

Др Тамаш Корхеџ*

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА САМОУПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ

Правни оквир и њене недоречености у светлу одлуке Уставног суда Србије

Самоуправа националних мањина, која може бити обезбеђена како на територијалном, тако и на нетериторијалном (персоналном) принципу, представља институт јавног права помоћу којег се обезбеђује ефикасно учешће припадника националних мањина у јавном животу и одлучивању у једној држави. У правном поретку Републике Србије, самоуправа националних мањина гарантована је Уставом и остварује се путем националних савета националних мањина, први пут изабраних 2002. године. Самоуправа националних мањина остварена путем изабраних националних савета и њено законско уређење изазвали су политичке и правне полемике, што је довело до великог броја иницијатива за оцену уставности Закона о националним саветима националних мањина 2010. и 2011. године. О уставности оспорених одредаба Закона Уставни суд Србије донео је одлуку почетком 2014. године. Овај рад посвећен је уставноправној анализи те одлуке, којом је Уставни суд ауторитативно разрешио нека отворена уставноправна питања и тако допринео бољем разумевању овог института, али је истовремено, због очитих мањкавости и недоследности у изнетим ставовима и схватањима, изазвао и недоумице у вези с правним оквиром самоуправе националних мањина у Србији.

Кључне речи: *Колективна права. – Самоуправа националних мањина. – Јавна овлашћења националних савета. – Ограничење мањинских права. – Уставни суд Србије.*

* Аутор је ванредни професор Факултета за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатаић“ Универзитета УНИОН, tkorhec@tippnet.rs

1. ЗАШТИТА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА И ЊИХОВО ПРАВО НА САМОУПРАВУ – ПОЈАМ И МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ

Већина модерних држава сврстава се у ред такозваних националних држава и заснована је на постулатима либералне демократије, утемељеним на претпоставци да је становништво – политичка нација, културно и језички хомогена. Стварност, међутим, вековима уназад не одсликава овако пројектовано стање – готово све националне државе имају етничко-језички хетерогено становништво, у многим традиционално живе грађани чији се језик, култура и вера разликују од већинске групе.¹ Због неуспешности, како мера за хомогенизацију становништва, тако и већине покрета за осамостаљење, те због признавања и заштите 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 уз посебна индивидуална права, све већи значај у заштити националних мањина добијају и права и мере које обезбеђују делотворно учешће припадника националних мањина у јавном животу и одлучивању, такозвана колективна права. Путем ове групе права настоји се омогућити припадницима националних мањина да сами одлучују или да делотворно учествују у доношењу општих и појединачних аката јавне власти који се тичу одређене националне мањине. Наиме, 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 у којима се доносе одлуке, односно до тога да у етнички осетљивим питањима, у процесу демократског одлучивања, представници националних мањина буду прегласани од стране представника етничке већине.² Право делотворног учешћа у јавном животу може се обезбедити уз следеће мере државе: а) позитивне мере чији је циљ да се обезбеди присуство представника националних мањина у законодавним и представничким телима и консултације с њима; б) учешће припадника националних мањина у органима извршне власти и управи; в) мерама које омогућавају да припадници националних мањина одлучују о оним јавним пословима које су од

¹ D. J. Smith, „Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges“, *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (ed. Z. Kántor), L'Harmattan, Budapest 2014, 15.

² A. Eide, „The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities“, *Usynergies in Minority Protection – European and International Law Perspectives* (eds. K. Henrard, R. Dunbar), Cambridge University Press, Cambridge 2009, 139.

посебног значаја за њих, путем територијалне или нетериторијалне (културне) самоуправе.³ Када је реч о делотворном учешћу мањина у јавном животу и одлучивању, међународне стандарде представља чл. 15 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, заједно с 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.⁴

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.⁵ 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 повезаним с посебностима националне мањине одлучују припадници националне мањине, односно њихови представници.⁶ У случају територијалне самоуправе, јавна овлашћења се преносе на територијалну јединицу с посебним правним статусом унутар државе и која је традиционално и претежно насељена припадницима националне мањине.⁷ На органе територијалне самоуправе држава чешће преноси неке нормативне и извршне, а ређе судске надлежности. Када је у питању нетериторијална самоуправа, надлежности, најчешће у области културе и образовања, преносе се на органе и тела које образују припадници националне мањине, најчешће независно од подручја на коме живе. У теорији се често истиче да је предност нетериторијалне самоуправе у односу на територијалну у томе што се она може применити и у случају националних мањина које нису бројчано велике и концентрисане у неком подручју државе, затим за национално мешовита подручја, те да се у случају нетериторијалне самоуправе не захтева територијално разграничење и не појављује се опасност од територијалних подела и сецесије.⁸ С друге стране, нетериторијална самоуправа и друга колективна права националних мањина захтевају идентификацију припадника националне мањине, то јест одређивање

³ M. Weller, „Effective Participation of Minorities in Public Life“, *Universal Minority Rights* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2007, 479–480.

⁴ *Ibid.*, 480.

⁵ G. Burnner, H. Küpper, „European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance“, *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Open Society Institute, Budapest 2002, 20.

⁶ M. Weller, 480, G. Burnner, H. Küpper, 19, 21, 27.

⁷ D. J. Smith, 17.

⁸ *Ibid.*

ко припада групи, као и представничка тела демократски изабрана од стране припадника националне мањине.⁹ Нетериторијална самоуправа националних мањина, као концепт, први пут се јавља код аустромарксиста Карла Ренера и Ота Бауера,¹⁰ а први пут остварена је у Естонији, двадесетих година двадесетог века, као решење за бројчано мале и расуте националне мањине,¹¹ а данас је обезбеђена махом у неким посткомунистичким државама источне и средње Европе као што су Словенија, Мађарска, Хрватска и Србија, у којима због одређених историјских искустава постоји снажан отпор према територијалним облицима самоуправе.¹²

2. НЕТЕРИТОРИЈАЛНА САМОУПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ

У Србији, 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 Савезне Републике Југославије 2002. године. Законске одредбе о праву на самоуправу и о националним саветима су конституционализоване 2003. године и нашле су се у уставу Србије и Црне Горе, а 2006. године и у Уставу самосталне Републике Србије.¹³ У остваривању овог колективног права национални савети имају уставом прописану функцију: „Ради 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“.¹⁴ Иако национални савети Уставом нису изричито дефинисани као тела путем којих се остварује нетериторијална самоуправа, многи теоретичари, као што је на пример М. Јовановић, сагласни су да национални савети за-

⁹ М. Јовановић, „Постоје ли колективна права“?, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2008, 36.

¹⁰ О. Bauer, *The Question of Nationalities and Social Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, London 2000.

¹¹ D. J. Smith, J. Hiden, *Ethnic Diversity and the Nation State: Cultural Autonomy Revisited*, Routledge, London 2012.

¹² W. Kymlicka, „National-Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms“, *Ucultural Autonomy in Contemporary Europe* (eds. D.J.Smith, K.Cordell), Routledge, London 2008, 43–57.

¹³ Према чл. 75, ст. 2 Устава „Путем колективних права припадници националних мањина, 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 складу са законом“. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

¹⁴ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 75, ст. 3.

право представљају нетериторијалне самоуправе у складу с Препо-рукама из Лунда Високог комесара за националне мањине.¹⁵ Закон којим је омогућено остваривање и уживање колективних права из чл. 75 Устава и којим је целовито уређен положај, избор, надлежност и финансирање националних савета изгласан је тек у другој половини 2009. године. Закон о националним саветима националних мањина¹⁶ (у даљем тексту: Закон о националним саветима) у Народној скупштини изгласан је апсолутном већином гласова народних посланика, али без довољно широког политичког консензуса, те је од почетка предмет различитих политичких и правних критика. Према Закону о националним саветима чланове савета бирају припадници националних мањина на републичком нивоу и њихов број може бити од 15 до 35, у зависности од броја припадника националних мањина које представља. Регистар изабраних савета води министарство надлежно за људска и мањинска права.¹⁷ Закон о националним саветима детаљно уређује избор савета.¹⁸ Према примарном начину, савет бирају непосредно, тајним гласањем, држављани Републике Србије с правом гласа, који се добровољно упишу у посебан бирачки списак одређене националне мањине, према правилима пропорционалног изборног система.¹⁹ Средства за финансирање савета обезбеђују се из буџета Републике Србије, из буџета аутономне покрајине, из буџета локалне самоуправе, донација и других извора.²⁰ Одредбе о надлежностима савета налазе се у Глави 3. Закона о националним саветима. У четири области надлежности можемо поделити у четити подврсте: 1) самостално одлучивање у питањима која се тичу образовања, културе, јавног информисања и употребе језика и писма одређене националне мањине; 2) учествовање у доношењу општих и појединачних аката локалних, покрајинских и републичких органа које се тичу образовања, културе, јавног информисања, и службене употребе језика и писма, као и учеставање у управљању образовних и културних установа у овим областима путем давања мишљења, педолога или сагласности; 3) преузимање, делимично или у целости, оснивачких права над установама у области образовања и културе од Републике Србије, Аутономне Покрајине Војводине или јединице локалне самоуправе.

¹⁵ М. Јовановић, „О правној природи националних савета националних мањина“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2013, 262.

¹⁶ Закон о националним саветима националних мањина (ЗНС), *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 20/14, 55/14.

¹⁷ *Ibid.* чл. 3, ст. 1.

¹⁸ *Ibid.* чл. 29–109а.

¹⁹ *Ibid.* чл. 28 и чл. 44.

²⁰ *Ibid.*, чл. 114.

3. ПОСТУПАК ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА УТВРЂИВАЊЕ УСТАВНОСТИ ЗАКОНА О НАЦИОНАЛНИМ САВЕТИМА

Иако су припадници националних мањина у Србији, Европска унија и друге међународне организације поздравили доношење Закона о националним саветима, као унапређивање заштите људских и мањинских права, 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. Решењем о покретању поступка за оцену уставности појединих одредаба УСС је одбацио иницијативе у случају већине оспораваних одредаба Закона о националним саветима, с образложењем да су иницијативе очигледно неутемељене, односно да образложење иницијатива не представља основ за покретање поступка. 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.²¹ За разлику од већ наведених одредаба, УСС је заузео став да је оправдано покренути поступак за оцену уставности у случају великог броја одредаба које се налазе у оквиру 14. члана Закона о националним саветима.²² Након одбацивања већине иницијатива у припремној фази поступка, цео уставноправни спор је сведен на разматрање уставности надлежности, односно јавних овлашћења националних савета, и то првенствено у областима образовања и обавештавања.

3.1. Одлука Уставног суда у вези са спорним одредбама закона

Својом одлуком, донетом почетком 2014. године, УСС је оценио неуставним укупно десет чланова Закона о националним саветима

²¹ Решење Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010 од 17. јануара 2013, 1.

²² *Ibid.*

ма, неке у целини, а неке у одређеном делу. У случају седам одредаба из пет чланова одбио је иницијативу и потврдио да су у складу са Уставом.²³

УСС је оценио неуставним чл. 10, тач. 6 закона на основу кога је савет овлашћен да оснива установе, удружења, фондације, привредна друштва изван области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма и у областима која су од значаја за очување идентитета националне мањине. Затим, као неуставан оцењен је чл. 10, тач. 12, којим је прописано овлашћење савета да иницира покретање поступка пред УСС за заштиту права припадника националне мањине у случају кршења уставом и законима зајемчених права. Потом чл. 10, тач. 15, којим је прописано да аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу својом одлуком поверити савету поједине послове из своје изворне надлежности; чл. 12, ст. 1, тач. 2 који прописује овлашћење савета да предложи три члана органа управљања у школама и предшколским установама за које утврди да су од посебног значаја за националну мањину. Затим чл. 12, ст. 1, тач. 5 којим је прописано да савет даје претходну сагласност приликом избора директора васпитно-образовних установа у којима се у већини одељења настава изводи на језику националне мањине, односно у васпитно-образовним установама које су од посебног значаја за националну мањину. Неуставним је оцењен и чл. 12, ст. 3 којим је прописано овлашћење савета оне националне мањине чији је удео у укупном становништву територије јединице локалне самоуправе најмање 1%, да даје претходно мишљење приликом избора и разрешења органа управљања у установама ученичког и студентског стандарда са седиштем на територији те јединице локалне самоуправе. Затим чл. 12, ст. 4 на основу кога је савету дато овлашћење да даје претходно мишљење у поступку избора органа управљања оних високошколских установа чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе; чл. 15, тач. 7 закона којом је савет овлашћен на давање мишљења у поступку доношења одлуке о утврђивању броја ученика који се уписују у средње школе и на стручну доквалификацију; чл. 19, ст. 2 закона којим је прописана могућност да савет у целисти или делимично преузме оснивачка права установа или јавних предузећа чији су оснивачи Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и који искључиво или претежно емитују програм на језику националне мањине; чл. 20, тач. 1–4 закона, на основу којих је савет овлашћен да путем мишљења и предлога учествује у управљању јавних сервиса који емитују програм на језику националне мањине; чл. 23 којим је прописана ништавност за акте донете без одговарајућег предлога или мишљења савета; чл. 24 закона којим је Република Србија, ау-

²³ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14.

тономна покрајина или јединица локалне самоуправе обавезана да, као оснивач, у целости или делимично пренесе на национални савет оснивачка права појединих образовних, културних или медијских установа; чл. 25, ст. 1 у делу у којем је омогућено да савет, поред органа државне управе, упути различите предлоге, иницијативе и мишљења Народној скупштини и Влади; чл. 25, ст. 3 који обавезује Народну скупштину и Владу да у својим пословницима уреде начин учешћа савета у поступку доношења одлука; чл. 26 ст. 2–4 који је обавезао органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе да размотре иницијативе и предлоге савета које се односе на положај националне мањине и чл. 27, ст. 1 којим је прописано да национални савет може да сарађује с државним органима матичне државе.

У случају неколико одредаба Закона о националним саветима, које су оцењене као уставноправно спорне, УСС је одбио предлоге и утврдио да су те одредбе уставне. Ове одредбе су набројане у тачки 2 Одлуке УСС. Реч је о следећим одредбама закона: чл. 2 ст. 2 (право савета да оснива привредна друштва), чл. 10, тач. 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, с циљем остваривања пуне равноправности), чл. 10, тач. 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 пренети у целости или делимично оснивачка права предшколске установе, школе, дома ученика или студентског дома на савет), чл. 13, тач. 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). 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.²⁴

4. КРИТИЧКА АНАЛИЗА ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ БР. ИУ-3-882/2010

Одлучивање у овом предмету представљало је посебно велики изазов за УСС, будући да се није могао непосредно ослонити на своје претходне одлуке, опште ставове и тумачења Устава, нити на

²⁴ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14, 36.

раније заузете доктринарне ставове. Наиме, у току свог полувековног постојања, УСС није био у прилици да изврши нормативну контролу закона који уређује права припадника националних мањина, нити се бавио правом на самоуправу националних мањина. Такође, УСС није могао значајније да се ослони ни на одлуке бивших савезних уставних судова.²⁵ Управо из тих разлога, УСС је у образложењу своје одлуке формулисао низ општих, доктринарних ставова и схватања у вези с циљевима и значајем посебних права националних мањина и у вези с правом на самоуправу. У првом делу анализе синтетизоваћемо ове опште ставове, а након тога, анализираћемо правну и логичку утемељеност и доследност образложења суда за касирање неких одредаба Закона о националним саветима.

4.1. Општа схватања и ставови УСС у вези с посебним правима националних мањина и колективним правом на самоуправу

У образложењу своје одлуке, нарочито у делу 5. образложења, УСС покушао је да доктринарно тумачи природу, циљеве и неопходност гарантовања и заштите посебних права припадника националних мањина, као и да одреди садржину колективног права на самоуправу, место, улогу и правни статус националних савета у правном поретку Републике Србије.

На почетку свог образложења, УСС наглашава „...да би припадници националних мањина уживали стварну равноправност с већинским становништвом, није довољно само признати им право да се слободно изјашњавају као припадници односне мањине и забранити њихову дискриминацију, већ је неопходно осигурати им и читав низ посебних права, као што су: право на неговање сопствене културе и традиције, право на образовање на матерњем језику, право на информисање на матерњем језику, право на оснивање сопствених организација, право на делотворно учешће у животу друштва, итд.“²⁶ УСС овакав свој општи став поткрепљује цитирајући поједине одредбе Оквирне конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе (1995), Декларације Генералне скупштине УН од 18. децембра 1992. о правима припадника етничких, верских и језичких мањина, те Смернице Високог комесара за националне мањине ОЕБС-а из 2011. године (тзв. Љубљанске смернице).²⁷

²⁵ Бивши Уставни суд Савезне Републике Југославије бавио се питањем права националних мањина и националним саветима само у једној одлуци, али ни у тој одлуци се није бавио надлежностима националних савета. Вид. Одлуку Уставног суда СРЈ бр. У-181/2002, 193/2002 и 197/2002 од 20. новембра 2002, *Службени лист СРЈ*, бр. 66/02.

²⁶ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14, 47.

²⁷ *Ibid.*, 47–48.

УСС осврнуо се и на улогу Закона о националним саветима који „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, прихвате 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 постулат стварне једнакости“.²⁸

Након што је изнео своје схватање о односу између заштите права мањина и принципа једнакости, УСС је изнео своја општа схватања о колективним правима и праву на самоуправу која је зајамчена у чл. 75, ст. 2 и 3 Устава. Према тумачењу УСС, колективно право на учествовање у одлучивању, односно одлучивање, које јемчи чл. 75, ст. 2 Устава, у суштини је право на самоуправу, зајамчено у ст. 3 овог члана. Оно се остварује путем могућности избора савета у складу са законом. Према схватању УСС, одлучивање и учествовање у одлучивању, односно самоуправа у наведеним областима, „представља учешће у извршавању закона којима су уређене наведене области друштвеног живота, што значи поверавање појединих јавних овлашћења националној мањини као колективитету...изабрани савет националне мањине представља и онај правно уобличени субјект коме се законом, сагласно чл. 137, ст. 2 Устава могу поверити поједина јавна овлашћења у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма“.²⁹

УСС је кратко изнео и своје схватање о правном карактеру савета: „национални савет националне мањине има карактер посебног (недржавног) тела – организације која представља институционални облик путем кога се у Уставом утврђеним областима друштвеног живота које су значајне за очување идентитета националне мањине (култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма), остварују колективна права националне мањине (право на самоуправу) у тим областима, тако што се националном савету законом поверавају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из ових области, водећи при томе наравно рачуна о природи овлашћења која се поверава“.³⁰

²⁸ *Ibid.*, 47.

²⁹ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14, 48.

³⁰ *Ibid.*

Доктринарни значај имају и неки други ставови УСС који нису изложени у 5. делу образложења, него приликом оцене уставности појединих одредаба закона, а тичу се овлашћења савета према одређеним јавним установама, посебно према образовним установама чији је оснивач држава и финансирају се из буџета. Поводом тог питања, УСС истиче да уставна обавеза државе и аутономне покрајине „да обезбеде школовање припадницима националних мањина на њиховом језику 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“.³¹ На другом месту УСС, такође, износи опште схватање овлашћења савета да преузме, у целисти или делимично, оснивачка права васпитно-образовних установа чији је оснивач држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе: „нема уставноправних сметњи да се превиди законска могућност да се у срединама у којима такве установе већ постоје, а које је раније већ основала Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, дође до делимичног или у целини преноса оснивачких права над таквом установом на национални савет“.³² Ови начелни ставови УСС су посебно значајни, будући да су иницијатори поступка пред УСС и други критичари Закона о националним саветима истицали да управо оваква законска овлашћења савета подривају уставни положај државне управе и мењају политички систем.³³

У вези са изложеним општим доктринарним ставовима УСС о посебним правима припадника националних мањина, о колективном праву на самоуправу и карактеру националних савета, можемо истаћи да су они у основи логички кохерентни и консеквентни и да су у највећем делу засновани на преовлађујућим ставовима теорије и усклађени са стандардима релевантних међународних организација у вези с правима националних мањина.

Ипак, изложени доктринарни ставови и схватања су мањим делом недоречени и непотпуни. С једне стране, УСС је пропустио да – у складу с преовлађујућим схватањима теорије и стандардима међународног права – дефинише националне савете као облик нетериторијалне самоуправе или организације културне аутономије. С друге стране, УСС није прецизно одговорио на основна питања: зашто је потребно обезбедити самоуправу припадницима националних

³¹ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14, 52.

³² *Ibid.*, 51.

³³ В. Ђурић „Јавна овлашћења нетериторијалне аутономије у правном систему Републике Србије“, *Правна ријеч*, 35/2013, 197.

мањина и зашто је потребно, у извршавању закона, уско повезаних с идентитетом националних мањина обезбедити саветима одређена јавна овлашћења.

Из свега што је УСС навео у вези са саветима, произлази да су они – у складу са преовлађујућим ставом правне и политичке теорије (укључујући и домаће ауторе), али и у складу с обавезним и меким стандардима међународног права и међународних организација – организације културне аутономије и облик нетериторијалне самоуправе.³⁴ Ипак УСС их не дефинише на тај начин. Тешко је разумљиво да УСС, приликом позивања на међународне стандарде, ни на једном месту не помиње Препоруке Високог комесара за националне мањине ОЕБСА о делотворном учешћу припадника националних мањина у јавном животу из Лунда (1999), иако тај документ, према општем схватању свих релевантних међународних организација (као и струке), представља општеприхваћени (необавезујући) стандард у вези са самоуправом националних мањина.³⁵ УСС, такође, занемарује редовне извештаје које је Република Србија слала Савету Европе о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, у којима се национални савети представљају као облик делотворног учешћа националних мањина у јавном животу и доследно се дефинишу као облици културне аутономије националних мањина.³⁶ Такође, став УСС о карактеру савета остао је умногоме недоречен. УСС је савете дефинисао исувише уопштено и недовољно прецизно. Поједини аутори аргументовано су указали на то да су савети заправо нетериторијалне самоуправе, више „државна“, не приватна тела, слична јединицама локалне самоуправе.³⁷

Као што смо раније навели, УСС је приликом формулисања доктринарних ставова пропустио да одреди циљ и сврху обезбеђивања колективног права на самоуправу националних мањина, УСС само констатује да учествовањем у одлучивању и одлучивањем у овим областима „национална мањина обезбеђује очување свог идентитета“.³⁸

³⁴ М. Јовановић (2013), 262, Т. Варади „Мишљење о уставноправним питањима која се постављају поводом оспорених одредаба Закона о националним саветима – Изнето на јавној расправи пред Уставним судом 2. јула 2013. године“ *Правни записи* 2/2013, 419–420, Т. Korhecz, „Non-Territorial Autonomy in Practice: The Hungarian National Council in Serbia“, *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (ed. Z. Kántor), L'Harmattan, Budapest 2014, 152.

³⁵ М. Weller (2007), 480.

³⁶ Други периодични извештај достављен од стране Србије на основу чл. 25, ст. 1 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина (примљен 4. марта 2008) АЦФЦ/СР/ИИ (2008) 001, 363.

³⁷ М. Јовановић (2013), 264–265.

³⁸ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14, 48.

Према међународних стандардима и према ставовима правне и политичке теорије, самоуправа националних мањина омогућује да националне мањине одлучују и управљају с оним јавним пословима који се на њих односе.³⁹ Без самоуправе, органи власти под демократском контролом етничке већине у етнички осетљивим питањима редовно би доносили одлуке против интереса националних мањина.⁴⁰ У областима која имају везу с етницитетом, државни апарат није неутралан и изразито је склон да (посебно приликом извршења закона) буде пристрастан и да одлучује уз ниподаштавање интереса националне мањине.⁴¹ Овакав став је веома јасно формулисао и Врховни суд Канаде у одбрани права на самоуправу у области образовања француске језичке мањине у пресуди из 1990. године: „...есенцијално је важно... да тамо где то бројчаност омогућује, родитељи деце која припадају мањинском језику имају одређени степен управљања и надзора над образовним установама у којима уче њихова деца. Овакво управљање и надзор је неопходан за развој њихове културе. То је неопходно јер многа питања у вези с управљањем образовањем, као што су наставни програми, запошљавање, финансирање имају језичке и културне конотације“.⁴²

Иако је УСС, у својим општим ставовима о правима припадника националних мањина, генерално подржао концепт Закона о националним саветима, па чак и јавна овлашћења националних савета у односу на поједине (државне) установе, касирао је велики број одредаба о надлежностима националних савета, посебно оних у области образовања. Поставља се оправдано питање на којим одредбама Устава, односно на каквом тумачењу тих одредаба је утемељен став УСС о њиховој противуставности?

4.2. Однос закона о националним саветима и секторских закона – јединство правног поретка

Више одредаба Закона о националним саветима УСС је прогласио противуставним јер нису у складу с одредбама секторског закона којим се регулише „систем“ у датој области, те се на тај начин крши начело јединства правног поретка, зајемчено чл. 4, ст. 1 Устава.⁴³ Овакво правно схватање УСС отвара различите недоумице

³⁹ K. Myntti, *A Commentary to the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities*, Institute for Human Rights – Abo Academy University, Turku/Abo 2001, 41. Weller (2007), 479–480, G. Burnner, H. Küpper, 19.

⁴⁰ A. Edide, 139.

⁴¹ W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, Clarendon Press, Oxford 1995, 83.

⁴² Supreme Court of Canada, *Mahevs. Alberta* (1990) 1. S.C.R., 371–372.

⁴³ Позивајући се на овакву врсту колизије између закона, УСС је касирао следеће надлежности националних савета: покретање поступка за заштиту права

и питања. УСС је већ пре 2014. године заузео став да се Уставом зајемчено јединство правног поретка крши уколико одредба закона о одређеном питању није у складу с одредбом закона који то питање уређује на системски начин, детаљно и целовито (секторски закон). У једној одлуци из 2012. године УСС је утврдио колизију између два пореска закона и том приликом је изнео схватање према коме јединство правног поретка „начелно искључује могућност да се законом којим се уређује једна правна област могу мењати, односно допуњавати поједина законска решења садржана у закону којим се уређује друга правна област“. ⁴⁴ УСС је на сличном начелном правном схватању засновао своју одлуку којом је касирао велики број одредаба Закона о утврђивању одређених надлежности Аутономне покрајине Војводине.⁴⁵ Без изричите уставне одредбе о хијерархији различитих закона, колизија међу њима може се превазићи помоћу правила тумачења, или у поступку њиховог извршења и примене, нарочито путем праксе редовних судова. Међутим, чак и да уставносудски активизам УСС сматрамо прихватљивим с циљем хармонизације правног поретка, примена овог начелног схватања на одредбе Закона о националним саветима, и то на начин којим се непосредно ограничавају Уставом гарантована мањинска права – крајње је упитна. Позивајући се на јединство правног поретка, УСС је заправо ограничио једно уставно мањинско право, а у неким случајевима можда и саму суштину тог права. За такво схватање УСС није могао да нађе основа ни у својим ранијим одлукама, пошто оне никада нису довеле до ограничавања неког људског или мањинског права гарантованог Уставом. При том, УСС уопште није размотрио правну чињеницу да је за доношење Закона о националним саветима била потребна квалификована већина,⁴⁶ док за такозване секторске законе таква већина није потребна,⁴⁷ нити је распривио уставно-правно питање да ли је секторски закон неуставан пошто не садржи одредбу о самоуправи националних мањина и о овлашћењима савета, или одредба коју садржи гарантује ужа овлашћења савета од оних која су прописана у

припадника националних мањина (чл. 10, тач. 12), право на давање мишљења у поступку именовања органа управљања у ученичким и студентским домовима (чл. 12, ст. 3), право на давање мишљења у поступку одређивања броја уписаних у средње школе (чл. 15, тач. 7), преузимање оснивачких права медија од јединица локалне самоуправе (чл. 19, ст. 2), учествовање у управљању у установама јавног сервиса (чл. 20, ст. 1–4), учествовање у доношењу неких одлука јединица локалне самоуправе (чл. 26, ст. 2–4).

⁴⁴ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-225/2005, *Службени гласник РС*, бр. 57/12, 21.

⁴⁵ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-353/2009, *Службени гласник РС*, бр. 67/12, 26, 34, 35.

⁴⁶ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 105, ст. 3.

⁴⁷ *Ibid.*, чл. 105, ст. 1.

Закону о националним саветима. На ова питања одлука УСС не даје одговоре, иако на једном месту у образложењу одлуке УСС истиче да, приликом оцене сагласности оспорених одредаба са Уставом, треба поћи од „...одредаба закона којима се на системски начин уређује област образовања...али водећи рачуна и о томе да су одредбе тих закона сагласне суштини колективних права припадника националних мањина“.⁴⁸ УСС је тако указао, дакле, на значај овог питања, али приликом касирања великог броја конкретних одредаба ово уставноправно питање уопште није размотрио. Та правно-логичка недоследност УСС посебно је уочљива у случају оцене уставности чл. 20, ст. 1–4 Закона о националним саветима. Ове одредбе, којима је прописано учешће савета у поступку именовања органа управљања јавних сервиса, УСС је касирао позивајући се на њихову неусаглашеност с одредбама Закона о радиодифузији,⁴⁹ а да при томе није ни размотрио да ли су одредбе Закона о радиодифузији⁵⁰ – које за савете не прописују никаква овлашћења у управљању јавним сервисима – уставне, односно није размотрио да ли таква законска решења крше суштину колективног права припадника националних мањина на самоуправу у области јавног обавештавања! С тим у вези, судија УСС др Агнеш Одри-Картаг у свом издвојеном мишљењу истиче: „Ефекат касације ових одредби је да у случају неких националних мањина одредба члана 75. Устава у случају обавештавања на матерњем језику постаје лишена сваког садржаја...ускраћивањем и минималног утицаја на избор органа руковођења (давање мишљења), национални савети остају без икаквог утицаја у овој области“.⁵¹ Оваквим ставом УСС заправо демантује уставну одредбу, као и широко прихваћени став према коме је уставни суд главни заштитник људских и мањинских права.⁵²

4.3. Рестриктивно тумачење права на самоуправу

Поред јединства правног поретка и неусклађености с одредбама секторских закона, УСС је одредбе Закона о националним саветима касирао и на основу става да оне излазе из оквира права нацио-

⁴⁸ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14, 51.

⁴⁹ *Закон о радиодифузији*, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06, 41/09.

⁵⁰ *Закон о радиодифузији*, *Службени гласник РС*, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06, 41/09.

⁵¹ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14, 63.

⁵² О улози уставног суда као главног заштитника људских и мањинских права вид. Ц. Рибичич „Људска права и уставна демократија – уставни судија између негативног и позитивног активизма“, *Службени гласник*, Београд, 2012.

налних мањина, да саветима непотребно дају преширока овлашћења. Пример представља касирање следећих одредаба: чл. 10, тач. 6, чл. 12, ст. 1, тач. 5 и све одредбе чл. 24 Закона о националним саветима.

Чланом 10, тач. 6 омогућено је да национални савет оснива установе, удружења, фондације и привредна друштва и у другим областима, ван образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и ван области које су значајне за очување идентитета националне мањине. Ову одредбу УСС је касирао с образложењем да је уставотворац применом принципа *numerus clausus* у чл. 75, ст. 2, без могућности проширења, одредио да национални савети остварују самоуправу искључиво у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, те стога они могу оснивати установе, привредна друштва итд. само у овим областима. Овакво рестриктивно тумачење већине у УСС оспорила је судија Агнеш Одри-Картаг у свом издвојеном мишљењу. Она је навела да циљ уставне одредбе чл. 75, ст. 2 није да ограничава законодавца у погледу остваривања уставног права на самоуправу, него да омогући што доследније остваривање тог права.⁵³

Други карактеристичан пример за ограничавајуће правно тумачење мањинских права од стране УСС представља касирање чл. 12, ст. 1, тач. 5 Закона о националним саветима, којом је прописано да национални савет даје претходну сагласност за именовање директора васпитно-образовне установе у којој се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине, односно која је проглашена установом од посебног значаја за националну мањину. Према схватању УСС „учешће у одлучивању не може („се“ примедба аутора) претворити у право ‘вета’, већ се, пре свега изражава кроз давање мишљења и предлога“;⁵⁴ а прописивањем да савет даје претходно мишљење законодавац је „изашао изван мера за остваривање додатних права припадника националних мањина“.⁵⁵ Своје схватање УСС је поткрепио с два аргумента. Као прво, УСС истиче да се у оваквим васпитно-образовним установама (додуше, у мањем делу) образују и ученици који не припадају националној мањини. Као друго: „За разлику од самосталног одлучивања, учествовање у одлучивању, и према Оквирној конвенцији Савета Европе, значи консултацију с органом који доноси одлуку...и не може („се“ примедба аутора) претворити у право вета...“.⁵⁶ Основна

⁵³ *Ibid.*, 61.

⁵⁴ *Ibid.*, 52.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14, 52.

мањкавост првог аргумента УСС јесте то што оспорава целокупан концепт посебних права мањина, па и доктрину коју је сам формулисао у истој одлуци. Да подсетимо, УСС је изнео опште схватање да посебна права припадника националних мањина представљају Уставом прописано и неопходно одступање од формалне једнакости грађана, као и да остваривање права на самоуправу захтева да национални савети учествују у управљању васпитно-образовним установама чији је оснивач држава, и у којима се настава најчешће изводи на више језика. Оспореном одредбом законодавац је овластио савет да у случају изузетно малог броја (у односу на њихов укупан број) образовних установа које су посебно значајне за образовање националне мањине, приликом избора директора, националном савету обезбеди не само право на давање необавезног мишљења, него и право да даје претходну сагласност. Овом одредбом законодавац је управо учинио оно на шта га уставни оквир посебних мањинских права обавезује: обезбедио је делотворан утицај националног савета у управљању оним образовним установама које превасходно служе образовању на језику националне мањине, односно које имају посебан значај за образовање на језику националне мањине. Треба истаћи да, према оспореној одредби и према релевантним одредбама просветних закона, одлуку о именовану директора установе не доноси национални савет самостално, него заједно са школским одбором и с министром просвете, а то су органи који недвосмислено представљају и оне ученике који не припадају националној мањини, те их према томе савет не представља.⁵⁷

Према другом аргументу УСС, право на давање претходне сагласности на именовање директора не представља учествовање у одлучивању према Оквирној конвенцији о заштити националних мањина Савета Европе. Приликом оцене уставности одредбе чл. 12, ст. 1, тач. 5, УСС овакав став уопште не поткрепљује аргументима, не цитира и не тумачи одређену одредбу, већ тај став само констатује. Додуше, аналогично можемо закључити да је УСС овакав став засновао на ономе што је претходно навео у вези са чл. 15 Оквирне конвенције у 5. делу образложења. На том месту УСС је изложио да је у Објашњењима Савета Европе која се односе на чл. 15 Оквирне конвенције наведено да се делотворно учешће припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и јавним односима, између осталог, остварује консултацијама с припадницима националних мањина путем одговарајућих поступака, а посебно по-

⁵⁷ Према закону, у овим школама именовање директора установе врши школски одбор (у школском одбору су представници националног савета, родитеља ученика, и запослених). На ту одлуку претходну сагласност даје национални савет, а сагласност даје министар. Вид. Закон о основама система образовања и васпитања, *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 52/11, 55/13, чл. 60.

средством институција које их представљају.⁵⁸ Приликом изношења оваквог става, УСС једноставно прећуткује да се делотворно учешће припадника националних мањина према Оквирној конвенцији и Објашњењима остварује и на друге начине, као што су различити „облици децентрализације власти“.⁵⁹ Оквирна конвенција никако не даје основа за став да се претходна сагласност не сматра учествовањем у одлучивању. Као прво, језик и формулације одредаба Оквирне конвенције прилично су еластичне и омогућују широку слободу уговорним странама – потписницама приликом извршења обавеза, па тако и у случају делотворног учешћа.⁶⁰ Ставови и тумачења савета експерата, који већ десет година врши мониторинг имплементације Оквирне конвенције, не дају никакав основ за овакво ограничавајуће тумачење чл. 15. Напротив, ставови и тумачења експерата управо подржавају такав облик учешћа у одлучивању, штавише, различити облици територијалне и нетериторијалне самоуправе националних мањина управо произлазе из чл. 15 Оквирне конвенције.⁶¹ Став УСС да учествовање у одлучивању подразумева, пре свега, давање мишљења и предлога, веома је тешко бранити. На ово је указао и академик Варади. Према његовим речима, стварно уставноправно питање јесте да ли је само овлашћење за давање мишљења довољно за постојање самоуправе, односно „у многим оспореним одредбама реч је о давању мишљења, чиме се заиста једва достиже праг учешћа у одлучивању“.⁶² Судија Одри-Каргат, у свом издвојеном мишљењу, изнела је додатне аргументе против касирања овог овлашћења савета. Она је указала на то „да правна теорија и позитивно право јасно дефинишу модалитете учешћа у одлучивању, односно у доношењу појединачних правних аката...учешће у одлучивању може бити у облику претходног мишљења, претходне сагласности или сагласности – одобрења или потврде (чл. 194 Закона о општем управном поступку...)“.⁶³

Трећи пример ограничавајућег тумачења права на самоуправу националних мањина представља касирање чл. 24 Закона о нацио-

⁵⁸ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14, 47.

⁵⁹ Објашњења.

⁶⁰ А. Eide, 140.

⁶¹ *Ibid.*, М. Велер, „Критичка оцена првих резултата мониторинга Оквирне конвенције о питању делотворног учешћа припадника националних мањина (1998–2003)“ *Попуњавање оквира – пет година мониторинга Оквирне конвенције за заштиту националних мањина*, Војвођански центар за људска права, Нови Сад 2005, 76.

⁶² Т. Варади, 428.

⁶³ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14, 62.

налним саветима. На основу тог члана, Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе обавезане су да у целости или делимично пренесу оснивачка права одређених установа образовања, културе или обавештавања, чији је оснивач, на савет, и то: ако се радило о васпитно-образовним установама у којима се настава изводи искључиво на језику националне мањине, ако се ради о културним установама чија је основна делатност очување и развијање културе националне мањине, или се ради о установама обавештавања које обавештавају искључиво на језику националне мањине. Поред њих, та одредба примењивала се и на установе које су проглашене установама од посебног значаја за националну мањину. Неусаглашеност ове одредбе са Уставом УСС је образложио тиме што је заузео став да пренос оснивачких права не може да зависи искључиво од једностране иницијативе националног савета, него и од процене тренутних оснивача. С обзиром на то што је држава обавезна да грађанима, па тако и припадницима националних мањина, обезбеди остваривање одређених права, што се у неким областима обезбеђује управо оснивањем одговарајућих установа, пренос оснивачких права на тим установама може да се оствари искључиво заједничком вољом, а не једностраном одлуком савета.⁶⁴ Оваква тумачења Варади је оспорио и навео да ни према чл. 24 „пренос оснивачких права не зависи искључиво од воље националног савета, већ од воље законодавца...Но, чак и када је реч о установама које функционишу искључиво на мањинском језику, не постоји обавеза потпуног преношења оснивачких права“, односно оснивач и савет имају одређену уговорну слободу.⁶⁵ Након одлуке УСС, управо је досадашњи оснивач дошао у ситуацију да, у случају иницијативе савета, без образложења одбије чак и делимичан пренос оснивачких права. Након одлуке УСС, чак и у случају установа најважнијих за идентитет националне мањине, пренос оснивачких права зависи искључиво од жеље садашњих оснивача. Управо та ситуација доводи до онога што се желело избећи обезбеђивањем права на самоуправу: да најважније одлуке за припаднике националне мањине приликом извршења закона доносе они органи који су под контролом етничке већине.

4.4. Стручно-занатски недостаци у одлуци УСС

Образложење одлуке садржи неке недостатке и нетачности које нису у вези са стандардима и доктрином мањинских права. Такав случај представља образложење за касирање одредбе чл. 12, ст. 4. Према ставу УСС, одредба којом је национални савет овлашћен

⁶⁴ *Ibid.*, 57.

⁶⁵ Т. Варади, 424–425.

да даје мишљење приликом именовања органа управљања високошколских установа чији је оснивач аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, неуставна је пошто „сагласно Закону о високом образовању оснивач високошколске установе уопште не може бити аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе...“.⁶⁶ Као прво, УСС се овде не позива на јединство правног поретка, зајемчено у чл. 4, ст. 1 Устава, иако је то учинио у случају образложења одлуке о неусаглашености одредбе Закона о националним саветима с одредбама секторског закона. Међутим, проблем није само уређивачко-занатске природе. Наиме, Закон о високом образовању није ограничио нити забранио да јединица локалне самоуправе или аутономна покрајина оснивају високошколске установе. Закон о високом образовању омогућује да осим Републике, свако правно лице оснује високошколску установу, а јединица локалне самоуправе и аутономна покрајина јесу правна лица.⁶⁷ Штавише, Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, чију је уставност УСС детаљно проверио 2012. године, изричито прописује надлежност аутономне покрајине за оснивање високошколске установе.⁶⁸ Иначе, оснивање високошколске установе од стране Аутономне Покрајине Војводине није само пука законска могућност, него и реалност правног поретка и праксе у Републици Србији. Према актима Универзитета у Новом Саду и великог броја виших стручних школа на територији покрајине, Аутономна Покрајина Војводина јесте њихов оснивач који редовно и неометано врши и своја оснивачка права.

5. ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

Након вишегодишњег поступка, УСС донео је једну од својих најобимнијих одлука у којој је први пут формулисао своја правна схватања и опште ставове у вези с правом припадника националних мањина и колективним правом на самоуправу. Образложење УСС је на неким местима непотпуно, противречно и недоследно, често не уважава достигнућа теорије, као ни стандарде који су настали у поступку мониторинга Оквирне конвенције за заштиту националних мањина. С једне стране, УСС је потврдио уставност система нетериторијалне самоуправе националних мањина коју они остварују путем демократски изабраних савета, па чак и законска

⁶⁶ Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14, 53.

⁶⁷ Закон о високом образовању, *Службени гласник РС*, бр. 75/05, 100/07, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, чл. 40, ст.1.

⁶⁸ Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, *Службени гласник РС*, бр. 99/09, 67/12, чл. 35, ст. 1.

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 моћности мериторног утицаја на одлуке које су непосредно у вези с очувањем идентитета. Овакво становиште је посебно уочљиво када су у питању установе које не служе искључиво задовољавању потреба националне мањине. За тако рестриктиван став УСС није нашао уверљиве правне аргументе ни у међународном праву, нити у одредбама самог Устава.

На више места је уочљиво стремљење УСС да у поступку нормативне контроле, у односу на уставна права мањина, примат даје другим уставним принципима и одредбама. На неки начин УСС је преузео на себе улогу законодавног органа и, у складу с одређеним политичким вредностима, одредио која конкретна извршна и административна овлашћења треба и може да има савет, а која не треба и не може у областима образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма.

Dr Tamás Korhecz

Associate Professor

Union University, Faculty for Legal and Business Studies

NON-TERRITORIAL SELF-GOVERNANCE OF NATIONAL MINORITIES IN SERBIA

Legal Framework and its Shortcomings on the Light of the Decision
of the Constitutional Court

Summary

The self-governance of national minorities might be provided on territorial and non-territorial (personal) bases. It is institution of the public law by which the effective participation of national minorities in public affairs is ensured in a particular State. In legal order of the Republic of Serbia the self-governance of national minorities is guaranteed by the Constitution and it is realized throee elected national councils of national minorities, established first in 2002. National councils and their legal regulation generated political and legal disputes; consequently several initiatives were launched for the constitutional review of the law in 2010 and 2011. This paper is devoted to the analyses of this Decision enacted in 2014. On the one hand, the Constitutional Court authoritatively resolved some open constitutional disputes and contributed to the better

understanding of this institution, but on the other hand, because of some shortcomings and controversies in reasoning created further uncertainties concerning the actual legal framework of self-governance of national minorities in Serbia. .

Key words: *Collective rights. – Self-governance of national minorities. – Competencies of national councils. – Restriction of minority rights. – Constitutional Court of Serbia.*