



Учесталост и значај политичких догађаја који наше, уобичајено једнолично и предвидљиво, лето ове године чине варљивим до те мере да се у јавности чак спекулише и о могућности пада владе, или њеној реконструкцији, засенили су најаву усвајања по хитном поступку Закона о изборима и овлашћењима националних савета чији је предлагач влада. Заиста, ко би још поред вести из Међународног суда правде у вези са захтевом за саветодавно мишљење поводом независности Косова, Динкићевих условљавања и нових обећања, најаве усвајања закона о јавном информисању који суштински умањује ниво стечених права и нарушава слободу медија, или преговора о локалној власти у Земуну и Вождовцу, уопште обраћао пажњу на закон о националним саветима? Шта су заправо национални савети националних мањина?

## 1. Савети по хитном поступку

Институција националних савета националних мањина уведена је у правни поредак Законом о заштити права и слобода националних мањина који је у Савезној скупштини СР Југославије једногласно усвојен 2002. Усвајањем новог Устава Републике Србије 2006. национални савети националних мањина постају уставна категорија – Устав предвиђа у члану 75 став 3 да припадници националних мањина, ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, могу изабрати своје националне савете у складу са законом. Закон из 2002. предвидео је да савети углавном имају саветодавну улогу, да могу да буду носиоци појединих јавних овлашћења и уредио је поступак избора националних савета у прелазним и завршним одредбама којима је предвиђено да ће, до доношења посебног закона, избор националних савета вршити скупштине електора националних мањина. [\[1\]](#)

Након првог циклуса избора националних савета (током 2003. и 2004) појединим саветима је током година истекао Законом из 2002. предвиђени четворогодишњи мандат и у правном поретку, ако се изузме решење предвиђено Правилником о начину рада скупштине електора за избор националних савета које омогућава ванредне изборе, није било прописа на основу којег би се одржали избори за националне савете којима је истекао мандат. Доношење прописа је изостало услед сплета различитих политичко-правних чинилаца: за време постојања државне заједнице Србије и Црне Горе, услед нејасно утврђене расподеле надлежности између државне заједнице и држава чланица у сфери мањинских права, није било јасно на којем нивоу организовања јавне власти треба донети закон о изборима националних савета, након престанка постојања државне заједнице Влада Републике Србије је формирала посебну Службу за

људска и мањинска права, [2] формирањем нове владе у мају 2007. надлежност за припрему закона из те области прелази на Министарство за државну управу и локалну самоуправу.

[3] Формирањем Владе 2008. поново се образује Министарство за људска и мањинска права које преузима један од постојећих нацрта и, уз извесне ситне измене, у складу с Пословником Владе доставља ресорним министарствима на мишљење. Током 2009. ресорна министарства правде, финансија, државне управе и локалне самоуправе, као и Секретаријат за законодавство, углавном дају негативна мишљења, али Влада Републике Србије на једној од својих недавних седница и мимо негативних мишљења ресорних министарства, супротно сопственом пословнику, одлучује да Предлог закона по хитном поступку упути у скупштинску процедуру. Поставља се основано питање зашто је Влада Републике Србије тако поступила?

## 2. Савети уместо Статута

Одговор на постављено питање пажљивији посматрач србијанске политичке сцене може лако да пронађе уколико доношење овог закона повеже са (не)приликама које је на домаћој политичкој сцени произвело усвајање неуставног Статута у Скупштини АП Војводине и догађајима који су након тога уследили. Наиме, очигледно колебање владајуће странке да јавно и јасно одбаци противуставни Статут, чак и након нескривених искри неразумевања на релацији покрајински одбор београдска централа, скривање иза покушаја припреме закона о надлежностима АП Војводине којим би се очигледне противуставности Статута правнички вештије маскирале и сигнали које су посланици припадници националних мањина на које се ослања политичка већина, првенствено из реда СВМ-а, почели да упућују иначе крхкој влади нагриженој коалиционим рачуницама и уценама, уз отварање питања граница будућих региона, натерали су председника Тадића да учини извесне уступке. Нажалост, иако званично најављено на седници Савета за ЕУ интеграције, којој је председавао председник Тадић, хитно усвајање Закона о националним саветима у тексту који је упућен у скупштинску процедуру нити ће за Србију и њено садашње руководство значити решавање питања Статута АП Војводине, нити ће значити развијање спроводљивог, одрживог и на владавини права и европским и упоредним стандардима заснованог система мањинске заштите. Имајући у виду да су оба текста, и Статута и Закона о националним саветима, суштински писали исти аутори, што је уочљиво по стилу и садржају појединих решења, пре ће бити да ће усвајање Предлога закона о националним саветима у тексту у којем је Влада утврдила предлог представљати увођење „на мала врата“ у закон појединих противуставних решења којима одише Статут усвојен у Скупштини АП Војводине, а која, осим уколико није реч о тихим притисцима за које не знамо, немају никакве везе са ЕУ интеграцијама.

### 3. Више од културне аутономије

Предлог закона, баш као и Статут, суштински означава противуоставно прекомпоновање политичког система Републике Србије, увођење консоцијације уместо грађанске уставности, националну гетоизацију и сегрегацију у јавним пословима, измену низа системских закона у појединим областима друштвеног живота и ствара неспроводљив модел непознат у упоредном и без правног основа у међународном праву који може да буде само узрочник нових проблема у иначе осетљивој области мањинске заштите.

Предлог закона о националним саветима националних мањина, уместо да утврди садржину и границе права на самоуправу у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, ради чијег остварења, према члану 75 став 3 Устава Републике Србије, припадници националних мањина могу да изаберу националне савете, националне савете претвара у незаобилазног учесника у безмало свакој активности коју државни органи, од управних до представничких, или независне јавне службе и сервиси, у складу са системским законима, спроводе у наведеним областима друштвеног живота, а које, у најширем смислу, могу да имају икакве везе са положајем националних мањина. Па чак и више од тога! Заиста се основано може поставити питање да ли је са концептом самоуправе, или културне аутономије спојиво да национални савети учествују у свим аспектима управљања установама чији је оснивач Република, покрајина, или јединица локалне самоуправе и то од предлагања директора, или давања мишљења о предложеним кандидатима, преко учествовања у избору органа управљања, често и на уштрб органа који према важећем законодавству то чине (нпр. у сфери просвете, предлажу кандидате управног, односно школског одбора који треба да буду представници локалне самоуправе!), па до учествовања у селекцији кандидата који се пријављују на јавне конкурсе за попуњавање појединих радних места (нпр. у случају селекције кандидата за именовање одговорног уредника програма на језику националне мањине у радиодифузним установама). Штавише, Предлог закона, осим учествовања у управљању установама чији је оснивач Република, АП или локална самоуправа, предвиђа да национални савети имају надлежности у вези са питањима која увелико превазилазе било какво тумачење уставног права на самоуправу националних мањина (нпр. давање мишљења на наставне програме српског језика!), а све појединачне правне акте које државни органи, па чак и јавне службе и сервиси, донесу без одговарајућег предлога или мишљења националног савета санкционише ништавошћу, односно немогућношћу произвођења било каквих правних последица! Међутим, ни то није све!

Предлог закона предвиђа да ће Народна скупштина и Влада Републике Србије, пре разматрања и одлучивања о питањима из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, затражити мишљења националних савета, да национални савети могу да иницирају Влади укидање, односно поништење подзаконских

општих аката органа управе које иначе доносе старешине органа управе (министри) и да покрајинским и локалним органима могу да дају предлоге, иницијативе и мишљења о свим питањима која се односе на положај националних мањина (дакле не само на питања из четири области о којима Устав говори!) и да су ти органи обавезни да предлоге, иницијативе и мишљења савета размотре и предузму одговарајуће мере!

Посебан проблем представљају решења садржана у Предлогу закона према којима на иницијативу појединог националног савета, Република, покрајина, или локална самоуправа преноси оснивачка права над установама које су искључиво везане за националне мањине (нпр. у школама у којима се настава искључиво изводи на мањинском језику, или у установама јавног информисања искључиво на језику националне мањине), или за које национални савет сâм утврди да су од посебног значаја за националну мањину. Судаћи према изложеним формулацијама, република, покрајина или локална самоуправа биле би у таквим случајевима дужне да пренесу оснивачка права над таквим установама, а њихов искључив карактер онемогућио би било какав вид мултикултуралности и интеркултуралности! Штавише, уколико се изложена решења сагледају и у контексту решења из усвојеног Статута према којима држава преноси оснивачка права на покрајину, није тешко утврдити да је намера творца Предлога била јасна: од државе, што преко покрајине, што директно, преузети што већи број установа и учинити их једнонационалним! То несумњиво није друштвена интеграција мањина, већ стварање потпуно паралелног света у којем се одвија образовање, култура и информисање припадника мањина.

#### 4. Противуставни изборни хибрид

Предлог закона прописује да избори за националне савете могу бити непосредни или путем електорске скупштине, да ће се националне мањине саме одредити којем ће од ова два начина дати приоритет (!?) и да ће се непосредни избори за националне савете одржати ако се до дана расписивања избора на посебан бирачки списак националне мањине упише више од 50 одсто од укупног броја припадника националне мањине према последњем попису становништва, умањеног за 20 одсто. Изложене одредбе Предлога закона садрже веома проблематична и тешко спроводљива решења. Није тешко утврдити да је модел непосредних избора који се одвијају по посебном бирачком списку уступак великим националним мањинама и њиховим водећим странкама које ће посредством посебних бирачких спискова извршити националну мобилизацију и хомогенизацију, а националне савете ставити под партијски утицај! Основано се поставља питање шта комбиновање два различита изборна модела значи за саму институцију националног савета, независно од питања о чијем је националном савету реч?

Изложени модел је хибридни модел избора националних савета састављен од непосредних и електорских избора. Такво решење неминовно води и хибридном карактеру саме институције националних савета. Имајући у виду да национални савети представљају посебан вид функционалне децентрализације, комбиновање различитих модела њиховог избора имало би истоветно значење и учинак као и нпр. различити модели избора за јединице територијалне децентрализације. Заиста је тешко замислити да се локални избори у делу општина у Републици Србији спроводе по пропорционалном, а у делу општина по већинском принципу и да саме општине претходно одређују којем ће се од та два модела избора приклонити! Штавише, полазећи од уставне слободе изражавања националне припадности и одредбе члана 47 став 2 Устава којом се изричито предвиђа да нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности, тешко се може прихватити концепт бирачког списка припадника националних мањина. Такође, будући да је у правном систему Републике Србије бирачки списак јавна исправа у коју свако може да има увид, остаје отворено питање како је могуће ускладити карактер јавне исправе мањинског бирачког списка, а самим тим и могућност свакога да сазнаје националну припадност појединих лица која су уписана на тај списак, са уставном одредбом члана 42 став 1 којом се јамчи заштита података о личности. Решења којима се предвиђа стварање посебних мањинских бирачких спискова на којима ће бити уписани припадници националних мањина нису у складу ни са системским решењима садржаним у Закону о избору народних посланика Републике Србије, [4] а о потпуном паралелизму структура за спровођење таквих избора да не говоримо!

Посебно је проблематична и потпуно арбитрарна одредба става 3 члана 28 Предлога закона која предвиђа да ће се непосредни избори за националне савете одржати ако се до дана расписивања избора на посебан бирачки списак националне мањине упише више од 50 одсто од укупног броја припадника националне мањине према последњем попису становништва, умањеног за 20 одсто. Такво решење најпре намеће дилему да ли би евентуални електорски избори, будући да су последица недовољног интереса припадника националне мањине за (непосредне) изборе, заиста били добра основа за формирање тела која *exconstitutione* треба да буду легитимни представници националних мањина. Другим речима, у пракси би се поставило питање да ли национални савети изабрани на електорским изборима, за које је мање од 50 одсто припадника мањине исказало интерес, уопште могу да буду легитимни представници националних мањина? Штавише, није јасно ни како, ни због чега су творци Предлога закона предвидели да број припадника националних мањина који не треба да се упишу на бирачке спискове износи 20 одсто од укупног броја припадника националне мањине према резултатима последњег пописа становништва. Очигледно је да је реч о потпуно слободној и самоволној процени броја лица која немају бирачко право, будући да се број лица која су бирачи и истовремено припадници различитих националних мањина не може унапред одредити. Такав начин израде бирачког списка је потпуно неприхватљив у 2009. и 2010. години, будући да је нови попис становништва заказан већ за 2011.

Другим речима, потпуно је нерационално приступити формирању посебних бирачких спискова у другој половини 2009. и током 2010. ако се нови резултати пописа становништва могу очекивати већ 2011.

## 5. Закључак

Концепт културне аутономије, односно самоуправе ради чијег остварења припадници националних мањина имају у складу са Уставом право да изаберу националне савете, који би у Републици Србији био уведен уколико би се закон усвојио у предложеном тексту, увелико би превазишао све постојеће моделе и представљао би, што због надлежности, што због модела избора таквих тела, јединствени акт у свету. Такав закон би био тешко спроводљив и може се само замислити на какве проблеме би Србија наишла и каква сила оптужби би због кршења права мањина и очигледне повреде закона била у будућности усмерена према Србији, уколико се закон усвоји у предложеном тексту. Не треба заборавити ни уставну забрану смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права, тако да се поставља питање да ли би евентуално усвајање закона у предложеном тексту онемогућило било какве измене концепта самоуправе и културне аутономије у будућности? Зато, уместо куповине времена, лоших компромиса и краткотрајног обезбеђивања подршке Влади, до нових условљавања, Предлог закона треба изменити, ускладити са Уставом и предвидети остварљива решења која неће ићи на уштрб владавине права и националних интереса, како националне већине, тако ни свих националних мањина.

---

[1] Према том, још увек важећем закону, право да буду електори имају посланици и одборници у јединицама локалне самоуправе у којима је мањински језик у службеној употреби, који су на те функције изабрани због своје припадности националној мањини, лица која сакупе 100 потписа подршке припадника националне мањине и лица која одреде мањинска удружења и организације. Изложени начин избора предвиђен је након дуготрајне јавне расправе у којој су били изложени различити ставови о начину избора националних савета, али је превагнула концепција посредних избора из неколико разлога – од ставова да непосредни избори нису могући без посебних бирачких спискова и да такви избори, уколико би се одвијали по посебном бирачком списку не би били уставни, преко мишљења да се концепт самоодређења националне мањине заснован на уставом гарантованој слободи индивидуалног националног изјашњавања може

остварити само кроз изборни модел који почива на иницијативи за избор националног савета од стране самих припадника националне мањине чији се савет бира, а што није спојиво са непосредним изборима који би били обавезни, унапред временски одређени и који би се одвијали по посебном бирачком списку, до сагледавања да су непосредни избори практично неспроводљиви, нарочито у случају бројчано малих националних мањина. У складу са прелазним и завршним одредбама Закона о заштити права и слобода националних мањина донесен је и посебан Правилник о начину рада скупштина електора за избор националних савета који је ближе регулисао поједина питања, али садржи решења која су предвиђена само за прве изборе националних савета (додуше уз могућност одржавања ванредних избора).

[2] Служба је у децембру 2006. припремила Нацрт закона о избору и овлашћењима националних савета националних мањина и доставила га до тада изабраним саветима на мишљење поводом чега је у мају 2007. уз учешће стручњака Савета Европе организован и посебни округли сто.

[3] Министарство је формирало посебну радну групу која је на основу три тада постојећа нацрта закона (једног којег је израђен под окриљем Службе за људска и мањинска права, другог који је припремљен у оквиру Центра за истраживање етницитета и трећег који је сачинио проф. др Тибор Варади) започела израду новог нацрта закона која никада није окончана.

[4] Постојање посебног мањинског бирачког списка за избор националних савета намеће низ додатних питања – однос између решења садржаних у овом закону и решења из Закона о избору народних посланика, а нарочито питања у вези са уписом и брисањем са бирачког списка, улогом суда у том послу, као и посебна питања о евентуалном учешћу посебних категорија лица у изборима за националне савете (припадници мањина, домаћи држављани у иностранству, лица на одслужењу војног рока, итд.).