

Миодраг Јовановић*

О ПРАВНОЈ ПРИРОДИ НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА**

Да би се ушло у расправу о уставности појединих решења из Закона о националним саветима националних мањина (Службени гласник РС, бр. 72/09), чини се упутним да се у претходном кораку размотри њихова правна природа. Најпре је могуће приметити да је ово тело основано на основу уставне одредбе члана 75 тачније, након навођења у ставу 1 да се припадницима националних мањина јемче и „додатна, индивидуална или колективна права“, те да се она прва остварују појединачно, а ова потоња „у заједници са другима“, у ставу 2 се каже да се поједина колективна права мањина могу вршити како непосредно, тако и преко „представника“.¹ Најзад, у ставу 3 се прецизира да зарад „остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом.“ Иако чл. 80, ст. 2 Устава каже да „Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припад-

* Аутор је редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, miodrag@ius.bg.ac.rs.

** Излагање пред Уставним судом Републике Србије поводом расправе о уставности појединих одредби Закона о националним саветима националних мањина.

¹ На другом месту сам већ скренуо пажњу на концепцијску недоследност уставотворца. Док став 1 сугерише да су колективна права она која се могу вршити само „у заједници са другима“, већ у ставу 2 постаје јасно да се поједина колективна права могу вршити како непосредно од стране индивидуалних припадника националних мањина, тако и посредно, путем њихових „представника“. Вид. Миодраг А. Јовановић, „Колективна права и позитивна дискриминација – концептуал на разјашњења“, у Миодраг А. Јовановић (прир.), *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Републике Србије* (Београд, Службени гласник, 2009), стр. 11–24.

ника националних мањина“, ипак се може извести закључак да онда када се национална мањина одлучи за оснивање националног савета, то тело постаје кључни „представник“ мањине у остваривању поменутог права на самоуправу. Дакле, у свим ситуацијама када се колективно право мањине не може другачије вршити осим преко неког заступника, национални савети ће преузети ту улогу. На пример, *Закон о заштити права и слобода националних мањина* из 2002 (*Службени лист СРЈ*, бр. 11/02) је у чл. 12, ст. 5 садржао одредбу, у којој се каже: „Музеји, архиви и институције за заштиту споменика културе чији је оснивач држава, обезбедиће представљање и заштиту културно-историјског наслеђа националних мањина са своје територије.“ Надаље се прецизира да ће „представници националних савета учествовати у одлучивању о начину представљања културно-историјског наслеђа своје заједнице“.

Управо из природе самог права због којег се могу основати национални савети проистиче следећа особеност правне природе овога тела. Реч је о „праву на самоуправу“ националних мањина у питањима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма. Како Седми део Устава, посвећен територијалном уређењу, изричито наводи аутономне покрајине као „аутономне територијалне заједнице“ (чл. 182, ст. 1), а општине, градове и град Београд као територијалне јединице локалне самоуправе (чл. 188, ст. 1), јасно је да национални савети јесу тела путем којих националне мањине остварују изванредан облик *нетериторијалне самоуправе*. У *Препорукама из Лунда о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу*² каже се, између осталог, да делотворно учешће „може захтевати нетериторијална или територијална решења самоуправе, или комбинацију та два типа.“ (пар. 14) Надаље се каже да су „нетериторијални облици управе корисни за очување и развој идентитета и културе националних мањина“ (пар. 17), те да „области на које би се најбоље могло утицати успостављањем оваквих решења обухватају образовање, културу, употребу мањинског језика, веру и остала питања кључна за идентитет или начин живота националних мањина“ (пар. 18). Чини се, отуда, да се, упркос одсуству такве *expressis verbis* уставноправне квалификације, национални савети могу окарактерисати као тела путем којих националне мањине у уставноправном систему Републике Србије остварују право на нетериторијалну самоуправу у напред наведеним областима. Најзад, с обзиром да се чл. 12, ст. 1 Устава предвиђа да је „државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу“, може се *mutatis mutandis* закључити да и право националних мањина на нетериторијалну самоуправу у питањима култу-

² Текст на српском језику је доступан на <http://www.osce.org/sr/hcnm/32253>.

ре, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма представља истоврсно ограничење државне власти.

То нас доводи до последњег питања о правној природи националних савета. Наиме, да ли се за ово тело може рећи да представља једну врсту специфичног државног „органа“ или је реч о посебној „организацији“ или, пак, о „установи“? Судија известилац на једном месту каже да је „за Уставни суд неспорно“ да национални савет представља „специфичну ‘организацију’“,³ али се чини да је ту квалификацију неопходно подробније испитати. Најпре, будући да уставотворац у чл. 80, ст. 2 говори о „просветним и културним удружењима“ националних мањина, може се *a contrario* закључити да се на националне савете свакако не примењује правни режим који важи за удружења грађана, иако је за обе форме организовања заједничка *добровољност* (вид. чл. 2, ст. 1 Закона о удружењима, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 99/11 и др. закони). Како законодавац не предвиђа посебни статусни облик „удружења од посебног јавног интереса“, који није реткост у упоредном праву, већ само регулише буџетско финансирање „програма од јавног интереса“ (чл. 38), то се може закључити да национални савети не представљају ни неку врсту „организације од посебног интереса“. Чини се, надаље, извесним да национални савети не могу бити третирани као „посебне организације“, у смислу Закона о државној управи (*Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07 и 95/10), јер се ове „образују за стручне и с њима повезане извршне послове“ (чл. 33), а типичне врсте таквих организација јесу „секретаријати“ и „заводи“, иако се „законом могу образовати и посебне организације с друкчијим називом“ (чл. 34, ст. 1). Још би правно неутемељеније било доводити у везу статус националних савета с правним статусом „јавне агенције“, као „организације која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса“ (чл. 1, ст. 1 Закона о јавним агенцијама, *Службени гласник РС*, бр. 18/05 и 81/05).

Будући да се национални савети оснивају преваходно ради остваривања права националне мањине на очување и неговање засебног културног идентитета, ваљало би испитати да ли се правни статус овог тела можда може уподобити правном статусу у којем се налазе „установе културе“. Према чл. 22 Закона о култури (*Службени гласник РС*, бр. 72/09), установа културе „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.“ Иако се и национални савети такође оснивају у сврху

³ Извештај судије известиоца Сабахудина Тахировића, стр. 21.

„остварења права“ припадника националних мањина у, најшире гледано, питањима (властите) културе, основна разлика проистиче из начина оснивања ових организационих облика.

Закон о локалној самоуправи, чл. 85	Закон о националним саветима националних мањина, чл. 40
<p>Скупштина јединице локалне самоуправе може се распусти-ти ако:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) скупштина не заседа дуже од три месеца; 2) ако не изабере председника општине и општинско веће у року од месец дана од дана конституисања скупштине јединице локалне самоуправе или од дана њиховог разрешења, односно подношења оставке; 3) не донесе статут или буџет у року утврђеном законом. 	<p>Министарство распушта национални савет ако:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) национални савет не заседа дуже од шест месеци; 2) ако не изабере председника националног савета у року од 60 дана од конституисања националног савета или од престанка функције председника; 3) не донесе статут у року утврђеном овим законом.

Једна од важних обележја националних савета лежи управо у околности да њих припадници националних мањина „могу изабрати“ (чл. 75, ст. 3 Устава). Изборност и претпостављена репрезентативност, односно *демократски карактер* националних савета упућује на закључак да је овде пре реч о *специфичном облику државног органа*. Како се чланом 137 Устава предвиђа да се „поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима“ (став 2), као и „посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима“ (став 3), а утврђено је да национални савети не представљају ниједну поменути организациону форму, остаје да се закључи да њих по аналогији треба третирати као органе територијалне самоуправе (аутономне покрајине и општине), којима се „законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије“ (став 1). На овакав закључак, уосталом, упућује и сличност правних режима „распуштања“ националног савета националне мањине, односно скупштине општине. У оба случаја, реч је о ситуацијама у којима, по мишљењу законодавца, ови органи нетериторијалне, односно територијалне самоуправе не поступају у складу са својом уста-

вом повереном демократском улогом остваривања одређених права припадника националних мањина, односно грађана општине.⁴

На основу свега реченог, национални савети националних мањина би се могли дефинисати као *специфични органи нетериторијалне самоуправе, преко којих припадници националних мањина у уставноправном систему Републике Србије остварују права у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма.*

⁴ Могло би се на први поглед учинити да је тврдња да национални савети представљају изванредан нетипичан облик државног органа у колизији са напред изнетом тврдњом да право националних мањина на нетериторијалну самоуправу представља ограничење државне власти, у складу са чл. 12. Устава. Међутим мањинско право на територијалну самоуправу не треба поистовећивати са националним саветима, једнако као што се и право грађана на локалну самоуправу не поистовећује са скупштином општине. У оба случаја се право на нетериторијалну, односно територијалну самоуправу врши преко одређеног органа, али је поступање тог органа ограничено управо сврхом и циљем зарад којег је установљено а то је „остваривање права“ мањина, односно грађана. Када је *ratio legis* изневерен, ови органи бивају распуштени. Околност да су ови органи распуштени не значи и да је престало да постоји уставно право мањина на нетериторијалну самоуправу, односно право грађана на локалну самоуправу. Стога, ова права представљају трајно ограничење свеколике државне власти.