



СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

**ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ
МАЊИНА
У УСТАВНОПРАВНОМ
СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ**

ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ
МАЊИНА У УСТАВНОПРАВНОМ
СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

SCIENTIFIC CONFERENCES

Book CLXXVII

DEPARTMENT OF SOCIAL SCIENCES

Book 42

COMMITTEE FOR NATIONAL MINORITIES AND HUMAN RIGHTS STUDIES

RIGHTS OF NATIONAL MINORITIES
UNDER THE CONSTITUTIONAL
SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA

PROCEEDINGS OF THE ROUND TABLE HELD ON NOVEMBER 27, 2017

Accepted for publication at the 7th Session of the Department of Social Sciences, held on September 25, 2018, after being reviewed by Academician *Tibor Varady*, Professors *Marijana Pajvančić*, *Dragoljub B. Đorđević*, *Miodrag Jovanović*, *Branko Ćupurdija*, *Biljana Sikimić*, PhD and *Mladena Prelić*, PhD

Editor
Academician
TIBOR VARADY

BELGRADE 2019

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

НАУЧНИ СКУПОВИ

Књига CLXXVII

ОДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ НАУКА

Књига 42

ОДБОР ЗА ПРОУЧАВАЊЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА И ЉУДСКИХ ПРАВА

ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ
МАЊИНА У УСТАВНОПРАВНОМ
СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ЗБОРНИК РАДОВА СА ОКРУГЛОГ СТОЛА ОДРЖАНОГ 27. НОВЕМБРА 2017.

Примљено на VII скупу Одељења друштвених наука 25. септембра 2018.
године на основу рецензија академика *Тибора Варадија*, професора
Маријане Пајванчић, *Драгољуба Б. Ђорђевића*, *Миодрага Јовановића*,
Бранка Ђујурдије, др *Биљане Сикимић* и др *Младене Прелић*

У р е д н и к
академик
ТИБОР ВАРАДИ

БЕОГРАД 2019

Издаје
Српска академија наука и уметности
Београд, Кнеза Михаила 35

Лектура
Невена Ђурђевић

Коректура
Весна Шубић

Технички уредник
Никола Стевановић

Тираж 300 примерака

Штампа
ЈП Службени гласник

САДРЖАЈ

<i>Предговор – Тибор Варади.</i>	<i>7</i>
<i>Тамаш Корхец, Нетериторијална самоуправа у Србији – 15 година усавршавања правног оквира културне аутономије</i>	<i>9</i>
<i>Tamás Korhecz, Non-territorial Self-Governance in Serbia – 15 Years Long Evolution of the Legal Framework of Cultural Autonomy.</i>	<i>28</i>
<i>Горан Башић, „Културна аутономија“ националних мањина у Републици Србији</i>	<i>29</i>
<i>Goran Bašić, National Minorities “Cultural Autonomy” in the Republic of Serbia</i>	<i>42</i>
<i>Зоран Павловић, Службена употреба језика и писама националних мањина</i>	<i>43</i>
<i>Zoran Pavlović, Official use of Minority Languages and Scripts</i>	<i>61</i>
<i>Милош Миленковић, Заједница немајеријалног културног наслеђа мањина у Републици Србији – прилике и препреке</i>	<i>63</i>
<i>Miloš Milenković, Opportunities and Obstacles to Minority Intangible Cultural protection in Serbia</i>	<i>69</i>
<i>Петар Теофиловић, Трендови у области права националних мањина у Србији.</i>	<i>71</i>
<i>Petar Teofilović, Some Trends in the Area of Minority Rights in Serbia</i>	<i>81</i>

Ксенија Марковић, Јовица Павловић, <i>Територијална или културна аутономија за националне мањине? Студија случаја Републике Србије</i>	83
Ksenija Marković, Jovica Pavlović, <i>Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities? A Case Study of Serbia</i>	98
Дубравка Валић Недељковић, <i>Медији на језицима националних мањина у Србији од Устава и законских норми до свакодневице</i>	99
Dubravka Valić Nedeljković, <i>Media in Minority Languages in Serbia, from the Constitution and Legal Standards to Everyday Life</i>	112
Александра Боснић Ђурић, <i>Обликоворна моћ културе и могућности креирања интеркултурне сензибилности у глобализованом свету</i>	113
Aleksandra Bosnić Đurić, <i>Shaping Power of Culture and the Possibility of Creating Intercultural Sensibility in a Globalized World</i>	123
Зоран Лутовац, <i>Перспектива интеркултуралности у контексту перцепције грађана Србије о националним мањинама, суседима и имигрантима</i>	125
Zoran Lutovac, <i>Perspective of Interculturalism in the Context of Serbian Citizens Perceptions on Ethnic Minorities, Immigrants and Neighbors</i>	139
Бранимир Стојковић, <i>Појраничје, мањине и међукултурно комуницирање</i>	141
Branimir Stojković, <i>Boundary, Minorities and Intercultural Communication</i>	151
Сања Лазаревић Радак, <i>Сто година (не)толеранције: националне државе, хибридности и балканизација</i>	153
Sanja Lazarević Radak, <i>Hundred Years of (In)Tolerance: National States, Hybridity and Balkanization</i>	165

ПРЕДГОВОР

Према речима чувеног француског писца Албера Камија (Albert Camus) демократија није закон већине, већ заштита мањине. Норвешки драмски писац Хенрик Ибсен (Henrik Ibsen) иде корак даље. Према њему, мањина је увек у праву.

Није сигурно да је мањина увек у праву, али је тачно да се оправдани захтеви мањина чешће негирају, него оправдани захтеви већине. И то нас води до сложеног питања када су мањине заправо у праву.

У овом Зборнику сакупљени су радови који су представљени на Округлом столу са називом „Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије“. Округли сто одржан је 27. новембра 2017. године у организацији Одбора САНУ за проучавање националних мањина и људских права. Предмет Округлог стола једна је од тема које су од посебног значаја при укључивању Србије у европске интеграције.

Неколико радова настоји да стави питање мањинских права у шири концептуални и историјски контекст, отварајући и питање перспективе њиховог развоја. У ову групу радова могао би се сврстати рад Зорана Лутовца посвећен перспективама интеркултуралности, те перцепцијама грађана Србије о националним мањинама, суседима и имигрантима. Ту спада и рад Сање Лазаревић Радак, која настоји да предочи поимања толеранције и нетолеранције током последњих сто година. У ову групу спада и рад Петра Теофиловића који настоји да прати трендове у области мањинских права у Србији, затим рад Александре Боснић Ђурић са фокусом на културу и интеркултуралну сензибилност, те рад Бранимира Стојковића који настоји да сагледа границе и међукултурно комуницирање.

Значајан број радова посвећен је специфичним конкретним мањинским правима, те одређивању њиховог домашаја. Ксенија Марковић и Јовица Павловић отварају дилему између опција територијалне и културне аутономије. Тамаш Корхеџ и Горан Башић дају анализу нетериторијалне (односно културне) аутономије у српским уставноправним оквирима. Радови Зорана Павловића, Милоша Миленковића и Дубравке Валић Недељковић испитују стање и могућности у погледу одређених кључних елемената културне (нетериторијалне) аутономије, као што су питање службене употребе језика, заштите нематеријалног културног наслеђа, те функционисања медија националних мањина.

Суживот више култура у Србији је и пожељан и могућ. То подразумева и мањинска права. Радови у овом Зборнику доприносе томе да се ова потреба схвати, као и да се јасније види која мањинска права представљају ослонац равноправног суживота у Србији.

Академик Тибор Варади

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ – 15 ГОДИНА УСАВРШАВАЊА ПРАВНОГ ОКВИРА КУЛТУРНЕ АУТОНОМИЈЕ

ТАМАШ КОРХЕЦ*

А п с т р а к т. – Самоуправа мањина у Србији преко националних савета настала је у периоду интензивних правних и политичких промена почетком 21. века, и то под утицајем како политичких представника најбројнијих мањина, тако и покушаја тада новог политичког руководства Србије да преко обезбеђивања високих стандарда заштите људских и мањинских права убрза европску интеграцију државе. Овај рад жели аналитички да прикаже развој правног оквира самоуправе мањина – националних савета, са циљем да се утврди у којој мери су национални савети испунили очекивања и циљеве њиховог образовања. Преко анализе правног оквира мањинске самоуправе и његове примене, на крају рада формулисани су одређени предлози у сусрет предстојећим изменама и допунама законског оквира. Постојеће антиномије и колизије у правном оквиру, недефинисаност правне природе националних савета, заштита индивидуалних права од злоупотребе јавних овлашћења националних савета, као и претерана политизација рада неких националних савета представљају озбиљне изазове за предстојећу законодавну реформу ове институције.

Кључне речи: нетериторијална самоуправа, националне мањине, национални савети, уставност, правни систем

1. УВОД

Овај рад представља анализу правног уређења нетериторијалне самоуправе – културне аутономије у Републици Србији, која се остварује преко изабраних националних савета националних мањина. Основна теза овог рада јесте да је овај институт јавног права настао у периоду интензивних и дубоких друштвених и политичких промена у Србији почетком 21. века, и то под утицајем различитих чинилаца. Главну улогу о озаконењу, а касније и конституционализацији националних савета, имале су политичке странке Мађара у Србији које су нашле ширу политичку подршку за овај концепт у снажној мотивацији тада водећих политичких снага у држави, које су хтеле доказати своју пуну подршку заштити људских и мањинских права уз што

* Редовни професор Факултета за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатаћ“ Универзитета УНИОН

већи степен интеграције мањина у друштво и правни систем Србије. Овакве различите мотивације актера овог процеса, као и изразите демографске, културне, историјске и политичке разлике међу националним мањинама у Србији, довели су до потешкоћа у примени тако насталог законског оквира националних савета. На овај начин кројено (правно) одеело, требало је да послужи политичкој и културној елити Мађара да ојача институционални оквир за очување језичке и културне посебности и контролу легитимних и репрезентативних политичких представника заједнице Мађара над установама које служе очувању идентитета, корак ка ограниченим интерним самоопредељењем у областима културе, употребе језика, јавног информисања и образовања. С друге стране, водеће политичке странке у држави, односно политичка елита у Београду, а делом и у Новом Саду, на ово *одело* је гледала као на уступак мањинским политичким првацима и средство убрзања реинтеграције Србије у међународну заједницу. Актери државне политике нису придавали посебан значај мањинској самоуправи. Пошто је изостао стратешки приступ политици према мањинама, национални савети су махом били препуштени сами себи и често лутали као отргнути брод без кормилара на отвореном мору. Пракса у примени законског оквира из 2002. године, функционисање и разни проблеми у функционисању националних савета (прво њих 12, а касније чак 20) довело је до разних интервенција у законском оквиру нетериторијалне самоуправе, од којих су најзначајније оне 2009, и две током 2014. године. У овом раду желимо да прикажемо и анализирамо правни оквир нетериторијалне аутономије – националних савета, еволуцију правног оквира као и осврт на правну праксу и функционисање националних савета. Желимо да укажемо на отворена и нерешена правна питања која чекају одговор законодавца на крају 2017. године, од којих посебно истичемо следеће: колизије и антиномије између Закона о националним саветима и секторских закона у областима културе, образовања и јавног информисања, дефинисање правног карактера националних савета, статус функционера националних савета, статус имовине националних савета, попуна правних празнина насталих касирањем неких одредаба Закона о националним саветима одлуком Уставног суда 2014. године, буџетска средства и финансирање националних савета, заштита индивидуалних права у односу на повреде права од стране (политичке) већине у националном савету, смањивање уплива страначке политике у рад савета и обезбеђивање политичког плурализма у раду националних савета.

Овај рад подељен је у седам делова. Након уводног дела, у другом делу рада биће кратко приказани међународни стандарди нетериторијалне самоуправе. У трећем делу рада биће укратко приказан настанак нетериторијалне самоуправе и националних савета у Србији. У четвртном делу рада биће приказана еволуција правног оквира нетериторијалне самоуправе – националних савета до краја 2017. године. У петом делу ће се извршити приказ праксе националних савета уз указивање на неке уочене недостатке у раду савета. У шестом делу рада биће формулисани неки предлози за унапређење постојећег правног оквира, док у седмом делу следе завршне констатације.

2. ПРАВО НА САМОУПРАВУ – ПОЈАМ И МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

На почетку 21. века већина држава спада у ред такозваних националних држава и заснована је на постулатима либералне демократије који полазе од претпоставке да је становништво државе – нација, језички, културно, по својим традицијама хомогена. Стварност, међутим, не одликује овакво пројектовано стање. Готово све националне државе имају етнички-језички хетерогено становништво, у многим традиционално живе држављани чији се језик, култура и вера разликују од већинске групе.² Због неуспешности како мера за хомогенизацију становништва, тако и већине покрета за осамостаљење, те и због афирмације универзалних људских права, данас све више преовладава став да се стабилност вишенационалних држава највише постиже признавањем посебности и правном заштитом националних мањина у оквиру недељивих држава. Уз забрану дискриминације и јемстава посебних индивидуалних мањинских права, све већи значај у заштити националних мањина добијају и колективна права, односно мере које обезбеђују делотворно учешће припадника националних мањина у јавном животу и одлучивању. Путем ових права жели се омогућити припадницима националних мањина да сами одлучују или да делотворно учествују у доношењу општих и појединачних аката јавне власти које се тичу одређене националне мањине. Без оваквих права и мера формално учешће припадника националних мањина у централизованом демократском одлучивању често доводи до тога да се глас мањина не „чује“ у органима где се доносе одлуке, односно до њиховог демократског прегласавања од стране представника етничке већине у етнички осетљивим питањима.³ Право делотворног учешћа у јавном животу може се обезбедити уз следеће мере државе: а) позитивне мере које имају за циљ да се обезбеди присуство представника националних мањина у законодавним и представничким телима и консултације са њима; б) учешће припадника националних мањина у органима извршне власти и управи; ц) мерама које омогућавају да припадници националних мањина одлучују о оним јавним пословима који су од посебног значаја за њих путем територијалне или нетериторијалне (културне) самоуправе.⁴ У случају делотворног учешћа мањина у јавном животу и одлучивању, међународне стандарде представља члан 15. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, заједно са

² David J. Smith, *Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges*, *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, Budapest: L'Harmattan, 2014, стр. 15.

³ Asbjorn Eide, *The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, *Synergies in Minority Protection – European and International Law Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, стр. 139.

⁴ Mark Weller, *Effective Participation of Minorities in Public Life*, *Universal Minority Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2007, стр. 479–480.

тумачењима и схватањима насталим у процесу мониторинга од стране органа Савета Европе као и Препоруке из Лунда (1999) Високог представника за националне мањине ОЕБС-а о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу.⁵

Међу различитим механизмима за делотворно учешће у одлучивању посебно место има право на самоуправу или аутономију коју аутори често сматрају највишим правом у хијерархији мањинских права.⁶ Суштина аутономије или самоуправе националних мањина јесте да јавним телима која представљају националну мањину држава уставом и законом повери одређене надлежности – јавна овлашћења која омогућују да у питањима која су повезана са посебностима националних мањина одлучују припадници националне мањине, односно представници националне мањине.⁷ У случају територијалне самоуправе, јавна овлашћења се преносе на територијалну јединицу која има посебан правни статус унутар државе и која је традиционално и претежно насељена припадницима националне мањине.⁸ На органе територијалне самоуправе држава преноси неке своје нормативне и извршне надлежности, а ређе судске. У теорији се често истиче да је предност нетериторијалне самоуправе у односу на територијалну да се може применити и у случају националних мањина које нису бројчано велике и концентрисане у неком подручју државе, за национално мешана подручја и да се код њих не захтева територијално разграничење, не појављује опасност од територијалних подела и сецесије.⁹ Нетериторијална самоуправа националних мањина први пут је остварена у Естонији двадесетих година 20. века, као решење за бројчано мале и расуте националне мањине под утицајем Аустромарксиста Ота Бауера и Карла Ренера¹⁰, а данас је обезбеђена махом у неким посткомунистичким државама Источне и Средње Европе као што су Словенија, Мађарска, Хрватска и Србија, где због одређених историјских искустава постоји снажан политички отпор већине према територијалним облицима самоуправе.¹¹ Нетериторијална самоуправа у западним демократијама примењена је у случају Сами – лапска мањина у нордијским државама, нарочито у Норвешкој и Шведској.

⁵ Ibid., стр. 480.

⁶ Georg Brunner, Herbert Küpper, *European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance*, Minority Governance in Europe, Budapest: Open Society Institute, 2002, стр. 20.

⁷ Mark Weller, стр. 480, Georg Brunner, Herbert Küpper, стр. 19, 21, 27.

⁸ David J. Smith, стр. 17.

⁹ Ibid.

¹⁰ David J. Smith, *A NEM-TERÜLETI 7NEMZET-KULTURÁLIS AUTONÓMIÁK*, REGIO, Vol 25, Nr. 3/2017, стр. 117.

¹¹ Will Kymlicka, *National-Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms*, у: *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*, London: Routledge, 2008, стр. 43–57.

3. НЕТЕРИТОРИЈАЛНА САМОУПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ – НАСТАНАК НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА

У домаћем законодавству, колективно право националних мањина на самоуправу у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма било је први пут признато Законом о заштити права и слобода националних мањина (у даљем тексту „ЗПСНМ“)¹². Овај закон и њена подужа одредба о националним саветима националних мањина настала је под утицајем специфичних околности везаних за значајне политичке промене које су се десиле након 5. октобра 2000. године. У недостатку јасно дефинисане и транспарентне политике државе према правима националних мањина (политике мултикултуралности), овај законски акт настао је као резултат утицаја и интереса различитих политичких фактора и појединаца, од којих посебно треба истаћи следеће: утицај странака националних мањина а нарочито Савеза војвођанских Мађара, приближавање и интеграција СР Југославије у међународну заједницу, интеграција мањина, сламање радикалних захтева покрета неких националних мањина.¹³

3.1. Утицај странака националних мањина, а нарочито Савеза војвођанских Мађара, признавање права на самоуправу и националних савета националних мањина

У коалицији политичких странака (Демократска опозиција Србије – ДОС) која је водила СР Југославију и Републику Србију након петооктобарских промена, нашао се и један број странака националних мањина, међу њима и Савез војвођанских Мађара (у даљем тексту СВМ), највећа политичка странка мађарске националне мањине (најбројчаније националне мањине у Србији). СВМ је своје дугогодишње програмске циљеве – укључујући и нетериторијалну самоуправу – покушао да оствари преко учешћа у новој демократској власти од општинског до савезног нивоа власти. У радну групу за припрему нацрта ЗПСНМ, коју је образовао тадашњи министар за људска и мањинска права Расим Љајић, именовани су и представници националних мањина, између осталог и више експерата-интелектуалаца блиских СВМ-у: Агнеш Картаг Одри, тадашња помоћница министра за људска и мањинска права, академик Тибор Варади, Ласло Јожа, адвокат из Суботице, високи функционер СВМ и Тамаш Корхец, тадашњи покрајински секретар за управу, прописе и права националних мањина. Активно учешће експерата блиских СВМ-у у радној групи, довело је до тога да се у коначном нацрту, касније и у предлогу

¹² Закон о заштити права и слобода националних мањина, Службени лист СРЈ, бр. 11/2002, члан 19.

¹³ Tamás Korhecz, *National Minority Councils in Serbia, Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, Oxford: Oxford University Press, 2015, стр. 74–76, Levente Salát, *Conclusion, Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, Oxford: Oxford University Press, 2015, стр. 252.

ЗПСНМ, нашао и члан 19 који је признао колективно право на самоуправу националних мањина и право на образовање националних савета.¹⁴ Ово је представљало парцијално озакоњење политичког програма СВМ, који је, поред залагања за аутономију Војводине, садржао и елементе територијалне и нетериторијалне самоуправе за Мађаре у Србији.¹⁵ Утицај експерата СВМ на коначан предлог текста ЗПСНМ био је изразит и због чињенице да је циљ доношења закона могао бити постигнут само у случају да закон добије подршку и представника националних мањина, а нарочито политичких представника најбројније мањине у Србији – Мађара. Политичка елита Мађара, нарочито она окупљена око СВМ, а делимично и Бошњака и других политички организованих националних мањина, видела је у националним саветима и њиховим овлашћењима институције преко којих ће моћи да прошири свој друштвени утицај, као и нуклеус институције која ће дугорочно омогућити самостално управљање пословима заједнице коју представљају.

3.2. Приближавање и интеграција СР Југославије у међународну заједницу

Позиционирање пост-милошевићевске Југославије, односно Србије, у међународној заједници, процес интеграције у Савет Европе и Европску унију, јасно опредељење државе према заједничким европским вредностима, значајно су утицале на многе законодавне пројекте у СР Југославији и Републици Србији у периоду између 2001. и 2004. године. У овом процесу нарочити значај придат је заштити људских и мањинских права. Након масовног кршења људских права, међуетничких сукоба и прогона на етничком основу на простору бивше Југославије, али и саме Србије, током деведесетих година од посебног значаја за европску интеграцију СР Југославије, а посебно Републике Србије, имала је заштита људских и мањинских права. Један од доказа нове власти за јасан раскид са ратним сукобима током деведесетих година представљали су нови закони са високим стандардима заштите људских и мањинских права. Међународна заједница: Савет Европе, Европска унија, ОЕБС као владе многих утицајних држава света; САД, Швајцарска, Норвешка, Италија, Шведска, Канада, Немачка показале су интересовање да помогну израду нацрта закона који унапређују стандарде заштите људских и мањинских права. ЗПСНМ и њену садржину потребно је посматрати у овом контексту као закон који изражава јасну опредељеност СР Југославије и Републике Србије према ев-

¹⁴ Савез војвођанских Мађара је у то време у својим редовима имао велики број водећих интелектуалаца Мађара чији су углед и стручност у великој мери олакшали проходност неких „мађарских идеја“ у Београду.

¹⁵ Савез војвођанских Мађара, као водећа етничка странка мађарске националне мањине, је у време доношења ЗПСНМ у својим редовима и међу симпатизерима имала велики број мађарских интелектуалаца, што је свакако допринело да се њихове политичке идеје лакше прихвате и афирмишу у Србији.

ропским интеграцијама и европским вредностима. Иако је доношење ЗПСНМ био резултат процеса отварања државе према међународној заједници, корак захтеван и потпомогнут од стране многих међународних чинилаца, из овога се никако не може извести закључак да је садржина закона, а нарочито део о националним саветима националних мањина, био формулисан од стране међународног фактора. Једини препознатљиви захтев међународне заједнице било је доношење једног кровног закона, те да садржина норми у закону треба, што је могуће више, да изражава стандарде Савета Европе изражене у Оквирној конвенцији о заштити националних мањина из 1995. године. Према томе, иако је међународни фактор значајно утицао на доношење овог закона, као и на учешће представника самих мањина у поступку, исти није имао пресудни утицај на појаву права на самоуправу у овом закону и националне савете националних мањина, пошто ово право није непосредно садржано у постојећим међународним стандардима у области заштите права националних мањина.

3.3. Интеграција мањина и сламање радикалних циљева мањина

ЗПСНМ, нарочито њен део о колективним правима, био је донет с циљем задовољења политичких циљева неких мањина, али и под снажним утицајем европских интеграција. Истовремено, све ово не би било довољно да тадашње владајуће политичке странке ДОС-а, примарно Демократска странка Србије и Демократска странка, прихвате право на самоуправу и националне савете националних мањина као реалност. Мотиви ових политичких странака за уступке странкама националних мањина могу се препознати у намери да се националне мањине више интегришу у правни и политички систем државе, као и у пацификацији радикалних захтева мањина. На основу горенаведеног може се закључити да је признавање колективног права националних мањина на самоуправу, као и формирање националних савета за странке националних мањина, представљао важан почетни корак у јачању њиховог укупног друштвеног утицаја, остваривање неких традиционалних политичких циљева, као и већи утицај у систему поделе јавне власти, док су за тада владајуће странке у држави, ДСС и ДС, национални савети националних мањина били инструмент за пацификацију екстремнијих захтева националних мањина, без истинске намере да се њима призна озбиљнија улога у вршењу јавне власти.

4. ПРАВНИ ОКВИР НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ЊЕГОВА ЕВОЛУЦИЈА ДО 2017. ГОДИНЕ

Правни оквир нетериторијалне самоуправе у Србији континуирано је еволуирао и мењао се од 2002. године. Овај период од близу 16 година можемо поделити у четири фазе. Први период трајао је од фебруара 2002, када је

у савезној скупштини донет ЗПСНМ, до септембра 2009, када је ступио на снагу Закон о националним саветима националних мањина (у даљем тексту ЗНСНМ). Други од ступања на снагу ЗНСНМ, до фебруара 2014, када је објављена одлука Уставног суда Републике Србије (у даљем тексту УСС) о уставности ЗНСНМ. Трећи од фебруара 2014. до маја 2014, када су у Народној скупштини изгласане целовите измене и допуне ЗНСНМ, док четврти период можемо рачунати од маја 2014. до данас.

4.1. Први период: од доношења ЗПСНМ до доношења ЗНСНМ

Већ смо раније указали на то да је правни оквир за образовање националних савета створен доношењем ЗПСНМ Савезне Републике Југославије, у фебруару 2002. године. У овом закону била су свега два (додуше обимна) члана посвећена самоуправи националних мањина која се остварује путем изабраних националних савета. Члан 19 регулише статусна питања (својство правног лица, број чланова, упис у регистар) и надлежности националних савета и њихов однос са органима државе, док члан 24 представља прелазну одредбу и регулише привремени начин избора националних савета. Члан 19, између осталог, прописује да се избор националних савета од стране припадника националне мањине врши у циљу „остваривања права на самоуправу у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе“, те да национални савет националне мањине „представља националну мањину у области службене употребе језика, образовања, информисања на језику националне мањине и културе, учествује у процесу одлучивања или одлучује у питањима из тих области и оснива установе из тих области.“ Надаље, члан 19, став 10 прописује да се „део овлашћења...може поверити саветима, а држава ће обезбедити финансијска средства потребна за вршење ових надлежности.“ Овај члан закона прописује да се национални савет „финансира из буџета и донација“, да до доношења посебног закона о избору чланова националних савета „на принципима добровољности, изборности, пропорционалности и демократичности“ први сазиви националних савета биће изабрани путем електора (а не непосредно од стране припадника националних мањина) према члану 24 Закона. Из цитираних одредаба ЗПСНМ произилази да је положај националних савета, а посебно надлежности и финансирања, 2002. године уређено само оквирно. За оквирно уређивање права на самоуправу, односно надлежности, и финансирања националних савета било је више разлога, али је таквом решењу можда највише допринела чињеница да су области у којима је овај закон утврдио право на самоуправу претежно спадале у надлежност република чланица, дакле Србије и Црне Горе. Савезни закон је могао да уређује начин остваривања права националних мањина, па тако и права на самоуправу, али није могао конкретизовати то право, рецимо у области културе и образовања, пошто су те области биле у искључивој надлежности

република чланица федерације. На тај начин самоуправа мањина остала је недоречена и чекала је разраду у републичким законима који уређују наведене области. Републичким законима требало је одредити која су та питања у области образовања, културе, информисања, службене употребе језика о којима национални савети одлучују самостално или учествују у одлучивању, односно одредити које надлежности држава поверава националним саветима у тим областима. Након више месеци кашњења у односу на законски рок, доношењем Правилника Савезног министарства националних и етничких заједница¹⁶ омогућен је избор првих националних савета. Најбројније националне мањине у Србији су крајем 2002, и у првој половини 2003. године изабрале своје националне савете, али оне су биле без конкретних овлашћења, пошто у материјалне законе из области јавног информисања и образовања право на самоуправу и надлежности националних савета нису уграђене, чак ни у случају да су у тим областима донети нови, системски закони. Са друге стране, национални савети су већ 2003. године конституционализовани у Уставу државне заједнице Србија и Црна Гора, а 2006. године нашле су своје место у члану 75 новог Устава осамостаљене Србије.¹⁷ Без обзира на признање права на нетериторијалну самоуправу, на ниво уставног права, више закона: Закон о основама система образовања, Закон о радио-дифузији, Закон о јавном информисању, који су донети након ЗПСНМ, нису садржавали ни једну надлежност или овлашћење националних савета, нису обезбеђивали никакву самоуправу националних мањина у области образовања или јавног информисања, што више, Закон о радио-дифузији и јавном информисању заправо индиректно је ограничавао чак и могућност оснивања установа у области јавног информисања на матерњем језику од стране националних савета, право које је експлицитно утврђено чланом 19 ЗПСНМ.¹⁸ Осим што споменути закони нису уважили уставом гарантовано право националних мањина на самоуправу до 2005. године држава није решила ни елементарно финансирање рада националних савета. Те 2005. године, у буџету Републике Србије први пут су обезбеђена наменска средства за рад националних савета. У погледу остваривања права на самоуправу нешто повољнија ситуација развила се у Аутономној Покрајини Војводини у случају националних савета са седиштем на територији АП Војводине, односно у случају националних мањина које су концентрисане на територији АП Војводине. Наиме, током 2003. и 2004. године Скупштина и Извршно веће АП Војводине су својим нормативним актима утврдили разна овлашћења националним саветима у

¹⁶ Правилник о начину рада скупштине електора за избор савета националних мањина, Службени лист СРЈ, број 41/2002.

¹⁷ Устав Републике Србије, Службени гласник РС, 98/2006.

¹⁸ Тамаш Корхеџ, *Савезни националних мањина као инструменти остваривања колективних права мањина*, у: Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Републике Србије, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник, 2009, стр. 61–79.

областима јавног информисања, службене употребе језика и културе националних мањина, те обезбедили додатна средства за рад и функционисање националних савета који имају седиште на територији АП Војводине. Тако су одлукама Скупштине АП Војводине током 2004. године оснивачка права медија на мађарском, словачком, румунском, хрватском, ромском и русинском језику са Скупштине АП Војводине пренета на одговарајуће националне савете. Након доношења новог Устава Републике Србије мало се променило у приступу републичке Владе и Народне скупштине у односу на остваривање овог уставног права. Националним саветима који су први формирани 2006. године, односно почетком 2007. године, истекао је четворогодишњи мандат, а нови избори нису могли бити спроведени према привременим правилима избора. Једини републички закон који је посветио нешто више простора националним саветима био је тада нови Закон о локалној самоуправи из 2007. године.¹⁹ Наиме, овај закон је већ тада садржавао одређена саветодавна овлашћења националним саветима приликом доношења неких одлука у јединицама локалних самоуправа у којима је језик националне мањине у службеној употреби. Тако је, приликом доношења одлуке о промени назива улица и тргова и других делова насеља, јединица локалне самоуправе дужна да затражи мишљење Националног савета а чланови Савета за међунационалне односе из реда националне мањине бирају се на предлог националног савета дотичне националне мањине.²⁰ Неуређеност положаја националних савета све је више било уочљиво почев од 2005. године, на шта је нашој држави тада пажњу званично скренула и Европска унија. Од тада било је више покушаја да се изради нацрт закона о избору и надлежностима националних савета. Формирани су разни експертски тимови, прво у оквиру Министарства за људска и мањинска права Србије и Црне Горе (2005), у оквиру Министарства за државну управу и локалну самоуправу (2007) а напokon и у оквиру републичког Министарства за људска и мањинска права (2008), а своје радне верзије закона о националним саветима понудили су и народни посланици парламентарне опозиције, Служба Владе за људска и мањинска права али и неке невладине организације. Сви ови покушаји су доживели мање више тиху пропаст далеко пре парламентарне процедуре, једино је републичко Министарство за људска и мањинска права успешно завршило припрему нацрта Закона о националним саветима почетком 2009. године и у јавној расправи обезбедило подршку представника готово свих националних мањина и изабраних националних савета. Текст предлога Закона је у Народној скупштини усвојен у августу 2009. са апсолутном већином гласова од укупног броја народних посланика, али уз значајно негодовање дела опозиције.²¹

¹⁹ Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС, број 129/2007.

²⁰ Ibid., члан 93 и члан 98.

²¹ Закон о националним саветима националних мањина, Службени гласник РС, бр. 72/2009.

*4.2. Други период: од доношења ЗНСНМ до фебруара 2014.
када је објављена одлука Уставног суда Републике Србије
о уставности неких одредаба ЗНСНМ*

Други период у законском уређењу националних савета обележен је доношењем ЗНСНМ.

Овај закон, који је добио готово једнозначну подршку представника свих мањина у Србији као и представника Савета Европе, Европске уније и ОЕБС-а, целовито је уредио статус, организацију, надлежност, изборе, финансирање националних савета и њихов однос са државним органима. Посебно треба истаћи да је овај закон омогућио реизбор чланова свих националних савета којима је мандат истекао углавном већ 2006. и 2007. године.

Текст ЗНСНМ из 2009. године садржавао је 139 чланова који су подељени у десет поглавља: Основне одредбе, Статусна питања, Надлежност националних савета, Однос са државним органима, органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, Међународна и регионална сарадња, Избор националних савета, Савет Републике Србије за националне мањине, Надзор, Казнене одредбе, Прелазне и завршне одредбе.

Концепција нетериторијалне самоуправе у ЗНСНМ из 2009. године није одступила значајно од оквира који је уређен чланом 19 ЗПСНМ. Могло би се рећи да је детаљно разрадила концепт самоуправе из тог закона, са једним значајним изузетком: то је могућност организовања непосредних демократских избора чланова националних савета на основу посебног бирачког списка гласача припадника националних мањина. Овим решењем је јачана репрезентативност националних савета као представничких тела одређене националне мањине. Посебан проблем приликом нормативног уобличавања ЗНСНМ представљало је дефинисање надлежности (јавних овлашћења) националних савета, пошто исте до тада нису нашле своје место у секторским законима у области образовања, културе, службене употребе језика и писма и јавног обавештавања. Решење овог проблема је нађено тако да су у највећем броју случајева национални савети укључени у процес одлучивања (право на давање мишљења или предлагања одлуке) приликом одлучивања органа јавне власти о питањима која се непосредно тичу образовања, културе информисања или употребе језика одређене националне мањине, односно приликом формирања органа управљања у јавним установама из тих области. То јест, национални савети у највећем броју случајева нису преузели функције Владе, ресорних министарстава и других органа управе, регулаторних и стручних тела државе, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе дефинисане секторским законима, већ је прописана обавеза овим органима и телима и службама да у случају неких својих одлука обавезно одлучују на основу прибављеног мишљења, предлога или сагласности одговарајућег националног савета. У складу са оваквим решењима представници националних савета укључени су са консултативним правом у одлучивање различитих органа и

тела државе у наведеним областима, уколико оне одлучују о питањима од значаја за идентитет националне мањине. Овлашћења националних савета већим делом су саветодавног карактера, у мањој мери права искључивог предлагања или сагласности. Посебно су значајна овлашћења националног савета да делимично (да постану суоснивачи) или у целости преузму оснивачка права оних установа чији је оснивач држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и које претежно служе образовању, информисању на језику националне мањине, или су посвећени првенствено очувању и развијању културе националне мањине. Овакво решење, међутим, има један битан недостатак: ЗНСНМ готово да и не познаје право националног савета на „одлучивање“, за разлику од „учествовања у одлучивању“, а појам самоуправе примарно подразумева самостално одлучивање.²² Када је реч о правном уређењу избора чланова националних савета, неспорно је да је ЗНСНМ из 2009. увео крупне новине у правни систем Србије. Тешко је оспорити да је демократски легитимитет и капацитет националног савета националних мањина највећи – као уосталом и сваког другог представничког тела – ако њене чланове бирају грађани које савет представља и заступа. ЗНСНМ из 2009. је садржао аутентична решења у циљу обезбеђивања непосредних избора. Поједностављено, уколико се у законом одређеном року на посебан бирачки списак добровољно пријави већина припадника неке националне мањине, сматраће се да се заједница изјаснила за непосредне изборе и тада се избори спроводе на основу одредаба закона о непосредним изборима, пропорционалним изборним системом. Уколико се већина не упише у посебан бирачки списак примениће се одредбе о електорским, посебним изборима, које су сличне онима на основу којих су изабрани чланови националних савета у првом сазиву. И поред свеобухватности ЗНСНМ већ од самог почетка примене овог закона уочени су проблеми, нарочито у погледу колизије ЗНСНМ и секторских закона у наведеним областима. Наиме, надлежности националних савета нашле су се и у секторским законима у области образовања, културе и јавног обавештавања који су донети истовремено или након доношења ЗНСНМ и који су у вези надлежности националних савета садржали другачија, за националне савете углавном неповољнија решења. Надаље, многи закони који су уређивали питања из области јавне власти националне савете једноставно нису препознали. Тако закони о буџету и буџетском систему не познају националне савете, третирају их као невладине организације, закони о јавној својини и спречавању сукоба интереса такође не препознају националне савете и њихове чланове итд.²³

²² Тибор Варади, *Мишљење о уставноправним питањима која се постојећају поводом оспорених одредаба Закона о националним саветима – изнето на јавној расправи пред Уставним судом 2. јула 2013. године, Правни записи, 2013, IV/2, стр. 427–428.*

²³ Тамаш Корхеџ, *Колективно право националних мањина на самоуправу у правном поретку Републике Србије – Национални савети – sui generis институција измене невладине организације и органа јавне власти, Стање и перспективе мултикултурализма, Београд: Српска академија наука и уметности, 2016, стр. 189–190.*

На тај начин, у овом периоду и поред целовите регулације путем ЗНСНМ, законско уређење националних савета није комплетирано и није постигнута усаглашеност правног система у овом сегменту.

Од самог усвајања ЗНСНМ део стручне и политичке јавности у Србији изнео је различите критике на његов рачун. Посебно су оспораване превелике надлежности националних савета у односу на јавне установе у области образовања и обавештавања, као и систем непосредног избора савета на основу посебних бирачких спискова припадника националних мањина. Током 2010. и 2011. године, Уставном суду Републике Србије (у даљем тексту УСС) упућено је од стране грађана и различитих удружења укупно осам иницијатива за оцену уставности Закона о националним саветима. У оквиру тих иницијатива оспорена је уставност укупно 36 чланова Закона о националним саветима. УСС је решењем одбацио иницијативе којима су оспорене одредбе о надлежностима савета у области културе и службене употребе језика и писма, одбачена је иницијатива којом је оспоравана уставност права савета да постане оснивач медија, иницијатива којом је оспоравана уставност одредаба о успостављању посебног бирачког списка и о изборном поступку, као и иницијатива којом је оспораван начин расподеле буџетских средстава саветима.²⁴

Својом одлуком, донетом почетком 2014. године, УСС је оценио неуставним укупно десет чланова Закона о националним саветима, неке у целини, а неке у одређеном делу.²⁵ У случају седам одредаба из пет чланова одбио је

²⁴ Решење Уставног суда Републике Србије број IУз-882/2010 од 17. јануара 2013. године, 1.

²⁵ УСС је оценио неуставним чл. 10 тч. 6 закона (оснивање разних правних лица у областима од значаја за очување идентитета, чл. 10 тч. 12 (овлашћење за покретање поступка пред УСС за заштиту права припадника националне мањине), чл. 10 тч. 15 (поверавање послова савету из надлежности аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе); чл. 12 ст. 1 тч. 2 (овлашћење савета да предложи три члана органа управљања у школама и предшколским установама од посебног значаја), чл. 12 ст. 1 тч. 5 (овлашћење за давање претходне сагласности приликом избора директора одређених васпитно-образовних установа), чл. 12 ст. 3 (давање претходног мишљења у поступку избора и разрешења органа управљања у неким установама ученичког и студентског стандарда), чл. 12 ст. 4 (овлашћење савета да даје претходно мишљење у поступку избора органа управљања високошколских установа чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе), чл. 15 тч. 7 (давање мишљења у поступку доношења одлуке о утврђивању броја ученика који се уписују у средње школе), чл. 19 ст. 2 (могућност да Савет у целисти или делимично преузме оснивачка права установа и јавних предузећа у области јавног информисања), чл. 20 тч. 1–4 закона (овлашћења савета у управљању јавних сервиса), чл. 23 (прописана ништавост за акте донете без одговарајућег предлога или мишљења савета), чл. 24 (пренос оснивачких права установа), чл. 25 ст. 1 (овлашћење савета да упути различите предлоге, иницијативе и мишљења Народној скупштини и Влади), чл. 25 ст. 3 (учешћа савета у поступку доношења одлука Владе и Народне скупштине), чл. 26 ст. 2–4 (обавеза аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе да размотри иницијативе и предлоге савета) и чл. 27 ст. 1. (сарадња савета са државним органима матичне државе). Одлука Уставног суда Републике Србије број IУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

иницијативу и потврдио да су у складу са Уставом.²⁶ У овом делу Одлуке, УСС је изрекао и једно опште ограничење према којем се највећи део „оснажених“ одредаба примењује у складу са условима формулисаним у 6. делу образложења Одлуке.²⁷ Може се закључити да је УСС донео компромисну одлуку. С једне стране, УСС је потврдио уставност система нетериторијалне самоуправе националних мањина коју они остварују путем демократски изабраних савета, па чак и законска овлашћења савета у односу на установе чији је оснивач држава и које се финансирају из буџета. С друге стране, УСС је заузео став према коме савети у поступку извршавања закона могу имати пре свега консултативна овлашћења, без могућности мериторног утицаја на одлуке које су непосредно у вези са очувањем идентитета. Овакво становиште је посебно уочљиво када су у питању установе које не служе искључиво задовољавању потреба националне мањине. За тако рестриktиван став УСС није нашао уверљиве правне аргументе ни у међународном праву, нити у одредбама самог Устава.²⁸

4.3. *Трећи период: од одлуке Уставног суда до измене и допуна ЗНСМ у мају 2014.*

2013. године образована је радна група Министарства за државну управу са циљем да припреми нацрт закона о изменама и допунама ЗНСМ да би се овим изменама омогућило ефикасније и на правно сигурнији начин спровођење избора за чланове националних савета 2014. године. Иако су измене и допуне које су изгласане у мају 2014. године обухватиле готово половину одредаба ЗНСМ, оне су се односиле готово искључиво на регистрацију националних савета и изборни поступак.²⁹ Највећи број измена

²⁶ Реч је о следећим одредбама закона: чл. 2 ст. 2 (право савета да оснива привредна друштва), чл. 10 тч. 10 (на основу ове одредбе савет учествује у припреми прописа који се тичу права националне мањине), чл. 10 ст. 11 (право савета да иницира доношење прописа и предузимање мера у областима од значаја за очување идентитета), чл. 10 тч. 13 (право савета на покретање различитих поступака за заштиту права у случају кршења права припадника националне мањине), чл. 11 ст. 3 (Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу у целисти или делимично пренети оснивачка права предшколске установе, школе, дома ученика или студентског дома на Савет), чл. 13 тч. 3 (Савет даје мишљење о наставном плану и програму предмета српски језик као нематерњи језик) и чл. 14 (савет даје претходну сагласност у поступку давања дозволе за коришћење уџбеника и наставних средстава, чија садржина изражава идентитет националне мањине и предлаже коришћење и увоз уџбеника из предмета језик националне мањине).

²⁷ Одлука Уставног суда Републике Србије број IУз-882/2010, Службени гласник РС, бр. 20/2014, 36.

²⁸ Тамаш Корхеџ, *НЕТЕРИТОРИЈАЛНА САМОУПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ – Правни оквир и њене недоречености у светлу одлуке Уставног суда Србије*, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2015, LVIII, стр. 95.

²⁹ Закон о изменама и допунама Закона о националним саветима националних мањина, Службени гласник РС, бр. 55/2014.

било је везано за прецизирање одредаба о роковима надлежним органима и правна средства у изборном процесу.³⁰ Надлежност за спровођење избора је од тела надлежног министарства преузела Републичка изборна комисија (РИК). Без обзира на велики број интервенција, активно и пасивно бирачко право, изборни систем, услови за кандидовање изборних листа остали су у бити неизмењени.

4.4. Четврти период: од измена и допуна ЗНСМ до краја 2017.

Пошто је Одлука УСС иза себе оставила велики број празнина у закону (за које је и сам УСС сугерисао да је реформулација укинутих одредаба у складу са схватањима УСС могућа) очекивала се брза реакција законодавца. Измене и допуне ЗНСМ које су изгласане у мају, након одлуке Уставног суда, нису мењале делове обухваћене том одлуком. Радна група за израду измена и допуна ЗНСМ је, додуше, формирана 2016. године, али је стигла само до радне верзије нацрта измена и допуна ЗНСМ у јуну 2017. године, која је са одређеним изменама послата на јавне консултације крајем новембра 2017. године.³¹ У међувремену, донет је сет закона у области образовања који су уредили и овлашћења националних савета и тиме у значајној мери ограничили простор члановима радне групе за израду нацрта ЗНСМ.

5. ПРАКСА ФУНКЦИОНИСАЊА НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА – ИСКУСТВА И ПРОБЛЕМИ

Након доношења ЗПСМ из 2002. и Правилника Министарства о начину рада Скупштине електора Мађари су први изабрали национални савет у септембру исте године. До 2008. године још 13 националних мањина изабрало је своје националне савете путем Скупштине електора у организацији надлежног министарства. Електори су били одборници и посланици, припадници националне мањине, електори предложени од стране удружења културе или 100 бирача припадника дотичне националне мањине. Нови, други круг избора спроведен је јединствено на основу ЗНСМ из 2009. године, 6. јуна 2010. године, у организацији изборних тела министарства надлежног за права националних мањина.

На овим изборима 19 националних мањина изабрало је своје савете, 16 на непосредним изборима, а три путем скупштина електора. У случају 16 мањина који су савете изабрали непосредно, на основу посебног бирачког списка било

³⁰ Од укупно 68 чланова Закона о изменама и допунама Закона о националним саветима 60 чланова је регулисало или мењало поступак избора.

³¹ <http://www.mduls.gov.rs/dokumenta-zakoni-javne-rasprave.php> (посећено 12. фебруара 2018. године).

је евидентирано више од 436.000 бирача, од којих је гласало више од 230.000 бирача – излазност 54,5%. Последњи, трећи изборни циклус за чланове националних савета организован је 26. октобра 2014. године, на основу измењених изборних правила, у организацији РИК-а, 17 националних савета изабрано је непосредно, а три путем Скупштине електора. На посебном бирачком списку било је регистровано 456.444 бирача припадника националних мањина, а на изборима је учествовало 171.799 бирача. Излазност је пала испод 40%.³²

На основу расположивих података можемо закључити да држава није спутавала образовање и избор националних савета, шта више, националне савете су образовале и многе мањине чији посебан идентитет није веродостојно доказан и манифестован у свакодневном животу.

На основу малог броја релевантних стручних анализа о функционисању и раду националних савета³³ могуће је закључити следеће:

- помало уопштено, али може се констатовати да су припадници националних мањина прихватили своје националне савете као своја представничка тела у областима од значаја за очување идентитета, а добровољним уписивањем на посебан бирачки списак и учествовањем на изборима доказали су да су и заинтересовани за постојање оваквих самоуправа. Истовремено, значајно смањена излазност на изборима 2014. у односу на 2010. годину представља опомену националним елитама;
- правни оквир и концепција националних савета није једнако одговарао мањинама у Србији. Посебно Мађари, Словаџи, Русини, Румуни али делом и Албанци, Бугари, Бошњаци и Роми успели су значајно користити и применити одредбе закона и преко различитих програма унапредити стање у неким областима, док остали савети махом су само трагали да нађу своје место у оваквом правном оквиру;
- владајуће политичке странке у Србији покушале су преко изборног процеса да остваре доминантан политички утицај у већини националних савета – такозвано „уподобљавање“ владајуће гарнитуре на свим нивоима власти ради успешнијег функционисања;

³² Републички завод за статистику, избори за чланове националних савета, стр. 1–49, <http://www.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=647> (посећено 12. 2. 2018).

³³ Међу оваквим анализама треба споменути: *Евалуација рада њених националних савета у Србији*, 2012, Нови Сад: Центар за регионализам; *Две године националних савета*, 2012, Нови Сад, Покрајински омбудсман; Културна аутономија националних мањина – Анализа законодавства о националним саветима националних мањина, 2015, Министарство државне управе и локалне самоуправе, <http://www.mduls.gov.rs/doc/ANALIZA%20za%20stampanje.pdf>. (посећено 12. 2. 2018), Christina Isabel Zuber, Jan Jakub Mus, *Representative Claims and Expected Gains*, Minoritz Council Elections and Intra-ethnic Competition in Serbia, 1/2013, Vol. 29 East European Politics, Tamás Korhecz, *National Minority Councils In Serbia*, Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies and Risks, Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 69–91, Norbert Tóth, *A tool for an effective participation in the decision-making process? The case of the national councils of national minorities*, Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe, Baden-Baden: Nomos, 2016.

- политичке странке националних мањина су изборе за националне савете користиле често као полигон за своју афирмацију и за стицање политичког легитимитета и репрезентативности;
- водеће политичке странке у националним саветима често су користиле надлежности за сопствену политичку промоцију, стварање политичке једнообразности и једноумља, а некад и за ограничење личних права припадника националне мањине.

6. ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРАВНОГ ОКВИРА

Правни оквир нетериторијалне самоуправе, без обзира на све уочене недостатке (који су делом и исправљени разним изменама ЗНСНМ), показао се као одржив. Значајан проценат припадника националних мањина учествовао је у избору националних савета. Они функционишу без већих потешкоћа, користе своја овлашћења и афирмисали су се као централне, репрезентативне и демократски легитимисане организације националних мањина у Србији у области идентитета са великим утицајем на одлучивање.³⁴

Истовремено, идентификован је низ недостатака постојећег правног оквира на чије исправљање се још увек чека. Предстојеће измене и допуне правног оквира, пре свега ЗНСНМ, потребно је да одговоре на следеће проблеме:

1. И даље постоје колизије одредаба секторских закона и ЗНСНМ што треба отклонити;
2. Потребно је законом одредити правни карактер националних савета, да ли су они демократски изабрани органи власти (самоуправе) или невладине организације са посебним овлашћењима;
3. Разлике у величини, потребама, политичкој организованости између 20 националних мањина које су изабрале своје националне савете 2014. године изузетно су велике, законски оквир треба да уважава а не да зајмури над овим разликама;
4. Допуна оних одредаба ЗНСНМ које су укинуте одлуком УСС, а чија је реформулација могућа у складу са схватањима УСС;
5. Пошто је национални савет орган културне аутономије у поступку кандидовања изборних листа било би потребно прописати правила која би обезбедила да се већином кандидују лица са стручном спремом, знањем и искуством у областима из делокруга рада националног савета. Ово нарочито важи у случајевима када се ради о бројчано већим заједницама где постоји довољан број оваквих лица;

³⁴ Ово је констатовано и у Трећем мишљењу о Србији Саветодавне комисије Оквирне конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе, Advisory Committee On The Framework Convention For The Protection Of National Minorities "Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013" ACFC/OP/3 (2013) 006, <http://www.rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6aa> (посећено 12. јануара 2018. године) стр. 47–49.

6. У пракси функционисања националних савета често је дошло до мајоризације од стране (политичке) опције која је освојила већину на изборима. Пошто су питања културе и идентитета по правилу изнад групних и партијских интереса, било би пожељно да се у националним саветима не примењује вестминстерски модел већинске демократије, то јест да се у одлучивање савета што више укључе и они који су ушли у савет али су у бројчаној мањини. Једна од могућности била би да закон пропише квалификовану већину за шири круг одлука, али и решење према коме у извршном одбору савета место обавезно добијају представници свих изборних листа чији су кандидати ушли у савет;
7. Национални савет врши јавна овлашћења, при чему својим одлукама може да повреди индивидуална права појединаца. Било би потребно усавршити контролу ових одлука, посебно обезбеђивањем изричите судске заштите у вези са овим одлукама.

7. ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

Национални савети националних мањина уведени су у правни поредак Републике Србије пре близу 16 година. У овом периоду национални савети, као и правни оквир њиховог функционисања, знатно су се изменили, но основна концепција нетериторијалне аутономије скицирана законом из 2002. године остала је готово непромењена. Иако су национални савети неспорно издржали тест времена, проблеми око њиховог *рађања* и даље онемогућују пуну афирмацију националних савета у друштву и правном систему Србије. Недовољна дефинисаност политике државе према мањинама, њиховим посебним и колективним правима, различити погледи на положај и функције националних савета из перспективе београдске политичке елите и представника политички организованих мањина (али и међу представницима конкурентних политичких опција у оквиру исте националне мањине) свакако отежавају пуну афирмацију овог института јавног права и нетериторијалне аутономије. У 2018. години, по свему судећи, предстоје нове промене законског оквира националних савета који могу допринети даљој афирмацији националних савета, нарочито ако се они на одговарајући начин рефлектују на оне проблеме који су уочени од међународне и домаће стручне јавности у протеклих 16 година.

ЛИТЕРАТУРА

- Brunner, Georg – Küpper Herbert, *European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance*, Minority Governance in Europe, Budapest: Open Society Institute, 2002.
- Варади, Тибор, *Мишљење о уставној правним питањима која се представљају поводом оспорених одредаба Закона о националним саветима* – изнето на јавној расправи пред Уставним судом 2. јула 2013. године, Правни записи, 2013, IV/2.
- Weller, Mark, *Effective Participation of Minorities in Public Life*, Universal Minority Rights, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Eide, Asbjorn, *The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Synergies in Minority Protection – European and International Law Perspectives, Cambridge : Cambridge University Press, 2009.
- Zuber, Christina Isabel – Mus, Jan Jakub, *Representative Claims and Expected Gains, Minority Council Elections and Intra-ethnic Competition in Serbia*, 1/2013, Vol. 29 East European Politics.
- Корхеџ, Тамаш, *Савети националних мањина као инструменти остваривања колективних права мањина*, Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Републике Србије, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник, 2009.
- Корхеџ, Тамаш, *Нејтериторијална самоуправа националних мањина у Србији – правни оквир и њене недоречености у светлу одлуке Уставног суда Србије*, Анали Правног факултета у Београду, 1/2015, LVIII.
- Корхеџ, Тамаш, *Колективно право националних мањина на самоуправу у правном поретку Републике Србије – Национални савет – sui generis институција измене невладине организације и органа јавне власти*, Стање и перспективе мултикултурализма, Београд: Српска академија наука и уметности, 2016.
- Korhecz, Tamás, *National Minority Councils in Serbia*, Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy, Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Kymlicka, Will, *National-Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms*, Uicultural Autonomy in Contemporary Europe, London: Routledge, 2008.
- Salát, Levente, *Conclusion*, Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy, Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Smith, J. David, *Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges*, Autonomies in Europe: Solutions and Challenges, Budapest: L'Harmattan, 2014.
- Smith, J. David, *A nem-területi nemzet-kulturális autonómiák*, Regio, Vol. 25. Nr. 3/2017.
- Tóth, Norbert, *A tool for an effective participation in the decision-making process? The case of the national councils of national minorities*, Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe, Baden-Baden: Nomos, 2016.

Tamás Korhecz

NON-TERRITORIAL SELF-GOVERNANCE IN SERBIA
– 15 YEARS LONG EVOLUTION OF THE LEGAL FRAMEWORK
OF CULTURAL AUTONOMY

S u m m a r y

Serbia introduced non-territorial autonomy through elected national minority councils into its legal system during the period of deep legal and political changes at the beginning of the 21st century. It is argued that national minority councils were legalized primarily to fit the plans and demands of the Hungarian minority, though at the same time they were products of the efforts of post-Milošević Belgrade political elite to demonstrate its commitment to the protection of human and minority rights and to the integration of national minorities in Serbia. This article investigates both the legislative framework and the functioning of national minority councils. This paper presents and investigates the legislative framework, its evolution between 2002 and 2017 and the respective legal practice in order to reveal shortcomings and to formulate ideas for possible future amendments. These amendments need to resolve contradictions between the Law on National Councils and various laws on education and culture, to define the legal character of national minority councils and should also improve the legislative framework in order to protect and ensure individual human rights against abuses by NMCs and political plurality within minority communities.