опредељеним областима друштвеног живота, а да се путем колективних права учествује у одлучивању или одлучује, подразумева уставну обавезу преноса јавних овлашћења на тела која се бирају ради остваривања права на самоуправу. У томе се огледа суштинска уставноправна разлика између мањинске самоуправе и других облика одлучивања, тачније права одлучивања која су предвиђена јавноправним нормама правног поретка Републике Србије. Разуме се, уставна обавеза преноса јавних овлашћења на националне савете односи се само на поједина питања у вези са њиховом културом, образовањем, обавештавањем и службеном употребом језика и писма. Која су то питања одређује се законом.

Може се закључити да самоуправа коју национални савети оличавају, у ужем смислу, представља право да се посредством националних савета одлучује о одређеном кругу питања која су од непосредног значаја за идентитет националне мањине и остваривање колективних права, док, у ширем смислу, подразумева и право припадника националне мањине да непосредно подносе иницијативе надлежним органима у вези са остваривањем мањинских права, да изаберу своје националне савете који их представљају и да посред-

19 *Ibid.*, 86.

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

ством тих тела учествују у ауторитативном одлучивању и врше остала јавна овлашћења за која постоји уставна обавеза да се пренесу на та тела, али само у погледу појединих питања од значаја за њихову културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма која су одређена законом. У том смислу и имајући у виду све што је изложено о праву на самоуправу и одлучивању и учествовању у одлучивању, које се остварује посредством националних савета, чини се исправним став према коме се национални савети оснивају за остваривање колективних права, представљање националних мањина и обављање појединих других послова.²¹

III ПОЛАЗИШТЕ, ЦИЉ, КАРАКТЕРИСТИКЕ И СТРУКТУРА ЗАКОНА О НАЦИОНАЛНИМ САВЕТИМА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

3.1. Полазиште

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

У Републици Србији појам националне мањине одређен је ЗЗПСНМ. Према члану 2. став 1. ЗЗПСНМ, националном мањином у правном поретку може се сматрати *свака група држављана која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину, која припада некој од група становништва које су у дуобројној и чврстој вези са територијом државе, која поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест по којима се разликује од већине становништва и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију језик или религију*. Према ставу 2. истог члана, националним мањинама у смислу ЗЗПСНМ сматраће се све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, а испуњавају услове из става 1. тог члана. Оваквом дефиницијом националне мањине превазиђена је уставна термилошка неуједначеност која је у СР Југославији постојала у време усвајања тог Закона.²² Законско одређење националне мањине садржи неколико основних елемената.

21 Б. Милосављевић, *Увод у теорију уставној права*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд 2011, 38.

22 Б. Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и ујоредном праву III – Заштита мањина у националним порецима држава*, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд 2004, 267. У истом смислу и: Г. Башић, „Положај националних мањина у СР Југославији“, у: *Демографија и националне мањине* (ур.

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

Други елемент у дефиницији националне мањине је довољна репрезентативност, заправо респектабилна бројност. Законодавац је пропустио да одреди било какве егзактне нумеричке критеријуме, али је неспорно да је његова намера била да из одређења националне мањине искључи групе које најбоље описује један стари израз из домаће антропогеографске науке – „егзотичне оазе становништва”.²³ У том смислу у литератури се истиче да се одлука нашег законодавца да постави захтев довољне репрезентативности уместо таксативног навођења свих заједница које се квалификују за статус националних мањина (изузев Рома који су једном одредбом ЗЗПСНМ изричито одређени као национална мањина), или одређивања неке процентуално доње границе учешћа у укупном броју становника, може сматрати исправном и оправданим, све докле док у пракси то не буде значило наметање претерано високог критеријума за признавање правно релевантног мањинског статуса.²⁴ Ипак, у појединим законима, па и подзаконским актима, садржани су нумерички критеријуми као услов остваривања појединих мањинских права. У том смислу, посебно треба истаћи да је чланом 44. став 1. ЗНСНМ прописано да се посебан бирачки списак националне мањине за избор националног савета образује на захтев који мора да подржи најмање 5% пунолетних припадника националне мањине према последњем попису становништва, с тим да њихов број не може да буде мањи од 300. Надлежни орган државне управе који примењује ЗНСНМ стоји на становишту да број од 300 припадника „представља ограничење, тј. минимум броја пунолетних грађана који тај захтев (захтев за образовање посебног бирачког списка – прим. В. Ђ.) морају да подрже”,²⁵ дакле невезано од укупног броја припадника националне мањине.

Следећи елемент у законском одређењу националне мањине је дуготрајна и чврста веза групе са територијом државе. Последица таквог законског одређења је да се националним мањинама не могу сматрати групе које се од већинског, српског становништва, разликују према језику, култури, националној или етничкој припадности, пореклу или вероисповести, а чији су припадници недавно стекли држављанство Републике Србије. У погледу одређивања дуготрајности везе једне групе са територијом државе Србије, требало би истаћи да је несумњиво да се дуготрајна веза групе са територијом државе може нормативно изразити прецизирањем рока, тачније временског интервала у којем једна група која се сматра националном мањином

Г. Башић, Н. Милићевић, Н. Мурел, В. Ортаковски, С. Таталовић), Центар за истраживање етничитета, Београд 2002, 34.

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

24 М. Јовановић, *Колективна права у мултикултурним заједницама*, Службени гласник, Београд 2004, 271.

25 Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 90-00-00090/2014-17 од 3.3.2014.

живи на територији државе, као што је то учињено у појединим случајевима у упоредном праву,²⁶ али је у погледу Републике Србије то питање прилично сложено за нормативно прецизирање из ког разлога је остављено да се ова веза дефинише за сваку заједницу ценећи све околности карактеристичне управо за њу.

Објективни критеријуми идентификације националне мањине су у домаћој законској дефиницији мањине означени појмом „обележја“ у која су сврстани језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест. Обележја која Закон наводи као могуће основе разликовања између група којима треба признати статус националне мањине и већинског, српског народа алтернативно су постављена, тако да је за постојање националне мањине у Републици Србији довољно да се група држављана макар по једном обележју може разликовати од већинског српског народа и других националних мањина, уз услов да испуњава и остале елементе законске дефиниције националне мањине, у првом реду елементе субјективне природе.

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

Брига припадника националне мањине да заједно одржавају свој заједнички идентитет може да буде испољена на различите начине и у различитим областима друштвеног живота. У сфери културе, образовања, информисања и службене употребе језика и писма, као што ће бити истакнуто, брига припадника мањина да заједно одржавају свој заједнички идентитет изражава се кроз процес избора националних савета. Имајући у виду изложено, може се закључити да за статус националне мањине, према важећем законодавству, није нужно да су припадници националне мањине изабрали своје националне савете, већ бригу да заједнички одржавају свој идентитет могу да испоље и на другачији начин и у другим областима друштвеног живота (оснивањем удружења и сл).

На основу одредби ЗЗПСНМ и ЗНСНМ до сада су своје националне савете изабрали припадници албанске, ашкалијске, бошњачке, бугарске, буњевачке,

26 Више о томе у В. Ђурић, *Нејетериторијална мањинска аутономија/самоуправа, Књига I*, Институт за упоредно право, Београд, 2018. и Б. Кривокапић, *Заштитна мањина у међународном и упоредном праву I – Заштитна мањина: историјски развој, основна питања и заштитна у оквиру УН*, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд 2004, 236–241.

влашке, грчке, египатске, македонске, мађарске, немачке, пољске, словачке, словеначке, хрватске, украјинске, румунске, русинске, руске, ромске, чешке и црногорске националне мањине. Имајући у виду да су припадници јеврејске заједнице традиционално организовани у форми Савеза јеврејских општина који се формира по суштински истоветним начелима као и национални савети националних мањина, чланом 134. ЗНСНМ, предвиђено је да Извршни одбор Савеза врши функције националног савета.

Важно је истаћи да у правном поретку Републике Србије *нема* *прo**и**с**а* *ко**ји* *би* *по**и**м**е**н**и**ц**е* *о**д**р**е**ђ**и**в**а**о* *н**а**ц**и**о**н**а**л**н**е* *м**а**њ**и**н**е*, *н**и**ш**т**и* *п**о**с**е**б**н**о**ј**о**с**т**и**у**й**к**а*, *а* *с**а**м**и**м* *ш**и**м* *н**и* *н**а**д**л**е**ж**н**о**ј**о**р**г**а**н**а* *ко**ји* *би* *у* *о**к**в**и**р**у* *ш**т**о**ј**о**с**е**б**н**о**ј**о**с**т**и**у**й**к**а* *з**в**а**н**и**ч**н**о* *п**р**и**з**н**а**в**а**о* *ј**е**д**н**о**ј* *п**р**и**у**п**а**ц**и**ј**и* *с**т**а**т**и**с**у**с* *н**а**ц**и**о**н**а**л**н**е* *м**а**њ**и**н**е*, што је последица посебног значаја који законодавац придаје самоодређењу националне мањине. Међутим, након измена ЗНСНМ из 2014. године на том пољу дошло је до промена. Измењеним чланом 44. став 5. ЗНСНМ предвиђено је да министарство одбија захтев за образовање посебног бирачког списка, између осталог, ако се подносилац захтева не сматра националном мањином у складу са законом. То значи да министарство, макар у контексту избора националних савета и изложене одредбе члана 44. став 5. ЗНСНМ, може да се појави у улози надлежног органа који процењује испуњеност законом предвиђених услова за постојање националне мањине, а, будући да се против решења министарства о захтеву за образовање посебног бирачког списка може водити управни спор, и Управни суд би могао имати улогу да утврђује да ли је нека група лица национална мањина.²⁷

27 У појединим судским споровима пред Управним судом управо је било покренуто осетљиво (правно) питање да ли је једна група становништва национална мањина. Наиме, поводом захтева једног цинцарског удружења за формирање посебног бирачког списка те заједнице, надлежно Министарство је стало на становиште да се „имајући у виду да је према подацима из Пописа становништва, домаћинства и станова из 2011. године укупан број Цинцара у Републици Србији 243, те да је удео Цинцара у укупном броју становника Републике Србије 0,003, ова група држављана не може сматрати националном мањином у Републици Србији, јер не испуњава услове из члана 2. став 1. ЗЗПСН” (Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 90–00–90/2014–17 од 29.09.2014). У управносудском спору који је уследио Управни суд је поништио то решење са аргументацијом да се „основано ... у тужби указује да у образложењу оспореног решења нема разлога о томе зашто цинцарска мањина није довољно репрезентативна због мале бројности, не наводи се који је то број чланова националне мањине који је репрезентативан и којим прописом је то утврђено, односно којим критеријумом се тужени руководио када је утврђивао репрезентативност и ко је утврдио тај критеријум. Ово стога што бројност етничке заједнице не може бити једини критеријум за признавање колективног права на оснивање националног савета, а када се бројност цени треба водити рачуна и о томе да малобројнија заједница има већу потребу за заштитом идентитета и осигуравањем опстанка” (Пресуда Управног суда бр. 7 Уип. 1/14 од 17.12.2014). Дакле, у том предмету Управни суд није у спору пуне јурисдикције одлучивао о питању постојања националне мањине, али је ипак указао на нужност продубљенијег образлагања разумевања законских критеријума од стране надлежног органа државне управе. У поновљеном поступку Министарство је поново одбило захтев за формирање посебног бирачког списка, али не из разлога што Цинцари не чине посебну националну мањину у Републици Србији, већ само због тога што „не би било целисходно прихватити захтев за об-

3.2. Циљ

Циљ усвајања ЗНСМ био је да се, у складу с Уставом, регулише начин остваривања права на мањинску нетериторијалну самоуправу. У својој Одлуци о уставности ЗНСМ Уставни суд је утврдио да ЗНСМ „има за циљ разраду свих зајемчених права из Устава и потврђених међународних уговора и обезбеђивање такве стабилности, односно тога да сви грађани, без обзира на етничку припадност, прихватиће Србију као своју државу, као и онемогућавање, односно стварање бране свакој врсти асимилације припадника националних мањина... При томе овлашћења националних савета из Закона о националним саветима националних мањина начелно посматрано се не могу посматрати као кршење једнакости грађана који живе у њој и на њеној територији, већ као посматрање стварне једнакости”.²⁸

3.3. Карактеристике

Имајући у виду да се ЗНСМ уређују мањинска права, тај се закон, према члану 105. став 2. тачка 2. Устава, усваја, мења и допуњује већином гласова свих народних посланика у Народној скупштини Републике Србије. Такво одређење намеће питање места ЗНСМ у правном поретку Републике Србије. Иако Устав, према материји која се законима уређује, прави разлику у погледу већине која је у Народној скупштини потребна за њихово усвајање, тај правни акт ипак не признаје различиту правну снагу закона. Другим речима, сви закони у правном поретку Републике Србије имају исту правну снагу, те би, према томе, у погледу односа између ЗНСМ и осталих закона, требало да важе сва општа правна правила о односима између општих правних аката исте правне снаге, у првом реду правила *lex specialis derogat legi generali* и *lex posterior derogat legi priori*.

разовање посебног бирачког списка за националну заједницу чији је број према званичним подацима мањи од законом прописаног минималног броја грађана који тај захтев морају да подрже” (Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 90–00–00090/2014–17 од 3.3.2014). Трбало би истаћи да је Министарство исправно применило ЗНСМ из чијих одредби следи да су резултати пописа становништва релевантни за формирање посебног бирачког списка националне мањине и из којих произлази да национална мањина која броји мање од 300 припадника никако не би могла да формира свој национални савет. У том смислу, у новом управном спору у којем се захтевало поништавање решења Министарства 3.3.2014. Управни суд је тужбу одбио утврдивши да је „тужени орган поступио у свему у извршењу пресуде... од 17.1.2.2014” (Пресуда Управног суда бр. 7 Уп. 1/15 од 15.05.2015).

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

Ипак, на овом месту би требало указати на тзв. начело надмоћи системских закона које је Уставни суд развио у својој пракси, а са позивом на начело јединства правног поретка. Према том схватању „*начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институцији предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима*“.²⁹ Из таквог резонувања Уставног суда следи да решења ЗНСМ, будући да је реч о *lex specialis*-у у односу на системске законе којима су регулисане области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма, морају бити у складу са основним принципима и правним институцијама системских закона којима су уређене те области друштвеног живота.³⁰

Разлика између ЗНСМ и осталих закона у правном поретку Републике Србије оличена је у уставној одредби члана 108. став 2. према којој предмет референдума, између осталог, не могу бити закони који се односе на мањинска права и слободе. *Ratio* изложене уставне одредбе је јасан – закони који се односе на мањинска права изузети су од непосредног изјашњавања грађана на референдуму како би се омогућило извршавање уставног налога да се евентуално законско ограничавање мањинских права спроведе само ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта и у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву, али без задирања у суштину зајемченог права (члан 20. став 1. Устава), као и да би се ономогућило евентуално демагошко манипулисање већином у тако осетљивој проблематици као што је регулисање начина остваривања мањинских права. У сваком случају, прописивање строже већине која се захтева приликом одлучивања о законима којима се уређују индивидуална и колективна права националних мањина, као и забрана изношења на референдум говори о значају питања која се регулишу тим актима и представља особен вид њихове уставне заштите.³¹

29 Одлука УС о утврђивању несагласности са Уставом одредаба Закона о експропријацији, ИУз-17/2011, *Службени гласник РС*, бр. 55/2013 од 25.5.2013.

30 На проблем различите интерпретације односа између ЗНСМ и системских закона је често указивано у релативно оскудној литератури о националним саветима – вид. К. Veretka, 193. У вези са том проблематиком потребно је указати на чињеницу да је у пракси рада појединих независних институција у Републици Србији, као што је Покрајински омбудсман, указивано да би несугласице у практичној примени закона који су у супротности требало решавати применом прописа који је повољнији за национални савет, а полазећи од уставне норме према којој се одредбе о људским и мањинским правима тумаче увек у корист унапређења демократског друштва – Е. Вукашиновић, „Пракса Покрајинског омбудсмана у области заштите права националних мањина – област културе у периоду 2010. до 2013“, у: Национални савети националних мањина и култура: зборник радова (ур. Д. Радовасљевић, Е. Вукашиновић, М. Кежежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 240.

31 Г. Башић, М. Пајванчић, *Од сејрејативне ка инјерајивној јолијици мултикултуралности*, Центар за истраживање етничитета, Београд 2015, 70; М. Пајванчић, „Нормативни оквир – права националних мањина, мањинска самоуправа, мултикултуралност“, у: *Стање и јерсејативе мултикултуралности у Србији и државама рејона: зборник радова са научној скуја одржаног 10–11. сејштембра 2015* (ур. В. Становчић, Г. Башић), САНУ и Институт друштвених наука, Београд 2016, 174.

3.4. Структура

Пречишћени текст ЗНСМ има укупно 134 члана (која носе различиту нумерацију) и који су сврстани у једанаест глава – *Основне одредбе, Статусна питања националних савета, Овлашћења, Однос са републичким органима, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, Међународна и регионална сарадња, Избор националних савета, Конститутивна седница националног савета, Финансирање делатности националног савета, Надзор, Казнене одредбе и Прелазне и завршне одредбе*. Самосталних чланова Закона о изменама и допунама ЗНСМ из 2014. године као и Закона о изменама и допунама ЗНСМ из 2018. године који нису увршћени у пречишћени текст ЗНСМ има по два.

IV ПРЕГЛЕД РЕГУЛАТИВЕ ЗАКОНА О НАЦИОНАЛНИМ САВЕТИМА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

4.1. Основне одредбе

Основним одредбама (чл. 1–6) ЗНСМ регулисана су питања предмета Закона, одређења националног савета, дужност члана савета да учествује у раду савета, као и ближег уређивања права и обавеза чланова, уписа националног савета у Регистар националних савета, промена података у Регистру, као и брисања националног савета из Регистра, имовине и статута националног савета.

4.2. Статусна питања националних савета

У глави којом се уређују статусна питања националног савета (чл. 7–9а) регулисана је унутрашња организација и број чланова националног савета, као и мандат националног савета. У склопу унутрашње организације, ЗНСМ су регулисане дужности председника и извршног одбора националног савета, као и постојање одбора за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма. На тај начин су одређене и својеврсне маргине слободе статутарног самоорганизовања националних савета. Такође, у оквиру материје унутрашње организације нормирана су и питања инкомпатибилитета, конфликта интереса и радних односа чланова националног савета у оквиру савета. У склопу проблематике рада националног савета законодавац је уредио питања кворума и већине која је потребна за доношење одређених одлука чиме је такође предупредио статутарно регулисање те материје. Јавност рада националног савета као и модалитети обезбеђивања јавности рада су такође регулисани у оквиру ове главе ЗНСМ. Будући да је национални савет изабрано колегијално тело, ЗНСМ регулисано је и питање броја чланова који зависи од броја припадника сваке националне мањине која бира свој савет, а који је утврђен према резултатима последњег пописа становништва. Изборни карактер националног савета наметнуо је и потребу уређивања трајања мандата и превременог престанка мандата.

4.3. Овлашћења

Трећа глава ЗНСМ (чл. 10 –22) посвећена је овлашћењима националних савета. Имајући у виду изложена теоријска схватања, као и схватања Уставног суда изложена у Одлуци о уставности ЗНСМ, национални савети националних мањина одлучују или учествују у одлучивању што по својој правној природи представља *вршење јавних овлашћења*. Такође, полазећи од изложених уставних одредби и имајући у виду да је чланом 75. став 3. Устава прописано да припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, јасно је да је ЗНСМ морало бити уређено вршење јавних овлашћења у тим областима друштвеног живота.

Систематика нормирања у оквиру ове главе ЗНСМ започиње одредбама о општим овлашћењима националних савета која то тело самостално врши и у која спадају она овлашћења која су инхерентна сваком правном лицу (нпр. доношење статута, одлучивање о имовини, печату, итд.), као и она која чине специфичности овог тела и која проистичу из одговарајућих законских решења (попут предлагања националних симбола националне мањине, или предлагања Републици, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе као оснивачима одговарајућих установа утврђивање тих установа за установе од посебног значаја за националну мањину и евентуални пренос оснивачких права).

У оквиру одредби којима је регулисано вршење јавних овлашћења у областима образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма, најчешће се регулишу питања оснивачких права и партиципације како у управљању (јавним) установама које су основане у тим областима друштвеног живота тако и приликом доношења одређених одлука од стране органа јавне власти. Дакле, по среди су најчешће овлашћења управљачко-партиципативне природе. Нешто ређи су случајеви коначног ауторитативног одлучивања од стране самих националних савета, као што је то, примера ради, случај с утврђивањем традиционалних назива јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине, ако је на подручју јединице локалне самоуправе или насељеног места језик националне мањине у службеној употреби, при чему називи које је утврдио национални савет постају називи у службеној употреби поред назива на српском језику и објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије”, а у случају националних савета чије је седиште на територији Аутономне покрајине Војводине у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине”.

4.4. Однос са републичким органима, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе

Ова глава ЗНСМ обухвата само два члана (чл. 25. и 26) којима се уређује однос националног савета са Владом и органима државне управе (члан 25) и однос са органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе (члан 26). Садржински посматрано, ти односи су опредељени правом

националног савета да надлежним органима подноси предлоге, иницијативе и мишљења, као и дужношћу националног савета да у одређеним роковима надлежним органима доставља тражене податке, списе и исправе. Имајући у виду чињеницу да је Одлука Уставног суда о уставности ЗНСНМ делом интерпретативне природе, тачније да је Уставни суд задржао на снази одређене чланове ЗНСНМ под условом да се тумаче и примењују у складу са схватањима Суда, а што се делом односи и на чланове који припадају овој глави ЗНСНМ, јасно је да ће се на одговарајућем месту у овом Коментару упутити и на схватања Уставног суда.

4.5. Међународна и регионална сарадња

Међународна и регионална сарадња коју национални савети националних мањина могу да остварују издана је и један од начина остваривања права припадника националних мањина да одржавају несметане и мирољубиве међународне контакте, нарочито с лицима у другим државама с којима деле исти идентитет. У оквиру ове главе ЗНСНМ садржана су два члана. Чланом 27. уређена је сарадња са међународним и регионалним организацијама које се баве питањима права припадника националних мањина, са организацијама и установама у матичним државама, као и са националним саветима или сличним телима националних мањина у другим државама, при чему се таква сарадња мора спроводити у складу са Уставом и законом Републике Србије и уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, као и учешће представника националног савета у преговорима о закључивању билатералних споразума са матичним државама, у делу који се непосредно односи на права националних мањина и у раду мешовитих међудржавних тела чији је задатак да надзиру спровођење билатералних међудржавних споразума о заштити права одређене националне мањине (члан 27). Интерпретативни карактер одлуке Уставног суда о уставности ЗНСНМ односи се и на овај члан ЗНСНМ. Чланом 28. уређено је учешће у поступку закључивања, односно приступања, међународним или регионалним споразумима који се односе на положај и заштиту права националних мањина.

4.6. Избор националних савета

Највећи број чланова (чл. 29–109) ЗНСНМ садржан је у глави VI којом је регулисана материја избора националних савета. Имајући у виду да ЗНСНМ предвиђа два модела избора националних савета (непосредне и електорске изборе), та глава ЗНСНМ започиње заједничким одредбама које се односе на оба модела избора и њима су регулисана питања услова за одржавање непосредних, односно електорских избора, принципа који се одnose на оба изборна модела, изборног права, тачније услова за стицање активног и пасивног бирачког права, расписивања избора, времена њиховог одржавања, трошкова избора, обустављања поступка избора, организовања избора, обавеза медија у вези с изборима, итд.

У оквиру чланова ЗНСМ који се односе на непосредне изборе чланова националних савета најпре је уређена материја бирачких спискова – услови за формирање посебног бирачког списка националне мањине, начин његовог вођења, упис и брисање из посебног бирачког списка и закључење бирачког списка. Имајући у виду да непосредне изборе спроводе органи који спроводе изборе за народне посланике, ЗНСМ уређена су питања надлежности Републичке изборне комисије (у даљем тексту РИК), састава бирачких одбора и њихове надлежности. Будући да се непосредни избори националних савета спроводе гласањем за изборне листе, ЗНСМ је уредио и низ питања у вези с изборним листама – кандидовање, структуру изборне листе, повлачење изборне листе, назив изборне листе, подношење и проглашење изборне листе, поступање РИК-а у случају недостатака изборне листе, утврђивања збирне изборне листе. ЗНСМ уређује и поступак закључења посебног бирачког списка. Одредбе о спровођењу избора и изборном материјалу уређују стандардну палету питања у вези с тим аспектама непосредних избора – гласање, обавештење бирача о гласању, начин гласања, време гласања, одржавање реда на бирачком месту, језик и писмо изборног материјала, гласачки листић, чување изборног материјала, итд. Утврђивању резултата непосредних избора посвећено је неколико чланова ЗНСМ којима је регулисана материја утврђивања резултата на бирачком месту, записника о раду бирачког одбора, достављања резултата гласања са бирачког места, утврђивања и објављивања коначних резултата избора и расподеле мандата по листама која се обавља применом система највећег количника (д'Онтов модел).

У оквиру одредби ЗНСМ којима су уређени електорски избори најпре је регулисано питање услова за примену таквог модела избора, а затим су регулисана питања стицања права да се буде електор на електорској скупштини, услова за пуноважно заседање електорске скупштине, спровођења избора на електорској скупштини, одлучивања електорске скупштине, подношења листа на електорској скупштини и расподеле мандата.

4.7. Конститутивна седница националног савета

Изменама и допунама ЗНСМ из 2014. године у текст Закона уврштена је нова глава VIа којом је уређена материја конститутивне седнице националног савета. Иако неуобичајено за номотехничко уређење текста прописа, јер глава обухвата само један члан, оваква нормативна интервенција је била нужна, јер је материја конститутивне седнице представљала правну празнину у изворном тексту ЗНСМ. Тим чланом су регулисана питања сазивања конститутивне седнице, рока у којем се она одржава, рада и уређивања рада конститутивне седнице националног савета.

4.8. Финансирање делатности националног савета

Главом VII ЗНСМ (чл. 112–119) уређена је материја финансирања делатности националног савета. Национални савет као правно лице има свој финансијски план и завршни рачун и одредбама ЗНСМ најпре су уређена питања

њихове садржине и усвајања. Средства која национални савет стиче у складу с одредбама ЗНСНМ могу се користити за финансирање редовне делатности и сталних трошкова националног савета, при чему је одредбама ЗНСНМ опредељено шта спада у редовне делатности, а шта у сталне трошкове националног савета. Том одредбом која је усвојена кроз измене и допуне ЗНСНМ из 2018. године опредељено је да средства за финансирање сталних трошкова националног савета не могу износити више од 50% средстава опредељених буџетом Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Средства за финансирање рада националних савета обезбеђују се иначе из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе, донација и осталих прихода. Одредбама ЗНСНМ опредељена је расподела средстава која се обезбеђују у буџету Републике, као и услови који би требало да буду испуњени да би се у буџету јединице локалне самоуправе обезбедила средства за национални савет. Такође, одредбама ове главе ЗНСНМ упућено је и да критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета из буџета ближе уређују Влада, АП Војводина и јединица локалне самоуправе. У оквиру ове главе ЗНСНМ уређена су и питања финансирања рада установа чија су оснивачка права пренета на националне савете, као и рачуна националног савета, обавезе вођења књиговодства и финансијска контрола. Ова глава ЗНСНМ садржи и одредбе о Буџетском фонду за националне мањине чија средства се додељују путем јавног конкурса за финансирање програма и пројеката из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма националних мањина. Поступак доделе средстава из овог фонда и спровођење јавног конкурса ближе уређује Влада.

4.9. Надзор

Глава VIII ЗНСНМ (чл. 120–122) посвећена је надзору над законитошћу рада и аката националног савета. Одредбама те главе најпре је регулисано питање надлежности за вршење надзора над законитошћу рада и аката, а затим су уређена питања поступања надлежног органа у случају да сматра да статут, пропис или други општи акт националног савета није у сагласности с Уставом и законом, као и поступања у случају да надлежни орган нађе да појединачни акт националног савета против кога није обезбеђена судска заштита, није у сагласности са законом или другим прописом, односно са статутом, прописом или другим општим актом националног савета.

4.10. Казнене одредбе

Глава IX ЗНСНМ (чл. 123–127) садржи казнене одредбе. Тим одредбама регулисани су различити прекршаји, као и новачне казне за њихове починиоце који, у зависности од врсте и бића прекршаја, могу бити одговорно лице у надлежном органу, лице које на бирачком месту начини прекршај, правно или физичко лице, као и национални савет и одговорно лице у националном савету.

4.11. Прелазне и завршне одредбе

У последњој глави ЗНСНМ (чл. 129–139) садржане су прелазне и завршне одредбе. Овим одредбама регулисани су рокови за одржавање првих избора за националне савете, за доношење статута, односно усаглашавање статута и других општих аката националних савета са ЗНСНМ, за доношење одговарајућих прописа чије је усвајање прописано одредбама ЗНСНМ, за утврђивање традиционалних назива насељених места, а уређен је и почетак примене одредби које се односе на право националних савета на давање предлога или мишљења у поступку избора, односно именовања чланова тела које именује Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Такође, предвиђен је и престанак важења одређених одредби ЗНСНМ и некадашњег Правилника о начину рада скупштина електора за избор савета националних мањина,³² као и ступање на снагу ЗНСНМ. Иако по својој природи и материји коју регулише не спада у прелазне и завршне одредбе, у овој глави ЗНСНМ садржана је и одредба којом је предвиђено да Извршни одбор Савеза јеврејских општина Србије врши функције националног савета, а да је председник Савеза јеврејских општина Србије члан Савета Републике Србије за националне мањине.

32 Сл. лист СРЈ, бр. 41/02.

Коментар Закона о националним саветима националних мањина

І ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

- (1) Овим законом уређују се правни положај и овлашћења националних савета националних мањина (у даљем тексту: национални савети) у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, поступак избора националних савета, њихово финансирање и друга питања од значаја за рад националних савета.
- (2) Сви појмови који се користе у овом закону у мушком роду обухватају исте појмове и у женском роду, у складу са законом.

.....

СТАВ 1. – Предмет закона опредељен је на начин да се њиме уређују правни положај и овлашћења националних савета националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, поступак избора националних савета, њихово финансирање и друга питања од значаја за рад националних савета. О сваком од ових аспеката положаја и деловања националних савета биће знатно више речи у коментарима одговарајућих чланова ЗНСМ, али на овом месту довољно је указати на омању измену коју је ова одредба претрпела изменама и допунама ЗНСМ из 2018. године у односу на изворни текст. Наиме, у изворном тексту је, уместо *правној положаја и овлашћења*, било прописано да се законом уређују *надлежности* националног савета. Прописивање да национални савети имају надлежности нашло се у поступку оцене уставности пред Уставним судом, са начелно тачном аргументацијом да национални савет по својој природи не може да има надлежности, јер се појам надлежности односи искључиво на Републику Србију, аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе, односно на државне органе и органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Уставни суд се са овом констатацијом салгасио, али је истакао да „*коришћење терминолошки неадекватној (и појешној) појма, у конкретном случају, предсавља израз рђаве законодавне номојехнике, али не и разлој за ујшврђивање неусјавности одредаба у којима је овај појам ујшребљен*“. Међутим, упркос

томе што Уставни суд није коришћење термина надлежности оценио као неуставно, већ је ту одредбу задржао на снази под условом да се тумачи у смислу који јој је Уставни суд дао, изменама и допунама из 2018. године овај је термин ипак промењен, и то на начин који адекватније изражава како основне постулате из Одлуке Уставног суда, тако и саму природу националних савета, као особених недржавних тела којима се могу пренети одређена јавна овлашћења.

СТАВ 2. – Сви појмови који се користе у овом закону у мушком роду обухватају исте појмове и у женском роду, у складу са законом. И ова одредба унета је изменама и допунама из 2018. године и представља испуњење стандардних номотехничких захтева, те не изискује дубље сагледавање и анализу.

Члан 1а

- (1) Национални савет је организација којој се законом поверавају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма у циљу остваривања колективних права националне мањине на самоуправу у тим областима.
- (2) Припадници националне мањине могу изабрати само један национални савет.

.....

СТАВ 1. – Одредба која прописује да је национални савет организација којој се законом поверавају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма у циљу остваривања колективних права националне мањине на самоуправу у тим областима, унета у законски текст изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. године, а након Одлуке Уставног суда о уставности ЗНСНМ. Њом је извршено настојање да се децидније одреде правна природа и положај националних савета у правном поретку Републике Србије, будући да су ова питања, још од момента увођења ових особених недржавних субјеката у правни систем Републике Србије, нарочито у контексту примене Закона којима је уређен њихов положај, делатности и финансирање, изазивала бројне живе теоријске расправе, али и практичне дилеме. Пре доношења Одлуке Уставног суда о уставности ЗНСНМ у појединим научним радовима подвлачено је да правни карактер националних савета није био званично одређен, што је у практичном смислу значило да су национални савети функционисали делом као владина тела, делом као локална управна тела, док су такође имали и карактеристике невладиних организација, а због чега је указивано на њихов мешовити правни карактер који је повлачио да буду одређени као *sui generis* тела која се само делимично уклапају у државну управну структуру.³³ Због спорне правне природе националних савета Уставни суд је у својој Одлуци о

33 K. Beretka, 186.

уставности ЗНСМ нашао за сходно да, најпре утврдивши природу Уставом зајамчених мањинских права, одреди карактер учешћа националних мањина у јавним пословима које се остварује посредством националних савета и правну природу тих тела.

Уставни суд је утврђујући карактер учешћа националних савета у јавним пословима стао на становиште да „*овакво учешће националне мањине по својој природи заправо представља учешће у извршавању закона којима су уређене наведене области друштвеној живој, што значи поверавање појединих јавних овлашћења националној мањини као колективитету*“. Другим речима, УС је подвукао да национални савети, вршећи своја овлашћења, учествују у обављању извршне функције државне власти, а да таква овлашћења по својој природи нису изворна, већ поверена. Дакле, изворно посматрано, таква овлашћења су државна овлашћења која, због обезбеђивања стварне једнакости и олакшаног учешћа мањина у јавним пословима, врше њихови национални савети. Међутим, у новијим радовима посвећеним овој тематици истиче се становиште које јавна овлашћења националних савета националних мањина карактерише као *инхерентна*, позивајући се такође на овај део Одлуке Уставног суда у ком се говори о поверавању јавних овлашћења, уз истицање њиховог *ex constitutione* утемељења, из чега произилази обавеза државе да повери одређена јавна овлашћења националном савету.³⁴

Уставни суд је, пошавши од схватања о карактеру учешћа мањина у јавним пословима које се остварује посредством њихових националних савета, закључио да „*изабрани савети националне мањине представља ...онај јавно уобличени субјект коме се законом, сагласно члану 137. став 2. Устава могу поверити поједина јавна овлашћења у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма*“. Другим речима, Уставни суд је стао на становиште да национални савет чини институционални субјективитет коме се, у складу са чланом 137. став 2. Устава могу поверити поједина јавна овлашћења. У смислу изложеног становишта, Суд је закључио да „*национални савети националне мањине има карактер посебне (недржавне) тела – организације која представља институционални облик путем кога се у Уставом утврђеним областима друштвеној живој које су значајне за очување идентитета националне мањине (култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма), осигурају колективна права националне мањине (јавно на самоуправу) у тим областима, иако што се националном савету законом поверавају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из ових области, водећи при томе, наравно, рачуна о природи овлашћења које се поверава*“.

У домаћој правној и политичкој науци национални савети се дефинишу као представничка тела изабрана од стране лица која припадају националним мањинама која врше различита овлашћења поверена законом у областима

34 То се може сагледати у светлу теоријског разматрања, присутног у домаћој науци управног права, о постојању *изнуђеној* поверавања јавних овлашћења. Види В. Марковић, *Јавна овлашћења етноконфесионалних облика непериферијалне аутономије у Републици Србији*, мастер рад, Правни факултет, Београд: 2021, 53–56.

образовања, културе, медија и употребе језика и писма и која се финансирају примарно из буџета.³⁵ Национални савети су у државним извештајима о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина дефинисани као облик културне аутономије и функционалне децентрализације у Републици Србији.³⁶

Изложеним резонавањем о посебним правима припадника националних мањина, о колективном праву на самоуправу и карактеру националних савета за које се у научним студијама истиче да је у основи логички кохерентно и консеквентно и да је у највећем делу засновано на преовлађујућим ставовима теорије и усклађено са стандардима релевантних међународних организација у вези с правима националних мањина.³⁷ Уставни суд је у основи разрешио теоријску дилему о правној природи таквих тела,³⁸ и с правом,

35 Т. Korhecz 71.

36 Други периодични извештај о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у Републици Србији – в. Second Report Submitted by Serbia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/II(2008)001, 363, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b527>, приступљено 28.11.2021. На истовестан начин су национални савети одређени и у Трећем извештају Републике Србије о спровођењу Оквирне конвенције – в. Third Report Submitted by Serbia Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/III(2013)001, 349, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b7c1>, приступљено 28.11.2021.

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

38 Ова дилема је свој израз имала и у прилозима појединих учесника у јавној расправи пред Судом. Наиме, поједини аутори стајали су на становишту да би се национални савети могли дефинисати као *специфични органи неитериторијалне самоуправе*, темељећи такав став како на аргументацији према којој изборност и претпостављена репрезентативност, односно *демократски карактер* националног савета упућује на закључак да је реч о *специфичном облику државног органа*, тако и на утврђивању да национални савети не представљају ниједну Уставом поменути организациону форму којој се могу поверити јавна овлашћења што води закључку да би њих, *по аналогији, требало итериторијалне самоуправе* (аутономне покрајине и општине), којима се законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије, а на шта упућује и сличност правних режима „распуштања“ националног савета, односно скупштине општине. М. Јовановић, „О правној природи националних савета националних мањина“, *Анали Правној факултету у Београду*, Vol. 61, 2/2013, 264–265. Важно је истаћи да се и након доношења Одлуке Уставног суда у домаћој правној науци указивало да су, према позитивним решењима домаћег законодавства, национални савети *sui generis* институције између невладине организације и органа јавне власти и да су изношени ставови према којима су то више „државна“ него приватна тела, слична јединицама локалне самоуправе и да би, према томе, и њи-

није усвојио гледиште према коме су национални савети органи и то како ни органи нетериторијалне самоуправе, тако ни државни органи. Наиме, ако припадници мањина према изричитој одредби Устава могу, што значи да не морају, да изаберу своје националне савете и ако се њима могу поверити одређена јавна овлашћења, јасно је да су они један вид недржавне организације. У том смислу, у основи је исправно резонување према коме национални савети *нису обавезни* органи, тако да нису ситуирани у пољу политичке власти, односно у структурама политичких заједница у Републици Србији (држава, покрајина, градови, општине).³⁹ Они се разликују од управних организација (у ширем смислу те речи) под којима се у науци управног права на просторима бивше Југославије сматрају организације у којима људи, као своје стално занимање, обављају друштвене послове на темељу трајне поделе дужности и овлашћења и које се унутар шире категорије организација издвајају по следећим обележјима: друштвеним карактером својих послова, трајном поделом дужности и овлашћења и професионализмом својих припадника.⁴⁰ Другим речима, национални савети, *будући да моју бићу изабрани*, не припадају државној структури, те се, у том смислу, разликују од државних органа управе схваћених као засебан тип организационе јединице државне машинерије,⁴¹ али и од управних организација (у ужем смислу, као посебних управних организација) које припадају државној структури, али им за разлику од државних органа управе, није опредељујуће обављање ауторитативних послова.⁴²

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

Приликом измена и допуна ЗНСМ 2018. године Народна скупштина је, чини се исправно, у текст ЗНСМ унела бар две кључне карактеристике таквих тела која следе изложено резонување Уставног суда – 1. да национални са-

хов статус требало приближити статусу јединица локалне самоуправе у нашем правном систему. Т. Корхеџ (2016), 194.

39 Д. Радосављевић, „Де-партизација националних савета“, 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, 96.

40 Е. Пусић, *Наука о ујрави*, књ. 1, Народне новине, Загреб 1989, 7.

41 З. Томић, *Ојшће ујравно јраво*, Правни факултет у Београду, Београд 2018, 152.

42 *Ibid.*, 158.

вети нису органи, већ организације и 2. да се њима законом поверавају одређена јавна овлашћења. Законодавац је одредио циљ поверавања јавних овлашћења – да се остваре *колективна ђрава на самоуправу* у Уставом опредељеним областима друштвеног живота. Решење из ЗНСМ сугерише да постоји више колективних права на самоуправу, док из Одлуке Уставног суда следи да право на самоуправу подразумева остваривање колективних права. У том смислу, одредбу члана 1а ЗНСМ у делу који се односи на циљ националних савета требало би тумачити тако да се они успостављају у *циљу остваривања колективних ђрава, а што чини њихово ђправо на самоуправу у наведеним областима друштвеног живота*.

СТАВ 2. – Припадници мањине могу изабрати *само један национални савет*. Ово решење поред тога што има своје логичко и системско утемељење у уставној одредби члана 75. става 3. према којој припадници мањина могу изабрати *своје* националне савете, онемогућава и формирање заједничких савета већег броја мањина, а што свој *ratio* налази у законској одредби према којој национални савет *представља националну мањину*, дакле једну, а не већи број националних мањина. Такође, њиме се попуњава правна празнина која је постојала до 2018. године у погледу питања *колико националних савета* припадници *једне националне мањине* могу изабрати, а које се могло поставити с обзиром да је нетериторијална самоуправа националних мањина *уставно ђправо* ради чијег остварења припадници мањина могу изабрати своје националне савете.

Овим решењем је истовремено опредељено и да је национални савет централна, заправо једина организациона структура посредством које се остварује нетериторијална мањинска самоуправа у Републици Србији. Другим речима, национални савети националних мањина образују се на нивоу државе као једини институционални вид остваривања права на нетериторијалну мањинску самоуправу, тачније као тела самоуправе за читаву територију државе и представљају и штите интересе лица која припадају мањинама без обзира где они живе у Србији.⁴³ Такво решење своје упориште налази у чињеници да националне мањине као такве постоје и да се одређују у *држави и насрам државе*, а не у оквиру и наспрам одређених ужих политичко-територијалних јединица.⁴⁴ То је уосталом јасно и на основу изложених одредби члана 14. Устава према којима *Република Србија* штити права националних мањина и јемчи им посебну заштиту. Другим речима, ако право на самоуправу уживају сви припадници националне мањине, а држава јемчи, обезбеђује и у крајњој линији међународноправно одговара за остваривање мањинских права и заштиту националних мањина, онда је сасвим логично, легитимно и нужно да постоји централизована организациона структура тела посредством кога се таква самоуправа остварује.

43 К. Beretka, 185.

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

Члан 16

- (1) Члан националног савета дужан је да учествује у раду националног савета.
- (2) Статутом националног савета ближе се уређују права и обавезе члана националног савета, у складу са законом.

.....

СТАВ 1. – Члан националног савета дужан је да учествује у раду националног савета. Изложена одредба унета је у законски текст изменама и допунама из 2018. године, првенствено као последица потребе да се попуни присутна правна празнина. Наиме, правна празнина огледала се у чињеници да изворни текст ЗНСМ из 2009. није садржавао одредбу којом би јединствено било уређено питање права и обавеза чланова националног савета, а да је члан 41. ЗНСМ предвиђао као један од разлога за губитак мандата члана националног савета чињеницу да члан националног савета дуже од годину дана није присуствовао седницама националног савета. Увођењем наведене одредбе потцртана је законска дужност члана националног савета да присуствује седницама савета, као корелат могућности да члан националног савета изгуби свој мандат услед континуираног одсуства са седница савета у трајању од једне године.

СТАВ 2. – Статутом националног савета ближе се уређују преостала права и обавезе члана националног савета, у складу са законом. При анализи препуштања статутарном регулисању осталих права и обавеза чланова националног савета, полазећи од подзаконског карактера статута националног савета, требало би истаћи да из одредби ЗНСМ, што изричито, што имплицитно, проистиче да члан националног савета има следећа права: да учествује у раду савета, да предлаже доношење одлука и аката, да буде предложен или да се кандидује за обављање одређених функција у савету, да буде члан одбора и тела савета, да поднесе оставку, да буде обавештен о свим питањима од значаја за обављање своје дужности, да заснује радни однос у савету, да заједно са осталим члановима савета у броју који чини најмање једну трећину од укупног броја чланова, покрене поступак пред Управним судом за утврђивање ништавости општег акта савета који није у сагласности са статутом, итд. Такође, из одредби ЗНСМ, што изричито, што имплицитно, проистиче да члан националног савета има следеће обавезе: да учествује у раду савета, да се током чланства у савету придржава Устава и закона, да, у случају подношења оставке, исту овери код органа надлежног за оверу потписа и да је националном савету поднесе у року од три дана од овере, непосредно или поштом препоручено, да националном савету дâ обавештења о наступању осталих разлога за престанак мандата, итд.

Члан 2.

- (1) Ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина у Републици Србији могу да изаберу своје националне савете.

- (2) Национални савет представља националну мањину у области образовања, културе, обавештавања на језику националне мањине и службене употребе језика и писма, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области.
- (3) Национални савет може да оснива установе, привредна друштва и друге организације у областима из става 2. овог члана, у складу са посебним законима.

.....

СТАВ 1. – Припадници националних мањина у Републици Србији могу да изаберу своје националне савете ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. Ова одредба у изразу је коресподентна члану 75. став 3. Устава РС и њома је тако доследно спроведена и одредба члана 18. став 2. Устава, према којој се законом може прописати начин остваривања људских и мањинских права само ако је то Уставом изричито прописано.

Национални савети се формирају ради остваривања права на самоуправу. Садржина права на самоуправу се заправо састоји у овлашћењима која се тим телима поверавају. Такође, из одредбе овог става ЗНСМ следи да припадници националних мањина могу да изаберу своје националне савете, а што, као што је истакнуто, значи и да не морају прибећи оваквом виду уживања и остваривања колективних права.

Припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, из чега следи да та тела имају изборни карактер. О начину и поступку избора тих тела више речи ће бити у одељцима посвећеним коментарисању чланова ЗНСМ који се односе на поступак избора националних савета.

СТАВ 2. – Национални савет представља националну мањину у области образовања, културе, обавештавања на језику националне мањине и службене употребе језика и писма, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из поменутих области. Померање тежишта садржине права на самоуправу ка учествовању у одлучивању номотехнички је видљиво у ставу 2. будући да је учествовање у одлучивању наведено пре одлучивања.

У вези са анализом изложене одредбе, веома је значајно истицање преглавничкој карактера националних савета, који је присутан од самог увођења националних савета у правни поредак Републике Србије. Учесће припадника националних мањина у одлучивању, или самостално одлучивање путем колективних права, а преко њихових представника, о појединим питањима везаним за њихову културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма је чланом 75. став 2. Устава конституционализовано. Са друге стране, Устав није изричито определио да су национални савети преглавници националних мањина, али је право на њихов избор уредио истим чланом којим је прописао да путем колективних права припадници националних мањина, између осталог и преко својих преглавника, одлучују или учествују у одлучивању о појединим питањима у наведеним областима друштвеног живота. У том смислу, чини се тачном констатација према којој су национални савети меха-

низми за остваривање права националних мањина у Србији⁴⁵ и то колективних права, те да су највиша заступничка институција сваке националне мањине.⁴⁶

Представнички карактер националних савета значи да су, у случају да су они конституисани, тачније изабрани, њихови ставови, заузета мишљења и донесене одлуке заправо ставови, мишљења и одлуке читаве националне мањине као колективитета који је изабрао свој савет. Вероватно се због тога у релевантним међународним радовима заснованим на упоредном приступу истиче да национални савети националних мањина у Србији имају најнапреднију позицију у вези са могућношћу да иступају у име читаве мањинске групе.⁴⁷ Дакле, реч је о организацији која је замишљена да представља интересе целокупне мањинске заједнице,⁴⁸ тачније о *овлашћеном заслуженом телу* националне мањине.⁴⁹ Напросто, логика уставно-правног признања посебног положаја мањинских колективитета и њихових припадника налаже решење које се састоји у стварању посебног представничког тела мањинске заједнице, актом јавног права, како би интереси тог колективитета на што аутентичнији начин били заступљени.⁵⁰

У вези са изложеним би требало додати једну важну напомену. Наиме, да би ставови, заузета мишљења и донесене одлуке националног савета били ста-

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

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

47 М. 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, 111.

48 Н. Ђурђевић, К. Марковић, „Улога националних савета националних мањина у интегративној мањинској политици: случај Србије“, у: *Национални савети националних мањина и култура 2: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кекежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2015, 31.

49 М. Јовановић (2004), 276.

50 *Ibid.*, 285; М. Јовановић, „Постоје ли колективна права? – II део“, *Анали Правној факултета у Београду*, Vol. 56, 2/2008, 36. На овом месту је занимљиво истаћи да у иначе оскудној домаћој литератури посвећеној овој проблематици поједини аутори који иначе заступају исти став према коме је саветима намењена улога тела која представљају мањине као колективитета (Б. Кривокапић (2004а), 271) стоје на становишту да су они *облик мањинске самоуправе* (подв. В. Ћ), тачније *облик организовања мањинске самоуправе* (Б. Кривокапић (2004а), 285, 289), па и да у њима организовани представници националне мањине врше колективна права у име националне мањине као колективитета, а што је један од могућих видова вршења колективних права (М. Јовановић „Колективна права и позитивна дискриминација – концептуална разјашњења“, *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Србије*, Правни факултет, Службени гласник, Београд 2009, 16).

вови, мишљења и одлуке читаве националне мањине као колективитета који је изабрао свој савет потребно је да буде испуњен један важан услов – да је реч о ставовима, мишљењима и одлукама који су у складу са законом. Дакле, да су ти ставови, мишљења и одлуке усвојени у вези са питањима за која је законодавац националним саветима пренео јавна овлашћења и у поступку и на начин који је уређен законом.

Представнички карактер националних савета, поред тога што је од суштинске важности и за разматрање начина избора тих тела, намеће још једно важно питање. Наиме, припадници националних мањина своју бригу да заједнички одржавају свој идентитет, а што је један од елемената законске дефиниције националне мањине, могу да испоље и на другачији начин, примера ради формирањем политичке странке, *јер њакав вид орјанизовања, кроз њолиџичку сѣранку, означава њихову сѣремносѣ да заједнички одржавају свој иденџиџеџи, будући да њолиџички живоџи зајраво чине све обласџи друшџиве-ној живоџа од значаја за иденџиџеџи националне мањине*. Према одредби члана 3. Закона о политичким странкама (у даљем тексту ЗПС),⁵¹ политичка странка националне мањине у смислу тог закона је политичка странка чије је деловање, поред остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћем на изборима, посебно усмерено на *џредсџављање и засџуџање* (подв. В. Ђ.) интереса једне националне мањине и заштиту и унапређење права припадника те националне мањине у складу са уставом, законом и међународним стандардима што је уређено оснивачким актом, програмом и статутом политичке странке. Због тога се у појединим радовима, не без основа, истиче да, иако су национални савети правна лица која су независна у свом раду, њихово присуство у правном поретку Републике Србије ипак не умањује значај мањинских политичких партија које такође представљају интересе мањинских бирача у националном, покрајинском и локалним парламентима.⁵²

Према Закону о избору народних посланика (у даљем тексту ЗИНП),⁵³ изборне листе националних мањина учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 3% гласова од укупног броја бирача који су гласали на начин опредељен тим законом. На тај начин, домаће законодавство се приклонило моделу тзв. „природног прага“ за странке националних мањина као једном од могућих модела омогућавања учешћа националних мањина у процесу доношења одлука, односно у јавним пословима. Према члану 100. став 2. Устава, у Народној скупштини Републике Србије, у складу са законом, обезбеђује се равноправност и заступљеност *џредсџавника националних мањина*. Без обзира да ли би се у смислу изложене уставне одредбе представницима националних мањина сматрали само посланици који су изабрани на изборним листама националних мањина (који припадају политичким странкама националних мањина), а што је, чини се, била намера уставотворца, или и посланици које су предложиле групе грађана и/или посланици који припадају националним мањинама, а изабрани су на изборним листама грађан-

51 *Сл. џласник РС*, бр. 36/2009 и 61/2015 – одлука УС.

52 К. Beretka, 186.

53 *Сл. џласник РС*, бр. 14/2022.

ских странака, јасно је да уставно одређење према коме се у Народној скупштини обезбеђује заступљеност представника националних мањина, са једне, и Уставом имплицитно, а ЗЗПСНМ и ЗНСНМ експлицитно установљени представнички карактер националних савета, са друге стране, могу да роде извесне недоумице, па и проблеме. Наиме, будући да су како посланици у Народној скупштини, тако и национални савети, изабрани на непосредним изборима (уз разумљиву, али делимичну оgradu у погледу националних савета изабраних по електорском моделу), може се поставити питање ко су *легиџимни* представници националне мањине у политичком и правном поретку Републике Србије. Да ли су то народни посланици из реда националних мањина, нарочито они који су изабрани на листама политичких странака националних мањина, или њихових коалиција, или су то пак чланови националних савета. Иако се у појединим радовима указује на могућу продуктивност сарадње између мањинских политичара и националних савета, нарочито уколико би политичари играли улогу координатора између националних савета и државе,⁵⁴ ипак се може истаћи да изложена дилема добија на својој специфичној тежини ако се у виду имају две значајне чињенице – 1. могућност да између националног савета, са једне, и политичких странака исте националне мањине, са друге стране, нема сагласности о појединим значајним питањима у вези са положајем националне мањине коју представљају, а која може додатно бити оптерећена чињеницом да између самих политичких странака исте националне мањине постоје разлике у виђењима у погледу појединих питања и 2. различито време у којем се обављају избори за народне посланике и националне савете, а што може довести до тога да су у Народној скупштини, са једне, и у националном савету, са друге стране, заступљене различите политичко-идеолошке опције.

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

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

54 K. Beretka, 186.

области друштвеног живота у којима делују.⁵⁵ И у ретким радовима у домаћој литератури указује се да сврха националног савета није политичко деловање у ужем смислу, као актера на дневнополитичкој сцени, који би се сврстао уз постојеће политичке партије и њихове практично-идеолошке поставке. Другим речима, ако се политика разуме на бази традиционалног приступа као сфера власти премрежена институцијама државе и организација – актера чији је циљ вршење власти, онда се национални савети морају сматрати „неполитичким“, јер је њихова улога упућена изразу националног идентитета који се тиче *шоошалишеџа* једне националне заједнице и, као таква, она мора бити максимално заштићена од утицаја политичких организација са својим појединачним интересима.⁵⁶ Превасходни задатак националног савета је да за политику конструише на чињеницама засновано стручно мишљење, а своје задатке то тело може најдоследније да испуњава када функционише као *сџручни џарламенџи*.⁵⁷

СТАВ 3. – Национални савет може да оснива установе, привредна друштва и друге организације у областима из става 2. овог члана, у складу са посебним законима. У вези са поседовањем оснивачких права, требало би на овом месту извршити једну претходну напомену. Наиме, будући да је иницијативама за оцену уставности ЗНСНМ, између осталог, било покренуто и питање уставности одредбе према којој је национални савет могао да оснива привредна друштва у областима у којима представља националну мањину, Уставни суд је стао на становиште да национални савет националне мањине може основати привредно друштво само у области јавног информисања (обавештавања), јер је само законима којима се уређује ова област (штампани и електронски медији) привредно друштво предвиђено као онај организациони облик преко кога се може обављати информативна делатност и то искључиво за обављање делатности штампаних или електронских медија (оснивање радио или телевизијске станице), а не, евентуално, за обављање било које друге делатности у оквиру области из члана 75. став 1. Устава, али је додатно указао да та оцена не представља сметњу да оснивач привредног друштва у одговарајућој области буде установа чији је оснивач национални савет у складу са

55 Примера ради, поводом „Иницијативе за решавање статуса Бошњака и статуса регије Санџак“ која је саставни део Одлуке о покретању Иницијативе за решавање статуса Бошњака и статуса регије Санџак коју је „усвојио“ Извршни одбор Националног савета бошњачке националне мањине, Министарство државне управе и локалне самоуправе је указало да та Одлука својом садржином потпуно излази из оквира Уставом прописаних области у којима национални савети могу да делују и у којима представљају националну мањину, као и законом поверених овлашћења у тим областима и да је по својој природи политички акт који је садржински недопуштен. – в. Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе бр. 90–00–00060/2019–27 од 14.8.2019.

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

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

општим прописима о оснивању привредних друштава и за обављање оне делатности која би била у непосредној вези и у функцији остваривања Уставом зајемчених колективних права припадника националних мањина.

Овакво резонување Уставног суда може бити посматрано и као путоказ за решење још једне дилеме која се поставила у вези са оснивачким правима националних савета. Ево о чему је заправо реч. Иако национални савети од свог увођења у правни поредак имају право да оснивају установе и да у њима врше оснивачка права, а што је уз учешће у управљању установама, по појединим ауторима узето као кључни разлог због кога се сматра да се установљени ниво и обим овлашћења националних савета пре може означити као културна аутономија, а не као самоуправа,⁵⁸ важно питање које је искривало било је да ли се овлашћење националног савета да оснива установе у наведеним областима друштвеног живота врши у складу са одредбама системских закона којима су регулисане те области, или на основу одредби ЗНСМ. Изложени дилему решиле су, бивајући на трагу резонувања Уставног суда, измене и допуне ЗНСМ из 2018. године којима је у ЗНСМ унета управо ова одредба која прописује да се оснивање врши у складу са посебним законима. Оснивање установа у наведеним областима друштвеног живота посебним законима предвиђено је за области образовања, културе и обавештавања, тачније информисања. Због тога је потребно размотрити које врсте установа могу самостално основати национални савети и какав је својинско-правни режим таквих установа, о чему ће више речи бити у коментару одговарајућих чланова ЗНСМ.

На овом месту би требало истаћи да су оснивање установа и њихов општи правни положај уређени и Законом о јавним службама (у даљем тексту ЗЈС).⁵⁹ Чланом 3. став 1. тог Закона, предвиђено је да се установе оснивају ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у области: образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања и здравствене заштите животиња. Домаћа правна наука, у духу изложеног решења, под установама подразумева основни организациони облик јавних служби којим се обезбеђује остваривање права грађана и других законом утврђених интереса грађана и организација у области друштвене делатности, односно у областима које су наведене у законској одредби, при чему се истиче да се установе јавне службе оснивају само за пружање услуга грађанима, те да је реч о установама ван државног апарата.⁶⁰ ЗЈС у члану 15. предвиђа да је установа правно лице (став 1) и да се уписује у судски регистар *кад надлежни ордан управе утврди да су испуњени услови за њеног рада и обављање делатности који су утврђени законом* (став 2). У погледу наведене одредбе, а у контексту могућности да национални савети оснивају установе, у пракси је дошло до извесних

58 T. Purger, *Ethnic Self-Governance in Serbia, The First Two Years of the National Minority Councils*, *International Relations Quarterly*, Vol. 3, 2/2012, 7.

59 *Сл. гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закона, 83/2005 – испр. др. закона и 83/2014 – др. закон.

60 С. Лилић, Д. Миленковић, *Јавне службе у јурословенском праву*, Правни факултет, Београд 1999, 64.

проблема. Наиме, у погледу појединих врста установа, нарочито оних које се оснивају у области културе, нема законом утврђених услова за почетак рада и обављање делатности, па следствено томе, нема ни надлежног органа који би утврђивао да ли су они испуњени. Штавише, у погледу појединих установа законом су прописани услови за почетак рада и обављање делатности, али није изричито предвиђена надлежност неког органа да оцењује да ли су они испуњени, а што, у извесном смислу, може да буде и разумљиво, имајући у виду да се установа може основати на различитим нивоима политичко-територијалне организације. Са друге стране, таква ситуација може да резултира и различитом праксом месно надлежних судова који воде регистре.

ПРАКСА

- 1) „Увидом у достављену документацију утврђено је да ... својом садржином потпуно излази из оквира Уставом прописаних области у којима национални савети могу да делују и у којима представљају националну мањину, као и законом поверених овлашћења у тим областима и по својој природи је политички акт.”

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 90–00–00060/2019–27 од 14. августа 2019. год.)

- 2) Привредни суд у Панчеву налаже предлагачу, Националном савету ромске националне мањине, да у року од 60 дана од дана пријема тог закључка допуни пријаву тако што ће доставити решење надлежног органа управе о испуњености услова за почетак рада и обављање делатности установе културе коју оснива.

(Закључак Привредног суда у Панчеву, бр. 2. Фи. 80/2019 од 22. новембра 2019. год.)⁶¹

Члан 2а

- (1) Назив националног савета исписује се на српском језику и ћириличком писму.
- (2) Назив националног савета, ако је то предвиђено статутом, може бити и на језику и писму националне мањине.
- (3) Назив из става 2. овог члана уписује се у Регистар националних савета паралелно са називом на српском језику и ћириличком писму.

.....

СТАВ 1. – Материја *званично* назива националних савета, назива који се може *службено користи* и у правном промету представљала је правну празнину све до доношења Закона о изменама и допунама ЗНСМ 2018. године. На-

61 У конкретном случају реч је била о оснивању установе у форми и под називом „културни центар” за коју нису опредељени посебни услови за почетак рада, а ни надлежност органа да цени њихову испуњеност.

просто, имајући у виду да ЗНСМ говори о *националном савету националне мањине*, јасно је било да законске одредбе подразумевају да се у званичном називу истиче да је реч о националном савету одређене националне мањине – нпр. Национални савет мађарске националне мањине. У члану 6. тачка 4. изворног текста ЗНСМ из 2009. године стајало је само да се статутом националног савета уређују назив, симбол и печат националног савета. Наведену правну празнину попунио је нови члан 2а којим се најпре у ставу 1. прописује да се назив националног савета испишује на српском језику и ћириличком писму. Ова одредба је у свему разумљива и оправдана, те би пажњу требало усмерити на анализу наредна два става овог члана, будући да је њима извршено настојање да се отклони читав сет повезаних теоријских и практичних дилема који се у вези са званичним називом националних савета јавио пре измена из 2018. године.

СТАВОВИ 2. и 3. – Назив националног савета, ако је то предвиђено статутом, може бити и на језику и писму националне мањине (став 2), при чему се назив на језику и писму националне мањине уписује у Регистар националних савета паралелно са називом на српском језику и ћириличком писму (став 3). Прописивањем коришћења званичног назива на језику и писму националне мањине и његовим уписом у Регистар националних савета паралелно са називом на српском језику и ћириличком писму, законодавац је потврдно одговорио на питање, које је на први поглед могло деловати апсурдно – да ли званичан назив националног савета може бити и на језику и писму националне мањине коју национални савет представља и да ли се такав назив може користити у званичној комуникацији. Да ипак није било речи о посве реторичком питању јасно је уколико се у разматрање узму и поједина решења садржана у Закону о службеној употреби језика и писама (у даљем тексту ЗСУЈП)⁶². Њиме је, наиме, предвиђено да се само *називи ордана и организација исписују* и на језицима националних мањина и то *само на њиховим јединицама на којима су у службеној употреби и језици националних мањина* (члан 19), док је, са друге стране, прописано да *предузеће, установа и друштво јавно лице* које има седиште у јединици локалне самоуправе у којој је језик и писмо националне мањине у службеној употреби *није дужно* да испишује на српском језику, односно на језику националних мањина, *фирму или њен део који се користи као робни знак*, без обзира на његово језичко порекло (члан 20. став 3). У контексту изложених одредби ЗСУЈП није до краја било јасно да ли се назив националног савета на језику и писму националне мањине може користити само у седишту националног савета, под условом да је оно у јединици локалне самоуправе у којој је језик те националне мањине у службеној употреби, и то само на званичној табли савета, или је пак могуће да се назив националног савета на језику и писму националне мањине коју представља, без превода на српски језик, нађе у знаку националног савета и на његовим меморандумима.

Друга група питања односила се на називе националних савета који су, начелно посматрано, одређени на језицима националних мањина, али који *stricto sensu* не представљају дослован превод званичног назива на српском језику.

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

Реч је било о називима националних савета бошњачке и хрватске националне мањине. Наиме, у пракси су ти национални савети почели да користе назив у облику који је започињао присвојним придевом и који је, уместо речи „савет“, садржавао појам „вијеће“ – Хрватско национално вијеће и Бошњачко национално вијеће. Дакле, уместо дословног превода назива Национални савет хрватске/бошњачке националне мањине у Национални савјет (вијеће) хрватске/бошњачке националне мањине у пракси су коришћени називи који можда изражавају језичку традицију тих мањина, али не представљају превод званичног назива. Због тога је Законом о изменама и допунама ЗНСМ (чланом 49) прописано да национални савети који до ступања на снагу тог Закона користе традиционални назив националног савета могу, уважавајући дугогодишњи рад и препознатљивост у јавности, да наставе да користе овај назив *само уз јасну одредницу у називу да је реч о националном савјету у Републици Србији*. Такво одређење изискује да се убудуће изложени називи националних савета хрватске и бошњачке националне мањине користе уз додатак „у Републици Србији“.

Члан 3.

- (1) Национални савет уписује се у Регистар националних савета (у даљем тексту: Регистар) који води министарство у чијем делокругу су послови људских и мањинских права (у даљем тексту: Министарство).
- (2) Национални савет уписује се у Регистар на основу пријаве за упис, коју председник националног савета подноси Министарству у року од пет дана од када је први сазив националног савета изабрао председника националног савета.
- (3) Уз пријаву за упис подноси се записник са седнице на којој је конституисан први сазив националног савета, два примерка статута националног савета и одлука о избору председника националног савета.
- (4) Национални савет стиче својство правног лица уписом у Регистар.
- (5) Подаци који су уписани у Регистар су јавни.
- (6) Начин уписа у Регистар, начин уписа промене података који су уписани у Регистар, начин вођења Регистра и садржину и изглед пријаве за упис прописује министар надлежан за послове људских и мањинских права (у даљем тексту: министар)

.....

СТАВ 1. – Национални савет уписује се у Регистар националних савета који води министарство у чијем делокругу су послови људских и мањинских права. Према важећем Закону о министарствима (у даљем тексту ЗМ)⁶³ реч је о Министарству за људска и мањинска права и друштвени дијалог.

СТАВ 2. – Национални савет уписује се у Регистар на основу пријаве за упис, коју председник националног савета подноси Министарству у року од пет

63 Сл. гласник РС, бр. 128/2020.

дана од када је први сазив националног савета изабрао председника националног савета.

СТАВОВИ 3. и 6. – Поред доказа из става 3. овог члана које подносе национални савети који су први пут изабрани, чланом 9. Правилника о начину уписа и вођења Регистра националних савета⁶⁴ таксативно су наведени сви докази које је потребно доставити уз пријаву: записник са седнице на којој је конституисан први сазив националног савета, два примерка статута националног савета, одлука о избору председника националног савета, оверена фотокопија личне карте председника националног савета и доказ о уплати републичке административне таксе. Важно је напоменути да национални савети који су већ уписани у Регистар националних савета, након спроведених избора, односно у току трајања мандата подносе пријаву за упис промене података.

Поменути Правилником о начину уписа и вођења Регистра националних савета регулисана су питања начина уписа у Регистар, начина уписа промене података који су уписани у Регистар, начина вођења Регистра и садржина и изглед пријаве за упис (став 6).

СТАВ 4. – Национални савет стиче својство правног лица уписом у Регистар.

СТАВ 5. – Будући да је Регистар јавна евиденција, ЗНСНМ је предвидео и да су подаци који су уписани у Регистар јавни. Такође, будући да је Регистар јавна евиденција, постоји и претпоставка тачности података који су у њему садржани.

ПРАКСА

- 1) „Министарство државне управе и локалне самоуправе на основу члана 10. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – др. закон и 62/17), члана 3. став 2. и члана 4. Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – УС, 55/14 и 47/18), члана 23. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18) и члана 136. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, број 18/16), поступајући по пријави ... из, председнице Националног савета пољске националне мањине, за упис националног савета националне мањине у Регистар националних савета, доноси

РЕШЕЊЕ

У Регистар националних савета, на регистарском листу број 22, уписује се Национални савет пољске националне мањине....”

(Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе,
бр. 90-00-000164/2018-27 од 14. децембар 2018. год.)

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

Члан 4.

- (1) Решење којим се одлучује о пријави за упис у Регистар доноси се у року од 30 дана од пријема уредне пријаве.
- (2) Решење којим се одлучује о пријави за упис у Регистар је коначно и против њега се може покренути управни спор.
- (3) Национални савет уписује се у Регистар истог дана када се донесе решење о упису у Регистар.
- (4) У Регистар се уписује: назив и седиште националног савета; име и презиме, пребивалиште и јединствени матични број председника националног савета; датум доношења статута и датум измена и допуна статута; број и датум решења о упису или брисању и број и датум решења о промени података у Регистру.
- (5) Уз решење о упису националном савету доставља се један примерак статута који Министарство оверава својим печатом и потписом овлашћеног државног службеника, чиме се потврђује његова истоветност са примерком статута који се чува у Министарству.

.....

СТАВ 1. – Решење којим се одлучује о пријави за упис у Регистар доноси се у року од 30 дана од пријема уредне пријаве. Рок за доношење решења који је предвиђен ЗНСМ кореспондира општем року из члана 145. став 2. Закона о општем управном поступку⁶⁵ (у даљем тексту ЗУП) према коме је орган дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка.

СТАВ 2. – Решење којим се одлучује о пријави за упис у Регистар је коначно и против њега се може покренути управни спор. Закон не одређује рок у којем се подноси тужба против решења о упису у Регистар, тако да важе општи рокови предвиђени чланом 18. Закона о управним споровима⁶⁶ (у даљем тексту: ЗУС), тачније да се тужба подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси, или у року од 60 дана од дана достављања решења странци у случају да тужбу подноси заинтересовано лице коме решење није достављено. Утврђивање тих рокова је важно, нарочито у случају да тужбу подноси заинтересовано лице коме решење није достављено, јер ће оно као тужилац моћи да сазна да је национални савет уписан у регистар, али је потребно да има довољно времена да изврши увид у релевантну документацију пре подношења тужбе.

СТАВ 3. – Надлежно министарство за вођење Регистра уписује национални савет у Регистар истог дана када се донесе решење о упису у Регистар.

СТАВ 4. – У Регистар се уписује: назив и седиште националног савета; име и презиме, пребивалиште и јединствени матични број председника националног савета; датум доношења статута и датум измена и допуна статута; број и

65 *Сл. гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

66 *Сл. гласник РС*, бр. 111/2009.

датум решења о упису, или брисању и број и датум решења о промени података у Регистру.

СТАВ 5. – Уз решење о упису националном савету се доставља један примерак статута који Министарство оверава својим печатом и потписом овлашћеног државног службеника, чиме се потврђује његова истоветност са примерком статута који се чува у Министарству. *Ratio* изложене одредбе става 5. јесте у настојањима да се утврди *ауџенџичан* и *веродосџојан* текст статута националног савета. То је само онај текст који је оверен печатом Министарства и потписан од стране овлашћеног државног службеника.

Члан 4а

- (1) Национални савет дужан је да поднесе пријаву за упис промена података који су уписани у Регистар у року од десет дана од промене.
- (2) Уз пријаву за упис промене података доставља се и доказ о промени, а уз пријаву за упис измене и допуне статута достављају се записник са седнице на којој су измене и допуне статута усвојене и два примерка одлуке о изменама и допунама статута.
- (3) Решење којим се одлучује о пријави за упис промена података је коначно и против њега се може покренути управни спор.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Национални савет је дужан да поднесе пријаву за упис промена података који су уписани у Регистар у року од десет дана од промене. Правилником о начину уписа и вођења Регистра националних савета, чланом 11. таксативно су наведени сви докази који се подносе уз пријаву за упис промене података у Регистру: записник са седнице на којој је донета одлука о промени података у изворнику односно овереном препису, одлука о промени података, доказ о промени података и доказ о уплати републичке административне таксе. Уз пријаву за упис измене и допуне статута поред наведених доказа достављају се и два примерка одлуке о изменама и допунама статута.

СТАВ 3. – Решење којим се одлучује о пријави за упис промена података коначно је и против њега се може покренути управни спор. Све што је раније изложено у вези са решењем о упису у Регистар и вођењу управног спора против таквог решења важи и за решење о упису промена података у Регистар, уз још један важан додатак. Наиме, одлука Управног суда донесена у таквом управном спору имала би значај само за тај спор и не би могла да прејудицира схватање Уставног суда о евентуалној незаконитости и неуставности статута, а, такође, не би била од значаја ни за будућа поступања Управног суда у поступку утврђивања ништавости општег акта националног савета који није у складу са статутом, јер би се односила само на статут савета.

ПРАКСА

- 1) „Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог на основу члана 12. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, број 128/20), члана 4а Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – УС, 55/14 и 47/18), члана 23. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18) и члана 136. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење), поступајући по пријави Националног савета руске националне мањине са седиштем у Панчеву, Димитрија Туцовића 100, који заступа Милован Ђурчић, председник Националног савета руске националне мањине, за упис промене података у Регистру националних савета који се односе на адресу седишта, као и датум доношења, односно измена и допуна статута националног савета доноси

РЕШЕЊЕ

У Регистар националних савета, на регистарском листу број 23, на коме је уписан Национални савет руске националне мањине, са седиштем у Панчеву, Димитрија Туцовића 100, уписују се промене података који се односе на адресу седишта, као и датум доношења, односно измена и допуна Статута Националног савета руске националне мањине.

У Колону „Седиште и адреса националног савета националне мањине” уместо података: „Панчево, Димитрија Туцовића 100” уписују се нови подаци који гласе: „Панчево, Браће Јовановића 24”.

У Колону „Датум доношења статута националног савета националне мањине, односно његових измена и допуна” уместо података: „21. јул 2019. године”, уписују се нови подаци који гласе: „6. децембар 2021. године”.

Остали подаци у Регистру нису промењени.”

(Решење Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, бр. 030-01-00015/2021-01 од 23. децембар 2021. год.)

Члан 46

- (1) Национални савет брише се из Регистра:
 - 1) ако буде распуштен због обустављања поступка избора националног савета;
 - 2) ако буде распуштен због тога што је број његових чланова смањен испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат.
- (2) Брисањем из Регистра национални савет губи својство правног лица.
- (3) Национални савет брише се из Регистра истог дана када Министарство донесе решење о брисању из регистра.

- (4) Решење о брисању из Регистра је коначно и против њега се може покренути управни спор.
- (5) Национална мањина чији је национални савет брисан из Регистра има право да бира нови национални савет, на дан када се одржавају избори за чланове свих националних савета.

.....

СТАВ 1. – Према решењима која су важила до 2018. године национални савет се брисао из Регистра у случају да буде распуштен због обустављања поступка избора националног савета, као и у случају да буде распуштен због тога што је број његових чланова смањен испод половине. У поступку припреме измена и допуна Закона 2018. године стало се на становиште да разлог за брисање националних савета из Регистра који се састоји у чињеници да је број његових чланова смањен испод половине изискује ближе нормативно уређење и прецизирање. Из тог разлога, члан 4б је допуњен тако што је прописано да је брисање националног савета из Регистра неопходно у случају да је број његових чланова смањен испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат. Дакле, до брисања националног савета из Регистра долази у случајевима када се након распуштања не образује привремени орган управљања.

СТАВОВИ 2, 3. и 4. – Брисањем из Регистра национални савет губи својство правног лица. О брисању националног савета из Регистра Министарство доноси посебно решење, а савет се, према ставу 3. истог члана, брише из Регистра истог дана када Министарство донесе решење. Такво решење је према ставу 4. истог члана коначно и против њега се може покренути управни спор.

СТАВ 5. – Национална мањина чији је национални савет брисан из Регистра има право да бира нови национални савет, на дан када се одржавају избори за чланове свих националних савета. *Ratio* ове одредбе лежи у томе што брисање националног савета из Регистра и губитак својства правног лица могу отворити деликатно питање да ли се на тај начин ограничава и умањује Уставом гарантовано право на самоуправу ради чијег се остваривања бирају национални савети. У случају да је одговор потврдан, изложена одредба настоји да такву негативну последицу по право на самоуправу националних мањина предупреди.

Члан 4в

- (1) Министарство доставља покрајинском органу управе у чијем делокругу су послови мањинских права решења о упису у Регистар, решења којима се одлучује о пријави за упис промена у Регистру и решења о брисању из Регистра, за националне савете који имају регистровано седиште на територији Аутономне покрајине Војводине.

.....

Чланом 4в прописано је да Министарство доставља покрајинском органу управе у чијем делокругу су послови мањинских права решења о упису у Ре-

гистар, решења којима се одлучује о пријави за упис промена у Регистру и решења о брисању из Регистра, за националне савете који имају регистровано седиште на територији Аутономне покрајине Војводине.

Према постојећој организацији покрајинске управе, орган управе у чијем су делокругу послови мањинских права је заправо Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице.⁶⁷ Изложена одредба, која је у законски текст унета изменама и допунама из 2018. године, има веома јасан *ratio*. Он се огледа у потреби законског прописивања сарадње државних и покрајинских органа, а како би флукутација података о важним статусноправним питањима националних савета који имају седиште на територији АП Војводине била што ажурнија, а што има своје импликације на питања сарадње покрајинских органа и националних савета (нпр. финансирање). Дужност достављања чини се тим пре неопходном уколико се у обзир узме чињеница да, према постојећој ситуацији, чак седамнаест од двадесет три националних савета, дакле убедљива већина, има своје седиште управо на територији АП Војводине.

Из раније анализираних одредби ЗНСНМ (4–46) произилази да је у све три ситуације (решења о упису, о пријави за упис промена и о брисању из Регистра) реч о достављању *коначної управної акції* против којег се може покренути управни спор. Иако то не произилази експлицитно из одредбе члана 4в, требало би стати на становиште да аналогна дужност достављања постоји и у случају да је законитост ових решења оспорена, а Управни суд уважи тужбене наводе, те предмет буде враћен Министарству на поновно одлучивање, у смислу чл. 42. и 69. ЗУС-а. Утврђивање рока у ком се има обавити такво достављање чини се да може предупредити једну изузетно неповољну ситуацију по правну сигурност и статус националних савета на територији АП Војводине до које може доћи уколико покрајински орган управе поседује, у међувремену у управном спору поништено, незаконито решење о важним статусноправним питањима неког од бројних националних савета са територије АП Војводине, а државни орган не приступа дужности достављања новог решења довољно ажурно и ефикасно. Међу казним одредбама, у члану 123. ЗНСНМ, прописано да ће се новчаном казном казнити одговорно лице у надлежном органу уколико не обезбеди достављање аката из члана 4в надлежном покрајинском органу управе, а што се може разумети као значајан, додуше репресиван, подстицај ефикасном достављању.

На крају, полазећи од системског тумачења одредби ЗНСНМ требало би стати на становиште да би такво достављање требало извршити истог дана када наступи коначност наведених решења, а најкасније у року од 10 дана, будући да је то рок који је најчешће спомињан за различите процесне солуције у смислу ЗНСНМ. Ипак, изложено тумачење би требало схватити само у смислу утврђивања инструкционог рока, те би његова практична примењивост у контексту прекршајне одговорности остала веома ограничена.

67 Види чл. 37 Одлуке о покрајинској управи, *Сл. лисџ АП Војводине*, бр. 37/14, 54/14 – др. одлука, 37/16, 29/17, 24/19, 66/20 и 38/21.

Члан 5.

- (1) Национални савет може да стиче и отуђује имовину, а на основу одлуке надлежног органа може да буде и корисник средстава у јавној својини, у складу са законом.
- (2) Имовина националног савета користи се за остваривање овлашћења предвиђених законом.
- (3) Имовина националног савета не може се преносити његовим члановима, члановима органа националног савета или са њима повезаним лицима.
- (4) Под повезаним лицима у смислу става 3. овог члана сматрају се лица која су као таква утврђена законом којим се уређују привредна друштва.
- (5) У случају брисања националног савета из Регистра, имовина националног савета стечена средствима из јавних прихода постаје имовина Републике Србије, а имовина стечена по основу донација, расподељује се у складу са актима националног савета.

.....

СТАВ 1. – Национални савет, најпре, може да *стиче и отуђује имовину*. Такво решење је сасвим јасно, будући да национални савет има својство правног лица. На основу изложене одредбе такође је јасно да имовина националног савета *не спада у јавну својину*. Напросто, ако национални савет може да буде *корисник средстава у јавној својини*, онда, применом *argumentum a contrario*, следи да његова имовина не спада у јавну својину. Такво тумачење је у свему у складу са уставном одредбом члана 86. став 1. Устава према којој у јавну својину спадају државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе. Ова одредба резултат је невеликих корекција кроз измене и допуне ЗНСМ из 2018. године, када је из њеног текста изостављено спомињање покретне и непокретне имовине, већ је само предвиђено да национални савет може да стиче и отуђује имовину. Ипак, овим изменама и допунама у члану 5. ЗНСМ додати су нови ставови 2–5.

Национални савет може бити корисник средстава у јавној својини на основу одлуке *надлежног органа*. Имајући у виду да јавну својину чине државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе, надлежни орган би требало утврђивати према карактеру те својине чији корисник национални савет постаје.

СТАВ 2. – Имовина националног савета користи се за остваривање овлашћења предвиђених законом. Имајући у виду правну природу и карактер улоге и делатности националних савета, јасно је зашто је законодавац уврстио овакву одредбу у ЗНСМ. Њен императивни карактер заправо намеће обавезу да се имовина националног савета *прешљешно* користи за остваривање овлашћења предвиђених законом. Другим речима, национални савет може да увећава своју имовину, али због природе тог тела које је носилац јавних овлашћења,

јасно је да национални савет не може своју имовину *искључиво* да користи за стицање добити. У том смислу, национални савет је *недобитна организација*.

Посебно питање које се намеће у вези са имовином националног савета и одлучивањем о њеном коришћењу је да ли се национални савет може бавити привредним, тачније предузетничким активностима. Према Закону о задужбинама и фондацијама (у даљем тексту ЗЗФ)⁶⁸ које су у правном поретку Републике Србије недобитне организације које имају одређену имовину намењену остваривању општекорисног циља (и које су стога у погледу имовине у сличном положају као и национални савети), дозвољено је обављање привредне делатности од стране таквих тела под следећим условима: 1) да је делатност у вези са циљевима задужбине и фондације; 2) да је делатност предвиђена статутом; 3) да се ради о споредној делатности задужбине и фондације и 4) да је делатност уписана у Регистар. У смислу изложене одредбе члан 45. ЗЗФ поставља се питање да ли би, под аналогним условима, и национални савет могао да обавља привредну делатност и, у том смислу, да одлучи да своју имовину користи у те сврхе. Тим се питањем посредно бавио и Уставни суд у својој Одлуци о уставности ЗНСНМ. Наиме, будући да је иницијативама за оцену уставности ЗНСНМ, између осталог, било покренуто и питање уставности одредбе према којој је национални савет могао да оснива привредна друштва у областима у којима представља националну мањину, Суд је стао на становиште да национални савет националне мањине може основати привредно друштво само у области јавног информисања (обавештавања), јер је само законима којима се уређује ова област (штампани и електронски медији) привредно друштво предвиђено као онај организациони облик преко кога се може обављати информативна делатност и то искључиво за обављање делатности штампаних или електронских медија (оснивање радио или телевизијске станице), а не, евентуално, за обављање било које друге делатности у оквиру области из члана 75. став 1. Устава. Међутим, Уставни суд је додатно указао да та оцена не представља сметњу да оснивач привредног друштва у одговарајућој области буде установа чији је оснивач национални савет у складу са општим прописима о оснивању привредних друштава и за обављање оне делатности која би била у непосредној вези и у функцији остваривања Уставом зајемчених колективних права припадника националних мањина. Из таквог резонувања Уставног суда, будући да национални савет националне мањине не може да оснива привредна друштва, посредно следи да не може ни да обавља привредну делатност, тачније да своју имовину не може да користи за обављање такве делатности, мимо области друштвеног живота у којима представља националну мањину, а у којима је према законима којима се те области уређују, могуће оснивати привредна друштва.

СТАВОВИ 3. и 4. – Изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. уведена су додатна ограничења у погледу располагања имовином националних савета. Наиме, имовина националног савета не може се преносити његовим члановима, члановима органа националног савета или са њима повезаним лицима (став 3). *Ratio* изложене одредбе је веома јасан: будући да национални савет представља националну мањину и врши јавна овлашћења у циљу оствари-

68 Сл. гласник РС, бр. 88/2010, 99/2011 – др. закон и 44/2018 – др. закон.

вања права на самоуправу националне мањине као колективитета и омогућава њено олакшано учешће у јавним пословима, чланство у том телу и његовим органима не може бити основ за стицање имовине, нити се имовина савета сме злоупотребити њеним преношењем и изигравањем улоге националног савета. У вези са овим ограничењем располагања имовином националног савета, у ставу 4. истог члана прецизирано је да се под повезаним лицима сматрају лица која су као таква утврђена законом којим се уређују привредна друштва.

СТАВ 5. – У случају брисања националног савета из Регистра, имовина националног савета стечена средствима из јавних прихода постаје имовина Републике Србије, док се имовина стечена по основу донација распоређује у складу са актима националног савета. Ово додатно ограничење располагањем и коришћењем имовином националног савета, нарочито у случају престанка његовог рада разумљиво је ако се има у виду да се национални савети финансирају и из јавних извора. Штавише, изложена одредба упућује и на потребу да се управљање имовином која потиче из јавних прихода врши потпуно одвојено од управљања и располагања имовином која потиче из других извора.

Члан 6.

- (1) Национални савет има статут.
- (2) Други општи акти националног савета морају бити у сагласности са статутом.
- (3) Одредбе другог општег акта националног савета које су супротне статуту, ништаве су.
- (4) Поступак пред Управним судом за утврђивање ништавости општег акта националног савета који није у сагласности са статутом могу да покрену министарство, покрајински орган управе у чијем делокругу су послови мањинских права, установе, привредна друштва и друге организације чији је оснивач национални савет и најмање једна трећина чланова националног савета.
- (5) Статутом се уређују:
 - 1) делатност националног савета;
 - 2) број чланова националног савета, у складу са законом;
 - 3) седиште националног савета;
 - 4) назив, печат и симбол националног савета који не могу бити идентични називу, печату и симболу другог националног савета који је уписан, или уредно пријављен за упис у Регистар, нити изазивати забуну у погледу националног савета, његових циљева и овлашћења, или у погледу националне мањине коју национални савет представља;
 - 5) овлашћења, поступак избора и разрешења и мандат председника националног савета;

- 5а) овлашћења, поступак избора и разрешења, број чланова и мандат извршног одбора;
 - б) овлашћења, поступак избора и разрешења, број чланова и мандат одбора и других радних тела националног савета;
 - 7) признања и начин њихове доделе, и
 - 8) друга питања од значаја за рад националног савета.
- (б) Први сазив националног савета дужан је да донесе статут националног савета у року од десет дана од конституисања.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Национални савет има статут, а сви други општи акти националног савета морају бити у сагласности са статутом, из чега проистиче да је Статут, према ЗНСМ, највиши акт националног савета. Изложена одредба о супрематiji статута националног савета која је у ЗНСМ унесена изменама и допунама из 2018. би требало додатно тумачити у два смера. Најпре, на основу *argumentum a maiori ad minus* јасно је да у сагласности са статутом националног савета морају бити не само општи, већ и појединачни акти националног савета. Усаглашеност општих и појединачних аката националног савета са његовим статутом подразумева како *мајеријалну, садржинску сагласност*, тако и *формалну сагласност*, *дакле* усаглашеност са статутом аката слабије правне снаге у погледу органа који их доносе, поступка у којем се доносе и њихове форме у ужем смислу (писана форма и назив), а који су опредељени статутом савета.

СТАВОВИ 3. и 4. – Одредбе другог општег акта националног савета које су супротне статуту ништаве су, а према ставу 4. поступак пред Управним судом за утврђивање ништавости таквог акта могу да покрену министарство, покрајински орган у чијем су делокругу послови манињских права, установе, привредна друштва и друге организације чији је оснивач национални савет и најмање једна трећина чланова националног савета. На овај начин, одредба из става 4. представља редак спецификум у српском правном систему, предвиђајући тзв. објективни управни спор, тј. стављање једног облика нормативне контроле у надлежност Управног суда. Она је у законски текст унета, јер је изложена одредба из става 3, која је такође унесена у текст ЗНСМ изменама и допунама из 2018. године, изискивала регулисање питања органа и поступка у којем ће се утврђивати евентуална нестатутарност општих аката националног савета. Отворено је питање да ли би одредба члана 20. став 1. Закона о удружењима⁶⁹ (у даљем тексту: ЗУ) према којој сваки члан удружења може покренути поступак пред надлежним основним судом за утврђивање ништавости општег акта удружења који је донет супротно статуту, а који се (поступак), према ставу 3. истог члана ЗУ, води према одредбама закона којим се уређује парнични поступак, могла у потпуности да буде одговарајућа за поступак утврђивања ништавости нестатутарног општег акта националног савета и то из две групе разлога. Наиме, са једне стране, јесте тачно да је Уставни суд у својој Одлуци о ЗНСМ стао на становиште да су национални

69 Сл. гласник РС, бр. 51/09, 99/11 – др. закони и 44/18 – др. закон.

савети недржавна тела, а што би доследно изведено можда водило могућности да се изложена одредба ЗУ *mutatis mutandis* примењује на поступак утврђивања ништавости општег акта националног савета, али, са друге стране, имајући у виду начин конституисања националних савета и чињеницу да они имају представнички карактер, те да у име читаве националне мањине коју представљају врше одређена јавна овлашћења, ипак се може закључити да *објективни карактер* таквог поступка налаже да се он не води у парничном судском поступку који је страначке природе и да активну легитимацију за његово покретање нема сваки члан савета, *a fortiori* што национални савет не представља еманаацију воље његових чланова за удруживањем у ту организацију, већ израз воље припадника националне мањине који су *изабрали* његове чланове.

Уважавајући намеру законодавца да се поступак утврђивања ништавости нестатутарног општег акта националног савета уреди као објективни поступак нормативне контроле, уз разумљиво утврђивање субјеката који имају легитимацију за покретање таквог судског спора, ипак би требало истаћи да изложена одредба ЗНСМ намеће неколико важних питања. Најпре, ЗНСМ, за разлику од ЗУ који је предвидео да се поступак за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта удружења може покренути у року од петнаест дана од дана сазнања за акт, а најкасније у року од шест месеци од дана доношења акта, није регулисано питање у ком року је могуће покренути такав поступак. Но, то је само *prima facie* правна празнина и требало би стати на становиште да овлашћени покретачи поступка то могу да учине током читавог периода важења неког општег акта националног савета за који држе да је нестатутаран.

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

Такође, ЗНСМ, за разлику од Закона о Уставном суду (у даљем тексту: ЗУСС),⁷⁰ није регулисао низ питања од значаја за овај вид нормативне контроле. Реч је о питањима да ли је Управни суд ограничен захтевом овлашћеног предлагача, тачније да ли евентуалну нестатутарност општег акта националног савета цени само на основу и у оквирима навода овлашћеног покретача поступка, да ли би у току поступка, а на захтев националног савета, могао, пре доношења одлуке о нестатутарности, застати са поступком и дати могућност националном савету, да у одређеном року отклони уочене нестатутарности, као и да ли би у току поступка, до доношења коначне одлуке, могао да обустави извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се статутарност оцењује, ако би њиховим извршавањем

70 Сл. гласник РС, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – УС, 103/2015 и 40/2015 – др. закон.

могле наступити неотклоњиве штетне последице, а што је све регулисано чл. 54–56. ЗУСС за поступак контроле уставности и законитости опшних аката. Начелно посматрано, чини се оправданим и логичним да се на та питања сходно примењују решења из ЗУСС.

Са друге стране, највећи проблем у остваривању поступка за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта националног савета свакако је регулисано питање *гејсџива одлуке* коју би Управни суд у таквом поступку донео и начелна немогућност примене аналогије са дејством одлука Уставног суда у поступку нормативне контроле опшних аката. Ево и зашто према члану 58. став 1. ЗУСС, кад Уставни суд утврди да закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором, тај закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“. ЗНСМ не уређује изричито питање дејства одлуке донесене у поступку утврђивања ништавости нестатутарног општег акта националног савета, али, будући да је реч о *нишџивосџи*, требало би стати на становиште да би Управни суд морао поништити такав акт, тачније да би морао донети одлуку са дејством *ex tunc*. Консеквентно изведено, то би значило да би се одлуком Управног суда којом је утврђена нестатутарност и којом је поништен нестатутарни општи акт морали поништити и сви појединачни акти донесени на основу таквог акта, па чак и они који су постали правоснажни. Такво поништавање свакако не би имало системски квалитет и значајно би нарушило правну сигурност адресата таквих појединачних аката, нарочито имајући у виду чињеницу да је чланом 60. став 1. ЗУСС прописано да се закони и други општи акти за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, не могу примењивати на односе који су настали пре дана објављивања одлуке Уставног суда, ако до тог дана нису правноснажно решени, а што заправо *a contrario* значи да одлука Уставног суда нема дејство на односе који су правоснажно решени.

У вези са овом одредбом искрсава још једно значајно, и, чини се, питање преходног карактера. Због чега је уопште законодавац прописао посебан поступак утврђивања ништавости нестатутарног општег акта националног савета када већ постоји могућност нормативне контроле пред Уставним судом. Чини се да би одговор на то питање требало, са једне стране, тражити у процесној економији, тачније жељи да се Уставни суд растерети већег броја могућих предмета, док би се, са друге стране, могући *ratio* изложених решења могао пронаћи у намери законодавца да, осим министарства, одређени субјекти имају статус овлашћених покретача поступка, а што није могуће у поступку пред Уставним судом.

СТАВ 5. – Статутом се уређују: 1) делатност националног савета; 2) број чланова националног савета, у складу са законом; 3) седиште националног савета; 4) назив, печат и симбол националног савета који не могу бити идентични на-

зиву, печату и симболу другог националног савета који је уписан, или уредно пријављен за упис у Регистар, нити изазивати забуну у погледу националног савета, његових циљева и овлашћења, или у погледу националне мањине коју национални савет представља; 5) овлашћења, поступак избора и разрешења и мандат председника националног савета; 5а) овлашћења, поступак избора и разрешења, број чланова и мандат извршног одбора; 6) овлашћења, поступак избора и разрешења, број чланова и мандат одбора и других радних тела националног савета; 7) признања и начин њихове доделе, и 8) друга питања од значаја за рад националног савета.

Уколико се подробније размотре изложене одредбе, утолико је могуће закључити да одређена питања која се регулишу статутом националног савета заправо представљају само *јонављање законских одредби*, као што је то случај са бројем чланова националног савета, или *ближе уређивање* материје која је регулисана ЗНСМ, као што је то случај са делатношћу савета и овлашћењима, поступком избора, разрешењем и мандатом председника националног савета, док је у појединим питањима реч о комбиновању ближег уређивања материје која је регулисана ЗНСМ са самосталним регулисањем, као што је то, примера ради, случај са прописивањем овлашћења, поступка избора и разрешења, броја чланова и мандата извршног одбора. Веома је уско постављен број питања за која се ЗНСМ изричито предвиђа да се *искључиво* регулишу статутом националног савета, као што је то случај са седиштем националног савета или признањима савета и начином њихове доделе. Разуме се, нормом према којој се статутом националног савета уређују и друга питања од значаја за рад савета остављен је простор да свако питање унутрашње организације и начина функционисања које није изричито регулисано ЗНСМ буде нормирано статутарним одредбама.

Ипак, у вези са једном од тачака става 5. ЗНСМ требало би учинити још једну значајну напомену. Наиме, изменама и допунама ЗНСМ из 2018. године изложена одредба члана 6. став 5. тачка 6. је промењена тако да према важећем решењу назив, печат и симбол националног савета не могу бити идентични називу, печату и симболу другог националног савета који је уписан, или уредно пријављен за упис у Регистар, нити изазивати забуну у погледу националног савета, његових циљева и овлашћења, или у погледу националне мањине коју национални савет представља. Док је први део изложене одредбе потпуно разумљив и одражава старо правно начело *prior tempore potior iure*, дотле њен други део према коме назив, печат и симбол не смеју изазивати забуну у погледу националног савета, његових циљева и овлашћења, или у погледу националне мањине коју национални савет представља, изискује подробније разматрање. Из таквог одређења следи да назив, печат и симбол националног савета не смеју бити таквог карактера да у правном промету могу поистоветити национални савет са другим категоријама правних лица (нпр. привредним субјектима, политичким странкама, црквама и верским заједницама, итд), нити са државним или локалним органима власти. Такође, на основу таквог одређења јасно је да назив, печат и симболи националног савета не смеју да садрже одређене елементе назива, традиције, историје, језика или других обележја идентитета националних мањина које тај савет не представља.

У пракси је било случајева да су поједини национални савети за свој симбол одредили поједине историјске симболе своје нације који су се користили, или користе у матичним државама. Начелно посматрано, такво одређење је у складу са законским могућностима, уз једну важну ограду – да се поштује забрана изазивања националне, верске и расне нетрпељивости и мржње. Посебно је важно указати на чињеницу да ЗУ у члану 16. став 2. садржи одредбу према којој назив удружења не сме да буде заменљив са називом другог удружења нити да изазива забуну о удружењу, његовим циљевима или у погледу тога о каквој се врсти правног лица ради. Уврштавање аналогне одредбе о забрани одређивања назива националног савета који може изазивати забуну упућује на намеру законодавца да националне савете, у том контексту, третира аналогно удружењима грађана, а што представља и доследну разраду законског одређења националних савета као недржавних субјеката.

Изложено законско решење намеће и питање како би у примени требало да поступи ресорно Министарство ако би, којим случајем, печат и симбол националног савета изазивали забуну у погледу националног савета, његових циљева и овлашћења, или у погледу националне мањине коју национални савет представља. Начелно посматрано, изложене законске одредбе упућују да се, до одговарајућих измена које би биле предвиђене статутом савета, такав национални савет не упише у Регистар, односно да се посредством надзора над радом и актима националног савета од стране Министарства, обезбеди доследно поштовање наведених законских одредби. У случају да је национални савет регистрован, па накнадно жели да изврши измену одредби којима су регулисани печат и симбол на начин да пропише печат и симбол који би изазивали забуну у погледу националног савета, његових циљева и овлашћења, или у погледу националне мањине коју национални савет представља, такав статут не би био одобрен и оверен од стране Министарства.

СТАВ 6. – Први сазив националног савета дужан је да донесе статут националног савета у року од 10 дана од дана конституисања. Ова одредба о року за доношење *првог* статута унета је у законски текст изменама и допунама из 2014. године. Разлог за њено уношење, иако је и даље важећа одредба члана 130. изворног текста ЗНСНМ, којом је прописано да су национални савети дужни да, у року од три месеца од дана њиховог конституисања, донесу нов статут или да постојећи статут и опште акте ускладе са одредбама ЗНСНМ, треба тражити у чињеници да се изложена одредба члана 130. односи на *постојеће* савете и *нове* статуте, а не на *прве* статуте.

II СТАТУСНА ПИТАЊА НАЦИОНАЛНОГ САВЕТА

1. Унутрашња организација националног савета

Члан 7.

- (1) Национални савет има председника, извршни одбор, одборе за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма.
- (2) Председник националног савета:

- 1) представља и заступа национални савет и одговара за његов рад;
 - 2) стара се о законитом коришћењу и располагању финансијским средствима и имовином савета;
 - 3) доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или општим актом савета;
 - 4) врши и друге послове утврђене статутом и другим актима савета.
- (3) Председник националног савета бира се из реда чланова националног савета.
- (4) Национални савет бира председника и чланове извршног одбора из реда чланова националног савета, на предлог председника националног савета.
- (5) Извршни одбор:
- 1) непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката националног савета;
 - 2) стара се о извршавању јавних овлашћења која су поверена националном савету;
 - 3) врши и друге послове утврђене законом, статутом и општим актима националног савета.
- (6) Национални савет може поверити извршном одбору одлучивање о појединим питањима у вези са вршењем овлашћења националног савета предвиђених овим законом.
- (7) Одлуке које је тако донео извршни одбор подлежу одобравању на првој наредној седници националног савета и одобрене су ако за њих гласа више од половине чланова националног савета. Ако национални савет не одобри одлуку извршног одбора, извршном одбору престаје мандат, а одлука остаје на снази.
- (8) У одборе за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма национални савет може да изабере и стручњаке који поседују одговарајуће знање и искуство у области за коју се одбори образују, а који не морају бити чланови националног савета. Одбори дају стручна мишљења, предлоге и израђују анализе за потребе националног савета.

.....

СТАВ 1. – Национални савет има председника, извршни одбор, као и одборе за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма. На овај начин законски је постављена основна контура одређених питања унутрашње организације и начина функционисања свих националних савета. Такође, из изложене одредбе јасно је да су органи националног савета, поред председника и извршног одбора, конципирани на начин да буду саобразни областима у којима се, према Уставу и закону, остварује право на самоуправу и у којима национални савети врше одређена јавна овлашћења. Формирање ових одбора је *обавезно*, док је установљавање осталих радних тела

националног савета факултативно и препуштено је статутарном уређивању. Ипак, у вези са постојањем одбора за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма на овом би месту требало учинити још једну важну напомену. Наиме, иако национални савети представљају националне мањине, одлучују или учествују у одлучивању у наведеним областима друштвеног живота, у реалности нису све националне мањине које имају изабране савете оствариле, тачније испуниле услове за образовање на сопственом језику, или за службену употребу тог језика, па се, с тим у вези, може поставити питање да ли би и у таквом случају национални савет био у обавези да установи такве одборе. Начелно посматрано, то што не постоји образовање на језику и писму националне мањине коју савет представља, или што језик те мањине није уведен у службену употребу не значи да је национални савет лишен права и могућности да се залаже за таква решења, или да активно ради на стварању услова за остваривање права на образовање на матерњем језику и његову службену употребу. У том смислу, чини се логичним да и национални савети оних мањина које још увек не остварују та права обавезно имају одговарајуће ресорне одборе.

У вези са изложеном одредбом, требало би указати и да ЗНСНМ није уредио могућност постојања места заменика, или помоћника председника, али из ове чињенице не би требало извући закључак да списак органа и функција у националном савету предвиђених чланом 7. став 1. има карактер *numerus clausus*, већ напротив, да он представља обавезни законски минимум, а да је увођење других функција, попут заменика председника, остављено сваком националном савету на процену и статутарно регулисање.

СТАВ 2. – Председник националног савета: представља и заступа национални савет и одговара за његов рад (тачка1); стара се о законитом коришћењу и располагању финансијским средствима и имовином савета (тачка 2); доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или општим актом савета (тачка 3) и врши и друге послове утврђене статутом и другим актима савета (тачка 4). С обзиром да је чланом 7. став 2. тачка 1. прописано да председник националног савета одговара за његов рад, он као одговорно лице, може бити прекршајно кажњен за поједина дела предвиђена казним одредбама ЗНСНМ. Поред поименице наведених послова из члана 7. став 2, председник националног савета је такође задужен за подношење пријаве за упис савета у Регистар. Међутим, законодавац у члану 7. став 2. ЗНСНМ није прописао да председник националног савета председава његовим седницама и/или да усмерава и/или да усклађује његов рад и/или да се стара о уједначеном деловању чланова савета, већ су и ова питања, слично као питање постојања заменика председника националног савета, препуштена статутарном уређивању.

СТАВ 3. – Председник националног савета бира се из реда чланова националног савета, што се, уз извесна ограничења предвиђена чланом 7а ЗНСНМ, може сматрати за сасвим разумљиво. Бројна питања, попут оних ко има право да предложи председника, како се о његовом избору и разрешењу гласа, ко га замењује у случају одсутности или спречености да обавља своја задужења, када му престаје мандат пре времена на које је изабран (изузев

у случају инкомпатибилитета) препуштена су, у складу са одредбом члана 6. став 5. тачка 5. ЗНСМ, статутарном регулисању. Напоследку, треба нагласити да је моменат избора председника националног савета у статусно-правном смислу значајан из два разлога. Наиме, од дана његовог избора почиње да тече рок од 5 дана који је предвиђен за подношење пријаве за упис националног савета у Регистар, али тај рок није преклузивног, већ инструктивног карактера. Са друге стране, изостанак избора председника у року од 30 дана од конституисања националног савета или од престанка функције ранијем председнику има за последицу распуштање националног савета.

СТАВ 4. – Национални савет бира председника и чланове извршног одбора из реда чланова националног савета, на предлог председника националног савета. Изворним текстом ЗНСМ било је предвиђено само да се председник бира из реда чланова националног савета, а што је остављало могућност да се у извршни одбор изаберу лица која нису чланови националног савета. Будући да је од доношења ЗНСМ била предвиђена могућност преношења овлашћења у оквиру организационе структуре националног савета са националног савета на извршни одбор, изменама и допунама из 2014. године, било је нужно предвидети и да се и чланови извршног одбора бирају из реда чланова националног савета. Такође, унета је и измена према којој и председник извршног одбора мора бити члан националног савета.

СТАВ 5. – Извршни одбор има следећа задужења: непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката националног савета (тачка 1); стара се о извршавању јавних овлашћења која су поверена националном савету (тачка 2) и врши и друге послове утврђене законом, статутом и општим актима националног савета (тачка 3). Разуме се, Статуом националног савета могу се прописати и додатна овлашћења извршног одбора, а што произилази из члана 6. став 5. тачка 5а ЗНСМ. У вези са овом одредбом треба нагласити да старање о извршавању јавних овлашћења која су поверена националном савету као телу не подразумева да та овлашћења непосредно врши извршни одбор, већ да извршни одбор ствара услове за реализацију тих овлашћења, непосредно сарађује са органима јавне власти у вршењу тих овлашћења, или оперативно спроводи одлуке националног савета као целине донесене у вршењу таквих овлашћења.

СТАВОВИ 6, 7. и 8. – Изворни текст ЗНСМ 2009. године није садржавао одредбе којима је предвиђена могућност да национални савети пренесу своја овлашћења на функционере и одборе који су образовани у оквиру његове унутрашње организационе структуре. Напросто, будући да национални савети представљају националне мањине и да врше одређена јавна овлашћења, Закон није предвидео могућност даљег преношења таквих овлашћења.

Изменама и допунама ЗНСМ из 2014. године у тадашњи члан 7. унесени су ст. 5. и 6. према којима национални савет може поверити извршном одбору одлучивање о појединим питањима из надлежности националног савета (став 5), при чему одлуке које је тако донео извршни одбор подлежу одобравању на првој наредној седници националног савета и одобрене су ако за њих гласа више од половине чланова националног савета (став 6), а, ако национални

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

Изложене одредбе заслужују детаљнији осврт. Наиме, вероватан *ratio* њиховог усвајања 2014. године и задржавања у тексту Закона и након измена и допуна 2018. године лежи у чињеници да је у погледу вршења појединих овлашћења националних савета, нарочито у контексту решења према којима они дају мишљења у појединим управним поступцима, понекад тешко, дуготрајно а донекле и нерационално и неекономично сазивати седнице на којима би национални савет у пленуму искључиво одлучивао само о једном таквом питању. Са друге стране, имајући у виду начелну забрану даљег преношења јавних овлашћења која су појединим недржавним телима пренесена законом, а што следи из одредби Устава и Закона о државној управи (у даљем тексту ЗДУ),⁷¹ може се поставити питање да ли је такав даљи пренос овлашћења уопште правно могућ. Будући да је извршни одбор тело самог националног савета и да се његови чланови бирају из реда националног савета, могло би се стати на становиште да поверавање извршном одбору да одлучује о појединим питањима у вези са вршењем овлашћења националног савета заправо не значи и изношење таквог одлучивања ван националног савета. Другим речима, извршни одбор је део националног савета и један институционални вид његовог рада, тако да одлучивање извршног одбора може бити схваћено као одлучивање самог националног савета. У том смислу би требало разумети и одредбу према којој, ако национални савет не одобри одлуку извршног одбора, извршном одбору престаје мандат, али одлука остаје на снази.

Важно је истаћи и да се одлуком извршног одбора која остаје на снази, иако је национални савет није одобрио, може сматрати само одлука која је донесена у питањима која су у вези с вршењем овлашћења савета и само ако је национални савет поверио извршном одбору тако одлучивање. Напослетку, на овом месту треба указати и на постојање извесне правне празнине по питању да ли би се могло сматрати да национални савет није одобрио одлуку извршног одбора, ако таква одлука уопште не буде изнета на прву наредну седницу националног савета и, следствено томе, да ли извршном одбору у таквом случају престаје мандат. Начелно посматрано, имајући у виду да ЗНСНМ захтева изричито одобрење од стране националног савета, могло би се стати на становиште да и у таквом случају национални савет није одобрио одлуку извршног одбора и да том одбору престаје мандат.

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

СТАВ 9. – У одборе за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма, национални савет може да изабере и стручњаке који поседују одговарајуће знање и искуство у области за коју се одбори образују, а који не морају бити чланови националног савета. Прописано је такође да одбори дају стручна мишљења, предлоге и израђују анализе за потребе националног савета. Дакле, законодавац је прописао да у наведене одборе, за разлику од извршног одбора, могу ући и стручњаци који нису истовремено и чланови националног савета. Такво решење има своје оправдање, имајући у виду могућност да стручна лица који поседују одговарајуће знање и искуство у областима за које се одбори образују не учествују у поступку избора националног савета, а да чак ни не морају припадати националној мањини. Такође, овакво решење се *a fortiori* чини исправним ако се у обзир узме и састав, тачније број чланова националног савета који не мора увек да обезбеди и адекватне кадровске капацитете за бављење проблематиком за коју се установљавају посебни одбори. Будући да за чланове одбора могу бити изабрана лица која нису чланови националног савета, јасно је да такви одбори не могу да одлучују, те је сасвим разумљив део става 8. члана 7 ЗНСНМ према којем одбори дају стручна мишљења, предлоге и израђују анализе за потребе националног савета.

ПРАКСА

- 1) Према члану 6. Закона, национални савет има статут којим уређује питања од значаја за рад националног савета, овлашћења, поступак избора, број чланова и мандат извршног одбора и других радних тела националног савета, чланом 7. Закона, прописано је да национални савет има председника, извршни одбор, одборе за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма. Дакле, национални савети су самостални у свом раду и у складу са одредбама члана 10. Закона, у складу са законом и својим статутом, преко својих органа самостално одлучују о питањима из своје надлежности. С обзиром на изнето, а у вези са вашим питањем да ли национални савет може да предвиди постојање надзорног одбора у оквиру националног савета, указујемо на то да су Законом таксативно наведени одбори националног савета (одбор за образовање, културу, обавештавање и службену употребу језика и писма). Међутим, то не искључује могућност националног савета да статутом предвиди радно тело које би надгледало активности савета, односно које би вршило контролу законитости рада, финансијско материјалног пословања савета.

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
број: 90-00-119/2014-15 од 8. децембра 2014. год.)

- 2) Одлука Извршног одбора која према члану 7. став 7. Закона, подлеже одобравању од стране националног савета на првој наредној седници националног савета, никада није била предмет изјашњавања националног савета. У том смислу, Одлука Извршног одбора не може се, у складу са чланом 7. став 7. сматрати одобреном... У погледу дејства поменуте

одлуке, Министарство указује да се она, према члану 7. став 7. Закона, не може сматрати одлуком која остаје на снази, иако је национални савет није одобрио. Наиме, Одлуку је донео Извршни одбор, који у складу са одредбама члана 7. став 6. Закона, може да одлучује о појединим питањима у вези са вршењем овлашћења националних савета предвиђених тим законом, али само ако му национални савет повери такво одлучивање. Дакле, према одредбама Закона, Извршни одбор може одлучивати само о појединим питањима, искључиво у вези са вршењем овлашћења националних савета предвиђених овим законом, а одлука Извршног одбора коју национални савет није одобрио може остати на снази, према одредбама Закона, али је нужан предуслов за то да је одлука донета у оквиру законских овлашћења националних савета и да је Извршном одбору национални савет поверио такво одлучивање.

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
бр. 90-00-00060/2019-27 од 14. августа 2019. год.)

Члан 7а

- (1) **Председник националног савета и члан извршног одбора не може бити члан руководећих органа политичке странке као што су председник, председништво, извршни одбор и сл.**
- (2) **Председник националног савета и члан извршног одбора не може бити изабрано или постављено лице у државном органу, покрајинском органу, односно органу јединице локалне самоуправе који у оквирима својих надлежности одлучује о питањима која се тичу рада националних савета.**
- (3) **Избором, односно постављењем из ст. 1. и 2. овог члана, престаје мандат председника националног савета, односно чланство у извршном одбору.**
- (4) **Престанак мандата председника националног савета, односно чланства у извршном одбору констатује национални савет на првој наредној седници након пријема обавештења о наступању разлога из става 3. овог члана.**

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Изменама и допунама ЗНЧМ из 2018. године у текст Закона уврштен је нови члан 7а којим се уређује питање неспојивости функција, односно послова и забрана конфликта интереса. Ова изузетно значајна допуна у складу је са препорукама релевантних међународних тела, нарочито оних чија се суштина огледа у захтеву за деполитизацијом националних савета.⁷²

72 Примера ради, Саветодавни комитет Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у свом Трећем мишљењу о спровођењу Конвенције у Србији указује на потребу деполитизације – Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Third Opinion on Serbia, adopted 29 November 2013, ACFC/OP/III(2013)006, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6aa> (приступљено 22.11.2021).

Чланом 7а тако је предвиђено да председник националног савета и члан извршног одбора не може бити члан руководећих органа политичке странке у које су, *exempli causa*, сврстани председник, председништво, извршни одбор и слично (став 1), као ни изабрано или постављено лице у државном органу, покрајинском органу, односно органу јединице локалне самоуправе који у оквирима својих надлежности одлучује о питањима која се тичу рада националних савета (став 2).

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

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

Када је реч о пословима изабраног или постављеног лица у државном органу, покрајинском органу, односно органу јединице локалне самоуправе законодавац те послове везује само за органе *који у оквирима својих надлежности одлучују о питањима која се тичу рада националних савета*. У те органе би на државном нивоу најпре требало сврстати Народну скупштину и Владу Републике Србије, а од органа државне управе, према њиховој постојећој структури и организацији предвиђеној ЗМ, би требало сврстати ресорне органе државне управе за области образовања (Министарство просвете, науке и технолошког развоја), културе и обавештавања (Министарство културе и информисања) и људских и мањинских права (Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог). Такође, будући да се ЗНСНМ пред-

виђа да председник националног савета и члан извршног одбора не може бити изабрано или постављено лице у *оріану јединице локалне самоуправе* који у оквирима својих надлежности одлучује о питањима која се тичу рада националних савета, Агенција за борбу против корупције је својевремено стајала на становишту да је реч не само о функцијама председника општине, односно, градоначелника, заменика председника општине, односно, заменика градоначелника, члана општинског већа, односно, члана градског већа, председника скупштине општине, односно, председника скупштине града, заменика председника скупштине општине, односно, заменика председника скупштине града и одборника скупштине општине, односно, одборника скупштине града, већ и о лицу запосленом у општинској, односно градској управи, које је задужено за извршење буџета општине, односно града, уколико се ради о функционеру или лицу на положају у смислу члана 2. тада важећег Закона о Агенцији за борбу против корупције,⁷³ или у смислу чл. 3. и 4. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе⁷⁴ (у даљем тексту ЗЗАПЈЛС), директору јавног предузећа са територије јединице локалне самоуправе у којој делује национални савет, уколико је реч о јавном предузећу из области културе, обавештавања или службене употребе језика и писма, у вези са чијим радом постоје овлашћења националног савета, према ЗНСНМ, директору основне школе у којој се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине, с обзиром на то да у односу на рад тих школа постоји надлежност националног савета у вези са именовањем органа управљања и избором и именовањем директора школе.⁷⁵ Са друге стране, Министарство државне управе и локалне самоуправе стајало је на другачијем становишту по ком, имајући у виду овлашћења помоћника председника општине који према Закону о локалној самоуправи⁷⁶ (у даљем тексту: ЗЛС) покреће иницијативе, предлаже пројекте и сачињава мишљења у вези са питањима која су од значаја за развој, нема сметње да помоћник председника општине буде председник националног савета или члан извршног одбора.⁷⁷

СТАВОВИ 3. и 4. – Прописано је да избором, односно постављењем из ст. 1. и 2. овог члана престаје мандат председника националног савета, односно чланство у извршном одбору (став 3), а што национални савет констатује на првој наредној седници по пријему обавештења о наступању изложених разлога (став 4).

Изложене одредбе изискују једну претходну напомену која се тиче на овом примеру усвојеног теоријског схватања о неповлачењу знака једнакости из-

73 *Сл. тласник РС*, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – УС.

74 *Сл. тласник РС*, бр. 21/ 2016, 113/ 2017, 113/ 2017 – др. закон, 95 2018, 114/ 2021.

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

76 *Сл. тласник РС*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон.

77 Вид. Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 011-00–00244/2019–27 од 17.9.2019.

међу инкомпатибилности и неподобности за избор.⁷⁸ Наиме, инкомпатибилитет који је изложеним одредбама предвиђен би требало разликовати од неподобности за избор, јер вршење одређених послова у националном савету (председник и чланство у извршном одбору) није сметња за избор у страначке органе, као и у државне, покрајинске и локалне органе власти и *vice versa*. Напросто, кандидат који буде изабран може након избора на оба места да оптира за једно од њих. У том смислу би одредбу према којој избором, односно постављењем у органе политичке странке, односно државне, покрајинске и локалне органе власти престаје мандат председника националног савета, односно чланство у извршном одбору, а што национални савет констатује на првој наредној седници по пријему обавештења о наступању изложених разлога, ваљало тумачити на начин да кандидат који је изабран, у периоду од избора, односно постављења, до достављања обавештења националном савету, може да изабере да се са таквим избором не сагласи и да настави да врши посао председника националног савета, односно да обавља чланство у извршном одбору.

ПРАКСА

- 1) Потпредседници, односно заменици председника националног савета, не би требало да буду чланови руководећих органа политичке странке као што су председник, председништво, извршни одбор и сл. односно изабрана или постављена лица у државном органу, покрајинском органу, односно органу јединице локалне самоуправе који у оквирима своје надлежности одлучују о питањима која се тичу рада националних савета.

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
бр. 011-00-00273/2019-27 од 25. октобра 2019. год.)

- 2) Чланом 58. ст. 1, 2. и 3. Закона о локалној самоуправи мањина („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18) прописано је да се Статутом општине може предвидети да се за поједине области (економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и др.) постављају помоћници председника општине. (став 1). Помоћнике председника општине поставља и разрешава председник општине. (став 2). Помоћници председника општине покрећу иницијативе, предлажу пројекте и сачињавају мишљења у вези са питањима која су од значаја за развој у областима за које су постављени и врше друге послове по налогу председника општине (став 3).

Сходно ставу 1. члана 58. Закона о локалној самоуправи, неспорно је да је помоћник председника општине постављено лице, а из става 3. истог члана Закона произилази да помоћник председника општине нема овлашћење одлучивања, већ само покретања иницијатива и предлагања.

78 За више о овом теоријском становишту видети код Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет, Београд 1995, 309.

С обзиром на то да је чланом 7а став 2. Закона о националним саветима националних мањина изричито прописано да се ради о изабраном или постављеном лицу које „одлучује о питањима која се тичу рада националних савета”, мишљења смо да, имајући у виду овлашћења помоћника председника општине из члана 58. став 3. Закона о локалној самоуправи, нема сметње да помоћник председника општине буде председник националног савета или члан извршног одбора.

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
бр. 011-00-00244/2019-27 од 17. септембра 2019. год.)

- 3) Имајући у виду да су председник општине и његов заменик изабрана односно постављена лица, и узимајући у обзир одредбе Закона о локалној самоуправи произилази да председник општине односно његов заменик не може бити председник националног савета националне мањине.

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
бр. 90-00-00197/2018-27 од 24. децембра 2018. год.)

76

- (1) Члан националног савета може засновати радни однос у националном савету, за време трајања свог мандата.
- (2) На радне односе у националном савету примењују се одредбе закона којим се уређује рад.

.....

СТАВ 1. – Члан националног савета може засновати радни однос у националном савету, за време трајања свог мандата. Овом одредбом унетом изменама и допунама из 2018. године отклоњена је правна празнина изворног текста ЗНСНМ који није садржавао одредбе о радним односима и примањима запослених у националном савету. У вези са таквом могућношћу заснивања радних односа, поставило се питање у погледу карактера радног односа чланова националног савета. Наиме, док је, са једне стране, било потпуно јасно и у пракси прихваћено да се радни однос лица која нису чланови националног савета заснива и остварује на основу општих законских одредби о раду, дотле је евентуални радни однос чланова националног савета био двоструко дискутабилан – како са становишта могућности његовог заснивања, тако и у погледу карактера таквог радног односа, нарочито због питања да ли су чланови националног савета, као изабрана лица, у аналогном радноправном режиму, укључујући и у погледу примања, са осталим изабраним лицима у државним и/или покрајинским и локалним органима. Одредба става 1. разрешила је изложену дилему на начин да чланство у националном савету није сметња за заснивање радног односа у том телу. Радни однос који је заснован за време трајања мандата може бити, али није нужно темпоралног карактера.

У вези са законским одређењем „за време трајања мандата“ би требало учинити неколико напомена. Наиме, са једне стране, рад на одређено време је Законом о раду (у даљем тексту ЗР)⁷⁹ ограниченог трајања и може трајати до годину дана, а најдуже до 24 месеца, тако да се ни на који начин не би могло сматрати да је радни однос члана националног савета чији мандат траје четири године рад на одређено време у том трајању. Са друге стране, члан који има право да заснује радни однос за време трајања мандата, може да остане у радном односу и након истека тог мандата што је јасно и на основу системског тумачења. Наиме, ако члан националног савета има право и могућност да се поново кандидује и да поново буде биран за члана, јасно је да заснивање његовог радног односа у националном савету није подвргнуто раскидном услову престанка мандата.

СТАВ 2. – Предвиђено је да се на радне односе у националном савету примењују одредбе закона којим се уређује рад. Другим речима, ЗНСМ ни на који начин и ни у ком аспекту радноправног режима чланова националних савета није предвидео разлику у односу на општи радноправни режим свих запослених лица у Републици Србији. Такво решење је, са једне стране, логично и оправдано, јер националне савете као недржавна тела ослобађа обавеза у погледу систематизације радних места, звања, услова за заснивање радног односа, полагања државног стручног испита, подвргавања контроли од стране управне инспекције у погледу радноправног режима запослених и низа других обавеза које би постојале да је евентуално предвиђена сходна примена решења садржаних у Закону о државним службеницима (у даљем тексту ЗДС)⁸⁰ и/или ЗЗАПЈЛС. Са друге стране, такво решење отвара и низ питања. Нека од њих су и како би се третирао рад чланова савета који су у радном односу, а који се одвија на седницама које би биле заказиване након истека радног времена и/или у дане викенда, или у дане државног празника, а будући да је присуство седницама дужност чланова савета, затим да ли постоји могућности плаћеног и неплаћеног одсуства за таква лица, прековременог рада, итд. а што је све прописано важећим ЗР.

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

79 *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

80 *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 – испр., 83/2005 – испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 и 157/2020.

ПРАКСА

- 1) Одредбама члана 76 став 2. Закона о националним саветима националних мањина прописано је да се на радне односе у националном савету примењују одредбе закона којим се уређује рад. Дакле, Закон садржи општу упућујућу норму према којој се на све запослене у националном савету примењују одредбе закона којим се уређује рад. У складу са чланом 113. став 1. Закона, стечена средства, у складу са законом, могу се користити за финансирање редовне делатности и сталних трошкова националног савета. Ставом 3. тачка 2. истог члана Закона, прописано је да у сталне трошкове националног савета спадају: зараде, порези и доприноси запослених у националном савету. Следом наведеног, сви запослени, односно лица која су у складу са Законом о раду и актима о унутрашњој организацији и систематизацији радних места националног савета засновала радни однос у националном савету имају право на исплату зараде.

(Допис Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог
број: 011-00-00014/2021-01 од 29. априла 2021. год.)

Члан 8.

- (1) Национални савет пуноважно одлучује на седници на којој је присутно више од половине чланова националног савета.
- (2) Статут, финансијски план и завршни рачун националног савета су усвојени ако за њих гласа више од половине чланова националног савета.
- (3) Председник националног савета и председник и чланови извршног одбора изабрани су ако за њих гласа више од половине чланова националног савета.
- (4) Председник националног савета и председник и чланови извршног одбора разрешавају се ако за разрешење гласа више од половине чланова националног савета.
- (5) Остале одлуке национални савет доноси већином гласова присутних чланова.

.....

СТАВ 1. – Национални савет пуноважно одлучује на седници на којој је присутно више од половине чланова националног савета. Дакле, из изложене одредбе јасно је да је за кворум за рад националног савета предвиђено присуство више од половине чланова савета.

СТАВОВИ 2, 3, 4. и 5. – Осим прецизирања захтеваног присуства за постизање кворума, ЗНСНМ нешто исцрпније уређује потребну већину за доношење одређених одлука на седницама националних савета. Овакав приступ је потпуно разумљив – ако национални савети врше јавна овлашћења, онда је за-

конодавац легитимисан да уреди усвајање одлука и аката тих тела. При томе, законодавац се ограничио на уређивање питања којом се већином усвајају поједине одлуке и акти, док је начин на који се усвајају (јавно или тајно гласање), заједно са осталим питањима која нису у Закону изричито наведена, препустио статутарном регулисању.

Тако је најпре прописано да су статут, финансијски план и завршни рачун националног савета усвојени ако за њих гласа више од половине чланова националног савета (став 2). Истоветну већину Закон предвиђа и за избор и разрешење председника националног савета и председника и чланова извршног одбора (ст. 3. и 4). Напослетку, прописано је да остале одлуке национални савет доноси већином гласова присутних чланова, дакле већином од кворумске већине (став 5). Поређењем изложених одредби може се уочити да је законодавац, сасвим оправдано, извршио својеврсну *ratione materiae* стратификацију одређених одлука и аката и њиховог значаја, кроз призму већине која је прописана за њихово доношење.

Члан 8а

- (1) Рад националног савета је јаван.
- (2) Све одлуке и акти националног савета објављују се најкасније у року од десет дана од дана ступања на снагу, односно њиховог доношења, на интернет страници националног савета, која се води двојезично, на српском језику и на језику националне мањине, или на други начин одређен статутотом (огласној табли, дневним новинама, или на други погодан начин).
- (3) Приликом објављивања одлука и аката из става 2. овог члана води се рачуна да се не повреди право на приватност и право на заштиту података о личности, у складу са законом.

.....

СТАВ 1. – Изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. године унесен је члан 8а који у свом првом ставу прописује да је рад националног савета јаван. У вези са овом одредбом може се поставити питање да ли се њено значење треба протегнути и на седнице тог тела, тачније речено, да ли се мора обезбедити њихова отвореност за јавност. Заиста је логично и потпуно оправдано да се, када су већ национални савети изабрана тела, обезбеди отвореност за јавност њихових седница како би бирачи–припадници националних мањина, али и свеколика заинтересована јавност, имали увид у њихов рад, а што би обезбедило и делотворнију контролу и оцену тог рада. У том смислу, требало би стати на становиште да су национални савети дужни да омогуће и својим статутима уреде начин присуства и/или увида јавности у њихов рад на седницама.

СТАВОВИ 2. и 3. – Све одлуке и акти националног савета објављују се најкасније у року од десет дана од дана ступања на снагу, односно њиховог доношења, на интернет страници националног савета, која се води двојезично, на српском језику и на језику националне мањине, или на други начин одређен

статутом (огласној табли, дневним новинама, или на други погодан начин) (став 2), а приликом објављивања ових аката и одлука води се рачуна да се не повреди право на приватност и право на заштиту података о личности у складу са законом (став 3).

Ову одредбу би, када је у питању објављивање статута као највишег општег акта националних савета, требало тумачити тако да се статут, након оверавања од стране Министарства, објављује на интернет страници националног савета, или на други начин одређен самим статутом, у року од десет дана од дана доношења, при чему би ступање на снагу тог акта било одређено његовим одредбама, али не би смело да буде раније од осмог дана од дана објављивања.

Такође, изложена одредба упућује да је објављивање свих одлука и аката на двојезичном сајту уобичајени начин објављивања, а да се само изузетно статутом може регулисати другачији начин објављивања. У истом смислу, требало би стати на становиште да су интернет страница и други начини објављивања и обезбеђивања јавности рада алтернативно постављени, тако да су они савети који имају интернет странице у обавези да на њима објављују акте и одлуке.

Када је, пак, реч о обавези из става 3. истог члана, требало би истаћи да се њоме додатно потцртава дужност националног савета да активности које се односе на објављивање одлука и аката врши у складу са Законом о заштити података о личности.⁸¹

2. Број чланова националној савези

Члан 9.

- (1) Национални савет има најмање 15, а највише 35 чланова.
- (2) У случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва мањи од 10.000 лица, национални савет броји 15 чланова.
- (3) У случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва већи од 10.000 али мањи од 20.000 лица, национални савет броји 19 чланова.
- (4) У случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва између 20.000 и 50.000 лица, национални савет броји 23 члана.
- (5) У случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва између 50.000 и 100.000 лица, национални савет броји 29 чланова.
- (6) У случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва већи од 100.000 лица, национални савет броји 35 чланова.

81 *Сл. гласник РС*, бр. 87/2018.

.....

СТАВОВИ 1– 6. – Национални савет има најмање 15, а највише 35 чланова. Број чланова националног савета према ЗНСМ зависи од броја припадника националне мањине коју представља. Тако, у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва мањи од 10.000 лица, национални савет броји 15 чланова (став 2), у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва већи од 10.000 али мањи од 20.000 лица, национални савет броји 19 чланова (став 3), у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва између 20.000 и 50.000 лица, национални савет броји 23 члана (став 4), у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва између 50.000 и 100.000 лица, национални савет броји 29 чланова (став 5), док у случају националне мањине чији је број према резултатима последњег пописа становништва већи од 100.000 лица, национални савет броји 35 чланова (став 6).

Дакле, број чланова националних савета националних мањина у Републици Србији није питање које је препуштено аутономном регулисању, већ је уређено ЗНСМ. У том смислу, требало би узети у обзир чињеницу да број чланова националног савета није искључиво техничко питање, већ да има значај и за функционисање и финансирање тих тела. Наиме, законодавац је, уређујући питање броја чланова националног савета, пошао од основане претпоставке да број припадника националне мањине коју национални савет представља утиче на остваривање мањинских права у областима друштвеног живота у којима савети остварују своја овлашћења, а следствено томе и на кадровске потребе и капацитете тих тела. Такође, од броја чланова националног савета донекле зависи и финансирање тих тела средствима из јавних извора.

Члан 9а

- (1) Мандат националног савета тече од конституисања националног савета и траје до истека четири године од конституисања.
- (2) Пре истека времена на које је конституисан, националном савету мандат престаје распуштањем.
- (3) Мандат националног савета који је конституисан после распуштања националног савета траје до истека мандата националног савета који је распуштен.
- (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.

.....

СТАВ 1. – Изворни текст ЗНСМ није садржавао одредбу о мандату националног савета као тела, дакле савета у целини, већ само о мандату његових чланова. Изменама и допунама ЗНСМ из 2014. у текст Закона је уврштен нови члан 9а према чијем ставу 1. мандат националног савета тече од конституисања националног савета и траје до истека четири године од конституисања.

Дакле, начелно посматрано, мандат националног савета као тела траје четири године.

СТАВ 2. – Истовремено, чланом 9а уређена су и питања престанка мандата пре времена, као и питања трајања мандата националног савета који је конституисан након распуштања једног сазива савета. Према ставу 2. пре истека времена на које је конституисан, националном савету мандат престаје распуштањем. У складу са чланом 40. ЗНСМ надлежно Министарство распушта национални савет уколико су испуњени услови из става 1. тач. 1–5, о чему ће више речи у коментару тог члана.

СТАВ 3. – Мандат националног савета који је конституисан после распуштања националног савета траје до истека мандата националног савета који је распуштен. Изложена одредба има свој јасан смисао и системски квалитет – будући да мандат савета траје четири године, као и да се избори за све националне савете, начелно посматрано, одвијају истовремено, јасно је да мандат националног савета који је конституисан након распуштања претходног сазива може најдуже да траје до истека пуног мандата распуштеног сазива савета.

СТАВ 4. – Уређује питање вршења овлашћења у интересу. Национални савет коме је истекао мандат врши текуће и неодложне послове у вези са вршењем овлашћења националног савета предвиђених законом до конституисања новог националног савета. Изложена одредба несумњиво намеће питање која се овлашћења могу сматрати текућим и неодложним. Под њима би требало подразумевати она овлашћења која се односе на давање мишљења у разним поступцима, управљању имовином, али не и на оснивање установа. Наиме, давање мишљења у разним поступцима непосредно утиче на остваривање индивидуалних и колективних мањинских права, а такође би се могло стати на становиште да управљање имовином може бити неодложног карактера. С друге пак стране, оснивање установа је активност стратешко – планског карактера с дугорочнијим ефектом, те се, као таква, не може сматрати текућим и неодложним послом.

III ОВЛАШЋЕЊА НАЦИОНАЛНОГ САВЕТА

1. *Ойшїа овлашћења*

Члан 10.

Национални савет, у складу са законом и својим статутом, преко својих органа самостално:

- 1) доноси и мења статут националног савета;
- 2) доноси финансијски план, финансијски извештај и завршни рачун;
- 3) располаже сопственом имовином;
- 4) одлучује о називу, симболима и печату националног савета;
- 5) утврђује предлоге националних симбола, знамења и празника националне мањине;

- 6) оснива установе, удружења, фондације, привредна друштва у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма;
- 7) предлаже представника националне мањине у савету за међунационалне односе у јединици локалне самоуправе;
- 7а) предлаже Републици, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе као оснивачу установе, утврђивање установе од посебног значаја из чл. 11а и 17. овог закона;
- 7б) иницира односно предлаже Републици, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе као оснивачу установе, која је, у складу са овим законом, утврђена за установу од посебног значаја за националну мањину, пренос оснивачких права;
- 8) установљава и додељује признања;
- 9) иницира доношење и прати спровођење закона и других прописа из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма;
- 10) учествује у припреми закона и других прописа и иницира доношење односно измене и допуне закона и других прописа којима се уређују Уставом гарантована права националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма;
- 11) иницира доношење, односно измене и допуне посебних прописа и привремених мера у областима у којима се остварује право на самоуправу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини;
- 12) подноси притужбу Заштитнику грађана, покрајинском и локалном омбудсману и другом надлежном органу, када процени да је дошло до повреде уставом и законом гарантованих права и слобода припадника националних мањина;
- 13) подноси притужбу из тачке 12) овог члана у име припадника националне мањине;
- 14) заузима ставове, покреће иницијативе и предузима мере у вези са свим питањима која су непосредно повезана са положајем, идентитетом и правима националне мањине;
- 15) одлучује о другим питањима која су му поверена законом.

.....

По садржини, карактеру, начину вршења, а и њиховом значају, општа овлашћења националних савета се могу разврстати по различитим класификацијама. Према једној од њих, у општа овлашћења спадају аутономно одлучивање, оснивање установа, институција и организација и вршење оснивачких права, као и партиципација у јавним пословима и сарадња с органима јавне власти. Поједини аутори сва овлашћења националних савета сврставају у три групе: аутономно одлучивање, овлашћења давања сагласности и предлагања, као и овлашћења да се изрази мишљење о скоро свим адми-

нистративним одлукама у вези са културом, образовањем, обавештавањем и употребом језика националних мањина.⁸² У теоријским радовима наводи се да су само у неколико случајева национални савети овлашћени да ауторитативно аутономно одлучују у стварима које се односе на идентитет националне мањине.⁸³ Нешто другачија систематика истиче да питања о којима национални савет *самосјално* одлучује на основу и у оквиру закона обухватају: а) регулисање статусних питања унутрашње организације и начина рада, б) оснивање установа, удружења, фондација и привредних друштава и в) покретање поступака,⁸⁴ уз општи закључак да је садржај и обим тих питања ограничен и рестриктивно постављен.⁸⁵

Општа овлашћења националних савета прописана су у оквиру 15 тачака.

ТАЧКА 1, 2, 3. и 4. – Која год теоријска класификација општих овлашћења националних савета да се узме, и колико год рестриктивно да се, унутар ње, посматрају јавна овлашћења аутономног или самосалног одлучивања, у њихов опсег несумњиво спадају неуправно јавно овлашћење статутарног самоорганизовања кроз доношење и мењање статута (тачка 1), овлашћење доношења финансијског плана, финансијског извештаја и завршног рачуна (тачка 2), као и овлашћење располагања сопственом имовином (тачка 3), а у извесном, ужем опсегу, и овлашћење одлучивања о називу, симболима и печату националног савета (тачка 4). О свим овим овлашћењима било је више речи у коментару одговарајућих чланова ЗНСНМ (нпр. чл. 2а, 5. и 6. ЗНСНМ).

ТАЧКА 5. – Национални савет утврђује предлоге националних симбола, знамења и празника националне мањине. У вези са овом одредбом треба указати да према члану 16. став 3. ЗЗПСНМ, симболе, знамење и празнике националних мањина потврђује Савет за националне мањине. Законодавац је, дакле, коначно одлучивање о симболима, знамењима и празницима националних мањина ставио у делокруг Савета за националне мањине очигледно из два разлога. Најпре, према члану 16. став 2. ЗЗПСНМ, национални симбол и знамење не могу бити идентични са симболом и знамењем друге државе. Имајући ово у виду, јасно је да би евентуалну пристрасност националног савета у том погледу требало проверити у раду тела у којем иначе учествују представници свих националних савета. Такође, имајући у виду осетљивост проблематике националних симбола и знамења и њихов значај по међунационалне односе, коначно одлучивање о предлогу националног савета поверено је телу које иначе прати и разматра стање међунационалних односа у Републици Србији. Важно је истаћи да, за разлику од симбола и знамења који не могу бити идентични симболима и знамењима других држава, ЗЗПСНМ такав услов не намеће у погледу празника. У том смислу, а што и пракса потврђује, предлог националног савета у погледу празника има нешто израженији значај за Савет за националне мањине који је, по правилу, у пракси предлоге празника једногласно прихватао, укључујући и предлоге празника који

82 Т. Korhecz (2015), 80. У истом смислу од истог аутора у Т. Korhecz (2014), 155.

83 Т. Korhecz (2015), 81.

84 Г. Башић, М. Пајванчић, 75.

85 *Ibid.*, 77.

су идентични празницима других, најчешће матичних, држава. Потврђивање предлога националног савета о симболима, знамењима и празницима националних мањина има велики правни значај, јер подразумева могућност њиховог службеног, односно јавног истицања и прославе. Наиме, према одредбама ст. 4–6. члана 16. ЗЗПСНМ, симболи и знамења националних мањина се након објављивања одлуке Савета за националне мањине о њиховом потврђивању службено истичу током државних празника Републике Србије и потврђених празника националне мањине на зградама и у просторијама локалних органа и организација са јавним овлашћењима на подручјима на којима је језик националне мањине у службеној употреби, односно на начин утврђен одлуком о потврђивању симбола, при чему се, из разумљивих разлога, уз знамења и симболе националне мањине, приликом обележавања државног празника Републике Србије, обавезно истичу Државна заставица Републике Србије и Мали грб Републике Србије, на начин установљен законом којим се уређује изглед и употреба државних симбола Републике Србије, док се уз знамења и симболе националне мањине, приликом обележавања потврђеног празника националне мањине, обавезно истичу Народна заставица Републике Србије и Мали грб Републике Србије, на начин установљен законом којим се уређује изглед и употреба државних симбола Републике Србије. Према ставу 7. истог члана ЗЗПСНМ, на улазу у службене просторије националног савета могу се, на пригодан начин, током читаве године, истицати симболи националне мањине уз истицање државних симбола Републике Србије.

ТАЧКА 6. – Изворним текстом ЗНСНМ из 2009. године било је прописано да национални савет оснива установе, удружења, фондације, привредна друштва у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма *и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине*. Будући да је у поступку оцене уставности ЗНСНМ изложена одредба била оспорена управо у делу који се односи на оснивање установа и других организационих облика у другим областима, Уставни суд је, утврдивши да су области од значаја за очување идентитета сваке националне мањине, а у којима се припадницима националних мањина јемче додатна колективна права, таксативно, *numerus clausus*, наведене у одредби члана 75. став 2. Устава (култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма), стао на становиште да је законодавац, прописивањем овлашћења националног савета да различите „организационе облике“ може оснивати и у другим областима друштвеног живота изашао изван Уставом утврђених оквира зајемчених колективних права припадника националних мањина, па тиме и оквира деловања националних савета националних мањина и касирао изложени део те одредбе ЗНСНМ. Према томе, важећи члан 10. тачка 6. ЗНСНМ прописује да национални савет оснива установе, удружења, фондације, привредна друштва искључиво у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма.

У изложеној одредби посебну пажњу привлачи могућност оснивања *удружења*. Према члану 2. став 1. ЗУ, удружење је добровољна и невладина некористна организација заснована на слободи удруживања више физичких или правних лица, основана ради остваривања и унапређења одређеног

заједничког или општег циља и интереса, који нису забрањени Уставом или законом. Оснивачи удружења, према члану 10. став 2. тог Закона, могу бити пословно способна физичка или правна лица. Будући да та одредба омогућава да оснивачи удружења буду само физичка лица, само правна лица, или и физичка и правна лица,⁸⁶ поставља се питање да ли би национални савет, ако већ може да оснује удружење заједно са физичким лицима, могао да оснује удружење заједно са својим члановима. Са једне стране, имајући у виду уставну слободу удруживања зајамчену чланом 55. тог акта, као и чињеницу да ЗНСНМ не садржи одредбу којом би се регулисало то питање, начелно се може стати на становиште да таква могућност постоји. Са друге стране, чини се да карактер чланства у националном савету, као и сама природа тог тела имплицирају да стварање удружења од стране националног савета и његових чланова није у духу системских решења.

ТАЧКА 7. – Национални савет предлаже представника националне мањине у савету за међунационалне односе у јединици локалне самоуправе. Ради адекватног системског сагледавања ове одредбе неопходно је посегнути и размотрити поједина решења предвиђена у ЗЛС. Чланом 98. ЗЛС предвиђено је да се у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе под којима се сматрају јединице локалне самоуправе у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника према последњем попису становништва, оснива савет за међунационалне односе, као самостално радно тело, које чине представници српског народа и националних мањина. Представнике у савету за међунационалне односе могу имати припадници националних мањина са више од 1% учешћа у укупном становништву јединице локалне самоуправе. Према ЗЛС савет за међунационалне односе разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, у складу са законом и статутом, при чему се делокруг, састав, избор чланова и начин рада тог савета уређује одлуком скупштине јединице локалне самоуправе, која се доноси већином гласова од укупног броја одборника у складу са статутом. За члана савета за међунационалне односе не може бити изабран одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, а начин предлагања и избора чланова савета за међунационалне односе треба да обезбеди равномерну заступљеност представника српског народа и националних мањина, с тим да нити српски народ, нити једна национална мањина не може имати већину чланова савета. У случају националних мањина које имају своје изабране националне савете, представници националних мањина у савету се бирају на предлог националног савета. Одлуке савета за међунационалне односе доносе се консензусом чланова савета, а о својим ставовима и предлозима тај савет обавештава скупштину јединице локалне самоуправе која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана. Скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе су дужни да предлоге свих одлука који се

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

тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету за међунационалне односе.

Из изложене одредбе члана 98. став 11. ЗЛС према којој су скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету за међунационалне односе, следи да је реч о претходном мишљењу савета за међунационалне односе, а не о неком виду претходне контроле. Може се дискутовати да ли је такво мишљење савета обавезујуће, али, судећи према томе да је реч о *мишљењу*, чини се да оно не обавезује скупштину и извршни орган јединице локалне самоуправе. Штавише, о томе да ли је реч о одлуци која се тиче националне равноправности претходно одлучују скупштина и/или извршни орган.⁸⁷

Напослетку, ако се пажљивије сагледају изложене одредбе ЗЛС, онда се, осим закључка у погледу веома оквирног регулисања делокруга савета за међунационалне односе па и извесних недоречености, може уочити да се у њима говори о *представницима националних мањина* у тим саветима, а не о представницима националних савета, као и да се предвиђа да се представници мањина у тим саветима бирају на предлог националних савета, дакле да их национални савети не именују. Ипак, и поред таквих изричитих одређења, а имајући у виду представнички карактер националних савета и чињеницу да се представници мањина у савету за међунационалне односе не могу изабрати мимо предлога њиховог националних савета,⁸⁸ може се стати на становиште да су чланови савета за међунационалне односе у јединицама локалне самоуправе фактички представници националних савета и као такви представници читаве националне мањине, те да је мало вероватно, иако не

87 Занимљиво је истаћи да је одредбом ст. 12. истог члана ЗЛС прописано да савет за међунационалне односе има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе ако сматра да су њиме непосредно повређена права припадника српског народа и националних мањина представљених у савету за међунационалне односе и право да под истим условима пред Управним судом покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом. Имајући у виду да је Уставни суд у Одлуци о уставности ЗНСМ стао на становиште да национални савети не могу да буду овлашћени покретачи за оцену уставности и законитости, јасно је да изложена одредба чл. 98. ст. 12. ЗЛС према којој савети за међунационалне односе могу да покрену поступак пред Уставним судом нема системски квалитет, *a fortiori* што је одредбама тог Закона тај савет није дефинисан као орган јединице локалне самоуправе, већ као *радно шело*.

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

и немогуће, да ће у раду тих тела заступати другачије ставове у односу на ставове националних савета на чији су предлог изабрани.⁸⁹

ТАЧКЕ 7а и 7б – Овим тачкама уређена су питања овлашћења и начина преноса оснивачких права. Према тим одредбама, национални савет предлаже Републици, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе као оснивачу, утврђивање установе од посебног значаја из области образовања и културе (тачка 7а) и иницира односно предлаже им пренос оснивачких права над таквом установом (тачка 7б).

Ове одредбе унете су у законски текст изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. године и представљају израз настојања да се питање поступка преноса оснивачких права додатно и прецизније уреди, а што је уједно био и један од услова који је Уставни суд изнео у својој одлуци у погледу оцене уставности одредбе о преносу оснивачких права над установама у области образовања, а о чему ће бити више речи у коментару наредног члана ЗНСНМ. Дакле, судећи према новим одредбама, различити нивои јавне власти ће *саодлучиваћи* не само о преносу оснивачких права, већ и о статусу појединих установа као установа од посебног значаја. Такво саодлучивање у погледу преноса оснивачких права јасна је имплементација схватања Уставног суда које упућује на споразумни, дакле уговорни пренос оснивачких права, а што је и у складу са још увек важећом одредбом члана 116. став 2. изворног текста ЗНСНМ у којој се спомиње уговор о преносу оснивачких права. Такво саодлучивање у погледу карактера и значаја једне образовне установе за националну мањину последица је и тога да законодавац није до краја одредио услове које би, у складу са схватањем Уставног суда, требало да испуњава установа да би стекла статус установе од посебног значаја за националну мањину. (видети коментар члана 11а).

Поред овога, требало би учинити још неколико важних напомена. Наиме, на основу изложених одредби о преносу оснивачких права следи да национални савет националне мањине најпре предлаже утврђивање једне установе за установу од посебног значаја за националну мањину. ЗНСНМ предвиђа да се такав предлог упућује Републици, аутономној покрајини или јединици

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

локалне самоуправе као оснивачу, а што, према системском тумачењу, води закључку да се такав предлог упућује оном органу који врши права и обавезе оснивача, те да је реч о посебном управном поступку у којем предлог националног савета има карактер захтева на основу кога се покреће поступак. У том смислу, одредба члана 15. тачка 1. ЗНСНМ према којој национални савет *пројлашава* образовно-васпитне установе од посебног значаја за образовање националне мањине, у складу са чланом 11а ЗНСНМ, и предлаже оснивачу утврђивање тог статуса, у складу са чланом 10. тачка 7а ЗНСНМ значи да такво *пројлашавање* од стране националног савета представља декларацију без неког посебног правног значаја, изузев евентуално обавезе за сам национални савет да поднесе предлог надлежном органу оснивача. Тек након доношења позитивног управног акта којим је од стране надлежног органа оснивача једна установа утврђена за установу од посебног значаја за националну мањину и уврштавању такве одреднице у статут установе, национални савет би могао да предложи пренос оснивачких права, а што би чинило ново одлучивање такође у посебном управном поступку. Но, ни позитиван управни акт о преносу оснивачких права, сам по себи, не би значео и такав пренос. За пренос оснивачких права било би неопходно закључивање споразума којим би се, између осталог, на основу члана 116. став 2. ЗНСНМ уредиле финансијске обавезе претходног оснивача према установи чији оснивач постаје национални савет. Напослетку, по закључивању споразума, било би неопходно да се још једном измени статут установе и у њему изричито наведе да је национални савет оснивач/суоснивач установе. У свим тим поступцима одлучивања и доношења једностранних управних аката и закључивања двостраних, по својој правној природи управних уговора и измена општих аката установа, неопходно би било и изјашњавање о томе да ли је у питању пренос оснивачких права у целини или делимично, као и, у случају да је по среди делимичан пренос таквих права, о ком обиму оснивачких права је реч.

Када је у питању област културе, у погледу поступка преноса оснивачких права, врсте и правне природе аката које се у њему доносе важи аналогно све што је речено за пренос оснивачких права над образовним установама, уз један важан додатак. Наиме, чланом 35. став 16, чланом 42. став 4. и чланом 46. став 3. Закона о култури (у даље тексту ЗК) прописано је да се у случају преношења оснивачких права на национални савет националне мањине, актом о преношењу оснивачких права утврђују начин учешћа националног савета у поступку именованја директора, начин именованја чланова управног одбора и начин именованја чланова надзорног одбора. Та решења заправо значе да пренос оснивачких права на национални савет не мора увек и нужно да доведе до вршења свих оснивачко-управљачких права од стране националног савета. С друге стране, пак, имајући у виду одредбу члана 17. став 3. ЗНСНМ, одређени механизми учешћа у управљању установама културе за које је изменом оснивачког акта утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, могући су и независно од тога да ли је извршен пренос оснивачких права над тим установама.

ТАЧКА 8. – Национални савет установљава и додељује признања. Иако би се због представничког карактера националног савета можда могло стати

на становиште да је реч о признањима читаве националне мањине, ипак се, имајући у виду донекле ограничени домашај законске одредбе о таквој улози националног савета, намеће закључак да су у питању признања савета као посебног тела. Но, у таквом случају национални савет у потпуности аутономно одлучује о тим питањима. Такво одлучивање нема шири ауторитативни карактер, будући да додељивање таквих признања нема значаја у правном поретку, изузев одређених финансијских повластица за лауреате таквих признања и то оних које би им обезбедио сам национални савет.

ТАЧКЕ 9, 10. и 11. – Одређене саветодавне функције националних савета и могућност да иницирају усвајање мера и аката изворним текстом ЗНСНМ из 2009. биле су делимично регулисане чланом 10, а делимично чл. 25. и 26. којима је уређен однос националних савета са републичким, покрајинским и локалним органима. Одредбама члана 10. било је предвиђено да национални савет иницира доношење и прати спровођење закона и других прописа из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма (тачка 9), да учествује у припреми прописа и предлаже измену и допуну прописа којима се уређују Уставом гарантована права националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма (тачка 10) те најзад да предлаже посебне прописе и привремене мере у областима у којима се остварује право на самоуправу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини (тачка 11).

Имајући у виду да су управо ове одредбе представљале једно од најоспораванијих решења ЗНСНМ, јер су иницијатори поступка пред Уставним судом стајали на становишту да се њима задире у грађанску сувереност и Уставом и законима опредељено уређење и систем власти у Републици Србији, неопходно је у њиховом коментарисању осврнути се управо на резоновање Уставног суда по овом питању. Уставни суд је у својој Одлуци у вези са чланом 10. тач. 10. и 11. ЗНСНМ најпре констатовао да појам „прописи“ у правном поретку Републике Србије подразумева широк круг општих правних аката које доносе органи Републике Србије, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, и да се сви ти општи акти доносе у прописаној правној процедури, при чему је за неке од њих – законе и опште акте које доноси Народна скупштина, већ самим Уставом утврђен круг овлашћених предлагача (члан 107. Устава), што значи да ни законом не може бити проширен, док је одредбом члана 179. Устава утврђено да аутономне покрајине, у складу са Уставом и (својим) статутом, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом (ЗЛС), самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби, из чега следи да је и уређивање процедуре доношења општих правних аката, а која укључује и право на предлагање тих општих аката, део Уставом гарантованог права аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе на самоорганизовање, те, када се ради о аутономној покрајини, уопште не би могло бити предмет законског уређивања, а када се ради о јединици локалне самоуправе, не би могло бити несагласно закону којим се на системски начин уређује област локалне самоуправе.

Уставни суд је затим утврдио да статус овлашћеног предлагача одређеног општег акта подразумева да нацрт, односно предлог општег акта који је тај субјект предложио може, односно мора бити предмет разматрања и одлучивања надлежног органа и да је овлашћени предлагач заправо властан да ту процедуру својим предлогом непосредно и неповратно покрене. У том смислу, Уставни суд је указао да, ако се пође од тога да национални савет националне мањине врши поверена јавна овлашћења, те да има статус тзв. имаоца јавног овлашћења, нема уставноправног основа да се ЗНСНМ пропише да национални савет има статус овлашћеног предлагача закона или другог општег правног акта, било да је његово доношење у надлежности Народне скупштине, скупштине аутономне покрајине, скупштине јединице локалне самоуправе, или Владе, органа државне управе или неког другог државног органа или имаоца јавног овлашћења. Са друге стране, полазећи од Уставом утврђеног права припадника националних мањина да, у складу са законом, преко својих представника учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, а што је неодвојиво од могућности да се у овим областима иницира доношење, измена или допуна одговарајућег закона или другог прописа, као и имајући у виду да је тачком 80. објашњења уз Оквирну конвенцију прецизирано да уговорнице треба да створе неопходне услове за ефикасно учешће припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и у јавним стварима, посебно онима који се њих тичу, а да би се ти услови створили, уговорнице би могле – у оквиру својих уставних система – између осталог да унапређују, као једну од мера, консултације са припадницима националних мањина путем одговарајућих поступака, а посебно посредством институција које их представљају, Уставни суд је, примењујући институт интерпретативне одлуке, нашао да оспорене одредбе члана 10. тач. 10. и 11. Закона не би биле несагласне са Уставом само уколико се односе искључиво на право националног савета националне мањине да код органа који је надлежан за припрему прописа, а то су, пре свега, ресорна министарства и надлежни органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, иницира доношење, измену или допуну одговарајућег прописа у некој од наведених области или да иницира одговарајућа решења у току припреме прописа, а без права да се појави као овлашћени предлагач и без обавезе органа надлежног за припрему, односно органа надлежног за доношење прописа да национални савет националне мањине укључи у поступак израде (припреме) прописа, што свакако не искључује могућност надлежног органа да национални савет не само консултује током припреме прописа, већ и да га укључи у овај поступак у сваком случају када сматра да је то целисходно са становништва делотворне заштите колективних права припадника националних мањина. Полазећи од наведеног, Уставни суд је одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 10. тач. 10. и 11. Закона, под датим условима и ограничењима. Полазећи од изложеног резонувања Уставног суда изменама и допунама ЗНСНМ тач. 10. и 11. овог члана су измењене тако да је њихово тежиште на *учешћу* у *припреми* закона и других прописа и *иницирању* њиховог доношења без својства овлашћеног предлагача.

ТАЧКЕ 12. и 13. – У оквиру иницирања покретања других поступака, чланом 10. је предвиђено и да национални савет подноси притужбу Заштитнику грађана, покрајинском и локалном омбудсману и другом надлежном органу, када процени да је дошло до повреде уставом и законом гарантованих права и слобода припадника националних мањина (тачка 12), као и подноси притужбу из тачке 12. овог члана у име припадника националне мањине (тачка 13) Ипак, изворним текстом ЗНСМ овај круг органа био је екстензивније постављен, будући да је било прописано да национални савет покреће поступак и пред Уставним судом, а из чега је следило да је национални савет био *овлашћени њокреџач* свих поступака пред наведеним органима, укључујући и Уставни суд. У том смислу, појединим иницијативама којима је оспоравана уставност ЗНСМ нарочито је указивано да се круг овлашћених покретача за покретање поступка пред Уставним судом одређује Уставом и да такве одредбе нису у складу са чланом 168. ст. 1. и 2. Устава којима је одређено ко може покренути поступак нормативне контроле. У својој Одлуци о уставности ЗНСМ Уставни суд је најпре истакао да се из одредбе члан 10. тачка 12. ЗНСМ неспорно закључује да се ради о праву националног савета да пред Уставним судом покрене поступак у своје име, што, по оцени Уставног суда, није било у сагласности са одредбама чланом 168. Устава, *када је реч о њокреџању њосџујка за оцену усџавносџи и законџносџи оџџџџих акаџџа*. Стога је Уставни суд тај део одредбе касирао. Како је оспорена одредба тачке 13. члана 10. ЗНСМ у логичкој и правној вези са одредбом тачке 12. истог члана, Уставни суд је утврдио да ова оспорена одредба неће бити несагласна са Уставом под условом да се не односи на Уставни суд, већ само на остале органе из тачке 12. члана 10. Закона. Под тим условом, Уставни суд је одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 10. тачка 13. ЗНСМ. Суд је додатно указао да се на тај начин ефективно не умањују постојећа права која су већ омогућена у поступку пред Уставним судом, на основу ЗУСС. Ово из разлога, прво, што национални савет националне мањине, према члану 168. став 2. Устава, има могућност да, као свако правно лице, Уставном суду поднесе иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости сваког општег акта који је Уставни суд надлежан да оцењује. Друго, Уставни суд је био на становишту да се национални савет националне мањине, у ширем смислу посматрано, може подвести под појам „други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права“ из члана 83. став 2. ЗУСС, који у име одређеног лица, као његов пуномоћник, на основу специјалног овлашћења, може изјавити уставну жалбу, а што произлази из тачке 14. истог члана Закона.

Изменама и допунама ЗНСМ из 2018. године, дошло је до разумљивог изостављања Уставног суда из те одредбе у смислу Одлуке Уставног суда. Међутим, изостављен је и захтев да се притужба у име припадника националне мањине подноси уз претходно прибављено писмено овлашћење. У том смислу, поставља се питање системске усаглашености изложеног решења са релевантним одредбама Закона о заштитнику грађана (у даљем тексту ЗЗГ),⁹⁰ нарочито у контексту дилеме да ли је националном савету потребно посебно

90 Сл. гласник РС, бр. 105/2021.

писмено овлашћење, тачније пуномоћје за подношење такве притужбе. Наиме, према одредбама чл. 27. и 28. ЗЗГ, Заштитник грађана покреће поступак по притужби грађана или по сопственој иницијативи, а свако физичко или правно лице може да поднесе притужбу Заштитнику грађана, али ако сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права, дакле његова права. Са једне стране, услов да национални савет пре подношења притужбе Заштитнику грађана добије посебно пуномоћје потпуно је логичан и прихватљив и његовим испуњавањем се онемогућава да се поднесе притужба у име лица које сматра да није повређено у својим правима. Такво тумачење подржава и изложено резонување Уставног суда који, као што је истакнуто, стоји на становишту да се национални савет, у поступку по уставној жалби, у ширем смислу може сматрати „другим органом надлежним за праћење и остваривање људских и мањинских права“ који, у складу са чланом 83. став 2. ЗУСС може изјавити уставну жалбу у име лица које сматра да му је повређено или ускраћено људско право, али на основу писменој овлашћења тог лица. У досадашњој пракси национални савети су поднели већи број притужби и обавештења Заштитнику грађана, а нарочито у вези са службеном употребом језика и писма.⁹¹

ТАЧКА 14. – Национални савет заузима ставове, покреће иницијативе и предузима мере у вези са свим питањима која су непосредно повезана, између осталог, са идентитетом националне мањине. У том смислу, намеће се дилема која су то питања која су непосредно повезана са идентитетом националне мањине, а о којима национални савет може да заузима ставове, покреће иницијативе и предузима мере. Свакако да заузимање ставова, покрећање иницијатива и предузимање мера, по својој суштини, не представља уопште аутономно, тачније самостално ауторијативно одлучивање. Са тим питањима би свакако ваљало повезати ствари у развоја културе националне мањине коју, према члану 18. тачка 2. ЗНСМ утврђује национални савет, као и утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе које, према члану 22. тачка 3. ЗНСМ, национални савет предлаже.

Изложена одредба члана 10. тачка 14. намеће још једно отворено питање. Оно се тиче могућности националног савета да заузима ставове и покреће иницијативе и у вези са питањима из области друштвеног живота у којима не остварује своја овлашћења (примера ради у политичкој сфери, економији,

91 У предмету 64–1777/15 по притужби Националног савета албанске националне мањине на рад Пореске управе, Филијала Бујановац која је одбила захтев на албанском језику упућен Филијали, иако је на територији општине Бујановац албански језик у равноправној службеној употреби; Предмет 64–3205/15 Препорука РФЗО дел. бр. 14927 од 20. априла 2016. године по притужби Националног савета албанске националне мањине на рад Републичког фонда за здравствено осигурање, због тога што се биометријске здравствене књижице израђују само на српском језику и ћириличком писму; Предмет 13–27–2487/16 Препорука РФЗО дел. бр. 20827 од 3. јуна 2016. године по притужби Националног савета албанске националне мањине на рад РФЗО, Испостава Бујановац, због повреде права на службену употребу албанског језика и писма итд. – Подаци о тим предметима доступни су у Посебном извештају Заштитника грађана о службеној употреби албанског језика и писма.

итд) или у областима друштвеног живота у којима су му ЗНСМ пренесена одређена овлашћења, али мимо таквих овлашћења. Чини се да би такво тумачење саветодавних функција националних савета и њихове могућности да иницирају усвајање мера и аката представљало сувише широко схватање улоге таквих тела. У прилог овом ставу могу се понудити два аргумента. Најпре, национални савети нису политичке странке, или органи власти, нити би смели да се у политичком систему Републике Србије ставе на њихово место (о односу између политичких странака и националних савета је на одговарајућим местима било више речи). Такође, поступање националних савета ван Уставом одређених области друштвеног живота у којима делују, а које, према изложеној одредби ЗНСМ, може да подразумева и непосредно предузимање мера, свакако не би било у духу нетериторијалне самоуправе коју таква тела оличавају и функционалне децентрализације у коју спадају.

ТАЧКА 15. – Национални савет преко својих органа самостално одлучује о другим питањима која су му поверена овим законом. Већ је на више места у овом Коментару истицано како је самостално одлучивање уско, те се, имајући ово у виду, може поставити питање постоји ли, осим разлога номо-техничких стандарда, још неко оправдање за ову одредбу. Чини се да се на ово питање ипак може одговорити афирмативно, имајући у виду да се и међу другим одредбама ЗНСМ изван члана 10. могу уочити примери самосталног одлучивања, као што је то, примера ради, случај са чланом 22. тачка 1. ЗНСМ која национални савет овлашћује да утврђује традиционалне називе јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине.

2. Овлашћења у области образовања

Оснивачка права

Члан 11.

- (1) Национални савет може, у складу са законом, оснивати установе васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда и вршити права и обавезе оснивача.
- (2) Установе из става 1. овог члана национални савет оснива самостално или заједно са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе или другим правним лицем у складу са законом.
- (3) Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа из става 1. овог члана, које су, у складу са овим законом, утврђене за установе од посебног значаја за националну мањину, могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет.

.....

СТАВ 1. – Национални савет може, у складу са законом, оснивати установе васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда и вршити права и обавезе оснивача. Реч је дакле о *самосталном оснивању приватних уста-*

нова. У изложеној одредби ЗНСМ, ипак, посебну пажњу привлачи могућност оснивања *установа ученичкој и студентској стандарда*. Наиме, према одредбама Закона о основама система образовања и васпитања⁹² (у даљем тексту ЗОСОВ) установе ученичког и студентског стандарда не спадају у образовне установе, јер су то предшколска установа, основна школа, основна музичка школа, основна балетска школа, основна школа за образовање одраслих, основна школа за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом, гимназија, стручна школа, средња уметничка школа, мешовита школа, средња школа за ученике са сметњама у развоју и инвалидитетом и образовно-васпитни центар. У том смислу, поставља се питање да ли је законодавац прописујући да национални савет може да оснива установе ученичког и студентског стандарда изашао из уставног оквира према коме национални савети делују у области образовања. Изложену дилему решава Закон о ученичком и студентском стандарду⁹³ према чијем је члану 2. став 1. ученички и студентски стандард организована делатност којом се у *области образовања и васпитања* (подв. В. Ђ.) обезбеђују додатни услови за доступније, ефикасније и квалитетније образовање и васпитање ученика и студената. Дакле, могућност да национални савет оснива установе ученичког и студентског стандарда спада у област образовања у којем та тела могу да имају одређена јавна овлашћења.

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

Национални савет је везан одредбама тог Закона у погледу услова за оснивање установе и услова за почетак рада и обављање њене делатности. У том смислу, важно је истаћи да национални савет, приликом оснивања установе у области образовања, осим услова који су чланом 91. ЗОСОВ прописани за оснивање јавне установе (да постоји потреба за васпитањем и образовањем деце, образовањем и васпитањем ученика или образовањем одраслих на одређеном подручју, да установа има програм образовања и васпитања и да има обезбеђена средства за оснивање и рад) *као друго правно лице* може да

92 *Сл. гласник РС*, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 6/2020 и 129/2021.

93 *Сл. гласник РС*, бр. 18/2010, 55/2013, 27/2018 – др. закон и 10/2019.

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

СТАВ 2. – Национални савет може, осим самостално, да оснује установу у области образовања и заједно са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе или другим правним лицем у складу са законом. На основу изложене одредбе јасно је да се заједничко оснивање образовне установе може вршити како са оснивачем јавне образовне установе, тако и са другим приватним оснивачима и то у складу са одредбама ЗОСОВ. Према члану 90. став 5. ЗОСОВ, уколико има више оснивача приватне установе њихова међусобна права и обавезе уређују се уговором. Примењено на могућност да национални савет, као приватни оснивач, оснује образовну установу са другим приватним оснивачем, то значи да би се њихова међусобна права и обавезе уредиле уговором који би, будући да је по својој правној природи грађанскоправни уговор, потпадао под облигационоправни режим. Са друге стране, могућност да национални савет оснује образовну установу са Републиком, аутономном покрајином или јединицом локалне самоуправе изискује детаљнији осврт. Наиме, члан 90. став 6. ЗОСОВ прописано је да се установа може основати по моделу јавно-приватног партнерства за област образовања и васпитања, у складу са законом којим се уређује јавно-приватно партнерство и јавна својина. Закон којим се уређује јавно-приватно партнерство је Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (у даљем тексту ЗЈППК).⁹⁴ Чланом 7. став 1. тог Закона дефинисано је да је јавно-приватно партнерство дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално. Имајући у виду да се јавно-приватно партнерство на основу изложене одредбе ЗЈППК може спровести као уговорно и као институционално, прво од питања на које се треба осврнути је да ли се заједничко оснивање образовне установе, тачније пружање услуга од јавног значаја у које би спадала делатност образовне установе заједнички основане од стране националног савета и јавног партнера, врши као уговорно или као институционално јавно-приватно партнерство. Судаћи по томе да је према одредби члана 4. тачка 2. ЗЈППК уговорно јавно-приватно партнерство оно јавно-приватно партнерство у којем се међусобни однос јавног и приватног партнера уређује уго-

94 Сл. гласник РС, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.

вором о јавно-приватном партнерству, тачније где се партнерство између јавног и приватног сектора заснива искључиво на уговорном односу,⁹⁵ док је према тачки 4. истог члана институционално јавно-приватно партнерство засновано на односу између јавног и приватног партнера као оснивача, односно чланова *заједничкој привредној друштва*, које је носилац реализације пројекта јавно-приватног партнерства, јасно је да би заједничко оснивање образовне установе могло да буде извршено *само кроз уговорно јавно-приватно партнерство, иако ЗЈППК код таквој виду партнерства не спомиње изричито могућности оснивања услове.*

Будући да се код уговорног јавно-приватног партнерства међусобни однос јавног и приватног партнера уређује уговором о јавно-приватном партнерству, може се поставити питање карактера, тачније правне природе таквог уговора. ЗЈППК у члану 4. тачка 3. дефинише *јавни уговор* као уговор о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије, закључен у писаном облику између јавног и приватног партнера, којим се у циљу реализације пројекта јавно-приватног партнерства, уређују међусобна права и обавезе уговорних страна. Такав јавни уговор, према становишту домаће науке, чини се, садржи све елементе управног уговора.⁹⁶ Упркос томе, ЗЈППК у члану 8. став 3. прописује да се на питања која се односе на јавне уговоре, а која нису посебно уређена тим Законом (а тим законом су уређена питања садржине таквог уговора, давања сагласности на такав уговор, његовог потписивања, финансирање, поступак и границе измене таквог уговора, стабилизационе клаузуле, итд) примењују одредбе закона којим се уређују облигациони односи. Другим речима, законодавац је таквим јавним уговорима одрекао управни карактер.

У вези са уговором којим се од стране националног савета и јавног партнера заједнички оснива образовна установа још неколико питања привлачи посебну пажњу. Реч је најпре о питању трајања таквог уговора. Наиме, члан 18. став 2. ЗЈППК прописано је да рок на који се закључује јавни уговор не може бити краћи од пет година ни дужи од 50 година, уз могућност да се након истека уговореног периода закључи нови уговор уз избор приватног партнера на начин и у поступку прописаном тим законом. За временско лимитирање важности уговора у случају заједничког оснивања образовне установе од стране националног савета и јавног партнера не може бити никаквог оправдања. У противном, отворио би се читав дијапазон спорних питања, од судбине заједнички основане установе, до остваривања и заштите права полазника и наставног особља, а што би истовремено имало за последицу и неизоставно нарушавање начела правне сигурности.

У вези са применом одредби ЗЈППК на закључивање споразума којим се приликом заједничког оснивања образовне установе од стране националног са-

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

96 Видети шире о томе у Д. Миленковић, *Уравни уговори, Теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике Факултета политичких наука, Београд 2014, 152–165.

вета и јавног партнера регулишу њихова међусобна права и обавезе отворено је и питање поступка закључивања таквог споразума, а нарочито питање права и могућности националног савета да суштински утиче на заједничко оснивање образовне установе, тачније на закључивање споразума. Према члану 19. став 1. ЗЈППК јавно тело има право да размотри и прихвати предлог заинтересованих лица за реализацију пројекта јавно-приватног партнерства, док, према ставу 3. истог члана, јавно тело, у року од 90 дана од пријема конкретног самоиницијативног предлога, утврђује да ли сматра да је пројекат у јавном интересу и у том смислу обавештава предлагача. Изложене одредбе, ако би се примењивале на заједничко оснивање образовне установе, заправо значе да би национални савет имао право и могућност да предложи заједничко оснивање установе, али да никако не би могао да пресудно утиче на позитивну одлуку јавног партнера. Са друге стране, одредбе ЗЈППК којима је регулисан поступак и начин доделе јавних уговора, а према којима је реч о поступку јавне набавке који је одређен законом којим се уређују јавне набавке или поступак давања концесије, напосто немају никаквог смисла у контексту оснивања образовне установе, јер ЗНСНМ, као што је истакнуто, прописује да национални савет може да оснује установу у области образовања заједно са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе. Другим речима, национални савет може да буде предлагач таквог заједничког оснивања установе, али и једини могући уговорни партнер. У вези са могућношћу заједничког оснивања образовне установе од стране националног савета и јавног партнера стоје и питања која се односе на својински режим таквих установа. Наиме, у контексту чињенице да ЗОСОВ упућује и на примену закона којим се уређује јавна својина, најпре се намећу питања у чијој својини ће бити таква установа и да ли се њен својински режим може определити споразумом којим се регулишу права и обавезе између националног савета и јавног партнера. Начелно посматрано, споразумом о оснивању такве установе је могуће определити њен својински режим, а тиме и обим примене одредби ЗОСОВ које се односе на управљање установом, али и контроле над њеним радом, нарочито ако је она у јавној својини.

СТАВ 3. – Могућ је и пренос оснивачких права који могу извршити Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа васпитања, образовања и ученичког и студентског стандарда. У вези са преносом оснивачких права над установама које су основале Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе на националне савете на овом месту би требало учинити једну важну напомену. Према решењима ЗНСНМ која су важила у време доношења Одлуке Уставног суда о уставности ЗНСНМ, Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа из области образовања (а идентично је било и за област културе) могле су у целини или делимично пренети оснивачка права на националне савете (члан 11. став 3. и члан 16. став 3. изворног текста ЗНСНМ), док се према некадашњем члану 24. ЗНСНМ такав пренос оснивачких права у области образовања вршио на иницијативу националног савета над: образовно-васпитним установама у којима се настава изводи искључиво на језику мањине и над установама које су од *йосебної значаја за националну мањину*. Таква решења су у делу домаће правне науке сматрана неопходним за

остваривање Уставом зајамчених мањинских права, јер би било не само нерационално, већ практично и немогуће створити свуда нове установе поред постојећих чији су оснивачи Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе.⁹⁷ Међутим, у вези са преносом оснивачких права није био споран *пренос* као такав, већ *начин преноса и врста услова* над којима се оснивачка права преносе, будући да је национални савет у потпуности самостално утврђивао да ли је нека установа од посебног значаја за мањину коју представља, јер, како је то Уставни суд исправно истакао, ниједним законом није било прописано које услове треба да испуњава установа да би стекла статус тзв. „установе од посебног значаја за мањину“, а имајући у виду да су, бар у сфери образовања, тада важећом одредбом члана 15. тачка 3. били прописани само критеријуми у погледу броја васпитно-образовних установа које се могу утврдити да су „од посебног значаја“, а у односу на укупан број установа у којима се настава изводи „и на језику националне мањине“. Такав потпуни изостанак законске уређености овог појма, према схватању Уставног суда, лишавао је сваку правну норму која је било које овлашћење неког субјекта везивала за „установе од посебног значаја“ основних стандарда јасноће и одређености као предуслова принципа владавине права.

Са тим у вези, Уставни суд је у својој Одлуци за област образовања, односно за одредбу члана 11. став 3. изворног текста ЗНСМ, стао на становиште да нема уставноправних сметњи да различити нивои организовања јавне власти, као оснивачи образовних установа, пренесу оснивачка права на националне савете, али је истовремено указао и на обавезу законодавца да ово питање додатно уреди, истичући своје становиште да је, по природи ствари, реч о *условима у којима право на образовање (и са њим повезано васпитање и смештај током образовања) осигурају искључиво или у највећем делу припадници те националне мањине*. Штавише, приликом оцене изворног текста члана 24. који је касирао, Уставни суд је стао на становиште да пренос оснивачких права над установама „*мора бити заснован на сагласности воља, схваћене у најширем смислу, субјеката између којих се врши пренос оснивачких права*“, те да се „*оснивачу не може намењати својеврсан аутомајизам и појина зависност од одлука друге стране...*“.

Дакле, ако се пажљивије сагледа изложено резонување Суда, може се закључити да је он пред законодавца ставио три захтева у погледу додатног уређивања преноса оснивачких права: 1. да јасно утврди критеријуме који су од значаја за утврђивање појма „установа од посебног значаја“, а који нису искључиво нумерички, односно који се не свде само на прописивање дозвољеног броја таквих установа; 2. да додатно уреди пренос оснивачких права, између осталог, прописивањем и над којим се установама оснивачка права могу пренети и 3. да онемогући да пренос оснивачких права зависи искључиво од воље националног савета, тачније да пропише неопходан услов сагласности воља оснивача и националног савета за пренос оснивачких права.

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

Изменама и допунама ЗНСМ из 2018. године прописано је да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа васпитања, образовања и ученичког и студентског стандарда, а које су у складу са тим законом утврђене за установе од посебног значаја за националну мањину, могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет. Дакле, уместо обавезног преноса оснивачких права над установама које су једнострано од стране националног савета проглашене за установе од посебног значаја, прописана је могућност да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда, пренесу у целини или делимично оснивачка права на национални савет али само над установама које су у складу са тим законом, утврђене за установе од посебног значаја за националну мањину.

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

Посебна правна последица таквог преноса оснивачких права огледа се, према члану 116. став 1. ЗНСМ, у обавези да се финансирање рада установа чија су оснивачка права, делимично или у целини, пренета на националне савете врши из истих извора и на основу истих норматива из којих су те установе или организације финансиране пре преношења оснивачких права на националне савете. Другим речима, пренос оснивачких права не доноси промене у обавези државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе да финансирају такве установе. Такво решење, са друге стране, отвара питање правног статуса средстава установе над којом су пренесена оснивачка права. Наиме, имајући у виду да су према члану 101. ЗОСОВ, земљиште, зграде и друга средства која су стечена, односно која стекну установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, у јавној својини и да се користе за обављање делатности утврђене тим законом, поставља се питање да ли пренос оснивачких права на националне савете значи и промену карактера средстава установе, тачније њихово премоћење у приватну својину. Чини се међутим, да се на изложено питање не може дати позитиван одговор. Наиме, не само да ЗНСМ прописује обавезу финансирања таквих установа из јавних извора, већ се на основу свих одредби које се односе на пренос оснивачких права може закључити да је намера законодавца ишла за тим да се на националне савете, и то не неповратно, пренесу оснивачка права, али не и својинско-правни и финансијско-материјални режим таквих установа. Покрајински омбудсман је става да није могућ пренос дела основног капитала на основу ЗНСМ.⁹⁸

98 Е. Вукашиновић, 245.

Чланом 49. став 6. Закона о изменама и допунама ЗНСМ предвиђено је да је оснивач установе образовања и васпитања, односно установе културе коју је национални савет до ступања на снагу тог закона прогласио за установу од посебног значаја за националну мањину, дужан да у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона усагласи оснивачки акт са одредбама овог закона. Изложеном одредбом постигнута је својеврсна равнотежа између будућег саодлучивања о статусу установе од посебног значаја и евентуалног преноса оснивачких права и заштите правне сигурности и на закону заснованих интереса националних савета који су до ступања на снагу измена и допуна прогласили поједине установе за установе од посебног значаја. Разуме се, реч би могла бити само о установама над којима пренос оснивачких права није извршен до Одлуке Уставног суда, јер након те Одлуке такав пренос није ни био могућ, јер је Суд касирао спорни члан 24. изворног текста ЗНСМ.

Установе од посебног значаја за образовање националне мањине

Члан 11а

- (1) Установа од посебног значаја за образовање националне мањине је установа образовања и васпитања чији је оснивач Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или национални савет, у којој се традиционално или у значајној мери остварује Уставом загарантовано право припадника националних мањина на образовање и васпитање на свом језику.
- (2) У установи из става 1. овог члана национални савет учествује у управљању у складу са законом.
- (3) Установом од посебног значаја за образовање националне мањине може се прогласити установа образовања и васпитања у којој се настава изводи на језику националне мањине.
- (4) Установом из става 1. овог члана може се прогласити:
 - 1) по једна установа основног и средњег образовања и васпитања у којој се настава изводи на језику националне мањине, односно и на језику националне мањине, уколико је у локалној самоуправи број установа у којима се настава изводи и на језику националне мањине мањи од четири;
 - 2) највише 1/4 од укупног броја установа основног и средњег образовања и васпитања у којима се настава изводи на језику националне мањине, односно и на језику националне мањине, уколико је у локалној самоуправи број установа у којима се настава изводи и на језику националне мањине већи од четири;
 - 3) основна школа у којој наставу на језику националне мањине похађа најмање 1/3 ученика и средња школа у којој наставу на језику националне мањине похађа најмање 90 ученика, уколико у јединици локалне самоуправе постоји установа одређеног нивоа

образовања која је проглашена за установу од посебног значаја за образовање националне мањине;

4) основна школа у јединици локалне самоуправе у којој се због опадања броја становника услед негативног природног прираштаја и емиграције припадници националних мањина морају посебно заштитити гарантовањем додатних права.

(4) Одредбе овог члана сходно се примењују и на установу у којој се изучава језик или говор са елементима националне културе, у случају националне мањине на чијем језику се не изводи настава.

.....

СТАВ 1. – Након измена и допуна ЗНСМ из 2018. године, у члану 11а став 1. прописано је да је установа од посебног значаја за националне мањине она установа она установа васпитања и образовања чији је оснивач Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или национални савет, у којој се традиционално или у значајној мери остварује Уставом загарантовано право припадника националних мањина на образовање и васпитање на свом језику.

СТАВ 2. – Требало би размотрити неколико отворених питања везаних за одредбу из члана 11а став 2. ЗНСМ која прописује да у установи из става 1. овог члана национални савет учествује у управљању у складу са законом. Наиме, према члану 12. став 1. тачка 2. ЗНСМ, национални савет предлаже чланове управног, односно школског одбора – представнике јединице локалне самоуправе у установи за коју је, у складу са чланом 10. тачка 7а) и чланом 11а ЗНСМ, утврђено да је од посебног значаја за образовање националне мањине. Према члану 116. став 2. ЗОСОВ, орган управљања чине по три представника из реда запослених у установи, родитеља, односно других законских заступника и три представника на предлог јединице локалне самоуправе, док, према ставу 3. истог члана тог Закона, школски одбор основне школе за образовање одраслих има седам чланова, укључујући и председника, од којих четири из реда запослених и три представника на предлог јединице локалне самоуправе. Право националног савета да предложи чланове управног, односно школског одбора који су представници јединице локалне самоуправе намеће неколико, међусобно повезаних, питања: 1. да ли предлагање представника јединице локалне самоуправе у управном, односно школском одбору установе чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе нарушава једнакост грађана и уставни положај јединица локалне самоуправе, 2. да ли се предлагање представника јединице локалне самоуправе односи на сва три њена представника у управном, односно школском одбору и у ком обиму су јединице локалне самоуправе везане таквим предлогом и 3. да ли су лица која на предлог националног савета постану чланови управног, односно школског одбора установе за коју је утврђено да је од посебног значаја за националну мањину представници националног савета који их је предложио, или су представници јединице локалне самоуправе.

Првим од ових питања бавио се и Уставни суд у својој Одлуци о уставности ЗНСМ, имајући у виду да су иницијатори оспоравања уставности ЗНСМ

сматрали да одредбе члана 12. ЗНСНМ којима је уређено учешће националног савета у управљању установама нису сагласне са Уставом. Иницијатори су сматрали да је према члану 71. став 2. Устава, основно и средње образовање бесплатно, а да се установе образовања и васпитно-образовни рад у њима, сагласно члану 91. Устава, финансирају из средстава која се обезбеђују из пореза који, према општој обавези плаћања, плаћају сви грађани, па су, у том смислу, изводили закључак да управљачка права националних савета као тела која су изабрали само припадници мањина доводе до неравноправности грађана. Тим поводом Уставни суд је стао на становиште да учешће националних савета у управљању установама чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, што између осталог значи и да се њихов рад финансира из буџета, дакле из јавних прихода чији су обвезници сви грађани, има своје уставноправно утемељење у одредби члана 21. став 4. Устава која утврђује да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима. Поред тога, према схватању Уставног суда, одредба члана 79. став 1. Устава ствара обавезу за државу и аутономне покрајине да обезбеде школовање припадницима националних мањина на њиховом језику, а што не значи да се та обавеза може извршавати мимо припадника националних мањина и њихових представника (у овом случају националних савета националних мањина), већ управо подразумева њихово учешће у тим процесима. Свакако да је изложено становиште Уставног суда полазило од чињенице да је ЗНСНМ прописано право предлагања представника јединице локалне самоуправе.

У вези са другим од изложених питања требало би истаћи да је чланом 116. став 8. ЗОСОВ предвиђено да национални савет, у установи у којој се у свим или већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине, предлаже три представника јединице локалне самоуправе у орган управљања. У изложеној одредби ЗОСОВ приметан је изостанак спомињања установа за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, али се та правна празнина може попунити применом одредбе ЗНСНМ. Имајући у виду да је право предлагања чланова управног, односно школског одбора одредбама ЗНСНМ једнообразно регулисано како за установе које су од посебног значаја за националну мањину, тако и за установе у којима се у свим или у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине, требало би стати на становиште да национални савет у установи која је од посебног значаја за мањину може да предложи сва три представника јединице локалне самоуправе, при чему је, разуме се, везан одредбама ЗОСОВ којима је прописано која лица не могу бити предложена за чланове органа управљања (члан 116. став 9. ЗОСОВ). Право предлагања чланова управног, односно школског одбора подразумева да без таквог предлога Скупштина јединице локалне самоуправе не би могла да изабере чланове одбора, тачније, према постојећој управној судској пракси, подразумева обавезу да се у предлог решења о именовању школског одбора (који припрема

општинско веће) уврсте сви предлози националног савета, јер је, у противном, решење о именовању незаконито.⁹⁹

Напоследку, како ЗНСМ, тако и ЗОСОВ предвиђају да национални савети у одборе установа које су од посебног значаја за националну мањину могу да предложе представнике јединице локалне самоуправе што значи да су та лица, *a fortiori* имајући у виду да их именује скупштина јединице локалне самоуправе, *прегставници јединице локалне самоуправе, а не националној савешта који их је предложио* и да би у свом раду требало да заступају и штите интересе јединице локалне самоуправе.

СТАВ 3. – Обавеза законодавца, након Одлуке Уставног суда у поступку нормативне контроле ЗНСМ је била да критеријуме за проглашење одређене установе установом од посебног значаја доследније и подробније уреди. У том смислу ставом 3. овог члана најпре се предвиђа да се таквом установом може прогласити установа образовања и васпитања у којој се настава изводи на језику националне мањине. Но, требало би имати у виду и одредбе ст. 4. и 5. овог члана којима се ближе уређују критеријуми за проглашење одређене установе установом од посебног значаја (став 4), односно прописује сходна примена и на установу у којој се изучава језик или говор са елементима националне културе, у случају националне мањине на чијем језику се не изводи настава.

СТАВ 4. – Установом од посебног значаја за образовање мањине може се прогласити: по једна установа основног и средњег образовања и васпитања у којој се настава изводи на језику мањине, односно и на језику мањине, уколико је у јединици локалне самоуправе број установа у којима се настава изводи и на језику мањине мањи од четири (тачка 1); највише 1/4 од укупног броја установа основног и средњег образовања и васпитања у којима се настава изводи на језику мањине, односно и на језику мањине, уколико је у јединици локалне самоуправе број установа у којима се настава изводи и на језику мањине већи од четири (тачка 2); основна школа у којој наставу на језику мањине похађа најмање 1/3 ученика и средња школа у којој наставу на језику мањине похађа најмање 90 ученика, уколико у јединици локалне самоуправе постоји установа одређеног нивоа образовања која је проглашена за установу од посебног значаја за образовање мањине(тачка 3); основна школа у јединици локалне самоуправе у којој се због опадања броја становника

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

услед негативног природног прираштаја и емиграције припадници мањина морају посебно заштитити гарантовањем додатних права (тачка 4). Из изложене одредбе је више него јасно да се критеријуми за одређивање таквих установа своде само на дозвољени број таквих установа, иако је Уставни суд упутио законодавца да то не чини.

СТАВ 5. – Прописује да се одредбе овог члана сходно примењују и на установу у којој се изучава језик или говор са елементима националне културе, у случају националне мањине на чијем језику се не изводи настава. Дакле, реч је о оним установама у којима је уведен предмет говор с елементима националне културе (нпр. влашки говор с елементима националне културе).

ПРАКСА

- 1) Право предлагања чланова управног, односно школског одбора подразумева да без таквог предлога Скупштина јединице локалне самоуправе не би могла да изабере чланове одбора. тачније, подразумева обавезу да се у предлог решења о именовању школског одбора уврсте сви предлози националног савета, јер је, у противном, решење о именовању незаконито.

(Пресуда Управног суда,
Одељење у Новом Саду III – 2 У 1688/11
од 28. октобра 2011. год.)

Учешће у управљању установама

Члан 12

- (1) У установама предшколског васпитања и образовања, и основног и средњег образовања и васпитања чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у којима се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине, или у којима се изучава говор, језик или култура националне мањине као посебан наставни предмет, национални савет:
 - 1) даје мишљење о предложеним кандидатима за чланове управног, односно школског одбора – представницима јединице локалне самоуправе;
 - 2) предлаже чланове управног, односно школског одбора – представнике јединице локалне самоуправе у установи у којој се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине или за коју је, у складу са чланом 10. тачка 7а) и чланом 11а овог закона, утврђено да је од посебног значаја за образовање националне мањине;
 - 3) даје мишљење о кандидату за директора установе из става 1. овог члана;

- (2) У установама ученичког и студентског стандарда чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, национални савет:
- 1) **предлаже једног члана – представника оснивача и даје мишљење о осталим кандидатима за чланове управног одбора установа ученичког стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби. Ако је у јединици локалне самоуправе више језика националних мањина у службеној употреби, заинтересовани национални савети предлажу заједничког кандидата за члана управног одбора;**
 - 2) **даје мишљење о кандидатима за чланове управних одбора установа студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби;**
 - 3) **даје мишљење у поступку избора директора установа ученичког и студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби;**
 - 4) **даје мишљење у поступку разрешења директора и чланова органа управљања из става 2. тач. 1) до 3) овог члана.**
- (3) У области високог образовања у установама чији је оснивач Република, национални савет:
- 1) **одређује представника који са правом одлучивања учествује у раду Националног савета за високо образовање, у питањима од значаја за извођење наставе на језику националне мањине када се у оквиру високог образовања у целини или делимично изводи настава на језику националне мањине;**
 - 2) **даје мишљење о кандидатима предложеним за орган пословођења и орган управљања високошколске установе у којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине.**

.....

СТАВ 1. – Национални савет даје мишљење о предложеним кандидатима за чланове управног, односно школског одбора – представницима јединице локалне самоуправе, као и о кандидату за директора у установама предшколског васпитања и образовања, и основног и средњег образовања и васпитања чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе (тачка 1), *у којима се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине, или у којима се изучава говор, језик или култура националне мањине као посебан наставни предмет*. Важно је истаћи да ово мишљење националног савета по својој правној природи није обавезујуће.

У установама у којима се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине, национални савет предлаже чланове уп-

равног, односно школског одбора (тачка 2). Истоветно овлашћење националног савета предвиђено је и за установе које су проглашене за установе од посебног значаја. У том смислу, о предлагању и карактеру таквих представника више је речи било у коментару члана 11а ЗНСНМ.

СТАВ 2. – Посебан вид учешћа у управљању јавним установама ЗНСНМ прописује за установе ученичког и студентског стандарда чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, правећи притом разлику у обиму тих овлашћења у зависности од врсте такве установе и условљавајући њихово вршење чињеницом да такве установе имају седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби. Тако према одредби члана 12. став 2. тачка 1. национални савет: предлаже једног члана – представника оснивача и даје мишљење о осталим кандидатима за чланове управног одбора установа ученичког стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби. У том смислу, национални савет је *овлашћени предлагач* представника оснивача, што значи да се представници оснивача не могу именовати без прибављања његовог предлога. Национални савет даје мишљење о осталим кандидатима за чланове управног одбора, при чему такво мишљење није обавезујуће, али би га требало прибавити пре њиховог именовања, будући да је реч о мишљењу о *кандидатима*. Одредбом исте тачке прописано је да, у случају да је у јединици локалне самоуправе више језика националних мањина у службеној употреби, заинтересовани национални савети предлажу заједничког кандидата за члана управног одбора. Тачком 2. овог става предвиђено је да национални савет даје мишљење о кандидатима за чланове управних одбора установа студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби, при чему такво мишљење, наравно, није правно обавезујуће. Истоветан закључак се може извести и за овлашћење националног савета предвиђено тач. 3. и 4, а која се састоје у давању мишљења у поступку избора директора установа ученичког и студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби и у поступку разрешења директора и чланова органа управљања таквих установа.

СТАВ 3. – Национални савет у установама чији је оснивач Република: 1) одређује представника који са правом одлучивања учествује у раду Националног савета за високо образовање, у питањима од значаја за извођење наставе на језику националне мањине када се у оквиру високог образовања у целини или делимично изводи настава на језику националне мањине и 2) даје мишљење о кандидатима предложеним за орган пословођења и орган управљања високошколске установе у којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине. Из изложених одредби може се уочити да је у области високог образовања присутан најмањи обим учешћа националних савета у управљању јавним установама. Ово је сасвим разумљиво, имајући у виду аутономију високошколских установа. У том смислу, улога националних савета у тој области везана је за установе у којима се

настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине и своди се на *ad hoc* учешће у раду и одлучивању појединих тела, или на давање необавезујућег мишљења. Учешће представника националног савета у раду Националног савета за високо образовање по својој садржини заправо и није учешће у управљању установом, али се остварује поводом извођења, у целини или делимично, наставе на језику националне мањине. Чланом 10. став 3. Пословника Националног савета¹⁰⁰ прописано је истоветно решење – када се на језику националне мањине у целини или делимично изводи настава у оквиру високог образовања, у питањима од значаја за извођење наставе на језику националне мањине, у раду Националног савета, са правом учествовања у одлучивању, учествује представник националног савета те националне мањине. Овлашћење националног савета да даје мишљење о кандидатима предложеним за орган пословођења и орган управљања високошколске установе у којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине, као што је истакнуто, односи се само на високошколске установе чији је оснивач Република. По природи ствари, таква мишљења такође нису обавезујућа.

Планови и програми наставе и учења

Члан 13.

Национални савет:

- 1) **предлаже министру надлежном за послове образовања и васпитања основе програма предшколског васпитања и образовања, програм наставе и учења основног и средњег образовања и васпитања и основе васпитног програма, за садржаје који изражавају посебност националне мањине, а нарочито из области историје, музичког васпитања и ликовне уметности;**
- 2) **предлаже министру надлежном за послове образовања и васпитања програм наставе и учења основног и средњег образовања и васпитања за језик националне мањине и језик, односно говор националне мањине са елементима националне културе;**
- 3) **даје мишљење министру надлежном за послове образовања и васпитања на наставне програме српског језика, као нематерњег;**
- 4) **предлаже министру надлежном за послове образовања и васпитања мере и програм васпитног рада са ученицима у установама ученичког стандарда, који се односе на афирмацију међуетничке толеранције и мултикултурализма;**
- 5) **даје мишљење на школски и васпитни програм установа за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину.**

.....

СТАВ 1. – Национални савет предлаже министру надлежном за послове образовања и васпитања основе програма предшколског васпитања и образовања,

¹⁰⁰ Пословник Националног савета за високо образовање од 20.05.2019. године.

програм наставе и учења основног и средњег образовања и васпитања и основе васпитног програма, за садржаје који изражавају посебност националне мањине, а нарочито из области историје, музичког васпитања и ликовне уметности. У изложеној одредби садржана су заправо два овлашћења националног савета. Прво, да предлаже надлежном министру основе програма предшколског васпитања и образовања и друго да предлаже надлежном министру програм наставе и учења основног и средњег образовања и васпитања и основе васпитног програма за садржаје који изражавају посебност националне мањине. Основе програма предшколског васпитања и образовања су према члану 57. ЗОСОВ основа за: 1) израду и развијање програма васпитно-образовног рада на нивоу предшколске установе, односно васпитне групе; 2) развијање различитих програма и облика у предшколском васпитању и образовању, у складу са посебним законом; 3) израду критеријума за праћење и вредновање квалитета предшколског васпитања и образовања и 4) унапређивање и развој предшколске установе и делатности у целини. Програми наставе и учења у основном и средњем образовању и васпитању, према члану 60. став 2. ЗОСОВ садрже: 1) циљеве основног, општег средњег, стручног и уметничког образовања и васпитања и циљеве учења предмета, изборних програма и активности по разредима; 2) образовне стандарде за основно образовање и васпитање и опште средње образовање и васпитање; 3) кључне појмове садржаја сваког предмета; 4) упутство за дидактичко-методичко остваривање програма; 5) упутство за формативно и сумативно оцењивање ученика; 6) начин прилагођавања програма музичког и балетског образовања и васпитања, образовање и васпитање ученика са изузетним, односно посебним способностима, за образовање и васпитање на језику националне мањине и образовање одраслих. Ако се пажљивије осмотри изложена одредба члана 13. тачка 1. ЗНСНМ, може се закључити да *ratione materiae* национални савет има опште овлашћење да предложи основе програма предшколског васпитања и образовања, док је у погледу програма наставе и учења основног и средњег образовања и васпитања и основе васпитног програма везан за садржаје који изражавају посебност националне мањине у које је законодавац, користећи термин „нарочито“, *exempli causa* сврстао оне који су из области историје, музичког васпитања и ликовне уметности. Разуме се да ово набрајање нема карактер *numerus clausus*, те да би национални савет могао да предложи програме и у вези са другим садржајима. Иако надлежни министар основе програма предшколског васпитања и образовања и програм наставе и учења основног и средњег образовања и васпитања и основе васпитног програма доноси у форми правилника,¹⁰¹ који је према члану 15. став 2. ЗДУ подзаконски општи акт којим се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе, а што би, у духу резоновања Уставног суда према којем национални савет може само иницирати доношење таквог акта и учествовати у његовој припреми, али не и бити његов овлашћени предлагач, подразумевало да национални савет није овлашћени предлагач, ипак би, с обзиром да је реч о садржајима који одражавају посебност националне мањине, требало стати на становиште да је у *шом сејменџу* национални савет овлашћени предлагач. (видети коментар члана 10. тач. 9–11)

101 Вид. Правилник о основама програма предшколског васпитања и образовања, *Сл. гласник РС – Просветни гласник*, бр. 16/2018.

СТАВ 2. – Национални савет овлашћен је да министру надлежном за послове образовања и васпитања предложи програм наставе и учења основног и средњег образовања и васпитања за језик националне мањине и језик, односно говор националне мањине са елементима националне културе. Ово овлашћење је по својој садржини и суштини истоветно оном из претходне тачке истог члана, али *ratio* њиховог издвајања у посебну тачку вероватно лежи у значају тих предмета за образовање припадника националних мањина.

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

СТАВОВИ 4. и 5. – Осим изложених овлашћења, национални савети у вези са наставним плановима и програмима, према члану 13. тач. 4. и 5. још предлажу министру надлежном за послове образовања и васпитања мере и програм васпитног рада са ученицима у установама ученичког стандарда, који се односе на афирмацију међуетничке толеранције и мултикултурализма и дају мишљење на школски и васпитни програм установа за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину. По природи ствари, реч је о необавезујућим предлозима и мишљењима.

Уџбеници и наставна средства

Члан 14.

- (1) План уџбеника на језику и писму националних мањина и уџбеника за предмете од интереса за националне мањине, на предлог Завода за унапређење образовања и васпитања и националних савета, по при-

бављеном мишљењу Националног просветног савета, доноси министар надлежан за послове образовања и васпитања.

- (2) Национални савет даје претходну сагласност у поступку одобравања рукописа уџбеника, приручника, додатних наставних средстава, наставних помагала, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава на језику и писму националне мањине, у складу са законом. Уколико национални савет не достави одговор издавачу у року од 30 дана од дана достављања захтева издавача за давање претходне сагласности, сматраће се да је сагласност дата.

.....

СТАВ 1. – План уџбеника на језику и писму националних мањина и уџбеника за предмете од интереса за националне мањине доноси министар надлежан за послове образовања и васпитања на предлог Завода за унапређење образовања и васпитања и националних савета, а по прибављеном мишљењу Националног просветног савета. Према одредби члана 5. Закона о уџбеницима¹⁰² (у даљем тексту ЗУЏ) уџбеником на језику и писму националне мањине сматра се: 1) уџбеник на језику и писму националне мањине који је издат на територији Републике Србије, 2) уџбеник на језику и писму националне мањине који је превод уџбеника одобреног на српском језику, 3) додатак уз уџбеник који се користи за реализацију прилагођеног дела програма наставе и учења за предмете од значаја за националну мањину, као и 4) уџбеник на језику и писму националне мањине издат у иностраној држави, који је одобрен у складу са овим законом. Члан 16. став 6. ЗУЏ садржи истоветно решење као и изложени члан 14. став 1. ЗНСНМ. План уџбеника министар надлежан за послове образовања и васпитања доноси у форми правилника као подзаконског општег акта.¹⁰³ У том смислу, овлашћење националног савета да министру предлаже план уџбеника сврстава национални савет у овлашћене предлагаче за доношење тог типа аката, али за разлику од предлагања наставних програма, у овом случају национални савет није искључиви предлагач. Наведена одредба ЗНСНМ, као и одредбе ЗУЏ, прописују да национални савети и Завод за унапређење образовања и васпитања дају предлог, који се, правилима језичког тумачења, може квалификовати као *заједнички*. Предлог се даје само за предмете *од интереса за националне мањине*. У њих спадају, примера ради, историја, географија итд.

СТАВ 2. – Национални савет даје претходну сагласност у поступку одобравања рукописа уџбеника, приручника, додатних наставних средстава, наставних помагала, дидактичких средстава и дидактичких игровних средстава на језику и писму националне мањине, у складу са законом. Уколико национални савет не достави одговор издавачу у року од 30 дана од дана достављања захтева издавача за давање претходне сагласности, сматраће се да је сагласност дата. Изложене одредбе су у свему усклађене са системским решењима ЗУЏ, *in concreto* са чл. 22. став 8. и 11. који регулишу достављање

¹⁰² *Сл. гласник РС*, бр. 27/2018.

¹⁰³ Вид. Правилник о изменама Правилника о плану уџбеника, *Сл. гласник РС – Просветни гласник*, бр. 11/2019.

сагласности националног савета у поступку одобравања како рукописа уџбеника на језику и писму националне мањине, тако и одобравања превода одобреног уџбеника са српског језика на језик и писмо националне мањине. Иначе, захтев за одобравање рукописа уџбеника издавач подноси министарству надлежном за послове образовања и васпитања, а у случају рукописа уџбеника на језику и писму националне мањине чији национални савет има седиште на територији аутономне покрајине такав захтев се подноси органу аутономне покрајине надлежном за послове образовања. Имајући у виду да се одлучивање о захтеву за одобравање рукописа уџбеника по својој природи може сматрати посебним управним поступком који се окончава доношењем управног акта, претходна сагласност националног савета је чинилац у доношењу заједничког управног акта у смислу ЗУП-а,¹⁰⁴ с тим што је особеност поступка одобравања уџбеника оличена у томе што се доносилац акта, у овом случају министарство, или покрајински орган надлежан за послове образовања и васпитања, не обраћа директно националном савету, већ то чини издавач. Важно је напоменути да акт националног савета којим се даје претходна сагласност није управни акт у смислу ЗУС-а, те се против њега не може водити управни спор.

Друга овлашћења у области образовања

Члан 15.

Национални савет у складу са законом:

- 1) проглашава образовно-васпитне установе од посебног значаја за образовање националне мањине, у складу са чланом 11а овог закона, и предлаже оснивачу утврђивање тог статуса, у складу са чланом 10. тачка 7а) овог закона;
- 2) предлаже:
 - једног заједничког представника националних савета за члана Националног просветног савета;
 - министарству надлежном за послове образовања и васпитања одобравање ван конкурса, програма сталног стручног усавршавања наставника, васпитача и стручних сарадника на језику одређене националне мањине, у иностранству, ради признавања у процесу вредновања рада наставника;
 - министарству надлежном за послове образовања и васпитања такмичења ученика основних и средњих школа у иностранству која ће бити бодована у складу са прописима;
- 3) даје мишљење:
 - у поступку доношења акта о мрежи предшколских установа и основних школа у јединици локалне самоуправе у којој је у службеној употреби језик националне мањине или у којој се образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине;

¹⁰⁴ Више о институту заједничког решења види код З. Томић, *Коментар Закона о ојшћем ујравном јосћујку*, Службени гласник, Београд, 2019., 547–552.

- министру надлежном за послове образовања и васпитања, односно покрајинском органу надлежном за послове образовања у поступку утврђивања мреже средњих школа и установа ученичког и студентског стандарда;
 - министру надлежном за послове образовања и васпитања, односно покрајинском органу надлежном за послове образовања у поступку давања сагласности на отварање одељења на језику националне мањине за мање од 15 ученика;
 - у поступку утврђивања броја ученика за упис у средњу школу на језику националне мањине, као и у поступку одређивања броја ученика за стицање стручне оспособљености преквалификације, доквалификације и специјализације на језику националне мањине;
 - у поступку расподеле места у установама ученичког и студентског стандарда;
 - у поступку доношења акта о мрежи установа ученичког и студентског стандарда чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе;
 - у поступку расподеле средстава из буџета Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе која се додељују путем јавног конкурса установама и удружењима у области образовања;
- 4) одређује представника који присуствује седници Националног просветног савета и учествује у његовом раду без права гласа, када Национални просветни савет разматра питања од значаја за образовање националне мањине;
 - 5) установљава стипендије из сопствених средстава и својим актима прописује критеријуме и поступак одлучивања о додели стипендија и спроводи поступак за додељивање;
 - 6) учествује у праћењу и унапређивању квалитета образовања одраслих које се остварује на језику националне мањине;
 - 7) обавља и друге послове из ове области утврђене законом и другим прописима.

.....

Чланом 15. ЗНСНМ предвиђена су остала овлашћења националних савета у области образовања у оквиру 7 тачака.

ТАЧКА 1. – Прописује овлашћење за проглашавање образовно – васпитних установа од посебног значаја за образовање националне мањине, а о чијем је начину и поступку већ било речи у коментару члана 10 тач. 7а и 7б. Осим овог овлашћења, предвиђена су и овлашћења која се састоје у *преглајању* и *давању мишљења*. По својој правној природи, овлашћења предлагања и давања мишљења могу бити одговарајући облици учешћа у управном поступку, у поступку доношења подзаконских општих аката, или пак институционални вид претходног остваривања сарадње са јавним властима у кон-

тексту вршења њихових законом опредељених функција и учествовања у одлучивању.

ТАЧКА 2. – Алинејом 1. прописано је да национални савет предлаже једног заједничког представника националних савета за члана Националног просветног савета. Према члану 33. став 3. ЗОСОВ, чланове Националног просветног савета именује Влада са листа предлагача у које спадају и национални савети националних мањина, при чему су, према ст. 6. и 7. тог Закона, одређени рок у којем су подносиоци листа из става 3, дакле већег броја листа, дужни да доставе листе кандидата које садрже већи број кандидата од броја чланова који се именују, а што имплицира да *листа кандидата националних савета односе заједнички*.

Према алинеји 2. национални савет предлаже министарству надлежном за послове образовања и васпитања одобравање ван конкурса, програма сталног стручног усавршавања наставника, васпитача и стручних сарадника на језику одређене националне мањине, у иностранству, ради признавања у процесу вредновања рада наставника. Чланом 151. став 7. ЗОСОВ уређено је да приоритетне области за период од три године прописује министар. Правилник о сталном стручном усавршавању и напредовању у звања наставника, васпитача и стручних сарадника¹⁰⁵ који је на основу изложене одредбе ЗОСОВ донео ресорни министар у члану 8. прописује да програме обуке одобрава Завод за унапређивање образовања и васпитања на основу конкурса, да Педагошки завод Војводине одобрава програме на језицима националних мањина на којима се остварује образовно-васпитни рад у АП Војводини, док програм обуке од јавног интереса под којим се подразумева програм који својим садржајем, циљевима и исходима доприноси системском развоју и унапређивању образовно-васпитног рада и не подлеже конкурс одобрава министар на период до три године. Министар програме од јавног интереса одобрава својим решењима, дакле у управном поступку, а такво се решење може сматрати дискреционим управним актом министра. Имајући у виду да је изложеном одредбом ЗНСМ прописано да национални савет предлаже одобравање, ван конкурса, програма сталног стручног усавршавања на језику одређене националне мањине у иностранству, јасно је да је реч о учешћу у управном поступку, тачније о захтеву националног савета о којем дискреционим управним актом одлучује министар.¹⁰⁶

105 *Сл. гласник РС*, бр. 109/21.

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

Алинејом 3. предвиђено је и да национални савет предлаже министарству надлежном за послове образовања и васпитања такмичења ученика основних и средњих школа у иностранству која ће бити бодована у складу са прописима. Стручним упутством о организовању такмичења и смотри ученика основне и средње школе¹⁰⁷ предвиђено је да организатор такмичења и смотре подноси Министарству *захтев* за организовање такмичења и смотри до 30. септембра текуће године за ту школску годину. Ни ЗОСОВ, а ни поминуто Стручно упутство не уређују питање којим се актом одлучује о таквом захтеву. Стручним упутством је само прописано да се календаром такмичења и смотри, који доноси министар за сваку школску годину, утврђују предмет, односно област предмета, организатори такмичења и смотри, врсте, ниво, датум и место одржавања, односно домаћин такмичења/смотре. Судаћи да је реч о захтеву, требало би стати на становиште да је одлучивање о организаторима такмичења заправо посебан управни поступак, а да је календар такмичења и смотри управни акт којим се збирно решава о свим захтевима потенцијалних организатора такмичења и смотри. Стручно упутство регулише организовање такмичења и смотри само у Републици Србији и не садржи одредбе о њиховом бодовању. Бодовање такмичења и смотри регулисано је одговарајућим правилницима, примера ради, Правилником о упису ученика у средњу школу,¹⁰⁸ али се тим Правилником не предвиђа бодовање такмичења у иностранству, већ само бодовање одређених републичких такмичења која се организују у земљи, а у која спадају и такмичења у знању словачког језика и језичке културе, хрватског језика и језичке културе и из босанског језика која организују национални савети тих мањина.

ТАЧКА 3. – У оквиру осталих овлашћења националних савета ЗНСМ регулише давање мишљења у погледу различитих питања. По својој правној природи такво давање мишљења може бити давање мишљења у поступку доношења подзаконских општих аката, а може да представља давање претходног мишљења у управном поступку. Алинејом 1. предвиђено је да национални савет даје мишљење у поступку доношења акта о мрежи предшколских установа и основних школа у јединици локалне самоуправе у којој је у службеној употреби језик националне мањине или у којој се образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине. Према члану 104. став 3. ЗОСОВ, акт о мрежи јавних предшколских установа и акт о мрежи јавних основних школа доноси скупштина јединице локалне самоуправе на основу критеријума које утврди Влада, што значи у форми подзаконског општег акта јединице локалне самоуправе (одлука), док је ставом 4. истог члана ЗОСОВ предвиђено истоветно решење као и у ЗНСМ – да се у јединици локалне самоуправе у којој је у службеној употреби и језик и писмо националне мањине, односно у којој се образовно-васпитни рад изводи на језику и писму националне мањине, акт о мрежи јавних предшколских установа и јавних основних школа доноси уз претходно прибављено мишљење националног савета националне мањине чији је језик и писмо у службеној употреби у јединици локалне самоуправе,

107 Стручно упутство о организовању такмичења и смотри ученика основне и средње школе Број: 610–00–0017/2021-01 од 14.1.2021. године.

108 *Сл. гласник РС*, бр. 31/21 и 46/21.

односно чији се језик и писмо користи у образовно-васпитном раду. Из изложених одредби следи да је скупштина јединице локалне самоуправе приликом доношења акта о мрежи установа дужна да прибави претходно мишљење одговарајућег националног савета, али да њиме није везана.

Алинејом 2. предвиђено је да национални савет даје мишљење министру надлежном за послове образовања и васпитања, односно покрајинском органу надлежном за послове образовања у поступку утврђивања мреже средњих школа и установа ученичког и студентског стандарда. Изложена одредба не кореспондира у свему са решењима ЗОСОВ. Наиме, према члану 104. ст. 8. и 9. ЗОСОВ, Влада утврђује критеријуме на основу којих и доноси акт о мрежи јавних средњих школа, изузев у случају јавних средњих школа на територији АП Војводине када акт о њиховој мрежи, према ставу 10. тог члана ЗОСОВ, доноси надлежни орган аутономне покрајине, уз примену критеријума из става 8. тог члана ЗОСОВ. У смислу изложеног системског решења ЗОСОВ, следи да национални савет даје мишљење министру надлежном за послове образовања и васпитања пре него што он Влади предложи доношење подзаконског акта о мрежи средњих школа, док покрајинском органу такво мишљење упућује непосредно. Разуме се, у оба случаја мишљење није правно обавезујуће. Истоветну правну природу, тачније необавезујући карактер у поступку доношења подзаконског општег акта има и мишљење које према алинеји 6. национални савет даје у поступку доношења акта о мрежи установа ученичког и студентског стандарда чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.

Алинејама 3. 4. 5. и 7. предвиђена су овлашћења националних савета да дају мишљења у управним поступцима, али на различите начине и под различитим условима. Тим одредбама предвиђено је најпре да национални савет даје мишљење министру надлежном за послове образовања и васпитања, односно покрајинском органу надлежном за послове образовања у поступку давања сагласности на отварање одељења на језику националне мањине за мање од 15 ученика. Чланом 12. став 4. Закона о основном образовању и васпитању (у даљем тексту ЗООВ)¹⁰⁹ предвиђено је да министарство надлежно за послове образовања, по прибављеном мишљењу одговарајућег националног савета националне мањине, даје сагласност за остваривање образовно-васпитног рада за мање од 15 ученика уписаних у први разред када се образовно-васпитни рад остварује на језику и писму националне мањине односно двојезично на језику и писму националне мањине и на српском језику. Према истој одредби, ако национални савет националне мањине не достави мишљење у року од 15 дана од дана пријема захтева, сматра се да је мишљење дато. Овлашћење да се мишљење даје покрајинском органу кореспондира са решењем садржаним у члану 33. тачка 15. Закона о утврђивању надлежности АП Војводине (у даљем тексту ЗУНАПВ)¹¹⁰ према коме АП Војводина преко својих органа, у области предшколског и основног образовања и васпитања, у складу са законом, даје сагласност за реализацију наставе и

109 *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 27/2018 – др. закон и 129/2021.

110 *Сл. гласник РС*, бр. 99/2009, 67/2012 – УС, 18/2020 – др. закон и 111/2021 – др. закон.

остваривање школског програма на језицима националних мањина за мање од 15 ученика у установама на територији АП Војводине. Аналогна решења су предвиђена и за средње школе.¹¹¹ Ако се пажљивије осмотре изложена решења, уочава се да национални савет даје претходно мишљење органима који су надлежни за давање сагласности. У том смислу, може се истаћи да такво мишљење у смислу ЗУП-а није претходно мишљење које се даје у поступку доношења заједничког управног акта, већ претходно мишљење о сагласности које један акт одлучивања о реализацији наставе на језику националне мањине за мање од 15 ученика чини заједничким управним актом. Другим речима, у наведеним ситуацијама по среди је својеврсни вишеструко заједнички акт, тачније акт у чијем доношењу учествују три субјекта: национални савет који даје претходно мишљење, министарство, односно надлежни покрајински орган који даје сагласност и сама образовна установа.

Алинејом 4. предвиђено је да национални савет даје мишљење у поступку утврђивања броја ученика за упис у средњу школу на језику националне мањине, као и у поступку одређивања броја ученика за стицање стручне оспособљености преквалификације, доквалификације и специјализације на језику националне мањине. Поступак утврђивања броја ученика за упис у средњу школу регулисан је члану 35. ЗСОВ. Према ставу 1. тог члана ЗСОВ, школа, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, до 31. децембра, предлаже министарству, преко школских управа, број и структуру уписа ученика по подручјима рада и образовним профилима за наредну школску годину, при чему, министарство, према ставу 6. истог члана, доноси одлуку о броју ученика за упис у школе из става 1. тог члана до 31. марта. Одлука о броју ученика за упис је, према томе, управни акт који се доноси у форми одлуке и којим се збирно одлучује о предлогу школа чији су оснивачи Република, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, тачније о њиховим захтевима. У том смислу, мишљење које национални савет даје је мишљење у поступку доношења заједничког управног акта, при чему се таква могућност односи искључиво на средње школе које изводе наставу на језику националне мањине. Интересантно је истаћи да је у изворном тексту ЗНСМ стајала одредба према којој је национални савет давао мишљење у поступку утврђивања броја ученика за упис у све средње школе, али је Уставни суд ту одредбу касирао са аргументацијом да се на тај начин припадницима националних мањина законом даје овлашћење да одлучују и о питањима која се не тичу њиховог образовања, што излази изван јемства из члана 75. став 2. Устава.

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

111 Видети Закон о средњем образовању и васпитању (у даљем тексту ЗСОВ), *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – др. закон, 6/2020, 52/2021 – др. закон и 129/2021 – др. закон.

ТАЧКА 4. – Предвиђено је да национални савет одређује представника који присуствује седници Националног просветног савета и учествује у његовом раду без права гласа, када Национални просветни савет разматра питања од значаја за образовање националне мањине. С обзиром да према члану 33. ЗОСОВ Влада именује једног од чланова Националног просветног савета са листе коју подносе национални савети националних мањина и да је реч о њиховом *представнику*, може се поставити питање у чему се састоји смисао одређивања *појединачног* представника појединачног националног савета, нарочито ако се има у виду да он само присуствује седници Националног просветног савета и учествује у његовом раду без права гласа. *Ratio* изложене одредбе лежи у евентуалној консултативној улози таквог представника, нарочито у случају да члан Националног просветног савета који је представник свих националних савета није присутан на седници, или недовољно познаје проблематику од значаја за образовање поједине националне мањине.

ТАЧКА 5. – Прописује да национални савет установљава стипендије из сопствених средстава и својим актима прописује критеријуме и поступак одлучивања о додели стипендија и спроводи поступак за додељивање. У вези са овом одредбом најпре искрсава питање да ли се стипендије које национални савет установљава у области образовања могу исплаћивати искључиво из средстава која национални савет не стиче из јавних извора, нарочито имајући у виду да је реч о *сопственим средствима*. Чини се да би такво тумачење било изразито уско и да не би одговарало природи и сврси националних савета као самоуправних тела. Наиме, спомињање сопствених средстава у изложеној одредби би требало разумети као могућност да се стипендије за област образовања исплаћују из свих средстава којима савет располаже независно од њиховог порекла, тим пре што је чланом 113. ЗНСМ прописано да се средства стечена у складу са тим законом, између осталог, могу користити и за финансирање или суфинансирање програма и пројеката у области образовања. Такође, могућност да национални савет *својим актима* прописује критеријуме и поступак одлучивања о додели стипендија намеће питање да ли је у таквом случају реч о општим актима националног савета, тачније о његовој регулаторној функцији. Начелно посматрано, одговор на постављено питање је потврдан, али се на овом месту мора указати на једну важну напомену. Наиме, овлашћење националног савета да својим актом уреди *појединачно* одлучивања о додели стипендија се може разумети искључиво као могућност *ближе реулисања одређених питања од значаја за њих* појединачно и без одступања од решења која су садржана у ЗУП-у, јер је такав поступак по својој правној природи управни поступак. Такво тумачење упућује и на сходну примену ЗУП-а у раду националних савета.

ТАЧКЕ 6. и 7. – У остала овлашћења националних савета у области образовања спада још и начелно учествовање у праћењу и унапређивању квалитета образовања одраслих које се остварује на језику националне мањине (тачка 6), као и обављање и других послова из области образовања које могу бити утврђене другим законима и прописима (тачка 7).

3. Овлашћења у области културе

Оснивачка права

Члан 16.

- (1) Национални савет може, у складу са законом, оснивати установе културе ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националне мањине и вршити права и обавезе оснивача.
- (2) Установе из става 1. овог члана национални савет оснива самостално или заједно са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе или другим правним лицем, у складу са законом.
- (3) Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа из става 1. овог члана, које су, у складу са овим законом, утврђене за установе од посебног значаја за националну мањину, могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет.

.....

СТАВ 1. – Предвиђено је да национални савет може, у складу са законом, оснивати установе културе ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националне мањине и вршити права и обавезе оснивача. Установа културе, према члану 22. ЗК, јесте правно лице основано ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе. Установа културе је у легислативном смислу један од субјеката културе у које, осим установа, спадају још и удружења у култури, физичка лица као културни ствараоци, задужбине и фондације, као и привредни субјекти регистровани за културну делатност.¹¹² У структуралном смислу, дакле са становишта организације, система финансирања, као и циљева функционисања може се уочити разликовање између јавних установа културе чији су оснивачи Република, покрајина или јединица локалне самоуправе које имају различита исходишта и режиме рада и самим тим нужно различиту општу организацију служби, с једне, и установа недржавног (цивилног) сектора у култури, с друге стране.¹¹³ Такву поделу изражава и члан 23. став 1. ЗК према коме установу може основати Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, али и друго правно или физичко лице, под условима прописаним законом. Будући да се у одредби члану 16. став 1. ЗНСМ говори о оснивању установе културе од стране националног савета и имајући у виду да је према одлуци Уставног суда о уставности ЗНСМ национални савет недржавно тело, јасно је да је по среди *самостално оснивање приватне усанове културе*. Имајући у виду да је ЗК прописано да ресорно Министарство води централну евиденцију установа

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

113 У том смислу и *Ibid.*, 280–285.

основаних *средствима у јавној својини* са седиштем на територији Републике Србије (при чему надлежни орган аутономне покрајине води евиденцију установа основаних средствима у јавној својини са седиштем на територији аутономне покрајине, као поверен посао), може се поставити питање да ли се установе које је самостално основао национални савет могу сматрати установама основаним средствима у јавној својини. Имајући у виду да имовина националног савета не спада у јавну својину, као и потребу системски уједначеног тумачења и квалитета законских решења, требало би стати на становиште да се установе културе које је самостално основао национални савет не могу сматрати установама основаним средствима у јавној својини.

Ипак, чињеница приватног карактера установе културе коју је самостално основао национални савет не утиче на њену равноправност са јавним установама. Напротив, како се то и у релевантним радовима истиче, ЗК не прави разлику између јавних и приватних установа културе и сходно томе утврђује њихову равноправност у нашем државно-правном систему.¹¹⁴ Ипак, требало би истаћи да се равноправност не односи на питања организације и начина финансирања. Национални савет који је у смислу ЗК *групо правно лице* које оснива установу културе дужан је да поштује посебне услове за оснивање установа у појединим делатностима у култури, ако су такви услови прописани законом. Он доноси оснивачки акт који мора да садржи све елементе који су прописани чланом 26. став 2. ЗК. Будући да самостално оснива установу културе, национални савет је у погледу вршења оснивачких, тачније управљачких права, нарочито у смислу именованја директора установе и чланова њеног управног одбора, везан само оним одредбама ЗК које прописују да кандидат за директора мора имати високо образовање и најмање пет година радног искуства у струци (члан 36. став 1. ЗК), да се чланови управног одбора именују из реда истакнутих стручњака и познавалаца културне делатности (члан 41. став 3. ЗК), да састав управног одбора треба да обезбеди заступљеност од најмање 30% представника мање заступљеног пола (члан 42. став 5. ЗК) и да се чланови управног одбора установе именују на период од четири године и да могу бити именовани највише два пута (члан 42. став 6. ЗК).

Самостално оснивање приватних установа културе од стране националних савета у контексту решења садржаних у ЗК намеће питање права и могућности оснивања свих врста установа културе. Наиме, посебну пажњу у том смислу привлаче одредбе члана 25. ЗК које се односе на установе заштите културног наслеђа. Према ставу 1. тог члана, у области заштите културног наслеђа, Влада оснива централне установе заштите према врсти културног наслеђа, док аутономна покрајина, односно јединице локалне самоуправе оснивају установе заштите за територију аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Чини се, међутим, да се изложена одредба ЗК не може тумачити на начин да негира могућност оснивања приватних установа заштите културног наслеђа од стране, примера ради, и националних савета, већ као одредба која врши расподелу надлежности између различитих нивоа организовања јавне власти као могућих оснивача таквих установа културе.¹¹⁵

114 *Ibid.*, 282.

115 У истом смислу и *Ibid.*, 304–308.

СТАВ 2. – Национални савет, осим самостално, може установу културе основати заједно са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе или другим правним лицем, у складу са законом. Упућивање да се заједничко оснивање установа културе врши у складу са законом намеће најпре питање одређивања закона којима је таква могућност прецизније уређена. Реч је свакако о ЗК, али и о ЗЈПК и ЗЈС. Према члану 23. став 3. ЗК, ако установу оснива више оснивача, њихова међусобна права, обавезе и одговорности уређују се уговором. Истоветно решење садржи и члан 14. ЗЈС, као и одговарајуће одредбе ЗЈПК. На основу изложених одредби јасно је да се заједничко оснивање установе културе може вршити како са оснивачем јавне установе културе, тако и са другим приватним оснивачима и то у складу са одредбама ЗК. Примењено на могућност да национални савет, као приватни оснивач, оснује установу културе са другим приватним оснивачем, то значи да би се њихова међусобна права и обавезе уредила уговором који би, будући да је по својој правној природи грађанскоправни уговор, потпадао под облигационоправни режим. Са друге стране, у случају да национални савет закључењем уговора оснива установу културе са Републиком, аутономном покрајином или јединицом локалне самоуправе, за поступак закључивања таквог уговора, његову правну природу и режим тако основане установе важи аналогно све што је изложено за такво оснивање образовних установа.

Са тим у вези неколико примера из праксе могу бити веома илустративни. Реч је првенствено о заједничком оснивању завода за културу појединих националних мањина од стране АП Војводине и њихових националних савета. Такви заводи основани су покрајинским скупштинским одлукама, иако је реч о заједничком оснивању од стране АП Војводине и националних савета. У првом члану одлука наводи се да АП Војводина заједно са одговарајућим националним саветом националне мањине оснива завод за културу ради очувања, унапређења и развоја њихове културе, при чему права и обавезе Покрајине као оснивача врши Влада АП Војводине.¹¹⁶ Такође, одлукама је предвиђено да средства за оснивање и почетак рада таквих завода обезбеђују оснивачи, при чему ће се износ средстава потребних за рад и програмску делатност завода регулисати посебним уговорима на основу финансијског плана за сваку буџетску годину, док се средства за рад и програмску активност обезбеђује из 1. буџета Аутономне Покрајине Војводине, 2. прихода остварених из сопствених делатности, 3. фондова, фондација, донација, прилога и спонзорства домаћих и страних правних и физичких лица и 4. других извора, у складу са законом. Имајући у виду такву структуру средстава, не изненађује што је одлукама о оснивању завода предвиђено да директора, као и председника и чланове управног одбора именује и разрешава Покрајинска влада на предлог одговарајућег националног савета.

СТАВ 3. – Предвиђено је да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа које су основане ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националне мањине, а које су, у складу са тим законом, утврђене за установе

116 Видети примера ради Одлуку о оснивању Завода за културу војвођанских Русина, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 7/2008 и 22/2011.

од посебног значаја за националну мањину, могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет. У вези са преносом оснивачких права над установама културе које су основале Република, аутономна покрајина и јединца локалне самоуправе на националне савете на овом месту би требало учинити једну важну напомену. Наиме, према решењима ЗНСНМ која су важила у време доношења Одлуке Уставног суда о уставности ЗНСНМ, Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа из области културе могли су у целини или делимично пренети оснивачка права на националне савете (члан 16. став 3. изворног текста ЗНСНМ), док се према некадашњем члану 24. ЗНСНМ такав пренос оснивачких права у области културе вршио на иницијативу националног савета над установама културе чија је основна делатност очување и развијање културе националне мањине и над установама које су од посебног значаја за националну мањину. У вези са преносом оснивачких права, у поступку нормативне контроле за Уставни суд није био споран пренос као такав, већ *начин* преноса и *врста услова* над којима се оснивачка права преносе, будући да је национални савет у потпуности самостално утврђивао да ли је нека установа од посебног значаја за мањину коју представља и јер, како је то Уставни суд исправно истакао, ниједним законом није било прописано које услове треба да испуњава установа да би стекла статус тзв. „установе од посебног значаја за мањину“. За време важења таквог решења, у пракси је указивано да је таква одлука националног савета, без обзира што је донета на основу дискреционог права, морала да садржи образложење о разлозима доношења.¹¹⁷

Уставни суд је у својој Одлуци стао на становиште да би правно успостављање институција од посебног значаја за националну мањину, у области образовања и културе, могло да буде сматрано једном од мера за остваривање додатних права припадника националних мањина, али само под условом да су законом прописани јасни, одређени и објективни критеријуми на основу којих би одређена институција могла стећи статус установе од посебног значаја за националну мањину и под условом да проглашење (утврђивање) установе са таквим статусом не зависи само од воље националног савета националне мањине, пошто је иначе реч о установама које су основале Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. У том смислу, Суд је касирао изворни текст члана 24. и истакао да пренос оснивачких права над установама „*мора бити заснован на сагласности воља, схваћене у најширем смислу, субјеката између којих се врши пренос оснивачких права*“, те да се „*оснивачу не може намећати својеврстан аутономизам и њихуна зависност од одлука друге стране...*“.

Дакле, ако се пажљивије сагледа изложени извод из Одлуке, може се закључити да су пред законодавца стављена два захтева у погледу додатног уређивања преноса оснивачких права над установама културе – 1. да јасно утврди критеријуме који су од значаја за утврђивање појма „установа од посебног значаја“ и 2. да онемогући да пренос оснивачких права зависи искључиво од воље националног савета, тачније да пропише неопходан услов сагласности воља оснивача и националног савета за пренос оснивачких права. У том смислу, члан 17. ЗНСНМ је уредио та питања.

117 Е. Вукашиновић, 232.

Учешће у управљању установама

Члан 17.

- (1) Установа културе чије се програмске делатности претежно односе на проучавање, очување и представљање културе националних мањина у Републици Србији, а у складу са бројем припадника националних мањина на територији на којој обавља делатности, као и уколико су те програмске делатности од нарочитог значаја за задовољавање културних потреба специфичних за националне мањине, је установа од посебног значаја за националну мањину.
- (2) На предлог националног савета, оснивач, изменом оснивачког акта, може утврдити да је установа културе од посебног значаја за националну мањину.
- (3) У установама културе за које је изменом оснивачког акта утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, национални савет:
 - 1) именује најмање једног члана управног одбора установе, у складу са законом којим се уређује област културе;
 - 2) даје мишљење о предложеним члановима управног одбора установе;
 - 3) даје мишљење у поступку избора директора установе.
- (4) Ако је утврђено да је нека установа у области културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој посебности и националног идентитета већег броја националних мањина, национални савети именују по једног члана управног одбора из става 3. тачка 1) овог члана.

.....

СТАВ 1. – Изменама и допунама ЗНСМ, за разлику од области образовања, законодавац је новом одредбом члана 17. став 1. у области културе знатно јасније предвидео да је установа од посебног значаја установа културе чије се програмске делатности претежно односе на проучавање, очување и представљање културе националних мањина у Републици Србији, а у складу са бројем припадника националних мањина на територији на којој обавља делатности, као и уколико су те програмске делатности од нарочитог значаја за задовољавање културних потреба специфичних за националне мањине. Анализа изложене одредбе ЗНСМ указује на постојање два, кумулативно постављена, услова за утврђивање једне установе културе као установе од посебног значаја. Најпре, потребно је да се програмске делатности такве установе претежно односе на проучавање, очување и представљање културе националних мањина, а за шта је објективни показатељ број припадника националних мањина на територији на којој та установа обавља делатности. Другим речима, иако није нужно, ипак је јасно да ће се програмске делатности претежно односити на проучавање, очување и представљање културе националних мањина ако је претежан и број припадника мањине на територији за коју је установа културе образована, тачније на којој обавља

своју делатност, а што упућује на закључак да би припадници националне мањине требало да чине већину становништва, макар она била и релативна. Са друге стране, други услов за утврђивање да је једна установа културе од посебног значаја за националну мањину оличен је у захтеву да програмске делатности установе буду од нарочитог значаја за задовољавање културних потреба специфичних за националне мањине. Док се за први услов може рећи да је објективне природе и да о њему може одлучивати оснивач, дотле је јасно да је други услов претежно субјективног карактера и да би и схватање, тачније оцена националног савета да су у питању програмске делатности од нарочитог значаја за задовољавање специфичних културних потреба националне мањине могло и требало да има значај у поступку одређивања установе културе као установе од посебног значаја. То даљу анализу усмерава на питање поступка одлучивања о статусу једне установе као установе од посебног значаја.

СТАВ 2. – Оснивач установе може, на предлог националног савета, изменом оснивачког акта утврдити да је установа културе од посебног значаја за националну мањину. Ова одредба која уређује поступак утврђивања установе културе установом од посебног значаја за националну мањину у потпуности кореспондира са решењима садржаним у ЗК, чији члан 24. предвиђа да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу оснивати установе ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националних мањина, односно да могу, на предлог националног савета националне мањине, изменом оснивачког акта за поједине постојеће установе утврдити да су од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување националног идентитета националних мањина (став 1), при чему се у случају оснивања такве установе претходно прибавља мишљење одговарајућег националног савета националне мањине (став 2), а оснивачи таквих установа могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет националне мањине (став 3). Изложене одредбе ЗК даље имплицирају и да се као установе културе од посебног значаја могу утврдити *постојеће установе*, дакле установе које нису, након ступања на снагу тог закона, посебно основане ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националних мањина, а које, притом, имају такве одлике. Истоветно овлашћење предлагања утврђивања установе од посебног значаја из члана 17. предвиђено је, поред ЗК, и одредбом члана 10. тачка 7а ЗНСМ. Дакле, различити нивои јавне власти ће *саодлучивати* о статусу појединих установа као установа од посебног значаја, што представља имплементацију схватања Уставног суда која упућује на споразумни пренос оснивачких права.

СТАВ 3. – Посебно питање у вези са установама од посебног значаја за националну мањину односи се на правни значај и последице утврђивања да установа културе има такав карактер. Према овом ставу у установама културе за које је изменом оснивачког акта утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, дакле чак и без, или пре преноса оснивачких права, национални савет стиче одређена права на учествовање у управљању. Тако у установама културе за које је изменом оснивачког акта утврђено да су од

посебног значаја за националну мањину национални савет: именује најмање једног члана управног одбора, у складу са законом којим се уређује област културе (тачка 1), даје мишљење о предложеним члановима управног одбора (тачка 2) и даје мишљење у поступку избора директора (тачка 3).

ТАЧКА 1. – Прво међу правима на учествовање у управљању које национални савет стиче у установама за које је изменом оснивачког акта утврђено да су од посебног значаја за националну мањину коју представља јесте право да именује једног члана управног одбора у складу са законом којим се уређује *обласћ културе*. ЗК предвиђа у члану 41. да установом културе управља управни одбор (став 1), да управни одбор установе има најмање три члана (став 2) и да чланове управног одбора именује и разрешава оснивач, из реда истакнутих стручњака и познавалаца културне делатности (став 3), при чему председника управног одбора такође именује оснивач из реда чланова управног одбора (став 4). Дакле, ЗК имплицира да је број чланова управног одбора установе културе непаран и изричито прописује да оснивач именује чланове управног одбора из реда истакнутих стручњака и познавалаца културне делатности. Чланом 42. став 3. ЗК предвиђено је да се у управни одбор установе која се оснива у складу са чланом 24. став 1. тог закона, односно за коју се изменом оснивачког акта утврди да је од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување националног идентитета националне мањине, најмање један члан управног одбора именује на предлог одговарајућег националног савета националне мањине. Када више националних савета националних мањина даје предлог за члана управног одбора, предлог заједнички подносе сви заинтересовани национални савети националних мањина. Такво решење најпре отвара питање могућности да се у постојећој установи културе за коју се изменом оснивачког акта утврди да је установа од посебног значаја за националну мањину *ex lege* повећа постојећи број чланова управног одбора, чак и у случају да се оснивачким актом не предвиди већи број чланова управног одбора.¹¹⁸ Посебно је важно указати да се у изложеној одредби ЗК говори о *најмање једном члану* управног одбора који се именује на *предлој* одговарајућег националног савета, док ЗНСМ предвиђа да национални савет именује *једној члана ујравној одбора*. Изложена неусклађеност, у циљу обезбеђивања системског квалитета, може бити превазиђена ако се протумачи на следећи начин: ако национални савет, у складу са одредбом ЗК, предложи једног кандидата, онда такав предлог мора бити усвојен од стране оснивача, што, у крајњој линији, омогућава исти ефекат као да је национални савет именовao то лице. Са друге стране, у случају да национални савет жели да предложи већи број кандидата и на тај начин сам одступи, тачније не врши право предвиђено ЗНСМ да именује једног члана управног одбора, онда је оснивач властан да именује једног члана управног одбора. За примену одредбе ЗНСМ према којој национални савет именује једног члана управног одбора од значаја је истаћи да би, уколико се жели

118 С тим у вези, у пракси Покрајинског заштитника грађана поставило се питање да ли се постојећи чланови управног одбора установе културе делегирани од стране локалне самоуправе замењују представницима националних савета, или се управни одбори проширују, као и да ли би то значило измену свих статута ових установа и промену укупног броја чланова у тим одборима – Е. Вукашиновић, 231.

квалитетно кадровско решење, именовање од стране националног савета захтевало доношење одлуке о конкурс, уз одређивање општих и посебних услова које би кандидат требало да испуњава, као и да би транспарентност избора подразумевала и одређивање комисије која би по утврђеним критеријумима извршила одабир кандидата.¹¹⁹

ТАЧКА 2. – Као друго међу правима учешћа у одлучивању у установама које су изменом оснивачког акта утврђене за установе од посебног значаја за националну мањину предвиђено је право националног савета да даје мишљење о предложеним члановима управног одбора. Одредбе исте, или сличне садржине нема у ЗК. У том смислу, требало би стати на становиште да је оснивач установе културе која је утврђена за установу од посебног значаја дужан да затражи мишљење националног савета националне мањине од чијег је посебног значаја установа, али да такво мишљење није обавезујуће. Према општим правилима у правном систему Републике Србије, требало би стати на становиште да национални савет има рок од 30 дана да достави своје мишљење.

ТАЧКА 3. – Напослетку, национални савет у установи културе која је утврђена за установу од посебног значаја за националну мањину коју представља даје мишљење и у поступку избора директора. Реч је, разуме се, о претходном и правно необавезујућем мишљењу. За разлику од решења у погледу чланова управног одбора, одредбе ЗНСМ о давању мишљења у поступку избора директора системски су усклађене са ЗК. Наиме, члан 35. став 5. ЗК предвиђено је да се јавни конкурс за именовање директора установе од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување националног идентитета националне мањине објављује и у једном од штампаних медија на језику и писму одговарајуће националне мањине, док је ставом 13. истог члана нормирано да национални савет националне мањине даје мишљење у поступку именовања директора у случају установе за коју се изменом оснивачког акта утврди да је од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување националног идентитета националне мањине.

СТАВ 4. – Решење садржано у ставу 4. које предвиђа да у случају да је утврђено да је нека установа у области културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој посебности и националног идентитета већег броја националних мањина, онда национални савети именују по једног члана управног одбора такве установе (из става 3. тачка 1. истог члана), представља посебно отворено питање. Ово првенствено стога што одредбе ЗНСМ и ЗК нису међусобно усклађене у погледу именовања чланова управног одбора такве установе од стране већег броја заинтересованих националних савета, тачније оних националних савета који представљају националне мањине од чијег посебног значаја је установа културе. У том контексту, требало би стати

119 М. Склабински, М. Кекежди, „Национални савети националних мањина и култура: зборник радова“, *Надлежност и националних савета националних мањина приручник за националне савете националних мањина*, Мисија ОЕБС у Србији, Амбасада СР Немачке, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд 2010, 30.

на становиште да примат има одредба ЗК, иако је у односу на њега ЗНСНМ *lex specialis*. Такав закључак проистиче из ставова Уставног суда према којима начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима. У конкретном случају приклањање оваквом резонувању јединства правног поретка од стране Уставног суда чини се оправданијим тим пре јер би посредством овлашћења већег броја заинтересованих националних савета да именују по једног члана управног одбора установе културе која је од посебног значаја за више националних мањина била дезавуисана одредба и смицао системског решења ЗК према којима оснивач именује чланове управног одбора и примарно на тај начин врши своја оснивачка права.

Друга овлашћења у области културе

Члан 18.

(1) Национални савет:

- 1) утврђује које су установе и манифестације у области културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој посебности и националног идентитета одређене националне мањине;
- 2) утврђује стратегију развоја културе националне мањине;
- 3) утврђује која су покретна и непокретна културна добра од посебног значаја за националну мањину;
- 4) покреће поступак пред надлежним органом или установом за утврђивање статуса законом заштићених покретних и непокретних културних добара од значаја за националну мањину;
- 5) предлаже предузимање мера заштите, санације и реконструкције културних добара из става 1. тачка 4) овог члана;
- 6) даје мишљења и предлоге у поступку израде просторних и урбанистичких планова у јединици локалне самоуправе у којој се налазе културна добра из става 1. тачка 3) овог члана;
- 7) предлаже обустављање извршења просторних и урбанистичких планова ако сматра да се тиме угрожавају културна добра из става 1. тачка 3) овог члана;
- 8) даје претходно мишљење надлежном органу у поступку издавања дозволе за премештање непокретног културног добра из става 1. тачка 3) овог члана на нову локацију;
- 9) даје мишљење у поступку оснивања или укидања библиотека или организационих јединица библиотека који имају фонд књига на језику националне мањине;
- 10) даје предлог за расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса из буџета Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе установама, манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе;

- 11) у координацији са другим националним саветима предлаже два, или највише двоструко већи број кандидата за избор два члана Националног савета за културу;
- 12) у координацији са другим националним саветима организује поступак предлагања кандидата за чланове Националног савета за културу;
- 13) одлучује о другим питањима која су му поверена законом

.....

Остала овлашћења националног савета у области културе регулисана су чланом 18. ЗНСМ у оквиру 13 тачака.

ТАЧКА 1. – Овом тачком најпре је предвиђено да национални савет утврђује које су установе и манифестације у области културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој посебности и националног идентитета одређене националне мањине. Имајући у виду све што је изложено у вези са установама културе које су од посебног значаја за националну мањину, јасно је да *утврђивање* установа од посебног значаја од стране националног савета нема никаквих непосредних правних последица по оснивача и да се евентуално може разумети једино као обавеза за сам национални савет да иницира доношење одлуке о таквом статусу установе. Истоветан закључак се може извести и у погледу утврђивања манифестација у области културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој посебности и националног идентитета одређене националне мањине. Наиме, ЗК, а ни други законски прописи у Републици Србији, не познају појам манифестације у области културе која је од посебног значаја за националну мањину. У том смислу, утврђивање манифестације која је од посебног значаја за националну мањину од стране националног савета нема, нити може да има правне последице, изузев у контексту везаности националног савета том одлуком, нарочито у вези са овлашћењем да даје предлог за расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе. У том смислу се исправно наводи да би национални савет, пошто претходно дефинише услове, критеријуме и начин стицања статуса манифестације од посебног значаја, требало да на предлог свог одбора за културу утврди које манифестације и због чега имају тај статус и у складу с тим да води политику подршке и развоја према њима.¹²⁰

ТАЧКА 2. – Предвиђено је да национални савет утврђује стратегију развоја културе националне мањине. Стратегија коју национални савет доноси је превасходно документ програмско-усмеравајућег карактера, па се, у том смислу, поставља питање екстерног домаћаја и евентуалног правног значаја таквог документа. Стратегија културе националне мањине није документ који је препознат у одредбама ЗК, а ни у одредбама других законских прописа. Са друге стране, ЗК у члану 20. тачка 3. предвиђа да Стратегија развоја културе Републике Србије коју на предлог Владе усваја Народна скупштина, између осталог, садржи и стратешке правце и инструменте културног развоја унапређивања културног стваралаштва и културног израза припадника

¹²⁰ *Ibid.*, 40.

националних мањина. У том смислу, могло би се стати на становиште да би стратегија културе коју национални савет усваја као тело посредством кога се остварује право на самоуправу у области културе могла и требало да буде од значаја за органе државне управе, у првом реду министарство надлежно за послове културе, приликом припреме Нацрта стратегије културе Републике Србије о којем ће се Влада, као орган који води политику, изјашњавати и чији ће предлог, као овлашћени предлагач, утврђивати. Са друге стране, значај и обавезујући интерни карактер стратегије развоја културе националне мањине коју национални савет утврђује испољава се нарочито у контексту давања предлога за расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе као и за финансирање културних делатности које национални савет самостално спроводи. У теоријским анализама се истиче да стратешко планирање националних савета и њихово иступање у својству креатора политика представља нову димензију мањинске заштите, али да позитивни ефекти тих напора углавном зависе од подршке институција изван националних савета, као што је државна управа.¹²¹ Занимљиво је истаћи и да поједини аутори ово овлашћење националних савета тумаче као „једну од законских обавеза“.¹²²

ТАЧКА 3. – Прописано је да национални савет утврђује која су покретна и непокретна културна добра од посебног значаја за националну мањину. Према Закону о културним добрима¹²³ (у даљем тексту ЗКД), културна добра су ствари и творевине материјалне и духовне културе од општег интереса које уживају посебну заштиту утврђену тим законом и која се утврђују у складу с одредбама тог закона. У контексту решења ЗКД, а због начина на који је номотехнички изражена, изложена одредба ЗНСНМ намеће питање да ли национални савет утврђује које је покретно или непокретно добро које је већ утврђено за културно добро од посебног значаја за националну мањину, или пак утврђује које покретно или непокретно добро има посебан културни значај за националну мањину. Судаћи према тачки 4. истог члана ЗНСНМ према којој национални савет покреће поступак пред надлежним органом или установом за утврђивање статуса законом заштићених покретних и непокретних културних добара од значаја за националну мањину, чини се да више оправдања има становиште да национални савет најпре утврђује која су покретна и непокретна добра од посебног и то културног значаја за националну мањину и да након таквог утврђивања које има интерно дејство, тј. које је од значаја само за национални савет, покреће поступак пред надлежним органом или установом за утврђивање статуса тог добра као законом заштићеног културног добра. Изложено тумачење подржава и чињеница да се како у ЗК, тако ни у ЗКД, не спомиње законом заштићено културно добро од значаја за националну мањину. Штавише, ако би национални савет потпуно

121 Т. Korhecz (2015), 87.

122 Т. Жигманов, „Културне праксе Хрвата у Војводини данас“, у: *Национални савези националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 164.

123 *Сл. гласник РС*, бр. 71/94, 52/2011 – др. закон, 99/2011 – др. закон, 6/2020 – др. закон и 35/2021 – др. закон.

самостално утврђивао културна добра, без обзира што су она евентуално од посебног значаја за националну мањину, и на основу тога стекао овлашћења предвиђена тач. 5–8. члана 18. ЗНСНМ, онда би могао да буде дезавуисан цео систем утврђивања и заштите културних добара који је уређен системским одредбама ЗКД. И ово овлашћење се у радовима појединих аутора тумачи као обавеза савета.¹²⁴

ТАЧКА 4. – Овлашћење националног савета да пред надлежним органом или установом покрене поступак за утврђивање статуса законом заштићених покретних и непокретних културних добара би требало да буде размотрено у контексту системских решења ЗКД. Према одредбама тог Закона, надлежност за утврђивање статуса законом заштићеног културног добра зависи од карактера и значаја таквог добра. У том смислу, ЗКД предвиђа да Народна скупштина утврђује културна добра од изузетног значаја, да Влада утврђује непокретна добра, укључујући и непокретна добра од великог значаја, да покретна културна добра од великог значаја утврђују Народни музеј у Београду, Архив Србије, Народна библиотека Србије и Југословенска кинотека, као и да остала покретна културна добра утврђује музеј, архив, кинотека и библиотека, чији је оснивач Република, аутономна покрајина, град или општина, ако тим законом није друкчије одређено. Такође, одредбама ЗКД предвиђено је да установе заштите предлажу утврђивање културних добара, осим оних које не утврђују самостално. У смислу изложеног разликовања надлежности за утврђивање статуса културног добра и покретања поступка које су прописане ЗКД, одредбу члана 18. тачка 4. ЗНСНМ би требало тумачити на начин да је национални савет покретач управног поступка утврђивања покретног културног добра које је од значаја за националну мањину коју представља, а за чије је утврђивање надлежна установа заштите, док је у случају поступка који пред Владом покреће одговарајућа установа заштите само претходни иницијатор покретања таквог поступка. У том смислу, када је у питању заштита споменика културе, просторно-историјских целина, археолошког налазишта или знаменитог места, поступак се покреће код Завода за заштиту споменика културе. Поступак у вези са покретним културним добрима покреће се код музеја, ако је у питању заштита уметничко историјских дела, код архива, ако је по среди заштита архивске грађе и регистратурског материјала, код кинотеке у случају заштите филмске грађе и код библиотеке ради заштите старе и ретке књиге.¹²⁵

Ако је по предлогу, тачније захтеву националног савета једно добро утврђено за културно добро чиме је истовремено, у смислу ЗНСНМ, стекло (интерни) статус културног добра од значаја за националну мањину у смислу става 1. тач. 3. и 4. овог члана, онда национални савет може имати још четири важна овлашћења.

ТАЧКА 5. – Национални савет предлаже установама које су надлежне за одређена културна добра предузимање мера заштите, санације и реконструкције таквих културних добара.

¹²⁴ М. Склабински, М. Кекежди, 41.

¹²⁵ *Ibid.*, 41.

ТАЧКА 6. – Национални савет даје мишљења и предлоге у поступку израде просторних и урбанистичких планова у јединици локалне самоуправе у којој се налазе та културна добра, при чему се мисли на непокретна културна добра.¹²⁶

ТАЧКА 7. – Национални савет, такође, предлаже обустављање извршења просторних и урбанистичких планова ако сматра да се тиме угрожавају та културна добра.

ТАЧКА 8. – Национални савет даје претходно мишљење надлежном органу у поступку издавања дозволе за премештање таквог непокретног културног добра на нову локацију.

У вези са изложеним овлашћењима из члана 18. тач. 5–8 требало би указати на постојање својеврсне дистинкције по питању њихове правне природе. Начелно посматрано, овлашћење предлагања мера заштите које се, по природи ствари и надлежностима предвиђених ЗКД, односи на установе заштите, је по својој правној природи овлашћење предлагања управних мера заштите, док је давање претходног мишљења у поступку издавања дозволе за премештање непокретног добра (за шта су надлежни Републички завод за заштиту споменика културе и Министарство) модалитет учествовања у управном поступку и доношења заједничког управног акта. Са друге стране, давање мишљења и предлога у поступку израде просторних и урбанистичких планова, као и предлагање обустављања њиховог извршења се односи на локалне просторне и урбанистичке планове које, према ЗЛС, доноси скупштина јединице локалне самоуправе и при чему се, на основу одредби ЗНСНМ у којима се наводи поступак *израде* таквих планова, национални савет не може сматрати овлашћеним предлагачем за њихово доношење, односно обустављање њиховог извршавања, већ консултативним телом које у том поступку даје необавезујућа мишљења и предлоге и то, будући да је реч о *изради*, надлежном органу општинске управе у поступку јавног увида на плански документ, као и Заводу за заштиту споменика културе, јер је, између осталог, надлежност и тог Завода да даје предлоге и мишљења о изради просторних и урбанистичких планова.¹²⁷

ТАЧКА 9. – Национални савет даје мишљење у поступку оснивања или укидања библиотека или организационих јединица библиотека које имају фонд књига на језику националне мањине. И ова одредба ЗНСНМ изискује додатно тумачење, нарочито у погледу њене системске усаглашености са одредбама других закона. У том контексту, прво од могућих питања односи се на *врсту* библиотека у чијем поступку оснивања или укидања (или у поступку оснивања или укидања њихових организационих јединица) учествују национални савети. Законом о библиотечко-информационој делатности (у даљем тексту ЗБИД)¹²⁸ предвиђено је да библиотеку може да оснује Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, национални савет националних мањина, друго домаће и страно физичко и правно лице, али и да се

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*, 42.

¹²⁸ *Сл. гласник РС*, бр. 52/11 и 78/21.

библиотеке могу образовати и као организационе јединице других установа, организација, удружења и других правних лица, ако испуњавају прописане услове. У смислу наведене дистинкције, чини се оправданим становиште да национални савет може да даје мишљење у поступку оснивања или укидања библиотека или организационих јединица библиотека чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, али не и други оснивачи, као ни у случају да је реч о библиотекама које су образоване као организационе јединице других установа, организација, удружења и других правних лица. Услов који је изложеном одредбом ЗНСМ предвиђен за овлашћење националног савета да даје мишљење у поступку оснивања или укидања библиотека или организационих јединица библиотека је да оне *имају фонд књиџа на језику националне мањине*. Међутим, ЗБИД у својим одредбама не дефинише појам библиотечког фонда. Штавише, у појединим одредбама ЗБИД се та именица употребљава у једнини, дакле у смислу јединственог фонда библиотеке, а у појединим у множини, дакле као могућност постојања већег броја посебних фондова у оквиру библиотеке. Судећи према чињеници да у фондовима огромног броја библиотека у Републици Србији постоје наслови на језицима националних мањина, изложену одредбу ЗНСМ би требало тумачити као право националног савета да даје мишљење у поступку оснивања или укидања библиотека или организационих јединица библиотека које имају *йосебан фонд* књига на језику националне мањине. У противном би изложена одредба била потпуно бесмислена и изискивала би да се приликом сваке статусне и/или организационе промене библиотека прибавља мишљење националног савета. Разуме се, мишљење националног савета по свом карактеру није обавезујуће.

ТАЧКА 10. – Национални савет даје предлог за расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса из буџета Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе установама, манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе. Реч је о финансирању и суфинансирању пројеката у култури које је регулисано чланом 76. ЗК. Према ставу 1. тог члана најмање једном годишње министарство надлежно за послове културе, орган аутономне покрајине, односно орган јединице локалне самоуправе расписују јавне конкурсе ради прикупљања предлога за финансирање или суфинансирање пројеката у култури, као и пројеката уметничких, односно стручних и научних истраживања у култури. Ставом 4. истог члана предвиђено је да о избору пројеката по расписаном јавном конкурс одлучује стручна комисија коју образује орган који расписује конкурс, док је ставом 5. нормирано да национални савет националне мањине даје предлог за расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса из буџета Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе установама, манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе. Исплата средстава из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине, односно буџета јединице локалне самоуправе, врши се, према члану 76. став 9. ЗК, на основу решења о преносу средстава.

Према члану 76. ставу 12. ЗК, ближа мерила, критеријуме и начин избора пројеката у култури који се финансирају и суфинансирају из буџета Репу-

блике Србије, аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе утврђује Влада, у складу са начелима културног развоја, а нарочито уважавањем културних и демократских вредности локалне, регионалне и националне традиције, културне разноликости, *очувањем културе националних мањина* и добара од посебног значаја за културу и историју српског народа, која се налазе ван територија Републике Србије. Уредбом о критеријумима, мерилима и начину избора пројеката у култури који се финансирају и суфинансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе¹²⁹ (у даљем тексту УКМНИПК) регулисана су питања расписивања конкурса, критеријума за избор пројеката, мерила и начина избора пројеката. Између осталог, УКМНИПК је предвиђено да се за области културне делатности образују посебне комисије које одлучују о избору пројеката, а што имплицира да се, у случају јединственог конкурса, назначи да се расписује за финансирање или суфинансирање програма и пројеката у свакој од назначених области културне делатности понаособ.¹³⁰ Како се у изложеном нормативном оквиру може разумети улога националних савета?

Најпре, судећи према изложеним решењима, национални савет даје предлог на свим конкурсима које за финансирање или суфинансирање пројеката у култури расписују сви нивои организовања јавне власти. Национални савет даје предлог за расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса *установама, манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе*. У смислу изложене одредбе ЗНСМ и решења УКМНИПК која имплицирају да се конкурс расписује за финансирање или суфинансирање програма и пројеката у свакој од назначених области културне делатности понаособ, није најјасније како би национални савет могао да даје предлог и располаже подацима које установе, манифестације и удружења националне мањине коју представља учествују на конкурс, када се основано може претпоставити да, без изричитог навођења у конкурсној пријави, такве податке не би могле да имају ни комисије које одлучују. Решење овакве ситуације, бар на републичком нивоу власти, појавило се у пракси. Наиме, у Конкурсу за финансирање или суфинансирање пројеката из области савременог стваралаштва назначаваче се да се он расписује и за програме и пројекте културних делатности националних мањина, а што омогућава да се за тај део конкурса образује посебна комисија.

129 *Сл. гласник РС*, бр. 105/16 и 112/2017.

130 Уредба истиче да су сходно ЗК културне области: 1) књижевност (стваралаштво, преводилаштво); 2) музика (стваралаштво, продукција, интерпретација); 3) ликовне, примењене, визуелне уметности, дизајн и архитектура; 4) позоришна уметност (стваралаштво, продукција и интерпретација); 5) уметничка игра – класичан балет, народна игра, савремена игра (стваралаштво, продукција и интерпретација); 6) филмска уметност и остало аудио-визуелно стваралаштво; 7) манифестације везане за филмску уметност и остало аудио-визуелно стваралаштво; 8) дигитално стваралаштво и мултимедији; 9) остала извођења културних програма и културних садржаја (мјузикл, циркус, пантомима, улична уметност и сл.); 10) откривање, прикупљање, истраживање, документовање, проучавање, вредновање, заштита, очување, представљање, интерпретација, коришћење и управљање културним наслеђем; 11) библиотечко-информационе делатности; 12) научноистраживачке и едукативне делатности у култури; 13) менаџмент у култури.

Конкурсно финансирање или суфинансирање пројеката у култури је по својој правној природи посебан управни поступак. У том смислу, у изложеном нормативном оквиру није јасно коме национални савет даје предлог за расподелу средстава, шта је *садржина* тог предлога и каква је његова *правна природа*. Најпре, као што је изложено, члана 76. став 4. ЗК предвиђа да о избору пројеката *одлучује* комисија, док се у ставу 9. прописује да се исплата средстава из буџета врши *на основу решења* о преносу средстава. Имајући у виду изложене одредбе, није јасно којим се правним актом овај поступак окончава – да ли решењем министра у случају да се конкурсно финансирање или суфинансирање врши из буџета Републике Србије, односно решењем надлежног органа аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, у случају да се финансирање врши из њихових буџета, или се поступак окончава одлуком комисије, при чему није јасно како би комисија, која није посебан орган или организација, уопште могла да донесе један управни акт.¹³¹ Другим речима, предлог расподеле који доставља национални савет могао би бити упућен или комисији или министру, односно руководиоцу органа који расписује конкурс. У пракси, национални савети свој предлог расподеле упућују министарству које га доставља комисији.

Као што је истакнуто, ЗНСМ предвиђа да национални савети дају *преглој расцогеле* средстава која се додељују путем јавног конкурса установама, манифестацијама и удружењима националне мањине у области културе. На основу таквог одређења и даље није јасно да ли се под предлогом расподеле средстава може сматрати само предлог установа, манифестација и удружења чији пројекти би требало да буду финансирани или суфинансирани или национални савет може да предложи и тачан износ средстава којима би такви пројекти требало да буду (су)финансирани. Посезање за језичким тумачењем одредбе ЗНСМ наводи на закључак да би национални савети могли да предложе како субјекте који су поднели пројекте, тако и висину средстава којима би ти пројекти требало да буду (су)финансирани.

Карактер посебног управног поступка који има конкурсно (су)финансирање пројеката рађа дилему у погледу правне природе предлога које у том поступку дају национални савети. Чини се да правну природу таквог предлога

131 Заправо, могло би се поставити питање да ли је у поступку пројектног финансирања или суфинансирања министар, односно руководилац органа управе који расписује конкурс, у обавези да прихвати мишљење комисије. Судаћи према одредбама закона, према којима одлучује, министар би био везан одлуком комисије, што је и став изложен у појединим теоријским коментарима – вид. П. Благојевић, 197. С друге стране, имајући у виду чињеницу да је министар налогодавац за извршење буџета, као и да је и правна природа комисије упитна, могло би се стати на становиште да је одлука комисије само једно мишљење у смислу ЗУП-а. Такође, могуће је и тумачење према коме је министар везан одлуком комисије о избору пројеката, али да самостално одлучује о висини средстава који ће тим пројектима бити распоређена. Било како било, ова питања треба законски ближе уредити, нарочито због евентуалне управнојудске заштите у оквиру које би се несумњиво поставило и питање да ли образложење решења мора да садржи и разлоге због којих нису додељена сва средства која су пројектом тражена – В. Ђурић, А. Кнежевић Бојовић, *Правни оквир културне делатности националних мањина*, Институт за упоредно право, Београд 2018, 186.

није могуће разумети ван системског оквира ЗУП-а. Наиме, иако се на први поглед, због нормативне употребе појма „предлог“, може стати на становиште да је реч о другачијем типу учествовања у одлучивању, ипак је и у том случају, у смислу одредби ЗУП, посредни *давање мишљења*, јер се у поступку пројектног суфинансирања путем јавног конкурса одлучује решењем као управним актом, односно решава у посебном управном поступку у управној ствари расподеле средстава из буџета. Разуме се, такав предлог-мишљење није обавезујући. Другим речима, национални савет представља консултативно тело у процесу расподеле финансијских средстава.¹³²

Напоследку, али не и најмање важно стоји питање могућности да национални савет предложи финансирање пројеката установа чији је оснивач, нарочито установа над којима су оснивачка права пренесена на национални савет. Наиме, ЗК прописује да право учешћа на конкурсима имају установе, уметничка и друга удружења која су регистрована за обављање делатности у култури, као и други субјекти у култури, *осим установа културе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и који се финансирају сходно члану 74. овог закона, ње не могу учествовати у конкурсима које расписују њихови оснивачи*. На овом месту би требало учинити једну важну напомену. Наиме, Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као што је истакнуто, могу у целини или делимично пренети оснивачка права над установама у области културе на националне савете националних мањина. Уколико се такав пренос врши у целини, или изнад 50%, утолико је јасно да би у том случају и такве установе имале право да учествују на конкурсима, јер би национални савет, као недржавно тело, био њихов оснивач. Са друге стране, будући да је изложена одредба члана 76. став 2. ЗК истиче да се установе које немају право на учествовање у конкурсима финансирају сходно члану 74. тог Закона и да због тога не могу учествовати на конкурсима који расписују њихови оснивачи, јасно је да је *ratio* те одредбе био да се из титулара права на учествовање у конкурсима искључе установе које се финансирају из јавних извора. У том смислу, имајући у виду одредбу ЗНСМ према којој се финансирање установа чија су оснивачка права пренесена на националне савете и даље врши из јавних извора, учествовање таквих установа на конкурсима би заиста имало ефекат изигравања читавог система.

ТАЧКЕ 11. и 12. – Предвиђено је да национални савет у координацији са другим националним саветима предлаже два, или највише двоструко већи број кандидата за избор два члана Националног савета за културу (тачка 11) и да, у координацији са другим националним саветима, организује поступак предлагања кандидата за чланове Националног савета за културу (тачка 12).

132 М. Склабински, М. Кекежди, 43. У вези са тим Покрајински омбудсман је у пракси заузимао ставове и давао препоруке поводом притужби националних савета да им се надлежни покрајински орган није обратио са захтевом за достављањем предлога (мишљења). Покрајински омбудсман је у таквим случајевима упућивао препоруке према којима је потребно да надлежни орган приликом расписивања и спровођења конкурса затражи мишљења националних савета, чак и у случају да су на конкурс поднесени исти предлози пројеката и програма као и претходне године о којима се национални савет изјаснио – вид. Е. Вукашиновић, 235, 236.

Према члану 15. ЗК, Национални савет за културу образује се као стручно-саветодавно тело, ради обезбеђивања сталне стручне подршке у очувању, развоју и ширењу културе, а његови послови и задаци, према члану 17. ЗК су да анализира и даје мишљење о стању у култури у Републици Србији; даје сугестије у креирању културне политике; даје предлоге за развој и унапређење културних делатности; разматра и даје мишљење о предлогу стратегије развоја културе и даје оцену извршења; предлаже критеријуме за стицање статуса истакнутог уметника, односно истакнутог стручњака у култури; утврђује статус истакнутог уметника, односно истакнутог стручњака у култури; даје мишљење у поступку доделе награде за подстицање културног стваралаштва; даје сугестије и предлоге за уређење других питања у области културе као и међуресорне сарадње (наука, образовање, урбанизам, међународна сарадња, итд.), као и да обавља и друге послове у складу са законом.

Овлашћење националног савета предвиђено ЗНСНМ да у координацији са другим националним саветима предлаже два, или највише двоструко већи број кандидата за избор два члана Националног савета за културу и да, у координацији са другим националним саветима, организује поступак предлагања кандидата за чланове Националног савета за културу у основи је измењено уврштавањем члана 16а у ЗК. Наиме, према ставу 2. тог члана ЗК, овлашћени предлагачи из члана 16. став 2, *осим националних савета националних мањина* (подв. В. Ђ.), достављају министру листу предлога кандидата која садржи по три предложена кандидата за сваког члана Савета, заједно са образложеном оценом вредности доприноса у одговарајућој области културе за сваког кандидата појединачно, док, према ставу 3. национални савети националних мањина, преко Координације националних савета националних мањина, достављају министру два заједничка кандидата за члана Савета заједно са образложеном оценом вредности доприноса у одговарајућој области културе за сваког кандидата појединачно. Ставом 4. члана 16а ЗК предвиђено је да министар врши избор по једног кандидата са листе предлога кандидата *и са два предложена кандидата националних савета националних мањина утврђује предлози чланова Савета који доставља Народној скупштини*. Другим речима, судећи према језичком тумачењу, министар у свој предлог *обавезно* уврштава кандидате предложене од стране националних савета. Дакле, уместо да према ЗНСНМ национални савет у координацији са другим националним саветима предлаже два, или највише двоструко већи број кандидата за избор два члана Националног савета за културу, он (посматрано појединачно) учествује у *одређивању* предлога кандидата координације националних савета чиме је ресорни министар *везан* приликом утврђивања властитог предлога.

4. Овлашћења у области обавештавања

Оснивачка права

Члан 19.

- (1) Национални савет може да оснује установе и привредна друштва ради остваривања права на јавно информисање на језику националне мањине, односно фондације ради остваривања општекорисног

циља унапређења јавног информисања на језику националне мањине, у складу са законом.

- (2) **Акти о оснивању установе, привредног друштва односно фондације, која је издавач медија, морају бити усаглашени са законима којима се уређује област јавног информисања и медија.**

.....

СТАВ 1. – Национални савет може да оснује установе и привредна друштва ради остваривања права на јавно информисање на језику националне мањине, односно фондације ради остваривања општекорисног циља унапређења јавног информисања на језику националне мањине, у складу са законом. Ова одредба унета је изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. године услед потребе усклађивања одредби тог закона са одредбама системског закона из области јавног информисања, Закона о јавном информисању и медијима¹³³ (у даљем тексту: ЗЈИМ). У члану 16. став 1. тачка 3. ЗЈИМ прописано је да се јавни интерес у области јавног информисања, а чија је једна од компоненти и информисање на језицима националних мањина, остварује, између осталог, и омогућавањем националним саветима националних мањина да оснивају установе и привредна друштва ради остваривања права на јавно информисање на језику националне мањине, односно фондације ради остваривања општекорисног циља унапређења јавног информисања на језику националне мањине, у складу са законом. Спомињање привредног друштва у изложеној одредби ЗНСНМ последица је чињенице да издавачи медија, према члану 32. став 1. ЗЈИМ могу бити физичка и правна лица, дакле *сви видови и организационе форме* правних лица.

СТАВ 2. – Предвиђено је да приликом оснивања установе, привредног друштва односно фондације, која је издавач медија, акти о њиховом оснивању морају бити усаглашени са законима којима се уређује област јавног информисања и медија. Међу одредбама системског закона које су релевантне за ово питање свакако јесте најпре члан 16. ЗЈИМ који у ставу 2. предвиђа да акт о оснивању установе, привредног друштва односно фондације од стране националног савета посебно уређује начин избора и именовања органа управљања, а када је установа, привредно друштво односно фондација националног савета и издавач медија, још и одговорног уредника медија. Тумачењем изложених одредби ЗНСНМ и ЗЈИМ долази се до следећег закључка: ако национални савет оснива установу или привредно друштво које има за циљ опште унапређење обавештавања на језику националне мањине, као и када оснива фондацију ради остваривања општекорисног циља унапређења јавног информисања на језику националне мањине, онда је он у обавези да актом о оснивању уреди начин избора и именовања органа управљања. Ако је пак по среди оснивање установе, привредног друштва или фондације као издавача медија, онда је национални савет у обавези да актом о оснивању уреди и начин избора и именовања одговорног уредника медија чији ће издавач они бити. Када национални савет оснује такву установу, привредно

133 *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015, 12/2016 – аутентично тумачење.

друштво или фондацију, тиме се окончава његова улога у погледу избора и именовања органа управљања тих субјеката. Наиме, према члану 16. став 3. ЗЈИМ, директора установе, привредног друштва односно управитеља фондације, а кад је установа, привредно друштво односно фондација издавач медија, и одговорног уредника медија, именује и разрешава орган управљања тих субјеката, на период од четири године, а на основу спроведеног јавног конкурса. Према ставу 4. истог члана ЗЈИМ, две трећине чланова органа управљања установе, привредног друштва односно фондације чији је оснивач национални савет, чине независни чланови, а то су лица која најмање три године пре именовања за члана управног одбора нису били функционери у смислу прописа којима се регулише спречавање сукоба интереса приликом вршења јавне функције. У вези са изложеном одредбом може се поставити питање да ли би чланови националног савета могли бити чланови органа управљања таквих установа, привредних друштава и/или фондација. Имајући у виду одредбу ЗНСМ којом је уређен инкомпатибилитет и забрана конфликта интереса, као и њено тумачење које је изложено у овом Коментару, јасно је да би чланови националног савета могли бити чланови органа управљања таквих установа, привредних друштава и фондација. С друге стране, у изложеној одредби ЗЈИМ посебну пажњу привлачи употреба појма „независни чланови“ која ипак упућује на намеру законодавца да се обезбеди већи степен независности таквих лица у односу на оснивача, у овом случају национални савет, тачније да онемогући да та лица буду подложна утицају оснивача који би, према законодавцу, имплицитно постојао да су у трогодишњем периоду пре именовања за чланове управног одбора били функционери. Отворено је питање да ли језичко и систематско тумачење ове одредбе омогућавају да се у свему оствари и њен *ratio*.

С тим у вези, искрсава још једно веома значајно и крупно питање а то је могућност обезбеђивања независности уређивачке политике медија чији су оснивачи установе, привредна друштва или фондације које су основали национални савети, дакле чији су посредни оснивачи национални савети. Но, пре такве анализе, требало би указати на одредбе ЗЈИМ којима се уређује независност уређивачке политике.

Чланом 4. ЗЈИМ, између осталог, утврђује се да се не сме угрожавати уређивачка аутономија медија, а нарочито вршењем притиска, претњом, односно уценом уредника, новинара или извора информација (став 3), као и да се слобода јавног информисања не сме повређивати злоупотребом службеног положаја и јавних овлашћења, својинских и других права, као ни утицајем и контролом над средствима за штампање и дистрибуцију новина или мрежама електронских комуникација које се користе за дистрибуцију медијских садржаја. Важно је још истаћи да према члану 32. став 3. ЗЈИМ, медиј нема својство правног лица. Чињеница да медиј нема својство правног лица у први план ставља проблематику финансирања његовог издавања и однос између финансирања и обезбеђивања независности медија и његове уређивачке политике, јер такво решење имплицира да национални савет као посредни оснивач финансира издавање медија.

У вези са финансирањем издавања медија и односом између финансирања и обезбеђивања независности медија, као и обезбеђивањем њихове одрживости, требало би истаћи да ЗЈИМ у члану 32. став 4. прописује да правно лице које је издавач медија не могу, непосредно или посредно, основати Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у целини или делу у државној својини, односно које се у целини или делом финансира из јавних прихода. На основу изложеног, јасна је намера законодавца да се обезбеди независност уређивачке политике медија у односу на јавне власти и јавне приходе. Истом одредбом ЗЈИМ предвиђени су међутим одговарајући изузеци од тог правила, а један од њих је и оснивање установа, привредних друштава и фондација од стране националних савета. Дакле, иако се национални савети првенствено финансирају из јавних прихода, њима је допуштено да буду оснивачи издавача медија. Смисао таквог решења лежи у потреби остваривања јавног интереса у области јавног информисања у који, као што је истакнуто, спада и истинито, непристрасно, правовремено и потпуно информисање на матерњем језику грађана Републике Србије припадника националних мањина, а што имплицира и одрживост постојећих медија на мањинским језицима.

Штавише, ЗЈИМ предвиђа и повлачење јавних власти из власништва над медијима и њиховог директног финансирања, а што је такође у интересу обезбеђивања слободе медија и независности њихове уређивачке политике. У том смислу, ЗЈИМ предвиђа обавезу приватизације медија и забране њиховог финансирања из јавних прихода. Међутим, члан 143. ЗЈИМ прописано је да се забрана финансирања медија из јавних прихода не односи на медије чија су оснивачка права пренета на националне савете националних мањина до ступања на снагу тог закона (став 3), као и да се финансирање медија чији су оснивачи национални савети националних мањина, уређује посебним законом којим се регулише положај националних савета националних мањина. У смислу изложених одредби члан 143. ЗЈИМ, а у контексту финансирања и обезбеђивања, како, са једне стране, одрживости медија, тако и, са друге стране, независности њихове уређивачке политике, требало би разликовати две категорије медија – медије чија су оснивачка права пренесена на националне савете до ступања на снагу ЗЈИМ и медије чији су посредни оснивачи национални савети после ступања на снагу ЗЈИМ, а чије финансирање би требало да буде уређено законом којим се регулише положај националних савета, тачније ЗНСНМ. Одредбе члана 134. ЗЈИМ уводе, према томе, двоструки правни режим у погледу финансирања и одрживости медија чији су оснивачи национални савети. Дакле, док је регулисање финансирања медија чији су оснивачи национални савети препуштено на уређење посебном закону о националним саветима, изузетак од забране финансирања медија из јавних прихода односи се само на медије чија су оснивачка права пренета на националне савете до ступања на снагу ЗЈИМ.

Пренос оснивачких права над појединим медијима вршен је иначе, у појединим случајевима пре доношења ЗНСНМ и важећег ЗЈИМ, и то на различите начине, у зависности од тога ко је од јавних власти првобитно био њихов оснивач. У АП

Војводини пренос оснивачких права вршен је покрајинским скупштинским одлукама,¹³⁴ док је у случају појединих медија и њихових издавача чији је оснивач била Република такав пренос оснивачких права имплицитно предвиђен посебним законом.¹³⁵

У погледу финансирања медија чији су посредни оснивачи национални савети националних мањина, дакле новооснованих медија, а за које је чланом 143. ЗЈИМ прописано да се уређује посебним законом којим се регулише положај националних савета националних мањина, требало би истаћи да ЗНСНМ не садржи одредбе које су експлицитно посвећене том питању. Међутим, према члану 113. став 2. тачка 2. ЗНСНМ, у трошкове редовне делатности националног савета који се финансирају средствима која су стечена у складу с тим законом спада и финансирање рада установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет. Ревидираним Акционим планом Владе Републике Србије за Поглавље 23¹³⁶ држава је преузела обавезу наставка буџетске подршке за медије у власништву националних савета националних мањина. Стриктно правно посматрано, националним саветима би буџетска средства за финансирање медија чији су посредно оснивачи требало да буду додељена само по основу критеријума и процедура коју предвиђа ЗНСНМ, а не и ЗЈИМ, будући да та тела због тога што се финансирају из јавних прихода, по одредбама ЗЈИМ немају право да учествују на конкурсима које у области јавног информисања расписују Република Србија, АП Војводина и јединица локалне самоуправе.

Иако нема изричитих одредби, систематско тумачење даје основа за закључак да правна регулатива не третира уређивачку независност медија чији су посредни оснивачи национални савети као део концепта мањинске самоуправе, већ као део слободе медија и слободе јавног информисања које прокламују Устав и ЗЈИМ. Тако сва анализирана решења, иако предвиђају могућност финансирања средствима из јавних извора медија чији су посредни оснивачи национални савети, ипак не упућују на закључак да је законодавац стајао на становишту да мањинска самоуправа у области јавног информисања подразумева могућност нарушавања независности медија. Наиме, у члану 16. став 2. ЗЈИМ прописано је да се избор, односно именовање органа управљања и одговорног уредника медија уређује *на начин који обезбеђује њуну уређивачку независност медија*. Тиме су национални савети обавезани да поштују независност медија, а што се никако не може сматрати угрожавањем права на самоуправу које се остварује посредством националних савета.

134 Видети, примера ради, Одлуку о преношењу оснивачких права над новинско-издавачком установом „Либертатеа“, Панчево и новинама „Либертатеа“, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 10/2004.

135 Видети Закон о престанку важења Закона о оснивању Новинско-издавачке установе „Братство“, *Сл. лист РС*, бр. 62/2006 чијим чл. 2. ст. 2. је прописано да ће даном почетка рада Новинско-издавачка установа „Братство“ коју ће основати Национални савет бугарске националне мањине преузети права, обавезе, средстава, запослене и документацију Новинско-издавачке установе „Братство“ основане Законом о оснивању Новинско-издавачке установе „Братство“, са стањем на дан 15. априла 2006. године.

136 Акциони план за Поглавље 23, <https://mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, приступљено 12.12.2021.

Право предлагања члана Савета регулаторног тела за електронске медије

Члан 20.

- (1) Национални савети су дужни да надлежној служби Народне скупштине, поднесу образложен предлог за два кандидата за члана Савета регулаторног тела за електронске медије, у складу са процедуром утврђеном законом који регулише избор чланова Савета регулаторног тела.
- (2) До предлога за два кандидата националних савета долази се заједничким договором националних савета.
- (3) Народна скупштина, на пленарној седници, гласањем бира једног кандидата за члана Савета регулаторног тела за електронске медије.

.....

СТАВ 1. – Предвиђено је да су национални савети *дужни* да надлежној служби Народне скупштине, поднесу образложен предлог за два кандидата за члана Савета регулаторног тела за електронске медије, у складу са процедуром утврђеном законом који регулише избор чланова Савета регулаторног тела. Међутим, иако се у изложеној норми говори о *дужности* националних савета, рубрум тог члана гласи *право предлагања* члана Савета регулаторног тела за електронске медије. Ово је истовремено и једини случај да се у ЗНСМ неко од овлашћења националних савета квалификује као њихово *право*.

Законом о електронским медијима (у даљем тексту: ЗЕМ)¹³⁷ уређени су организација и рад Регулаторног тела за електронске медије (у даљем тексту: Регулатор). Према члану 5. наведеног закона, Регулатор је самостална независна регулаторна организација са својством правног лица, која врши јавна овлашћења у циљу: делотворног спровођења утврђене политике у области пружања медијских услуга у Републици Србији; унапређивања квалитета и разноврсности услуга електронских медија; доприноса очувању, заштити и развоју слободе мишљења и изражавања; у циљу заштите интереса јавности у области електронских медија и заштите корисника услуга електронских медија, у складу са одредбама ЗЕМ, на начин примерен демократском друштву. Чланом 22. тачка 19. ЗЕМ прописано је да у делокруг рада Регулатора, између осталог, спада подстицање очувања и заштите културе и језика националних мањина, а Регулатор, према одредбама истог члана закона, врши и друга овлашћења која су од значаја за очување и унапређење области информисања на језицима националних мањина – издаје дозволе за пружање медијских услуга, ближе уређује поступак, услове и критеријуме за издавање дозвола у складу са одредбама ЗЕМ-а и контролише рад пружалаца медијских услуга у вези са испуњавањем законских обавеза у које спадају и обавезе које се односе на емитовање програма на језицима националних мањина¹³⁸.

137 *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 6/2016 – др. закон и 129/2021.

138 Регулатор израђује извештаје о раду јавних медијских сервиса на годишњем нивоу у којима, између осталог, идентификује и време емитованог програмског

Регулаторно тело има два органа: Савет и Председника Савета (члан 6. став 1. ЗЕМ). Према одредбама ЗЕМ-а, Савет одлучује о свим питањима из делокруга рада Регулатора, а председник Савета представља и заступа Регулатора.

ЗЕМ је, за разлику од раније важећег закона,¹³⁹ предвидео да један члан Савета Регулатора буде представник националних савета националних мањина. Наиме, одредбом члана 7. став 1. ЗЕМ прописано је да Савет регулатора има девет чланова који се бирају из реда угледних стручњака из области које су од значаја за обављање послова из надлежности Регулатора (медијски стручњаци, економисти, правници, инжењери телекомуникација и сл). Према члану 9. став 1. тачка 7. ЗЕМ, *овлашћење и дужности* да предлажу чланове Савета имају национални савети националних мањина, заједничким договором. Дакле, за разлику од ЗНСНМ, ЗЕМ предлагање кандидата за чланове Савета регулатора одређује као *овлашћење и дужности* националних савета. Ово овлашћење уједно представља и својеврсну дужност националних савета, имајући у виду да би изостанак предлога од стране националних савета довео до тога да Савет Регулатора ради у непуном саставу, што би, у крајњој линији довело у питање легитимност његовог рада, а што је законодавац очигледно имао у виду када је установио да предлагање чланове Савета представља и *дужности* националних савета националних мањина.

СТАВ 2. – До предлога за два кандидата националних савета долази *се заједничким договором* националних савета. Идентично решење, као што смо видели, садржано је и у члану 9. став 1. тачка 7. ЗЕМ. Сваки овлашћени предлагач, дакле и национални савети националних мањина, мора да предложи два кандидата за чланове Савета, водећи рачуна о равномерној територијалној заступљености кандидата. Коначан избор чланова Савета, на предлог овлашћених предлагача врши Народна скупштина (члан 8. ЗЕМ). На основу таквог нормативног одређења није јасно одређен начин одлучивања националних савета у тој ствари, тачније да ли би под заједничким договором требало сматрати консензус или већину гласова националних савета и, ако је у питању већина, да ли је реч о апсолутној или релативној већини гласова савета. Но, чини се да је у питању само привидна правна празнина, будући да је законодавац, имајући у виду принцип аутономности и настојећи да га у овом случају афирмише у одлучивању националних савета, препустио тим телима да заједничким договором изаберу два кандидата за чланове Савета, с тим што, према одредбама ЗЕМ, национални савети, приликом предлагања морају да воде рачуна и о равномерној територијалној заступљености кандидата. Разуме се, национални савети би заједничким актом могли ближе да уреде начин учешћа у предлагању кандидата и постизању заједничког договора.

СТАВ 3. – Народна скупштина, на пленарној седници, гласањем бира једног кандидата за члана Савета регулаторног тела за електронске медије. Реч је о једном од два кандидата које су предложили национални савети.

садржаја на језицима националних мањина. Извештаји су доступни на званичној интернет презентацији Регулаторног тела за електронске медије: www.rem.rs.

139 Закон о радиодифузији, *Сл. гласник РС*, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06 и 41/09.

Друга овлашћења у области обавештавања

Члан 21.

(1) Национални савет:

- 1) доноси стратегију развоја информисања на језику националне мањине, у складу са стратегијом у области јавног информисања Републике Србије;
- 2) даје предлог за расподелу средстава за пројекте, који се прилажу на јавни конкурс који расписује орган јавне власти, ради подизања квалитета информисања припадника националних мањина;
- 3) даје предлоге и препоруке управним одборима и програмским саветима јавних медијских сервиса у вези са програмима на језицима националних мањина;
- 4) даје мишљење о кандидатима за одговорне уреднике програма на језицима националних мањина у јавним медијским сервисима, уколико јавни медијски сервиси имају уреднике за програм на језицима националних мањина;
- 5) даје мишљење на извештај Програмског савета јавних сервиса у вези са програмским садржајима на језицима националних мањина

.....

Чланом 21. ЗНСМ утврђена су остала овлашћења националних савета у области обавештавања. Према тим одредбама, национални савет у области обавештавања доноси стратегију развоја информисања на језику националне мањине, у складу са стратегијом у области јавног информисања Републике Србије (тачка 1); даје предлог за расподелу средстава за пројекте, који се прилажу на јавни конкурс који расписује орган јавне власти, ради подизања квалитета информисања припадника националних мањина (тачка 2); даје предлоге и препоруке управним одборима и програмским саветима јавних медијских сервиса у вези са програмима на језицима националних мањина (тачка 3); даје мишљење о кандидатима за одговорне уреднике програма на језицима националних мањина у јавним медијским сервисима, уколико јавни медијски сервиси имају уреднике за програм на језицима националних мањина (тачка 4) и даје мишљење на извештај Програмског савета јавних сервиса у вези са програмским садржајима на језицима националних мањина (тачка 5).

ТАЧКА 1. – Овлашћење националног савета да донесе стратегију развоја информисања на језику националне мањине, за разлику од истоветног овлашћења у области културе, ограничено је условом према коме та стратегија мора бити у складу са стратегијом у области јавног информисања. ЗНСМ, међутим, не прецизира садржину стратегије националног савета, нити потенцијалне носиоце њених мера и активности. Чини се стога да би, у недостатку изричитих законских одредби, наведено овлашћење требало схватити као усвајање документа којим национални савет утврђује правац сопственог деловања и спровођења својих активности у одређеном периоду

у циљу развоја информисања на језику националне мањине, дакле првенствено као документа програмско-усмеравајућег и интерног карактера. С обзиром да тај документ мора бити у складу са стратегијом државе, чини се да није сврсисходно да национални савет донесе стратегију у ситуацији када не постоји стратешки документ државе у области јавног информисања. Додатно, у случају да стратегија националног савета није у складу са државном стратегијом у области јавног информисања, питање је на који начин би министарство надлежно за послове обавештавања извршило надзор над радом националног савета у том случају имајући у виду да стратегија по својој природи не представља правни акт, већ документ политике деловања националног савета. ЗНСНМ је овлашћење доношења стратегије информисања искључиво везао за језик националне мањине. Но, у ширем смислу, имајући у виду да поједине националне мањине немају свој језик, могло би се стати на становиште да је у питању обавештавање припадника националних мањина, без обзира на ком се језику изводило.

ТАЧКА 2. – Национални савет даје предлог за расподелу средстава за пројекте, који се прилажу на јавни конкурс који расписује орган јавне власти, ради подизања квалитета информисања припадника националних мањина. Расписивање наведеног конкурса од стране органа надлежног за послове јавног информисања Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и овлашћење националног савета у вези са тим конкурсом регулисано је ЗЈИМ. Према члану 24. став 2. тог закона, на пројекте који се прилажу на конкурс који се расписује ради подизања квалитета информисања припадника националних мањина, обавезно се прибавља мишљење одговарајућег националног савета националне мањине. Дакле, док ЗНСНМ говори о *предлогу за расподелу средстава за пројекте*, дотле ЗЈИМ садржи одређење према коме је реч о *мишљењу на пројекте*.

Према члану 24. ЗЈИМ, оцену пројеката поднетих на конкурс врши стручна комисија од три или пет чланова које именује руководилац органа који је расписао конкурс и то из реда независних стручњака за медије и медијских радника који нису у сукобу интереса и не обављају јавну функцију, а чија се већина чланова именује на предлог новинарских и медијских удружења уколико такав предлог постоји и уколико предложена лица испуњавају законом предвиђене услове. Члан 25. ЗЈИМ прописује да одлуку о расподели средстава доноси руководилац органа који је расписао конкурс, а на основу образложеног предлога комисије (став 1), да се та одлука доноси у облику решења са образложењем за сваки расписани конкурс (став 2) и да је такво решење коначно, те да се против њега може покренути управни спор. Дакле, поступак спровођења конкурса и одлучивања о расподели средстава је посебни управни поступак. Чланом 28. став 1. ЗЈИМ предвиђено је да Министарство надлежно за послове јавног информисања ближе уређује суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања.

Чланом 23. Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања¹⁴⁰ предвиђено је да стручна служ-

140 *Сл. гласник РС*, бр. 16/2016 и 8/2017.

ба органа који расписује конкурс ради подизања квалитета информисања припадника националних мањина, прибавља мишљење одговарајућег националног савета националне мањине на пријављене пројекте (став 1), да се мишљење националних савета које је пристигло у траженом року, доставља, уз пројекте, члановима комисије (став 2), те да су чланови комисије обавезни да, уз пуно уважавање, размотре мишљење националног савета националне мањине (став 3). На основу изложених одредби ЗЈИМ и Правилника, јасно је да предлог националних савета има карактер мишљења које се даје у управном поступку. Са друге стране, требало би истаћи да Правилник, прописујући да се члановима комисије доставља мишљење које је пристигло у *траженом року*, донекле одступа од системских начела ЗУП-а, али да је такво одступање донекле нужно имајући у виду динамику спровођења конкурса.

Као и у осталим областима друштвеног живота у којима национални савет има овлашћење да даје предлоге и мишљења надлежним органима, и у области обавештавања предлог националног савета о расподели средстава за пројекте на посебном конкурсном намењеном информисању на језицима националних мањина не обавезује орган који доноси решење о расподели средстава, већ представља *мишљење* које је надлежни орган, у складу са чланом 138. ЗУП дужан да прибави од националног савета пре доношења решења. Специфичност решења о расподели средстава као заједничког управног акта у области обавештавања, огледа се у чињеници да поред националних савета, у управном поступку мишљење даје и стручна комисија. Заправо, према одредбама ЗЈИМ и наведеног Правилника, стручна комисија је та која је овлашћена да оцењује пројекте према законом утврђеним мерилима и да достави руководиоцу органа образложени предлог, с тим што је у поступку оцене предлога пројеката дужна да размотри предлог – мишљење националног савета које се може односити како на избор пројеката, тако и на висину средстава која би им требало доделити. Из свега наведеног произлази да решење не може да се донесе док се не прибаве мишљења националних савета и стручне комисије. Упркос томе што предлог националног савета представља неопходан и обавезан елемент који се оцењује у склопу свих чињеница и околности управног поступка, нема начина на који је могуће проверити испуњавање обавезе чланова конкурсне комисије да уваже и размотре мишљења националних савета националних мањина о пројектима, будући да решења о расподели средстава немају образложења о разлозима за прихватање, односно не прихватање предлога националних савета.¹⁴¹ Имајући у виду да према члану 141. ЗУП, образложење решења мора да садржи и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива и разлоге зашто није уважен неки предлог, јасно је да би решење о расподели средстава морало да садржи и образложење о томе да је мишљење националног савета размотрено од стране комисије и разлоге због којих јесте или није уважено.

ТАЧКА 3. – Национални савет има одређена овлашћења у односу на јавне медијске сервисе: даје предлоге и препоруке управним одборима и програм-

141 Заштитник грађана, Посебан извештај о информисању на језицима националних мањина након приватизације медија, 20.

ским саветима јавних медијских сервиса у вези са програмима на језицима националних мањина. Према члану 2. став 1. Закона о јавним медијским сервисима¹⁴² (у даљем тексту: ЗЈМС), јавни медијски сервис је независан и самосталан правни субјект који, обављањем своје основне делатности, омогућава остваривање јавног интереса у области јавног информисања, и пружа опште и свеобухватне медијске услуге које подразумевају информативне, образовне, културне и забавне садржаје намењене свим деловима друштва. Према ставу 2. истог члана ЗЈМС, јавни медијски сервис чине републички и покрајински јавни медијски сервис. Чланом 3. став 1. ЗЈМС је утврђено да је основна делатност јавног медијског сервиса у функцији остваривања јавног интереса дефинисаног тим законом, а подразумева производњу, куповину, обраду и објављивање радио, телевизијских и мултимедијалних садржаја, нарочито информативних, образовних, културно-уметничких, дечјих, забавних, спортских, верских и других који су од јавног интереса за грађане, а који за циљ, између осталог, имају и очување националног идентитета националних мањина. Према члану 7. ЗЈМС, јавни интерес, у складу са законом којим се уређује област јавног информисања, који јавни медијски сервис остварује кроз своје програмске садржаје, између осталог је: задовољавање потреба у информисању свих делова друштва без дискриминације, водећи рачуна нарочито о друштвено осетљивим групама као што су мањинске групе (став 1. тачка 5), као и задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који обезбеђују очување и изражавање културног идентитета националних мањина, водећи рачуна да националне мањине прате одређене програмске целине и на свом матерњем језику и писму (став 1. тачка б).

Предлози и препоруке које су необавезујућег ефекта се могу односити како на обим тако и на садржину и квалитет програма од значаја за очување културе и националног идентитета. Међутим, и поред изложених одредби које су релевантне за очување културног и националног идентитета националних мањина, ни ЗЈМС али ни ЗНСНМ не садрже одредбе о томе на који начин национални савет даје предлоге и препоруке управним одборима и програмским саветима јавних медијских сервиса у вези са програмима на језицима националних мањина. У том смислу, могло би се стати на становиште да национални савети то чине у писаној форми.

ТАЧКА 4. – Национални савет даје мишљење о кандидатима за одговорне уреднике програма на језицима националних мањина у јавним медијским сервисима, уколико јавни медијски сервис имају уреднике за програм на језицима националних мањина. Чланом 23. став 1. тачка 10. ЗЈМС утврђено је да је генерални директор овлашћен да прибави мишљење националног савета националне мањине о кандидатима за одговорног уредника програма на језику националне мањине пре подношења предлога за његово именовање Управном одбору. Имајући у виду наведено, иако мишљење националног савета о кандидатима за одговорног уредника не обавезује управни одбор јавног медијског сервиса у поступку избора кандидата, јасно је да одговорни уредник не би могао да буде именован у случају да генерални директор не прибави мишљење националног савета.

¹⁴² Сл. гласник РС, бр. 83/2014, 103/2015, 108/2016, 161/2020 и 129/2021.

ТАЧКА 5. – Национални савет даје мишљење на извештај Програмског савета јавних сервиса у вези са програмским садржајима на језицима националних мањина. У вези са давањем мишљења на извештај Програмског савета јавних сервиса у вези са програмским садржајима на језицима националних мањина, члан 30. ЗЈМС прописује да програмски савет, најмање једном годишње, организује јавну расправу о програмском садржају јавног медијског сервиса и да извештај о одржаној јавној расправи који мора да садржи препоруке за његово унапређивање које су изражене у току јавне расправе, подноси генералном директору и управном одбору. Из наведене одредбе произлази да би национални савет требало да да мишљење о извештају Програмског савета након закључења јавне расправе, а пре његовог достављања надлежним органима јавног медијског сервиса.

5. Овлашћења у области службене уједињене употребе језика и писма

Члан 22.

Национални савет:

- 1) утврђује традиционалне називе јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине, ако је на подручју јединице локалне самоуправе или насељеног места језик националне мањине у службеној употреби; називи које је утврдио национални савет постају називи у службеној употреби поред назива на српском језику и објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије“, а у случају националних савета чије је седиште на територији Аутономне покрајине Војводине у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине“. Ови називи објављују се и у локалном службеном гласилу;
- 2) предлаже надлежном органу истицање назива јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине;
- 3) предлаже утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе;
- 4) предлаже промену назива улица, тргова, градских четврти, заселака, других делова насељених места, као и установа за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину;
- 5) даје мишљење у поступку утврђивања назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места, ако је на подручју јединице локалне самоуправе или насељеног места језик националне мањине у службеној употреби;
- 6) предлаже надлежном органу вршење надзора над службеном употребом језика и писма националне мањине;
- 7) иницира објављивање најважнијих закона Републике Србије на језику националне мањине који је у службеној употреби и пружа

стручну и другу помоћ, у складу са својим могућностима, у поступку превођења;

- 8) предузима мере и активности за унапређење службене употребе језика и писма националне мањине;
- 9) одлучује о другим питањима из ове области која су му поверена законом

.....

ТАЧКА 1. – Предвиђено је да национални савет утврђује традиционалне називе јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине, ако је на подручју јединице локалне самоуправе или насељеног места језик националне мањине у службеној употреби, као и да називи које је утврдио национални савет постају називи у службеној употреби поред назива на српском језику и да се објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“, а у случају националних савета чије је седиште на територији Аутономне покрајине Војводине у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине“. Ови називи објављују се и у локалном службеном гласилу. Дакле, том одредбом ЗНСНМ прописано је да национални савет *уtврђује tтрадиционалне називе* који постају називи у *службеној уtиoтpеби*, што отвара међусобно прожета и условљена питања правне природе таквог утврђивања, правог значења појма традиционални називи и обухвата географских појмова на које се односи, као и карактера и домаћаја службене употребе таквих назива.

У вези са овлашћењем националног савета да утврђује традиционалне називе на језику националне мањине, најпре би требало поћи од тога да Устав у члану 79. прописује да припадници националних мањина, између осталог, имају право да у срединама где чине значајну популацију, *tтрадиционални локални називи, имена улица, насеља и tтопографске ознаке* буду *исписане* и на њиховом језику. ЗСУП уређује шта се све сматра службеном употребом језика и писма, а међу појавне облике службене употребе језика и писма спада и *уtиoтpеба* језика и писма при *исписивању* назива места и других географских назива, назива тргова и улица, назива органа, организација и фирми, што се дакле односи на званичну топографију. У сличном смислу и чланом 11. став 4. ЗЗПСНМ прописано је да се на територијама јединица локалне самоуправе у којима се језик и писмо националне мањине обавезно уводи у службену употребу, између осталог и називи насељених места *исписују* и на језику дотичне националне мањине, *tпрема њеној tтрадицији и tправопису*. Будући да називи насељених места на мањинским језицима могу да буду различити у односу на оне који постоје у српском језику који је у службеној употреби, поставља се питање да ли је потребна и у ком обиму је могућа употреба назива на мањинским језицима који су различити у односу на званичне, а које би као традиционалне утврдили национални савети. Другим речима, да ли је при правном регулисању употребе мањинских језика довољна мера очувања језичког плурализма оличена у дозвољеном исписивању званичних назива насељених места на мањинским језицима, а што би овлашћење националног савета да утврђује традиционалне називе свело на одлуку о ортографском облику назива на српском језику, или је нужна употреба

назива на мањинским језицима који су другачији у односу на званичне и званично признавање таквих назива.

Устав, а ни важећи закони, не одређују појам „традиционалних локалних назива“. Оно што се на основу језичког тумачења изложене уставне одредбе може прво закључити је да је уставотворац ово право поставио као *исписивање традиционалних локалних назива на мањинском језику*, а не као званично признавање мањинских назива.¹⁴³ Дакле, будући да Устав не барата појмом мањински традиционални називи, већ садржи појам традиционални локални називи, што би се могло односити и на традиционалне називе на српском језику, може се стати на становиште да је намера уставотворца била да се у законској разради начина уживања и остваривања овог права у првом реду предвиди истицање постојећих традиционалних назива који могу бити на српском језику, али према ортографији мањинских језика.¹⁴⁴ Но, да ли изложена уставна одредба ствара правни основ за истицање назива на мањинским језицима који су другачији од назива на српском језику и, ако је одговор потврдан, какви би називи на мањинским језицима могли да буду коришћени, тачније одређени од стране националних савета. У разматрању тог питања потребно је у разматрање узети и важеће међународне стандарде.

За сагледавање статуса мањинских језика у званичној топонимији посебно је важно да се укаже да члан 11. став 3. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина предвиђа да ће у областима традиционално настањеним знатним бројем људи који припадају националној мањини, стране уговорнице настојати, у оквиру својих правних система, укључујући где је то погодано уговоре са другим државама, а узимајући у обзир своје посебне услове, да традиционални локални називи, имена улица и других топографских ознака намењених јавности буду исписани и на локалном језику када постоји довољна тражња за таквим ознакама. Иако је изложена одредба Оквирне конвенције прилично умањила обавезе држава чланица, ипак је она за стране уговорнице тог уговора веома значајна, јер опредељује да је исписивање традиционалних локалних назива и других топографских ознака у функцији заштите националних мањина, упркос томе што га (исписивање) не одређује изричито као право мањина. У Објашњењима уз Конвенцију истакнуто је да изложена одредба не значи никакво званично признавање локалних имена на мањинским језицима,¹⁴⁵ што доследно значи да *називи на мањинским језицима не постоје део званичне топонимије*, док се у коментарима изложене одредбе указује на чињеницу да она не обавезује уговорне стране на ексклу-

143 В. Ђурић, „Дилеме правног регулисања употребе језика и писма националних мањина – пример Републике Србије“, *Годишњак Факултета Правних наука*, Паневропски универзитет Апеирон, год. 4, бр. 4, 111.

144 В. Ђурић, „Уставноправни и управноправни аспекти званичне топонимије“, *Друштво и простор: зборник радова, Урбани и рурални простор, Економски, правни и организациони простор* (ур. П. Миленковић, С. Стојшин, А. Пајванчић-Цицел), Српско социолошко друштво, Институт за упоредно право, Филозофски факултет у Новом Саду, Београд–Нови Сад 2015, 524.

145 Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, CAHMIN h (1995)010, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H%2895%2910_FCNM_ExplanReport_en.pdf (приступљено 10.12.2021).

живно коришћење мањинских језика у топонимији и да су у њој садржане рес-трикције и услови које властима намећу слабије захтеве у односу на остале одредбе Конвенције, вероватно због тога што би *ујошреба штрадиционалних назива насељених месџа на мањинским језицима моџла да васкрсне нежељене исџоријске или сеџарайисџичке захџеве* у појединим државама.¹⁴⁶ Сличан приступ и значај за стране уговорнице има и одредба Европске повеље о ре-гионалним или мањинским језицима која је остављена на избор странама, а којом је предвиђено да државе, по питању локалних и регионалних власти на чијој територији одређени број становника користи регионалне или мањин-ске језике, а да је тај број такав да оправдава ту меру, преузимају обавезу да одобре или охрабре употребу, или усвајање, ако је неопходно заједно са именом на званичном језику државе, традиционалних облика имена места на регионалним или мањинским језицима. У коментарима те одредбе истиче се да дистинкција између „употребе” и „усвајања” повлачи да је у појединим областима неопходно вратити старе називе који више нису у употреби.¹⁴⁷

Ако се сагледају изложена уставна и законска решења, као и међународни стандарди у вези са питањима употребе мањинских језика у званичној то-понимији, нарочито у погледу традиционалних назива, онда би разумљиво било да се под појам „традиционални називи” могу подвести само *називи који заисџа имају исџоријско уштемљење* које се може доказати, као и дуготрајну употребу. У том смислу, евентуално мењање, или коришћење историјски не-утемељених назива не би смело бити дозвољено. Са друге стране, језичко тумачење изложене одредбе води закључку да је ЗНСМ увелико превази-шао међународне стандарде, али и овластио националне савете да *консџи-шувивно одређују* називе насељених места. Према ЗНСМ, национални савет утврђује традиционалне називе не само насељених места, већ и јединица локалне самоуправе и других географских појмова, тачније места. Домашај овог овлашћења би требало разумети у контексту чињенице су многе једи-нице локалне самоуправе, како у погледу подручја, тако и у смислу назива, у правном поретку Републике Србије одређене седамдесетих година 20. века.

Национални савет може да утврђује традиционалне називе *ако је на њодручју јединице локалне самоуправе или насељеној месџа језик националне мањине у службеној ујошреби*. То се односи и на одредбе ЗСУП којима је предвиђе-но да се одређени видови службене употребе језика и писама националних мањина уводе у насељеним местима у јединицама локалне самоуправе, чија је територија одређена у складу са законом којим се уређује територијална организација Републике Србије, у којима проценат припадника одређене националне мањине у укупном броју становника на територији насељеног места достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва, и у случају да језик те националне мањине није у службеној употреби на читавој територији јединице локалне самоуправе.

146 F. de Varennes, „Article 11”, in: M. Weller (ed.), *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006, 348, 349.

147 J. M. Woehrling, *The European Charter for Regional or Minority Languages, A Critical Commentary*, Council of Europe, 2005, 193.

Као што је истакнуто, ЗНСМ предвиђа да називи које је утврдио национални савет постају *називи у службеној употреби поред назива на српском језику* и да се објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“ и локалном службеном гласилу, а у случају националних савета чије је седиште на територији Аутономне покрајине Војводине у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине“ и локалном службеном гласилу. Службена употреба назива које је национални савет утврдио у контексту ЗСУП подразумева могућност да се ти називи, уз називе на српском језику, користе у званичној комуникацији, дакле у усменом и писменом општењу органа и организација међусобно, као и са странкама, односно грађанима, као и да се у облику у којем су утврђени од стране националног савета наводе у јавним исправама, као и у другим исправама које су од интереса за остваривање законом утврђених права грађана.

ТАЧКА 2. – Национални савет предлаже надлежном органу истицање назива јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине. Ово овлашћење заправо подразумева предлагање означавања назива насељених места и других географских назива, тачније истицања ознака са тим подацима. Имајући у виду одредбе ЗСУП и ЗЗПСМ којима се, под одређеним условима, предвиђа обавезно увођење језика и писма националне мањине, као и одредбе истих закона према којима исписивање географских назива на језику и писму националне мањине чини један појавни вид службене употребе језика и писма, могло би се стати на становиште да би органи локалне самоуправе у којима је језик и писмо националне мањине у службеној употреби, поводом предлога истицања таквих назива од стране националног савета, били у обавези да истакну називе јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине.

ТАЧКА 3. – Национални савет предлаже утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе. То овлашћење националних савета намеће питање да ли се под њим подразумева и могућност доношења одлуке националног савета о претходном питању који се језик и писмо сматра језиком и писмом одређене националне мањине.

У правном поретку Републике Србије Устав, а ни било који други закон, или општи правни акт, не одређују критеријуме за утврђивање мањинских језика. Но, то не значи да таквих критеријума нема. Напротив, они су садржани у међународном праву – у Европској повељи о регионалним или мањинским језицима која је, будући да је Република Србија страна уговорница, саставни део и домаћег правног поретка и која у члану 2. став 1. прописује да свака држава преузима обавезу да примени одређене одредбе тог уговора на *све* регионалне или мањинске језике који се говоре на њеној територији, док према ставу 2. истог члана, свака држава чланица Повеље преузима обавезу да примени одређени број ставова и подставова из Повеље по питању *свакој од језика који прецизира* у време ратификације, прихватања или одобравања. Законом о ратификацији Европске повеље о регионалним или мањинским језицима предвиђено је да ће држава, приликом предаје ратификационог

инструмента, дати изјаву да у складу са чланом 2. став 2. Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, прихвата да се у Републици Србији за *албански, босански, бујарски, мађарски, ромски, румунски, русински, словачки, украјински и хрватски језик* примењују одређени ставови и подставови из трећег дела Повеље. Дакле, Скупштина (у време ратификације Скупштина Србије и Црне Горе) определила је мањинске језике за које је ратификацијом Повеље преузела обавезе из њеног трећег дела.¹⁴⁸

У вези са опредељивањем мањинских језика извршеним у процесу ратификације Повеље, а у контексту дилеме да ли овлашћење националног савета да предлаже увођење језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе подразумева могућност доношења одлуке о питању који се језик и писмо сматрају матерњим језиком и писмом националне мањине, намеће се питање да ли је изложеним опредељивањем мањинских језика у Закону о ратификацији Повеље о регионалним или мањинским језицима исцрпљена листа мањинских језика који постоје у Републици Србији. Другим речима, да ли је Скупштина, пропуштајући да наведе одређене мањинске језике, негирала њихову самобитност и карактер мањинских језика. Будући да је реч о мањинским језицима за које су преузете обавезе примене тачно одређених ставова и подставова Повеље из трећег дела, као и да је свака држава у обавези да на *све регионалне или мањинске језике* примени одредбе другог дела Повеље, јасно је да Скупштина тим навођењем није исцрпела листу мањинских језика који постоје у Републици Србији. У Првом извештају о спровођењу Повеље који је држава поднела Савету Европе јасно је назначено да „Република Србија сматра да је имплементација Европске повеље о регионалним или мањинским језицима *процес*, који може да резултира, између осталог, и прецизирањем нових језика на које ће се применити преузети ставови и подставови“.¹⁴⁹

У погледу примене одредби другог дела Повеље на *све* мањинске језике, држава је у свом Првом извештају о примени Повеље јасно указала да су „*полазећи од члана 1. Повеље, изложених одредби домаћих прописа, као и резултата пописа становништва 2002. мањински језици у Републици Србији: албански, босански, бујарски, влашки, мађарски, македонски, немачки, ромски, румунски, русински, словачки, украјински, хрватски и чешки.*“ У Извештају је наведено и да „*посебно питање у вези са мањинским језицима у Репуб-*

148 Већ на први поглед је јасно да Скупштина, приликом одређивања мањинских језика, није применила, или није у потпуности имала у виду све критеријуме опредељене Повељом за одређивање регионалних или мањинских језика, нарочито критеријум *традиционалне употребе и разликовања у односу на званични језик државе*, односно да је преваходно била руковођена политичким критеријумима – вид. В. Ђурић, *Правни аспекти прикуљања, употребе и значаја сивајинских јогајака о националној, језичкој и верској припадности становништва*, Републички завод за статистику: Институт за упоредно право, Београд 2014, 44.

149 Први периодични извештај Републике Србије о примени Европске повеље о регионалним и мањинским језицима Савета Европе, *European Charter for Regional or Minority Languages, Initial periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter* – Serbia – MIN-LANG/PR(2007)4, 11.07.2007, MIN-LANG/PR (2007)4, https://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/PeriodicalReports/SerbiaPR1_en.pdf.

лици Србији настаје у погледу *буњевачкој језика*“ јер „тај језик још увек није стандардизован“, али и „да држава, и поред тога, има намеру да предузме извесне мере у циљу спровођења члана 7. и да начелно, не пориче могућност да се према њему односи као према регионалном или мањинском језику.“¹⁵⁰ Важно је уочити да се приликом изјашњавања о томе које језике сматра мањинским језицима држава, између осталог, *руководила и резултатима пописа становништва*, дакле збирним подацима о индивидуално исказаним језичким идентитетима.

ЗЛС у члану 11. прописује да службена употреба језика и писама националних мањина, у складу са законом, уређује статутом општине, јасно је да је скупштина општине орган који је надлежан за утврђивање језика и писама националних мањина који су у службеној употреби. Законска решења садржана у ЗЗПСНМ и ЗСУЈП не остављају потпуну слободу скупштини јединице локалне самоуправе, односно прописују нумеричке критеријуме за обавезно увођење мањинских језика у службену употребу (15% учешћа припадника националних мањина у укупном броју становника јединице локалне самоуправе), али не садрже никаква јасно предвиђена ограничења, нити критеријуме у погледу утврђивања назива одређених језика. Начелно посматрано, требало би стати на становиште да надлежност скупштине јединице локалне самоуправе да утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби не би смела да подразумева и именовање у смислу признавања самобитности тих језика, нарочито у случајевима језика које држава није навела у Закону о ратификацији Повеље и свом Првом извештају о њеном спровођењу, јер је то надлежност државног нивоа власти која би, на известан начин, могла да буде и угрожена, а држава доведена у положај да не поштује одредбе Повеље и недовољно штити мањинске језике, уколико би, примера ради, нека општина у Републици у службену употребу увела језике који се не налазе међу језицима који су наведени у ратификационом инструменту за Повељу и за које нема могућности да се на њих примењују одредбе другог дела Повеље. Такође, изложено решење може да доведе и до чудне правне ситуације да се језици и писма истих националних мањина различито именују, или чак називају и супротно називу језика који је већина припадника одређене мањине навела као свој матерњи приликом изјашњавања на попису становништва. У том смислу, чини се да би резултати пописа становништва требало да буду од посебног значаја приликом опредељивања општина које ће језике увести у службену употребу.

Имајући у виду све што је изложено, јасно је да не постоји могућност доношења одлуке националног савета о претходном питању који се језик и писмо сматра језиком и писмом одређене националне мањине. Штавише, могло би се стати на становиште да би подаци са пописа становништва, нарочито у погледу назива језика који је већина припадника одређене мањине навела као свој матерњи приликом изјашњавања на попису становништва, требало да имају посебан значај у случају да национални савет једне националне мањине, у складу са својим овлашћењем садржаним у члану 22. став 3. ЗНСНМ, предложи утврђивање језика и писама националне мањине као службеног

¹⁵⁰ *Ibid.*

језика и писма у јединици локалне самоуправе. Другим речима, као што је истакнуто, јасно је да национални савет националне мањине, иако представник националне мањине у области службене употребе језика и писма, не би требало, а не би ни могао, да језик националне мањине квалификује другачије него што је то, на попису становништва, учинила већина припадника мањине коју савет представља, јер колективна права и нетериторијална самоуправа чији је национални савет репрезент не смеју да угрозе, нити да се остварују на уштрб индивидуалне слободе изражавања идентитета и на њој устављеног групног језичког идентитета. Ово тим пре што је Комитет за људска права УН у свом Општем коментару у погледу члана 27. стао на становиште да су језичка права мањина есенцијално индивидуална,¹⁵¹ а у теорији се истиче да би обликовање језичких права мањина као колективних носило ризик по индивидуално уживање и захтеве за индивидуалним уживањем права у случају да одлука заједнице противречи вршењу одређеног права и да је, у том смислу, прихватљивије и прикладније признати овлашћења сваком говорнику мањинског језика и свим говорницима заједно, него говорницима као колективитету, нарочито имајући у виду да се осећај у погледу лингвистичког идентитета међу њима може разликовати.¹⁵²

Према одредбама ЗЗПСНМ и ЗСУЈП, јединица локалне самоуправе ће обавезно својим статутом увести у равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине уколико проценат припадника те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва, најкасније у року од 90 дана од дана утврђивања законом прописаних услова. У смислу изложеног решења, предлог националног савета за утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе у којој су испуњени наведени услови, а који би у формално-правном смислу био предлог за допуну статута јединице локалне самоуправе, имао би обавезујући карактер за скупштину јединице локалне самоуправе. Са друге стране, имајући у виду решење садржано у тим законима према којем језик и писмо националне мањине може бити у равноправној службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе где традиционално живе припадници националних мањина, а што подразумева могућност да јединица локалне самоуправе утврди да су у службеној употреби језици и писма националних мањина чијих припадника има мање од 15% од укупног броја становника, јасно је да предлог националног савета у таквом случају не би имао обавезујући карактер и да би о њему скупштина јединице локалне самоуправе слободно одлучивала. Но, и у таквом случају национални савет би имао статус овлашћеног предлагача за допуне статута јединице локалне самоуправе, тачније о његовом предлогу би скупштина јединице локалне самоуправе морала да се изјасни.

151 UN Human Rights Committee, General Comment no. 23 (50) on Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, of 6 April 1994 (Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5), paragraph 6.2.

152 E. J. Ruiz Vieytes, „Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status through Comparative Law“, II Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages?, 2004, Tarragona-Catalunya, 27.

Овлашћење националног савета да предлаже утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма односи се на *читаву територију јединице локалне самоуправе*. ЗЗПСНМ и ЗСУЈП предвиђају да се имена органа који врше јавна овлашћења, називи јединица локалне самоуправе, насељених места, тргова и улица и други топоними исписују и на језику дотичне националне мањине, према њеној традицији и правопису, у насељеним местима у јединицама локалне самоуправе, чија је територија одређена у складу са законом којим се уређује територијална организација Републике Србије и у којима проценат припадника одређене националне мањине у укупном броју становника на територији насељеног места достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва, и у случају да језик те националне мањине није у службеној употреби на читавој територији јединице локалне самоуправе. Таква насељена места утврђује скупштина јединице локалне самоуправе статутом имајући у виду традиционалну насељеност припадника националне мањине и претходно прибављено мишљење националног савета националне мањине.

У смислу изложених решења ЗЗПСНМ и ЗСУЈП поставља се питање да ли би национални савет могао да буде овлашћени предлагач и за допуне статута јединице локалне самоуправе које би се односиле на утврђивање насељених места у којима би се у контексту исписивања одређених назива у службену употребу увели језик и писмо националне мањине коју савет представља. Са једне стране, полазећи од *argumentum a majori ad minus*, јасно је да би савет требало да буде овлашћени предлагач и у таквој ситуацији. Са друге стране, изложене одредбе ЗЗПСНМ и ЗСУЈП предвиђају да се у том поступку *претходно прибавља мишљење националног савета*. Претходно прибављање мишљења националног савета у поступку статутарног утврђивања насељених места у којима ће у једном виду бити остварена службена употреба језика и писма националне мањине не би требало у свему схватити као умањење овлашћења националног савета. Наиме, статутарно утврђивање таквих насељених места скупштина јединице локалне самоуправе врши *имајући у виду традиционалну насељеност припадника националне мањине*. Може се стати на становиште да је прописивањем изложеног критеријума законодавац настојао да обезбеди увођење језика и писма у службену употребу на нивоу насељеног места у случају да број припадника мањине премашује 15% од укупног броја становника, али и када за таквим увођењем заиста постоје оправдани друштвено-историјски разлози, тачније када процентуално учешће припадника мањина у укупном броју становника насељеног места није последица савремених миграција узрокованих привредним разлозима које мењају демографску слику, а када заиста не би било оправдања за увођење таквог вида службене употребе језика и писма националне мањине.

Напоследку, али не и најмање важно, у вези са овим овлашћењем националног савета требало би учинити још једну важну напомену. Наиме, у одредби члана 22. тачка 3. ЗНСНМ говори се о *службеном језику*, док се на основу Устава, ЗЗПСНМ и ЗСУЈП, језик и писмо националних мањина могу наћи у *службеној употреби*. У смислу изложеног разликовања, а поштујући потребу обезбеђивања системског квалитета читавог правног поретка, ово овлашћење

националног савета би требало схватати као овлашћење предлагања да се језик и писмо националне мањине коју представља уведу у равноправну службену употребу, службену употребу која би се одвијала упоредо са употребом српског језика и ћириличног писма.

ТАЧКЕ 4. и 5. – Предвиђа се да национални савет *предлаже промену* назива улица, тргова, градских четврти, заселака, других делова насељених места, као и установа за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, док је тачком 5. истог члана нормирано да национални савет *даје мишљење* у поступку утврђивања назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места, ако је на подручју јединице локалне самоуправе или насељеног места језик националне мањине у службеној употреби.

Према члану 93. ЗЛС, скупштина јединице локалне самоуправе одлучује о називима улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места на својој територији уз претходну сагласност министарства надлежног за послове локалне самоуправе и уз прибављено мишљење националног савета и савета за међунационалне односе ако је на подручју јединице локалне самоуправе језик националне мањине у службеној употреби. Чланом 94. ЗЛС прописано је да ће министарство, року од 60 дана од дана пријема предлога статута или другог акта, одбити давање сагласности ако садржина одредби предлога статута јединице локалне самоуправе или других аката о називима делова насељених места не одговара историјским или стварним чињеницама, ако се њима повређују општи и државни интереси, национална и верска осећања или вређа јавни морал, као и да ће се, ако се министарство не изјасни у том року, сматрати да је сагласност дата.

Према изложеним решењима јасно је да одредбе ЗНСНМ и ЗЛС нису терминолошки усклађене, јер се у ЗНСНМ, између осталог, говори о овлашћењу националног савета да *предложи промену* одређених назива, док се ЗЛС предвиђа искључиво да национални савет у том поступку *даје мишљење*. Но, таква терминолошка неусклађеност не значи и суштинске разлике између решења која су садржана у оба закона. Ево и зашто. О називима улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места, скупштина јединице локалне самоуправе одлучује подзаконским општим актом у форми одлуке. Ако према одредбама ЗНСНМ национални савет може да *предлаже промену одређених назива*, онда он заправо има статус овлашћеног предлагача за доношење одлуке јединице локалне самоуправе о утврђивању таквих назива. У том смислу, тачна су запажања појединих аутора према којима ће национални савет свој предлог упутити скупштини општине (града) у форми предлога скупштинске одлуке са образложењем.¹⁵³ Са друге стране, одредбе ЗЛС и ЗНСНМ у којима се говори о давању мишљења регулишу правну ситуацију када се као предлагач одлуке скупштине јединице локалне самоуправе

153 Љ. Ђорђевић, „Национални савети националних мањина и службена употреба језика и писма“, *Надлежности националних савета националних мањина* (приручник за националне савете националних мањина, Мисија ОЕБС у Србији, Амбасада СР Немачке, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд 2010, 85.

о називима појављује други овлашћени субјект, или када је реч о првом утврђивању таквих назива. У том случају се од националног савета прибавља мишљење које по својој правној природи није обавезујуће. Имајући у виду да ЗЛС прописује обавезу давања претходне сагласности ресорног министарства, јасно је да би мишљење националног савета, без обзира што оно није обавезујуће, требало прибавити пре обраћања ресорном министарству.

ТАЧКА 6. – Национални савет предлаже надлежном органу вршење надзора над службеном употребом језика и писма националне мањине. Реч је о особеном овлашћењу које представља значајан инструмент за подизање нивоа остваривања права на службену употребу мањинског језика у пракси¹⁵⁴ и чија је садржина иницирање вршења управног надзора над службеном употребом језика и писма националне мањине. Са тим у вези требало би стати на становиште да би национални савет могао да иницира вршење управног надзора у свим видовима службене употребе језика и писма националних мањина, како онима који су предвиђени одредбама ЗСУЈП, тако и одредбама других закона који такву службену употребу предвиђају у различитим сферама друштвеног живота. Чланом 22. ЗСУЈП предвиђено је да надзор над спровођењем одредаба тог закона врше, у оквиру свог делокруга, министарства надлежна за послове у области управе, саобраћаја, урбанизма и стамбено-комуналних послова, просвете, културе и здравства. У том смислу, национални савет би свим наведеним органима могао да предложи вршење надзора над службеном употребом језика и писма националне мањине коју представља.

ТАЧКА 7. – Национални савет иницира објављивање најважнијих закона Републике Србије на језику националне мањине који је у службеној употреби и пружа стручну и другу помоћ, у складу са својим могућностима, у поступку превођења.

Објављивање закона на језицима националних мањина прецизније је уређено чланом 11а ЗЗПСНМ којим се у правном поретку Републике Србије имплементира обавеза из члана 9. став 3. Европске повеље о регионалним или мањинским језицима преузета њеном ратификацијом да се на мањинским језицима нађу *најзначајнији национални законодавни текстови, а посебно они који се тичу лица која користе ове језике*. У том смислу, члан 11а ЗЗПСНМ у ставу 1. предвиђа да министарство надлежно за остваривање права националних мањина обезбеђује превођење и објављује збирке пречишћених текстова најзначајнијих закона Републике Србије чији се предмет уређивања у целини или највећим делом односи на остваривање права националних мањина. Министарство је, према ставу 2. тог члана, у обавези да те законе учини доступним и у електронском облику, на својој интернет страници и на порталу е-Управе, као и да споразумно одређени број збирки пречишћених текстова закона достави националним саветима националних мањина.

Одредбама истог члана ЗЗПСНМ ближе је уређено и овлашћење националног савета да иницира објављивање закона на језицима националних мањина. Ставом 4. предвиђено је да национални савет националне мањине изузетно може ресорном министарству поднети предлог, уз образложење да је то

154 *Ibid.*, 88.

од посебног значаја за остваривање права и слобода националне мањине, да ресорно министарство обезбеди превођење и објављивање збирке пречишћених текстова одређених закона из свог законског делокруга који садрже одредбе које се односе на остваривање права и слобода националних мањина, односно уређују друштвене односе који су од посебног значаја за националне мањине, док је став 5. тог члана ЗЗПСНМ нормирано да је министарство, у случају да прихвати предлог националног савета националне мањине, у обавези да такве законе учини доступним и у електронском облику, на својој интернет страници и на порталу е-Управе, као и да споразумно одређени број збирки пречишћених текстова достави националном савету националне мањине. Министарство, према ставу 6. тог члана ЗЗПСНМ, приликом одлучивања о предлогу националног савета посебно води рачуна о расположивости планираних буџетских средстава, као и о томе да ли се у периоду од наредних годину дана након подношења предлога националног савета националне мањине планирају измене и допуне или доношење новог закона уместо закона чије се превођење односно објављивање предлаже. Судаћи према изложеним одредбама ЗЗПСНМ, национални савет је приликом иницирања објављивања закона на језику и писму националне мањине у обавези да достави и образложење да је то од посебног значаја за остваривање права и слобода националне мањине.

У склопу овлашћења националног савета да иницира превођење закона на језик националне мањине је и његово пружање стручне и друге помоћи у поступку превођења. У том смислу поставља се питање да ли је пружање помоћи од стране националног савета у поступку превођења законска обавеза тог тела, или једна од могућности учешћа у поступку превођења коју национални савет може, али и не мора да искористи. Судаћи према делу изложене одредбе ЗНСНМ према коме национални савет такву помоћ пружа *у складу са својим могућностима*, јасно је да законодавац такво поступање није нормирао као законску обавезу.

У вези са превођењем и објављивањем законских прописа и учешћем националних савета у том поступку је и питање карактера и важности превода закона. Наиме, будући да национални савет иницира објављивање најважнијих закона Републике Србије на језику националне мањине *који је у службеној употреби* и имајући у виду да као представник читаве националне мањине у области службене употребе језика и писма може да учествује у поступку превођења, може се поставити питање да ли су тако преведени и објављени текстови закона веродостојни и да ли се могу користити у одговарајућим управним и судским поступцима који се воде на језику и писму националне мањине. Начелно посматрано, смисао превођења и објављивања законских текстова се управо састоји у таквој могућности, али би ипак требало стати на становиште да је у случају разлика између оригинала и текста на језику и писму националне мањине меродаван текст на српском језику и ћириличком писму.

ТАЧКА 8. – Национални савет овлашћен је да предузима мере и активности за унапређење службене употребе језика и писма. Начелно посматрано, иако се у изложеној одредби не наводи *expressis verbis*, може се стати на становиште

да је реч о неауторитативним мерама и активностима различитог садржаја и домаћаја које се суштински односе на стварање услова за унапређење постојеће службене употребе језика и писма, као и за евентуално увођење језика и писма националне мањине у службену употребу. У том смислу, требало би истаћи да су у пракси поједини национални савети, попут Националног савета буњевачке националне мањине,¹⁵⁵ извршили стандардизацију језика националне мањине коју представљају.

ТАЧКА 9. – Национални савет овлашћен је да одлучује о другим питањима из ове области која су му поверена законом.

Чл. 23. и 24.

(пресџало да важи Одлуком УС)

IV ОДНОС СА РЕПУБЛИЧКИМ ОРГАНИМА, ОРГАНИМА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ И ОРГАНИМА ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Однос са Владом и органима државне управе

Члан 25.

- (1) Национални савет може поднети министарствима и посебним организацијама предлоге, иницијативе и мишљења о питањима у вези са вршењем овлашћења предвиђених овим законом.
- (2) Пре разматрања и одлучивања о питањима из области из члана 2. овог закона, органи из става 1. овог члана затражиће мишљење националних савета.
- (3) Национални савет може поднети иницијативу Влади за укидање, односно поништење прописа министарстава и посебних организација, који нису у складу са одредбама овог закона и других закона и прописа који се односе на националне мањине.

.....

Изворним текстом ЗНСМ из 2009. године било је у члану 25. прописано да национални савет може поднети Народној скупштини, Влади и другим државним органима и посебним организацијама предлоге, иницијативе и мишљења о питањима из своје надлежности (став 1), да ће пре разматрања и одлучивања о питањима из области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма ти органи затражити мишљење националних савета (став 2), да ће се поступак прибављања мишљења уредити пословницима тих органа (став 3), те да национални савет може поднети ини-

155 А. Исаков, „Буњевци стандардизовали сопствени језик“, 2018, <http://www.politika.rs/sr/clanak/399083/Bunjevci-standardizovali-sopstveni-jezik>.

цијативу Влади за укидање, односно поништење прописа државних органа и посебних организација, који нису у складу са одредбама ЗНСМ и других закона и прописа који се односе на националне мањине (став 4).

Одредбе из ставова 1–3. овог члана изворног текста нашле су се у поступку нормативне контроле пред Уставним судом. С обзиром да су се оне, када је реч о Народној скупштини, односиле на законодавни поступак, при чему национални савет националне мањине не спада у круг субјеката из члана 107. Устава који имају право тзв. законодавне иницијативе, и да је изворним текстом била прописана изричита обавеза да органи из става 1. тог члана, дакле и Народна скупштина, поступак прибављања мишљења од националног савета националне мањине уреде својим пословником, Уставни суд је оценио да оспорене одредбе члана 25. Закона нису у сагласности са Уставом у делу у коме се односе на Народну скупштину. Што се тиче Владе, која је такође била обухваћена одредбама члана 25. ЗНСМ, Уставни суд је најпре истакао да је, сагласно члану 122. Устава, Влада носилац извршне власти у Републици из чега произлазе њене уставне надлежности да, између осталог, утврђује и води политику у свим областима друштвеног живота, а што се у значајној мери конкретно манифестује предлагањем одређених законских решења, као и да има Уставом утврђено генерално овлашћење за доношење уредби и других општих аката ради извршавања закона. На основу тога, Суд је закључио да је Влада овлашћена да свој рад, а што значи и поступак доношења подзаконских аката и поступак који се односи на предлагање закона Народној скупштини, самостално уреди пословником о свом раду и да, стога, оспорене законске одредбе немају уставноправног утемељења ни у делу који се односи на Владу. Како су сагласно ЗДУ и ЗМ, управо министарства они органи у чијем делокругу рада се налазе области у којима припадници националних мањина остварују своја Уставом зајемчена колективна права и како министарства не само да доносе прописе за извршавање закона за које су одређеним законом изричито овлашћена, већ и да припремају нацрте закона и предлоге уредби и других општих аката које доноси Влада, то је Уставни суд нашао да се права националних савета националних мањина предвиђена одредбама члана 25. изворног текста ЗНСМ делотворно остварују кроз међусобну сарадњу националних савета и ресорних министарстава, јер се на тај начин припадницима националних мањина, као неспорно заинтересованој страни на коју ће се закони и подзаконски акти директно односити и чија ће права, обавезе и правни интереси зависити од тих општих аката, омогућава да се, преко својих изабраних представника, укључе у процес њиховог креирања у његовој почетној фази. Стога за Уставни суд одредбе члана 25. изворног текста ЗНСМ нису биле уставноправно спорне у односу на органе државне управе, превасходно министарства, наравно, под условом да се има у виду да мишљење националног савета националне мањине има саветодавни, а не правно обавезујући карактер, те да се обавеза надлежног органа државне управе састоји у томе да затражи мишљење од националног савета и да наводе из тог мишљења савесно размотри.

Полазећи од, с једне стране, утврђене неуставности одредаба изворног текста члана 25. ЗНСМ у односу на Народну скупштину и Владу и, с друге стра-

не, изнетог интерпретативног става Уставног суда да је коришћење синтагме „државни органи и посебне организације“ уставноправно прихватљиво само под условом да се под њом подразумевају искључиво органи државне управе, а да ови органи не доносе пословнике о свом раду, већ је њихов рад уређен законом и подзаконским актима Владе, то је Уставни суд констатовао да одредба става 3. изворног текста члана 25. ЗНСНМ не може опстати у правном поретку, те је ову одредбу огласио неуставном.

Полазећи од изложеног резоновања Уставног суда изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. године промењен је члан 25. ЗНСНМ.

СТАВ 1. – Према овом ставу важећег текста ЗНСНМ, национални савет може поднети министарствима и посебним организацијама предлоге, иницијативе и мишљења о питањима у вези са вршењем овлашћења предвиђених тим законом. У промењеној формулацији се заправо огледа саветодавна функција националног савета. Предлози, иницијативе и мишљења која су саветодавног, дакле необавезујућег карактера, се министарствима и посебним организацијама могу поднети само у вези са вршењем овлашћења националних савета која су прописана у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма.

СТАВ 2. – Предвиђено је да ће министарства и посебне организације, пре разматрања и одлучивања о питањима из области у којима национални савети врше јавна овлашћења, затражити мишљење националних савета. Том одредбом се нормира *обавеза* тих органа да затраже мишљења националних савета, при чему се у погледу домашаја такве обавезе државних органа и карактера таквих мишљења националних савета мора усвојити изложено резоновање Уставног суда према коме се обавеза надлежног органа државне управе састоји и у томе да наводе из мишљења савесно размотри, али да мишљење националног савета националне мањине има саветодавни, а не правно обавезујући карактер.

СТАВ 3. – Одредба из члана 25. става 4. изворног текста ЗНСНМ, према којој национални савет може поднети иницијативу Влади за укидање, односно поништење прописа министарстава и посебних организација, који нису у складу са одредбама овог закона и других закона и прописа који се односе на националне мањине и даље је на снази, с тим што је, након касације ранијег става 3. и изменама и допунама из 2018. године сада ова одредба прописана у ставу 3. члана ЗНСНМ.

Однос са органима аутономне покрајине и органима јединице локалне самоуправе

Члан 26.

- (1) Национални савети дају предлоге, иницијативе и мишљења о питањима која се односе на положај националних мањина и на очување посебности националних мањина органима аутономне покрајине и органима јединице локалне самоуправе.**

- (2) Национални савет је дужан да органима аутономне покрајине у чији делокруг спадају области у којима се остварују овлашћења предвиђена овим законом, најкасније у року од десет дана, достави тражене податке, списе и исправе.

СТАВ 1. – Изворним текстом ЗНСМ из 2009. године било је у члану 26. прописано: да национални савети дају предлоге, иницијативе и мишљења о питањима која се односе на положај националних мањина и на очување посебности националних мањина органима аутономне покрајине и органима јединице локалне самоуправе (став 1); да су органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, обавезни да размотре предлоге, иницијативе и мишљења националних савета и да предузму одговарајуће мере (став 2); да ће у поступку доношења општих аката из области које су наведене у члану 2. овог закона, органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, затражити мишљење националних савета (став 3), као и да ће се поступак прибављања мишљења уредити пословницима органа из става 1. овог члана (став 4).

Одредбе и овог члана нашле су се у поступку нормативне контроле пред Уставним судом. Разматрајући њихову уставност, Уставни суд је стао на становиште да је уставноправна утемељеност права националног савета националне мањине из става 1. члана 26. Закона да даје предлоге, иницијативе и мишљења о питањима која се односе на положај националних мањина и на очување посебности националних мањина органима аутономне покрајине и органима јединице локалне самоуправе, индиректно садржана у одредби члана 183. став 3. Устава, којом је утврђено да се аутономна покрајина стара о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, односно у одредби члана 190. став 3. Устава којом је утврђена истоврсна надлежност јединице локалне самоуправе. Из тог разлога, уставност одредбе члана 26. став 1. потврђена је, те је она опстала у законском тексту у неизмењеном облику. Међутим, наредне одредбе из ст. 2. до 4. истог члана изворног текста ЗНСМ касиране су, будући да је утврђена њихова неуставност, а Уставни суд је стао на становиште да се овим одредбама „уређују питања која се тичу рада и пословања, између остало, органа аутономне покрајине“... ће да наведена питања из области учешћа националних савета у одлучивању, уколико сматра потребним и на начин који сматра целисходним, треба да уреди сама аутономна покрајина, својим системом“. Када је реч о учешћу националних савета у поступку одлучивања јединица локалне самоуправе о питањима која се односе на положај и остваривања права националне мањине, такође је утврђена неуставност, али с донекле другачијим образложењем. Наиме, утврђено је да би се уређивањем ових питања на другачији начин него што је то учињено у Закону о локалној самоуправи нарушила правна сигурност и начело јединства правног поретка.

Чланом 26. став 1. чија је уставност потврђена, законодавац је у посебан члан издвојио однос између две врсте недржавних субјеката – оних који представљају израз територијалне децентрализације (аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) и оних који се могу узети за пример функционалне,

али у извесном смислу и персоналне децентрализације. Важно је напоменути да саветодавна, а не правнообавезна природа облика учешћа у одлучивању у односима с Владом и органима државне управе из претходног члана важи *муѿаѿѿис муѿѿандѿис* и када је у питању однос националних савета са аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

СТАВ 2. – Национални савет је дужан да органима аутономне покрајине у чији делокруг спадају области у којима се остварују овлашћења предвиђена овим законом, најкасније у року од десет дана, достави тражене податке, списе и исправе. Ова дужност достављања података, списка и уверења унета је у законски текст изменама и допунама из 2018. године, и на својеврстан начин даје одговор на питање у којој равни је законодавац посматрао међуоднос облика територијалне и нетериторијалне аутономије и самоуправе. С обзиром на то да су области у којима се остварују јавна овлашћења националних савета националних мањина, области образовања, културе, информисања и службене употребе језика и писма, требало би стати на становиште да се под органима аутономне покрајине у чији делокруг спадају наведене области, при постојећем уређењу покрајинске управе,¹⁵⁶ имају сматрати Секретеријат за високо образовање и научноистраживачку делатност, Секретеријат за културу, јавно информисање и односе с верским заједницама и Секретеријат за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице.

Ова дужност се односи на: 1. тражене податке, 2. списе и 3. исправе. Императивни карактер ове одредбе изискује тумачење према коме је национални савет у обавези да достави *све* тражене податке, списе и исправе, уз разумљиву оgradu да је реч о подацима, списима и исправама које се односе на рад, тачније, вршење јавних овлашћења националних савета и утрошак средстава.

V МЕЂУНАРОДНА И РЕГИОНАЛНА САРАДЊА

Члан 27.

- (1) Национални савет, у складу са законом, сарађује са међународним и регионалним организацијама које се баве питањима права припадника националних мањина, са организацијама и установама у матичним државама, као и са националним саветима или сличним телима националних мањина у другим државама.
- (2) Сарадња из става 1. овог члана мора се спроводити у складу са Уставом и законом Републике Србије и уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије.
- (3) Представници националног савета учествују у преговорима или се консултују поводом преговора о закључивању билатералних споразума са матичним државама, у делу који се непосредно односи на права националних мањина.

156 Покрајинске скупштине одлуке о покрајинској управи, *Сл. лѿсѿ АП Војводине*, бр. 37/14, 54/14 – др. одлука, 37/16, 29/17, 24/19, 66/20 и 38/21.

(4) Представници националних савета учествују у раду мешовитих међудржавних тела чији је задатак да надзиру спровођење билатералних међудржавних споразума о заштити права одређене националне мањине.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Национални савет, у складу са законом, сарађује са међународним и регионалним организацијама које се баве питањима права припадника националних мањина, са организацијама и установама у матичним државама, као и са националним саветима или сличним телима националних мањина у другим државама, а изменама и допунама из 2018. године прописано је да се та сарадња мора спроводити у складу са Уставом и законом Републике Србије и уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије (став 2). За исправно сагледавање изложених одредби неопходно је осврнути се на улогу коју је и у овом делу имао Уставни суд и односни делови његове Одлуке, који су у овом случају имали поглавито интерпретативни карактер.

Наиме, изворним текстом ЗНСНМ из 2009. године било је предвиђено да национални савет, у складу са законом, сарађује са међународним и регионалним организацијама, са државним органима, организацијама и установама у матичним државама, као и са националним саветима или сличним телима националних мањина у другим државама. Будући да је та одредба била обухваћена појединим иницијативама за оцену уставности ЗНСНМ, за Уставни суд је било спорно да ли одредба члана 80. став 3. Устава према којој припадници националних мањина имају право на несметане везе и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије даје простор да се законом предвиди и сарадња националног савета националне мањине са међународним и регионалним организацијама и са државним органима у матичним државама. У том смислу, Уставни суд је стао на становиште да у слободном и отвореном друштву међусобни контакти, посете, размене искустава, реализација заједничких пројеката и сл. националних савета националних мањина са међународним и регионалним организацијама које се баве заштитом и унапређењем људских и, посебно, мањинских права, не може бити уставноправно спорна под условом да се законом прописана сарадња националних савета са овим организацијама креће у наведеним границама и да се сарадња остварује само са оним међународним и регионалним организацијама чија је сфера бављења у непосредној вези са остваривањем колективних права националних мањина. Такође, услов да се оспорена одредба Закона не сматра несагласном са Уставом, према схватању Уставног суда био је да се сарадња националног савета са овим и свим другим субјектима, креће у оквирима спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, јер је то Уставом утврђени услов и за остваривање сарадње аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава из члана 181. Устава. Овакво схватање Уставног суда добило је и свој нормативни израз кроз измене и допуне ЗНСНМ из 2018. године и уврштавање става 2.

Међутим, наведени критеријуми и тумачења нису се могли, по оцени Уставног суда, протегнути и на сарадњу националног савета са државним органима у матичним државама. Ово из разлога што је сарадња са државним органом друге државе међудржавна (међународна) сарадња, као део спољне политике коју воде државе, те један од актера те сарадње не може бити недржавни субјект. Имајући у виду све изложено, Уставни суд је утврдио да одредба члана 27. став 1. изворног текста ЗНСМ, у делу који гласи: „државним органима”, није у сагласности са Уставом, док се у преосталом делу ова одредба има тумачити и примењивати под изнетим условима и ограничењима.

Сарадња са међународним и регионалним организацијама које се баве питањима права припадника националних мањина у првом реду обухвата сарадњу са телима Савета Европе. У том смислу, у теорији се указује се на могућност која се у пракси увелико остварује да национални савети успоставе сарадњу са Секретаријатом Оквирне конвенције за заштиту националних мањина и Европске повеље о регионалним или мањинским језицима за време мониторинга над применом тих уговора, између два извештајна периода, као и за време посете чланова Саветодавног комитета и Комитета експерата.¹⁵⁷

СТАВОВИ 3. и 4. – Представници националног савета учествују у преговорима или се консултују поводом преговора о закључивању билатералних споразума са матичним државама, у делу који се непосредно односи на права националних мањина (став 3) и учествују у раду мешовитих међудржавних тела чији је задатак да надзиру спровођење билатералних међудржавних споразума о заштити права одређене националне мањине (став 4). Ово особено јавно овлашћење учешћа представника националних савета у Републици Србији у закључивању међународних уговора се међу истакнутим иностраним теоретичарима нетериторијалне аутономије сматра веома прогресивним у поређењу са многим територијалним аутономијама.¹⁵⁸ Будући да је реч само о *билајтералним споразумима*, може се закључити да представници националних савета учествују само у оним механизмима који се односе на државе у којима постоји и српска национална мањина. Споразумима о заштити националних мањина који су закључени са Мађарском, Хрватском, Румунијом и Македонијом прописано је учешће представника националних мањина у раду мешовитих комисија које прате спровођење тих споразума, а који се у српском делу таквих комисија именују на предлог националних савета.

Према члану 16. став 1. Споразума између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској¹⁵⁹ уговорне стране оснивају и воде Међувладину мешовиту комисију о

157 С. Вујић, „Национални савети националних мањина и образовање”, у: *Наглежно-сти националних савета националних мањина приручник за националне савете националних мањина*, Мисија ОЕБС у Србији, Амбасада СР Немачке, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд 2010, 17.

158 М. Suksi, 103.

159 *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 14/2004.

националним мањинама која ће пратити спровођење одредаба тог споразума, при чему ће владе Уговорних страна именовати једнак број чланова Комисије, уз обавезно учешће представника националних мањина. Чланови Комисије који су представници мађарске мањине у Србији именују се на предлог Националног савета мађарске националне мањине у Србији. Чланом 16. став 2. Споразума између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори,¹⁶⁰ прописано је да ће се чланови одбора који су припадници мањина именовати на препоруку кровних координацијских тела националних мањина које су предмет Споразума, а што у случају хрватске националне мањине у Републици Србији значи на предлог националног савета те мањине. За разлику од изложених решења, члан 11. став 1. Споразума између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина¹⁶¹ је прописано да ће мешовиту комисију сачињавати представници Страна уговорница на основу паритета и *представници удружења припадника националних мањина*. Међутим, и поред изложене одредбе, у пракси, нарочито након усвајања ЗНСНМ, чланови српског дела мешовите комисије из реда припадника румунске националне мањине именују се на предлог националног савета те мањине. Такође, за разлику од решења садржаних у споразумима са Мађарском и Хрватском, Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Македоније о заштити српске и црногорске националне мањине у Републици Македонији и македонске националне мањине у Србији и Црној Гори¹⁶² предвиђа у члану 14. да уговорне стране установљавају посебну међувладину Мешовиту комисију која прати спровођење овог споразума и у коју делегирају исти број представника, а обавезно представнике мањина, а под којим би се, системским тумачењем, имали подразумевати представници Националног савета македонске националне мањине.

У појединим радовима истиче се да ЗНСНМ није ближе регулисао процедуре и начин учешћа представника националних савета у преговорима, као ни у погледу могућности да буду консултовани око преговора за закључивање споразума и да учествују у комисијама које надзиру спровођење споразума.¹⁶³ Чини се да таква опаска није утемељена, будући да материју вођења преговора за закључење међународних уговора, а нарочито утврђивање основа за вођење преговора, утврђивање делегације за преговоре, као и вођење преговора регулише Закон о закључењу и извршењу међународних уговора.¹⁶⁴ У погледу учешћа у комисијама које надзиру спровођење споразума би требало истаћи да, по природи ствари, чланство представника мањина, односно њихових националних савета у српском делу мешовитих комисија не подразумева нужно и да та лица неизоставно заступају исте ставове као и остали чланови домаћег дела комисије. Другим речима, та лица имају право да износе ставове националних савета и да указују на потребе и инте-

160 Службени лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 3/2005.

161 Службени лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 14/2004.

162 Службени лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 6/2005.

163 Г. Башић, М. Пајванчић, 85.

164 Сл. гласник РС, бр. 32/2013.

ресе своје националне мањине независно од платформе коју је за састанке таквих комисија евентуално усвојила Влада Републике Србије.

Члан 28.

- 1) **Представници националних мањина, преко Савета Републике Србије за националне мањине, учествују у поступку закључивања, односно приступања, међународним или регионалним споразумима који се односе на положај и заштиту права националних мањина.**

.....

Према одредби члана 28. ЗНСМ представници националних мањина, преко Савета Републике Србије за националне мањине, учествују у поступку закључивања, односно приступања, међународним или регионалним споразумима који се односе на положај и заштиту права националних мањина. Изложена одредба, иако донекле слична одредби из става 3. претходног члана, ипак садржи извесне разлике, због којих је и издвојена у посебан члан. Те су разлике тројаке. Најпре, за разлику од одредбе из става 3. претходног члана, која се односи на закључивање *билаџералних споразума*, аргументи језичког и системског тумачења намећу закључак да је овде законодавац на уму имао *мултибилаџералне* међународне споразуме. Следствено томе, учешће представника националних мањина у овом случају није ограничено само на оне синалагматичке споразуме који се односе и на положај и права српске националне мањине у другим државама.

Напоследку, трећа и можда и најзначајнија разлика коју ова одредба садржи огледа се у томе што је њоме ближе прописан начин учешћа представника националних мањина у закључивању или приступању међународним или регионалним споразумима који се односе на положај и права националних мањина. Наиме, начин учешћа представника националних мањина дефинисан је тако да се то учешће одвија преко Савета Републике Србије за националне мањине, као посебног тела Владе Републике Србије у оквиру којег је учешће представника националних савета *институционализовано*. Имајући ово у виду, неопходно је, макар сумарно, на овом месту указати на положај и надлежности Савета за националне мањине.

Иако првобитно замишљено као савезно тело, Савет је након уставне реконструкције СР Југославије и стварања државне заједнице Србија и Црна Гора образован на републичком нивоу. Изменама и допунама ЗЗПСМ из 2018. године унете су одређене измене у погледу карактера, делокруга и састава тог тела. Према члану 18. став 1. ЗЗПСМ, Влада образује Савет за националне мањине у циљу очувања, унапређења и заштите националних, етничких, верских, језичких и културних посебности припадника националних мањина и у циљу остваривања њихових права. Савет се образује као *сјално радно тело Владе*. Ставом 2. истог члана предвиђени су задаци Савета, а међу њима је, у контексту анализираниог члана 28. ЗНСМ, посебно значајно истаћи задатке праћења остваривања међународних обавеза Републике Србије у области остваривања права припадника националних мањина, као и разматрања

међународних споразума који се односе на положај националних мањина и заштиту њихових права у поступку закључивања тих уговора.

У вези са овим, али и преосталим задацима Савета, занимљиво је истаћи да ЗЗПСНМ није предвидео начин одлучивања у Савету, што је вероватно последица чињенице да је то тело одредио као стално радно тело Владе. Пословником Савета предвиђено је да Савет доноси одлуке *већином гласова свих представника Владе и већином гласова свих председника националних савета*. То заправо значи да Савет, када доноси одлуке, између осталог и оне након разматрања међународних споразума који се односе на положај националних мањина, уз заштиту права националних мањина у поступку њиховог закључења, без обзира на број чланова тог тела који су чланови Владе, мора да обезбеди сагласност између већине представника Владе и већине председника националних савета. Другим речима, представници Владе не могу наметнути своје мишљење председницима националних савета, али и *vice versa*, председници националних савета не могу члановима Владе наметнути било какву одлуку. Разуме се, иако наведено важи и за материју приступања или закључивања међународних или регионалних споразума који се односе на положај и заштиту права националних мањина, улога националних савета је ипак ограничена, будући да коначна одлука о (не)закључивању или (не)приступању таквим споразумима остаје на Влади Републике Србије која утврђује и води спољну политику.

ПРАКСА

1. „На основу члана 18. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ”, број 11/02 и „Службени гласник РС”, бр. 72/09, 97/13 – УС и 47/18) и члана 43. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон),

Влада доноси

ОДЛУКУ

о изменама Одлуке о образовању Савета за националне мањине

1. У Одлуци о образовању Савета за националне мањине („Службени гласник РС”, бр. 32/15, 91/16 и 78/17) тачка 3. мења се и гласи:

„3. У Савет се именују:

– за председника:

Ана Брнабић, председник Владе;

– за заменика председника:

Гордана Чомић, министар за људска и мањинска права и друштвени дијалог

– за чланове:

- 1) Бранко Ружић, први потпредседник Владе и министар просвете, науке и технолошког развоја;
 - 2) Маја Гојковић, потпредседница Владе и министар културе и информисања;
 - 3) Маја Поповић, министар правде;
 - 4) Марија Обрадовић, министар државне управе и локалне самоуправе;
 - 5) Никола Селаковић, министар спољних послова;
 - 6) др Владимир Рогановић, вршилац дужности директора Управе за сарадњу с црквама и верским заједницама у Министарству правде;
 - 7) председници националних савета националних мањина и председник Савеза јеврејских општина Србије.”
2. У тачки 5. речи: „Канцеларија за људска и мањинска права” замењују се речима: „Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог”.
 3. Ова одлука ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

(Одлука 05 број 02-10692/2020 од 24. децембра 2020. год.,
„Службени гласник РС”, број 156/20)

VI ИЗБОР НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА

1. Заједничке одређе

Члан 29.

- (1) Чланови националног савета бирају се на непосредним изборима или путем електорске скупштине.
- (2) 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 према последњем попису становништва.
- (3) Ради утврђивања да ли су испуњени услови за непосредне изборе, Министарство привремено закључује посебне бирачке спискове националних мањина 24 часа пре расписивања избора.
- (4) Избори путем електорске скупштине одржавају се ако нису испуњени услови за непосредне изборе и ако се после распуштања националног савета нови избори расписују у року од 60 дана од распуштања.

.....

СТАВ 1. – Чланови националног савета бирају се на непосредним изборима или путем електорске скупштине. Коришћење алтернативне свезе „или” не

би требало да имплицира да су избори на електорској скупштини посредни, иако 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,¹⁶⁵ а што код избора чланова националних савета од стране електора није случај. Активно бирачко право на електорским изборима немају сви припадници националне мањине уписани у посебан бирачки списак, већ само они који су се, у законом уређеном поступку, пријавили и испунили законске услове да буду електори, односно да на електорској скупштини бирају чланове националног савета. Кључни услов да неки бирач добије статус електора је да га својим потписима подржи одређен број бирача – припадника националне мањине. Број потребних потписа подршке зависи од броја припадника националне мањине према последњем попису становништва у Републици Србији.

СТАВОВИ 2. и 4. – 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 према последњем попису становништва, док је ставом 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). Овакво 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%, што може отворити питање легитимитета националног савета без обзира на модел по којем је изабран, јер његово формирање не изражава већинску вољу.

Ипак, чини се да би у циљу релаксирања наведених дилема било неопходно имати у виду чињеницу да се наведени проценти односе на *укупан број припадника националне мањине према резултатима последње пописе*, а не на проценат од броја лица које имају бирачко право, или од броја пунолетних припадника националне мањине. Такође, коегзистенција различитих изборних модела и одређивање услова за непосредне изборе за националне савете на описани начин би се, у извесном смислу, могла посматрати као својеврсна афирмативна мера усвојена као „одговор“ законодавца на критике према којима је српском приступу инхерентна јака тенденција ка униформним решењима за различите потребе,¹⁶⁶ или на опаске према којима је претежна већина националних мањина релативно мале бројности дисперзна и у поодмаклој фази културно-језичке асимилације.¹⁶⁷

СТАВ 3. – Ради утврђивања да ли су испуњени услови за непосредне изборе, Министарство, привремено закључује посебне бирачке спискове национал-

165 Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2015, 233.

166 Т. Purger, 12.

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

них мањина 24 часа пре расписивања избора. Системским тумачењем би се могло доћи до закључка да је упитно зашто се рок за предузимање одређене радње, у овом случају привремено закључивање посебних бирачких списка националних мањина, рачуна у сатима, када је чланом 35. став 2. ЗНСМ рок за доношење одлуке о расписивању избора одређен у данима, те да би, имајући у виду да је одредбом чланом 35. ставом 2. ЗНСМ 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, податак о томе који тренутак у времену представља 24 часа пре расписивања избора могао да буде познат само надлежном министру, а из чега би следило да постоје могућности да се одлучивањем министра пресудно утиче на изборни модел који ће у случају конституисања појединих националних савета бити примењен. Ова, потенцијално неугодна ситуација, могла би се предупредити системским усаглашавањем и уподобљавањем одредбе члана 29. став 3. одредби члана 35. став 2. ЗНСМ у погледу начина прописивања рокова, тачније тумачењем према коме Министарство привремено закључује посебне бирачке спискове националних мањина један дан пре расписивања избора.

Принципи избора националних савета

Члан 30.

- (1) Избори за национални савет заснивају се на принципима слободе избора, једнакости изборног права, периодичности избора и принципу тајног гласања.
- (2) Посебна начела избора су добровољност, пропорционалност и демократичност.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Избори за национални савет заснивају се на принципима слободе избора, једнакости изборног права, периодичности избора и принципу тајног гласања (став 1), док су посебна начела избора добровољност, пропорционалност и демократичност (став 2). Изложене одредбе, посебно уколико се доведу у системску везу, намећу неколико питања и изискују продубљеније сагледавање.

Најпре, приметно је да у изложеним одредбама законодавац чини разликовање између *принципа на којима се заснивају* избори за национални савет и *посебних начела* избора. Имајући у виду да су појмови „принципи“ и „начела“ синонимима, потребно је одредити њихов међусобни однос. Појмови које је законодавац одредио као „посебна начела“ су општијег карактера, тачније већег степена општости и они су, уз изборност, ЗЗПСМ одређени као *принципи на којима се формирају национални савети*. Принципи који су одређени ЗЗПСМ, по свом карактеру су дакле основна начела на којима би требало да почивају и одредбе ЗНСМ. 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 ЗНСНМ тумаче у контексту начела која су предвиђена ЗЗПНСМ, а не на основу принципа на којима се заснивају избори за националне савете који су одређени чланом 30. став 1. ЗНСНМ.

Принцип *добровољности* може и требало би да буде схваћен у двоструком смислу. Најпре, он означава начело према коме припадници националних мањина *моју, али не морају* да формирају националне савете. То је јасно и на основу касније усвојене одредбе члана 75. став 3. Устава Републике Србије из 2006. године према којој припадници националних мањина *моју* изабрати своје националне савете ради остваривања права на самоуправу. Са друге стране, принцип добровољности подразумева и слободно изражену вољу грађана да припадају одређеној националној мањини која образује национални савет. Кроз оба схватања принципа добровољности провејава субјективни елемент у законском одређењу појма националне мањине – да се њени припадници одликују бригом да заједнички очувају свој идентитет.

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

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

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

Изборно право

Члан 31.

- (1) 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.

.....

Према члану 31. ЗНСМ 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 ЗНСМ укључује у изборно право упореде са оним што се у теорији сматра садржиним изборног права,¹⁶⁸ онда се може доћи до закључка да се она у великој мери поклапају. Једини изузетак јесте у погледу права на контролу избора, односно право праћења и посматрања тока избора које ЗНСМ није изричито укључено у изборно право за избор националних савета.

У изложеној одредби ЗНСМ садржано је и одређење титулара изборног права. 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 једнину и за множину, тако да у изложеној одредби 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, а што је у складу са изложеним теоријским схватањем према коме изборно право чини скуп права *учесника* у изборима који нису увек појединци. Но, та је дилема решена у наредним члановима ЗНСМ.

Активно бирачко право

Члан 32.

- (1) Припадник националне мањине стиче право да бира чланове националног савета ако испуни Уставом и законом прописане опште услове за стицање активног бирачког права.

168 По појединим ауторима у питању је комплексно право и пре би се могло рећи да се ради о изборним правима која 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 – К. Јовичић, А. Плавшић-Нешић, „Људска и изборна права“, у: *Избори у домаћем и страним праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, 216.

- (2) Посебан услов за стицање активног бирачког права за избор чланова националног савета је упис у посебан бирачки списак националне мањине, у складу са одредбама овог закона.
- (3) Посебан услов за стицање активног бирачког права за избор националног савета националне мањине путем електорске скупштине је статус електора, који се стиче према одредбама овог закона.

.....

СТАВ 1. – 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 бирачког права за избор националног савета појединац-припадник националне мањине. Да би појединац – припадник националне мањине имао активно бирачко право за избор националног савета требало би да испуни Уставом и законом прописане опште услове за стицање тог права – пунолетство, држављанство Републике Србије, пријављено пребивалиште на територији Републике Србије и пословну способност.

СТАВ 2. – Посебан услов за стицање активног бирачког права за избор чланова националног савета је упис у посебан бирачки списак националне мањине, у складу са одредбама ЗНСМ. Упис у посебан бирачки списак је добровољан. На тај начин је у правном систему Републике Србије разрешена, у упоредном праву већ присутна, дилема на који начин установити ко припада националној мањини која има право на избор тела нетериторијалне самоуправе¹⁶⁹ и како превазићи 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.¹⁷⁰

СТАВ 3. – Посебан услов за стицање активног бирачког права за избор националног 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.

ПРАКСА

- 1) Право да бира чланове националног савета (активно бирачко право) има припадник националне мањине који испуњава опште услове за стицање активног бирачког права (пословно способни држављанин Републике Србије који је навршио 18 година живота и има пријављено пребивалиште на територији Републике Србије, односно који је уписан у Јединствени бирачки списак). Имајући у виду, да је провером личних података кроз апликацију, утврђено да нисте уписани у Јединствени бирачки спи-

169 Видети о томе В. Ђурић, (2018) 129, 130.

170 В. Ђурић, „Припадност националној мањини и бирачко право за избор мањинских тела и представника“, *Сџрани ѓравни живоиџ*, 3/2017, 112.

сак, обавештавамо Вас Министарство није било у могућности да Вас упише у посебан бирачки списак. Истовремено Вас обавештавамо да након уписа у Јединствени бирачки списак, захтев за упис у посебан бирачки списак можете поднети лично органу управе јединице локалне самоуправе према месту пребивалишта, односно месту боравишта за интерно расељена лица (члан 47. став 3. и члан 52. став 4. Закона).

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
број: 208-00-00438/2018-27 од 1. новембра 2018. год.)

Пасивно бирачко право

Члан 33.

- (1) **За члана националног савета може бити биран припадник националне мањине који испуњава услове из члана 32. овог закона и не обавља функцију судије, тужиоца или судије Уставног суда.**

.....

Према члану 33. ЗНСМ, 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. Таквом одредбом је предвиђена неподобност за избор, тачније лишавање пасивног бирачког права¹⁷¹ 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 смислу таквог разликовања, јасно је да ЗНСМ судије, тужиоце и судије Уставног суда ипак лишава пасивног бирачког права за избор националних савета, а што је, имајући у виду уставне одредбе, упитног системског квалитета.

Посебне одредбе о гласању

Члан 34.

- (1) **Гласање за избор чланова националног савета организује се само на територији Републике Србије.**

¹⁷¹ О разлици између инкомпатибилитета и неподобности за избор видети Р. Марковић, (1995), 376.

.....

Према члану 34. ЗНСМ, 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.¹⁷²

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 ипак може да има свог оправдања 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 ЗЗПСМ првенствено везује за територију Републике Србије у оквиру које и спрам које и постоје националне мањине.

Расписивање избора

Члан 35.

- (1) Изборе за чланове националног савета одлуком расписује министар.
- (2) 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.
- (3) Кад је национални савет распуштен, нови избори за његове чланове расписују се 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

172 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.

истовремено када расписује и изборе за чланове свих националних савета и тако да се они одрже истог дана.

- (4) 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.
- (5) 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.
- (6) Одлука о расписивању избора објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије” и доставља Републичкој изборној комисији.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Изборе за чланове националног савета одлуком расписује министар (став 1), а 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 (став 2). 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, напосто због тога што, према постојећим решењима, нема другог органа који би могао бити надлежан за такву врсту активности.

СТАВОВИ 3. и 4. – ЗНСМ ипак допушта могућност да се одлуком распишу и избори само за поједине националне савете, односно осим редовних избора постоје и ванредни избори националних савета. Наиме, ставом 3. истог члана ЗНСМ 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 ставу 4. истог члана ЗНСМ, 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. Ово стога што се у таквом случају напослетку савет брише из регистра.

СТАВОВИ 5. и 6. – ЗНСНМ уређује садржину 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 ставу 6. тог члана ЗНСНМ, одлука о расписивању избора објављује се у „Службеном гласнику Републике Србије” и доставља Републичкој изборној комисији.

У вези са изложеним одредбама треба истаћи да ЗНСНМ није определио правну природу 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 Законом о државној управи (ЗДУ)¹⁷³ прописано да органи државне управе доносе опште акте у форми правилника, наредби 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 извешан 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.

Начелно гледано, могло би се резонovati да се акт којим се расписују избори за националне савете, будући да је по среди управни акт, не лишава било каквог вида правне контроле, а припадници националних мањина правне заштите, јер би се, теоријски посматрано, у случају евентуалне незаконитости донетог акта могао покренути управни спор, док би у случају потпуног 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 и уставној судској заштити права.¹⁷⁴

Време одржавања избора

Члан 36.

- (1) 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.**

¹⁷³ *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон.

¹⁷⁴ О нечињењу као предмету уставне жалбе видети у: В. Ђурић, *Уставна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд 2000.

(2) Избори морају бити одржани најкасније 15 дана пре истека мандата националног савета који је последњи конституисан.

.....

СТАВ 1. – 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. Овакво решење у потпуности је у складу са ЗНСМ садржаном концепцијом истовременог одржавања избора за све националне савете, односно одржавања избора у исти дан. ЗНСМ међутим није прецизирано да ли се избори могу заказати и за радни дан. У досадашњој пракси избори су заказивани за нерадне дане.¹⁷⁵

СТАВ 2. – Избори морају бити одржани најкасније 15 дана пре истека мандата националног савета који је последњи конституисан. Овом одредбом дакле утврђен је крајњи рок за одржавање избора. 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 саветима, 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 ЗНСМ, могу да обављају само текуће и неодложне послове у вези са вршењем својих овлашћења.

Трошкови избора

Члан 37.

(1) 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.

.....

Према одредби члана 37. ЗНСМ 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. Имајући у виду, да у организовању и спровођењу избора за националне савете учествују државни органи, јасно је ЗНСМ предвидео да трошкови избора морају пасти на рачун државног буџета. 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 из-

¹⁷⁵ 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.

борна 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.

Обустављање поступка избора националног савета

Члан 37а

- (1) Министарство решењем обуставља поступак избора националног савета ако није потврђен овим законом прописан најмањи број електора. Решење се доноси 25 дана пре електорске скупштине и објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“.
- (2) 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.
- (3) Органи за спровођење избора решењем обустављају поступак избора националног савета ако:
 - 1) електорској скупштини не присуствује овим законом прописан најмањи број електора;
 - 2) се за избор чланова националног савета не пријави ниједна изборна листа;
 - 3) ниједна пријављена изборна листа не буде проглашена;
 - 4) из овим законом прописаних разлога не буде утврђена збирна изборна листа.
- (4) Када решење о обустављању поступка избора националног савета које је донео орган за спровођење избора постане правноснажно, о њему се обавештава Министарство.

.....

СТАВ 1. – Изменама и допунама ЗНСНМ из 2014. године у ЗНСНМ је предвиђана могућност обустављања поступка избора националног савета. Судаћи по рубруму и решењима садржаним у одредбама члана 37а ЗНСНМ, реч је о обустављању поступка избора *појединачној* националног савета. Према члану 37а, став 1. ЗНСНМ, Министарство решењем обуставља поступак избора националног савета ако није потврђен законом прописан најмањи број електора (видети коментар члана о условима за одржавање електорске скупштине). Дакле, реч је о ситуацији која се уподобљава чланом 101. став 2. Закона о општем управном поступку (ЗУП)¹⁷⁶ 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 ставу 2. истог члана, решење Министарства је коначно и против њега

¹⁷⁶ Сл. гласник РС, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

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.

Оно што карактерише изложене одредбе јесу веома кратки рокови за решавање спорова, који су иначе уобичајени у нашем изборном законодавству. Позитивни исход уведених измена огледа се најпре у томе што се увођењем обавезе објављивања решења у службеном гласилу решава проблем достављања и доступности решења које има дејство на многе којима очигледно не би могло бити достављено лично. Међутим, оно што није сасвим недвосмислено јасно је 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.¹⁷⁷ Чини се да би тумачење према коме је то 00:00 сати дана издавања службеног гласила било могуће и прихватљиво. С друге стране, било би сврсисходније, а у савременим условима можда чак и доступније од објављивања у службеном гласилу, да је законодавац предвидео да се такво решење објављује на интернет страници Министарства.

СТАВ 2. – Решење Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор. Питање које изискује пажљивије разматрање је 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.¹⁷⁸ 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.¹⁷⁹ 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, начелно би се могло стати на становиште да би и таква лица могла да оспоравају законитост решења Министарства којим је обустављен поступак избора. Наиме, у судској пракси се сматра да странка има правни интерес за вођење управног спора против акта о обустављању поступка по службеној дужности.¹⁸⁰ Иако је питање да ли се таква лица могу сматрати странком, ипак је по среди је правни интерес таквих лица о којем се решава. Посебно је питање да ли би таква лица могла да оспоравају законитост решења о обустављању избора ако (ни)су претходно 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.

177 В. Ђурић (2015), 74.

178 З. Томић, *Ойшше уйравно йраво*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018, 366.

179 З. Томић, *Коменшар Закона о уйравним сйоровима са судском йраксом*, Службени гласник, Београд 2012, 359.

180 З. Томић, *Коменшар Закона о ойшшем уйравном йосшуйку*, Службени гласник, Београд 2019, 456.

С друге стране, ако би поступак пред Управним судом покренула лица чија је електорска пријава потврђена и ако би таква лица у другом поступку могла да оспоравају законитост решења којим се потврђује електорска пријава других лица, да ли би то значило да се она 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.

СТАВ 3. – У овом ставу утврђени су случајеви у којима сами органи за спровођење избора решењем обустављају поступак избора националног савета. Први такав случај је када електорској скупштини не присуствује законом прописан најмањи број електора (став 3. тачка 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 Републичка изборна комисија. У осталим случајевима предвиђеним тачкама 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 Републичка изборна комисија.

СТАВ 4. – Када решење о обустављању поступка избора националног савета које је донео орган за спровођење избора постане правноснажно, о њему се обавештава Министарство. Изложеном одредбом омогућена је заправо управносудска контрола решења Републичке изборне комисије 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 листа¹⁸¹ као вољни чин не може бити незаконит и утужив,¹⁸¹ 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 члана 37а, став 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 листа, тако и законитост акта којим се заправо констатује обу-

181 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. Види чл. 11 ст. 3 ЗУСа.

стављање поступка као последица изостанка таквог проглашења. Та дилема је могућа јер, иако се одредбом члана 78. ЗНСМ којим се уређује доношење решења о одбацавању изборне листе или одбијању њеног проглашења не предвиђа могућност управносудске контроле таквог решења, ипак је таква контрола могућа будући да према члану 198. став 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 чланом 78. није прописано. Посебно питање у том контексту настаје и због чињенице да чланом 37а, ставом 3. ЗНСМ уопште нису предвиђени рокови за доношење решења о обустављању поступка избора из разлога који су тим ставом предвиђени.

Напослетку, 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 члану 79. став 6. ЗНСМ могуће због тога што је укупан број кандидата на свим проглашеним изборним листама за избор националног савета једне националне мањине мањи од броја чланова националног савета који се бира, 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.

ПРАКСА

- 1) За избор националног савета пољске националне мањине 15 кандидата поднело је електорску пријаву за електора за електорску скупштину. Решавајући по поднетим пријавама, Министарство државне управе и локалне самоуправе утврдило је да 14 електорских пријава испуњава услове прописане чланом 102. став 2. Закона, па је донело 14 решења о потврђивању електорских пријава кандидата за електора за електорску скупштину за избор чланова националног савета пољске националне мањине. Одредбама Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – УС и 55/14 – у даљем тексту Закон) и Правилника о облику и садржају обрасца за прикупљање потписа бирача који подржавају електоре („Службени гласник РС”, бр. 72/14 – у даљем тексту Правилник) прописано је: право да буде електор има припадник националне мањине уписан у посебан бирачки списак чију кандидатуру писмено подржи најмање 20 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи мање од 10.000 лица (члан 101. став 1. тачка 1.); да се електорска скупштина не одржава ако за електорску скупштину не буде потврђено или ако електорској скупштини не присуствује: најмање 20 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи мање од 10.000 лица (члан 105. став 2. тачка 1.). На основу спроведеног Пописа становништва, домаћинстава и станова 2011. године у Републици Србији, а у складу са Законом о попису становништва, домаћинстава и станова

2011. године („Службени гласник РС”, бр. 104/2009 и 24/2011), утврђено је да је број становника који се изјаснио као припадник пољске националности 741. Министарство је утврдило да за електорску скупштину за избор чланова националног савета пољске националне мањине није потврђен довољан број електора прописан одредбом члана 105. став 2. тачка 1. Закона, па је у складу са одредбом члана 37а. Закона, донело решење као у диспозитиву. Ово решење објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

(Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе,
„Службени гласник РС”, број 108/14)

Организовање избора

Члан 38.

- (1) Све послове организовања и спровођења избора за националне савете обављају Министарство и органи за спровођење избора, у складу са овим законом.

.....

Према члану 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.

Из изложене одредбе произилази да законодавац у функционалном смислу чини разлику између *орјанизовања* и *сјровођења* избора за националне савете, очигледно поверавајући послове организовања Министарству као *орјану државне ујраве* који је подређен Влади Републике Србије, док послове спровођења избора за националне савете препушта органима који су по свом карактеру *самосјални* и *независни државни орјани* који, као такви, нису део „извршне” власти, односно њене организационе структуре, већ су *сјецифична врсја орјана који обављају ујравне делайносји*.¹⁸² 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.

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

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

ЗНСМ 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. Другим речима, може се поставити питање зашто се у покрет ставља читав државна изборна администрација за избор тела која немају државни карактер.

Чини се да се одговор на то питање може дати уколико се у виду има уставна одредба 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. Из изложеног недвосмислено произилази 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.

Обавезе медија у вези са изборима националних савета

Члан 39.

- (1) Медији извештавају о изборима националних савета у складу са законима којима се регулише област јавног информисања и законима којима се регулише изборни поступак.**

.....

Према члану 39. ЗНСМ, који је уведен изменама и допунама из 2018. године, медији извештавају о изборима националних савета у складу са законима којима се регулише област јавног информисања и законима којима се регулише изборни поступак. Изворним текстом тог члана било је прописано да су средства јавног обавештавања дужна да, у складу са законом, прате ток изборних активности и извештавају о изборима националних савета, те 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 продубљеније сагледавање.

У изложеној одредби члана 39. ЗНСМ 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. Овакво решење са собом доноси извесну 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 наро-

чито у погледу обавеза јавних медијских сервиса које би кореспондирале са изложеним правом припадника националних мањина да буду информисани.

Наиме, према решењима ЗИНП, подносиоци проглашених изборних листа и кандидати са проглашених изборних листа имају право да буду бесплатно и једнако представљени у програмима јавних медијских сервиса на начин прописан овим законом. (члан 141), док су јавни медијски сервис дужни да у свом програму свим подносиоцима проглашених изборних листа и кандидатима са проглашених изборних листа обезбеде да представе своје изборне програме бесплатно и без дискриминације (члан 142), као и да у програмским садржајима намењеним представљању обезбеде подносиоцима проглашених изборних листа и кандидатима са проглашених изборних листа услове за непристрасно, правично и уравнотежено представљање (члан 143). Штавише, одредбама тог Закона предвиђено је да по два представника републичког јавног медијског сервиса, Владе и политичких странака које имају народне посланике споразумом утврђују број и трајање емисија за представљање подносилаца проглашених изборних листа, да се споразум о броју и трајању емисија за представљање подносилаца проглашених изборних листа закључује најкасније пет дана од дана када је одлука о расписивању избора ступила на снагу и без одлагања се објављује на веб-презентацији, као и да Републички јавни медијски сервис уз учешће представника Владе, политичких странака које имају народне посланике и подносилаца проглашених изборних листа утврђује правила за представљање подносилаца проглашених изборних листа, изборних програма и кандидата за народне посланике (члан 144).

С друге пак стране, у одредбама Закона о јавном информисању и медијима (ЗЈИМ)¹⁸³ 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)¹⁸⁴ прописано је да у јавни интерес који остварује јавни медијски сервис, између осталог, спада и: поштовање и подстицање плурализма 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

183 *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 – аутентично тумачење.

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

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 рејубличке, њоукрајинске или локалне изборе, у време предизборне кампање. У опште обавезе пружалаца медијских услуга у односу на програмске садржаје, према члану 47. Закона о електронским медијима (ЗЕМ)¹⁸⁵ 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 (став 1. тачка 5).

У изложеном нормативном оквиру није јасно да ли би се на основу члана 39. ЗНСНМ 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 одредби ЗИНП и одредби ЗЕМ о општој обавези пружалаца медијских услуга, а што би, с једне стране омогућавало право подносилаца проглашених изборних листа и кандидат са проглашених изборних листа да буду бесплатно и једнако представљени у програмима јавних медијских сервиса, уз захтев да уређивачка политика и оних медија чији су посредни оснивачи национални савети буде непристрасна, док би с друге стране, подразумевало обавезу јавних сервиса да у свом програму свим подносиоцима проглашених изборних листа и кандидатима са проглашених изборних листа обезбеде да представе своје изборне програме бесплатно и без дискриминације, или би се пак то, у складу са одредбама ЗЈИМ, svelo искључиво на обезбеђивање јавног интереса оличеног у остваривању 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 рејубличких, покрајинских и локалних избора, не би били дужни да обавештавају припаднике националних мањина о изборима за националне савете.

Изложена дилема може се посматрати и као последица 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 превисоко постављеном 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

¹⁸⁵ Сл. гласник РС, бр. 83/2014 и 6/2016 – др. закон и 129/2021.

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-ом зајамчене институционалне аутономије.¹⁸⁶

Решење изложене дилеме пронађено је на подзаконском нивоу регулација. Наиме, Савет Регулаторног тела за електронске медије, на својој седници одржаној 7. 2. 2020. године, а на основу члана 22. став 1. тачка 3. и члана 10. члана 25. став 1. и члана 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.¹⁸⁷ 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 (члан 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 остало 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 Регулаторног тела за електронске медије на седници одржаној 2.3.2020. године, усвојио је и упутио комерцијалним пружаоцима медијске услуге *Прејоруку* о обезбеђивању заступљености без дискриминације у току предизборне кампање регистрованих политичких странака, коалиција и кандидата.¹⁸⁸ Дакле, упутио је *необавезујућу прејоруку* из које следи да комерцијални пружаоци медијских услуга немају практично Законом предвиђене

186 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 окупљања одржаног 27. новембра 2017* (ур. Т. Варади), САНУ, Београд 2019, 109.

187 *Сл. гласник РС*, бр. 11/2020.

188 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. 12. 2021.

обавезе ни за једне изборе, укључујући и изборе за националне савете који нити једном речју нису споменути у Препоруци.¹⁸⁹

Распуштање националног савета и привремени орган управљања

Члан 40.

- (1) 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, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат.
- (2) Национални савет је распуштен када Министарство о томе донесе решење.
- (3) Решење о распуштању националног савета је коначно и против њега се може покренути управни спор.
- (4) Министарство решењем образује привремени орган управљања националног савета из реда чланова националног савета, водећи рачуна о заступљености изборних листа са којих су изабрани чланови националног савета. Привремени орган управљања националног савета чине председник и четири члана.
- (5) До конституисања новог сазива националног савета текуће и неодложне послове у вези са вршењем овлашћења националног савета предвиђених овим законом врши привремени орган управљања националног савета.
- (6) Решење којим се образује привремени орган управљања националног савета је коначно и против њега се може покренути управни спор.
- (7) Привремени орган управљања националног савета не образује се када национални савет буде распуштен због обустављања поступка избора националног савета или због тога што је број његових чланова смањен испод половине.

.....

СТАВ 1. – Министарство својим решењем распушта национални савет. Реч је о следећим случајевима: ако нов сазив националног савета не буде конституи-

¹⁸⁹ Занимљиво је истаћи да је ту Препоруку Савет Регулаторног тела донео на основу чланова ЗЕМ-а у којима се наводи његово овлашћење да доноси подзаконске опште акте!

сан у року од 30 дана од утврђивања коначних резултата избора (тачка 1); ако поступак избора националног савета буде обустављен (тачка 2); ако национални савет не заседа дуже од шест месеци (тачка 3); ако национални савет не изабере председника националног савета у року од 30 дана од конституисања националног савета или од престанка функције ранијем председнику (тачка 4) те најзад ако се број чланова националног савета смањи испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат (тачка 5).

Ако се пажљивије сагледају изложени случајеви, онда се може закључити да се једним делом односе на статусне разлоге распуштања (изостанак конституисања савета, изостанак заседања у периоду дужем од шест месеци и изостанак избора председника у опредељеном року), док су другим делом последица решења о изборима националних савета (обустављање поступка избора и смањење броја чланова испод половине јер на изборним листама нема кандидата). Статусни разлози распуштања последица су нечињења чланова националног савета, док разлози распуштања који су последица решења о изборима далимично указују на објективна ограничења изборног модела. Такав закључак подржава и чињеница да су разлози за распуштање националног савета изменама и допунама ЗНСМ из 2014. године и 2018. године проширивани. Наиме, у изворном тексту Закона из 2009. године као разлози распуштања били су предвиђени само изостанак заседања у периоду дужем од шест месеци, изостанак избора председника у предвиђеном року и изостанак доношења статута у утврђеном року. Дакле, након сваких нових избора у пракси је уочена потреба да се прошири круг разлога за распуштање савета и то разлозима који су у вези са изборима националних савета. Имајући у виду да је чланом 6. став 6. ЗНСМ предвиђено да је први сазив националног савета дужан да донесе статут у року од десет дана од конституисања, могло би се поставити питање због чега изостанак испуњавања и те законске одредбе није предвиђен као разлог за распуштање националног савета. С једне стране, чини се да би изостанак испуњавање те обавезе могао бити разлог за распуштање, јер указује на неслагање међу члановима савета и немогућност функционисања тог тела. С друге пак стране, то је одредбом члана 127. став 1. тачка 2. ЗНСМ предвиђени разлог за прекршајну одговорност и новчану казну читавог савета.

СТАВОВИ 2. и 3. – Национални савет је распуштен када Министарство о томе донесе решење. То решење је коначно и против њега се може покренути управни спор (став 3). Имајући, са једне стране, у виду да је савет *распушћен* доношењем решења, а да се, са друге стране, против таквог решења може водити управни спор, намеће се закључак да би оправданије решење било да је ЗНСМ предвидео да се савет распушта по *правоснажности* таквог решења.

Управни спор против решења о распуштању је редован управни спор у коме важе сви општи рокови за вођење спора. Активну легитимацију имају сви чланови распуштеног савета, али се поставља питање да ли је има још неко, примера ради, установа коју је основао национални савет, лица ангажована у таквим установама, па чак и надлежно јавно правобранилаштво у смислу члана 11. став 4. ЗУС, јер таквим актом могу да буду повређена

имовинска права и интереси Републике, покрајине или јединице локалне самоуправе у случајевима када су оне, заједно са саветом, основале неку установу. Друго питање које се намеће у вези са управним спором против решења о распуштању националног савета је да ли се управни спор може водити ако Министарство не распусти национални савет, а постоји предлог да се то учини, тачније ако су испуњени услови за распуштање савета, а управа ћути. Чини се да начело владавине права налаже да се на оба питања дâ позитиван одговор.

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

СТАВОВИ 4. и 5. – Последица распуштања националног савета је образовање привременог органа управљања. Према члану 40. став 4. ЗНСМ, Министарство решењем образује привремени орган управљања националног савета из реда чланова националног савета, водећи рачуна о заступљености изборних листа са којих су изабрани чланови националног савета. Привремени орган управљања националног савета чине председник и четири члана и он, према ставу 5. истог члана, до конституисања новог сазива националног савета, врши текуће и неодложне послове у вези са вршењем овлашћења националног савета предвиђених Законом. Прво од питања које би у вези са изложеним одредбама требало размотрити је да ли се привремени орган управљања образује истим решењем којим се распушта национални савет, или је Министарство у обавези да донесе два управна акта. Начелно посматрано, Министарство би могло једним решењем чији би диспозитив био сложен да одлучи како о распуштању савета, тако и о образовању привременог органа управљања. Са друге стране, имајући у виду да је за образовање привременог органа управљања ипак потребно извесно време, јасно је да ће по среди бити доношење посебног решења. Таква могућност отвара додатно питање рока у којем је Министарство у обавези да донесе решење о образовању привременог органа управљања. Будући да ЗНСМ не прописује посебан рок, јасно је да важи општи рок из ЗУП-а, тачније да је Министарство дужно да такво решење изда најкасније у року од 30 дана од покретања поступка. У таквој ситуацији, имајући у виду да је реч о поступку који се води по службеној дужности, покретањем поступка би требало сматрати дан када је донесено решење о распуштању савета.

Министарство је у обавези да приликом образовања привременог органа управљања води рачуна о заступљености изборних листа са којих су изабрани чланови националног савета. То заправо значи да би састав привременог орга-

на управљања у највећој могућој мери требало да одражава састав распуштеног националног савета. Изложено тумачење је у складу са начелом пропорционалности на основу кога се, између осталих, формира национални савет.

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

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

СТАВ 6. – Решење којим се образује привремени орган управљања националног савета је коначно и против њега се може покренути управни спор. Активну легитимацију за покретање управног спора свакако би требало признати свим члановима националног савета, дакле како онима који су именовани за чланове привременог органа управљања, а на то не пристају, тако и онима који то нису, а који би могли да тврде да је решење незаконито, јер Министарство није водило рачуна о пропорционалном саставу привременог органа управљања.

СТАВ 7. – Привремени орган управљања националног савета не образује се када национални савет буде распуштен због обустављања поступка избора националног савета или због тога што је број његових чланова смањен испод половине. Дакле, ако се решењем распушта национални савет у случају обустављања поступка избора, онда је једино могуће тумачење да је реч о распуштању претходног сазива савета, јер нови није ни изабран, а будући да се у том случају не доноси решење о формирању привременог органа управљања, логична последица је да национална мањина, макар и привремено, остаје без свог савета. Таква солуција не само да може да има велики утицај на питање круга лица која би могла да имају активну легитимацију у управном спору о законитости решења о распуштању, већ може бити и од изузетног значаја и за судбину уписа националног савета у Регистар (видети коментар одговарајућих чланова).

ПРАКСА

- 1) „Министарство државне управе и локалне самоуправе на основу члана 10. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – др. закон и 62/17), члана 40. став 1 тачка 3. Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – УС, 55/14 и 47/18), члана 23. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18) и члана 136. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, број 18/16), поступајући по службеној дужности у поступку распуштања Националног савета ромске националне мањине, доноси

РЕШЕЊЕ

1. РАСПУШТА СЕ Национални савет ромске националне мањине.
2. Привремени орган управљања Националног савета ромске националне мањине образоваће се посебним решењем Министарства државне управе и локалне самоуправе.
3. Национални савет ромске националне мањине дужан је да Привременом органу управљања Националног савета ромске националне мањине преда дужност, све службене акте, печат, кључеве од службених просторија, као и остале покретне и непокретне ствари и предмете који се користе за вршење овлашћења националног савета утврђених законом.
4. Примопредаја из тачке 3. диспозитива извршиће се у просторијама Националног савета ромске националне мањине без одлагања.
5. Примопредаји из тачке 3. диспозитива дужни су да присуствују председник Националног савета ромске националне мањине, секретар Националног савета ромске националне мањине, председник и један од чланова Привременог органа управљања Националног савета ромске националне мањине. Неприсуствовање неког од наведених лица не утиче на окончање поступка примопредаје.
6. О примопредаји из тачке 3. диспозитива сачиниће се записник који треба да садржи: место, датум и правни основ примопредаје; име, презиме и функцију предаваоца, односно примаоца дужности; имена и презимена лица која присуствују примопредаји дужности; попис и опште податке о службеним актима и осталим стварима из тачке 3. диспозитива које су предмет примопредаје, по годинама, врсти, количини и стању тих аката; имена и презимена лица која потписују записник; напомене у вези предмета примопредаје; потписе присутних предаваоца и примаоца дужности оверене одговарајућим печатом. Записник о примопредаји доставља се Министарству без одлагања.

Образложење

....

Одредбом члана 40. став 1. тачка 3. Закона о националним саветима националних мањина прописано је да Министарство распушта национални савет ако национални савет не заседа дуже од шест месеци. Ставом 3. истог члана Закона прописано је да је решење Министарства о распуштању националног савета коначно и да се против њега може покренути управни спор.

Полазећи од напред наведеног, утврђено је да је последња седница Националног савета ромске националне мањине одржана 31. марта 2018. године, те да Савет није заседао дуже од шест месеци, услед чега је, на основу члана 40. став 1. тачка 3. Закона о националним саветима националних мањина, одлучено као у диспозитиву решења."

(Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе,
бр. 90-00-00103/2018-27 од 17. октобра 2018. год.).

- 2) „Министарство државне управе и локалне самоуправе на основу члана 10. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 – др. закон и 62/17), члана 40. став 4. Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – УС, 55/14 и 47/18), члана 23. став 2. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18) и члана 136. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, број 18/16), поступајући по службеној дужности у поступку образовања Привременог органа управљања Националног савета ромске националне мањине, дониси

РЕШЕЊЕ

1. ОБРАЗУЈЕ СЕ Привремени орган управљања Националног савета ромске националне мањине и именују се:
 - за председника.....;
 - за члана....;
 - за члана....;
 - за члана... и
 - за члана.....
2. Привремени орган управљања из тачке 1. диспозитива овог решења до конституисања новог сазива националног савета врши текуће и неодложне послове у вези са вршењем овлашћења националног савета предвиђених законом.
3. Привремени орган управљања из тачке 1. диспозитива овог решења одлучује на седници којој присуствује већина чланова Привременог органа управљања из тачке 1. диспозитива овог решења, већином гласова присутних чланова.

4. НАЛАЖЕ СЕ члановима Привременог органа управљања из тачке 1. диспозитива овог решења да, у просторијама Националног савета ромске националне мањине у Панчеву, без одлагања, од Националног савета ромске националне мањине преузму дужност, службене акате, печат, кључеве, као и остале покретне и непокретне ствари и предмете који се користе за вршење овлашћења националног савета.

Образложење

Министарство државне управе и локалне самоуправе је, у складу са одредбама члана 40. став 1. тачка 3. Закона о националним саветима националних мањина, донело Решење број: 90–00–00103/201–27 од 15. октобра 2018. године, којим се распушта Национални савет ромске националне мањине. У тачки 2. наведеног решења одређено је да ће се Привремени орган управљања Националног савета ромске националне мањине образовати посебним решењем Министарства државне управе и локалне самоуправе.

Одредбом члана 40. став 4. Закона о националним саветима националних мањина прописано је да Министарство решењем образује привремени орган управљања националног савета из реда чланова националног савета, водећи рачуна о заступљености изборних листа са којих су изабрани чланови националног савета и да привремени орган управљања чине председник и четири члана.

Са Изборне Листе Роми за бољу будућност именовани су председник и један члан, са Изборне листе Ромски глас за Европу, именован је један члан, са Изборне листе Роми грађани и грађанке Србије–Срђан Шајн, именован је један члан и са Изборне листе Правда и истина за сваког Рома Тане Куртић, именован је један члан Привременог органа управљања.

Одредбом става 5. истог члана Закона, прописано је да до конституисања новог сазива националног савета текуће и неодложне послове у вези са вршењем овлашћења националног савета предвиђених законом врши привремени орган управљања.

Приликом именовања чланова Привременог органа управљања Националног савета ромске националне мањине из тачке 1. диспозитива овог решења, у складу са чланом 40. став 4. Закона о националним саветима националних мањина, посебно се водило рачуна о заступљености изборних листа са којих су изабрани чланови овог националног савета.

(Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 90-00-00103/2018-27/1 од 17. октобра 2018. год.)

- 3) Министарству за људска и мањинска права и друштвени дијалог доставили сте 30. јула 2021. године притужбу на рад Националног савета... националне мањине, која је допуњена 3. августа 2021. године, с предлогом да Министарство распусти национални савет и спроведе нове изборе због како наводите недостатка транспарентности у раду и нарушених међуљудских односа у овом националном савету.

С тим у вези, обавештавамо Вас следеће. Услови за распуштање националног савета националне мањине изричито су прописани Законом о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – УС, 55/14 и 47/18 – даљем тексту Закон). Наиме, одредбом члана 40. став 1. Закона, прописано је да 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, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат. Следом наведеног, Министарство је након разматрања навода из Ваше притужбе установило да нису испуњени законски услови за распуштање Националног савета ...националне мањине, а самим тим ни услови за расписивање нових избора за чланове овог националног савета.”

(Допис Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, број: 90-00-00067/2021-01 од 5. августа 2021. год.)

Мандат чланова националног савета и престанак чланства у националном савету

Члан 41.

- (1) Члану националног савета мандат траје колико траје мандат националног савета у који је изабран.
- (2) Члану националног савета мандат престаје пре истека мандата националног савета у који је изабран:
 - 1) подношењем оставке;
 - 2) губитком једног од општих услова за стицање активног бирачког права;
 - 3) ако дуже од годину дана не присуствује седницама националног савета;
 - 4) ако му престане пребивалиште на територији Републике Србије;
 - 5) ако је коначном одлуком надлежног органа брисан из посебног бирачког списка националне мањине;
 - 6) ако је правноснажном пресудом осуђен за кривично дело на казну затвора у трајању дужем од шест месеци;
 - 7) у случају смрти.
- (3) Члан националног савета дужан је да овери оставку код органа надлежног за оверу потписа и да је националном савету поднесе у року од три дана од овере, непосредно или поштом препоручено.

- (4) Престанак мандата члану националног савета констатује национални савет на првој наредној седници након пријема обавештења о наступању разлога за престанак мандата.
- (5) О престанку мандата члану националног савета пре истека мандата националног савета у коме је члан, председник националног савета обавештава Републичку изборну комисију и Министарство.
- (6) Када члану националног савета престане мандат пре истека мандата националном савету у коме је члан, мандат се додељује првом следећем кандидату са изборне листе на којој се налазио члан којем је престао мандат.
- (7) Члан националног савета бира се на четири године и може поново бити биран за члана националног савета.
- (8) Члану националног савета престаје мандат конституисањем новог сазива националног савета.

.....

СТАВОВИ 1, 7. и 8. – Члану националног савета мандат траје колико траје мандат националног савета у који је изабран (став 1), док је ставом 7. истог члана прописано да се члан националног савета бира на четири године и може поново бити биран за члана националног савета. Према ставу 8. истог члана, члану националног савета престаје мандат конституисањем новог сазива националног савета. Из изложених одредби дакле произилази да мандат члана националног савета редовно траје колико и мандат самог националног савета, дакле четири године од конституисања, осим у случају распуштања (као и у случајевима индивидуалног престанка мандата), при чему је прописано да члан националног савета може бити реизабран и то, судећи према изложеним одредбама, неограничен број пута.

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

СТАВОВИ 2. и 3. – Члану националног савета мандат престаје пре истека мандата националног савета у који је изабран: подношењем оставке (тачка 1); губитком једног од општих услова за стицање активног бирачког права (тачка 2); ако дуже од годину дана не присуствује седницама националног савета (тачка 3); ако му престане пребивалиште на територији Републике Србије (тачка 4); ако је коначном одлуком надлежног органа брисан из посебног бирачког списка националне мањине (тачка 5); ако је правноснажном пресудом осуђен за кривично дело на казну затвора у трајању дужем од шест месеци (тачка 6) и у случају смрти (тачка 7). Дакле, овом одредбом предвиђени су разлози за престанак мандата члану националног савета и пре него што престане мандат националном савету у који је изабран.

У вези са тачком 1. овог става, односно престанком мандата члану националног савета подношењем оставке, чланом 41. став 3. ЗНСНМ предвиђено је да је члан националног савета дужан да оставку овери код органа надлежног за оверу потписа и да је националном савету поднесе у року од три дана од овере, непосредно или поштом препоручено.

У вези са тачком 2. овог става, којом је прописано да мандат члана националног савета престаје пре истека мандата националног савета губитком једног од општих услова за стицање активног бирачког права, требало би истаћи да су општи услови за стицање активног бирачког права пунолетство (које се заправо не може изгубити), пословна способност, држављанство и пребивалиште на територији Републике Србије. У вези с пословном способношћу требало би истаћи да ЗИНП прописује да потпуно лишавање пословне способности значи и губитак активног бирачког права, а да лице које је делимично лишено пословне способности може да бира (и да буде бирано) ако суд решењем о делимичном лишењу пословне способности није утврдио да је неспособно да врши изборно право (члан 3. ЗИНП)

У вези са тачком 3. овог става треба истаћи да је као једна од могућности престанка мандата члана националног савета пре истека мандата националног савета предвиђена и у случају да члан националног савета не поштује дужност присуствовања седницама националног савета у периоду дужем од годину дана. Такво решење има своје оправдање будући да национални савет врши јавна овлашћења, те би се, толерисањем кршења дужности присуствовању седницама, могло угрозити вршење таквих овлашћења савета.

У вези са тачком 4. овог става, којом је прописано да мандат члана националног савета престаје пре истека мандата националног савета ако му престане пребивалиште на територији Републике Србије, требало би указати на релевантне одредбе Закона о пребивалишту и боравишту грађана¹⁹⁰. Према одредбама овог Закона, до престанка пребивалишта на територији Републике Србије долази уколико се грађанин исељава из Републике Србије у иностранство, у ком случају је дужан да одјави пребивалиште и коме се том приликом издаје одговарајућа потврда о одјави пребивалиша.

190 *Службени гласник РС*, бр. 87/11.

У вези са тачком 5. овог става, којом је прописано да мандат члана националног савета престаје пре истека мандата националног савета ако је коначном одлуком надлежног органа брисан из посебног бирачког списка националне мањине, требало би подсетити на решење из члана 53. ЗНСНМ, према коме се брисање из посебног бирачког списка врши на захтев, или по службеној дужности и то у следећим случајвима: у случају смрти уписаног припадника националне мањине или у случају губитка бирачког права услед неиспуњавања једног од општих услова за стицање бирачког права прописаних законом.

СТАВОВИ 4. и 5. – Престанак мандата члану националног савета констатује национални савет на првој наредној седници након пријема обавештења о наступању разлога за престанак мандата и о томе председник националног савета обавештава Републичку изборну комисију и Министарство.

У вези са изложеним одредбама, важно је истаћи да ЗНСНМ није изричито прописана могућност коришћења било каквог правног средства против акта савета којим се констатује престанак мандата. У том смислу, начелно посматрано, требало би стати на становиште да би члан националног савета коме је на тај начин престао мандат у савету морао да на располагању има одређено правно средство о којем би, по природи ствари, требало да одлучује Управни суд. Са тим у вези могло би се стати на становиште да би у обзир могла да дође сходна примена члана 70. Закона о локалним изборима¹⁹¹ (у даљем тексту: ЗЛИ) којим је предвиђено да одборник против одлуке скупштине којом се констатује да му је престао може поднети жалбу вишем суду на чијем се подручју налази седиште скупштине у року од седам дана од дана доношења те одлуке. Жалба се подноси преко скупштине, која је дужна да је у року од два дана од дана пријема достави вишем суду, а виши суд доноси одлуку по жалби у року од 30 дана од дана пријема жалбе са списима. Одлука донета у поступку по жалби је правноснажна и против ње се не могу поднети ванредна правна средства предвиђена законом којим се уређује управни спор.

СТАВ 6. – Када члану националног савета престане мандат пре истека мандата националном савету у коме је члан, мандат се додељује првом следећем кандидату са изборне листе на којој се налазио члан којем је престао мандат.

Решење садржано у изложеној одредби ЗНСНМ је сасвим оправдано и одговарајуће, будући да се њиме омогућује, у случају да једном члану националног савета престане мандат пре истека мандата националног савета у ком је члан, да редослед кандидата на изборној листи, који је, према одредби члана 72. став 4. одредио предлагач, буде поштован.

ПРАКСА

- 1) „На основу члана 41. Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – одлука УС, 55/14 и 47/18),

¹⁹¹ Службени гласник РС, бр. 14/2022.

Републичка изборна комисија, на седници одржаној 10. новембра 2020. године, донела је

РЕШЕЊЕ

О ДОДЕЛИ МАНДАТА ЧЛАНА НАЦИОНАЛНОГ САВЕТА РАДИ ПОПУНЕ УПРАЖЊЕНОГ МЕСТА У НАЦИОНАЛНОМ САВЕТУ ВЛАШКЕ НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ

1. Мандат члана Националног савета влашке националне мањине додељује се следећем кандидату са Изборне листе ВЛАСИ ЗА СРБИЈУ.....:
2. Кандидату из тачке 1. ове одлуке издаће се уверење о избору за члана Националног савета влашке националне мањине.
3. Ово решење ступа на снагу даном доношења.
4. Ово решење доставити Националном савету влашке националне мањине и Министарству за људска и мањинска права и друштвени дијалог.
5. Ово решење објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Образложење

Републичка изборна комисија је 12. јуна 2020. године, у складу са чланом 41. став 5. Закона о националним саветима националних мањина, примила допис председника Националног савета влашке националне мањине број 101–400/2020 од 10. јуна 2020. године, са обавештењем да је Национални савет влашке националне мањине, на 7. седници одржаној 10. јуна 2020. године, констатовоао престанак мандата члана Националног савета....., услед смрти.

Уз наведени допис, достављен је Извод из матичне књиге умрлих који је издала Општинска управа општине Петровац на Млави број..... од.... о упису смрти..... у матичну књигу умрлих која се води за матично подручје Ниш.

У складу са наведеном документацијом, Републичка изборна комисија је констатовала:

- да је чланом 41. став 2. тачка 7) Закона о националним саветима националних мањина прописано да члану националног савета мандат престаје пре истека мандата националног савета у који је изабран у случају смрти;
- да је члан Националног савета... преминуо... године;
- да је чланом 41. став 6. Закона о националним саветима националних мањина прописано да када члану националног савета престане мандат пре истека мандата националном савету у коме је члан, мандат се додељује првом следећем кандидату са изборне листе на којој се налазио члан којем је престао мандат;
- да је чланом 98. став 12. Закона о националним саветима националних мањина прописано да кандидатима којима су додељени мандати Ре-

публичка изборна комисија издаје уверење о избору за члана националног савета.

У складу са наведеним чињеничним и правним стањем, Републичка изборна комисија је констатовала да место члана Националног савета влашке националне мањине, упражњено услед престанка мандата члану....., изабраном са Изборне листе ВЛАСИ ЗА СРБИЈУ, треба да буде попуњено тако што ће мандат члана Националног савета, на основу члана 41. став 6. Закона о националним саветима националних мањина, бити додељен првом следећем кандидату са изборне листе на којој се налазио члан којем је престао мандат, и то.....кандидату под редним бројем.... на наведеној изборној листи, те је донела одлуку као у изреци овог решења."

(Решење РИК 02 Бр. 013–212/20 од 10. новембра 2020. год.)

- 2) Следом наведеног, на поменутој седници је према мишљењу Министарства, у складу са чланом 8. став 1. Закона којим је прописано да национални савет пуноважно одлучује на седници на којој је присутно више од половине чланова националног савета, постојао кворум за пуноважно одлучивање, узимајући у обзир чињеницу да оставка члана националног савета производи правно дејство тек након што је национални савет констатује. Дакле, питање престанка мандата члана националног савета, прописано је чланом 41. Закона о националним саветима националних мањина из ког јасно произилази да се оставка члана националног савета мора претходно констатовати на седници националног савета, након чега се о престанку мандата члану националног савета обавештава Републичка изборна комисија и Министарство. Следом наведеног, Републичка изборна комисија не може донети решење о додели мандата члана националног савета ради попуњења упражњеног места у националном савету, уколико претходно оставка није констатована на седници националног савета.

(Допис Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, број: 07-00-00001/2021-01 од 21. априла 2021. год.)

- 3) Републичка изборна комисија је 27. децембра 2018. године примила допис председника Националног савета украјинске националне мањине број 120–12–2018 од 20. децембра 2018. године са обавештењем да је Национални савет украјинске националне мањине, на 92. седници одржаној 18. децембра 2018. године, констатовао престанак мандата члану Националног савета услед подношења оставке. Уз наведени допис, достављена је оставка на место члана Националног савета украјинске националне мањине, оверена 18. децембра 2018. године од стране јавног бележника у Новом Саду. У складу са наведеном документацијом, Републичка изборна комисија је констатовала:– да место члана Националног савета украјинске националне мањине, упражњено услед престанка мандата члану, изабраној са Изборне листе „ТВОЈ НАРОД, ТВОЈ ГЛАС – ЗАЈЕДНО ЗА УКРАЈИНЦЕ – МИРОСЛАВ ХОЧАК“, треба да буде попуњено тако што ће мандат члана Националног савета, на основу члана 41. став 6. Закона о националним саветима националних мањина, бити

додељен првом следећем кандидату са изборне листе на којој се налазио члан којем је престао мандат, и то: ..., кандидату под редним бројем 5. на наведеној изборној листи;– да је чланом 98. став 12. Закона о националним саветима националних мањина прописано да кандидатима којима су додељени мандати Републичка изборна комисија издаје уверење о избору за члана националног савета. У складу са наведеним, Републичка изборна комисија је донела одлуку као у изреци овог решења.

(Решење Републичке изборне комисије 02 Број 013-615/18 од 22. јануара 2019. год.)

Члан 42.

(Брисан)

Примена других прописа

Члан 43.

- (1) На избор националног савета и питања која нису уређена овим законом сходно се примењују одредбе закона којима се уређује избор народних посланика и закона којим се уређује управни спор.
- (2) На питања поступања у управним стварима која нису другачије уређена овим законом примењују се одредбе закона који уређује општи управни поступак.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Према члану 43. став 1. ЗНСНМ, на избор националног савета и питања која нису уређена овим законом сходно се примењују одредбе закона којима се уређује избор народних посланика и закона којим се уређује управни спор, а према ставу 2. истог члана, на питања поступања у управним стварима која нису другачије уређена овим законом примењују се одредбе закона који уређује општи управни поступак.

Дакле, законодавац је предвидео сходну примену ЗУП-а, ЗУС-а, као и ЗИНП. Извесну дилему може узроковати језички израз из става 1. овог члана, по коме се сходно примењују одредбе закона којима се уређује избор народних посланика (дакле употребљен је израз који може имплицира множину, односно постојање више закона којима се уређује избор народних посланика). Ипак, требало би стати на становиште да је заиста реч само о ЗИНП, будући да се у самим одредбама ЗИНП предвиђа сходна примена ЗУП-а и ЗУС-а (члан 159.).

Тако, сходна примена ЗИНП предвиђена је чланом 84. став 2. ЗНСНМ, тј. у питању гласања по изузетку изван бирачког места, док до сходне примене ЗУП-а може доћи, између осталог, по питањима захтева за образовање посебног бирачког списка из члана 44. ЗНСНМ, проглашења, одбијања или одбацивања изборне листе из члана 77. и 78. ЗНСНМ, или у вези са закључивањем посебног изборног списка из члана 80. ЗНСНМ. Напослетку, до сходне примене одредаба ЗУС може доћи, између осталог, у погледу питања обустављања

поступка избора националног савета из члана 37а ЗНСНМ, распуштања националног савета из члана 40. ЗНСНМ, питањима расподеле мандата по изборним листама из члана 98. ЗНСНМ, те питањима везаним за потврђивање електорске пријаве из члана 102. ЗНСНМ.

2. Нејосредни избори чланова националних савета

Бирачки спискови

Члан 44.

- (1) Посебан бирачки списак националне мањине (у даљем тексту: посебан бирачки 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.
- (2) Изјава о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка даје се на прописаном обрасцу и оверава код органа надлежног за оверу потписа.
- (3) Облик и садржину обрасца изјаве о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка прописује министар.
- (4) О захтеву за образовање посебног бирачког списка Министарство одлучује решењем.
- (5) 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.
- (6) Решење Министарства донето по захтеву за образовање посебног бирачког списка је коначно и против њега се може покренути управни спор.
- (7) Захтев и овера потписа не подлежу плаћању такси.

.....

СТАВ 1. – Посебан бирачки списак националне мањине за избор националног савета образује се на захтев који мора да подржи најмање 5% пунолетних припадника националне мањине према последњем попису становништва, с тим да њихов број не може да буде мањи од 300. Овом одредбом која је у текст ЗНСНМ унета 2014. године (а пре тога није било никаквих нумеричких критеријума за образовање посебног бирачког списка) дакле нормирана је прва радња у поступку формирања националног савета, а то је образовање посебног бирачког списка националне мањине. Изложена одредба, пак, изискује продубљеније тумачење, јер није јасно да ли би, бар у контексту формирања посебног бирачког списка националне мањине, најмањи број припадника који броји једна национална мањина требало да износи 300, или је у питању други број. Надлежни орган државне управе који примењује ЗНСНМ

стоји на становишту да број од 300 припадника „представља ограничење, тј. минимум броја пунолетних грађана који тај захтев (захтев за образовање посебних бирачког списка – прим. аут.) морају да подрже”,¹⁹² дакле неvezано од укупног броја припадника националне мањине.

СТАВОВИ 2, 3. и 7. – Изјава о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка даје се на прописаном обрасцу и оверава код органа надлежног за оверу потписа, док према ставу 3. истог члана облик и садржину обрасца изјаве о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка прописује министар. Чланом 44. став 7. прописано је да се на захтев и оверу потписа код надлежног органа за оверу потписа, под којим се заправо подразумева јавни бележник, не плаћају таксе.

Дакле, судећи према језичком тумачењу изложених одредби, реч је о *индивидуалној изјави* коју даје пунолетни припадник националне мањине. Полазећи од изложене одредбе става 3, министар државне управе и локалне самоуправе донео је Правилник о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине¹⁹³ чији је саставни део образац изјаве о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка. Према решењу тог Правилника, изјава садржи 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.

Ипак, у Правилнику нису садржана 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, те није јасно да ли у пракси 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 пошиликом, 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. Овакво тумачење се тим пре чини оправданим будући да је у обрасцу изјаве припадника националне мањине о подржавању захтева за образовање посебног бирачког списка садржана напомена у којој се наводи да изјаву подносилац захтева 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.

192 Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 90–00–00090/2014–17 од 3.3.2014.

193 *Сл. гласник РС*, бр. 61/ 2018.

ЗНСМ говори о захтеву за *образовање појединог бирачког списка* и изјави о подржавању захтева за *образовање појединог 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 одредби Правилника који предвиђа посебан образац за захтев за упис у посебан бирачки списак.

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 појединог списка*. 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 (члан 9. став 3. Закона о личној карти (ЗЛК)),¹⁹⁴—поставља се питање да ли би у пракси 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 сугерише 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 ор-

194 *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006 и 36/2011 и 53/21.

гана 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.

СТАВОВИ 4, 5. и 6. – О захтеву за образовање посебног бирачког списка Министарство одлучује решењем. Министарство ће, према ставу 5. истог члана, одбити 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. Према ставу 6. истог члана, решење Министарства донето по захтеву за образовање посебног бирачког списка је коначно и против њега се може покренути управни спор. Прописивање решења по којима о захтеву за образовање посебног бирачког списка одлучује Министарство које такав захтев може одбити и из разлога што се подносилац захтева не сматра националном мањином у складу са законом заправо отвара могућност да се министарство, макар у контексту избора националних савета и изложене одредбе члана 44. став 1. ЗНСМ, појави у улози надлежног органа који процењује испуњеност законом предвиђених услова за постојање националне мањине. Такође, будући да се против решења министарства о захтеву за образовање посебног бирачког списка може водити управни спор, и Управни суд би у наредном кораку такође могао имати улогу да утврђује да ли је нека група лица национална мањина.

У вези са законском могућношћу да Министарство, између осталог, одбија захтев за образовање посебног бирачког списка *ако се њодносилац захтева не сматра националном мањином* требало би указати на још један значајан аспект. Наиме, из језичког тумачења изложеног дела одредбе члана 44. став 5. следило би да се подносиоцем захтева *ex lege* сматра читава национална мањина. Ипак, овакво тумачење није одрживо, већ би, 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,¹⁹⁵ и у овом случају би требало стати на становиште да се

195 О таквом схватању процесне заједнице Д. Милков, „Положај странке у управном поступку“, *Зборник радова Правној факултету 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 по-

подносиоцем захтева сматра процесна заједница подносилаца изјава којима се подржава захтев за образовање посебног бирачког списка.

У складу с решењима садржаним у члану 53. ЗУПа, таква процесна заједница, тачније лица која је чине, би могла одредити оно које од њих иступа као заједнички представник који би се 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 члана 53. ЗУП-а говори о *две или више сџранака*, јасно је да свако од учесника процесноправне заједнице *задржава својсџиво засебне сџранке*, 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.¹⁹⁶ 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 *моућносџи одусџанка од захџева за образовањем џосебноу бирачкоу сџиска*. 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.

ПРАКСА

- 1) „Према члану 44. став 1. Закона о националним саветима националних мањина посебан бирачки 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, а ставом 5. истог члана прописано је да 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.

У смислу члана 2. став 1. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ”, бр. 11/2002, „Службени лист СЦГ”, бр. 1/2003 – Уставна повеља и „Службени гласник РС”, бр. 72/2009 – др. за-

себног 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.

¹⁹⁶ З. Томић, Д. Миловановић, В. Цуцић, *Практџикум за џримену Закона о оџшџтем уџравном џосџуџку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017, 80; З. Томић (2019), 340.

кон) национална мањина у Републици Србији је свака група држављана која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину, припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом државе и поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест, по којима се разликује од већине становништва, и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију. Ставом 2. истог члана Закона прописано је да ће се националним мањинама сматрати све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, а испуњавају услове из става 1. овог члана.

Имајући у виду да је према подацима из Пописа становништва, домаћинства и станова 2011. године, укупан број Цинцара у Републици Србији 243, те да је удео Цинцара у укупном броју становника Републике Србије 0,003, ова група држављана не може се сматрати националном мањином у Републици Србији, јер не испуњава услов из члана 2. став 1. Закона о заштити права и слобода националних мањина, да је по бројности довољно репрезентативна.

Из изнетих разлога утврђено је да нису испуњени услови за образовање посебног бирачког списка из члана 2. став 1. Закона о заштити права и слобода националних мањина, па је у складу са чланом 44. став 5. Закона о националним саветима националних мањина, одлучено као у диспозитиву решења.”

(Из Образложења Решења Министарства државне управе и локалне самоуправе, бр. 90–00–90/2014–17 од 29. септембра 2014. год.)

- 2) „I Тужба СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА решење Министарства државне управе и локалне самоуправе Републике Србије бр. 90–00–90/2014–17 од 29.09.2014. године и предмет ВРАЋА надлежном органу на поновно одлучивање.

II ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужени орган да тужиоцу надокнади трошкове управног спора у износу од 17.870,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

Образложење

„Оспореним решењем одбијен је захтев тужиоца за формирање посебног бирачког списка цинцарске националне мањине.... По оцени Управног суда, основано се тужбом оспорава законитост решења туженог органа, јер су њиме повређена правила поступка, прописана одредбом члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, бр. 30/10), којом је прописано да образложење решења садржи кратко излагање захтева странака, посебно утврђивање чињеничног стања, по потреби

разлоге који су били одлучни при оцени доказа, разлоге због којих није уважен који од захтева странака, правне прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на решење какво је дато у диспозитиву.

Наиме, основано се у тужби указује да у образложењу оспореног решења нема разлога о томе зашто цинцарска национална мањина није довољно репрезентативна због мале бројности, не наводи се који је то број чланова националне мањине који је репрезентативан и којим прописом је то утврђено, односно којим критеријумом се тужени руководи када је утврђивао репрезентативност и ко је утврдио тај критеријум. Ово стога што бројност етничке заједнице не може бити једини критеријум за признавање колективног права на оснивање националног савета, а када се бројност цени треба водити рачуна и о томе да малобројнија заједница има већу потребу за заштитом идентитета и осигуравањем опстанка. Како у оспореном решењу нису наведени разлози који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на решење какво је дато у диспозитиву, то је, по оцени Управног суда, тужени орган повредио правила поступка, предвиђена цитираном одредбом Закона о општем управном поступку, које повреде је дужан да отклони у поновном поступку одлучивања.

(Пресуда Управног суда бр. 7 Уип. 1/14 од 17. децембра 2014. год.)

- 3) „Решавајући о поднетом захтеву, Министарство је приликом утврђивања испуњености законских услова за образовање посебног бирачког списка цинцарске националне мањине, пошло од података званичне статистике о броју оних грађана који су на Попису 2011. године желели да се изјасне као Цинцари. На основу података којим располаже Републички завод за статистику, неспорно је да је укупан број грађана који су на Попису 2011. године изјаснили као Цинцари 243, односно, мањи од броја оних грађана који су накнадно подржали захтев за образовање посебног бирачког списка. Министарство сматра да не би било целисходно прихватити захтев за образовање посебног бирачког списка за националну заједницу чији је број према званичним подацима мањи од законом прописаног минимума броја грађана који тај захтев морају да подрже.

Из изнетих рзлога утврђено је да нису испуњени услови за образовање посебног бирачког списка цинцарске националне мањине, па је у складу са чланом 44. став 5. Закона о националним саветима националних мањина одлучено као у диспозитиву решења.

(Из образложења Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе број: 90–00–00090/2014–17 од 3. марта 2015. год.)

- 4) „тужени орган поступио (је) у свему у извршењу пресуде...од 17.12.2014“

(Пресуда Управног суда бр. 7 Уип. 1/15 од 15. маја 2015. год.)

Члан 45.

- (1) Министарство обавештава путем средстава јавног информисања припаднике националне мањине из члана 44. овог закона да је почело образовање посебног бирачког списка.

.....

Према члану 45. ЗНСМ, Министарство обавештава путем средстава јавног информисања припаднике националних мањина из члана 44. ЗНСМ да је почело образовање посебног бирачког списка. Овом одредбом несумњиво је утврђена законска обавеза Министарства да, преко средстава јавног информисања, обавештава припаднике националних мањина да је започео процес образовања посебног бирачког списка. Ипак, оно што не произилази недвосмислено из изложене одредбе, а што се може наметнути као питање у пракси, јесте питање од када та обавеза Министарства почиње да тече. Наиме, чињеница да је Министарство поводом захтева за образовање посебног бирачког списка донело позитиван управни акт не би значила и да је формирање таквог списка дозвољено, напосто због тога што такво решење још увек не би било правоснажно. Другим речима, требало би стати на становиште да Министарство, тек *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.

Члан 46.

(Брисан)

Општа правила о посебном бирачком списку

Члан 47.

- (1) Посебан бирачки списак је службена евиденција у коју се уписују припадници националне мањине који имају бирачко право.
- (2) Посебан бирачки списак је сталан и редовно се ажурира.
- (3) Припадник националне мањине уписује се у посебан бирачки списак искључиво на лични захтев.

.....

СТАВ 1. – Посебан бирачки списак је службена евиденција у коју се уписују припадници националне мањине који имају бирачко право, док је, према ставу 2. истог члана, посебан бирачки списак сталан и редовно се ажурира.

Изложено законско одређење изискује продубљеније сагледавање. Најпре, према изложеној одредби става 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.¹⁹⁷ 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.¹⁹⁸ 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.¹⁹⁹ У складу са изложеним теоријским одређењем, Закон о јединственом бирачком списку²⁰⁰ (у даљем тексту ЗЈБС) у члану 1. став 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 *догађајна квалификација бирача* у који се, речима самог законодавца, припадници националних мањина *уписују*. То је због тога што је, као што је изложено, чланом 32. ставом 2. ЗНСНМ предвиђено да је упис у посебан бирачки списак националне мањине *услов за стицање активної бирачкої 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, посебни бирачки списак служи: 1. да се утврди да ли национална мањина као група има право да национални савет бира на непосредним изборима и 2. да дефинише ко има право да гласа, будући да тај услов испуњавају само регистровани бирачи.²⁰¹ У том смислу, не може се прихватити став по коме 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.²⁰² Због тога законске одредбе о упису и брисању из посебног бирачког списка имају изузетан значај, а логична и практична последица решења према коме је упис у посебан бирачки списак националне

197 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

198 Р. Марковић (2015), 228.

199 *Ibid.*

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

201 С. 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.

202 К. Beretka, 189.

мањине услов за стицање активног бирачког права је да управни акт о упису у посебни бирачки списак нема декларативан, већ конститутиван карактер.

СТАВ 2. – Посебан бирачки списак је сталан и редовно се 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 бива подвргнуто посебном правном режиму.

СТАВ 3. – Припадник националне мањине у посебан бирачки списак уписује се *искључиво на лични захтев*. Овакво решење је сасвим оправдано 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.

Члан 48.

- (1) Посебан бирачки списак води Министарство.
- (2) Вођење посебног бирачког списка обухвата: анализирање података из посебног бирачког списка и предузимање мера ради међусобне усклађености и тачности података и упис и промене у посебном бирачком списку (брисање, измене, допуне или исправке) од закључења посебног бирачког списка и вршење других послова прописаних овим законом.
- (3) 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. У јединици локалне самоуправе у којој је у службеној употреби и језик и писмо националне мањине за коју се води посебан бирачки списак, упис и промене у посебном бирачком списку врше се и на њеном језику и писму, у складу са законом.
- (4) Посебни бирачки спискови воде се и ажурирају као јединствена електронска база података.
- (5) Промене у посебном бирачком списку врше се по службеној дужности или на захтев.
- (6) Министарство преузима податке из јединственог бирачког списка који су потребни за ажурирање и вршење промена по службеној дужности у посебном бирачком списку.
- (7) Нарочито осетљиви подаци обрађују се у складу са законом.

(8) О свакој промени која се врши на основу података из става 6. овог члана доноси се решење.

.....

СТАВОВИ 1, 2. и 5. – ЗНСНМ одређује вођење бирачког списка како у материјалном, тако и у формалном смислу. Тако, у формалном смислу, према члану 48. став 1. ЗНСНМ, посебан бирачки списак води Министарство. У складу са актуелним Законом о министарствима, за вођење бирачког списка надлежно је Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог. У материјалном, садржинском смислу, према члану 48. став 2. ЗНСНМ, вођење бирачког списка обухвата анализирање података из посебног бирачког списка и предузимање 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. У питању су дакле различити послови управе који подразумевају предузимање управних радњи и решавање у управним стварима, при чему се, према ставу 5. истог члана, промене у посебном бирачком списку могу вршити како на основу захтева, тако и по службеној дужности.

СТАВ 3. – Иако, формално посматрано, посебни бирачки списак води Министарство надлежно за (управне) послове људских и мањинских права (члан 48. став 1), члан 48. став 3. ЗНСНМ прописује да 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. Такође, истим ставом је прописано да у јединици локалне самоуправе у којој је у службеној употреби језик и писмо националне мањине за коју се води посебан бирачки списак, упис и промене у посебном бирачком списку врше се и на том језику и писму у складу са законом.

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.

СТАВ 4. – Посебни бирачки спискови воде се и ажурирају као јединствена електронска база података. Ова одредба условила је и подзаконска решења у погледу функционалне надлежности за вођење посебног бирачког списка. Наиме, према члану 6. став 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.

СТАВОВИ 6, 7. и 8. – Изменама и допунама из 2018. године у текст члана 48. ЗНСНМ додата су три нова става. Тако најпре према члану 48. став 6. ЗНСНМ, Министарство преузима податке из јединственог бирачког списка који су потребни за ажурирање и вршење промена по службеној дужности у посебном бирачком списку, а о свакој промени која се врши на основу ових података се, према ставу 8. истог члана, доноси решење. Напослетку, чланом 48. став 7. прописано је да се нарочито осетљиви подаци обрађују у складу са законом. Под тим законом требало би подразумевати Закон о заштити података о личности (ЗЗПЛ),²⁰³ који, додуше, не познаје категорију нарочито осетљивог податка, али у члану 17. став 1. међу посебне врсте података о личности, чија је обрада, осим у законом прописаним изузецима, забрањена наводи и податак о расном или етничком пореклу.

Решење по коме Министарство преузима податке из јединственог бирачког списка који су потребни за ажурирање и вршење промена по службеној дужности у посебном бирачком списку 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 изложу одредбу 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.

Члан 49.

(Брисан)

Члан 50.

- (1) 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 бора-вишта за интерно расељена лица.**

.....

Према члану 50. ЗНСНМ, посебан бирачки списак садржи: редни број, име и презиме бирача, име једног од родитеља бирача, националну припад-

²⁰³ Сл. гласник РС, бр. 87/2018.

ност 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.

Овим чланом, који је значајно измењен изменама и допунама из 2018. године, уређена је садржина посебног бирачког списка. Када су у питању подаци који чине садржину посебног бирачког списка, требало би се посебно осврнути на један од њих, будући да је његово уношење у законом прописану обавезну садржину посебног бирачког списка од нарочите важности када је у питању поступак уписа у посебан бирачки списак оних припадника националне мањине који имају пребивалиште на територији АП Косова и Метохије. Наиме, поред места пребивалишта, посебан бирачки списак садржи и место боравишта за интерно расељена лица. Ова значајна новина дакле омогућава да и интерно расељена лица са Косова и Метохије који су припадници националних мањина учествују и буду уписана у посебан бирачки списак, а што до ових законских измена није био случај, будући да уношење податка о месту боравишта за интерно расељена лица није било предвиђено изворним текстом закона, већ је такав податак могао *евентуално* бити унет у посебан бирачки списак у оквиру простора за примедбу, коју је, као део садржине посебног бирачког списка, прописивао изворни текст закона.

Члан 51.

- (1) Подаци из посебног бирачког списка уживају посебну заштиту.
- (2) **Забрањено је 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.**

.....

СТАВ 1. – Подаци из посебног бирачког списка уживају посебну заштиту. Ову одредбу треба довести у системску везу са чланом 48. став 7. ЗНСМ према којој се нарочито осетљиви подаци обрађују у складу са законом. Од наведених података који су садржани у бирачком списку, национална припадност бирача свакако представља нарочито осетљив податак, тачније, речником ЗЗПЛ, 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 члану 17. став 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, ставом 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 члану 18. тачка 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.²⁰⁴

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 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 члану 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 (став 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 боравиште за интерно расељена лица, у складу са законом који уређује заштиту података о личности (став 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 (став 3).

СТАВ 2. – Забрањено је 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. Овакво прописивање забране злоупотребе коришћења података из посебног бирачког списка веома је значајно, посебно уколико се сагледа у контексту системских решења садржаних у ЗНСМ, на првом месту оног о законском квалификовању посебног бирачког списка искључиво као службене евиденције, а из чега могу произаћи извесне контроверзе у пракси. Наиме, о чињеницама о којима воде службене евиденције органи, према члану 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 члану 118. став 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

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

садржине,²⁰⁵ тако да оне представљају доказе о чињеницама забележеним у јавним евиденцијама.²⁰⁶

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, јасно је зашто је законодавац чланом 51. став 2. настојао да додатно заштити податке из посебног бирачког списка, пре свега податак о националној припадности, од ових или сличних злоупотреба.

ПРАКСА

- 1) „Актом број: 413–20420-КС18/2018–2 од 24. октобра 2018. године, Министарству државне управе и локалне самоуправе 26. октобра 2018. године, проследили сте на даљу надлежност копију ноте амбасаде Републике Хрватске у Београду број: 11/79/2018 од 18. октобра 2018. године, са прилогом, којом се траже подаци о националној припадности заиз

С тим у вези, обавештавамо вас следеће.

Чланом 51. Закона, прописано је да подаци из посебног бирачког списка уживају посебну заштиту, да је забрањено свако коришћење података из посебног бирачког списка, изузев у сврху избора и у сврху остваривања других права националних мањина, ако је то прописано законом.....

Имајући у виду да се тражене информације односе на податке из посебног бирачког списка који, према члану 51. Закона, уживају посебну заштиту, те да другим прописом Републике Србије није предвиђено да се ти подаци могу користити и у друге сврхе, осим у сврху избора националног савета, Министарство није у могућности да удовољи достављеном захтеву Амбасаде Републике Хрватске.”

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
број: 200-00-00314/2018-27 од 8. новембра 2018. год.
упућен Министарству спољних послова)

205 З. Томић (2018), 252, 253.

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

Члан 52.

- (1) Припадници националне мањине уписују се у посебан бирачки списак када испуне опште услове за стицање бирачког права прописане законом.
- (2) Припадник националне мањине може бити уписан у само један посебан бирачки списак.
- (3) Сваки грађанин са бирачким правом, припадник националне мањине, може на посебном обрасцу писмено затражити да буде уписан у посебан бирачки списак.
- (4) 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.

.....

СТАВОВИ 1. и 3. – Припадници националне мањине уписују се у посебан бирачки списак када испуне опште услове за стицање бирачког права прописане законом. У изложеној одредби ЗНСМ приметно је да законодавац погрешно наводи да је реч о општим условима за стицање бирачког права који су прописани законом, иако су ти услови заправо опредељени Уставом 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, 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, треба стати на становиште да 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 аутентичности декларација самопроглашених припадника националних мањина,²⁰⁷ односно према којима у Републици Србији нису употребљени никакви објективни критеријуми као ни формална контрола над захтевом за упис у посебан бирачки списак²⁰⁸ 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

207 A. Yupsanis, „Minority Cultural Autonomy in Slovenia, Croatia and Serbia: A Real Opportunity for Cultural Survival or a Right Void of Substance?“ *European Yearbook for Minority Rights*, 1–2/2019, 100.

208 L. Salat, 256.

националним мањинама да би могли да аплицирају за фондове који су ексклузивно гарантовани националним мањинама.²⁰⁹ Ипак, како то истичу неки од најбољих познавалаца проблематике нетериторијалне аутономије, због тога 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.²¹⁰

СТАВ 2. – Припадник националне мањине *може бити уписан у само један посебан бирачки списак*. С тим у вези поставља се питање да ли би у току 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.²¹¹ Тим поводом, у Коментарима Републике Србије²¹² јасно је

209 K. Beretka, 189.

210 M. Suksi, 109. О Ренеровом моделу више у В. Ђурић (2018), 27–30.

211 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. 12. 2021).

212 Коментари Републике Србије о Четвртом мишљењу Саветодавног комитета о спровођењу Оквирне конвенције, доступно на: <https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/22332> (приступљено 9. 12. 2021).

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 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).²¹³

СТАВ 4. – 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. Дакле, 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. У изложеној одредби два решења привлаче посебну пажњу. Наиме, осим према месту пребивалишта, захтев за упис у посебан бирачки списак може се органу управе јединице локалне самоуправе поднети и према месту боравишта за интерно расељена лица. Такође, ЗНСМ 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*.

²¹³ *Ibid.*

Захтевом за упис у посебни бирачки списак покреће се заправо посебни управни поступак уписа у такав списак. ЗНСМ не садржи много одредби 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, чланом 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 (став 1) и да, ако на основу извршеног увида утврди да су испуњени општи услови, доноси решење о упису у посебан бирачки списак (став 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.

Члан 53.

- (1) Брисање из посебног бирачког списка врши се по службеној дужности или на захтев.
- (2) Брисање из посебног бирачког списка по службеној дужности врши се у случају смрти уписаног припадника националне мањине или ако уписани припадник националне мањине (у даљем тексту: бирач) изгуби бирачко право због тога што је престао да испуњава један од општих услова за стицање бирачког права прописаних законом.
- (3) 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 образцу који прописује министар, и својеручно га потписује.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Брисање из посебног бирачког списка врши се по службеној дужности или на захтев. Дакле, за разлику од уписа у посебни бирачки списак који се врши искључиво по захтеву припадника националне мањине, брисање из бирачког списка могуће је вршити како по службеној дужности, тако и на захтев лица које је уписано у посебни бирачки списак. Ставом 2. истог члана прописани су разлози због којих се приступа брисању из посебног бирачког списка по службеној дужности. Таквих законских разлога је два, те

се по службеној дужности брисање из посебног бирачког списка врши 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. 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 *ојшћи 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, у складу са општим условима за стицање бирачког права, могуће у случају смрти, губитка пословне способности и престанка држављанског статуса.

СТАВ 3. – 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 решење 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 једној лица од бирачкој права* за избор националног савета.

Такав, иначе оправдан закључак, води ка сагледавању читаве проблематике из још једног угла. 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 може се поставити питање није ли претварањем 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, у индивидуално бирачко право, оспорен његов карактер као људског права, будући да га се појединац може одрећи.

Било како било, у основи тачни закључци према којима ЗНСНМ не одређује да ли је упис у посебан бирачки списак националне мањине ограничен у времену (изузев у погледу закључивања тог списка), или колико често бирач који припада националној мањини може да „промени” своје мишљење и да се упише у посебни бирачки списак друге националне мањине,²¹⁴ директно проистичу из модела непосредних избора и начина на који су они уређени ЗНСНМ.

ПРАКСА

- 1) Одредбама члана 53. став 1. Закона, прописано је да се брисање из посебног бирачког списка врши по службеној дужности или на захтев. Ставом 2. истог члана прописано је да се брисање из посебног бирачког списка по службеној дужности врши 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. Ставом 3. истог члана, прописано је да бирач подноси захтев за брисање из посебног бирачког списка органу управе јединице локалне самоуправе према месту пребивалишта, у писаној форми на посебном обрасцу који прописује министар и својеручно га потписује. Према члану 5. Правилника захтев за брисање из посебног бирачког списка (Образац 3) одштампан је уз правилник и чини његов саставни део. Дакле, по службеној дужности може се брисати само лице које је умрло или је правоснажном судском одлуком лишено пословне способности, односно лице коме је у складу са законом престало држављанство Републике Србије. Поред наведеног, посебни бирачки спискови садрже податке о националној припадности, који према Закону о заштити података о личности спадају у категорију нарочито осетљивих података о личности, који се могу обрађивати само на основу слободно датог пристанка лица, чији се подаци обрађују. Према томе, подношење захтева за упис односно брисање из посебног бирачког списка од стране других лица без посебно датог овлашћења том лицу, је у супротности са наведеним законским одредбама.

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
број: 208-00-236/2014-15 од 10. децембра 2014. год.)

Члан 54.

(Брисан)

Члан 55.

- (1) Министар ближе прописује начин вођења посебног бирачког списка и друга питања од значаја за потпуно, тачно и ажурно вођење посебног бирачког списка.

214 K. Beretka, 189.

.....

Према члану 55. министар ближе прописује начин вођења посебног бирачког списка и друга питања од значаја за потпуно, тачно и ажурно вођење бирачког списка.

Дакле, као што је из изложене одредбе недвосмислено јасно, законодавац је ближе прописивање начина вођења и друга питања везана за посебни бирачки списак препустио подзаконском регулисању од стране министра. Примењујући ову одредбу, министар државне управе и локалне самоуправе донео је Правилник о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине („Службени гласник РС”, број 61/18). Овим правилником регулисана су и ближе уређена питања попут уписа и брисања из посебног бирачког списка, увида у посебан бирачки списак, начина ажурирања и закључења посебног бирачког списка. Уз Правилник, приложени су и обрасци изјаве припадника националне мањине о подржавању захтева за образовањем посебног бирачког списка, захтева за упис у посебан бирачки списак и захтева за брисање из посебног бирачког списка.

Члан 56.

(1) 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.

(2) Министарство доноси решење о жалби у року до 15 дана.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – 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 ставу 2. истог члана доноси у року од 15 дана, је коначно и против њега се може покренути управни спор. Законодавац је овом одредбом предвидео другостепену надлежност Министарства као својеврсну последицу одређења из члана 48. став 2. ЗНСМ 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 *i*overen *i*osaо. Такође, иако ЗУП прописује да се решење којим се одлучује о жалби издаје без одлагања а најкасније у року од 60 дана када је предата уредна жалба, осим ако законом није прописан краћи рок (члан 174), законодавац је у овом случају прецизирао доста краћи рок, одредивши да се решење Министарства по жалби доноси у року од 15 дана.

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. Занимљи-

во је уочити да ЗНСНМ у одредби члана 56. став 1. допушта могућност да орган управе јединице локалне самоуправе који води бирачки списак *огбије* 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 брисање из бирачког списка и који би разлози у том случају могли да буду релевантни за одбијање 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-у, али, имајући у виду шта члан 92. ЗУП-а прописује као разлоге за одбацивање захтева странке, 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.

Члан 57.

- (1) 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.
- (2) Решење Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – 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 (став 1), а такво решење је коначно и против њега се може покренути управни спор (став 2). Из изложених одредби дакле произилази да од закључења посебног бирачког списка, његово вођење подлеже посебном правном режиму, на начин што је вођење тог списка од тренутка закључења 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 се могло тумачити као 72 сата пре часа када започиње гласање, тачније часа када су биралишта отворена, или као рок који истиче у 00:00 (поноћ) сати дана

у којем се одржавају избори. Надлежни органи стоје на овом другом становишту. Друга напомена се односи на изостанак рокова за одлучивање Управног суда у управном спору. Ипак, посезањем за аналогијом, могло би се стати на становиште да је рок у којем је Управни суд дужан да одлучи о законитости решења Министарства о упису, брисању, изменама, допунама и исправкама у бирачком списку, заправо рок од 24 часа од достављања решења за подношење тужбе, односно као рок од 48 часова од пријема тужбе за доношење одлуке Управног суда.

ПРАКСА

- 1) Поводом Вашег захтева за упис у посебан бирачки списак немачке националне мањине, за који је увидом у основну евиденцију о актима и предметима у Министарству државне управе и локалне самоуправе, утврђено да је примљен 1. новембра 2018. године, обавештавамо Вас следеће. Чланом 57. Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – УС, 55/14 и 47/18 – у даљем тексту Закон) прописано је да 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. Чланом 80. став 1. Закона, прописано је да министарство решењем закључује посебан бирачки списак 15 дана пре одржавања избора. Посебан бирачки списак закључен је решењем министарства број: 208–00–01/2018–27/02 од 19. октобра 2018. године, а рок у коме је Министарство у складу са законом вршило упис, промене података у посебном бирачком списку истекао је 31. октобра 2018. године у поноћ. Имајући у виду, да је Ваш захтев достављен неблаговремено, по истеку наведеног рока, обавештавамо Вас Министарство није било у могућности да по њему поступа. Истовремено Вас обавештавамо да захтев за упис у посебан бирачки списак можете поднети лично органу управе јединице локалне самоуправе према месту пребивалишта, односно месту боравишта за интерно расељена лица (члан 47. став 3. и члан 52. став 4. Закона).

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе, број: 208-00-00503/2018-27 од 2. новембра 2018. год.)

Члан 58.

(Брисан)

Члан 59.

- (1) Примену прописа којима се уређује вођење посебних бирачких списка у јединицама локалне самоуправе надзире Министарство, преко управне инспекције.

- (2) Ако Министарство утврди да се посебан бирачки списак не води како је одређено законом и другим прописима, налаже надлежном органу да отклони утврђене неправилности.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – 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.

Прописивање вршења управног надзора од стране Министарства над радом јединице локалне самоуправе логична је последица чињенице да јединице локалне самоуправе вођење посебног бирачког списка врше као поверени посао. Изложено законско решење заправо омогућава да управни инспектор у складу са Законом о управној инспекцији²¹⁵ (ЗУИ), ако надзирани орган у остављеном року не отклони утврђене незаконитости, неправилности и недостатке, донесе решење којим надзираном органу 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.

Члан 60.

- (1) Непосредне изборе за чланове националног савета спроводе органи који спроводе изборе за народне посланике.
- (2) Рад органа за спровођење избора могу надгледати представници предлагача проглашених изборних листа.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Према ЗНСНМ, непосредне изборе за чланове националног савета спроводе органи који спроводе изборе за народне посланике. Дакле, у ЗНСНМ нису директно одређени органи који спроводе изборе.²¹⁶

ЗИНП утврђује да те органе чине Републичка изборна комисија, локалне изборне комисије и бирачки одбори. Имајући у виду да је ЗНСНМ 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, ЗНСНМ у члану 60. став 2. предвиђа да представници предлагача проглашених изборних листа *моју надлегајући рад* органа за спровођење избора. У из-

215 *Сл. гласник РС*, бр. 87/2011.

216 Г. Башић, М. Пајванчић, 26.

ложеном 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 ЗНСНМ 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 радовима у којима се разматрало изложено законско решење указује се да представници предлагача потврђених изборних листа могу надгледати рад органа за спровођење избора, али да не могу учествовати у њиховом раду.²¹⁷

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. Таквом закључку води и просто језичко тумачење и упоређивање релевантних одредаба ЗИНП и ЗНСНМ. Будући да Републичка изборна комисија 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 *исмајтрање избора*. Према члану 95. став 9. ЗНСНМ, у записник о раду бирачког одбора уносе се, између осталог, и примедбе и мишљења *предлагача изборних листа*. Судаћи 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 је 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 (став 2), да су дужни да у записницима о свом раду констатују присуство представника предлагача изборних листа (и посматрача) (став 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 (став 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 члану 50. споменутог Упутства РИК је предвидела да за надгледање рада Комисије предлагач проглашене изборне листе може да овласти до два своја представника, с

217 *Ibid.*

тим да седници Комисије може да присуствује само један представник предлагача проглашене изборне листе (став 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 (став 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 (став 4), да за надгледање рада органа за спровођење избора предлагач изборне листе може да овласти пунолетног држављанина Републике Србије (став 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 (став 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 (став 7). О својим представницима овлашћеним за надгледање рада Комисије, предлагач проглашене изборне листе, према ставу 8. истог члана Упутства, обавештава Комисију најкасније пет дана пре дана одржавања избора, док, према ставу 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 (став 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. ЗНСНМ то питање није изричито регулисано. Начелно посматрано, имајући у виду да се на питања која нису уређена ЗНСНМ 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 одредби Упутства спомињу се *љосмаџрачи*. 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 (став 1). Уз пријаву се прилаже извод из Регистра удружења и списак лица која се пријављују за домаће посматраче рада органа за спровођење избора (став 2). Према ставу 3. истог члана Упутства, удружење може за посматрача да пријави пунолетног држављанина Републике Србије, а ставом 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

ставу 5. удружење може да пријави највише два посматрача, док за праћење рада појединог бирачког одбора, према ставу 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 члану 52. став 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 ставу 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 страниј 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 члану 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 (став 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 ставу 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.

Члан 61.

(Брисан)

Надлежност Републичке изборне комисије

Члан 62.

- (1) Надлежности Републичке изборне комисије (у даљем тексту: Комисија) су:
- 1) стара се о законитом спровођењу избора;
 - 2) организује техничку припрему за изборе;

- 3) прати примену и даје објашњења у вези са применом овог закона, у вези са изборима;
 - 4) прописује обрасце и правила за спровођење изборних радњи прописаних овим 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 овим 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;
 - 15) доноси упутство за спровођење избора и врши друге послове прописане овим законом.
- (2) Комисија је дужна да обрасце из става 1. тачка 4) овог члана објави у року од пет дана од доношења одлуке о расписивању избора.
- (3) За рад на спровођењу избора, члановима Комисије припада месечна накнада у износу две просечне зараде без пореза и доприноса исплаћене у Републици Србији у месецу који претходи месецу у којем је донета одлука о расписивању избора.

.....

СТАВ 1. – Према члану 62. став 1. РИК има следеће надлежности: стара се о законитом спровођењу избора (тачка 1); организује техничку припрему за изборе (тачка 2); прати примену и даје објашњења у вези са применом тог закона, у вези са изборима (тачка 3); прописује обрасце и правила за спровођење изборних радњи прописаних тим законом (тачка 4); одређује бирачка места и објављује их у „Службеном гласнику Републике Србије“, најкасније 20 дана пре одржавања избора (тачка 5); образује бирачке одборе и именује председника и чланове бирачких одбора и њихове заменике (тачка 6); припрема и оверава гласачке листиће (тачка 7); утврђује да ли је изборна листа састављена и поднета у складу са овим законом и проглашава изборну листу (тачка 8); утврђује збирну изборну листу (тачка 9); 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 (тачка 10); одређује начин чувања и руковања изборним материјалом (тачка 11); утврђује и објављује укупне и коначне резултате избора (тачка 12); утврђује број мандата који припадају свакој изборној листи (тачка 13); доставља податке органима који су надлежни за прикупљање и обраду статистичких података (тачка 14) и доноси упутство за спровођење избора и врши друге послове прописане законом (тачка 15).

На одговарајућим местима у Коментару подробније су размотрене, или ће бити размотрене поједине од наведених надлежности. На овом пак месту важно је указати на *нормативну делатност* РИКа. Наиме, према члану 62. став 1. тачка 4. РИК прописује правила за спровођење изборних радњи прописаних овим законом. У њих, према истом члану, спадају упутство за спровођење избора које је предвиђено тачком 15. тог члана, али и ближа правила о раду бирачких одбора која РИК прописује на основу члана 66. став 3. ЗНСНМ, правила у вези са уређењем бирачког места која утврђује на основу члана 70. ЗНСНМ, као и начин увида и чувања изборног материјала који прописује на основу члана 91. став 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.²¹⁸

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 *iprovisis* 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.

ЗНСНМ не регулише начин рада и одлучивања РИКа. 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.

СТАВ 2. – Међу ретким одредбама ЗНСНМ којима се донекле уређује рад РИКа су оне којима се прецизирају одређени рокови за поступање РИКа, као што је то случај са роковима за дужност објављивања одговарајућих образаца предвиђеним чланом 62. став 2. ЗНСНМ. Према члану 62. став 2. ЗНСНМ, Комисија је дужна да обрасце за спровођење изборних радњи објави у року од пет дана од доношења одлуке о расписивању избора. У ове обрасце тако спадају нпр. обрасци за подношење изборне листе кандидата за чланове сваког од националних савета националних мањина понаособ, образац на ком се сачињава записник о примопредаји изборног материјала, и то како пре, тако и након гласања итд. У изложеној одредби се, међутим, не предвиђа где РИК објављује такве обрасце. Начелно, као и у случају других избора, такве обрасце је могуће објавити на интернет страници Комисије, при чему је Комисија

²¹⁸ *Сл. гласник РС*, бр. 64/18.

Одлуку о обрасцима за подношење изборне листе кандидата за чланове националних савета националних мањина на непосредним изборима расписаним за 4.11.2018. године, објавила у „Службеном гласнику РС“ (број 64/2018).

СТАВ 3. – За рад на спровођењу избора, члановима Комисије припада месечна накнада у износу две просечне зараде без пореза и доприноса исплаћене у Републици Србији у месецу који претходи месецу у којем је донета одлука о расписивању избора. Овом одредбом, дакле утврђено је право чланова Комисије који учествују у раду на спровођењу избора на месечну накнаду, као и њена висина која износи две просечне нето зараде исплаћене у месецу који претходи оном у ком је министар донео одлуку о расписивању избора за националне савете националних мањина.

Чл. 63. и 64.

(Брисано)

Састав бирачког одбора

Члан 65.

- (1) Бирачки одбор чине председник и најмање четири члана.**
- (2) Председник и чланови бирачког одбора имају заменике.**
- (3) Комисија образује бирачки одбор и именује председника, чланове и њихове заменике.**
- (4) Чланови бирачког одбора, радних тела Комисије и стручни радници у Служби Народне скупштине који учествују у раду органа за спровођење избора имају право на накнаду за рад коју утврђује Комисија.**

.....

СТАВОВИ 1, 2. и 3. – Према члану 65. став 1. ЗНСНМ, бирачки одбор чине председник и најмање четири члана, а они, према ставу 2. истог члана, имају своје заменике. ЗНСНМ у ставу 3. истог члана прописује да РИК образује бирачки одбор и именује председника, чланове и њихове заменике. ЗНСНМ 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) (став 2), да приликом предлагања председника, заменика председника, чланова и заменика чланова бирачких одбора, предност треба дати лицима уписаним у посебне бирачке спискове националних мањина (став 3) и лицу које има високо образовање и искуство у спровођењу избора (став 4), као и да би, приликом предлагања лица у бирачке одборе, начелници управа јединица локалне самоуправе требало да воде рачуна о равномерној заступљености полова (став 5). Из изложених одредаба Упутства следи дакле да председни-

ке 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.

ЗНСМ 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 ЗНСМ, 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.

СТАВ 4. – Чланови бирачког одбора, радних тела Комисије и стручни радници у Служби Народне скупштине који учествују у раду органа за спровођење избора имају право на накнаду за рад. Накнаду за рад утврђује Комисија. Критеријуме за утврђивање накнаде за рад налазимо у члану 10. Правила. Овим чланом је, наиме, прописано да се за основ за исплату накнада за рад у бирачком одбору узима евиденција о присутности на бирачком месту, у коју је председник бирачког одбора дужан да унесе имена присутних чланова и заменика чланова бирачког одбора, и коју потписују присутни чланови и заменици чланова бирачких одбора.

Сходно члану 56. Упутства, накнаде за рад чланова бирачког одбора, радних тела Комисије и стручних сарадника у Служби Народне скупштине, опредељују се из средстава која се користе за спровођење избора.

Надлежност бирачког одбора

Члан 66.

- (1) Бирачки одбор непосредно спроводи гласање на бирачком месту, обезбеђује правилност и тајност гласања, утврђује резултате гласања на бирачком месту и обавља друге послове одређене овим законом.
- (2) Бирачки одбор се стара о одржавању реда на бирачком месту за време гласања.
- (3) Ближа правила о раду бирачког одбора прописује Комисија.

.....

СТАВ 1. – 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 (став 1). У вези са језичким тумачењем изложене одредбе треба истаћи да је, имајући у виду да се непосредни избори за све националне савете спроводе истог дана и, начелно посматрано, на истим бирачким местима, јасно да један бирачки одбор спроводи све изборе на истом бирачком месту.

СТАВОВИ 2. и 3. – Према члану 66. ставу 2. ЗНСНМ посебно је истакнуто да се бирачки одбор стара о одржавању реда на бирачком месту за време гласања, док је ставом 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.

Бирачка места

Члан 67.

(1) Гласање на изборима одвија се на бирачким местима која утврђује Комисија.

.....

Према члану 67. ЗНСНМ, гласање на изборима одвија се на бирачким местима која утврђује РИК. ЗНСНМ не садржи међутим одредбу којом се одређује како се одлука о утврђивању бирачких места обзнањује, нити у ком року се доноси. Упутство РИК прописује у члану 24. став 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 (видети коментар следећег члана), 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 ставу 2. истог члана Упутства, а према коме РИК одређује бирачка места у сарадњи са општинским/градским управама, иако има смисла и нуди могући одговор на то питање.

Још једно нормативно решење из споменутог Упутства у погледу одређивања бирачких места од стране РИК завређује посебну пажњу. Наиме, ставом 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.

Напослетку, ставом 4. истог члана Упутства прописано је да ће РИК у сарадњи са министарством надлежним за послове одбране и општинским/градским управама одредити на којим ће, већ одређеним, бирачким местима гласати бирачи који ће на дан избора бити на одслужењу војног рока, војној вежби или на шкловању у јединицама или установама Војске Србије.

Одређивање бирачких места

Члан 68.

- (1) Бирачко место одређује се за гласање најмање 100, а највише 2.500 бирача уписаних у посебне бирачке спискове.
- (2) Изузетно, бирачко место може се 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.
- (3) За бирачка места се, по правилу, одређују просторије у јавној својини, а само изузетно и просторије у приватној својини.
- (4) 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. Под чланом породице кандидата подразумевају се његови родитељи, деца и супружник.
- (5) Приликом одређивања бирачког места, водиће се рачуна да бирачко место буде приступачно особама са инвалидитетом.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Према члану 68. став 1. ЗНСМ, 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 става 1. уочљиво је да је нумерички критеријум за одређивање бирачког места утврђен у од-

носу на број бирача *уписаних у посебне бирачке спискове*, дакле у односу на укупан број бирача који су уписани у 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 члану 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.

СТАВОВИ 3, 4. и 5. – Посебно питање у вези с одређивањем бирачких места јесте и где се она могу налазити. Према члану 68. став 3. ЗНСМ, 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 ЗНСМ ипак предвиђа извесна ограничења. Наиме, према ставу 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 члану 25. став 6. да предлог општинске/градске управе да бирачко место буде у објекту у приватној својини мора бити образложен. Без обзира да ли је бирачко место у просторији која је у јавној, или, по изузетку, у приватној својини, према члану 68. став 5. приликом одређивања бирачког места, мора се водити рачуна да оно буде приступачно особама са инвалидитетом. У вези са системским тумачењем изложених одредби, може се стати на становиште да је постојање просторије која је у приватној својини и приступачна је особама с инвалидитетом, уз истовремено непостојање такве просторије у јавној својини у ближој околини, може бити један од оправданих изузетака на основу којих се, према члану 68. став 3. за бирачка места могу одредити просторије и у приватној својини.

Члан 69.

(Брисан)

Уређење бирачког места

Члан 70.

(1) **Правила у вези са уређењем бирачког места утврђује Комисија.**

.....

Према члану 70. ЗНСМ, правила у вези са уређењем бирачког места утврђује Комисија. Она је то учинила доношењем Упутства, којим је, између осталог,

предвиђено да радно тело дужно да у сарадњи са општинском/градском управом благовремено обезбеди да простор који је одређен као бирачко место буде припремљен и отворен за гласање. Такође, просторија за гласање мора да буде уређена на начин који омогућује тајност гласања, у складу са правилима о раду бирачких одбора, а на бирачком месту се видно истичу број и назив бирачког места, збирне изборне листе кандидата за чланове националних савета и извод из решења о одређивању бирачких места. Упутством је прописано и да бирачки одбор обезбеђује лицима која надгледају, односно прате рад бирачког одбора (представницима предлагача проглашених изборних листа и посматрачима) одговарајуће место са кога могу да прате ток гласања и утврђивање резултата гласања.

Кандидовање – изборне листе

Члан 71.

- (1) Изборне листе могу, под условима прописаним овим законом, предлагати група бирача уписаних у посебан бирачки списак, удружења чији се циљеви остварују у области заштите права националне мањине и регистроване политичке странке националне мањине (у даљем тексту: предлагач).
- (2) Групу бирача образује најмање три бирача писменим споразумом овереним код органа надлежног за оверу потписа. 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). Споразумом се обавезно одређује лице које заступа групу грађана.
- (3) Изборну листу својим потписима мора подржати најмање 1%, а не мање од 50 бирача уписаних у посебан бирачки списак.
- (4) Бирач може својим потписом подржати изборну листу само једног предлагача.
- (5) Потписи за подршку треба да су оверени код органа надлежног за оверу потписа. Овера потписа не подлеже плаћању такси.
- (6) Изборну листу може поднети заступник предлагача изборне листе или лице које он овласти.
- (7) Лице које је овлашћено да поднесе изборну листу, овлашћено је и да у име предлагача изборне листе врши све друге радње у изборима, ако предлагач изборне листе друкчије не одреди.

.....

СТАВ 1. – Изборне листе могу, под условима прописаним овим законом, предлагати група бирача уписаних у посебан бирачки списак, удружења чији се циљеви остварују у области заштите права националне мањине и регистроване политичке странке националне мањине. Овом одредбом, дакле, ЗНСНМ опредељује три категорије субјеката које могу предложити изборне листе

за избор националног савета. Те категорије субјеката су: група бирача уписаних у посебан бирачки списак, удружења чији се циљеви остварују у области заштите права националне мањине и регистроване политичке странке националне мањине. Када је у питању друга категорија могућих предлагача изборних листа, односно удружења чији се циљеви остварују у области заштите права националне мањине, прво што се може уочити у вези са таквим законским одређењем је изостанак одређења да су у питању *рејис-ширована* 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 члану 2. став 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 уз изборну листу коју предлаже удружење, подноси и статут удружења.

У изложеној одредби ЗНСМ, у делу који се односи на *обласиј заштитије права* у којој се *осићварују* 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 *већеј 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.

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 ЗНСМ 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 предложити 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.

Право политичких странака националних мањина да, као трећа категорија могућих предлагача предлажу листе кандидата на изборима утврђено је изменама и допунама ЗНСМ из 2014. године, 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.²¹⁹ Остављајући по страни питање о оправданости учешћа политичких странака националних мањина у изборима за националне савете, требало би размотрити начин на који се утврђује да ли је политичка странка која предлаже изборну листу заиста политичка странка националне мањине.

Закон о политичким странкама (ЗПС)²²⁰ 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 чланом 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 члану 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.

Напослетку, 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 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, а донекле

219 Г. Башић, М. Пајванчић, 27.

220 *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009 и 61/2015 – одлука УС.

доводи у питање и уставни налог према коме Република Србија признаје посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина њиховим просветним и културним удружењима.

СТАВ 2. – Групу бирача 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 тако 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, поред обавезних, законом прописаних, додаје још и факултативне елементе таквог споразума. Наиме, према члану 13. став 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 међутим регулисао више 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.²²¹ 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

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

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 уставног 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.

ЗНСМ не садржи ни индикације у којем правцу би требало схватати правну природу такве групе и споразума којим се она образује. ЗИМП препознаје групе грађана као учеснике изборног процеса, али, осим одређења према коме споразум о образовању групе грађана мора да буде закључен и оверен након ступања на снагу одлуке о расписивању избора, а пре почетка прикупљања потписа бирача за подршку изборној листи, не прописује додатно 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)²²² 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 њихових односа*. 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 члану 3. став 2. Закона о удружењима (ЗУ), на удружења која немају статус правног лица, сходно се примењују правна правила о *грађанском орџаклуку*. То дилему о допуштености циљева закључивања споразума о образовању групе бирача преводи у донекле другачију равн 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 орџаклук* своје међусобне односе би првенствено требало да

²²² *Сл. гласник РС*, бр. 14/2022.

уреди у погледу предизборних активности и деловања бирача који је чине и то у финансијско-техничким аспектима таквог деловања, 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.

СТАВ 3. – Изборну листу својим потписима мора да подржи најмање 1%, а не мање од 50 бирача уписаних у посебан бирачки списак. Овакво решење заправо значи да, *stricto sensu*, субјекти који према ЗНСНМ могу да предложе изборне листе не могу самостално да остваре *право предлагања изборних листа*, већ им је за то потребно да изборну листу својим потписима подржи одређени, ЗНСНМ опредељени, број бирача.

Изложено решење такође изискује продубљеније 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. ЗНСНМ међутим не одређује у односу на 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.

СТАВОВИ 4. и 5. – 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 ставу 5. истог члана, потписи за подршку треба да су оверени код органа надлежног за оверу потписа, а овера потписа не подлеже плаћању такси.

СТАВОВИ 6. и 7. – Изборну листу може поднети заступник предлагача изборне листе или лице које он овласти, док је ставом 7. истог члана 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, ако предлагач изборне листе друкчије не одреди.

Упутством је ближе прописано да изборну листу у име групе бирача подноси лице одређено да заступа групу бирача, или лице које он за то овласти, на обрасцу који прописује Комисија. Изборну листу у име удружења подноси заступник удружења уписан у Регистар удружења, или лице које он за то овласти, на обрасцу који прописује Комисија, док изборну листу у име политичке странке националне мањине подноси заступник политичке странке уписан у Регистар политичких странака, или лице које он за то овласти, на обрасцу који прописује Комисија. Такође, поступак вршења других радњи у изборима од стране лица овлашћеног да поднесе изборну листу из става 7. овог члана додатно је прецизирано одредбом Упутства према којој је лице

које је овлашћено да поднесе изборну листу, овлашћено и да у име предлагача изборне листе врши све друге радње у изборима, осим у случају да предлагач изборне листе друкчије не одреди и о тој својој одлуци писмено обавести Комисију. Иако то не произилази директно из законске и одредбе Упутства, требало би стати на становиште да радњама које је овлашћено лице предузело у име предлагача након што је предлагач у погледу те радње повукао своје пуномоћје, а пре него је писмено о томе обавестио Комисију треба одрећи правни значај.

Изборна листа-структура

Члан 72.

- (1) 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.
- (2) Кандидат може бити само оно лице које је уписано у посебан бирачки списак.
- (3) Име и презиме кандидата наводе се у изборној листи према српском правопису и ћириличким писмом, а могу да буду наведени и према правопису и писму националне мањине, при чему редослед одређује предлагач.
- (4) Носиоца изборне листе и редослед кандидата одређује предлагач.
- (5) 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.

.....

СТАВ 1. – 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 одређења изложене одредбе 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 члану 9. ЗНСМ, 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 који су понуђени у научним радовима 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.²²³ Ипак, такво тумачење будући непрецизно, није у складу са изложеном законском

223 Г. Башић, М. Пајванчић, 28.

одредбом. Наиме, ако је ЗНСНМ 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.

СТАВ 2. – 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 члану 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 значило да та лица не би могла бити кандидати, предвиђена је неподобност избора. Због тога би изложену одредбу члана 72. став 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.

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.²²⁴

СТАВ 3. – Име и презиме кандидата наводе се у изборној листи према српском правопису и ћириличким писмом, а могу да буду наведени и према правопису и писму националне мањине, при чему редослед одређује предлагач. Дакле, предлагач није у потпуности 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, већ је у обавези да у изборној листи *најпре* наведе имена и презимена кандидата на српском језику, па тек онда на језику и писму националне мањине. На овај начин разрешена је недоумица око начина на који ће имена и презимена кандидата бити наведена у изборној листи. Ово питање било је присутно посебно 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.

224 Т. Корхеџ, „Нетериторијална самоуправа у Србији – 15 година усавршавања правног оквира аутономије“ у: *Права националних мањина у уставнојравном систему Републике Србије* (ур. Т. Варади), САНУ, Београд: 2019, 25.

СТАВ 4. – Носиоца изборне листе и редослед кандидата одређује предлагач. Редослед кандидата има одређени правни значај, јер се освојени мандати, као што ће бити приказано, додељују кандидатима према њиховом редоследу на листи. Појам носиоца изборне листе није одређен одредбама ЗНСМ. Према Упутству РИК, реч је о имену и презимену једног лица које се може укључити у назив изборне листе.

СТАВ 5. – 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 овај 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.

Повлачење изборне листе

Члан 73.

(1) Предлагач изборне листе може повући изборну листу најкасније до дана утврђивања збирне изборне листе.

.....

Овим чланом предвиђено је да предлагач изборне листе може повући изборну листу најкасније до дана утврђивања збирне изборне листе. Истоветно решење садржано је и у ЗИНП. Такође, треба нагласити да је, 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 *одустићанак од учешћа на изборима* искључиво чин предлагача.

Назив изборне листе

Члан 74.

- (1) Изборна листа има назив који одређује предлагач изборне листе.
- (2) Ако изборну листу предлаже група бирача, назив изборне листе садржи назив утврђен споразумом о образовању групе бирача. У назив 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.
- (3) Ако изборну листу предлаже удружење, назив изборне листе може да садржи назив удружења, који се наводи према називу удружења из акта о његовој регистрацији. У назив изборне листе може се укључити и име и презиме лица које удружење одреди као носиоца изборне листе.

- (4) Ако изборну листу предлаже политичка странка националне мањине, назив изборне листе мора да садржи назив политичке странке из акта о њеној регистрацији. У назив изборне листе може се укључити и име и презиме лица које политичка странка националне мањине одреди као носиоца изборне листе.
- (5) Назив изборне листе коју предлаже група бирача или удружење не може да упућује на назив цркве и верске заједнице.
- (6) Назив изборне листе наводи се на српском језику и ћириличким писмом, а може се навести и на језику и писму националне мањине.

.....

СТАВ 1. – Изборна листа има назив који одређује предлагач изборне листе. Иако је несумњиво да назив изборне листе суштински одређује њен идентитет и њен профил, ипак су одредбама ЗНСМ нужно предвиђене и извесне маргине слободе предлагача у погледу одређивања назива изборне листе, садржане у ставовима 2–6 овог члана. Оне се углавном састоје од одређених елемената које назив изборне листе мора или може да садржи, а који зависе од карактера предлагача.

СТАВ 2. – 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. Идентично решење садржано је и у одредби члана 17. став 4. Упутства.

СТАВ 3. – Ако изборну листу предлаже удружење, онда назив изборне листе може да садржи назив удружења, који се наводи према називу удружења из акта о његовој регистрацији.

Идентично решење садржано је у одредби члана 17. став 5. Упутства. 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 неравноправности, 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.

СТАВ 4. – Ако изборну листу предлаже политичка странка националне мањине, онда назив изборне листе мора да садржи назив политичке странке из акта о њеној регистрацији. Идентично решење садржано је у одредби члана 17. став 6. Упутства.

СТАВ 5. – Назив изборне листе коју предлаже група бирача или удружење не може да упућује на назив цркве и верске заједнице. Идентично решење садржано је у одредби члана 17. став 7. Упутства.

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, може се поставити питање 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, напросто 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.

СТАВ 6. – Назив изборне листе наводи се на српском језику и ћириличким писмом, а може се навести и на језику и писму националне мањине. Идентично решење садржано је у одредби члана 17. став 8. Упутства. Такође, истим подзаконским актом ближе је прописано да назив изборне листе не може да садржи имена историјских и измишљених личности.

Члан 75.

(Брисан)

Подношење изборне листе

Члан 76.

- (1) Изборна листа подноси се Комисији најкасније 15 дана пре одржавања избора.
- (2) Уз изборну листу, Комисији се 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 (цд или двд), 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.

.....

СТАВ 1. – Изборна листа подноси се Комисији најкасније 15 дана пре одржавања избора.

Дакле, предлагачи су у обавези да поднесу изборну листу РИК. ЗНСНМ међутим не уређује начин подношења изборне листе. Упутство РИК у том погледу предвиђа у члану 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. Решење прописано Упутством по коме је лице које је овлашћено да поднесе изборну листу, овлашћено и да у име предлагача изборне листе врши *све групе радње у изборима*, осим ако предлагач изборне листе друкчије не одреди и о томе писмено обавести РИК, у пракси може да доведе и до чудне ситуације да предлагач накнадно опозове извесне радње које је предузело лице овлашћено на подношење листе.

СТАВ 2. – Уз изборну листу, подноси се и: оверена изјава кандидата да прихвата кандидатуру за члана националног савета (тачка 1), сагласност носиоца изборне листе (ако је одређен) да буде носилац изборне листе (тачка 2), овлашћење лица које је предлагач овластио да поднесе изборну листу (тачка 3), оверене изјаве бирача да подржавају изборну листу (тачка 4), списак бирача који подржавају изборну листу, израђен у писменом и електронском обли-

ку (CD или DVD), тако да списак у оба облика буде истоветан, а који потписује лице које подноси изборну листу (тачка 5), оверен споразум о образовању групе бирача, ако изборну листу предлаже група бирача (тачка 6), оверена копија статута удружења, ако изборну листу предлаже удружење (тачка 7).

Поједине од ових одредби детаљније су разрађене Упутством РИК. Одредба тачке 1. овог става допуњена је тако да се обавеза достављања оверене изјаве кандидата односи на сваког кандидата. Такође, прописано је и да изјаве бирача из тачке 4. овог става морају бити сортиране по азбучном реду презимена јавних бележника који су оверили потписе, а изјаве бирача које су на територији градова/општина где нису именовани јавни бележници оверене у основним судовима, судским јединицама и пријемним канцеларијама основних судова разврставају се по азбучном реду града/општине на чијој територији су оверене. У вези са достављањем списка у електорнском облику, Упутством је ближе прецизирано да он треба да буде израђен у Excel програму у табели објављеној на интернет страници РИК.

Проглашење изборне листе

Члан 77.

- (1) Комисија проглашава изборну листу предлагача одмах по пријему изборне листе и пратеће документације, а најкасније у року од 24 часа од пријема изборне листе.**
- (2) Решење о проглашењу изборне листе из става 1. овог члана Комисија доставља без одлагања предлагачу.**

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – РИК проглашава изборну листу предлагача одмах по пријему листе и пратеће документације, а најкасније у року од 24 часа од пријема изборне листе, а, према ставу 2. истог члана, решење о проглашењу листе доставља без одлагања предлагачу.

Из изложених одредби дакле произилази да 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 рокови предвиђени чланом 78. ЗНСНМ. Такође, Упутством РИК је, у погледу питања везаних за проглашење изборне листе, регулисана и ситуација када се за изборе за национални савет не пријави ниједна изборна листа, или ниједна не буде проглашена. У том случају РИК доноси решење о обустављању поступка избора, а по његовој правоснажности РИК обавештава министарство надлежно за људска и мањинска права.

Напоследку, важно је истаћи да ни у изложеним одредбама члана 77. ЗНСНМ, ни у одредбама Упутства, нема спомена евентуалне могућности да други

предлагачи у управном спору оспоравају законитост решења о проглашењу изборне листе, а што, разуме се, не искључује такву могућност.

ПРАКСА

- 1) „На основу члана 77. став 1. Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – одлука УС, 55/14 и 47/18), Републичка изборна комисија, на седници одржаној 22. октобра 2018. године, донела је

РЕШЕЊЕ

ПРОГЛАШАВА СЕ Изборна листа Удружење „Албански форум за економски развој у Србији” – Мухарем Саљићу Shoqata Forumi shqiptar për zhvillim ekonomik në Serbi – Muharem Saljiћu, коју је, 19. октобра 2018. године, поднело Удружење „Албански форум за економски развој у Србији”, за непосредне изборе за чланове Националног савета албанске националне мањине, расписане за 4. новембар 2018. године.

Образложење

Републичка изборна комисија је утврдила да је овлашћено лице Удружења „Албански форум за економски развој у Србији”, у складу са законом и Закључком Републичке изборне комисије од 20. октобра 2018. године, поднело благовремену и уредну Изборну листу са шест кандидата за чланове Националног савета албанске националне мањине за непосредне изборе расписане за 4. новембар 2018. године.

Утврђено је да је уз Изборну листу приложена сва законом прописана документација и да је правно ваљана, као и да Изборна листа испуњава услове из члана 72. ст. 1. и 5. Закона о националним саветима националних мањина, у погледу броја кандидата на изборној листи и заступљености мање заступљеног пола на изборној листи.

Уз Изборну листу су, у складу са чланом 71. став 3. Закона о националним саветима националних мањина и чланом 18. став 3. Упутства за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина („Службени гласник РС”, број 57/18 – пречишћен текст), а након отклањања недостатка Изборне листе у погледу броја потребних изјава бирача за подршку Изборној листи, поднете укупно 352 правно ваљане оверене изјаве бирача да подржавају Изборну листу.

У складу са наведеним, Републичка изборна комисија је донела решење као у диспозитиву.”

(Решење Републичке изборне комисије 02
Број: 013-228/18 од 22. октобра 2018. год.)

Недостаци изборне листе

Члан 78.

- (1) Када Комисија утврди да изборна листа није поднета благовремено, донеће решење о одбацивању изборне листе.
- (2) Када Комисија утврди да изборна листа садржи недостатке који онемогућују проглашење изборне листе, донеће, у року од 24 часа од пријема изборне листе, закључак којим се 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.
- (3) Када Комисија утврди да изборна листа садржи недостатке, односно ако утврди да недостаци нису отклоњени, или нису отклоњени у прописаном року, донеће у наредних 48 часова решење о одбијању проглашења изборне листе.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – 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.

Дакле, по пријему, тачније подношењу изборне листе, РИК најпре испитује да ли листа има извесне недостатке. Међутим, ни ЗНСНМ, ни одредбе Упутства 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.

СТАВ 3. – Ако Комисија утврди да недостаци нису отклоњени, или нису отклоњени у прописаном року, у наредних 48 часова, доноси решење о одбијању проглашења изборне листе.

У вези са овом одредбом важно је истаћи да ЗНСНМ не предвиђа могућност 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, РИК утврђује 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.

ПРАКСА

- 1) „На основу члана 78. став 3. Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – одлука УС, 55/14 и 47/18),

Републичка изборна комисија, на седници одржаној 22. октобра 2018. године, донела је

РЕШЕЊЕ

ОДБИЈА СЕ проглашење Изборне листе РОМСКА СТРАНКА ЈЕДИНСТВО, коју је, 19. октобра 2018. године, поднела Ромска странка Јединство, за непосредне изборе за чланове Националног савета ромске националне мањине, расписане за 4. новембар 2018. године.

Образложење

Дана 19. октобра 2018. године у 15,20 часова, Ромска странка Јединство поднела је Републичкој изборној комисији Изборну листу са 18 кандидата за чланове Националног савета ромске националне мањине на непосредним изборима расписаним за 4. новембар 2018. године, под називом РОМСКА СТРАНКА ЈЕДИНСТВО.

На седници одржаној истог дана, 19. октобра 2018. године, Републичка изборна комисија је утврдила да је предлагач Изборне листе уз Изборну листу поднео укупно 466 правно ваљаних оверених изјава бирача који подржавају Изборну листу. С обзиром на то да је, према Решењу Министарства државне управе и локалне самоуправе о привременом закључењу посебног бирачког списка националне мањине од 15. августа 2018. године, у Посебан бирачки списак ромске националне мањине, на дан 15. августа 2018. године, било уписано 60.949 бирача, односно да је најмањи број оверених изјава бирача потребан за подршку изборној листи ромске националне мањине 609, констатовано је да Ромској странци Јединство недостају најмање 143 правно ваљане оверене изјаве бирача о подржавању изборне листе, што представља законски недостатак за проглашење изборне листе.

У складу са утврђеним недостатком Изборне листе, Републичка изборна комисија је Закључком од 19. октобра 2018. године, наложила Ромској странци Јединство да, најкасније у року од 48 часова од часа достављања Закључка, отклони недостатак изборне листе, и то тако што ће Републичкој изборној комисији доставити најмање 143 недостајуће правно ваљане оверене изјаве бирача који подржавају изборну листу, са списком тих бирача у писменој и електронској форми (обрасци РОНС-5/18 и РОНС-6/18).

Разматрајући поступање по наведеном закључку, Републичка изборна комисија је, на седници одржаној 22. октобра 2018. године, констатовала:

- да је Закључак заступнику Ромске странке Јединство достављен 20. октобра 2018. године у 10,30 часова, непосредним уручењем;
- да до 22. октобра 2018. године у 10,30 часова, односно у законском року, заступник Ромске странке Јединство није поступио по Закључку о отклањању недостатка Изборне листе, односно Републичкој изборној комисији није доставио тражену додатну документацију;
- да је чланом 78. став 3. Закона о националним саветима националних мањина прописано да, када утврди да недостаци изборне листе нису отклоњени у прописаном року, Републичка изборна комисија, у наредних 48 часова, доноси решење о одбијању проглашења изборне листе.

У складу са наведеним, Републичка изборна комисија је донела решење као у диспозитиву.”

(Решење Републичке изборне комисије 02
Број: 013-223/18 од 22. октобра 2018. год.)

Збирна изборна листа

Члан 79.

- (1) Збирну изборну листу утврђује Комисија, за сваку националну мањину посебно, десет дана пре одржавања избора.
- (2) Збирна изборна листа укључује све изборне листе за сваку националну мањину, са личним именима свих кандидата и подацима о години рођења, занимању и пребивалишту.
- (3) Редослед изборних листа на збирној изборној листи утврђује се према редоследу проглашења изборне листе.
- (4) Збирну изборну листу за сваку националну мањину Комисија објављује у „Службеном гласнику Републике Србије”.
- (5) 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.
- (6) Комисија не утврђује збирну изборну листу ако број кандидата на проглашеним изборним листама буде мањи од броја чланова националног савета који се бира.

.....

СТАВ 1. – РИК утврђује збирну изборну листу, за сваку националну мањину посебно, десет дана пре одржавања избора. Дакле, као што је и у Упутству РИК јасно прецизирано, збирна изборна листа утврђује се за избор сваког националног савета посебно. ЗНСНМ, међутим, 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 понаособ.

СТАВОВИ 2, 3. и 4. – Према ставу 2. истог члана, 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 (став 3). Збирну изборну листу за сваку националну мањину РИК, према ставу 4. истог члана ЗНСМ, објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“. У вези са редоследом изборних листа на збирној листи, законодавац се определио да се она утврђује према редоследу проглашења изборне листе, те би у том смислу, системским тумачењем, требало подсетити на решење члана 77. став 1. које прописује да ће Комисија прогласити изборну листу предлагача одмах по њеном пријему, односно најкасније у року од 24 часа од њеног пријема. Тај ће тренутак, дакле, бити меродаван и за утврђивање места односне изборне листе на збирној изборној листи. Иако у ЗНСМ то није детаљније прецизирано, у случају да две или више изборних листа националне мањине буду проглашене истог дана, требало би стати на становиште да предност на збирној изборној листи има она изборна листа која је раније предала изборну листу Комисији.

СТАВ 5. – 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. У вези са овом одредбом најпре треба истаћи да ЗНСМ не садржи ни решење о евентуалној правној заштити против акта РИК којим се утврђује збирна изборна листа, те се може поставити питање због чега би било који предлагач вршио увид у документацију која је поднета уз проглашене изборне листе ако му на располагању не би стојала управна тужба и могућност оспоравања законитости решења о утврђивању збирне изборне листе.

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.²²⁵ Дакле, судећи по томе, по среди не би био истоветан спор, али би суд суштински одлучивао о истој ствари, ако би аргументи тужиоца били исти.

СТАВ 6. – РИК не утврђује збирну изборну листу ако број кандидата на проглашеним изборним листама буде мањи од броја чланова националног савета који се бира. Дакле, другим речима, да би се утврдила збирна изборна листа, неопходно је да барем једна проглашена изборна листа садржи број кандидата барем у оном броју колики је и број чланова националног савета који се бира, односно да две или више изборних листа у збиру садрже број кандидата који одговара броју чланова националног савета који се бира. У супротном ће РИК *ex officio* донети решење о обустављању поступка избора чланова тог националног савета.

Члан 80.

- (1) Министарство решењем закључује посебан бирачки списак 15 дана пре одржавања избора.
- (2) 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.
- (3) 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.
- (4) Решење Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор у року од 24 часа од објављивања решења.
- (5) Управни суд је дужан да о тужби одлучи у року од 48 часова од пријема тужбе.
- (6) Министарство саставља оверене изводе из посебног бирачког списка за свако бирачко место и доставља их Комисији у року од 48 часова од закључења посебног бирачког списка.
- (7) Извод из посебног бирачког списка, осим података из члана 50. овог закона, садржи назив органа који га је сачинио, датум сачињавања и ознаку бирачког места за које је извод сачињен.
- (8) Министарство доставља 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.
- (9) 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

225 З. Томић (2012), 521, 529.

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.

.....

СТАВОВИ 1, 2. и 3. – Министарство решењем закључује посебан бирачки списак 15 дана пре одржавања избора (став 1). Према ставу 2. истог члана, 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. То решење, према ставу 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. став 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).²²⁶ Ипак, присутна су извесна одступања у неколико сегмената. На пример, 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.

СТАВОВИ 4. и 5. – Према члану 80. став 4. ЗНСНМ, решење Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор у року од 24 часа од објављивања решења, а Управни суд је, према ставу 5. истог члана, 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 утврдити шта би се сматрало сатом објављивања у „Службеном гласнику”, а при чему стојимо на становишту да би то требало да буде 00:00 сати дана објављивања „Службеног гласника”. Пажњу би требало усмерити на два важна питања – ко би у таквом случају 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. У вези са првим питањем требало би напоменути да 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

²²⁶ Сл. гласник РС, бр. 104/2009, 99/2011.

списак уписана. С друге стране, закључење посебног бирачког списка ипак има извештај 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, чланом 18. став 3. Упутства за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина²²⁷ 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.

СТАВОВИ 6. и 7. – Министарство саставља оверене изводе из посебног бирачког списка за свако бирачко место и доставља их Комисији у року од 48 часова од закључења посебног бирачког списка, а извод из посебног бирачког списка, према ставу 7. истог члана, садржи, осим података из члана 50. ЗНСНМ, и назив органа који га је сачинио, датум сачињавања и ознаку бирачког места за које је извод сачињен. Дакле, одредбом члана 80. став 6. ЗНСНМ утврђена је дужност Министарства, као органа надлежног за вођење посебног бирачког списка, да састави оверене изводе из посебног бирачког списка за свако бирачко место и да их достави Комисији у року од 48 часова од доношења решења о закључењу посебног бирачког списка. С обзиром да, за разлику од објављивања у Службеном гласнику, у члану 80. став 3. није предвиђен рок за достављање решења о закључењу посебног бирачког списка, требало би стати на становиште да се решење о закључењу посебног бирачког списка може доставити Комисији најкасније заједно са овереним изводима из посебног бирачког списка, дакле у року од, најкасније, 48 часова од доношења решења о закључењу посебног бирачког списка. Извод из бирачког списка 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, али и назив органа који је сачинио извод (тј. Министарство), датум сачињавања и ознаку бирачког места за које је извод сачињен.

СТАВОВИ 8. и 9. – 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, а према ставу 9. истог члана 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.

С обзиром да је вођење бирачког списка у *искључивој надлежности Министарства*, а да су у периоду који наступа након 72 сата пре дана одржавања

²²⁷ *Сл. гласник РС*, бр. 57/18.

избора измене у бирачком списку могуће само на основу одлуке Управног суда (види члан 57. став 2. ЗНСМ), за коју, за разлику од осталих случајева управног судске надлежности, није прописан рок, примена аналогijом рока од 24 часа од достављања решења за подношење тужбе, односно рока од 48 часова од пријема тужбе за доношење одлуке Управног суда не би била сврсисходна имајући у виду изложене одредбе члана 80. ст. 8 и 9. ЗНСМ. Ово стога што би при примени изложене аналогije 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, управног судска 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.

Члан 81.

- (1) Републички органи, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе, јавне установе и други органи дужни су да, на захтев бирача, одмах издају јавне исправе битне за остваривање бирачког права, а најкасније наредног дана од дана подношења захтева.

.....

Према члану 81. ЗНСМ, републички органи, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе, јавне установе и други органи дужни су да, на захтев бирача, одмах издају јавне исправе битне за остваривање бирачког права, а најкасније наредног дана од дана подношења захтева. Овом одредбом, дакле, конституисана је законска *дужност* на страни републичких, органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, као и јавних установа и других органа да у *изразито кратком року* (одмах, или најкасније наредног дана од дана подношења захтева) издају јавне исправе битне за остваривање бирачког права. *Ratio* овакве одредбе, тачније прописане дужности и изразито кратких рокова за издавање јавних исправа треба тражити у настојањима законодавца да поспеши ажурност државних и других органа и тиме омогући бирачима из редова националних мањина несметано и ефикасно уживања бирачког права. Иако ЗНСМ не прецизира које се то све јавне исправе имају сматрати битним за остваривање бирачког права, требало би стати на становиште да је реч о свим јавним исправама, које, посредно или непосредно, имају или могу имати значаја за предузимање радњи у оквиру целокупног бирачког процеса, почевши од захтева за упис у посебан бирачки списак који припадник националне мањине подноси органу управе јединице локалне самоуправе према месту пребивалишта, односно месту боравишта за интерно расељена лица, у писаној форми и на посебном обрасцу који прописује министар.

Члан 82.

- (1) Министарство и органи јединица локалне самоуправе дужни су 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.

- (2) Увид се врши у службеним просторијама органа код којих се службена документација налази.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Министарство и органи јединица локалне самоуправе дужни су 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 (став 1) и да се такав увид врши у службеним просторијама органа код којих се службена документација налази (став 2). Увид у посебан бирачки списак, односно службену документацију на основу које орган надлежан за вођење посебног бирачког списка врши упис, брисање, измене, допуне или исправке бирачког списка представља *групу радњу у изборима* у смислу члана 71. став 7. ЗНСНМ, на коју је овлашћено лице које је поднело изборну листу, ако предлагач изборне листе није друкчије одредио. С обзиром да је омогућавање увида у посебан бирачки списак и увида у службену документацију на основу које орган надлежан за вођење посебног бирачког списка врши упис, брисање, измене, допуне или исправке бирачког списка прописано као *дужности* Министарства и јединице локалне самоуправе, они такав захтев не би смели да одбију, али *само уколико долази од овлашћених њредсјавника њодносилаца њошврђених изборних листи*. Дакле, обавеза удовољавања овом захтеву не постоји уколико он дође од неког другог лица, па било оно и припадник односне националне мањине.

Имајући у виду да се увид омогућава овлашћеним представницима подносилаца *њошврђених изборних листи*, јасно је да је још један, претходни услов за остваривање тог права да је изборна листа претходно потврђена.

Члан 83.

(Брисан)

Сјровођење избора

Гласање

Члан 84.

- (1) Бирач гласа на бирачком месту на коме је уписан у извод из посебног бирачког списка.
- (2) Изузетно, бирач може да гласа и изван бирачког места из става 1. овог члана на начин утврђен Законом о избору народних посланика.

(3) Начин гласања изван бирачког места и број бирача који су тако гласали, уноси се у записник о раду бирачког одбора.

.....

СТАВ 1. – Бирач гласа на бирачком месту на коме је уписан у извод из посебног бирачког списка. Овакво решење сасвим је разумно и оправдано, и треба га довести у системску везу са чланом 52. став 4. ЗНСМ којим је прописано 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 посаној форми на посебном обрасцу, који прописује и својеручно потписује министар. Дакле, на ком ће бирачком месту бирач гласати зависи од тога где је уписан у посебни бирачки списак, а упис у посебан бирачки списак директно зависи од места пребивалишта, односно боравишта бирача.

СТАВОВИ 2. и 3. – По изузетку, бирач може да гласа и изван бирачког места на коме је уписан у извод из посебног бирачког списка на начин утврђен Законом о избору народних посланика. Овом одредбом дакле предвиђен је једини изузетак од одредбе из става 1. истог члана када је у питању место гласања, на начин што је предвиђена сходна примена ЗИНП. Поступак и круг лица која могу, по изузетку, гласати изван бирачког места, ЗИНП је одредио у члану 96. Наиме, бирач који није у могућности да гласа на бирачком месту услед тешке болести, старости или инвалидитета може да гласа ван бирачког места, а на подручју које обухвата бирачко место, ако о томе обавести локалну изборну комисију најраније 72 часа пре дана гласања а најкасније до 11.00 часова на дан гласања, односно бирачки одбор на дан гласања, најкасније до 11.00 часова. Ставом 3. истог члана ЗНСМ прописано је да се начин гласања изван бирачког места и број бирача који су тако гласали, уноси у записник о раду бирачког одбора. Идентична одредба у погледу овог обавезног дела садржине записника о раду бирачког одбора прописана је и чланом 43. став 1. тачка 2. Правила која је донела РИК.

Обавештавање бирача о гласању

Члан 85.

- (1) Сваком бирачу обавезно се, 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.**
- (2) Обавештење из става 1. овог члана бирачима доставља орган надлежан за вођење бирачког списка.**

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Сваком бирачу се 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. Према ставу 2. истог члана, обавештење из става 1. бирачима доставља орган надлежан за вођење бирачког

списка. Овом одредбом се дакле прописује законска обавеза органа који је надлежан за вођење бирачког списка да достави обавештење о подацима од значаја за одржавање избора и гласање сваком од бирача уписаних у посебан бирачки списак националне мањине за чији се савет одржавају избори. Прописани рок у ком се достављање ових података има извршити (најкасније пет дана пре одржавања избора) има за циљ да бираче благовремено упозна са детаљима око остваривања бирачког права и да им практично омогући довољно времена да, бивајући упознати са датумом избора и адресом свог бирачког места, одлуче да ли ће на изборе изаћи, и ако изађу, да тај излазак ваљано испланирају. Такође, 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 бирач гласа и броју под којим је уписан у извод из бирачког списка кореспондира са роковима за правоснажност решења о закључивању бирачког списка. Ставом 2. истог члана предвиђено је да то обавештење бирачима доставља орган надлежан за вођење бирачког списка. Имајући у виду да ЗНСМ у изложеној одредби наводи да је за достављање обавештења надлежан *орган* који води бирачки списак, могло би се, посебно имајући у виду члан 48. став 1. ЗНСМ, стати на становиште да је у питању Министарство. Ипак, у овом случају, при тумачењу треба заузети другачији став. Наиме, 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 *ојштинска/градска ујрава најкасније пет дана пре дана одржавања избора*.

Начин гласања

Члан 86.

- (1) Бирач гласа лично.
- (2) Бирач у току одржавања избора може гласати само једанпут.
- (3) Гласање је тајно.
- (4) Глас се на овереним гласачким листићима.
- (5) На бирачком месту и на 50 метара од бирачког места забрањено је истицање сваког пропагандног материјала.
- (6) Ако се у току гласања наруше правила из ст. 1. до 4. овог члана, бирачки одбор се распушта, а гласање на том бирачком месту се понавља.
- (7) На бирачком месту забрањено је коришћење мобилних телефона и других средстава веза и комуникација.
- (8) Ближа упутства о мерама којима се обезбеђује тајност гласања утврђује Комисија.

.....

СТАВОВИ 1, 2, 3. и 4. – Најпре према члану 86. бирач гласа лично (став 1), само једанпут у току одржавања избора (став 2), на овереним гласачким листићима (став 4), а гласање је тајно (став 3).

Одредба из става 1. која прописује да бирач гласа лично спроводи се преко утврђивања идентитета бирача на начин прописан Правилима. Њима је, између осталог, предвиђено 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.

Такође, и прописана одредба из става 2. према којој бирач у току одржавања избора може гласати само једанпут ближе је разређена Правилима, чије одредбе садрже утврђивање поступка провере да ли је бирач већ гласао на другом бирачком месту, као и поступак употребе спреја, чиме се заправо онемогућава да након гласања, бирач током одржавања избора гласа још једанпут. Поступци утврђивања идентитета ради обезбеђивања личног гласања и употребе спреја ради спречавања вишеструког гласања биће подробније изложени у Коментару члана који се односи на ток гласања. Гласање је тајно (став 3), а Правила прописују да се тајно гласање спроводи иза паравана за гласање, као и да бирач треба да, пре него што га спусти у гласачку кутију, пресавије гласачки листић тако да се не види за кога је гласао. Овим се заправо настоје спречити злоупотребе и потенцијалне уцене бирача, на начин који гарантује тајност целокупног поступка гласања, од попуњавања гласачког листића, до убацивања у гласачку кутију и одласка бирача са бирачког места. Гласање се врши на овереним гласачким листићима (став 4), које, према члану 90. став 2. припрема и оверава РИК.

СТАВ 6. – Ако се у току гласања наруше правила из ст. 1. до 4. овог члана, бирачки одбор се распушта, а гласање на том бирачком месту се понавља. Дакле, колики је заправо значај изложених одредаба из ст.1–4 овог члана речито сведочи и решење, односно предвиђена санкција за њихово непоштовање, у виду императивног, *ex lege* распуштања бирачког одбора и понављања гласања на том бирачком месту.

СТАВ 5. – На бирачком месту и на 50 метара од бирачког места забрањено је истицање сваког пропагандног материјала. *Ratio* ове одредбе треба тражити у тежњи да се, на сам дан одржавања избора, при доласку и на самом бирачком месту, бирач што је више могуће растерети од спољних утицаја на доношење одлуке о томе коме ће поверити свој глас. Иако у овој одредби ЗНСМ није садржано ближе прецизирање шта се може сматрати под пропагандним материјалом, Упутство, сасвим оправдано, прецизира ову одредбу 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 заставица 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 ЗЗПСНМ 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.

СТАВ 7. – На бирачком месту забрањено је коришћење мобилних телефона и других средстава веза и комуникација. Разлог за прописивање ове одредбе несумњиво треба тражити у настојањима да се обезбеди тајност гласања. Штавише, кршење забране коришћења мобилних телефона и других средстава веза и комуникација прописано је Правилима као један од видова нарушавања реда на бирачком месту. У том смислу, може се поставити и питање, с обзиром на циљну усмереност ове одредбе ка обезбеђивању тајности гласања, због чега и за њу није предвиђена санкција распуштања одбора и понављања гласања. Одговор може лежати у томе што је коришћење мобилних телефона и других средстава веза и комуникација један конкретан, али изразито чест и значајан начин кршења обавезе тајности гласања да га је требало посебно нормирати, али да опет не мора нужно значити да свако коришћење телефона, по аутоматизму, значи и утврђену повреду тајности гласања, јер, као што ће бити приказано у коментарима наредних чланова, постоје ситуације када је нужно посегнути за коришћењем средстава комуникације од стране председника бирачког одбора. Наравно, правило о забрани коришћења мобилних телефона и других средстава веза и комуникација односи се на сва лица која имају права и дужности у вези са спровођењем избора, дакле како на чланове бирачког одбора, тако и на бираче, али и на сва лица која се затекну на бирачком месту.

СТАВ 8. – Ближа упутства о мерама којима се обезбеђује тајност гласања утврђује Комисија. Она је то учинила путем Правила, која, осим наведених одредби у коментару ст. 3 и 7. овог члана, садржи и друге одредбе које се односе на обезбеђивање тајности гласања. Тако, према члану 21. Правила, члан бирачког одбора, у оквиру поучавања бирача о начину гласања, посебно наглашава тајност гласања и начин гласања иза паравана за гласање, а чланом 22. Правила, прописано је да је бирачки одбор дужан да се стара о обезбеђивању тајности гласања, те да је дужан да организује гласање тако да нико не може видети како бирач попуњава гласачки листић, а да у просторији у којој се гласа може бити присутно само онолико бирача колико има места на којима је обезбеђена тајност гласања.

Време гласања на бирачком месту

Члан 87.

- (1) Бирачка места се отварају у 7,00 часова, а затварају у 20,00 часова. У току тог времена бирачко место мора бити непрекидно отворено.**

- (2) Бирачима који су се затекли на бирачком месту у тренутку затварања омогућиће се да гласају.
- (3) За време гласања чланови бирачког одбора или њихови заменици морају бити на бирачком месту.

СТАВОВИ 1. и 2. – Време гласања на бирачком месту регулисано је чланом 87. ЗНСМ и Правилима. Бирачка места отварају се у 7,00 часова, а затварају у 20,00 часова (став 1). У току тог времена бирачко место мора бити непрекидно отворено. Ставом 2. истог члана ЗНСМ предвиђено је да ће се бирачима који су се затекли на бирачком месту у тренутку затварања омогућити да гласају.

Према члану 11. Правила, пре него што, на дан одржавања избора, у 7.00 часова отвори бирачко место, бирачки одбор ће утврдити да гласање може да почне и то констатовати у Записнику о раду бирачког одбора. Када је у питању омогућавање бирачима који су се затекли на бирачком месту у тренутку затварања да гласају, Правилима је ближе прецизирано да се бирачем који се затекао на бирачком месту сматра бирач који се у 20.00 часова налази на бирачком месту или непосредно испред. Такве бираче бирачки одбор обавештава да могу да гласају, при чему је председник бирачког одбора дужан је да одреди члана или заменика члана бирачког одбора који ће да утврди број бирача који су се затекли на бирачком месту, утврди редослед по коме они гласају, стане иза последњег затеченог бирача како би означио крај реда и сачека да гласају сви бирачи који су се затекли на бирачком месту.

СТАВ 3. – За време гласања чланови бирачког одбора или њихови заменици морају бити на бирачком месту. Разумљив и оправдан изузетак од дужности останка на бирачком месту за чланове бирачког одбора или њихове заменика прописан је чланом 25. Правила. Њиме је прописано да у случају немоћних или спречених лица која су уписана у извод из бирачког списка и која се налазе на подручју које обухвата бирачко место, председник бирачког одбора задужује три члана или заменика члана бирачког одбора (повереници бирачког одбора) да спроведу гласање ван бирачког места. Изузев овог случаја, не постоје прописани ваљани разлози који би могли оправдати изостанак чланова или заменика чланова бирачког одбора са бирачког места док траје гласање. Међутим, одредбама ЗНСМ није прописана никаква санкција за случај да чланови или заменици чланова бирачког одбора напусте бирачко место за време гласања.

Одржавање реда на бирачком месту

Члан 88.

- (1) Ако се на бирачком месту наруши ред, бирачки одбор може прекинути гласање док се ред не успостави. Разлози и трајање прекида гласања уносе се у записник о раду бирачког одбора.
- (2) Ако је гласање прекинуто дуже од једног часа, продужава се за онолико времена колико је прекид трајао.

- (3) У просторији у којој се обавља гласање може бити присутан само онолики број бирача колико има обезбеђених места за тајност гласања.
- (4) Забрањено је задржавање на бирачком месту лица која, у складу са овим законом, немају права и дужности у вези са спровођењем избора.
- (5) Припадници полиције на дужности могу ући на бирачко место само ако су на бирачком месту нарушени ред и мир, на позив председника бирачког одбора.
- (6) Због повреде одредаба ст. 1. до 5. овог члана може се поднети приговор Комисији, која одлучује да ли ће се гласање на том бирачком месту поновити.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Ако се на бирачком месту наруши ред, бирачки одбор може да прекине гласање док се ред не успостави, а разлози за прекид гласања и трајање прекида гласања обавезно се уносе у записник о раду бирачког одбора. Према ставу 2. истог члана, ако је гласање прекинато дуже од једног часа, продужава се за онолико времена колико је прекид трајао. Одредба идентичне садржине предвиђена је и чланом 28. Правила.

Дакле, иако ЗНСМ у претходном, члану 87. предвиђа да у прописаном временском распону бирачко место *мора бити ошворено*, изложеним одредбама се ипак предвиђа могућност прекида гласања. Као једини разлог за могуће прекидање гласања прописан је правни стандард *нарушавања реда на бирачком месту*. Међутим, ЗНСМ у овој одредби не садржи ближе одређење шта се има сматрати нарушавањем реда на бирачком месту, те би се могло стати на становиште да одлука у погледу класификације и последице одређеног понашања на бирачком месту у целости почива на бирачком одбору. Међутим, наредне одредбе овог члана, тј. одредбе из ст. 3–5, набрајају одређене ситуације које су забрањене, односно нису дозвољене на бирачком месту, те нам оне могу бити иницијални показатељ шта се све може сматрати нарушавањем реда на бирачком месту. Такође, одредба члана 29. Правила експлицитно наводи да се нарушавањем реда на бирачком месту сматра: задржавање лица која немају права и дужности у вези са спровођењем избора на бирачком месту, коришћење мобилних телефона и других средстава веза и комуникација, као и фото апарата и камера, те прављење, ван службене евиденције, спискова бирача који су изашли на гласање (уписивањем имена или редног броја из извода бирачког списак бирача који су изашли, или нису изашли на изборе), осим у случају да чланови одбора задужени да рукују изводима из бирачког списка уписују цртице на посебном листу хартије и тако воде евиденцију о излазности бирача и податке о излазности саопштавају свим члановима бирачког одбора. Наравно, побројане активности и ситуације из члана 29. ст. 1–3 Правила, али и члана 88. ст. 3–5 ЗНСМ немају карактер *numerus clausus*, те се осим њих, нарушавањем реда на бирачком месту могу, по оцени бирачког одбора, сматрати и друге активности и ситуације у конкретним случајевима.

Но, пре разматрања сваке од прописаних ситуација из члана 88. ст. 3–5, требало би се осврнути и на члан 88. став 2. Наиме, имајући у виду да се њиме предвиђа продужетак гласања за дужину трајања прекида само ако је прекид трајао дуже од једног часа, може се поставити питање шта се дешава у ситуацији уколико прекид траје краће од једног часа. Ово питање посебно је значајно због одређивања почетка рока за објављивање Извештаја са укупним резултатима избора, предвиђеног чланом 97а ЗНСМ. Наиме, могућа су два решења овакве ситуације: 1. да се прекид који траје краће од једног сата не узима у обзир или 2. да се прекид уподоби одредби става 2. овог члана, и да се трајање гласања продужи за онолико колико је трајао прекид, а најдуже трајање гласања продужи за један час. Сматрамо да је, иако не произилази директно из законске одредбе, оправданије прихватити прво решење, и то стога што се може десити да нарушавање реда и његово васпостављање трају веома кратко, те у том случају не би било сврсисходно због неколико минута продужавати трајање гласања.

СТАВОВИ 3. и 4. – У просторији у којој се обавља гласање може бити присутан само онолики број бирача колико има обезбеђених места за тајност гласања, док према ставу 4. истог члана није дозвољено задржавање на бирачком месту лица која, у складу са законом, немају права и дужности у вези са спровођењем избора. Обе изложене одредбе у функцији су обезбеђивања тајности гласања, при чему је одредба из става 4. овог члана, Правилима предвиђена и као један од *exempli causa* примера нарушавања реда на бирачком месту. У вези са овом одредбом треба навести и да је чланом 31. Правила предвиђено да представници медија могу бити присутни на бирачком месту само ради припреме извештаја о току гласања на бирачком месту.

Поред одредбе става 4. и одредбе става 3. овог члана такође се може сматрати примером нарушавања реда на бирачком месту, тим пре ако бирачи чијом присутношћу се премашује број обезбеђених места за тајност гласања, у дужем временском оквиру одбијају да, привремено, напусте бирачка места. Разуме се, под местима обезбеђеним за тајност гласања треба подразумевати места иза паравана за гласање.

СТАВ 5. – Припадници полиције могу ући на бирачко место само ако су на бирачком месту нарушени ред и мир, на позив председника бирачког одбора. Овом одредбом дакле предвиђа се могућност да, поред лица која имају права и дужности у вези са спровођењем избора, на бирачком месту буду присутни и припадници полиције. За њихово присуство неопходно је да се испуне два кумулативно постављена услова: да их позове председник бирачког одбора, и то само у случају нарушавања реда и мира, што би требало тумачити доста рестриктивније него нарушавање реда из става 1. овог члана (није свако нарушавање реда основ за позивање полиције). Такође, у случају да, услед нарушавања реда и мира, председник одбора фактички буде онемогућен да позове припаднике полиције, то може обавити његов заменик, односно други чланови бирачког одбора. Чланом 30. ставом 2. Правила, међутим, предвиђен је и изузетак од овако рестриктивног правила везано за присуство припадника полиције на бирачком месту. Наиме, полицајац у униформи може ући на бирачко место на којем је уписан у извод

из бирачког списка да би гласао, и то под условом да не носи оружје и друга средства принуде.

СТАВ 6. – Због повреде одредаба из ст. 1–5 овог члана може се поднети приговор РИК која одлучује да ли ће се гласање на том бирачком месту поновити. У вези са овом одредбом, треба истаћи да ЗНСМ не прецизира одговор на питање активне легитимације за подношење приговора због повреде одредби из ст.1–5 овог члана. Ипак, требало би стати на становиште да право подношења приговора има сваки бирач уписан у бирачки списак на конкретном бирачком месту, чак и независно од тога да ли је био присутан у тренутку кршења неке од изложених одредби, али да чињеница његовог изостанка може имати значајну улогу у погледу одлучивања по поднетом приговору. Ако право на подношење приговора има сваки бирач, онда би то право требало признати и подносиоцима изборних листа.

Изборни материјал

Језик и писмо изборног материјала

Члан 89.

- (1) Целокупан изборни материјал и документација штампају се двојезично, на српском језику и ћириличком писму и на језику и писму националне мањине чији национални савет се бира, ако су њен језик и писмо у службеној употреби у најмање једној јединици локалне самоуправе.**

.....

Према овом члану целокупан изборни материјал и документација штампају се 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. Услов да језик и писмо националне мањине мора бити у службеној употреби у најмање једној јединици локалне самоуправе унет је у текст изменама и допунама ЗНСМ из 2014. године. Изложено законско решење прецизирано је Упутством РИКа којим се предвиђа 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.

Гласачки листић

Члан 90.

- (1) 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;
 - 3) напомену да се гласа само за једну изборну листу, заокруживањем редног броја испред назива те листе.
- (2) Гласачке листиће припрема и оверава Комисија.
- (3) Комисија утврђује број гласачких листића, који мора бити једнак броју бирача уписаних у посебан бирачки списак.
- (4) Гласачки листићи штампају се на једном месту, на хартији заштићеној воденим жигом.
- (5) Предлагач изборне листе доставља Комисији име лица које има право да присуствује штампању, бројању, паковању гласачких листића и њиховом достављању органима надлежним за спровођење избора.
- (6) Комисија ближе прописује облик и изглед гласачких листића, начин и контролу њиховог штампања и достављање и руковање гласачким листићима.
- (7) Комисија 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.
- (8) Примопредаја изборног материјала обавља се најкасније 48 часова пре дана одржавања избора.
- (9) Управа јединице локалне самоуправе, стара о уређивању бирачких места и припрема за сваки бирачки одбор потребан број гласачких кутија са прибором за њихово печење и прибором за писање.
- (10) На дан гласања, пре почетка гласања, бирачки одбор утврђује да ли је изборни материјал за то бирачко место потпун и исправан, да ли је бирачко место уређено на начин којим се обезбеђује тајност гласања и да ли гласање може почети. Наведени подаци уносе се у записник о раду.
- (11) Збирна изборна листа сваке националне мањине мора за време гласања бити видно истакнута на бирачком месту.
- (12) Представници предлагача изборних листа имају право увида у изборни материјал. Увид се врши у просторијама Комисије. Увид у изборни материјал може се извршити у року од пет дана од дана гласања.

.....

СТАВ 1. – Гласачки листић садржи: редни број испред назива изборне листе (тачка 1), називе изборних листа, према редоследу утврђеном на збирној из-

борној листи, са личним именом првог кандидата на изборној листи (тачка 2) и напомену да се гласа само за једну изборну листу, заокруживањем редног броја испред назива те листе (тачка 3). У вези са редоследом утврђеном на збирној изборној листи, треба подсетити да њу, према одредби члана 79. ЗНСНМ, утврђује Комисија и то према редоследу проглашења изборне листе. Када је у питању напомена да се гласа само за једну изборну листу заокруживањем редног броја испред назива те листе, *ratio ove* одредбе лежи у настојању да се бирачи додатно, и након упутстава од стране чланова бирачког одбора, поуче о начину правилног гласања.

СТАВОВИ 2. и 3. – Гласачке листиће припрема и оверава РИК. Стандарди у вези с гласачким листићима уређени су како ЗНСНМ, тако и Упутством РИК. Тако, према члану 90. став 3. ЗНСНМ, 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.

СТАВОВИ 4. и 6. – Гласачки листићи штампају се на једном месту, на хартији заштићеној воденим жигом, а према ставу 6. истог члана, Комисија ближе прописује облик и изглед гласачких листића, начин и контролу њиховог штампања и достављање и руковање гласачким листићима. Правила којима се ближе уређује припрема за штампање и надзор над штампањем гласачких листића садржи Упутство РИК. Према тим правилима, Комисија прописује текст, изглед и облик гласачких листића, а након доношења одлуке о тексту и изгледу гласачких листића, РИК сачињава узорак гласачког листића који оверава председник РИК својим потписом и печатом РИК, а на основу овог овереног узорка штампарија израђује графичке плоче. Процес штампања започиње стављањем графичких плоча у машине за штампање, у присуству представника Комисије. По пуштању у погон штампарских машина, први примерци гласачких листића се на лицу места уништавају све док се не одштампа гласачки листић који задовољава оптималне графичке стандарде. Први одштампани гласачки листић који испуњава оптималне графичке стандарде, председник Комисије упоређује са овереним узорком гласачког листића, те пошто утврди да је одштампани примерак гласачког листића подударан са овереним узорком, председник Комисије својим потписом одобрава штампање гласачких листића у утврђеном броју примерака. Одмах по завршетку штампања, комисија коју чине представници Комисије, предлагача изборних листа и штампарије уништава компјутерску припрему за израду графичких плоча и графичке плоче, а о уништавању компјутерске припреме и графичких

плоча саставља се записник, а уништене графичке плоче се предају Комисији. 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.

СТАВ 5. – Предлагач изборне листе доставља Комисији име лица које има право да присуствује штампању, бројању, паковању гласачких листића и њиховом достављању органима надлежним за спровођење избора. Могућност да примопредаји изборног материјала између радног тела и бирачких одбора присуствују представници предлагача изборних листа ближе је и подробније прописана Упутством. Тако је чланом 44. ставом 2. Упутства, прописано да је Комисија дужна да омогући јавност штампања гласачких листића, а према ставу 3. истог члана Упутства, представници предлагача изборних листа имају право да присуствују штампању, бројању и паковању гласачких листића и достављању гласачких листића Комисији, радним телима, односно бирачким одборима. Комисија је, према ставу 4. истог члана Упутства, дужна да благовремено обавести предлагаче изборних листа о томе да њихови представници имају право да присуствују штампању, бројању, паковању и достављању гласачких листића, као и о томе где се одвијају и кад почињу те радње. Овлашћено лице предлагача изборне листе потом доставља Комисији у писменом облику обавештење о лицима која ће присуствовати штампању, бројању и паковању гласачких листића, у којем се за свако то лице наводи име и презиме, број личне карте и број мобилног телефона. Представници предлагача изборних листа који присуствују предаји гласачких листића Комисији и примопредаји гласачких листића радним телима, односно бирачким одборима, морају да имају овлашћење за присуствовање наведеним радњама, које садржи име и презиме представника, број личне карте и број мобилног телефона. Упутство напослетку предвиђа да је Јавно предузеће „Службени гласник“ дужно да води евиденцију присуства представника предлагача изборних листа штампању, бројању и паковању гласачких листића.

СТАВОВИ 7. и 8. – 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.

Тако Комисија, у складу са ЗНСМ, 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 гласач-

ких 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. 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 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 отварати пре него што се бирачки одбор на дан гласања окупи на бирачком месту.

СТАВ 9. – Управа јединице локалне самоуправе стара се о уређивању бирачких места и припрема за сваки бирачки одбор потребан број гласачких кутија са прибором за њиховом печатење и прибором за писање. Такође, Упутством је ближе прописано да општинске/градске управе за сваки бирачки одбор благовремено обезбеђују: 1) гласачку кутију, 2) параване за обезбеђивање тајности гласања, 3) спрејеве 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. Према члану 45. Упутства, за гласање на изборима користи се гласачка кутија израђена према Упутству о облику и димензијама гласачке кутије.²²⁸

Ово Упутство предвиђа да гласачка кутија има облик квадрата, димензија: ширина 35, дужина 50, а висина 60 см, са могућим одступањем од 30% зависно од броја бирача према изводима из бирачког списка за одређено бирачко место, и да на свом горњем делу целом дужином и ширином има покретни поклопац који се ужљебује целом дужином, у горњем делу гласачке кутије. По дужини покретног дела поклопца, на средњем делу налази се отвор дужине 20 и ширине 1 см који служи за убацивање гласачких листића.

²²⁸ *Сл. гласник РС*, бр. 42/00.

СТАВ 10. – На дан гласања, пре почетка гласања, бирачки одбор утврђује да ли је изборни материјал за то бирачко место потпун и исправан, да ли је бирачко место уређено на начин којим се обезбеђује тајност гласања и да ли гласање може почети. Наведени подаци уносе се у записник о раду. Дужности бирачког одбора из изложене одредбе ближе су прецизиране одредбама Правила. Према њима, чланови бирачког одбора припремају почетак гласања тако што најпре отварају врећу са изборним материјалом запечаћену сигурносном затворницом и утврђују да ли је примљени материјал за гласање исправан и потпун, а сигурносну затворницу која је скинута са вреће са изборним материјалом, бирачки одбор обавезно предаје Радном телу приликом примопредаје изборног материјала после гласања.

Примљени изборни материјал бирачки одбор упоређује са стањем из записника о примопредаји изборног материјала пре гласања између Радног тела и бирачког одбора и тако утврђује да ли је примљени материјал потпун и исправан. Ако нешто од изборног материјала недостаје, бирачки одбор то констатује у Записнику о раду бирачког одбора на спровођењу гласања и утврђивању резултата гласања на изборима за чланове националног савета одређене националне мањине и о томе одмах обавештава Радно тело. У случају да бирачком одбору није уручен довољан број гласачких листића, он отвара бирачко место са гласачким листићима које поседује, а остатак ће му бити достављен у току гласања.

СТАВ 11. – Збирна изборна листа сваке националне мањине мора за време гласања бити видно истакнута на бирачком месту. И ова одредба ЗНСМ ближе је прописана Правилима, на начин да је предвиђено да чланови бирачког одбора уређују бирачко место тако што видно истичу број и назив бирачког места, извод из Решења о одређивању бирачких места и Народну заставу Републике Србије, као и збирне изборне листе кандидата за чланове сваког националног савета који се бира на бирачком месту.

СТАВ 12. – Представници предлагача изборних листа имају право увида у изборни материјал. Увид се врши у просторијама Комисије. Увид у изборни материјал може се извршити у року од пет дана од дана гласања. Изложена одредба може бити сагледана у контексту дужности органа за спровођење избора да представницима предлагача изборних листа омогуће несметано надгледање, односно праћење сваке изборне радње. Ипак, право увида у изборни материјал ограничено је роком од 5 дана од дана гласања.

Чување изборног материјала

Члан 91.

- (1) Изборни материјал чува се најмање четири године.
- (2) Комисија прописује начин увида и чувања изборног материјала

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Према члану 91. став 1. ЗНСМ, изборни материјал чува се најмање четири године, а начин увида и чувања изборног материјала прописује Комисија.

У оквиру своје нормативне делатности, РИК је, Правилима прописао поступак достављања и чувања материјала после гласања. Тако, чланом 49. Правила, прописано је да ће бирачки одбор, пошто утврди резултате гласања на бирачком месту, одредити лица која ће, уз председника бирачког одбора, односно заменика председника бирачког одбора, бити одговорна за предају изборног материјала Радном телу РИК, што се констатује у Записнику о раду бирачког одбора. Бирачки одбор ће без одлагања, а најкасније у року од 12 часова од часа затварања бирачког места предати Радном телу РИК у згради општине/града, следећи изборни материјал: прве примерке 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, изводе из бирачког списка и посебне изводе из бирачког списка по којима се гласало на бирачком месту на изборима за чланове сваког националног савета, запечаћени коверат у којем је Контролни лист, 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, 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, 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, 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, сигурносну затворницу која је коришћена за печатење вреће са изборним материјалом приликом примопредаје изборног материјала између Радног тела и бирачког одбора пре гласања, као и остали изборни материјал. Даље је прописано да приликом предаје изборног материјала, бирачки одбор строго води рачуна да не помеша изборни материјал за спровођење избора за чланове националних савета различитих националних мањина, а преостали материјал (идентификационе картице, гласачку кутију, параване за гласање, УВ лампе, прибор за писање и др.) предаје општинском/градском органу управе. О примопредаји из става 2. овог члана саставља се записник на обрасцу који прописује Републичка изборна комисија. Један примерак овог записника чува се у општинском/градском органу управе најмање четири године, док један примерак Радно тело обавезно предаје Координатору Републичке изборне комисије.

По обављању примопредаје изборног материјала, запечаћени коверат у коме је контролни лист, коверте у којима су неупотребљени, неважећи и важећи гласачки листићи за гласање на изборима за чланове сваког националног савета који је биран на бирачком месту посебно, као и сигурносна затворница која је коришћена за печатење вреће са изборним материјалом приликом примопредаје изборног материјала између Радног тела РИК и бирачког одбора пре гласања ставља се у врећу за одлагање изборног материјала, која се у присуству чланова Радног тела и чланова бирачког одбора који су предали материјал печати сигурносном затворницом, чији се серијски број уписује у записник о примопредаји. Врећа мора да буде обележена налепницом која садржи назив града/општине и редни број бирачког места. 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 не стављају се у врећу са осталим изборним материјалом, већ их Радно тело пакује одвојено од осталог изборног материјала и тако одвојено предаје Координатору Републичке изборне комисије.

Напоследку, Правилима је прописано да је, приликом предаје изборног материјала, председник бирачког одбора, односно заменик председника бирачког одбора, дужан да Радном телу и општинском/градском органу управе достави и по један примерак евиденције о присутности чланова и заменика чланова бирачког одбора на бирачком месту.

Гласање

Члан 92.

- (1) 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.
- (2) 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.
- (3) По отварању гласачке кутије, најпре се проверава да ли у њој постоји контролни лист. Ако у гласачкој кутији нема контролног листа, бирачки одбор се распушта и именује се нови, а гласање на том бирачком месту се понавља.
- (4) Образац контролног листа и начин печатења гласачке кутије прописује Комисија.

.....

СТАВОВИ 1. 2, и 4.– 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. Ставом 4. истог члана предвиђено је да образац контролног листа и начин печатења гласачке кутије прописује Комисија. Из изложених решења ЗНСМ дакле проистиче, а и Правилима која је донела Комисија, 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. Према наведеним Правилима, поступак провере гласачке кутије обавља се тако што најпре, када на бирачко место приступи

први бирач који није члан бирачког одбора, бирачки одбор врши проверу УВ лампом, утврђује његов идентитет и да ли је уписан у неки од извода из бирачког списка. Затим, у присуству тог бирача бирачки одбор проверава да ли је гласачка кутија исправна и празна и попуњава се Контролни лист, у који се уписује у који извод из бирачког списка и под којим редним бројем је бирач уписан, након чега Контролни лист потписују сви чланови, односно заменици чланова бирачког одбора и бирач који је први дошао на бирачко место. Након што се контролни лист убаци у гласачку кутију, она се након тога затвара и печати јемствеником и печатним воском. Такође, Правилима је прописано и да се провера исправности гласачке кутије не може вршити у присуству бирача за кога је, након провере УВ лампом, утврђено да је гласао на другом бирачком месту, који нема важећу јавну исправу за утврђивање идентитета, или који није уписан ни у један извод из бирачког списка.

СТАВ 3. – Уколико се по отварању гласачке кутије, установи да у њој нема контролног листа, бирачки одбор се распушта и именује се нови, а гласање на том бирачком месту се понавља. Изложена одредба дакле предвиђа значајну санкцију – у виду распуштања бирачког одбора, поред случајева кршења правила предвиђених чланом 86. ст.1–4 ЗНСНМ и чланом 95. став 7. ЗНСНМ, и за случај да се у гласачкој кутији не налази контролни лист, што је сасвим разумљиво, имајући у виду да је, према члану 66. став 1. бирачки одбор надлежан за обезбеђивање правилности гласања. Ипак, ни у овом случају ЗНСНМ не прецизира рокове у којима ће Комисија, сходно члану 65. став 3. ЗНСНМ, образovati нови бирачки одбор.

Ток гласања

Члан 93.

- (1) Бирач саопштава бирачком одбору своје лично име и предаје обавештење о гласању, а личном картом или другом исправом доказује свој идентитет.
- (2) 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.
- (3) Бирач потписује бирачки списак и преузима гласачки листић.
- (4) Сваком бирачу који је приступио гласању и примио гласачки материјал, специјалним спрејом ће бити обележен кажипрст десне руке, као знак да је већ гласао. Ознака на кажипрсту траје најмање 24 часа.
- (5) Чланови бирачког одбора не смеју ни на који начин утицати на одлуку бирача.
- (6) Чланови бирачког одбора дужни су да бирачу, на његов захтев, објасне начин гласања.

- (7) Чланови бирачког одбора дужни су да нарочито пазе да нико не омета бирача приликом попуњавања гласачког листића и да у потпуности буде обезбеђена тајност гласања.
- (8) На дан избора не могу се вршити никакве промене у изводима из посебних бирачких спискова.
- (9) Ако се у току гласања повреде одредбе ст. 5. до 8. овог члана, Комисија распушта бирачки одбор, образује нови бирачки одбор и одређује понављање гласања на том бирачком месту.

.....

СТАВОВИ 1, 2. и 3. – Бирач саопштава бирачком одбору своје лично име и предаје обавештење о гласању, а личном картом или другом исправом доказује свој идентитет. Према ставу 2. истог члана 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.

Изложеним одредбама обезбеђује се да бирач гласа лично. Утврђивање идентитета бирача ближе је прописано Правилима, којим је прописано да ниједно лице не може добити више од једног гласачког листића, нити је допуштено да једно лице гласа уместо другог лица. Такође, прописано је и да након што се утврди да бирач није гласао, бирач прилази следећем члану бирачког одбора, саопштава му своје име и презиме, предаје му обавештење о дану и времену одржавања избора, уколико га поседује, и доказује свој идентитет. Као што се може видети, иако из законске формулације то не проистиче директно, поседовање обавештења о дану и времену одржавања избора није обавезно. Наиме, бирач може да приступи гласању и без обавештења о дану и времену одржавања избора и бирачки одбор не може да га услови показивањем тог обавештења, већ мора да приступи проналажењу бирача у изводу из бирачког списка према доступним подацима о бирачу из његовог документа којим доказује идентитет.

Међутим, оно без чега бирач не може да гласа, према ставу 2. члана 93. ЗНСНМ, јесте доказ о свом идентитету, односно важећа лична карта или важећа путна исправа (пасош). Правилима је, међутим прописано да бирачки одбор треба да омогући гласање бирачу који свој идентитет доказује личном картом са истеклим роком важења, под условом да приложи потврду Министарства унутрашњих послова о поднетом захтеву за издавање нове личне карте. У случају да на бирачко место дође бирач који поседује важећи документ у којем је наведено друго презиме у односу на презиме наведено у изводу из бирачког списка, бирачки одбор треба том бирачу да омогући да гласа, без обзира на ту околност, под условом да на основу слике бирача и јединственог матичног броја грађана у документу којим доказује свој идентитет може да утврди да је у питању лице које је уписано у извод из бирачког списка.

Напоследку, прописано је и да бирач који је уписан у посебан извод из бирачког списка за гласање бирача на одслужењу војног рока, војној вежби или на школовању у јединицама или установама Војске Србије, свој идентитет

може да докаже и војном књижицом која садржи слику бирача и његов јединствени матични број грађана, а да бирач који гласа на бирачком месту унутар завода за извршење заводских санкција, свој идентитет може да докаже и одговарајућом исправом коју му издаје Управа за извршење кривичних санкција. Бирач потписује бирачки списак и преузима гласачки листић (став 3). Правилима је у вези са овом одредбом ближе прописано да након што се утврди његов идентитет, бирач саопштава којој националној мањини припада и прилази члану бирачког одбора који је задужен за руковање изводом из бирачког списка за ту националну мањину, односно члану бирачког одбора који рукује одговарајућим посебним изводом из бирачког списка за гласање бирача на одслужењу војног рока, војној вежби или на школовању у јединицама или установама Војске Србије, који потом проналази бирача у изводу из бирачког списка и заокружује редни број испред имена бирача, након чега се бирач потписује на одговарајућем месту у изводу из бирачког списка. Пошто се бирач потпише, члан бирачког одбора му уручује гласачки листић.

У вези са начином потписивања бирачког списка, Правилима је прописано да се бирач који је писмен и који је у стању да својеручно напише своје име и презиме, потписује тако што својеручно испишује свој потпис на одговарајућем месту у изводу из бирачког списка, бирач који услед телесне или сензорне онеспособљености (бирач са инвалидитетом) није у стању да својеручно напише своје име и презиме у изводу из бирачког списка, потписује се тако што ће на одговарајуће место у изводу из бирачког списка отиснути печат који садржи податке о његовом личном идентитету, односно печат са угравираним потписом, а бирач који није писмен, односно бирач са инвалидитетом који не поседује печат који садржи податке о његовом личном идентитету, односно печат са угравираним потписом, не потписује се у изводу из бирачког списка, већ то уместо њега чини његов помагач којег доводи са собом на бирачко место ради попуњавања гласачког листића.

СТАВ 4. – Сваком бирачу који је приступио гласању и примио гласачки материјал, специјалним спрејом ће бити обележен кажипрст десне руке, као знак да је већ гласао. Ознака на кажипрсту траје најмање 24 часа.

Поступак обележавања кажипрста специјалним спрејом, у циљу спречавања вишеструког гласања једног бирача, ближе је прописан Правилима. Њима је тако у члану 20. прописано да, након што му се уручи гласачки листић, бирач прилази члану бирачког одбора који му специјалним спрејом обележава кажипрст десне руке испод корена нокта као знак да је гласао. Бирачу који нема кажипрст десне руке биће обележен следећи доступан прст удесно и коначно палац те руке, испод корена нокта, док ће бирачу који нема десну шаку, бити обележен кажипрст леве руке, односно следећи доступан прст улево и коначно палац те руке, испод корена нокта. Напослетку, прописано је да се у случају немогућности да се на ове начине обележе прсти бирача, обележавање не обавља.

СТАВОВИ 5, 6. и 7. – Чланови бирачког одбора не смеју ни на који начин утицати на одлуку бирача. Према ставу 6. истог члана, чланови бирачког одбора дужни су да бирачу, на његов захтев, објасне начин гласања, као и да, према

ставу 7. истог члана, пазе да нико не омета бирача приликом попуњавања гласачког листића и да у потпуности буде обезбеђена тајност гласања. Изложене одредбе такође су установљене у функцији заштите и обезбеђивања тајности гласања.

У вези са објашњавањем начина гласања бирачу од стране члана бирачког одбора, треба истаћи да је оно ближе регулисано Правилима, с том разликом што, за разлику од законске одредбе, Правила не садрже постављање услова за поучавање бирача у виду његовог претходног захтева. Њима је тако предвиђено ће, пре него бирач попуни гласачки листић, члан бирачког одбора поучити бирача о начину гласања. У оквиру поучавања, Правилима је прописано да ће члан бирачког одбора посебно упозорити бирача на то да може да гласа само за једну изборну листу, заокруживањем редног броја испред назива те изборне листе, да је гласање тајно и да се обавља иза паравана за гласање, те напослетку да је гласање слободно и да нико нема право да спречава или приморава бирача да гласа, да га позива на одговорност због тога што јесте или није гласао или да тражи од бирача да се изјасни зашто је и за кога гласао.

У вези са дужношћу чланова бирачког одбора да пазе да нико не омета бирача приликом попуњавања гласачког листића и да у потпуности буде обезбеђена тајност гласања, од значаја је истаћи одредбе правила према којима је бирачки одбор дужан да се стара о обезбеђивању тајности гласања, тако да нико не може видети како се попуњава гласачки листић, као и да у проторији у којој се гласа може бити присутно само онолико бирача колико има места на којима је обезбеђена тајност гласања.

СТАВ 8. – На дан избора не могу се вршити никакве промене у изводима из посебних бирачких спискова. Изложена законска одредба односи се искључиво на дужност бирачког одбора да се уздржи од уношења било каквих промена у изводима из посебних бирачких спискова. Ова дужност уздржавања од уношења промена додатно је, кроз навођење конкретних ситуација, прецизирана одредбама Правила, према којима бирачки одбор не сме да врши никаква дописивања или друге промене у изводима из бирачког списка, односно не сме да дозволи да гласа лице које није уписано ни у један извод из бирачког списка, нити сме да допише у извод из бирачког списка лице које није уписано у извод, без обзира на то што лице тврди да гласа на том бирачком месту, или што га чланови бирачког одбора лично познају.

СТАВ 9. – Ако се у току гласања повреди одредбе ст. 5. до 8. овог члана, Комисија распушта бирачки одбор, образује нови бирачки одбор и одређује понављање гласања на том бирачком месту. Дакле и у овом члану ЗНСНМ предвиђена је санкција у виду распуштања бирачког одбора и понављања гласања на том бирачком месту, за кршење одредби које се односе на, у овом случају дужност бирачког одбора да бирача правилно поуче о начину гласања, не утичу на његову одлуку и пазе да га нико не омета у тајном гласању, те да не врше никакве промене у изводима из посебних бирачких спискова. Прописивање ове санкције за случај да чланови бирачког одбора прекрше или не испуне неку од наведених дужности недвосмислено и у овом случају

сведочи о важности и значају који имају поједини елементи поступка гласања, попут тајности гласања.

Начин гласања

Члан 94.

- (1) Бирач може гласати само за једну изборну листу. Глас се заокруживањем редног броја испред назива изборне листе за коју се гласа.
- (2) Бирач сам пресавија гласачки листић тако да се не види како је гласао и ставља га у гласачку кутију, а затим напушта бирачко место.
- (3) На гласање изван бирачког места сходно се примењују правила о избору народних посланика.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Бирач може гласати само за једну изборну листу. Глас се заокруживањем редног броја испред назива изборне листе за коју се гласа (став 1). Бирач сам пресавија гласачки листић тако да се не види како је гласао и ставља га у гласачку кутију, а затим напушта бирачко место (став 2). Иако дакле ЗНСНМ у члану 94. изричито прописује да се гласа заокруживањем редног броја испред назива изборне листе за коју се гласа, већ у члану 95. став 6. предвиђа донекле другачије решење, по коме се изборни листић 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,²²⁹ 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.

СТАВ 3. – Осим на бирачком месту, ЗНСНМ познаје могућност и гласања ван бирачког места. Према члану 94. став 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. Према члану 25. став 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,

²²⁹ 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.

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 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.

ПРАКСА

- 1) „Подносилац приговора наводи да се неправилност састоји у томе што сумња да у бирачком материјалу недостаје „контролни листић“, (односно потврде о изборном праву) за гласање бирача – старих и немоћних лица код куће. У складу са изнетим, а истичући да наведена радња (пропуст) представља повреду Закона о избору народних посланика, Закона о националним саветима националних мањина и Правила о раду бирачких одбора за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина, подносилац приговора предлаже да се приговор усвоји и поништи гласање на бирачком месту број 1. у општини Бела Црква.

Републичка изборна комисија је, претходно испитујући приговор, у смислу одредбе члана 162. став 1. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, број 18/16), чије одредбе се сходно примењују у поступку по приговорима на основу члана 24. Пословника Републичке изборне комисије („Службени гласник РС”, број 5/12), утврдила да је приговор благовремен и изјављен од овлашћеног лица.

Разматрајући наводе из приговора, Републичка изборна комисија је утврдила:

- да су, према тачки 6. Записника о раду бирачког одбора са предметног бирачког места, ван бирачког места гласала три бирача, уписана у извод из посебног бирачког списка под редним бројевима...;
- да је, у складу са чланом 37. Упутства за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина („Службени гласник РС”, број 57/18), бирачки одбор, након гласања, Радном телу Републичке изборне комисије, односно Републичкој изборној комисији, уз извод из посебног бирачког списка предао и коверат са три уредно попуњене и потписане потврде о изборном праву бирача који су гласали ван бирачког места, и то за бираче уписане у извод из посебног бирачког списка под редним бројевима

У складу са утврђеним чињеницама, Републичка изборна комисија је констатовала да не стоје наводи из приговора, односно сумње да уз остали изборни материјал нису достављене и потврде о изборном праву бирача који су гласали ван бирачког места, у складу с чим је закључено да је приговор неоснован, те је донета одлука као у диспозитиву овог решења."

(Из Образложења Решења Републичке изборне комисије 02
Број: 013-590/18 од 19. новембра 2018. год.)

Утврђивање резултата избора

Утврђивање резултата избора на бирачком месту

Члан 95.

- (1) По завршеном гласању, бирачки одбор приступа утврђивању резултата гласања на бирачком месту.
- (2) Бирачки одбор утврђује број неупотребљених гласачких листића, ставља их у посебан омот који печати и број уноси у записник.
- (3) На основу извода из посебног бирачког списка, бирачки одбор утврђује укупан број бирача који су гласали.
- (4) Кад се гласачка кутија отвори, после провере контролног листа, важећи гласачки листићи одвајају се од неважећих и број неважећих листића се уноси у записник.
- (5) Неважећи гласачки листић је непопуњени гласачки листић, листић који је попуњен тако да се не може утврдити за коју се изборну листу гласало и листић на коме је заокружено више од једне изборне листе.
- (6) 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, такав изборни листић сматра се важећим.
- (7) Ако се утврди да је број гласачких листића у гласачкој кутији већи од броја бирача који су гласали, бирачки одбор се распушта и именује нови, а гласање на том бирачком месту се понавља.
- (8) 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.
- (9) У записник о раду бирачког одбора уносе се и примедбе и мишљења чланова бирачког одбора, предлагача изборних листа, као и све друге чињенице од значаја за гласање.

(10) Записник о раду бирачког одбора потписују сви чланови бирачког одбора.

.....

СТАВОВИ 1, 2. и 3. – 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 члану 95. став 2. ЗНСМ, ставља у посебан омот који печати и број уноси у записник. Одредбом члана 95. став 3. ЗНСМ 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.

СТАВОВИ 4, 5. и 6. – Према члану 95. став 4. ЗНСМ, по отварању гласачке кутије и провере контролног листа, важећи гласачки листићи одвајају се од неважећих и број неважећих листића се уноси у записник. Правила прописују да се пре него се приступи разврставању листића на важеће и неважеће, а након отварања гласачке кутије и провере контролног листа, гласачки листићи пребројавају и утврђује се број употребљених листића, који се потом уписује у Контролни формулар.

Према члану 95. став 5. ЗНСМ, неважећим листићима се сматрају непопуњени гласачки листић, листић који је попуњен тако да се не може утврдити за

коју се изборну листу гласало и листић на коме је заокружено више од једне изборне листе. Правила овој листи прибрављају и гласачки листић на коме је бирач заокружио или подвукао више од једног редног броја испред назива изборних листа.

Према члану 95. став 6. ЗНСМ, важећим листићем се сматра гласачки листић на ком је 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. И у овом случају Правила ближе прописују још неке случајеве у којима ће се сматрати да је листић важећи. Тако, листић ће бити важећи и ако је на гласачком листићу бирач заокружио или подвукао име једног носиоца изборне листе, ако је на гласачком листићу бирач истовремено заокружио или подвукао име и презиме првог кандидата на изборној листи и име носиоца те изборне листе, као и ако је гласачки листић попуњен на начин из кога се може поуздано утврдити за коју изборну листу је бирач гласао, упркос томе: што су на гласачком листићу исписани или нацртани коментари, паролe и друге поруке или су друге изборне листе прецртане.

СТАВ 7. – Бирачки одбор се 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. Управо због овакве непожељне ситуације 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 убројити међу неупотребљене гласачке листиће. 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. Према одредби Правила, у оквиру рачунског слагања података о бирачима, укупан број бирача одређене националне мањине који су гласали једнак је броју бирача који су заокружени у изводу из бирачког списка, у списку накнадних промена у бирачком списку, ако је достављен уз извод из бирачког списка и евентуалном посебном изводу из бирачког списка. Укупан број бирача одређене националне мањине који су гласали може бити само једнак или мањи од броја бирача уписаних у изводу из бирачког списка те националне мањине, у списку накнадних промена у бирачком списку и евентуалном посебном изводу из бирачког списка.

У оквиру пак рачунског слагања података о бирачима и гласачким листићима, број употребљених гласачких листића за избор чланова националног савета одређене националне мањине може бити само једнак или мањи од броја бирача те националне мањине који су гласали, а број примљених гласачких листића за избор чланова националног савета одређене националне мањине треба да буде једнак збиру: броја неупотребљених гласачких листића за избор чланова националног савета одређене националне мањине и броја бирача те националне мањине који су гласали.

Напоследку, у оквиру рачунског слагања података о гласачким листићима и гласовима број употребљених гласачких листића за избор чланова националног савета одређене националне мањине треба да буде једнак збиру: броја неважећих гласачких листића и броја важећих гласачких листића за избор чланова националног савета одређене националне мањине, а број важећих гласачких листића за избор чланова националног савета одређене националне мањине треба да буде једнак збиру бројева гласова које су добиле све изборне листе за избор чланова националног савета одређене националне мањине.

СТАВОВИ 8, 9. и 10. – Према члану 95. став 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 бирачког одбора за избор сваког националног савета понаособ.

Осим наведених података у записник о раду бирачког одбора, према члану 95. став 9. ЗНСНМ, уносе се и примедбе и мишљења чланова бирачког одбора, предлагача изборних листа, као и све друге чињенице од значаја за гласање. Према ставу 10. истог члана ЗНСНМ, 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.

ПРАКСА

- 1) „Из записника о раду бирачког одбора на наведеном бирачком месту видљиво је да нису констатоване било какве неправилности, нити евентуалне примедбе и приговори. Републичка изборна комисија је, према образложењу ожалбеног решења, одбила приговор С. С., са разлога што, по оцени Комисије, његови наводи нису основани, код чињенице да је записник о раду бирачког одбора уредно попуњен, са потпуним и логич-

но-рачунским исправним резултатима гласања и без примедби на спровођење поступка гласања на бирачком месту.

Правилно је, по оцени Суда, одлучила Републичка изборна комисија када је ожалбеним решењем одбила приговор бирача С. С., при чему је у образложењу ожалбеног решења оценила све наводе приговора, а за донету одлуку су дати довољни и јасни разлози, које као правилне прихвата и овај суд.”

(Из Образложења пресуде Управног суда II-2 Уж. 202/18 од 10. новембра 2018. год.)

Записник о раду бирачког одбора

Члан 96.

- (1) Записник о раду бирачког одбора саставља се на прописаном обрасцу који се штампа у шест примерака.
- (2) Први примерак записника са изборним материјалом доставља се Комисији.
- (3) Други примерак записника истиче се на бирачком месту на јавни увид.
- (4) Преостала четири примерка записника уручују се 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, а уколико га нема, представник предлагача изборне листе може преузети примерак записника од Комисије у року од 12 часова од завршетка гласања.
- (5) Остали предлагачи изборних листа имају право да, у року од 12 часова од достављања материјала са бирачког места Комисије, од Комисије добију оверену фотокопију записника са бирачког места.

.....

СТАВ 1. – Записник о раду бирачког одбора саставља се на прописаном обрасцу који се штампа у шест примерака. Овом одредбом ЗНСМ дакле прописано је број штампаних примерака записника о раду бирачког одбора. Иако то није експлицитно наведено у овој законској одредби, требало би стати на становиште да образац на којем се саставља записник о раду бирачких одбора прописује РИК, посебно имајући у виду да је у члану 62. став 1. тачка 4. ЗНСМ прописано да РИК прописује обрасце и правила за спровођење изборних радњи прописаних овим законом, а да чланом 47. став 1. Правила, експлицитно предвиђа да се записник израђује на обрасцу који прописује РИК.

СТАВОВИ 2, 3. и 4. – Према члану 96. став 2. ЗНСМ, први примерак записника са изборним материјалом доставља се комисији, а други примерак се, према ставу 3. истог члана, истиче на бирачком месту на јавни увид. Према ставу 4.

истог члана, преостала четири примерка записника уручују се 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, а уколико га нема, представник предлагача изборне листе може преузети примерак записника од Комисије у року од 12 часова од завршетка гласања. Поједине од ових одредби ближе су прецизиране одредбама Правила, па је тако њима прописано да се први примерак доставља Радном телу РИК-а. У вези са одредбом става 3. овог члана, треба истаћи да ни ЗНСМ, ни Правила не прописују колико може трајати јавни увид, односно колико дуго записник може бити истакнут на бирачком месту.

СТАВ 5. – Остали предлагачи изборних листа имају право да, у року од 12 часова од достављања материјала са бирачког места Комисије, од Комисије добију оверену фотокопију записника са бирачког места. У смислу ове одредбе, под *осџалим* предлагачима изборних листа подразумевају се они предлагачи, тј. све оне изборне листе које нису освојиле највећи број гласова на односном бирачком месту. Рок у којем предлагачи ових изборних листа могу захтевати оверену фотокопију записника са бирачког места је 12 часова од достављања материјала са бирачког места Комисији, а с обзиром да је, према члану 49. Правила, бирачки одбор дужан да без одлагања, а најкасније у року од 12 часова од затварања бирачког места преда Радном телу изборни материјал, јасно је да предлагачи ових изборних листа Комисији могу упутити захтев из ове одредбе најкасније у року од 24 часа од затварања бирачког места.

Достављање резултата гласања са бирачког места

Члан 97.

- (1) По утврђивању резултата гласања, бирачки одбор без одлагања, а најкасније у року од 12 часова од часа затварања бирачког места, доставља Комисији: записник о раду; извод из посебног бирачког списка; у посебним запечаћеним ковертама неупотребљене, неважеће и важеће гласачке листиће, као и преостали изборни материјал.

.....

Према члану 97. ЗНСМ, по утврђивању резултата гласања, бирачки одбор 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.

Материја ове одредбе везане за поступак достављања резултата гласања са бирачког места ближе је уређена Правилима. Њима је прецизирано да се изборни материјал²³⁰ предаје радном телу РИК у згради општине/града

230 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

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 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 члана 97. ЗНСМ према којој бирачки одбор доставља РИК изборни материјал.

Утврђивање и објављивање резултата избора

Члан 97а

- (1) На основу записника о раду бирачких одбора, Комисија утврђује укупне резултате избора за сваки национални савет, и то:
- 1) број бирача уписаних у посебан бирачки списак;
 - 2) број бирачких места на којима је обављено гласање;
 - 3) укупан број бирача који су гласали;
 - 4) број примљених гласачких листића;
 - 5) број неупотребљених гласачких листића;
 - 6) број употребљених гласачких листића;

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.

- 7) број неважећих гласачких листића;
 - 8) број важећих гласачких листића;
 - 9) број гласова који су добиле изборне листе;
 - 10) број мандата у националном савету који је добила свака од изборних листа.
- (2) Извештај са укупним резултатима избора Комисија објављује у „Службеном гласнику Републике Србије” у року од 96 часова од часа завршетка гласања.
- (3) Од завршетка гласања до објављивања резултата избора, Комисија објављује преко средстава обавештавања привремене податке о резултатима избора.

.....

СТАВ 1. – РИК, на основу записника о раду бирачких одбора, утврђује укупне резултате избора за сваки национални савет, и то: 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 број мандата у националном савету који је добила свака од изборних листа.

Дакле, овом одредбом опредељена је садржина онога што се подразумева под укупним резултатима избора. Иако је сваки од, у овој одредби ЗНСМ наведених, података до ког се дошло након попуњавања контролног формулара и логичко-рачунске контроле утврђених резултата гласања значајан, ипак је без сумње свакако најважнији, тј. кључни податак о томе колико је мандата у националном савету добила свака од изборних листа.

СТАВОВИ 2. и 3. – Извештај са укупним резултатима избора РИК објављује у „Службеном гласнику Републике Србије” у року од 96 часова од часа завршетка гласања, док је ставом 3. истог члана предвиђена могућност да од завршетка гласања до објављивања резултата избора, РИК објављује привремене податке о резултатима избора преко средстава обавештавања.

У вези са одредбом члана 97а став 2. требало би истаћи да је њоме опредељен крајњи рок за утврђивање коначних резултата избора, који износи 96 часова од завршетка гласања. Иако се ЗНСМ не опредељује у погледу правне природе овог рока, требало би стати на становиште да је реч о року императивног карактера. Такође, часом завршетка гласања требало би сматрати 20:00 часова, будући да је, према одредбама ЗНСМ и Правила, то тренутак затварања бирачких места, односно завршетка гласања.

С обзиром да је у ставу 3. истог члана предвиђена могућност, а не дужност периодичног објављивања привремених података о резултатима избора преко средстава обавештавања, ову одредбу треба тумачити на начин да је РИК дато у целости дискреционо овлашћење да одлучује најпре хоће ли уопште искористити ову могућност, и, уколико се одлучи да је искористи,

колико учестало ће превремене податке објављивати унутар временског оквира од 96 часова од завршетка гласања. Упутство овоме, у члану 49. став 3. додаје и да РИК на својој интернет страници објављује резултате гласања за сваки национални савет по бирачким местима.

Расподела мандата по изборним листама

Члан 98.

- (1) Свакој изборној листи припада број мандата сразмеран броју добијених гласова.
- (2) Комисија расподељује мандате применом система највећег количника.
- (3) Мандати се 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.
- (4) Добијени количници разврставају се по величини, а у обзир се узима онолико највећих количника колико чланова националног савета се бира.
- (5) 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.
- (6) 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.
- (7) Мандати који припадају изборној листи додељују се кандидатима са изборне листе према њиховом редоследу на изборној листи, почев од првог кандидата.
- (8) У року од три дана од утврђивања коначних резултата избора Комисија доноси решење о додели мандата чланова националног савета.
- (9) Решење се доставља Министарству и објављује у „Службеном гласнику Републике Србије”.
- (10) Против решења о додели мандата чланова националног савета може се покренути управни спор у року од 24 часа од објављивања решења.
- (11) Управни суд је дужан да о тужби одлучи у року од 48 часова од пријема тужбе.
- (12) Кандидатима којима су додељени мандати Комисија издаје уверење о избору за члана националног савета

.....

СТАВОВИ 1, 2, 3. и 4. – ЗНСМ у члану 98. став 1. јасно предвиђа да свакој изборној листи припада број мандата сразмеран броју добијених гласова. Међутим, како се то у теоријским студијама сасвим исправно 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.²³¹ Због тога је важно утврдити ком се моделу сразмерних избора приклања ЗНСНМ. У члану 98. став 2. законодавац је јасно предвидео да РИК расподељује мандате *применом система највеће количника*. Дакле, између више могућих варијанти сразмерног представништва (изборни количник, Баденски систем, Херов систем, итд) наш законодавац се за изборе националних савета определио за систем највећег количника, или, како се у теорији означава, д’Онтовог система 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, члан 98. став 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 ставом 4. истог члана, добијени количници разврставају по величини, а у обзир узима онолико највећих количника колико чланова националног савета се бира.

У вези са изложеним одредбама, важно је истаћи и 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 појединим ауторима, има за резултат балансирање представљање међу мањинским организацијама.²³²

СТАВОВИ 5, 6. и 7. – Расподела мандата по д’Онтовом систему може, међутим, 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 члана 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 члану 98. став 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.

СТАВОВИ 8, 9. и 12. – Према члану 98. став 8. ЗНСНМ, РИК, у року од три дана од утврђивања коначних резултата избора, доноси решење о додели мандата

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

232 В. Dobos, 299.

чланова националног савета. Дакле, ЗНСМ одређује рок у коме се врши расподела мандата као и правни акт на основу кога се то чини. Решење се, према ставу 9. истог члана, доставља Министарству и објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“. Ставом 12. истог члана ЗНСМ предвиђено је да РИК издаје уверење о избору за члана националног савета кандидатима којима су додељени мандати. Међутим, ЗНСМ не одређује у ком року РИК то чини, нити шта је услов за издавање таквог уверења.

СТАВОВИ 10. и 11. – У погледу решавања изборних спорова који могу да настану поводом утврђивања резултата избора и расподеле мандата ЗНСМ у члану 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. У вези са одређивањем рока у сатима од објављивања одговарајућег решења у „Службеном гласнику“ може искрснути питање тачног часа објављивања, али, као што је то на неколико места у овом Коментару истакнуто, требало би стати на становиште да је у питању 00:00 сати дана када је објављено. Такође, у случају оспоравања законитости решења о додели мандата чланова националног савета може се поставити и 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. Напоследку, у вези са дејством евентуалне одлуке Управног суда којом се утврђује незаконитост таквог решења, оно би се, у контексту свих осталих одредби ЗНСМ, првенствено огледало у немогућности издавања уверења о избору за члана националног савета кандидатима којима су на основу незаконитог решења додељени мандати.

ПРАКСА

- 1) На основу члана 98. став 8. Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 20/14 – одлука УС, 55/14 и 47/18), Републичка изборна комисија, на седници одржаној 9. новембра 2018. године, донела је

РЕШЕЊЕ

О ДОДЕЛИ МАНДАТА ЧЛАНОВА НАЦИОНАЛНОГ САВЕТА АЛБАНСКЕ НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ

1. У складу са Извештајем о укупним резултатима избора за чланове Националног савета албанске националне мањине („Службени гласник РС“, број 85/18), мандати чланова Националног савета албанске националне мањине додељују се следећим кандидатима:

- 1) са Изборне листе ПАРТИЈА ЗА ДЕМОКРАТСКО ДЕЛОВАЊЕ – ШАИП
КАМБЕРИ PARTIA PËR VEPRIM DEMOKRATIK – SHAIPI KAMBERI:

–

–

2) са АЛТЕРНАТИВА ЗА ПРОМЕНЕ (АЗП) – ШЋИПРИМ АРИФИ ALTERNATIVA PËR NDRYSHIM (APN) – SHQIPRIM ARIFI:

–

–

3) са Изборне листе ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА – ДР СЦИ. НАГИП АРИФИ PARTIA DEMOKRATIKE – DR. SC. NAGIP ARIFI:

–

–

4) са Изборне листе ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЈА АЛБАНАЦА – ДР СЦИ. РАГМИ МУСТАФА PARTIA DEMOKRATIKE SHQIPTARE – DR. SC. RAGMI MUSTAFA:

–

–

5) са Изборне листе САМИ САЛИХУ – ПОКРЕТ ЗА РЕФОРМЕ / SAMI SALIHU – LËVIZJA PËR REFORMA:

–

–

2. Кандидатима из тачке 1. овог решења Републичка изборна комисија ће издати уверења о избору за члана Националног савета албанске националне мањине.

3. Ово решење доставити Министарству државне управе и локалне самоуправе и објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“

(Решење Републичке изборне комисије 02
Бр. 013–560/18 од 9. новембра 2018. год.)

Члан 99.

(Брисан)

3. Избор за чланове националних савета уштем електорске скупштинe

Члан 100.

- (1) Електорска скупштина бира чланове националног савета ако нису испуњени услови за непосредне изборе и ако се после распуштања националног савета нови избори расписују у року од 60 дана од распуштања.
- (2) Поступак избора чланова националних савета путем електорске скупштине покреће се одлуком о расписивању избора.
- (3) 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.

.....

СТАВ 1. – Други изборни модел који је ЗНСНМ предвиђен за избор националних савета су избори „путем електорске скупштине“. ЗНСНМ у две одредбе наводи идентичне разлоге који доводе до избора националних савета на електорским скупштинама. Према члану 29. став 4. и члану 100. став 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. Као што се може уочити, у обе наведене одредбе ЗНСНМ законодавац је користио везник „и“ који се користи када је потребно *кумулятивно* утврдити услове. Ипак, у овом случају, изложене одредбе требало би тумачити на начин 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. Такво законско решење упућује на резонување према коме су електорски избори последица недовољног интереса припадника националне мањине за непосредне изборе и својеврстан *субсидијарни* изборни модел. У прилог овом ставу сведочи и још једна чињеница. Наиме, од безмало седамдесетак чланова ЗНСНМ 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 свега осам чланова.

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 ЗНСНМ 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 чланом 35. став 3. ЗНСНМ. Том одредбом, као што је на одговарајућем месту у коментару истакнуто, 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 члану 35. став 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, дакле, може да буде последица догађаја на електорској скупштини, итд.

СТАВ 2. – Поступак избора чланова националних савета путем електорске скупштине покреће се одлуком о расписивању избора. Довођењем у системску везу ове и одредбе члана 35. став 1. ЗНСНМ, јасно је да ће и поступак избора чланова националних савета путем електорске скупштине бити покренут одлуком министра у чијем делокругу су послови људских и мањинских права.

СТАВ 3. – 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 анализи и ове одредбе ЗНСНМ треба такође посегнути за системским тумачењем одређених решења садржаних у ЗНСНМ. Тако би у погледу одређивања датума и места одржавања електорске скупштине најпре требало истаћи да се чланом 35. став 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 електорске изборе за националне савете. Тако, уз ризик понављања, члан 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 *месно* одржавања електорске скупштине, нити који орган је овлашћен да га утврђује. Из изложене одредбе члана 100. став 3. ЗНСНМ 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 члана 100. став 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 аналогичност има свог оправдања. 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 најсврхисходније 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 скупштина, при чему су на изборима националних савета 2018. године, електорске скупштине одржане у згради Народне скупштине Републике Србије и у Дому Народне скупштине.²³³

Члан 101.

(1) Право да буде електор има припадник националне мањине уписан у посебан бирачки списак чију кандидатуру писмено подржи најмање:

²³³ Видети Списак потврђених електорских пријава и информација о одржавању електорских скупштина, доступно на: <http://mduls.gov.rs/obavestenja/spisak-povrjdenih-elektorskih-prijava-i-informacija-o-odzavanju-elektorskih-skupstina/?script=lat>, приступљено: 20.12.2021.

- 1) 20 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи мање од 10.000 лица;
 - 2) 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;
 - 3) 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;
 - 4) 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;
 - 5) 100 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи више од 100.000 лица.
- (2) Потписи за подршку електора морају да буду оверени код органа надлежног за оверу потписа. Овера потписа не подлеже плаћању такси

.....

СТАВ 1. – Право да буде електор има припадник националне мањине уписан у посебан бирачки списак чију кандидатуру писмено подржи ЗНСМ 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 ЗНСМ 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 (тачка 1), 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 (тачка 2), 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 (тачка 3), 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 (тачка 4) 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 (тачка 5). На основу изложених одредаба ЗНСМ јасно је да лица

која подржавају кандидатуру електора морају бити уписана у посебан бирачки списак.

Изложено решење уврштено је у текст ЗНСМ изменама из 2014. године. Њиме 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, изменама ЗНСМ су из нормативног оквира за стицање статуса електора искључене организације и удружења националних мањина, а предност је дата припадницима националних мањина као *појединцима* под условом да њихов статус као електора подржи одређен број њихових сународника, сразмеран бројности њихове националне мањине.

СТАВ 2. – Потписи за подршку електора морају да буду оверени код органа надлежног за оверу потписа, а овера потписа не подлеже плаћању такси. У вези са овом одредбом довољно је нагласити да би припадник националне мањине који даје потпис за подршку електору то требало да учини на својеручно потписаној изјави, која потом, уз податак да је идентитет лица које даје потпис за подршку електора утврђен на основу увида у личне исправе и податак о органу надлежном за оверу потписа, улази у садржај обрасца за прикупљање потписа бирача који подржавају електоре.

Члан 102.

- (1) Кандидат за електора подноси Министарству електорску пријаву на потврђивање.
- (2) 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.
- (3) Припадник националне мањине може да подржи само једног електора.
- (4) Облик и садржину обрасца за прикупљање потписа бирача који подржавају електоре прописује министар.
- (5) Електорска пријава подноси се Министарству најкасније 30 дана пре електорске скупштине.
- (6) Министарство решењем одлучује о потврђивању електорске пријаве у року од 48 часова од пријема електорске пријаве.
- (7) 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.

(8) Министарство упућује писмени позив на електорску скупштину свим електорима чија је електорска пријава потврђена.

СТАВ 1. – Електорска пријава подноси се Министарству на потврђивање. Потврђивање електорске пријаве нема само значаја за подносиоца пријаве, већ има значајне импликације и на саму могућност одржавања електорске скупштине, будући да је чланом 4. Упутства за спровођење електорске скупштине за избор чланова националних савета националних мањина²³⁴ (у даљем тексту: УСЕС) прописано да се електорска скупштина одржава ако је Министарство потврдило законом прописан минимални број електора, а у случају да се минимални број електора не потврди, Министарство ће, 25 дана пре дана одржавања електорске скупштине, донети решење о обустављању поступка избора чланова националног савета, које се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“.

СТАВ 2. – 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.

СТАВ 3. – Припадник националне мањине који је уписан у бирачки списак може 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 продубљењу сагледати могућност, тачније временски оквир у којем је могуће скупити потписе подршке за електорску кандидатуру.

Пре сагледавања тог питања потребно је, макар укратко, осврнути се и на права која се стичу добијањем електорског статуса. 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, напоследку, право да против сваког решења одбора који спроводи изборе на електорској скупштини поднесе жалбу РИК и да касније оспорава законитост решења

²³⁴ Сл. гласник РС, бр. 60/18.

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*.

СТАВ 4. – 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.²³⁵ Према члну 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 чланом 101. став 2. ЗНСМ 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 ЗНСМ, не подлеже плаћању такси.

СТАВ 5. – Електорска пријава подноси се 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.

²³⁵ *Сл. гласник РС*, бр. 72/2014 и 61/2018.

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).

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 ЗНСМ, 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. ЗНСМ 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 упоркос 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.

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.

СТАВОВИ 6. и 7. – 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 природа одлучивања Министарства и карактер управног акта којим се потврђује електорска пријава. ЗНСМ 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 конститутивне елементе. Декларативни елементи решења Министарства огледају се у констатовану 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.

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.

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 у случају овог вида управног спора рокови прецизније опредељени, јер почињу да се рачунају од пријема решења, односно тужбе, као и да имају свој системски квалитет, јер према члану 37а ЗНСМ, 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, као што је раније истакнуто, потврђени број електора је услов за одржавање електорске скупштине.

СТАВ 8. – Министарство упућује писмени позив на електорску скупштину свим електорима чија је електорска пријава потврђена. Дакле, потврђивање електорске пријаве рађа ову својеврсну обавезу на страни Министарства.

ПРАКСА

„РЕШЕЊЕ

1. ПОТВРЂУЈЕ СЕ електорска пријава кандидата за електора З. З. из Београда, Земун, Насеље економије бр 1 007, ЈМБГ:....., за електорску скупштину за избор чланова националног савета националне мањине поднета 24. септембра 2018. године у 11,38 часова.
2. Овим решењем З. З. стиче статус електора.

Образложење

3. 3. из Београда, поднео је електорску пријаву за електора за електорску скупштину за избор чланова националног савета ... националне мањине.

Одредбом члана 102. став 2. Закона о националним саветима националних мањина прописано је да 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.

Решавајући по пријави Министарство је утврдило да електорска пријава кандидата за електора за електорску скупштину за избор чланова националног савета ... националне мањине испуњава услове прописане чланом 102. став 2. Закона, па је донело решење као у диспозитиву.

(Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе, број: 208-00-00175/2018-27/8 од 24. септембар 2018. год. у 13,35 часова)

- 2) Решавајући по пријави, Министарство је утврдило, да је електорска пријава кандидата за електора Е. В. за електорску скупштину за избор чланова националног саветанационалне мањине непотпуна, јер списак бирача који подржавају кандидатуру за електора који је достављен уз пријаву од 17.09.2014. године, као и у накнадно остављеном року од 19.09.2014. године, садржи укупно 19 оверених изјава бирача да подржавају кандидатуру за електора, уместо 20 како је то прописано чланом 101. став 1. тачка 1. Закона. Како је на тај начин Министарство утврдило да електорска пријава кандидата за електора за електорску скупштину за избор чланова националног савета ... националне мањине не испуњава услове прописане чланом 102. став 2. Закона, донело је решење као у диспозитиву.

(Решење Министарства државне управе и локалне самоуправе, број: 90-00-00063/2014-17/13 од 19. септембра 2014. год.)

Чл. 103. и 104.

(Брисани)

Члан 105.

- (1) Електорска скупштина се може одржати ако је присутно више од половине електора чије су електорске пријаве потврђене.
- (2) Изузетно од става 1. овог члана, електорска скупштина не одржава се 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;
- 5) најмање 100 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 100.000 лица.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Чланом 105. ЗНСМ предвиђени су услови за одржавање електорске скупштине. Према ставу 1. тог члана, електорска скупштина се може одржати ако је присутно више од половине електора чије су електорске пријаве потврђене. Обавештење о броју потврђених електорских пријава издаје Министарство које је у обавези да органима за спровођење избора достави списак електора чија је електорска пријава потврђена.

ЗНСМ у ставу 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: најмање 20 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи мање од 10.000 лица (тачка 1), најмање 30 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 10.000 лица, али мање од 20.000 лица (тачка 2), најмање 45 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 20.000 лица, али мање од 50.000 лица (тачка 3), најмање 60 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 50.000 лица, али мање од 100.000 лица (тачка 4) и најмање 100 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 100.000 лица (тачка 5) Дакле, као што је евидентно, минимални захтевани кворум за одржавање електорске скупштине постављен је пропорционално бројности односне националне мањине и у свему кореспондира са неопходним цензусом за електорску кандидатуру из члана 101. став 1. ЗНСМ.

Иако се у изложеној одредби члана 105. став 2. ЗНСМ 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 елек-

торске 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 члану 105. ст. 1. и 2. ЗНСМ. 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.

Члан 106.

- (1) Изборе на електорској скупштини спроводи одбор од три члана (у даљем тексту: Одбор), које именује Комисија међу познаваоцима изборних поступака.
- (2) Комисија 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 овим законом.
- (3) Одбор доноси и решење о обустављању избора националног савета ако електорској скупштини не присуствује овим законом прописан најмањи број електора, ако се за избор чланова националног савета не пријави ниједна изборна листа, ако ниједна пријављена изборна листа не буде проглашена и ако из овим законом прописаних разлога не буде утврђена збирна изборна листа.
- (4) Против сваког решења Одбора електор може да изјави жалбу Комисији у року од три часа од доношења решења.
- (5) Комисија одлучује о жалби у року од 12 часова од пријема жалбе.
- (6) Против решења Комисије 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.
- (7) Чланови Одбора имају право на накнаду за рад у Одбору, коју утврђује Комисија.

.....

СТАВОВИ 1, 2. и 7. – Иако би се, *prima facie*, због самог законског опредељења начина избора („путем електорске скупштине“) и утврђивања карактера тела које изборе врши (електорска скупштина) можда могло чинити излишним, ЗНСМ је ипак определио надлежност за спровођење електорских избора. Према члану 106. став 1. ЗНСМ, 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.

Према члану 106. став 7. ЗНСНМ, чланови одбора имају право на накнаду за рад у одбору, коју утврђује РИК.

Прво од питања која изложена решења намећу односи се на правну природу одбора који спроводи изборе на електорској скупштини. Као што је раније истакнуто, 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 конкретной 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 именовану 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 постојка*. Дакле, ЗНСНМ је оставио одређено 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 УСЕС 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 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 када се прогласи изборна листа на којој су кандидати (члан 14. став 1. тачка 3. ЗИНП).

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 далекосежнијим 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. 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 члана 137. ЗУПа и своја решења би требало да доноси већи-

ном гласова укупног броја чланова. Према члану 141. став 1. ЗУПа, решење у писаном облику, између осталог, садржи *йечайі оріана или груїи вид йоїшврде о ауїенїичносїи*. 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 ЗНСНМ не садржи одговор. У споменутом УСЕС наводи се да се акти одбора оверавају печатом РИК (члан 3. став 2)

СТАВ 3. – Одбор доноси решење о обустављању избора националог савета у следећим случајевима: 1. ако електорској скупштини не присуствује ЗНСНМ прописан најмањи број електора, 2. ако се за избор чланова националног савета не пријави ниједна изборна листа, 3. ако ниједна пријављена изборна листа не буде проглашена, и најзад, 4. ако из ЗНСНМ прописаних разлога не буде утврђена збирна изборна листа. Разлози за обустављање поступка избора националног савета предвиђени овим чланом у потпуности дакле кореспондирају са оним разлозима предвиђеним у члану 37а став 3. ЗНСНМ.

У вези са првим случајем у којем је могуће донети решење о обустављању избора националног савета, требало би указати да се присуство најмањег броја електора одређује у складу са критеријумима из члана 105. ЗНСНМ. Као што ће у коментару наредних чланова ЗНСНМ бити детаљније приказано, утврђивање броја присутних електора, с обзиром на правну последицу коју, према члану 106. став 3. ЗНСНМ може произвести, има конститутивно дејство. Такође, у погледу разлога за обустављање поступка избора који се тичу непријављивања, односно непроглашавања изборних листа, треба се подсетити да је чланом 78. ЗНСНМ којим су нормирани недостаци изборних листа, као надлежна за одбацивање, односно одбијање проглашења изборне листе одређена Комисија. Напоследку, одбор може решењем обуставити поступак избора и ако број кандидата на проглашеним изборним листама буде мањи од броја чланова националног савета који се бира, што је разлог неутврђивања збирне изборне листе предвиђен чланом 79. став 6. ЗНСНМ.

СТАВОВИ 4, 5. и 6. – Одредбама члана 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 (став 4), да РИК одлучује о жалби у року од 12 часова од пријема жалбе (став 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 продубљенији коментар.

Прво што се у изложеним одредбама запажа је да је правна заштита обезбеђена *йроїшв свакої 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 посебна жалба, а што је у складу с општим правилом из члана 146. став 4. ЗУП према коме се закључак може побијати жалбом, односно тужбом против решења.

Жалбу може изјавити *елекѿор*. Дакле, *сваки елекѿор* 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 члана 151. став 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.

Напоследку, али изузетно важно, у изложеним одредбама ЗНСНМ којима је регулисана правна заштита посебну пажњу привлачи *дужина њредвиђених 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 веома кратки. Њима се имплицира дужност РИК и Управног суда да дежурају током избора на електорским скупштинама, али се отвара и питање примене читавог низа процесних правила и солуција предвиђених ЗУП и ЗУС.

Најпре се у питање доводи суспензивно дејство жалбе које је предвиђено ЗУП. С обзиром да ЗУП у члану 154. став 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, отворено је питање да ли је ЗНСНМ то овом одредбом учинио. 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 чланом 155. став 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.²³⁶ 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.

Такође, отворено је питање примене решења из ЗУП према којима се жалба другостепеном органу предаје преко првостепеног који је овлашћен да жалбу одбаци из ЗУП-ом предвиђених разлога, да поводом ње поништи решење, или да удовољи жалбеном захтеву, јер је такво поступање одбора не-

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

замисливо у условима електорске скупштине напросто због тога што за њега нема довољно времена.

Имајући у виду да према члану 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 члану 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.

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.

Члан 107.

- (1) Електорска скупштина почиње свој рад тако што Одбор утврђује број присутних електора, уз помоћ списка електора чија је електорска пријава потврђена који доставља Министарство.**

.....

Чланом 107. ЗНСМ 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, могло би се стати на становиште да је то прва радња у одвијању њеног тока. Међутим, УСЕС предвиђа донекле другачије решење тако што прописује у члану 6. став 1. да одбор, *по одвајању електорске скупштине*, констатује и саопштава број присутних електора, на основу списка електора чија је електорска пријава потврђена, који је Министарство доставило РИК. Такође, 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 иден-

титета 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 члану 8. став 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 члану 6. став 5. јасно утврђује да након констатације броја присутних електора, више није могуће пријављивање присуства електора. Судаћи на основу те одредбе, утврђивање броја присутних електора по својој правој природи не треба схватати другачије него као *констатовање њиховој присуства*.

Члан 108.

- (1) Електорска скупштина одлучује јавно, већином гласова присутних електора.
- (2) О избору чланова националног савета, електорска скупштина одлучује тајним гласањем.
- (3) Електорска скупштина може да одлучује тајним гласањем и о другим питањима, ако тако одлучи.

.....

СТАВ 1. – Чланом 108. ЗНСМ уређено је питање одлучивања електорске скупштине. Електорска скупштина одлучује јавно, већином гласова присутних електора (став 1). Дакле, из изложене одредбе произилази да је, по правилу, одлучивање на електорској скупштини јавно, а као потребна већина за усвајање одлука захтева се релативна, односно већина гласова присутних електора.

СТАВОВИ 2. и 3. – Ставови 2. и 3. овог члана на извештан начин прописују изузетк од општег правила јавног гласања из става 1. овог члана. Тако, према члану 108. став 2. ЗНСМ о избору чланова националног савета електорска скупштина одлучује тајним гласањем, а према ставу 3. истог члана на овај начин може гласати и о другим питањима, ако тако одлучи (став 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. 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 самосталност у одлучивању коју би електорска скупштина на основу изложених одредаба ЗНСМ морала да има. Такође, у вези са одредбом члана 108. став 3. ЗНСМ требало би предочити још једну напомену,

која се тиче потребне већине за одлучивање о томе да се одлука о појединим другим питањима донесе тајним гласањем. Правила системског тумачења налажу да је и за такву одлуку потребна иста она већина прописана у члану 108. став 1. дакле релативна већина, тј. већина гласова присутних електора.

Док је утврђивање броја присутних електора по својој природи проста констатација, њена правна последица има и конститутивно дејство. Наиме, према члану 106. став 3. ЗНСМ и члана 6. став 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 члану 6. став 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.

Спровођење избора

Члан 109.

- (1) Електорска скупштина бира чланове националног савета из реда бирача уписаних у посебан бирачки списак.
- (2) Електорска скупштина бира чланове националног савета по пропорционалном систему.
- (3) Листу кандидата (у даљем тексту: листа) за чланове националног савета може да предложи једна четвртина присутних електора.
- (4) Уз листу кандидата прилаже се оверена изјава бирача о прихватању кандидатуре.
- (5) На 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.
- (6) Електор може својим гласом подржати само једну листу.
- (7) На 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. Редослед кандидата одређује предлагач листе.
- (8) Електори гласају тајно, на унапред припремљеним листићима, на које уписују име носиоца, односно број листе.
- (9) Одбор расподељује мандате применом система највећег количника.

- (10) Мандати се 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.
- (11) Добијени количници разврставају се по величини, а у обзир се узима онолико највећих количника, колико чланова националног савета се бира.
- (12) Ако две или више листа добију исте количнике на основу којих се додељује један мандат, а нема више нерасподељених мандата, мандат ће се доделити листи која је добила већи број гласова.
- (13) Када листи припадне више мандата него што је на њој кандидата за чланове националног савета, мандат се додељује листи која има следећи највећи количник.
- (14) Мандати који припадају листи додељују се кандидатима са листе према њиховом редоследу на листи, почев од првог кандидата.
- (15) У року од три дана од утврђивања коначних резултата избора Одбор доноси решење о додели мандата чланова националног савета и доставља га Министарству и објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“.
- (16) Кандидатима којима су додељени мандати Одбор издаје уверење о избору за члана националног савета.

.....

СТАВ 1. – Електорска скупштина бира чланове националног савета из реда бирача уписаних у посебан бирачки списак.

Уколико се изложена одредба доведе у системску везу са чланом 33. ЗНСНМ, којим је 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 члану 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 чланом 8. став 2. УСЕС предвидело 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

узнати 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 ставу 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 (члан 9. став 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 члану 9. став 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 са чланом 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. 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 чланом 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 чланом 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 чланом 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.

СТАВОВИ 2, 3, 4. и 6. – Према члану 109. став 2. ЗНСНМ, електорска скупштина бира чланове националног савета по пропорционалном систему. Овакво решење логична је последица начина на који је регулисано питање ко може да предложи изборну листу, јер се пропорционални систем може остварити само на изборима по листама.

Према ставу 3. истог члана, листу кандидата за чланове националног савета може да предложи једна четвртина присутних електора. Чланом 7. став 2. УСЕС прописано је да се листа кандидата подноси на обрасцу који прописује Комисија а подаци се уписују на српском језику и према српском правопису, док се име и презиме кандидата могу навести према правопису и писму националне мањине. Такође, ставом 4. истог члана УСЕС прописано је да на листи кандидата мора бити одређен електор који је носилац листе и који се, према ставу 5. истог члана сматра заступником предлагача листе кандидата.

Према члану 109. став 4. ЗНСМ, уз листу се прилаже и оверена изјава бирача о прихватању кандидатуре. Чланом 8. став 2. УСЕС ближе је прописано да се оверена изјава бирача о прихватању кандидатуре за члана националног савета, на обрасцу који прописује Комисија, подноси у случају да се на листи кандидата налази бирач који се не сматра присутним у смислу одредаба УСЕС.

Према члану 109. став 6. ЗНСМ предвиђено је да електор може својим гласом подржати само једну листу. Разуме се, у изложеној законској одредби синтагму *јодржавање ласом* требало би тумачити на начин да електор може предложити само једну листу кандидата. Идентично решење садржано је и у УСЕС, којим је 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 члану 7. став 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.

СТАВОВИ 5. и 7. – ЗНСМ садржи одређена решења у погледу минималног броја кандидата и састава листе. Наиме, према члану 109. став 7. ЗНСМ на 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. 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.

Редослед кандидата одређује предлагач листе, али је, према члану 109. став 5. ЗНСМ 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. *Ratio* ове одредбе лежи у оправданом настојању да се, путем афирмативних мера, осигура равноправна заступљеност и спречи дискриминација по основу пола.

СТАВ 8. – Електори гласају тајно, на унапред припремљеним листићима, на које уписују име носиоца, односно број листе. Ово је уједно једина одредба ЗНСМ којом је регулисан сам чин гласања на електорској скупштини.

Одредбе којима се ближе уређује гласање садржи УСЕС. Према члану 16. тог акта, гласању се приступа након обраћања носилаца листа кандидата. Пра-

во 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 ставом 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 ЗНСМ 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 члана 109. став 8. ЗНСМ, члан 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 ЗНСМ, УСЕС у члану 16. став 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 члану 16. став 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.

СТАВОВИ 9, 10, 11. и 14. – У складу са законским одређењем према коме електорска скупштина бира чланове националног савета по пропорционалном систему, ЗНСМ у члану 109. став 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.

ЗНСМ не садржи одредбе о начину на који се утврђују резултати избора. УСЕС предвиђа у члану 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 члану 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'Онтов моделу у члану 109. став 10. ЗНСМ 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, према ставу 11. истог члана, 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.

СТАВОВИ 12. и 13. – Као што је већ истакнуто за непосредне изборе, расподела мандата по д'Онтовом 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. Ово питање разрешено је на начин што је ЗНСМ у члану 109. став 12. предвидео 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 ЗНСМ предвиђа у члану 109. став 13. да се мандат додељује листи која има следећи највећи количник.

СТАВОВИ 15. и 16. Према члану 109. став 15. ЗНСМ, одбор доноси решење о додели мандата чланова националног савета у року од три дана од утврђивања коначних резултата избора. Дакле, окончање електорске скупштине не значи и престанак рада одбора који је спровео изборе, већ одбор најпре доноси решење о резултатима гласања које се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије”, а потом актом у форми решења расподељује мандате. Реч је, наравно, о новом решењу. 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, према члану 109. став 16. ЗНСМ, 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, ипак, могу отворити и извесна питања у вези с правном заштитом у изборном процесу који се спроводи на електорској скупштини, а о којој је више речи било у коментару члана 106. ЗНСМ.

VI а Конститутивна седница националног савета

Члан 109 а

- (1) Конститутивну седницу националног савета сазива министар, тако да она буде одржана у року од 20 дана од утврђивања коначних резултата избора.
- (2) На конститутивној седници се потврђује мандат чланова националног савета.
- (3) Потврђивање мандата члана националног савета врши се на основу уверења о избору за члана националног савета и решења о додели мандата чланова националног савета.
- (4) Национални савет је конституисан потврђивањем мандата свих чланова националног савета.
- (5) Рад на конститутивној седници првог сазива националног савета уређује се привременим пословником који доноси Министарство. У одсуству својих правила, привремени пословник примењују и други национални савети.

.....

СТАВОВИ 1, 2, 3. и 4. – Према члану 109а став 1. ЗНСМ, конститутивну седницу националног савета сазива ресорни министар, тако да она буде одржана у року од 20 дана од утврђивања коначних резултата избора. На конститутивној седници, према ставу 2. истог члана потврђује се мандат чланова националног савета. Потврђивање мандата члана националног савета врши се на основу уверења о избору за члана националног савета и решења о додели мандата чланова националног савета (став 3), а национални савет је према ставу 4. истог члана конституисан потврђивањем мандата свих чланова националног савета.

Изворни текст ЗНСМ садржавао је само једну одредбу посвећену конститутивној седници. Чланом 42. тог Закона чији је рубрум иначе био „Сазивање прве седнице националног савета” било је прописано да ресорни министар, у року од 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора, сазива конститутивну седницу националних савета. Употреба појмова у једнини (конститутивну седницу) и у множини (националних савета) у изложеној одредби изворног текста ЗНСМ могла је да буде тумачена на начин да се након спроведених избора одржава једна конститутивна седница сазива свих националних савета. Уопште узев, правне празнине у погледу већег броја питања од значаја за одржавање конститутивне седнице у изворном тексту ЗНСМ нису могле да буду попуњене на основу одредбе члана 43. тадашњег Закона која је предвиђала да се на избор националног савета и питања која нису уређена тим законом, сходно примењују одредбе ЗИНП, ЗУП и ЗУС напросто због тога што материја конститутивне седнице Народне скупштине Републике Србије није уређена ЗИНП, нити се у ЗУП и ЗУС могла пронаћи једна једина одредба која би била од значаја за конститутивну седницу националног савета.

Из тих разлога изменама и допунама ЗНСМ из 2014. године у текст Закона уврштен је нови члан 109а који уређује низ питања у вези са одржавањем конститутивне седнице.

Најпре, конститутивну седницу сазива министар. Разуме се реч је о министру ресорном за област људских и мањинских права. Конститутивну седницу министар би требало да сазове актом у форми решења којим се утврђује време и место одржавања конститутивне седнице.

На конститутивној седници би требало да се потврди мандат *чланова* националног савета, дакле *свих* чланова националног савета. Другим речима, национални савет је конституисан потврђивањем мандата свих чланова националног савета што се јасно предвиђа и ставом 4. овог члана. У вези са тим решењем занимљиво је уочити да у правном поретку Републике Србије постоје различита решења у погледу конституисања колегијалних тела која имају представнички карактер. Тако је, према члану 101. став 4. Устава, Народна скупштина конституисана потврђивањем мандата две трећине народних посланика, док се, према члану 28. став 3. ЗЛС, скупштина општине сматра конституисаном избором председника скупштине и постављењем секретара скупштине. Имајући у виду изложена решења о конституисању различитих представничких тела, можда би се могло стати на становиште да је захтев за конституисање националног савета оличен у потврђивању мандата *свих* чланова престрог и да у пракси може да доведе до сувишног одлагања почетка рада националног савета. С друге пак стране, *ratio* изложеног решења састоји се у обезбеђивању системског квалитета законских решења, јер *чиџав* национални савет представља националну мањину.

Потврђивање мандата члана националног савета врши се на основу уверења о избору за члана националног савета и решења о додели мандата чланова националног савета. Реч је о уверењима и решењима која издаје, односно доноси РИК.

СТАВ 5.– Рад на конститутивној седници првог сазива националног савета уређује се привременим пословником који доноси Министарство, а у одсуству својих правила, привремени пословник примењују и други национални савети.

ЗНСМ не садржи одредбе о кворуму, начину гласања и већини која је потребна за доношење одговарајућих одлука на конститутивној седници националног савета. Будући да је чланом 109а став 5. предвиђено да се рад на конститутивној седници првог сазива националног савета уређује привременим пословником који доноси Министарство, може се стати на становиште да се између осталих, та питања морају регулисати привременим пословником. Са друге стране, имајући у виду да је изложеном одредбом прописано да се привременим пословником уређује рад на конститутивној седници *првог сазива* националног савета, јасно је да се на конститутивним седницама осталих сазива националног савета у погледу кворума и већине која је потребна за доношење одређених аката и одлука примењују одредбе члана 8. ЗНСМ и статута националног савета.

Члан 109а став 5. такође прописује да у одсуству својих правила, привремени пословник примењују и други национални савети. Та одредба заправо значи да у случају да одређена питања у вези са конститутивном седницом било ког сазива националног савета нису регулисана ЗНСМ, а ни статутом савета, у обзир долази примена привременог пословника.

ПРАКСА

- 1) „У складу са чланом 109а Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – УС, 55/14 и 47/18), на конститутивној седници потврђује се мандат чланова националног савета, а потврђивање мандата члана националног савета врши се на основу уверења о избору за члана националног савета и решења о додели мандата свих чланова националног савета. Национални савет је конституисан потврђивањем мандата свих чланова националног савета. Одредбом члана 3. став 3. Привременог пословника о раду на конститутивној седници број: 90–00–00135/2018–27 од 15.11.2018. године, прописано је да је за рад на конститутивној седници националног савета потребно присуство више од половине чланова националног савета. Чланом 4. ст. 2. и 3. Привременог пословника прописано је да председавајући Радног председништва након читања имена, презимена, места пребивалишта чланова националног савета којима су мандати додељени, констатује да су мандати потврђени. Увидом у записник са конститутивне седнице Националног савета ромске националне мањине која је одржана 26. новембра 2018. године и списак присутних чланова на конститутивној седници, утврђено је да је конститутивној седници присуствовало 33 члана националног савета, и да је овај национални савет конституисан након потврђивања мандата свих 35 чланова националног савета, укључујући и Ваш мандат.”

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
број: 90-00-00151/2018-01 од 4. децембра 2018. год.)

- 2) У складу са Вашим предлогом, Одлуком министра државне управе локалне самоуправе број: 90–00–00131/2018–27 од 23. новембра 2018. године сазвана је конститутивна седница за 3. децембар 2018. године у Београду, Таковска 12, у згради градске општине Палилула са почетком у 16 часова. Свим члановима националног савета Министарство је доставило позив за конститутивну седницу националног савета. Имајући у виду да сте Министарству Ви поднели предлог за датум и место одржавања конститутивне седнице и да сте у том периоду вршили дужност председника Националног савета националне мањине, Ваша је обавеза била да обезбедите све организационе услове да се ова седница одржи. Увидом у записник са конститутивне седнице Националног савета националне мањине и напред поменуто писмено изјашњење од 27. децембра 2018. године, утврђено је да је седница овог националног савета одржана 3. децембра 2018. године у холу зграде општине Палилила, с обзиром на то да је због организационих пропуста сала за одржавање

ове седнице била заузета. Поред тога, утврђено је да је седници присуствовало 8 чланова од укупно 15 колико овај национални савет има, чиме је постојао кворум за рад на конститутивној седници. У складу са чланом 109а Закона о националним саветима националних мањина, на конститутивној седници потврђује се мандат чланова националног савета, а потврђивање мандата члана националног савета врши се на основу уверења о избору за члана националног савета и решења о додели мандата свих чланова националног савета. Национални савет је конституисан потврђивањем мандата свих чланова националног савета. Одредбом члана 3. став 3. Привременог пословника о раду на конститутивној седници број: 90–00–00135/2018–27 од 15.11.2018. године, прописано је да је за рад на конститутивној седници националног савета потребно присуство више од половине чланова националног савета. Чланом 4. ст. 2. и 3. Привременог пословника прописано је да председавајући Радног председништва након читања имена, презимена, места пребивалишта чланова националног савета којима су мандати додељени, констатује да су мандати потврђени. Имајући у виду све напред наведено конститутивна седница Националног савета ... националне мањине од 3. децембра 2018. године одржана је у складу са поменутиим одредбама Закона и Привременог пословника и овај национални савет конституисан је након потврђивања мандата свих чланова националног савета.

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
број: 90-00-00202/2018-27 од 28. децембра 2018. год.)

Чл. 110. и 111.

(Брисано)

VII ФИНАНСИРАЊЕ ДЕЛАТНОСТИ НАЦИОНАЛНОГ САВЕТА

Члан 112.

- (1) Национални савет усваја годишњи финансијски план и завршни рачун.
- (2) Саставни део завршног рачуна је годишњи финансијски извештај о извршењу плана, који садржи годишњи извештај о учинку програма, са образложењем.
- (3) Национални савет годишњи финансијски план усваја по програмском моделу у коме су приходи и расходи усклађени са овлашћењима националног савета.
- (4) Годишњи финансијски план се усваја по поступку и на начин предвиђен статутом националног савета и доставља се кориснику буџетских средстава код кога су опредељена средства за финансирање рада националних савета у року од пет дана од дана доношења.

- (5) Национални савет усваја годишњи финансијски извештај за статистичке потребе и финансијско извештавање ради уписа у регистар финансијских извештаја према прописима којима се уређује рачуноводство.
- (6) Национални савет, у року од 15 дана од дана доношења финансијског извештаја или завршног рачуна, примерак извештаја или рачуна доставља кориснику буџетских средстава код кога су опредељена средства за финансирање рада националних савета.

.....

СТАВОВИ 1, 3. и 4. – Ставом 1. овог члана најпре је предвиђено да национални савет усваја годишњи финансијски план. Формално, финансијски план се стастоји из два дела: 1. **Општег дела финансијског плана**, који представља краћу слику прихода и расхода (у конкретном случају, код прихода Закон о националним саветима националних мањина препознаје пет извора, који се планирају на нивоу познатих или процењених параметара односно средстава и то су: приходи из буџета Републике Србије, тј. средства дотирана од стране корисника буџетских средстава (Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог); приходи из буџета АП Војводине; приходи из јединице локалне самоуправе; приходи од донација; и остали приходи) и 2. **Посебног дела финансијског плана**, који представља детаљан распоред по програмским активностима односно пројектима и висини расхода. Представљање расхода у финансијском плану је, заправо, преглед свега за шта национални савет планира да утроши средства како би испунио постављене циљеве у оквиру свог програма. Расходи се у финансијском плану представљају за сваку програмску активност, на нивоу групе и појединачних трошкова, по изворима финансирања. Овако представљени приходи и расходи, у многоме олакшавају праћење извршења буџета односно плана, али и степен остварења циљева дате програмске активности, односно програма у целини. Према одредбама Закона о националним саветима националних мањина, стечена средства се могу користити за финансирање редовне делатности и сталних трошкова националног савета, при чему средства за финансирање сталних трошкова не могу износити више од 50% средства опредељених буџетом Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе (види коментар члана 113.). У складу са наведеним на расходној страни финансијског плана националног савета могу се наћи средства употребљена за следеће намене: У оквиру трошкова редовне делатности националног савета, за: 1. финансирање или суфинансирање програма и пројеката у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма националне мањине; 2. финансирање рада установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет. У оквиру сталних трошкова националног савета, за: 1. трошкове за изнајмљивање и коришћење просторија националног савета; 2. зараде, порезе и доприносе запослених у националном савету; 3. хонораре и доприносе за обављен рад за потребе националног савета; 4. путне трошкове и дневнице за службена путовања; 5. набавку канцеларијског материјала и опреме за рад

националног савета; 6. књиговодствене услуге; 7. трошкове годишње ревизије; 8. трошкове одржавања интернет странице националног савета.

Финансијски план се доноси у тренутку када су националном савету познати сви или већина параметара неопходних за његово усвајање. Углавном су то они параметри који се превасходно односе на висину обезбеђених прихода за дату годину. У идеалним околностима финансијски план се доноси на крају текуће за наредну годину. Финансијски план сматра се усвојеним уколико је за њега гласало више од половине чланова националног савета.

Након усвајања финансијског плана, национални савет је у обавези да га заједно са одлуком о усвајању, достави кориснику буџетских средстава (Министарству) у року од пет дана од доношења, а одлуку о усвајању објави на интернет страници националног савета или на други начин одређен статутом, најкасније у року од 10 дана од доношења. Према одредбама Закона о буџетском систему сви корисници јавних средстава су у обавези да своје финансијске планове објављују на својој интернет страници.

Током године може се једном или више пута јавити потреба за изменама и допунама финансијског плана. Ове потребе наступају због промена обиму или структури прихода или расхода, односно потреба националног савета. Уколико је националном савету потребно да изврши ове измене или допуне, то ће урадити на исти начин који је примењен за доношење финансијског плана, с тим што се у одлуци о измени односно допуни финансијског плана морају навести објективни и оправдани разлози за њено доношење. Пожељно је да се измене и допуне верификују не само кроз одлуку, већ и кроз сам финансијски план и то тако што ће се припремити „пречишћени документ“.

СТАВОВИ 2, 5. и 6. – Ставом 2. прописано је да је саставни део завршног рачуна годишњи финансијски извештај о извршењу плана. Тај извештај мора да садржи годишњи извештај о учинку програма, са образложењем.

Национални савет усваја годишњи финансијски извештај за статистичке потребе и финансијско извештавање ради уписа у регистар финансијских извештаја према прописима којима се уређује рачуноводство. Редован годишњи финансијски извештај (завршни рачун) је извештај прописан Законом о рачуноводству и представља пословање савета у периоду од 1. јануара до 31. децембра. У складу са критеријумима дефинисаним наведеним законом, сва правна лица разврставају се у четири категорије: микро, мала, средња и велика правна лица; а готово сви национални савети спадају у категорију микро правних лица. Финансијски извештај, националних савета који се Законом о рачуноводству декларишу као друга правна лица разврстана у микро правна лица, припрема се на прописаним обрасцима и садржи: 1) биланс стања; 2) биланс успеха; и 3) статистички извештај. Финансијски извештај националних савета, који се законом декларишу као друга правна лица, разврстана у било коју од преостале три категорије (мала, средња, велика), такође се припрема на прописаним обрасцима, али поред биланса стања, биланса успеха и статистичког извештаја, садржи и напомене уз финансијски извештај. Сва правна лица па тако и национални савети су у обавези да до краја фебруара Агенцији за привредне регистре поднесу извештај за статистичке потребе.

Извештај се предаје искључиво електронским путем, подношењем преко Посебног информационог система Агенције (портала АПР-а) и не објављује се јавно, осим у случају да национални савет уз овај извештај достави и изјаву да доставља редован годишњи финансијски извештај.

Рок за достављање редовног годишњег финансијског извештаја је 30. јун наредне године и овај извештај, за разлику од извештаја за статистичке и друге потребе, јавно је доступан. Према одредбама Закона о буџетском систему, сви корисници јавних средстава у обавези су да своје финансијске извештаје и завршне рачуне објављују на својој интернет страници. Завршни рачун сматра се усвојеним уколико је за њега гласало више од половине чланова националног савета.

У року од 15 дана од дана доношења финансијског извештаја или завршног рачуна, примерак извештаја или рачуна национални савет је у обавези да достави кориснику буџетских средстава код кога су опредељена средства за финансирање рада националних савета (Министарство).

Коришћење средстава

Члан 113.

- (1) Сечена средства, у складу са овим законом, могу се користити за финансирање редовне делатности и сталних трошкова националног савета.
- (2) У трошкове редовне делатности националног савета спадају:
 - 1) финансирање или суфинансирање програма и пројеката у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма националне мањине;
 - 2) финансирање рада установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет.
- (3) У сталне трошкове националног савета спадају:
 - 1) трошкови за изнајмљивање и коришћење просторија националног савета;
 - 2) зараде, порези и доприноси запослених у националном савету;
 - 3) хонорари и доприноси за обављен рад за потребе националног савета;
 - 4) путни трошкови и дневнице за службена путовања;
 - 5) набавка канцеларијског материјала и опреме за рад националног савета;
 - 6) књиговодствене услуге;
 - 7) трошкови годишње ревизије;
 - 8) трошкови одржавања интернет странице националног савета.

- (4) Средства за финансирање stalних трошкова националног савета не могу износити више од 50% средстава опредељених буџетом Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.**

СТАВОВИ 1, 2. и 3. – Члан 113. ЗНСНМ који је изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. године добио потпуно нову садржину уређује структуру коришћења средстава стечених у складу са законом. Према члану 113. став 1. ЗНСНМ, средства стечена у складу са ЗНСНМ могу се користити за финансирање редовне делатности и stalних трошкова националног савета. Ставом 2. истог члана предвиђено је да у трошкове редовне делатности националног савета спадају: финансирање или суфинансирање програма и пројеката у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма националне мањине (тачка 1); финансирање рада установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет (тачка 2). У stalне трошкове националног савета, према ставу 3. истог члана ЗНСНМ, спадају: трошкови за изнајмљивање и коришћење просторија националног савета (тачка 1); зараде, порези и доприноси запослених у националном савету (тачка 2); хонорари и доприноси за обављен рад за потребе националног савета (тачка 3); путни трошкови и дневнице за службена путовања (тачка 4); набавка канцеларијског материјала и опреме за рад националног савета (тачка 5.); књиговодствене услуге (тачка 6); трошкови годишње ревизије (тачка 7) и трошкови одржавања интернет странице националног савета (тачка 8).

У вези с изложеним одредбама могу се наметнути извесне недоумице. Наиме, реч је о следећим питањима: шта се може сматрати програмима и пројектима у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма националне мањине чије финансирање или суфинансирање спада у трошкове редовне делатности националног савета; да ли се наменским утрошком средстава могу сматрати трошкови израде интернет странице и сви трошкови прописани законом којим се уређују радни односи, а који нису експлицитно наведени у члану 113. став 3. Закона, као и да ли се трошкови националног савета настали из судског спора могу финансирати из средстава опредељених буџетом.

У вези са изложеним питањима требало би стати на становиште да национални савет може користити стечена средства за финансирање редовне делатности у које спадају трошкови финансирања и суфинансирања програма и пројеката у четири области у којима остварују своја овлашћења, а под наведеним се сматрају пројекти и програми које национални савети реализују самостално као и у партнерству са другим националним саветима или организацијама цивилног друштва. Такође, из законом прописане обавезе националног савета да обезбеди јавност у раду, између осталог, објављивањем аката у смислу члана 8а ЗНСНМ, као и овлашћења у области обавештавања за чије је испуњење неопходно да национални савети имају успостављену и ажурирану интернет страницу, произлази да се поред трошкова одржавања

интернет странице, наменским трошковима могу сматрати и трошкови израде интернет странице. Будући да се у складу са чланом 76 став 2. ЗНСНМ, на радне односе у националном савету примењују одредбе закона којима се уређује рад, јасно следи да се наменским утрошком средстава могу сматрати сви трошкови прописани законом којим се уређују радни односи, а који нису експлицитно наведени у члану 113. став 3. ЗНСНМ. С тим у вези, законске одредбе би требало тумачити на начин да национални савет националне мањине, као правно лице, у заштити својих права у судском спору, трошкове настале из судског спора може финансирати из средстава опредељених буџетом.

СТАВ 4. – Средства за финансирање сталних трошкова националног савета не могу износити више од 50% средстава опредељених буџетом Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.

Ratio изложене одредбе је потпуно јасан – национални савети су формиран ради вршења послова мањинске самоуправе и не могу бити сведени на пуко егзистирање у правном поретку које би подразумевало буџетско финансирање само сталних трошкова, а нарочито трошкова за изнајмљивање и коришћење просторија националног савета и за зараде, порезе и доприносе запослених у националном савету.

ПРАКСА

- 1) Имајући у виду да је Законом изричито прописано да зараде, порези и доприноси запослених у националном савету, спадају у сталне трошкове националних савета, према мишљењу министарства уколико особа која је у радном односу у националном савету, односно има закључен уговор о раду са националним саветом њена зарада и сви припадајући порези и доприноси спадају у сталне трошкове националног савета, сагласно члану 113. став 3. тачка 2) Закона. С друге стране, зараде особа које су непосредно ангажоване на реализацији програмских активности, а које нису у радном односу у националном савету, као и сви припадајући порези и доприноси, спадају у трошкове редовне делатности у смислу члана 113. став 2. тачка 1) Закона о националним саветима националних мањина.

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
број: 90-00-00127/2019-27 од 31. јануара 2020. год.)

- 2) Вашим дописом број: 011-00-00003/2019-02 од 2. априла 2019. године, упутили сте нам захтев за тумачење одредаба Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – УС, 55/14 и 47/18 – у даљем тексту Закон) које се односе на финансирање делатности националних савета. С тим у вези, пре свега указујемо да је национални савет организација којој се законом поверавају одређена јавна овлашћења из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писама у циљу остваривања колективних права националне мањине на самоуправу у тим областима, и самим тим ради вршења поверених јавних овлашћења, финансирају се из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локал-

не самоуправе, донација и осталих прихода. Имајући у виду, да национални савет стиче својство правног лица уписом у Регистар националних савета, њихов рад подлеже свим прописима која у правном поретку Републике Србије постоје у вези са радом правног лица. Истовремено указујемо да Закон, треба посматрати целовито и одредбе о финансирању националних савета националних мањина једино је могуће тумачити повезивањем са другим одредбама Закона којима су прописани појам и овлашћења националних савета.

Полазећи од наведеног, дајемо следеће мишљење.

У вези са захтевом за тумачење одредби члана 113. став 2. тачка 1) Закона, мишљења смо да је циљ ове одредбе да национални савет може користити стечена средства за финансирање редовне делатности у које спадају трошкови финансирања и суфинансирања програма и пројеката у четири области у којима остварују своја овлашћења, а под наведеним се сматрају пројекти и програми које национални савети реализују самостално као и у партнерству са другим националним саветима или организацијама цивилног друштва.

У односу на захтев за тумачење одредби члана 113. став 3. Закона, који трошкови се могу признати као наменски, указујемо да трошкови који су настали редовном употребом покретних и непокретних ствари који су у власништву националног савета или их користе по неком другом правном основу, представљају наменски утрошена средства.

У вези са питањем да ли се под наменским трошењем средстава подразумевају и трошкови израде интернет странице, још једном указујемо на потребу целовитог тумачења Закона. Уважавајући законом прописану обавезу националног савета да обезбеди јавност у раду, између осталог, објављивањем аката у смислу члана 8а Закона, као и овлашћења у области обавештавања за чије је испуњење неопходно да национални савети имају успостављену и ажурирану интернет страницу, произилази да се поред трошкова одржавања интернет странице, наменским трошковима могу сматрати и трошкови израде интернет странице.

У делу вашег захтева који се односи на признавање трошкова прописаних законом којим се уређују радни односи, а који нису експлицитно наведени у члану 113. став 3. Закона, указујемо да се у складу са чланом 7б став 2. Закона, на радне односе у националном савету примењују одредбе закона којима се уређује рад.

Такође, мишљења смо да национални савет националне мањине као правно лице, у заштити својих права у судском спору, трошкове настале из судског спора може финасирати из средстава опредељених буџетом, при чему треба имати у виду одредбу члана 115. став 4. Закона, чији је циљ да се средства која национални савет стиче из јавних прихода користе наменски односно да се онемогући ненаменски утрошак средстава, као и обавезни пренос средстава у случају да национални савет има евидентиране основе и налоге о принудној наплати. Поред тога, са аспекта Закона о буџетској систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10,101/10,101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр., 108/13,

142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17 и 95/18), национални савети су корисници јавних средстава и на њих се примењују сва правила буџетског пословања, рачуноводства, ревизије и буџетске инспекције.

У односу на захтев за тумачење члана 15. став 1. тачка 5) Закона, мишљења смо да се под сопственим средствима подразумевају сва средства којима се обезбеђује финансирање рада националних савета, а која су прописана чланом 114. Закона.

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
број: 401-00-00357/2019-27 од 23. априла 2019. год.)

Врсте средстава

Члан 114.

- (1) Средства за финансирање рада националних савета обезбеђују се из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе, донација и осталих прихода.

.....

Према члану 114. ЗНСМ, средства за финансирање рада националних савета обезбеђују се из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе, донација и осталих прихода.

Висина средстава из јавних извора која се обезбеђује за финансирање делатности националних савета одређује се за сваку годину Законом о буџету Републике Србије, односно одлукама о буџету АП Војводине и јединица локалне самоуправе. У вези са финансирањем националних савета из јавних извора једно питање привлачи посебну пажњу. Наиме, будући да су национални савети носиоци, тачније имаоци јавних овлашћења за чије извршавање Влада и органи државне управе задржавају одговорност и имајући у виду да аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе не могу пренети овлашћења националним саветима, поставља се питање разлога и оправданости њиховог финансирања од стране аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Слично као и у погледу финансирања средствима из других извора, и за финансирање од стране покрајине и јединице локалне самоуправе оправдање се може наћи у чињеници да савети, осим вршења јавних овлашћења, обављају и друге послове који су од значаја за националне мањине које представљају.

Чланом 114. ЗНСМ предвиђено је да се средства за финансирање рада националних савета, осим из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе, обезбеђују и из *донација и осталих прихода*. Као што је истакнуто, правна могућност и друштвена оправданост финансирања националних савета средствима из других извора почива на разумевању и уважавању целокупне улоге националних савета и могућности да, осим вршења јавних овлашћења која су им поверена, обављају и друге послове, али уз поштовање једног важног услова – да се послови националних савета који се састоје у обављању јавних овлашћења

финансирају средствима из јавних извора. У том смислу, јасно је да и национални савети могу примати донације и хуманитарну помоћ, баш као што то, према Закону о донацијама и хуманитарној помоћи,²³⁷ могу и државни органи, јединице локалне самоуправе, јавна предузећа, јавне установе, друге организације и заједнице које не остварују добит.

У вези са финансирањем рада националних савета средствима из донација једно питање привлачи посебну пажњу. Реч је о могућности да се рад националних савета финансира донацијама других, нарочито матичних држава. Са једне стране, имајући у виду изложено резонување Уставног суда у вези са међународном сарадњом националних савета према коме је сарадња са државним органом друге државе међудржавна (међународна) сарадња, тачније део спољне политике коју воде државе, те да један од актера те сарадње не може бити недржавни субјект, могло би се стати на становиште да национални савет не би могао да добија донације од државних органа страних држава, јер су и донације облик сарадње. Са друге, пак, стране, изложено резонување Уставног суда се донекле чини прешироким када су у питању донације, нарочито у случају када су оне последица учешћа националних савета на конкурсима за помоћ дијаспори који се организују у матичним државама или су уопште израз легитимне бриге матичних држава.

Спомињање осталих прихода у изложеној одредби члана 114. ЗНСМ у првом реду упућује на *сојсџивене њрихоге*, тачније на приходе од сопствене имовине које би национални савет, по природи ствари, могао слободно да користи, односно да њима финансира све видове свог рада и својих делатности.

Члан 115.

- (1) За финансирање делатности националних савета средства се обезбеђују законом о буџету Републике Србије, односно одлукама о буџету АП Војводине и јединица локалне самоуправе.
- (2) Средства из става 1. овог члана која се обезбеђују у буџету Републике Србије распоређују се тако да се 30% распоређује у једнаким износима свим регистрованим националним саветима у Републици Србији, а остатак средстава (70%) сразмерно броју припадника одређене националне мањине коју национални савет представља према резултатима последњег пописа становништва, као и укупном броју установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет.
- (3) Одлуку о расподели средстава из буџета Републике Србије доноси буџетски корисник код кога су опредељена средства у буџету за финансирање рада националних савета, имајући у виду предлоге националних савета.

²³⁷ *Сл. лист СРЈ*, бр. 53/2001, 61/2001 – испр. и 36/2002 и *Сл. гласник РС*, бр. 101/2005 – др. закон.

- (4) Националном савету се не могу дозначавати средства ако према финансијском плану расходи нису у сагласности са наменама предвиђеним чланом 113. овог закона, нити извршити пренос средстава у случају да национални савет има евидентирани основне и налоге о принудној наплати.
- (5) Критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета из буџета ближе уређује Влада, АП Војводина и јединица локалне самоуправе.
- (6) Средства из става 1. овог члана која се обезбеђују у буџету јединице локалне самоуправе, распоређују се, у складу са одлуком надлежног органа јединице локалне самоуправе, националним саветима који:
 - 1) имају седиште на територији јединице локалне самоуправе;
 - 2) представљају националне мањине које у становништву јединице локалне самоуправе достижу најмање 10% од укупног становништва;
 - 3) представљају националне мањине чији је језик у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе.

.....

СТАВОВИ 1, 2. и 3. Према члану 115. став 1. ЗНСНМ, за финансирање делатности националних савета средства се обезбеђују законом о буџету Републике Србије, односно одлукама о буџету АП Војводине и јединица локалне самоуправе. Став 2. истог члана ближе прописује да се средства која се обезбеђују у буџету Републике Србије распоређују тако да се 30% распоређује у једнаким износима свим регистрованим националним саветима у Републици Србији, а остатак средстава (70%) сразмерно броју припадника одређене националне мањине коју национални савет представља према резултатима последњег пописа становништва, као и укупном броју установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет. Ставом 3. истог члана прописано је да одлуку о расподели средстава из буџета Републике Србије доноси буџетски корисник код кога су опредељена средства у буџету за финансирање рада националних савета, имајући у виду предлоге националних савета.

Изворним текстом ЗНСНМ било је прописано да се средства која се обезбеђују у буџету Републике Србије распоређују тако да се 30% распоређује у једнаким износима свим регистрованим националним саветима у Републици Србији, а остатак средстава (70%) сразмерно броју припадника одређене националне мањине коју национални савет представља, као и *укућном броју установа те националне мањине* у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и обиму активности тих установа. Будући да ЗНСНМ није био изричито опредељен појам „установа националне мањине“, нити су законске одредбе садржале прецизне и јасне критеријуме на основу којих би се нека установа могла сматрати устаном националне

мањине, у поступку опредељивања и расподеле средстава из буџета Републике искрсавао је низ отворених питања.

Због тога је изменама и допунама члана 115. ЗНСНМ из 2018. године уз државање основног решења, прецизирано у ставу 2. да се средства која се обезбеђују у буџету Републике Србије распоређују тако да се 30% расподељује у једнаким износима свим регистрованим националним саветима у Републици Србији, а остатак средстава (70%) сразмерно броју припадника одређене националне мањине коју национални савет представља према резултатима последњег пописа становништва, као и укупном броју установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет.

Буџетски корисник код кога су, у смислу члана 115. став 3. ЗНСНМ, опредељена средства у буџету за финансирање рада националних савета и који доноси одлуку о расподели средстава из буџета Републике Србије, узимајући у обзир предлоге националних савета, у тренутку писања овог Коментара је Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог.

Предлози националних савета које би буџетски корисник требало да има у виду приликом доношења одлуке о расподели средстава засновани су на њиховим годишњим финансијским плановима. Подношењем предлога националних савета започиње поступак расподеле средстава за сваку буџетску годину. Такав закључак проистиче и из члана 6. став 1. УКРС према коме су национални савети у поступку расподеле средстава у обавези да доставе своје предлоге за доделу средстава. Уз такав предлог, према ставу 2. истог члана УКРС, национални савет доставља и документацију и акте којима се доказује испуњеност критеријума за расподелу средстава из члана 3. УКРС као и потребне податке из члана 4. УКРС који се односе на обављање делатности одређене установе, фондације или привредног друштва у претходном периоду у оквиру кога се могу сагледати активности одређене установе, фондације или привредног друштва. Предлог, према ставу 3. истог члана УКРС, мора бити потписан од стране председника националног савета, односно другог одговорног лица, у складу са законом. Чланом 7. став 1. УКРС предвиђено је да се у поступку доделе средстава проверава и вреднује достављена документација, да се у поступку провере могу од националног савета затражити додатни подаци и документација којим се потврђује тачност претходно достављених података (став 2), да се уколико национални савет не достави податке за одређену установу, фондацију или привредно друштво, ти субјекти неће узети у обзир у поступку расподеле буџетских средстава (став 3), као и да се, у случају да се из достављене документације може установити да одређена установа, фондација или привредно друштво током временског периода за који се достављају подаци није обављала своју делатност, тој установи, фондацији или привредном друштву додељује 0,1 бод и да се иста не узима у обзир у поступку доделе средстава системом бодовања из члана 5. ове Уредбе (став 4). Одлуку о висини средстава која се додељују за сваки регистровани национални савет, према члану 9. УКРС доноси буџетски корисник код кога су опредељена средства у буџету за финансирање националних савета, у скла-

ду са законом. Таква одлука доноси се заправо у форми решења о расподели годишње квоте националним саветима националних мањина.

Имајући у виду изложене одредбе о поступку расподеле средстава из буџета Републике Србије намеће се и питање правне природе таквог поступка. Са једне стране, читав поступак подсећа на управни поступак, јер се расподела средстава, у смислу члана 2. став 1. ЗУП, донекле може сагледати и разумети као управна ствар, тачније као појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке са којом се национални савети, као недржавна тела, могу поистоветити. Такође, и решење којим се врши расподела средстава, у смислу члана 4. ЗУС, донекле подсећа на управни акт, јер је реч о појединачном правном акту којим надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву националног савета као правног лица. Са друге стране, имајући у виду чињеницу да национални савети врше јавна овлашћења, тачније да су имаоци јавних овлашћења који се финансирају из буџета, јасно је да акт којим се врши расподела средстава, у извесном смислу, има интерно дејство, јер делује само унутар управне структуре и по својој садржини представља извршавање буџета, па отуда и не чуди што нема све елементе управног акта, као што је, примера ради, упутство о правном средству.

СТАВ 4. – Националном савету се не могу дозначавати средства ако према финансијском плану расходи нису у сагласности са наменама предвиђеним чланом 113. ЗНСНМ, нити извршити пренос средстава у случају да национални савет има евидентиране основе и налоге о принудној наплати.

Овом одредбом дакле наметнуто је својеврсно ограничење буџетском кориснику код кога су опредељена средства у буџету за финансирање националних савета при доношењу и извршењу решења о висини средстава која се додељују. Изложена одредба унета је у законски текст изменама и допунама из 2018. године, а у пракси је до ових измена и допуна било случајева да су поједини национални савети имали евидентиране основе и налоге о принудној наплати, али буџетски корисник код кога су опредељена средства за финансирање националних савета није имао правни основ у ЗНСНМ да не изврши своје решење о расподели средстава, а што је у пракси могло да доведе до тога да се буџетска средства која би се уплаћивала на рачун таквих националних савета, сликовито речено, „бацају у бунар”, односно да одмах, на основу налога о принудној наплати, бивају скинута са рачуна националног савета.²³⁸

Такође, иако ЗНСНМ не садржи одредбу којом би изричито било предвиђено да национални савет за своје обавезе одговара својом имовином, тачније којом би се нормирало да буџет није одговоран за губитке националног са-

238 Ипак, у пракси је буџетски корисник, позивајући се на Закон о буџетском систему и чињеницу да је функционер, односно руководилац директног корисника буџетских средстава одговоран за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу буџетских апропријација, вршио привремене обуставе исплата како би се предупредило расипање буџетских средстава.

вета који су настали незаконитим и/или ненаменским трошењем средстава, такво решење се изводи из изложене одредбе члана 115. став 4. ЗНСМ. Са друге стране, аналогна ситуација није регулисана у покрајинским и локалним прописима, тако да остаје отворено питање да ли би покрајински и локални буџети могли бити посредно одговорни за губитке националног савета који су настали незаконитим и/или ненаменским утрошком средстава.

СТАВ 5. – Критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета из буџета ближе уређује Влада, АП Војводина и јединица локалне самоуправе.

Критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета из буџета Републике је ближе уредила Влада Уредбом о критеријумима за расподелу средстава из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета националних мањина²³⁹ (у даљем тексту УКРС).

Члан 2. став 1. УКРС понавља законско решење према коме се средства из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета расподељују тако да се 30% средстава распоређује у једнаким износима свим регистрованим националним саветима, а остатак од 70% сразмерно: 1) броју припадника одређене националне мањине коју национални савет представља према резултатима последњег пописа становништва, 2) укупном броју установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет и која обављају делатност у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и 3) обиму активности тих установа, фондација и привредних друштава у складу са системом бодовања утврђеним том уредбом.

Члан 2. став 2. УКРС уређује процентуални распоред остатка средстава од 70%. Према том решењу, остатак средстава од 70% распоређује се тако што се: 1) 50% од тог остатка (дакле 35% од укупног износа средстава) распоређује националним саветима сразмерно процентуалној заступљености припадника националне мањине коју национални савет представља у односу на укупан број припадника националних мањина које имају регистрован национални савет, 2) 20% од тог остатка (дакле 14% од укупног износа средстава) распоређује националним саветима сразмерно броју установа, фондација и привредних друштава чији су оснивачи или суоснивачи национални савети или чија су оснивачка права делимично или у целини на њих пренета и која обављају делатност у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и 3) 30% од тог остатка (дакле 21% од укупног износа средстава) распоређује у складу са системом бодовања који је саставни део УКРС и додељује према обиму активности установа, фондација и привредних друштава.

Ако се пажљивије сагледају изложена решења, онда се може доћи до неколико веома занимљивих закључака. Најпре, Влада Републике Србије је законско одређење према коме се остатак од 70% распоређује, између осталог,

²³⁹ *Сл. гласник РС*, бр. 8/2019.

сразмерно броју припадника одређене националне мањине коју национални савет представља према резултатима последњег пописа становништва протумачила на начин који највише одговара интересима националних савета. Наиме, законски услов према коме се распоређивање тог дела буџетских средстава врши сразмерно броју припадника одређене националне мањине према резултатима последњег пописа становништва могао је бити протумачен и у смислу да се расподела врши сразмерно процентуалној заступљености припадника националне мањине коју национални савет представља у односу на укупан број становника у Републици Србији, или у односу на укупан број припадника националних мањина, а не искључиво у односу на укупан број припадника националних мањина које имају регистрован национални савет. Такође, ЗНСМ непрописани услов да се један део остатка од 70% средстава распоређује у складу са системом бодовања који је саставни део УКРС и додељује према обиму активности установа, фондација и привредних друштава доноси више средстава у односу на законски услов да се остатак од 70% распоређује и у складу са укупним бројем установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет.

Члан 3. УКРС уређује које су установе, фондације и привредна друштва од значаја за расподелу средстава за финансирање рада националних савета из буџета Републике Србије. Према том члану, оне морају испуњавати два кумулативно постављена услова: 1) да су им оснивачи или суоснивачи национални савети или да су оснивачка права на њима у целини или делимично пренета на национални савет и 2) да обављањем своје делатности доприносе одређеним циљевима. Са једне стране, чини се да је прописивањем додатног, кумулативно постављеног услова, оличеног у потреби да такве установе, фондације и привредна друштва обављањем свој делатности доприносе одређеним циљевима, Влада прешла законске оквири, јер ЗНСМ истиче само установе чији су оснивачи или саоснивачи национални савети, док је, са друге стране, такво решење разумно, јер онемогућава да национални савети простим оснивањем и пролиферацијом установа и других правних субјеката које могу да оснивају суштински утичу на износ средстава која ће им бити распоређена из државног буџета. Било како било, УКРС прописује следеће циљеве којима би обављањем своје делатности такве установе и субјекти требало да допринесу: 1) у области културе: стварању услова за неговање, очување и развој културе и уметности националне мањине; представљању културних добара од изузетног значаја за националну мањину; неговању и подстицању народног стваралаштва националне мањине; заштити и презентацији фолклорног наслеђа националне мањине; очувању, неговању, подстицању и развоју књижевног, драмског, сценског, музичког и ликовног стваралаштва и организовању меморијала, фестивала, јубиларних манифестација, уметничких колонија, кампова и сл. од значаја за националну мањину; очувању и неговању народних обичаја и старих заната од значаја за националну мањину; неговању и развоју аматеризма и ансамбала од значаја за националну мањину, очувању и неговању језика и писма националне мањине, као и остваривању других делатности од значаја за културу националне мањине; 2) у области образовања: остваривању предшколског, основног и средњег об-

разовања од значаја за националну мањину (на језику националне мањине, двојезично или кроз изучавање језика са елементима националне културе); 3) у области обавештавања: обезбеђивању информисања на језику и писму националне мањине путем штампаних медија (издавање дневних и периодичних новина) и електронских медија (емитовање радио и телевизијских програма и самостална електронска издања) и 4) у области службене употребе језика и писама: унапређењу службене употребе језика и писама.

УКРС нормира и који се подаци узимају у обзир за утврђивање обима активности установа, фондација и привредних друштава и распоређивање средстава по том основу. Према члану 4. став 1. УКРС, у области културе узима се у обзир број, територијални обухват, временско трајање, континуитет и редовност одржавања културних манифестација, број учесника и интересовање и посећеност од стране публике, медијски публицитет као и пратеће и накнадне манифестације (посебни наступи, представљање победника, издавање зборника, каталога, других публикација и сл.), као и све друге активности које су усмерене на неговање и очување културне баштине националне мањине и развој и презентацију културе и културног стваралаштва националне мањине. Ставом 2. тог члана УКРС предвиђено је да се у области образовања узима у обзир број васпитних група у којима се образовни рад са децом остварује на језику националне мањине или двојезично, број одељења у којима се настава организује на језику националне мањине, двојезично или кроз изучавање језика са елементима националне културе, у складу са законом, као и друге активности усмерене на остваривање права на образовање на мањинским језицима. У области обавештавања, према ставу 3. тог члана УКРС, узима се у обзир број штампаних медија и периодичност њиховог издавања, број електронских медија, сатница емитовања програма на радију и телевизији, број посета које интернет медиј оствари на месечном нивоу, као и друге активности усмерене на остваривање права на информисање на језицима националних мањина. Напослетку, ставом 4. нормирано је да се у области службене употребе језика и писама узима у обзир пружање стручне помоћи приликом превођења прописа Републике Србије на језик националне мањине и стручни рад везан за проучавање и утврђивање традиционалних назива и топонима на језицима националне мањине и друге активности усмерене на унапређење службене употребе језика и писама.

Када је у питању финансирање средствима из буџета аутономне покрајине, изворним решењима у правном поретку Републике Србије било је прописано да се средства која се обезбеђују у буџету аутономне покрајине распоређују националним саветима који имају седиште на њеној територији. Изменама и допунама ЗНСМ из 2018. године предвиђено је да АП Војводина *ближе уређује* критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета из свог буџета. Законско упућивање на ближе уређивање критеријума за расподелу средстава из покрајинског буџета значи да је Покрајина у обавези да поштује основна законска решења о критеријумима за расподелу.

Расподела наведених средстава ближе је уређена Покрајинском скупштинском одлуком о начину и критеријумима доделе буџетских средстава за на-

ционалне савете националних мањина²⁴⁰ (у даљем тексту ПСО). Према члану 2. наведене одлуке право на доделу средстава имају регистровани национални савети са седиштем на територији Аутономне покрајине Војводине уз услов да број припадника националне мањине-националне заједнице коју они представљају на територији АП Војводине, чини више од половине укупног броја припадника те националне мањине-националне заједнице у Републици Србији, или да број припадника националне мањине-националне заједнице коју они представљају на територији АП Војводине, јесте већи од 10.000, према званичним подацима Републичког завода за статистику, на основу последњег пописа становништва. Чланом 2. став 2. Одлуке прописано је да национални савети који имају седиште на територији АП Војводине, али не испуњавају услове за доделу средстава из става 1. овог члана, имају право на доделу средстава, у висини од по највише 1% опредељених буџетских средстава за календарску годину.

У складу с критеријумима и на начин утврђен одредбама ПСО средства се користе за финансирање сталних трошкова националног савета и редовне делатности (која подразумева финансирање или суфинансирање програма и пројеката у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма националне мањине, као и финансирање рада установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет). Члан 3. ПСО предвиђа да се средства за финансирање сталних трошкова (трошкови за изнајмљивање и коришћење просторија националног савета, зараде, порези и доприноси запослених у националном савету, хонорари и доприноси за обављен рад за потребе националног савета, путни трошкови и дневнице за службена путовања, набавка канцеларијског материјала и опреме за рад националног савета, књиговодствене услуге, трошкови годишње ревизије, трошкови одржавања интернет странице националног савета) додељују тако што се 25% од укупно опредељених средстава распоређује у једнаким деловима свим националним саветима који испуњавају услове из члана 2. став 1. ПСО, док се преосталих 75% распоређује у складу с критеријумима и системом бодовања утврђеним одредбама ПСО, тачније према следећим критеријумима установљеним чланом 4. броју припадника националне мањине-националне заједнице коју национални савет представља на територији АП Војводине, према званичним подацима Републичког завода за статистику, на основу последњег пописа становништва, броју установа и гласила националне мањине-националне заједнице у области културе, броју одељења у установама образовања и васпитања, броју установа и гласила у области обавештавања и броју јединица локалне самоуправе, месних заједница или насељених места у којима су језик и писмо националне заједнице у службеној употреби на територији АП Војводине. Чланом 5. ПСО уређено је да се тих преосталих 75% средстава за финансирање сталних трошкова додељују у складу са системом бодовања који чини саставни део ПСО и то на следећи начин: 30% средстава додељује се националним саветима сразмерно процентуалној заступљености припадника националне

240 *Сл. лисџ АП Војводине*, бр. 8/2019.

мањине-националне заједнице, коју тај национални савет представља, у односу на укупан број припадника националних мањина-националних заједница, чији национални савети имају седиште на територији АП Војводине, док се 70% средстава додељује на четири једнака дела, за област културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, при чему се на основу система бодовања који утврђује критеријуме по наведеним областима и број бодова за сваки критеријум, израчунава процентуално учешће националних савета у расподели средстава по областима и на основу укупног броја добијених бодова у свакој појединачној области, израчунава процентуално учешће као основ за расподелу средстава за сваки национални савет.

Средства за редовну делатност се према члану 6. став 2. ПСО додељују тако што се 30% од укупно расположивих средстава распоређује у једнаким деловима свим националним саветима који испуњавају услов за финансирање, док се преосталих 70% додељује у складу с критеријумима и системом бодовања утврђеним одредбама ПСО. Тих 70% који чине остатак средстава за финансирање редовне делатности додељује се у складу са системом бодовања на начин да се 70% од тог остатка додељује националним саветима сразмерно процентуалној заступљености припадника националне мањине-националне заједнице, коју тај национални савет представља, у односу на укупан број припадника националних мањина-националних заједница, чији национални савети имају седиште на територији АП Војводине, док се 30% додељује сразмерно броју установа, фондација, привредних друштава и организација.

СТАВ 6. – Такође и локална самоуправа ближе уређује критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета. Аналогно ономе што је речено за покрајински ниво власти, *ближе уређивање* о којем се у тој одредби говори значи уређивање постојећих, законом предвиђених, критеријума и не подразумева овлашћење локалној самоуправи да самостално пропише критеријуме за финансирање делатности националних савета. Проблем је међутим у томе што Закон не садржи одредбе које уређују на који начин ће се одређивати сума средстава којима ће се из локалног буџета финансирати национални савети.²⁴¹ Такође, такво уређивање изискује доношење подзаконског општег акта у форми одлуке скупштине јединице локалне самоуправе које би, аналогно решењима на републичком и покрајинском нивоу, било праћено доношењем решења о расподели средстава. Изложено тумачење се посебно односи на ситуацију када већи број националних савета може да буде финансиран средствима из буџета у истој јединици локалне самоуправе. У пракси се међутим у већем броју локалних самоуправа које опредељују средства за финансирање делатности националних савета износ средстава опредељује одлуком о буџету без икаквих унапред предвиђених критеријума, нарочито у ситуацијама када би из локалног буџета требало финансирати један национални савет. Разуме се, такво понашање јединица локалне самоуправе не само да доводи до извесног степена неравноправности између различитих националних савета, већ може да наруши и извесност и

241 K. Beretka, 184.

једнообразност финансирања истог националног савета у различитим јединицама локалне самоуправе.

Средства која се обезбеђују у буџету јединице локалне самоуправе, расподеђују се, у складу са одлуком надлежног органа јединице локалне самоуправе, националним саветима који: имају седиште на територији јединице локалне самоуправе (тачка 1), представљају националне мањине које у становништву јединице локалне самоуправе достижу најмање 10% од укупног становништва (тачка 2) или представљају националне мањине чији је језик у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе (тачка 3).

Овом одредбом дакле ЗНСМ уређује питање који национални савети имају право на финансирање средствима из буџета јединица локалне самоуправе. Право националних савета који имају седиште на територији јединице локалне самоуправе на финансирање средствима из локалног буџета уврштено је у законске одредбе изменама и допунама ЗНСМ из 2018. године.

У контексту измена и допуна ЗСУП из 2018. године, критеријум према коме јединице локалне самоуправе финансирају националне савете који представљају националне мањине чији је језик у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе изискује додатно тумачење. Наиме, изменама и допунама тог Закона предвиђена је могућност увођења у службену употребу језика и писма националне мањине на нивоу насељеног места. С тим у вези, поставља се питање да ли увођење језика и писма националне мањине у службену употребу на нивоу насељеног места може да буде сматрано испуњавањем услова за финансирање националног савета који представља националну мањину чији је то језик у смислу изложене одредбе ЗНСМ. Чини се да нема основа за толико широко тумачење одредби ЗНСМ. Наиме, на основу осталих услова који су предвиђени ЗНСМ јасно је да је намера законодавца била да јединица локалне самоуправе буде у обавези да финансира онај национални савет који има „чвршћу“ везу с њеном територијом и становништвом. Такође, будући да увођење језика и писма националне мањине у службену употребу на нивоу насељеног места зависи и од одлуке јединице локалне самоуправе, јер таква места јединица локалне самоуправе одређује статутом, имајући у виду традиционалну насељеност припадника националне мањине и претходно прибављено мишљење националног савета националне мањине, јасно је да се таква службена употреба језика и писма националне мањине не би могла сматрати испуњавањем услова за финансирање националног савета од стране јединице локалне самоуправе.

У пракси су чести случајеви да се јединице локалне самоуправе оглушују о своју законску обавезу финансирања националних савета средствима из свог буџета.²⁴² Штавише, одређени број јединица локалне самоуправе је након

242 У циљу сагледавања извршавања законске обавезе финансирања националних савета средствима из буџета јединица локалне самоуправе, Канцеларија за људска и мањинска права спровела је почетком 2014. анкету међу јединицама локалне самоуправе о висини средстава које су оне планирале у својим буџетима за финансирање националних савета у тој години. У складу са ЗНСМ 54 јединице локалне самоуправе су у то време имале обавезу да из својих буџета финансирају рад 12 националних савета. Три јединице локалне самоуправе планирале су

усвајања измена и допуна ЗНСНМ 2018. године имао недоумице да ли морају бити кумулативно испуњени сви критеријуми који су у Закону наведени у погледу основа за стицање права на финансирање из локалног буџета, изражавајући на тај начин, макар и имплицитно, склоност ка веома рестриктивном тумачењу своје законске обавезе финансирања националних савета. Министарство државне управе и локалне самоуправе је, својевремено, док је било надлежно за послове људских и мањинских права, а на захтев појединих националних савета, упутило допис-мишљење одређеним јединицама локалне самоуправе у коме се, између осталог, наводи да су чланом 115. став 6. тачка 1–3. ЗНСНМ предвиђени услови постављени алтернативно, што значи да је довољно да је испуњен само један од услова из тачке 1–3. да би националном савету била расподељена средства из буџета јединице локалне самоуправе, јер би у противном, уколико би се новоусвојена одредба Закона тумачила у правцу да услови из тачке 1–3. поменутог члана морају бити кумулативно испуњени, то довело до умањења нивоа стечених права, што је Уставом Републике Србије изричито забрањено.

ПРАКСА

- 1) С тим у вези, указујемо да је Законом о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 20/14 – УС, 55/14 и 47/18 – у даљем тексту Закон), између осталог, прописано да се средства за финансирање рада националних савета обезбеђују из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе, донација и осталих прихода (члан 114); да критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета из буџета ближе уређује Влада, АП Војводина и јединица локалне самоуправе (члан 115. став 5), као и да се средства за финансирање делатности националних савета која се обезбеђују у буџету јединице локалне самоуправе, распоређују у складу са одлуком надлежног органа јединице локалне самоуправе, националним саветима који (1) имају седиште на територији јединице локалне самоуправе (2) представљају националне мањине које у становништву јединице локалне самоуправе достижу најмање 10% од

средства за финансирање националних савета иако немају законску обавезу, и то: Бачка Топола – за националне савете русинске и словачке националне мањине, Кула – за националне савете немачке и украјинске националне мањине и Нови Бечеј – за Национални савет ромске националне мањине. У својим буџетима за 2014. годину 25 јединица локалне самоуправе предвидело је издвајање средстава за њихов рад, док 29 није планирало средства за те намене. Може се закључити да велики број јединица локалне самоуправе (53,70% од оних које имају законом утврђену обавезу) није планирао средства за финансирање националних савета у својим буџетима за 2014. односно да не примењују члана 115. ЗНСНМ чак и након доношења препорука Заштитника грађана. Примера ради Заштитник грађана, поступајући по притужби председника Националног савета бошњачке националне мањине, упутио је Препоруку бр:16–333/13 општини Пријепоље да поступи у складу са одредбом члана 115. Закона о националним саветима националних мањина и да изменом одлуке о буџету за 2013. годину обезбеди средства за финансирање делатности националних савета. Упркос томе, Општина није обезбедила средства за рад овог тела ни у 2014. години.

укупног становништва и (3) представљају националне мањине чији је језик у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе (члан 115. став 6). Дакле, правни основ за доделу средстава националним саветима из буџета јединице локалне самоуправе прописан је Законом, док су критеријуми за расподелу средстава у искључивој надлежности органа јединице локалне самоуправе. Имајући у виду напред наведено, надлежни градски /општински органи дужни су да у складу са чланом 115. став 6. Закона о националним саветима националних мањина, Одлуком о буџету јединице локалне самоуправе обезбеде средства за финансирање рада националних савета националних мањина у складу са одредбама Закона.

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе,
број: 90-00-00038/2019-27 од 21. августа 2019. год.)

- 2) Вашим актом Ур. бр. 11–45/2021 од 25. марта 2021. године који је примљен у Министарству за људска и мањинска права и друштвени дијалог 15. априла 2021. године, обратили сте се Министарству за захтевом за давање мишљења на предлог Одлуке о критеријумима за расподелу средстава из буџета града Сомбора за финансирање рада националних савета националних мањина. У захтеву указујете да је у наведеном предлогу одлуке, који ће бити предмет разматрања и усвајања на седници Скупштине града Сомбора, предвиђено да се поред критеријума за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета, а који су прописани одредбама члана 115. став 6. тач. 1–3. Закона о националним саветима националних мањина, уводи и критеријум „да је одлуком Скупштине града Сомбора утврђено да је установа културе и образовања од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очувања идентитета националне мањине и да национални савет учествује у управљању.“ С тим у вези обавештавамо Вас следеће. Закон о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 20/14 – УС, 55/14 и 47/18), између осталог, уређује овлашћења националних савета, као и финансирање њихових делатности. Наиме, чланом 114. Закона прописано је да се средства за финансирање рада националних савета обезбеђују из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе, *на основу критеријума за расподелу средстава које, у складу са чланом 115. став 5. ближе уређују Влада, АП Војводина и јединица локалне самоуправе.* Одредбом члана 115. став 6. прописано је да се средства за финансирање делатности националних савета која се обезбеђују у буџету јединице локалне самоуправе, распоређују, у складу са одлуком надлежног органа јединице локалне самоуправе, националним саветима који: 1) имају седиште на територији јединице локалне самоуправе; 2) представљају националне мањине које у становништву јединице локалне самоуправе достижу најмање 10% од укупног становништва; 3) представљају националне мањине чији је језик у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе. С тим у вези, указујемо да су наведени услови прописани у члану 115. став 6. тач. 1–3. Закона постављени алтернативно, што значи да је довољно да

је испуњен само један од услова из тач. 1–3. да би националном савету била додељена средства из буџета јединице локалне самоуправе. Следом наведеног, а посебно имајући у виду и одредбу члана 115. став 5. Закона којом је прописано да јединица локалне самоуправе ближе уређује критеријуме за расподелу средстава за финансирање делатности националних савета, мишљења смо да увођење додатног критеријума, који ће као и Законом прописани критеријуми бити алтернативни услов, није у супротности са Законом, и да може да допринесе развоју разноликости свих националних мањина на подручју града Сомбора као и неговању толеранције и међусобног уважавања између различитих заједница.

(Допис Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, број: 07-00-00035/2021-01 од 23. априла 2021. год.)

Финансирање рада установа чија су оснивачка права пренета на националне савете

Члан 116.

- (1) Финансирање рада установа или других организација чија су оснивачка права, делимично или у целини, пренета на националне савете врши се из истих извора и на основу истих норматива из којих су те установе или организације финансиране пре преношења оснивачких права на националне савете.**
- (2) У уговору о преносу оснивачких права на националне савете уређују се финансијске обавезе претходног оснивача према установи или другој организацији чији оснивач постаје национални савет.**
- (3) Национални савет може обезбедити допунска средства за рад и делатност установа и других организација чија оснивачка права су пренета на национални савет**

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Према члану 116. став 1. ЗНСМ, финансирање рада установа или других организација чија су оснивачка права, делимично или у целини, пренета на националне савете врши се из истих извора и на основу истих норматива из којих су те установе или организације финансиране пре преношења оснивачких права на националне савете, док према ставу 2. истог члана ЗНСМ постоји обавеза да се у уговору о преносу оснивачких права на националне савете уреде финансијске обавезе претходног оснивача према установи или другој организацији чији оснивач постаје национални савет.

Дакле, као што се може приметити, ЗНСМ посебно уређује питање финансирања рада установа чија су оснивачка права пренесена на националне савете. Из изложених одредби јасно произилази да и поред преноса оснивачких права на страни изворног оснивача остаје обавеза финансирања таквих установа. Штавише, законска обавеза да се у уговору о преносу оснивачких права на националне савете уреде финансијске обавезе претходног оснивача пре-

ма установи или другој организацији чији оснивач постаје национални савет јасно упућује на неопходност прецизирања таквих обавеза претходног оснивача у смислу износа средстава, као и времена и начина њиховог преноса.

СТАВ 3. – Национални савет може обезбедити допунска средства за рад и делатност установа и других организација чија су оснивачка права пренета на национални савет.

Прописивањем да национални савет може обезбедити *допунска средства за рад и делатности* установа и других организација чија су оснивачка права пренета на национални савет, ЗНСМ разрешавао извесну недоумицу која је искрсла у тумачењу појединих одредби ЗНСМ везаних за финансирање националних савета. Наиме, имајући у виду да је чланом 113. став 2. тачка 2. ЗНСМ предвиђено да у трошкове редовне делатности националних савета спада и финансирање рада установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет или чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет, поставља се питање да ли се таквим решењем, уз задржавање обавезе финансирања установа чија су оснивачка права пренесена на национални савет која постоји на страни претходног оснивача, ствара правни основ за двоструко, тачније обимније финансирање таквих установа. Имајући у виду да је реч о *допунским средствима*, јасно је да по среди није двоструко финансирање.

Међутим, да ли се и у којој мери таквим решењем уводи неједнакост између образовних и културних установа отворено је питање. Наиме, са једне стране, може се резоновати да се на тај начин одређене установе фаворизују и да се суштински дезавуишу системска решења о финансирању јавних установа, попут оних која су садржана у чл. 74. и 75. ЗК којима се регулише финансирање установа културе чији су оснивачи Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе. Са друге стране, управо у складу са резновањем Уставног суда изложеним у Одлуци о уставности ЗНСМ, могло би се стати на становиште да је могућност да национални савети обезбеде допунска средства за рад и делатност установа чија су оснивачка права на њих пренесена један вид мера за обезбеђивање и унапређење пуне равноправности, јер се у таквим установама обезбеђује представљање културног наслеђа и културног стваралаштва за националне мањине, или се претежно одвија образовни рад на језицима националних мањина.

Рачун националног савета, обавеза вођења књиговодства и финансијска контрола

Члан 117.

- (1) Национални савет има рачун евидентиран код филијале Управе за трезор преко кога се обављају све трансакције из примљених буџетских средстава.**
- (2) Књиговодствене евиденције се воде по извору, висини и структури прихода и расхода, у складу са прописима којима се уређује рачуно-**

водство и помоћне евиденције за потребе о извештавању о учинку програмских активности.

- (3) Књиговодствене евиденције прихода и расхода и помоћне евиденције програмских активности националног савета су предмет годишње ревизије у складу са прописима којима се уређује међународна рачуноводствена и ревизорска регулатива.
- (4) Национални савет је обавезан да води посебну евиденцију о својој имовини.
- (5) Национални савет је у обавези да квартално извештава надлежног корисника буџетских средстава о употреби средстава која су обезбеђена законом, односно одлуком о буџету за финансирање рада националних савета. Ако се у поступку ревизије, инспекцијске контроле, односно на основу кварталних извештаја утврди да национални савет није наменски користио средства из буџета, буџетски корисник који врши дотацију из буџета обуставља пренос средстава из буџета до отклањања неправилности.
- (6) Буџетски корисник који врши дотацију из буџета обавештава национални савет о обустави и налаже отклањање неправилности изнетих у мишљењу ревизора.
- (7) Рок за отклањање неправилности изнетих у мишљењу ревизора износи 60 дана од дана пријема обавештења о обустави преноса средстава од стране буџетског корисника који врши дотацију из буџета.
- (8) У случају да национални савет не отклони неправилности изнете у мишљењу ревизора, буџетски корисник који врши дотацију из буџета, умањих средства опредељена за финансирање рада националног савета за наредну буџетску годину у односу на годину за коју је извршена ревизија. Износ умањења једнак је износу средстава за које национални савет није отклонио неправилности изнете у мишљењу ревизора.

.....

СТАВ 1. – Члан 117. ЗНСНМ у знатној мери је измењен изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. године. Према члану 117. став 1. ЗНСНМ, национални савет има рачун евидентиран код филијале Управе за трезор преко кога се обављају све трансакције из примљених буџетских средстава.

Другим речима, национални савети су евидентирани у Управи за трезор као *корисници јавних средстава*. Начелно посматрано, такво решење је у складу са Законом о буџетском систему²⁴³ (у даљем тексту ЗБС) који у члану 2. дефинише да у кориснике јавних средстава спадају: директни и индиректни корисници буџетских средстава, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање и јавна предузећа основана од стране Репу-

243 *Сл. гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014 и 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019.

блике Србије, односно локалне власти, правна лица основана од стране тих јавних предузећа, правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, као и јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама. Дакле национални савети као правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години, не могу бити сматрани како директним корисницима буџетских средстава у које ЗБС сврстава органе и организације Републике Србије, односно органе и службе локалне власти, тако ни индиректним корисницима буџетских средстава у које, према ЗБС, спадају: правосудни органи, месне заједнице, установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања.²⁴⁴

СТАВОВИ 2, 3. и 4. – Према члану 117. став 2. ЗНСНМ, књиговодствене евиденције се воде по извору, висини и структури прихода и расхода, у складу са прописима којима се уређује рачуноводство, а национални савет води и помоћне евиденције за потребе о извештавању о учинку програмских активности, као и, према ставу 4. истог члана ЗНСНМ, и посебну евиденцију о својој имовини. Изложеним одредбама ЗНСНМ установљена је, дакле, обавеза вођења књиговодствене евиденције.

На упућивање на прописе којима се уређује рачуноводство надовезује се обавеза ревизије књиговодствених евиденција. Према одредби става 3. истог члана ЗНСНМ, књиговодствене евиденције прихода и расхода и помоћне евиденције програмских активности националног савета предмет су годишње ревизије у складу са *прoписима којима се уређује међународна рачуноводствена и ревизорска реулаџива*. Изложена решења заправо значе да национални савет није субјекат ревизије коју врши Државна ревизорска институција.²⁴⁵ То одговара и системским решењима. Наиме, према члану 10. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији²⁴⁶ (у даљем тексту ЗДРИ), субјекти такве ревизије су: 1) директни и индиректни корисници буџетских средстава Републике, територијалних аутономија и локалних власти у складу са прописима којима се уређује буџетски систем и систем јавних прихода и расхода, 2) организације обавезног социјалног осигурања, 3) буџетски фондови основани посебним законом или подзаконским актом, 4) Народна банка Србије у делу који се односи на коришћење јавних средстава и на пословање са државним буџетом, 5) јавна предузећа, привредна друштва и друга правна лица које је основао директни односно индиректни корисник јавних средстава, 6) прав-

244 У том смислу Т. Павловић – Крижанић, Ј. Лончар, *Евалуација рада њеи националних савета у Србији*, Нови Сад 2012, 16.

245 Супротно мишљење према коме пословање националних савета подлеже ревизији од стране Државне ревизорске институције у Т. Павловић – Крижанић, Ј. Лончар, 16.

246 *Сл. гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 – др. закон.

на лица код којих директни односно индиректни корисници имају учешће у капиталу односно у управљању, 7) правна лица која су основала правна лица у којим држава има учешће у капиталу односно у управљању, 8) правна и физичка лица која примају од Републике, територијалних аутономија и локалних власти дотације и друга бесповратна давања или гаранције, 9) субјекти који се баве прихватањем, чувањем, издавањем и коришћењем јавних резерви, 10) политичке странке, у складу са законом којим се уређује финансирање политичких странака, 11) корисници средстава ЕУ, донација и помоћи међународних организација, страних влада и невладиних организација, 12) уговорна страна у вези са извршењем међународних уговора, споразума, конвенција и осталих међународних аката, када је то одређено међународним актом или када то одреди овлашћени орган и 13) други субјекти који користе средства и имовину под контролом и на располагању Републике, територијалних аутономија, локалних власти или организација обавезног социјалног осигурања.

У том смислу, национални савети су заправо, у контексту Закона о рачуноводству²⁴⁷ (у даљем тексту ЗР) друга правна лица под којима се сматрају правна лица чије се пословање делом финансира из јавних прихода или других наменских извора, а делом или у целини по основу учлањења и која се не оснивају ради стицања добити (политичке организације, синдикалне организације са својством правног лица, фондације и задужбине, удружења, коморе, цркве и верске заједнице, у делу обављања привредне или друге делатности у складу са прописима којима је уређено обављање тих делатности, као и друге организације организоване по основу учлањења).

СТАВ 5. – Национални савет је у обавези да квартално извештава надлежног корисника буџетских средстава о употреби средстава која су обезбеђена законом, односно одлуком о буџету за финансирање рада националних савета. Дакле, увид у наменско трошење буџетских средстава врши се на основу кварталних извештаја националних савета.

Имајући у виду да је у изворном тексту ЗНСНМ из 2009. године било правних празнина у погледу контроле наменског трошења средстава што је за последицу имало да је независни ревизор приликом изражавања мишљења о исправности коришћења буџетских средстава, и то само средстава из буџета РС, могао само да констатује да су подаци исказани правилно, при чему се под „правилно“ подразумева рачунски правилно, а не и наменски исправно, изменама и допунама ЗНСНМ из 2018. године у текст је уведена нова одредба став 5. члан 117. Према тој одредби, ако се у поступку ревизије, инспекцијске контроле, односно на основу кварталних извештаја утврди да национални савет није наменски користио средства из буџета, буџетски корисник који врши дотацију из буџета обуставља пренос средстава из буџета до отклањања неправилности. На тај начин не само да је истакнуто да пословање и утрошак средстава националног савета може да буде предмет и инспекцијске контроле, већ је створен и правни основ за обустављање преноса средстава, нарочито у случају да се на основу кварталних извештаја утврди да национални савет није наменски користио средства из буџета, а што до измена и допуна 2018. године није било могуће.

²⁴⁷ Сл. гласник РС, бр. 62/2013 и 30/2018.

СТАВ 6. – Буџетски корисник који врши дотацију из буџета обавештава национални савет о обустави и налаже отклањање неправилности изнетих у мишљењу ревизора. Дакле, уколико у поступку контроле наменског утрошка средстава дође до обустављања њиховог преноса у смислу члана 117. став 5. ЗНСМ, буџетски корисник који врши дотацију из буџета ће о томе обавести национални савет и наложити отклон неправилности изнетих у мишљењу ревизора. Међутим, помињање искључиво *нејравилносѝи изнеѝих у мишљењу ревизора* у одредби члана 117. став 6. ЗНСМ не кореспондира у целости са напред изложеном могућношћу да се постојање неправилности уочи у поступку инспекцијске контроле, као и на основу кварталних извештаја које национални савет доставља надлежном кориснику буџетских средстава, те би изложена одредбу свакако требало тумачити на начин да исту последицу изазивају и ситуације када су неправилности уврђене и у тим случајевима.

СТАВОВИ 7. и 8. – Према члану 117. став 7. ЗНСМ, рок за отклањање *нејравилносѝи изнеѝих у мишљењу ревизора* износи 60 дана од дана пријема обавештења о обустави преноса средстава од стране буџетског корисника који врши дотацију из буџета, док ће, у случају да национални савет не отклони *нејравилносѝи изнеѝе у мишљењу ревизора*, буџетски корисник који врши дотацију из буџета, на основу става 8. истог члана, умањити средства опредељена за финансирање рада националног савета за наредну буџетску годину у односу на годину за коју је извршена ревизија, при чему ће износ таквог умањења бити једнак износу средстава за које национални савет није отклонио неправилности изнете у мишљењу ревизора.

Одступање од могућности да се постојање неправилности уочи у поступку инспекцијске контроле, као и на основу кварталних извештаја које национални савет доставља надлежном кориснику буџетских средстава присутно је дакле у изложеним одредбама ст. 7. и 8. истог члана ЗНСМ. Стога би, једним ширим тумачењем, важење свих изложених одредби у којима се наводе уочене неправилности и којима се нормирају могућности деловања у поступку контроле требало проширити и на случајеве да су неправилности уочене у поступку инспекцијске контроле, као и на основу кварталних извештаја које национални савети достављају надлежном буџетском кориснику средстава.

Одговорно лице

Члан 118.

- (1) Статутом националног савета одређује се лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига националног савета.
- (2) Ако национални савет статутом не одреди одговорно лице, одговорним лицем ће се сматрати председник националног савета.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Према члану 118. став 1. ЗНСМ, статутом националног савета одређује се лице одговорно за пословање, подношење извештаја и

вођење књига националног савета, а у случају да национални савет статутом не одреди одговорно лице, одговорним лицем ће се, према ставу 2. истог члана сматрати председник националног савета.

У вези са изложеном одредбом, односно са проблематиком одговорности за незаконит рад и/или ненаменско коришћење средстава из јавних извора требало би указати на разлике које постоје између личне одговорности, одговорности читавог националног савета и одговорности за финансијске обавезе које су настале незаконитим, односно ненаменским коришћењем средстава.

Као што је већ истакнуто, чланом 7. став 2. ЗНСНМ уређена су овлашћења и дужности председника националног савета. Судаћи према тим одредбама, председник националног савета је примарно и непосредно лично одговоран за незаконит рад и/или ненаменско коришћење средстава из јавних извора. Овај закључак међутим донекле бива преиспитан у контексту изложених одредаба члана 118. ЗНСНМ према којима се статутом националног савета одређује лице одговорно за финансијско пословање, подношење извештаја и вођење књига националног савета, а у случају да се статутом не одреди одговорно лице, одговорним лицем ће се сматрати председник националног савета. На основу изложених одредби члана 118. ЗНСНМ поставља се питање да ли би се статутом могло предвидети да председник није одговоран, нарочито за финансијско пословање, већ да је за то одговорно неко друго лице, *a fortiori* што се у одредби члана 7. став 2. говори о улози председника која се састоји у *сшарању* о законитом коришћењу и располагању финансијским средствима и имовином савета. Судаћи на основу изложених одредби, јасно је да таква могућност постоји. Наравно, ако се статутом не одреди такво лице, одговорним лицем се *ex lege* сматра председник националног савета.

Буџетски фонд за националне мањине

Члан 119.

- (1) Буџетским фондом за националне мањине (у даљем тексту: Фонд) управља Министарство.
- (2) Средства из Фонда додељују се путем јавног конкурса за финансирање програма и пројеката из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма националних мањина.
- (3) Поступак доделе средстава из Фонда и спровођења јавног конкурса ближе уређује Влада.

.....

СТАВ 1. – Буџетским фондом за националне мањине управља Министарство.

Оснивање Фонда за националне мањине било је прописано чланом 20. изворног текста ЗЗПНСМ. Тим чланом било је предвиђено да се Фонд оснива за подстицање друштвеног, економског, културног и општег развоја нацио-

налних мањина (став 1), да треба да учествује у финансирању активности и пројеката из буџетских средстава везаних за побољшање положаја и развијање културног стваралаштва националних мањина (став 2), као и да ће ближе прописе којима ће утврдити састав и делатност Фонда донети Влада. Неколико година постојање Фонда било је предвиђено Законом о буџету, али Фонд није био оперативан. Изворним текстом ЗНСМ (члан 119. став 1.) било је прописано да национални савети учествују у поступку расподеле средстава из Буџетског фонда за националне мањине, која се додељују јавним конкурсом за финансирање програма и пројеката из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма. Приметно је било да су одредбе изворног текста ЗНСМ на другачији начин одређивале сврху утрошка средстава из Фонда. Такође, у изложеној одредби изворног текста ЗНСМ није било јасно на који начин је требало да савети учествују у поступку расподеле средстава из Фонда. Постављало се питање да ли су савети у том поступку могли да учествују у својству предлагача, доносиоца одлука, или су пак могли својим пројектима да конкуришу за средства Фонда. Било како било, то питање је на нешто другачији начин регулисано изменама оба закона.

Важећом одредбом члана 20. ЗЗПСМ предвиђено је да се финансирање програма и пројеката у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма националних мањина средствима из Буџетског фонда за националне мањине уређује посебним законом. Изменама и допунама ЗНСМ из 2018. године измењен је и члан 119.

Тако је одредба члана 119. став 1. ЗНСМ којом је опредељен назив и којом се предвиђа да Буџетским фондом управља Министарство у свему усклађена са системским решењима ЗБС. Наиме, ЗБС прави разлику између ванбуџетских фондова који обухватају правна лица основана законом која се финансирају из специфичних пореза, наменских доприноса и непореских прихода и буџетских фондова који су према члану 64. тог Закона евиденциони рачуни у оквиру главне књиге трезора, који се отварају по одлуци Владе, односно надлежног извршног органа локалне власти, како би се поједини буџетски приходи и расходи и издаци водили одвојено, ради остваривања циља који је предвиђен посебним републичким, односно локалним прописом или међународним споразумом. Имајући у виду ЗБС предвиђа да се прописом, односно споразумом дефинишу: 1) сврха буџетског фонда, 2) време за које се буџетски фонд оснива, 3) надлежно министарство, односно локални орган управе одговоран за управљање фондом и 4) извори финансирања буџетског фонда, може се стати на становиште да су ЗНСМ, иако ЗБС говори о пропису, уређена питања сврхе и надлежног министарства одговорног за управљање Фондом и извор његовог финансирања. Наиме, јасно је да се финансирање буџетског фонда и обавеза које проистичу из буџетског фонда, а што је у складу са чланом 65. ЗБС, врши искључиво из апропријација обезбеђених у оквиру буџета за текућу годину.

СТАВ 2. – Средства из Фонда додељују се путем јавног конкурса за финансирање програма и пројеката из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма националних мањина.

Иако се одредбе члана 119. о Буџетском фонду у систематици ЗНСМ налазе у делу VII који је посвећен финансирању делатности националних савета, на основу чега би се могло резоновати да би средствима Фонда требало финансирати, или додатно финансирати, делатности националних савета, изложена одредба става 2. овог члана међутим прописује да се средства из Фонда додељују путем јавног конкурса за финансирање програма и пројеката из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма националних мањина, не прецизирајући о чијим програмима и пројектима је реч.

Начелно посматрано, имајући у виду да се национални савети првенствено финансирају средствима из јавних извора, а аналогно јавним конкурсима посредством којих се, у складу са системским законима, већ финансирају различити програми и пројекти у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и на којима није дозвољено учешће субјеката који се финансирају средствима из јавних извора, могло би се стати на становиште да национални савети не би могли да учествују на таквим конкурсима.

СТАВ 3. – Поступак доделе средстава из Фонда и спровођење јавног конкурса ближе уређује Влада. Влада Републике Србије усвојила је 2016. године Уредбу о поступку расподеле средстава из Буџетског фонда за националне мањине²⁴⁸ (у даљем тексту УПРБФ) којом је регулисан низ питања као што су, примера ради, рокови за предузимање одређених радњи, правна средства која су у том поступку доступна учесницима, контрола утрошка средстава и правне последице утврђивања ненаменског трошења средстава, овлашћење комисији која спроводи јавни конкурс да утврди специфичне циљеве програма и пројеката за које се објављује конкурс, као и ближа мерила и допунске критеријуме за избор програма и пројеката, итд.

УПРБФ у члану 4. предвиђа да право учешћа на конкурсима имају установе, удружења, фондације, привредна друштва и друге организације чији су оснивачи национални савети националних мањина и организације цивилног друштва уписане у одговарајући регистар, а чији се циљеви према статутарним одредбама, остварују у области заштите и унапређења права и положаја припадника националних мањина, које имају седиште на територији Републике Србије, као и задужбине, фондације и конференције универзитета односно академија струковних студија: Дакле, УПРБФ предвиђа могућност да на таквом конкурсима учествују установе, удружења, фондације, привредна друштва и друге организације *чији су оснивачи национални савети* националних мањина, а које не би могле да учествују на конкурсима за (су)финансирање које на основу решења системских закона спроводе ресорна министарства у областима образовања, културе и обавештавања.

Средства из Фонда додељују се, према члану 2. УПРБФ за програме и пројекте из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма националних мањина, али по Програму који доноси министар, на почетку календарске године за годину у којој се средства додељују, на

²⁴⁸ Сл. гласник РС, бр. 22/2016 и 53/2021.

предлог Савета за националне мањине. Предлог Савета за националне мањине садржи *пориоритетну област* у којој се програми и пројекти реализују, циљеве који се постижу, висину средстава и период за која се она додељују. Дакле, на основу изложених одредби јасно је да се за сваку календарску годину међу наведеним областима друштвеног живота одређује приоритетна област у којој ће се средствима из Фонда финансирати програми и пројекти. Улога националних савета у том процесу је консултативне природе – они посредством Савета за националне мањине учествују у предлагању приоритетне области, а према члану 3. УПРБФ учествују у консултацијама са комисијом која спроводи конкурс ради утврђивања специфичних циљева програма и пројеката за које се објављује конкурс, као и ближих мерила и допунских критеријума за избор програма и пројеката.

Дакле, имајући у виду све што је изложено, може се стати на становиште да поступак доделе средстава из Фонда и спровођење јавног конкурса за доделу средстава, по својој садржини, једним делом може бити схваћен као додатно буџетско финансирање установа чији су оснивачи национални савети националних мањина. У сваком случају, иако у систематици ЗНСМ потпадају под одредбе о финансирању делатности националних савета, изложене одредбе немају већи непосредни значај за њихово финансирање.

VIII НАДЗОР

Члан 120.

- (1) **Надзор над законитошћу рада и аката националних савета, у складу са Уставом и законом врше, у оквиру свог делокруга, министарства надлежна за послове у области управе, културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писама.**
- (2) **Национални савет је дужан да министарству које врши надзор над законитошћу рада и аката, на његов захтев, у року од осам дана достави тражене податке, списе и исправе.**
- (3) **За достављање тражених података, списа и исправа одговоран је председник националног савета.**

.....

СТАВОВИ 1, 2. и 3. – Надзор над законитошћу рада и аката националних савета, у складу са Уставом и законом врше, у оквиру свог делокруга, министарства надлежна за послове у области управе, културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писама, док је национални савет, према ставу 2. истог члана, дужан да министарству које врши надзор над законитошћу рада и аката, на његов захтев, у року од осам дана достави тражене податке, списе и исправе. Према ставу 3. истог члана, за достављање тражених података, списа и исправа одговоран је председник националног савета.

Одредба става 1. овог члана унета је изменама и допунама ЗНСМ из 2018. године и њоме је прописано да, уместо министарства надлежног за послове

људских и мањинских права, надзор над законитошћу рада и аката националних савета, у складу са Уставом и законом врше, у оквиру свог делокруга, министарства надлежна за послове у области управе, културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писама. Ова измена у законском тексту показала се као нужна, будући да је проблематика правне контроле над радом и актима националних савета у директној вези са правном природом тих тела и обимом примене државног законодавства у поступцима доношења аката и вршења активности националних савета.

Наиме, ако је национални савет према својој природи недржавно тело коме су поверена одређена јавна овлашћења, није ли онда јасно да се на њега могу и морају применити одредбе ЗДУ којима се уређује надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе, а из којих проистиче да такав надзор врше ресорни органи државне управе. Тај се надзор, бар када су у питању правни акти, одвија различито у зависности да ли је реч о општим или појединачним правним актима.

ПРАКСА

- 1) ...нема сметњи да члан националног савета укаже министарству да акти националног савета нису у складу са прописима којима се уређује материја која се односи на националне мањине, односно да министарство испита да ли има основа да предузме законске мере у оквиру своје надлежности.

(Допис Министарства државне управе и локалне самоуправе, број: 90-00-119/2014-15 од 8. децембра 2014. год.)

Члан 121.

- (1) Надлежно министарство ће покренути поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта националног савета пред Уставним судом, ако сматра да тај акт није у сагласности са Уставом и законом.**

.....

Министарство ће покренути поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта националног савета пред Уставним судом, ако сматра да тај акт није у сагласности са Уставом и законом.

Изложеном одредбом која је такође унета изменама и допунама ЗНСМ из 2018. године, за разлику од изворног текста ЗНСМ, уопште се не предвиђа могућност поништавања и обустављања од извршења прописа националног савета, већ се само прописује да ће Министарство покренути поступак за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта националног савета пред Уставним судом, ако сматра да тај акт није у сагласности са Уставом и законом.

Имајући у виду изложену одредбу, може се поставити питање општег односа између поступка утврђивања ништавости нестатутарног општег акта

националног савета пред Управним судом предвиђеног чланом 6. ЗНСНСМ и поступка за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта националног савета пред Уставним судом, који надлежно министарство, према изложеној одредби ЗНСНСМ може да покрене ако сматра да тај акт није у сагласности са Уставом и законом. Однос између та два поступка је комплексан и донекле преклапајући, јер нестатутарност општег акта националног савета истовремено представља и повреду изложене одредбе ЗНСНСМ према којој сви други општи акти националног савета морају бити у сагласности са статутом, а што заправо значи да је нестатутарни општи акт националног савета истовремено и незаконит, а тиме и неуставан, јер члан 195. став 1. Устава прописује да сви подзаконски општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења морају бити сагласни закону.

У смислу изложеног, може се поставити питање да ли би на основу одредби ЗНСНСМ била могућа и дозвољена евентуална литиспенденција поступака пред Управним и пред Уставним судом. Другим речима, да ли би било могуће да овлашћени покретачи, примера ради 1/3 чланова националног савета покрену поступак за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта националног савета пред Управним судом, а да то учини са своје стране и министарство пред Уставним судом тврдећи да је нестатутарни општи акт националног савета истовремено и незаконит. Начелно посматрано, такву ситуацију је могуће замислити и њу би, у складу са општим правилом о забрани литиспенденције, требало решити на следећи начин – Управни суд би требало да одбаци захтев овлашћеног покретача поступка у случају да је поступак покренут пред Уставним судом и *vice versa*. Свакако би требало избећи негативни сукоб надлежности.

Члан 122.

- (1) **Ако нађе да појединачни акт националног савета против кога није обезбеђена судска заштита, није у сагласности са законом или другим прописом, односно са статутом, прописом или другим општим актом националног савета, надлежно министарство ће предложити националном савету да такав акт укине или поништи.**
- (2) **Ако национални савет не поступи по предлогу надлежног министарства из става 1. овог члана у року од 30 дана, надлежно министарство ће својим решењем укинути или поништити акт из става 1. овог члана**

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Надлежно министарство ће, ако нађе да појединачни акт националног савета против кога није обезбеђена судска заштита, није у сагласности са законом или другим прописом, односно са статутом, прописом или другим општим актом националног савета, предложити националном савету да такав акт укине или поништи, док ће, ако национални савет не поступи по том предлогу у року од 30 дана, према ставу 2. истог члана, својим решењем укинути или поништити такав акт.

Важно је истаћи да је изложено решење у свему аналогно са одредбама ЗЛС (члан 84) којима се регулише контрола над појединачним актима локалне са-

моуправе. Такође, потребно је указати да је у таквим случајевима реч о појединачним актима *против којих није обезбеђена судска заштита*. *A contrario*, ако је судска заштита против појединачних аката обезбеђена, а по природи ствари она ће најчешће бити обезбеђена у управносудском и парничном поступку, онда се таква контрола, тачније заштита одвија по тужбеном захтеву активно легитимисаних лица. На овај начин измене и допуне ЗНСМ из 2018. године, за разлику од изворног текста, јасно уређују проблематику контроле законитости појединачних аката националног савета.

У вези са вршењем управног надзора над радом националних савета требало би указати на могућност инспекцијског надзора. Осим ЗНСМ изричито предвиђене могућности да се ненаменски утрошак буџетских средстава утврди у поступку инспекцијске контроле, пажњу би ваљало усмерити на могућност да рад националног савета буде подвргнут надзору управне инспекције. Према члану 2. Закона о управној инспекцији²⁴⁹ (у даљем тексту ЗУИ), таква инспекција је облик надзора над спровођењем закона и других прописа и поступањем, између осталих, и ималаца јавних овлашћења, а њен делокруг, према члану 3. став 1. тог Закона, обухвата инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују: државна управа; радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе; општи управни поступак и посебни управни поступци; изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије; службена употреба језика и писама; печат државних и других органа; бирачки спискови и матичне књиге; политичке странке и удружења и слободан приступ информацијама од јавног значаја. У смислу наведених одредби ЗУИ и имајући у виду примену државног законодавства у поступцима доношења аката и вршењу активности националних савета, активност националног савета као имаоца јавних овлашћења може бити подвргнута инспекцијском надзору управне инспекције којим би се проверавала примена закона и других прописа којима се уређују општи управни поступак и посебни управни поступци; изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије; службена употреба језика и писама; печат и слободан приступ информацијама од јавног значаја.

IX КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 123.

- (1) Новчаном казном од 10.000 до 100.000 динара казниће се одговорно лице у надлежном органу:
 - 1) ако не обезбеди достављање аката из члана 4в овог закона надлежном покрајинском органу управе;
 - 2) не обезбеди тачност и ажурност бирачког списка у смислу члана 48. овог закона;
 - 3) не спроведе или противно одредбама члана 48. овог закона спроведе упис или брисање бирача из посебног бирачког списка;

²⁴⁹ Сл. гласник РС, бр. 87/2011.

4) користи податке из посебног бирачког списка у сврхе за које то није дозвољено овим законом, супротно члану 51. овог закона

.....

Новчаном казном у распону од 10.000 до 100.000 динара казниће се одговорно лице у надлежном органу у случају да не обезбеди достављање аката из члана 4в овог закона надлежном покрајинском органу управе (тачка 1) или тачност и ажурност бирачког списка у смислу члана 48. овог закона (тачка 2), као и ако не спроведе или противно одредбама члана 48. овог закона спроведе упис или брисање бирача из посебног бирачког списка, односно користи податке из посебног бирачког списка у сврхе за које то није дозвољено овим ЗНСМ, супротно члану 51. ЗНСМ

Дакле, прекршајна одговорност одговорног лица у надлежном органу предвиђена је уколико се покрајинском органу управе у чијем су делокругу послови мањинских права не доставе решења о упису у Регистар националних савета, решења којима се одлучује о пријави за упис у Регистар и решења о брисању из Регистра, при чему треба подсетити на оно што је, у погледу рокова достављања, изложено у коментару члана 4в ЗНСМ. Наиме, околност да је за пропуштање достављања предвиђена прекршајна одговорност тим пре указује на нужност прецизирања рокова у којима се такво достављање има извршити, те би требало стати на становишту да се такво достављање има извршити истог дана када наступи коначност наведених решења, а најкасније у року од 10 дана, будући да је то рок који је најчешће спомињан за различите процесне солуције у смислу ЗНСМ.

Такође, прекршајна одговорност одговорног лица у надлежном органу предвиђена је и уколико одговорно лице у надлежном органу, тј. министарству или општинској, тј. градској управи ако постоји део посебног бирачког списка за подручје јединице локалне самоуправе, не обезбеди тачност и ажурност бирачког списка, а на шта је обавезан одредбом члана 48. ЗНСМ према којој Министарство преузима податке из јединственог бирачког списка који су потребни за ажурирање и вршење промена по службеној дужности у посебном бирачком списку. Идентична одговорност предвиђена је и у случају да одговорно лице у министарству или општинској, тј. градској управи уколико постоји део посебног бирачког списка за подручје јединице локалне самоуправе, не спроведе или спроведе упис или брисање бирача из посебног бирачког списка супротно одредбама поменутог члана ЗНСМ.

Напослетку, идентична прекршајна одговорност одговорног лица у надлежном органу предвиђена је и у случају да користи податке из посебног бирачког списка у сврхе за које то није дозвољено ЗНСМ, супротно члану 51. ЗНСМ који изричито прописује да је кажњиво и забрањено свако коришћење података из посебног бирачког списка, осим у сврху избора и остваривања других права националних мањина, ако је то прописано законом.

У вези са изложеним одредбама ЗНСМ, требало би напоменути и то да су оне изменама и допунама ЗНСМ из 2018. године знатно допуњене, будући да је изворни текст садржавао одредбе о прекршајној одговорности одговорног лица у надлежном органу само у случајевима да одговорно лице не

спроведи или противно одредбама члана 47. изворног текста ЗНСМ спроводи упис или брисање бирача из посебног бирачког списка, или користи податке из посебних бирачких спискова припадника националних мањина у сврхе за које то није дозвољено ЗНСМ, супротно члану 49. изворног текста ЗНСМ.

Члан 124.

- (1) Новчаном казном од 10.000 до 30.000 динара казниће се за прекршај лице које на бирачком месту користи пејџер, мобилни телефон и друга средства веза и комуникација, супротно члану 86. став 7. овог закона.

.....

Новчаном казном од 10.000 до 30.000 динара казниће се за прекршај лице које на бирачком месту користи пејџер, мобилни телефон и друга средства веза и комуникација, супротно члану 86. став 7. ЗНСМ. Овом одредбом дакле предвиђена је прекршајна одговорност лица које, супротно изричито законској забрани коришћења мобилних телефона и других средстава комуникације, користи мобилни телефон или друга средства комуникације на бирачком месту.

Као што је у коментару члана 86. став 7. истакнуто, разлог за прописивање забране коришћења мобилних телефона и других средстава комуникације на бирачком месту лежи у настојању да се обезбеди тајност гласања, те би требало стати на становиште да се изложена одредба ЗНСМ о прекршајној одговорности односи једнако на бираче и на чланове бирачког одбора.

Члан 125.

- (1) Новчаном казном од 10.000 до 30.000 динара казниће се за прекршај лице које изазове неред на бирачком месту, услед чега је гласање, у складу са чланом 88. овог закона, морало бити прекинуто.

.....

Новчаном казном од 10.000 до 30.000 динара казниће се за прекршај лице које изазове неред на бирачком месту, услед чега је гласање, у складу са чланом 88. овог закона, морало бити прекинуто. Као што је у коментару члана 88. ЗНСМ истакнуто, под изазивањем нерета на бирачком месту се, између осталог, може подразумевати задржавање лица која немају права и дужности у вези са спровођењем избора на бирачком месту, коришћење мобилних телефона и других средстава веза и комуникација, као и фото апарата и камера, те прављење, ван службене евиденције, спискова бирача који су изашли на гласање (уписивањем имена или редног броја из извода бирачког списак бирача који су изашли, или нису изашли на изборе), осим у случају да чланови одбора задужени да рукују изводима из бирачког списка уписују цртице на посебном листу хартије и тако воде евиденцију о излазности бирача и податке о излазности саопштавају свим члановима бирачког одбора. Дакле, као што се из изложеног може уочити, прекршајна одговорност у смислу члана

125. став 1. ЗНСМ може се установити како на страни бирача, тако на страни члана бирачког одбора, али другог лица које се, иако нема права и дужности у вези са спровођењем избора, задржава на бирачком месту.

Члан 126.

- (1) Новчаном казном од 10.000 до 30.000 динара казниће се за прекршај правно или физичко лице које ремети или злоупотребљава право на коришћење националних симбола.

.....

Новчаном казном од 10.000 до 30.000 динара казниће се за прекршај правно или физичко лице које ремети или злоупотребљава право на коришћење националних симбола. *Ratio* изложене одредбе несумњиво лежи, између осталог, и у настојањима да се спрече како ремећење коришћења, тако и злоупотребе, односно довођења у заблуду до којих у правном промету може доћи у случају да се неко правно или физичко лице неосновано служи правом на коришћење националних симбола. С тим у вези, када су у питању физичка лица као потенцијални учиниоци овог прекршаја, требало би стати на становиште да се забрана злоупотребе једнако простире и на чланове националног савета националне мањине чији се национални симболи злоупотребљавају.

Члан 127.

- (1) Новчаном казном од 50.000 до 200.000 динара казниће се за прекршај национални савет ако:

- 1) не поступи по члану 4а став 1. овог закона;
- 2) не поступи по члану 6. став 6. овог закона;
- 3) се не објаве све одлуке и акти националног савета најкасније у року од десет дана од дана ступања на снагу, односно њиховог доношења, на интернет страници националног савета или на други начин одређен статутом (огласној табли, дневним новинама, или на други погодан начин) – (члан 8. став 2);
- 4) органима аутономне покрајине у чији делокруг спадају области у којима се остварују овлашћења националних савета предвиђена овим законом најкасније у року од десет дана, не доставе тражене податке, списе и исправе (члан 26. став 2);
- 5) супротно одредбама члана 120. став 2. овог закона у року од осам дана од дана достављања захтева, не достави министарству које врши надзор над законитошћу рада и аката националних мањина тражене податке, списе и исправе.

- (2) За прекршај из става 1. овог члана, новчаном казном од 5.000 до 50.000 динара казниће се за прекршај и одговорно лице у националном савету.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Према члану 127. став 1. ЗНСМ, новчаном казном од 50 000 до 200 000 динара казниће се за прекршај национални савет ако: не поднесе пријаву за упис промена података који су уписани у Регистар у року од десет дана од промене, сходно члану 4а став 1. ЗНСМ (тачка 1), ако први сазив националног савета не донесе статут у року од десет дана од конституисања сходно члану 6. став 6. ЗНСМ (тачка 2), ако се не објаве све одлуке и акти националног савета најкасније у року од десет дана од дана ступања на снагу, односно њиховог доношења, на интернет страници националног савета или на други начин одређен статутом (огласној табли, дневним новинама, или на други погодан начин), сходно члану 8. став 2. ЗНСМ (тачка 3), органима аутономне покрајине у чији делокруг спадају области у којима се остварују овлашћења националних савета предвиђена ЗНСМ најкасније у року од десет дана не достави тражене податке, списе и исправе, сходно члану 26. став 2. ЗНСМ (тачка 4) и ако супротно одредбама члана 120. став 2. ЗНСМ у року од осам дана од дана достављања захтева, не достави министарству које врши надзор над законитошћу рада и аката националних мањина тражене податке, списе и исправе. Ставом 2. истог члана прописано је да ће се за прекршај из става 1. новчаном казном од 5000 до 50000 динара казнити за прекршај и одговорно лице у националном савету.

Дакле, изложена одредба предвиђа прекршајну одговорност читавог националног савета, и, за разлику од изворног текста, изменама и допунама из 2018. године значајно је допуњена новим основама прекршајне одговорности. Наиме, изворним текстом ЗНСМ било је прописано да ће се национални савет прекршајно казнити само у случају да у року од 30 дана од дана доношења измена и допуна статута, не обавести о томе Министарство и не достави измене и допуне статута, као и записник са седнице на којој су усвојене, као и ако супротно одредбама члана 120. став 2. у року од осам дана од дана достављања захтева, не достави министарству које врши надзор над законитошћу рада и аката националних савета тражене податке, списе и исправе.

Када је у питању прекршајно кажњавање одговорног лица у националном савету, најпре треба истаћи да се под одговорним лицем подразумева председник националног савета, односно друго лице, уколико је тако назначено статутом националног савета. И у погледу прекршајног кажњавања одговорног лица у националном савету важећом одредбом заправо је проширен основ прекршајне одговорности, будући да је изворним текстом ЗНСМ прекршајна одговорност одговорног лица у националном савету била предвиђена само у случајевима ако одговорно лице, супротно одредбама члана 120. став 2. у року од осам дана од дана достављања захтева, не достави министарству које врши надзор над законитошћу рада и аката тражене податке, списе и исправе, и ако не поступи по члану 6. став 3. овог закона, односно уколико први сазив националног савета не донесе статут националног савета у року од десет дана од конституисања. Такође, важећом одредбом знатно је повишен распон казне за одговорно лице у националном савету, на 5 –50 хиљада динара, наместо распона од 500 динара до 50 хиљада динара предвиђених изворним решењем.

Члан 128.

(Брисан)

X ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 129.

- (1) У року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, министар доноси одлуку о расписивању избора за националне савете.
- (2) Од дана расписивања до дана одржавања избора из става 1. овог члана не може да протекне мање од 60 ни више од 90 дана.
- (3) Електорска скупштина ће се одржати у року који не може бити краћи од 60 дана, ни дужи од 90 дана од дана доношења одлуке из члана 100. став 2.
- (4) Начин спровођења избора одредиће се у складу са одредбама овог закона.

Члан 130.

- (1) Национални савети су дужни да, у року од три месеца од дана њиховог конституисања, донесу нов статут или да постојећи статут и опште акте ускладе са одредбама овог закона.

.....

Према члану 130. национални савети дужни су да, у року од три месеца од дана њиховог конституисања, донесу нов статут или да постојећи статут и опште акте ускладе са одредбама ЗНСМ.

У вези са изложеном одредбом која је остала важећа треба подсетити да се она односи на *досијојеће* савете и *нове* статуте, као и да је њом предвиђен изузетно дуг рок за усвајање новог статута, а да је изменама и допунама ЗНСМ из 2018. године у текст ЗНСМ уврштена одредба према којој је *први сазив* националног савета дужан је да донесе статут националног савета у року од десет дана од конституисања.

Члан 131.

- (1) Одредбе овог закона које се односе на право давања предлога или мишљења у поступку избора, односно именовања чланова тела које именује Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, примењиваће се од првог наредног поступка за избор, односно именовање чланова тих тела.

.....

Према овом члану, одредбе ЗНСМ које се односе на право давања предлога или мишљења у поступку избора, односно именовања чланова тела које

именује Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, примењиваће се од првог наредног поступка за избор, односно именовање чланова тих тела. Имајући у виду да је од ступања на снагу ЗНСМ протекло доста времена, те да су тела која именује Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе од тада (нека од њих и више пута) конституисана, јасно је да је ова прелазна одредба конзумирана и она неће бити даље анализирана у Коментару.

Члан 132.

- (1) Министарство ће стални састав ЦИК-а именовати у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона.**

.....

Министарство ће стални састав ЦИК-а именовати у року од 30 дана од дана ступања на снагу ЗНСМ. Имајући у виду да је рок из изложене одредбе увелико протекао, као и да ЦИК више није тело које спроводи изборе за националне савете, јасно је да је ова прелазна одредба одумрла.

Члан 133.

- (1) Прописе из члана 4. став 4, члана 52. став 3, члана 55. и члана 102. став 4. овог закона, Министарство ће донети у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона.**

.....

Према овом члану утврђена је обавеза Министарства да у року од 30 дана од ступања на снагу ЗНСМ донесе прописе из члана 4. став 4, члана 52. став 3, члана 55. и члана 102. став 4. ЗНСМ. Имајући у виду да је рок из изложене одредбе увелико протекао, те да је тиме ова прелазна одредба конзумирана, она неће бити даље анализирана у Коментару.

Члан 134.

- (1) Извршни одбор Савеза јеврејских општина Србије врши функције националног савета, а председник Савеза јеврејских општина Србије је члан Савета Републике Србије за националне мањине.**

.....

Извршни одбор Савеза јеврејских општина Србије врши функције националног савета, а председник Савеза јеврејских општина Србије је члан Савета Републике Србије за националне мањине.

Ratio прописивања изложене одредбе треба тражити у чињеници да су припадници јеврејске заједнице традиционално организовани у форми Савеза јеврејских општина који се формира по суштински истоветним начелима као и национални савети националних мањина.

Члан 135.

- (1) Ако национални савет не утврди традиционалне називе из члана 22. овог закона у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона, традиционалне називе ће утврдити Влада, односно надлежни орган аутономне покрајине, ако национални савет има седиште на територији аутономне покрајине, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, организацијама националних мањина и стручњацима за језик, историју и географију те националне мањине.
- (2) Одредба из става 1. овог члана се не односи на националне савете који су традиционалне називе из члана 22. овог закона утврдили и објавили пре ступања на снагу овог закона.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Према члану 135. став 1. ЗНСНМ, ако национални савет не утврди традиционалне називе из члана 22. у року од три месеца од дана ступања на снагу закона, традиционалне називе ће утврдити Влада, односно надлежни орган аутономне покрајине, ако национални савет има седиште на територији аутономне покрајине, у сарадњи са јединицама локалне самоуправе, организацијама националних мањина и стручњацима за језик, историју и географију те националне мањине. Ставом 2. истог члана прописано је да се изложена одредба не односи на националне савете који су традиционалне називе из члана 22. ЗНСНМ утврдили и објавили пре ступања на снагу ЗНСНМ.

Остављајући по страни решење према којем постоји обавеза Владе да утврди традиционалне називе на језицима мањина, тачније да обави једно јавно овлашћење чије вршење спада у делокруг нетериторијалне самоуправе у случају да то не учини тело посредством кога се та самоуправа оставарује, пажњу би ваљало усмерити на питање да ли пропуштање вршења тог овлашћења од стране националног савета у ЗНСНМ опредељеном року за собом повлачи трајни губитак тог овлашћења. Другим речима, да ли је рок од три месеца на који упућује члан 135. став 1. ЗНСНМ преклузивног карактера. Штавише, може се поставити питање да ли би национални савет који је утврдио традиционалне називе могао да промени своју одлуку, па чак и, у случају да је првобитно пропустио да утврди такве називе, па је то уместо њега учинила Влада, био у могућности да измени одлуку Владе. Са једне стране, чини се да сам концепт *традиционалној назива* обесмишљава евентуалне могућности промена одлуке којом је такав назив утврђен, *a fortiori* што у случају пропуштања од стране националног савета то овлашћење врши Влада, док, са друге стране, полазећи од самоуправног карактера таквог утврђивања, нема много логике оспорити право националног савета да мења одлуке којима су такви називи утврђени.

Члан 136.

- (1) Министарство може за поједине изборе да дозволи да се пребивалиште као услов за коришћење активног или пасивног бирачког пра-

ва замени условом боравишта, ако је реч о лицима са пребивалиштем на подручју Косова и Метохије.

.....

Министарство може за поједине изборе да дозволи да се пребивалиште као услов за коришћење активног или пасивног бирачког права замени условом боравишта, ако је реч о лицима са пребивалиштем на подручју Косова и Метохије.

Иако у изложеној одредби постављено као могућност, дакле факултативно, изменама и допунама ЗНСМ, којим је у члану 50. као један од података у посебном бирачком списку садржано и место боравишта за интерно расељена лица, је заправо услов боравишта за коришћење активног или пасивног бирачког права лица са пребивалиштем на подручју Косова и Метохије постављен не више као могућност, већ као обавеза Министарства и не за поједине, већ за све изборе за националне савете.

Члан 137.

- (1) Ступањем на снагу овог закона врши се општи избор, односно реизбор свих националних савета.
- (2) Ако на дан расписивања избора за националне савете, национални савет није навршио половину мандата, његов мандат се обнавља и трајаће колико и мандати националних савета који се бирају.
- (3) Национални савети који су изабрани пре ступања на снагу овог закона, а чији је мандат истекао, настављају да раде до избора, односно конституисања националног савета према одредбама овог закона.

Члан 138.

- (1) Даном ступања на снагу овог закона престају да важе:
 - 1) Члан 24. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ”, број 11/02)
 - 2) Правилник о начину рада скупштина електора за избор савета националних мањина („Службени лист СРЈ”, број 41/02)

Члан 139.

- (1) Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

.....

Према члану 139. ЗНСМ, Закон о националним саветима националних мањина ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, чиме је заправо прописан стандардни рок за ступање на снагу закона, односно период *vacatio legis*.

Самостални чланови Закона о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина

(„Службени гласник РС”, број 55/2014)

Члан 67.

- (1) Одредбе овог закона о броју пунолетних припадника националне мањине који морају да подрже захтев за образовање посебног бирачког списка примењују се на националне мањине за које до дана ступања на снагу овог закона није образован посебан бирачки списак.
- (2) Министар расписује изборе за чланове националног савета у складу са овим законом тако да се они одрже у октобру 2014. године.
- (3) Национални савети дужни су да после одржаних избора у складу са овим законом ускладе своје статуте са овим законом у року од 20 дана од дана њиховог конституисања.
- (4) Национални савети дужни су да рад својих органа ускладе са овим законом најкасније 40 дана од конституисања националних савета у складу са овим законом.
- (5) Министар је дужан да донесе акте предвиђене овим законом у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона.

.....

СТАВ 1. – Према самосталном члану 67. став 1. измена и допуна ЗНСМ из 2014. године одредбе ЗНСМ о броју пунолетних припадника националне мањине који морају да подрже захтев за образовање посебног бирачког списка примењују се на националне мањине за које до дана ступања на снагу тог закона (Закона о изменама и допунама ЗНСМ из те године) није образован посебан бирачки списак. Другим речима, услов да посебни бирачки списак, тј. да његово образовање подржи најмање 5% пунолетних припадника националне мањине према последњем попису становништва, с тим да њихов број не сме бити мањи од 300 није се примењивао на оне националне мањине чији је посебан бирачки списак образован до ступања на снагу тог Закона о изменама и допунама ЗНСМ.

СТАВОВИ 2, 3, 4. и 5. – Према самосталном члану 67. став 2. измена и допуна ЗНСМ из 2014. године, министар расписује изборе за чланове националног савета у складу са овим законом тако да се они одрже у октобру 2014. године. Према ставу 3. истог члана, национални савети су дужни да после одржаних избора у складу са ЗНСМ ускладе своје статуте са ЗНСМ у року од 20 дана од дана њиховог конституисања, као и да, према ставу 4. истог члана рад својих органа ускладе са ЗНСМ најкасније 40 дана од конституисања националних савета у складу са ЗНСМ. Напослетку, према ставу 5. истог члана, министар је дужан да донесе акте предвиђене ЗНСМ у року од 60 дана од дана ступања на снагу ЗНСМ.

Имајући у виду да су рокови из изложених одредби увелико протекли, те да су тиме ове прелазне одредбе конзумиране, оне неће бити даље анализиране у Коментару.

Самостални чланови Закона о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина

(„Службени гласник РС”, број 47/2018)

Члан 49.

- (1) Од дана ступања на снагу овог закона национални савети настављају да врше јавна овлашћења која су им поверена у складу са овим законом.
- (2) Национални савети који до ступања на снагу овог закона користе традиционални назив националног савета, уважавајући дугогодишњи рад и препознатљивост у јавности, могу да наставе да користе овај назив само уз јасну одредницу у називу да је реч о националном савету у Републици Србији.
- (3) Одредбе члана 11. овог закона, којима се додаје нови члан 7а, примењују се по спровођењу првих наредних избора за чланове националних савета.
- (4) Национални савети дужни су да, по спровођењу првих наредних избора за чланове националних савета, ускладе своје статуте са овим законом у року од 20 дана од дана њиховог конституисања.
- (5) Национални савети дужни су да, по спровођењу првих наредних избора за чланове националних савета, ускладе овлашћења председника и извршног одбора националног савета са чланом 10. овог закона (измењени члан 7. Закона) и обезбеде јавност рада у складу са чланом 13. овог закона (члан 8а Закона), са даном ступања на снагу статута усклађеног са овим законом.
- (6) Оснивач установе образовања и васпитања, односно установе културе коју је национални савет до ступања на снагу овог закона прогласио за установу од посебног значаја за националну мањину, дужан је да у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона усагласи оснивачки акт са одредбама овог закона.
- (7) Буџетско финансирање рада националних савета спроводиће се према правилима из овог закона од дана почетка примене Закона о буџету за 2019. годину, односно прописа покрајинске и локалне власти о буџетима за 2019. годину.
- (8) Министар је дужан да донесе акте предвиђене Законом у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона.

(9) Министар је дужан да у садржини образаца из члана 3. став 6, члана 44. став 3, члана 52. став 4, члана 53. став 3. и члана 102. став 4. Закона, у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона, пропише и напомену да је подносилац пријаве, захтева, односно изјаве истовремено с потписивањем обавештен о обради података о личности и да пристаје на обраду тих података, у складу са законом.

.....

СТАВОВИ 1. и 2. – Према самосталном члану 49. став 1. Закона о измена и допуна ЗНСНМ из 2018. године, од дана ступања на снагу тог Закона национални савети настављају да врше јавна овлашћења која су им поверена у складу са ЗНСНМ, док је ставом 2. истог члана предвиђено да национални савети који до ступања на снагу измена и допуна ЗНСНМ користе традиционални назив националног савета, уважавајући дугогодишњи рад и препознатљивост у јавности, могу да наставе да користе овај назив само уз јасну одредницу у називу да је реч о националном савету у Републици Србији.

Ова одредба унета је у законски текст због извесних отворених питања која су се појавила у пракси. Наиме, ова питања тичала су се назива националних савета који су, начелно посматрано, одређени на језицима националних мањина, али који *stricto sensu* не представљају дослован превод званичног назива на српском језику. Реч је било о називима националних савета бошњачке и хрватске националне мањине. Ови савети почели су да користе назив у облику који је започињао присвојним придевом и који је, уместо речи „савет“, садржавао појам „вијеће“ – Хрватско национално вијеће и Бошњачко национално вијеће. Дакле, уместо дословног превода назива Национални савет хрватске/бошњачке националне мањине у Национални савјет (вијеће) хрватске/бошњачке националне мањине у пракси су коришћени називи који можда изражавају језичку традицију тих мањина, али не представљају превод званичног назива. Због тога је изложеном одредбом прописано да национални савети који до ступања на снагу тог Закона користе традиционални назив националног савета могу, уважавајући дугогодишњи рад и препознатљивост у јавности, да наставе да користе овај назив *само уз јасну одредницу у називу да је реч о националном савету у Републици Србији*. Овакво одређење изискује да се убудуће изложени називи националних савета хрватске и бошњачке националне мањине користе уз додаток „у Републици Србији“.

СТАВОВИ 3, 4, 5, 6, 7, 8. и 9. Према самосталном члану 49. став 3. измена и допуна ЗНСНМ из 2018. године, одредбе члана 11. ЗНСНМ, којима се додаје нови члан 7а, примењују се по спровођењу првих наредних избора за чланове националних савета. Дакле за примену ових одредаба постављен је одложни услов у виду претходног одржавања првих наредних избора за чланове националних савета, који су се и одиграли 2018. године.

Према ставу 4. и 5. истог члана, национални савети су дужни да, по спровођењу првих наредних избора за чланове националних савета, ускладе своје статуте са овим законом у року од 20 дана од дана њиховог конституисања, као и да ускладе овлашћења председника и извршног одбора националног савета са чланом 10. овог закона (измењени члан 7. ЗНСНМ) и обезбе-

де јавност рада у складу са чланом 13. овог закона (члан 8а ЗНСМ), са даном ступања на снагу статута усклађеног са овим законом.

Према ставу 6. истог члана ЗНСМ, оснивач установе образовања и васпитања, односно установе културе коју је национални савет до ступања на снагу овог закона прогласио за установу од посебног значаја за националну мањину, дужан је да у року од 90 дана од дана ступања на снагу ових измена и допуна ЗНСМ усагласи оснивачки акт са одредбама ЗНСМ.

Према ставу 7. истог члана ЗНСМ, буџетско финансирање рада националних савета спроводиће се према правилима из овог закона од дана почетка примене Закона о буџету за 2019. годину, односно прописа покрајинске и локалне власти о буџетима за 2019. годину.

Према ст. 8. и 9. истог члана, министар је дужан да донесе акте предвиђене ЗНСМ у року од 60 дана од дана ступања на снагу ових измена и допуна ЗНСМ, као и да у садржини образаца из члана 3. став 6, члана 44. став 3, члана 52. став 4, члана 53. став 3. и члана 102. став 4. ЗНСМ у року од 60 дана од дана ступања на снагу ових измена и допуна ЗНСМ, пропише и напомену да је подносилац пријаве, захтева, односно изјаве истовремено с потписивањем обавештен о обради података о личности и да пристаје на обраду тих података, у складу са законом.

Имајући у виду да су рокови, односно догађаји који су узети за наступање одложеног услова у изложеним одредбама увелико протекли, као и да су обавезе које су њима предвиђене, јасно је да су на тај начин ове прелазне одредбе конзумиране.

Члан 50.

- (1) Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.**

Попис консултоване литературе

- Beretka K., „National Councils of National Minorities in Serbia: Pros and Contras of an Ethnic Self-Governance”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy: Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D. J. Smith), Peter Lang, 2013, 181–196.
- de Varennes F., „Article 11”, in: M. Weller (ed.), *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, Oxford-New York 2006, 329–363.
- Dobos P., „The Elections to Nonterritorial Autonomies of Central and South Eastern Europe”, *Nationalities Papers*, 48(2)/2020, 289–306.
- Ђурић V., „Religion as an Element of National Identity of National Minorities in Border Areas (Legal Aspects)”, in: *Religion, Religious and Folk Customs on the Border [XIX Annual International YSSSR Conference]* (eds. D. B. Ђорђевић, D. Gavrilović, D. Todorović), Yugoslav Society for the Scientific Study of Religion, Niš 2012, 25–47.
- Korhecz T., „Non-Territorial Autonomy in Practice: The Hungarian National Council in Serbia”, in: *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (ed. Z. Kántor), L’Harmattan, Budapest 2014, 151–164.
- 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.
- László G., „Савет или парламент”, у: *Национални саветѝи националних мањина и култура: зборник радова: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кекежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 195–210.
- Purger T., „Ethnic Self-Governance in Serbia, The First Two Years of the National Minority Councils”, *International Relations Quarterly*, Vol. 3, 2/2012, 1–18.
- Ruíz Vieyetz, E. J. (2004). *Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status through Comparative Law. II Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages?* 27–28 February, Tarragona, Catalunya.
- 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.

- 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.
- Varadi T., „Mišljenje o ustavnopravnim pitanjima koja se postavljaju povodom osporenih odredaba Zakona o nacionalnim savetima“, *Pravni zapisi*, 2/2013, 419–435.
- Varga A. Z., Patyi A., Schanda B., (eds.), *The Basic (fundamental) Law of Hungary: A Commentary of the New Hungarian Constitution*, Clarus Press, 2015.
- Yupsanis A., „Minority Cultural Autonomy in Slovenia, Croatia and Serbia: A Real Opportunity for Cultural Survival or a Right Void of Substance?“ *European Yearbook for Minority Rights*, 1–2/2019, 83–112.
- Woehrling, J. M. (2005). *The European Charter for Regional or Minority Languages, A Critical Commentary*. Council of Europe Publishing.
- 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.
- Андоновић С., Прља Д., *Основи права заштите људског о личности*, Институт за уредно право, Београд, 2020.
- Башић Г., „Положај националних мањина у СР Југославији“, у: *Демографија и националне мањине* (ур. Г. Башић, Н. Милићевић, Н. Муртел, В. Ортаковски, С. Таталовић), Центар за истраживање етничитета, Београд 2002, 13–68.
- Башић Г., Црњански К., *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина*, Центар за истраживање етничитета, Београд 2006.
- Башић Г., Павјанчић М., *Од сејеративне ка интеграционој политици мултикултуралности*, Центар за истраживање етничитета, Београд 2015.
- Благојевић П., *Култура у правном систему Србије*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и ЈП Службени гласник, Београд 2015.
- Бенмансур Ј., Рајић Д., Голубовић Д., Василевска Ж., Миленковић Д., Велат Д., Чулић Н. (прир.), *Водич за примену Закона о удружењима*, Грађанске иницијативе, Београд 2009.
- Бошњак И., „Мogućности и проблеми успостављања мањинске локалне самоуправе и персоналне аутономије“, у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији: зборник радова са научној скупа одржаног 11, 12. и 13. јануара 1995.* (ур. М. Мацура, В. Становчић), САНУ, Београд 1996, 447–457.
- 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 окупљања одржаног 27. новембра 2017* (ур. Т. Варади), САНУ, Београд 2019, 99–112.
- Вујић, С., „Национални савети националних мањина и образовање“, у: *Надлежности националних савета националних мањина приручник за националне савете националних мањина*, Мисија ОЕБС у Србији, Амбасада СР Немачке, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд 2010, 9–26.

- Вукашиновић Е., „Пракса Покрајинског омбудсмана у области заштите права националних мањина – област културе у периоду 2010. до 2013“, у: Национални савети националних мањина и култура: зборник радова (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кекежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 228–251.
- Дреновак Ивановић М., *Дискрециона оцена у ујравном љраву Србије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2011.
- Ђорђевић Љ., „Национални савети националних мањина и службена употреба језика и писма“, *Надлежностии националних саветџа националних мањина љриручник за националне саветџе националних мањина*, Мисија ОЕБС у Србији, Амбасада СР Немачке, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд 2010, 77–100.
- Ђурђевић Н., Марковић К., „Улога националних савета националних мањина у интегративној мањинској политици: случај Србије“, у: Национални савети националних мањина и култура 2: зборник радова (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кекежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2015, 25–42.
- Ђурић В., *Усџавна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд 2000.
- Ђурић В., „Проблеми правног одређивања националне мањине и остваривања мањинских права: пример буњевачке националне мањине у Републици Србији“, у: *Зборник радова са симџозијума „О Буњевцима“ у Субџици 7–9. децембра 2006. џдине* (ур. Д. Чампраг, С. Кујунџић-Остојић), Национални савет буњевачке националне мањине и САНУ, Субџица-Нови Сад 2007, 167–186.
- Ђурић В., „Religion and National Minorities in the Legal and Political System of the Republic of Serbia“, *Полиџиколоџија релиџије*, 1/2012, 133–159
- Ђурић В., *Правни асџекџи љрикуџљања, уџџребе и значаја сџаџисџиучких џџдаџака о националној, језичкој и верској љриџадностии сџановниџџва*, Републички завод за статистику: Институт за упоредно право, Београд 2014.
- Ђурић В., „Уставноправни и управноправни аспекти званичне топонимије“, *Друџџво и џросџџор: зборник радова, Урбани и рурални џросџџор, Економски, љравни и орџанизациони џросџџор* (ур. П. Миленковић, С. Стојшин, А. Пајванчић-Цизељ), Српско социолошко друштво, Институт за упоредно право, Филозофски факултет у Новом Саду, Београд-Нови Сад 2015, 514–529.
- Ђурић В., „Припадност националној мањини и бирачко право за избор мањинских тела и представника“, *Сџрани љравни живџџ*, 3/2017, 97–113.
- Ђурић В., *Неџериџоријална мањинска ауџџономија/самоуџрава, Књџа I*, Институт за упоредно право, Београд, 2018.
- Ђурић В., Врањеш Н., „Однос између нетериторијалне мањинске и територијалне локалне самоуправе“, *Гџишњак Факулџџџа љравних наука*, Паневропски универзитет „Апеирон“, год. 8, бр. 8/2018, 72–87.
- Ђурић В., Кнежевић Бојовић А., *Правни оквир кулџурне делаџностии националних мањина*, Институт за упоредно право, Београд 2018

- Ђурић В., „Дилеме правног регулисања употребе језика и писма националних мањина – пример Републике Србије”, *Годишњак Факултета Правних наука*, Паневропски универзитет Апеирон, год. 4, бр. 4, 95–113.
- Жигманов Т., „Културне праксе Хрвата у Војводини данас”, у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кекежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 156–170.
- Јовановић М., *Колективна права у мултикултурним заједницама*, Службени гласник, Београд 2004.
- Јовановић М., „Постоје ли колективна права? – II део”, *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 56, 2/2008, 25–46.
- Јовановић М., „Колективна права и позитивна дискриминација – концептуална разјашњења”, *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Србије*, Правни факултет, Службени гласник, Београд 2009, 11–24.
- Јовановић М., „О правној природи националних савета националних мањина”, *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 61, 2/2013, 261–265.
- Јововић Р., „Политизација националних савета”, у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кекежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 52–65.
- Корхеџ, Т. „Савети националних мањина као инструменти остваривања колективних права мањина”. у: *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Републике Србије* (ур. М. Јовановић), Службени гласник – Правни факултет, Београд: 2009, 61–78.
- 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: В. Становчић, Г. Башић (ур.), *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона: зборник радова са научној скупу одржаног 10–11. септембра 2015.* САНУ и Институт друштвених наука, Београд 2016, 181–195.
- Корхеџ Т., „Нетериторијална самоуправа националних мањина у Србији: правни оквир и њене недоречености у светлу одлуке Уставног суда Србије”, *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 63, 1/2015, 75–96.
- Корхеџ Т., „Нетериторијална самоуправа у Србији – 15 година усавршавања правног оквира аутономије” у: *Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије* (ур. Т. Варади), САНУ, Београд: 2019, 9–28.
- Кривокапић Б., *Заштитна мањина у међународном и ујоредном праву III – Заштитна мањина у националним порецима држава*, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд 2004а.
- Кривокапић Б., *Заштитна мањина у међународном и ујоредном праву I – Заштитна мањина: историјски развој, основна питања и заштитна у оквиру УН*, Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београд 2004б.

- Лилић С., Миленковић Д., *Јавне службе у југословенском праву*, Правни факултет, Београд 1999.
- Марковић В., *Јавна овлашћења етиноконфесионалних облика нејетеријоријалне аутономије у Републици Србији*, мастер рад, Правни факултет, Београд, 2021.
- Марковић Р., *Уставно право и политичке институције*, Правни факултет, 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 страним праву* (ур. О. Николић, В. Ђурић), Институт за упоредно право, Београд 2012, 180–207.
- Миленковић Д., *Управни уговори, Теорија, законодавство, пракса*, Центар за јавну управу, локалну самоуправу и јавне политике Факултета политичких наука, Београд 2014.
- Милосављевић Б., Варинац С., Литричин А., Јовановић А., Благојевић Б., *Коментар Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама*, Службени гласник, Београд 2017.
- Милић В., „Колективна права националних заједница у АП Војводини – услови за једну дефиницију”, у: *Национални савети националних мањина и култура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 82–99.
- Милков Д., „Положај странке у управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2005, 241–254.
- Милосављевић Б., *Управно право*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд 2007.
- Павловић – Крижанић Т., Лончар Ј., *Евалуација рада њених националних савета у Србији*, Нови Сад 2012.
- Пајванчић М., *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд 2009.
- Пајванчић М., „Нормативни оквир – права националних мањина, мањинска самоуправа, мултикултуралност”, у: *Свађе и перспективе мултикултуралности у Србији и државама региона: зборник радова са научне скупштине одржане 10–11. септембра 2015* (ур. В. Становчић, Г. Башић), САНУ и Институт друштвених наука, Београд 2016, 165–180.
- Петров С., Манојловић С., „Уставна начела у пракси Уставног суда Србије”, *Центар за јавно право*, Сарајево 2014.
- Пусић Е., *Наука о праву, књ. 1*, Народне новине, Загреб 1989.
- 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.

- Склабински М., Кевежди М., „Национални савети националних мањина и култура: зборник радова“, *Наглежностии националних савеѿа националних мањина ѿриручник за националне савеѿе националних мањина*, Мисија ОЕБС у Србији, Амбасада СР Немачке, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Београд 2010, 27–52.
- Склабински М., „Национални савет словачке националне мањине и култура“, у: *Национални савеѿи националних мањина и кулѿура: зборник радова* (ур. Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић, М. Кевежди), Завод за културу Војводине-Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад 2013, 146–155.
- Томић З., *Коменѿар Закона о уѿравним сѿоровима са судском ѿраксом*, Службени гласник, Београд 2012
- Томић З., Миловановић Д., Цуцић В., *Практѿикум за ѿмену Закона о оѿшѿем уѿравном ѿосѿујуку*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд 2017.
- Томић З., *Оѿшѿе уѿравно ѿраво*, Правни факултет у Београду, Београд 2018.
- Томић З., *Коменѿар Закона о оѿшѿем уѿравном ѿосѿујуку*, Службени гласник, Београд, 2019
- Томић З., „Јавни поредак: појам и структура“, *Анали Правноѿ факулѿеѿа у Беоѿраду*, LXVII, 2/2019, 34–48.
- Цвијић Ј., „Метанастазичка кретања, њихови узроци и последице“, у: М. Васовић *et al.* (ур.) *Анѿроѿоѿеоѿрафски и еѿноѿрафски сѿиси*, САНУ, НИРО „Књижевне новине“, Завод за уѿбенике, Београд 1987.

ПРАВНИ ИЗВОРИ:

- Устав СР Југославије, *Службени листѿ Савезне Реѿублике Јуѿославије*, година I, број 1/92.
- Повеља о људским и мањинским правима и грађанским слободама државне заједнице Србија и Црна Гора, *Сл. листѿ СЦГ*, бр. 6/2003.
- Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Сл. листѿ СРЈ*, бр. 11/2002, *Сл. листѿ СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља и *Сл. ѿласник РС*, бр. 72/2009 – др. Закон, 97/2013 – одлука УС и 47/2018.
- Закон о јавним медијским сервисима, *Сл. ѿласник РС*, бр. 83/2014, 103/2015 и 108/2016.
- Закон о библиотечко-информационој делатности, *Сл. ѿласник РС*, бр. 52/11 и 78/21.
- Закон о финансирању политичких активности, *Сл. ѿласник РС*, бр. 14/2022.
- Закон о националним саветима националних мањина, *Сл. ѿласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС и 47/2018.
- Закон о избору народних посланика, *Сл. ѿласник РС*, бр. 14/2022.
- Закон о службеној употреби језика и писма, *Сл. ѿласник РС*, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон, 30/2010, 47/2018 и 48/2018 – испр.

Закон о Државној ревизорској институцији, *Сл. гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 – др. закон.

Закон о рачуноводству, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2013 и 30/2018.

Закон о министарствима, *Сл. гласник РС*, бр. 128/2020.

Закон о општем управном поступку, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

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

Закон о задужбинама и фондацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2010, 99/2011 – др. закон и 44/2018 – др. закон.

Закон о уставном суду, *Сл. гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 – УС, 103/2015 и 40/2015 – др. закон.

Закон о удружењима, *Сл. гласник РС*, бр. 51/09, 99/11 – др. закони и 44/18 – др. закон.

Закон о државној управи, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др. закон.

Закон о политичким странкама, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009 и 61/2015 – одлука УС.

Закон о јавним службама, *Сл. гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закона, 83/2005 – испр. др. закона и 83/2014 – др. закон.

Закон о средњем образовању и васпитању, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – др. закон, 6/2020, 52/2021 – др. закон и 129/2021 – др. Закон.

Закон о основном образовању и васпитању, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2013, 101/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 27/2018 – др. закон и 129/2021.

Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, *Сл. гласник РС*, бр. 99/2009, 67/2012 – УС, 18/2020 – др. закон и 111/2021 – др. закон.

Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Сл. гласник РС*, бр. 97/08, 53/10, 66/11 – УС, 67/13 – УС, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – УС.

Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, бр. 21/ 2016, 113/ 2017, 113/ 2017 – др. закон, 95 2018, 114/ 2021.

Закон о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон.

Закон о културним добрима, *Сл. гласник РС*, бр. 71/94, 52/2011 – др. закон, 99/2011 – др. закон, 6/2020 – др. закон и 35/2021 – др. закон.

Закон о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

Закон о државном службеницима, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 – испр., 83/2005 – испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 и 157/2020.

Закон о уџбеницима, *Сл. гласник РС*, бр. 27/2018.

Закон о заштити података о личности, *Сл. гласник РС*, бр. 87/2018.

Закон о јединственом бирачком списку, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009 и 99/2011.

Закон о јавном информисању и медијима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 58/2015, 12/2016 – аутентично тумачење.

Закон о престанку важења Закона о оснивању Новинско-издавачке установе „Братство“, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006.

Закон о Заштитнику грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 105/2021.

Закон о основама система образовања и васпитања, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закон, 10/2019, 27/2018 – др. закон, 6/2020 и 129/2021.

Закон о ученичком и студентском стандарду, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2010, 55/2013, 27/2018 – др. закон и 10/2019.

Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2011, 15/2016 и 104/2016.

Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 14/2022.

Закон о личној карти, *Сл. гласник РС*, бр. 62/2006 и 36/2011 и 53/21.

Закон о јавним медијским средствима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 103/2015, 108/2016, 161/2020 и 129/2021.

Закон о радиодифузији, *Сл. гласник РС*, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06 и 41/09.

Закон о електронским медијима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014, 6/2016 – др. закон и 129/2021.

Закон о закључењу и извршењу међународних уговора, *Сл. гласник РС*, бр. 32/2013.

Закон о управној инспекцији, *Сл. гласник РС*, бр. 87/2011.

Закон о политичким странкама, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009 и 61/2015 – одлука УС.

Закон о донацијама и хуманитарној помоћи, *Сл. лисџ СРЈ*, бр. 53/2001, 61/2001 – испр. и 36/2002 и *Сл. гласник РС*, бр. 101/2005 – др. закон.

Закон о пребивалишту и боравишту грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 87/11.

Закон о буџетском систему, *Сл. гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013, 142/2014 и 68/2015 – др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019.

Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској, *Службени лисџ СЦГ – Међународни уговори*, бр. 14/2004.

Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори, *Службени лисџ СЦГ – Међународни уговори*, бр. 3/2005.

Споразум између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина, *Службени лисџ СЦГ – Међународни уговори*, бр. 14/2004.

- Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Македоније о заштити српске и црногорске националне мањине у Републици Македонији и македонске националне мањине у Србији и Црној Гори, *Службени листи СЦГ – Међународни ујовори*, бр. 6/2005.
- Одлука УС о утврђивању несагласности са Уставом одредаба Закона о експропријацији, *Иуз-17/2011, Службени гласник РС*, бр. 55/2013, од 25.5.2013.
- Одлука УС о уставности Закона о националним саветима националних мањина – *Иуз-882/2010, Службени гласник РС*, бр. 20/14.
- Уредба о критеријумима, мерилима и начину избора пројеката у култури који се финансирају и суфинансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, бр. 105/16 и 112/2017.
- Уредба о поступку расподеле средстава из Буџетског фонда за националне мањине, *Сл. гласник РС*, бр. 22/2016 и 53/2021
- Уредба о критеријумима за расподелу средстава из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 8/2019.
- Правилник о начину извршавања обавеза јавних медијских сервиса током предизборне кампање, *Сл. гласник РС*, бр. 11/2020.
- Правилник о упису ученика у средњу школу, *Сл. гласник РС*, бр. 31/21 и 46/21.
- Правилник о начину рада скупштина електора за избор савета националних мањина, *Службени листи СРЈ*, бр. 41/02.
- Правилник о изменама Правилника о плану уџбеника, *Сл. гласник РС – Просветни гласник*, бр. 11/2019.
- Правилник о основама програма предшколског васпитања и образовања, *Сл. гласник РС – Просветни гласник*, бр. 16/2018.
- Правилник о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, *Сл. гласник РС*, бр. 16/2016 и 8/2017.
- Правилник о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине, *Сл. гласник РС*, бр. 61/ 2018.
- Правилник о начину уписа и вођења Регистра националних савета, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2014 и 61/2018.
- Правилник о сталном стручном усавршавању и напредовању у звања наставника, васпитача и стручних сарадника, *Сл. гласник РС*, бр. 109/21.
- Правилник о облику и садржају обрасца за прикупљање потписа бирача који подржавају електоре, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2014 и 61/2018.
- Правила о раду бирачких одбора за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 64/18.
- Одлука о оснивању Завода за културу војвођанских Русина, *Сл. листи АП Војводине*, бр. 7/2008 и 22/2011.
- Одлука о покрајинској управи, *Сл. листи АП Војводине*, бр. 37/14, 54/14 – др. одлука, 37/16, 29/17, 24/19, 66/20 и 38/21.

Одлука о покрајинској управи, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 37/14, 54/14 – др. одлука, 37/16, 29/17, 24/19, 66/20 и 38/21.

Покрајинска скупштинска одлука о начину и критеријумима доделе буџетских средстава за националне савете националних мањина, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 8/2019.

Упутство за спровођење непосредних избора за чланове националних савета националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 57/18.

Упутство о облику и димензијама гласачке кутије, *Сл. гласник РС*, бр. 42/00.

Упутства за спровођење електорске скупштине за избор чланова националних савета националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 60/18.

Упутство Министарства државне управе и локалне самоуправе за примену одредаба чланова 9 и 103. Закона о општем управном поступку.

Пословник Националног савета за високо образовање од 20.05.2019. године.

ОСТАЛИ ИЗВОРИ:

Први периодични извештај СР Југославије о остваривању Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ; State report submitted by the Federal Republic of Yugoslavia pursuant to article 25, paragraph 1 of the framework convention for the protection of national minorities, ACFC/SR(2002)003, 2002. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b14c>.

Други периодични извештај Републике Србије о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ; Second report submitted by Serbia pursuant to article 25, paragraph 1 of the framework convention for the protection of national minorities ACFC/SR/II(2008)001, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b527>

Трећи периодични извештај Републике Србије о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ – в. Third Report Submitted by Serbia Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/III(2013)001, 349, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b7c1>

Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Third Opinion on Serbia, adopted 29 November 2013, ACFC/OP/III(2013)006, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6aa>

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. 12. 2021).

Коментари Републике Србије о Четвртог мишљењу Саветодавног комитета о спровођењу Оквирне конвенције, доступно на: <https://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/22332> (приступљено 9. 12. 2021).

Први периодични извештај Републике Србије о примени Европске повеље о регионалним и мањинским језицима Савета Европе, European Charter for Regional or Minority Languages, Initial periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter' – Serbia – MIN-LANG/PR(2007)4, 11.07.2007, MIN-LANG/PR (2007)4, https://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/PeriodicalReports/SerbiaPR1_en.pdf

Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, CAHMIN h (1995)010, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/1_AtGlance/PDF_H%2895%2910_FCNM_ExplanReport_en.pdf (приступљено 10.12.2021).

Заштитник грађана, *Посебан извештај о савештајима за међунационалне односе*, Београд 2017

Заштитник грађана, *Посебан извештај о информисању на језицима националних мањина након приватизације медија*

Заштитник грађана, *Посебан извештај о службеној уједињеној албанској језика и писма*, Београд 2018.

Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info (приступљено 4.12.2021)

Акциони план за Поглавље 23, <https://mpravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>

UN Human Rights Committee, General Comment no. 23 (50) on Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, of 6 April 1994 (Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5),

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: 20.12.2021.

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%20ivanju%20zastupljenosti%20bez%20diskriminacije%20tokom%20predizborne%20kampanje.pdf>, приступљено 6. 12. 2021.

А. Исаков, „Буњевци стандардизовали сопствени језик“, 2018, <http://www.politika.rs/sr/clanak/399083/Bunjevci-standardizovali-sopstveni-jezik>.



Министарство за људска и мањинска
права и друштвени дијалог



Ова публикација је припремљена уз финансијску подршку Европске уније и Савета Европе. Ставови изражени у овом документу не представљају званичан став Европске уније или Савета Европе.

SRP

Савет Европе је водећа организација за људска права на континенту. Обухвата 46 држава, укључујући све чланице Европске уније. Све Државе чланице Савета Европе потписале су Европску конвенцију о људским правима, споразум чији је циљ заштита људских права, демократије и владавине права. Европски суд за људска права надгледа примену Конвенције у државама чланицама.

www.coe.int

Земље чланице Европске уније су одлучиле да удруже своја знања, ресурсе и судбине. Заједно су изградиле стабилно окружење, демократију и одрживи развој задржавајући културну разноликост толеранцију и индивидуалне слободе. Европска унија је посвећена дељењу својих достигнућа и вредности са земљама и народима ван својих граница.

www.europa.eu

Финансирано
од стране Европске уније
и Савета Европе



COUNCIL OF EUROPE



Имплементирано
од стране Савета Европе