

Election Procedure of National Minority Councils in Serbia

Mina Čeperković

University of Belgrade – Faculty of Law

UDK 316.774:323.15]:324(497.11)



0009-0001-2299-7556

Cite this article:

Čeperković, Mina. 1/2025. Postupak izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina u Srbiji. *Eudaimonia – Journal of Legal, Political and Social Theory and Philosophy* 9: 198–229

DOI: 10.51204/IVRS_25106A

Keywords:

- National Minorities
- Cultural Autonomy
- Non-Territorial Autonomy
- National Minority Councils
- Procedure of the Election of National Minority Councils.

Author for correspondence:

Mina Čeperković,
minaceperkovic@gmail.com

National Minority Councils play a significant role in preserving the interest of national minority communities, especially in ethnically heterogeneous countries, in order to avoid the assimilation of members of minorities and, consequently, the national homogenization of respective countries. It seems that the mentioned problem is particularly pronounced in Serbia, which has been the target of criticism that the national minorities that inhabit it are in the phase of cultural and linguistic assimilation. In order to avoid these problems, it is necessary to develop mechanisms that allow members of minorities to protect the distinctive characteristics of the national minority that they belong to. These mechanisms, among other things, are reflected in the rights of national minorities to non-territorial autonomy, which is realized in Serbia in the form of national minority councils. However, in order for the national minority councils to perform their role, the process of their election is of crucial importance. The representativeness and (un)successful performance of the role assigned to them directly depends on the electoral process of these bodies, and the subject of this paper will be the analysis of the procedure of election of national minority councils.

Postupak izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina u Srbiji*

Mina Čeperković

Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet

UDK 316.774:323.15]:324(497.11)



0009-0001-2299-7556

Referenca:

Čeperković, Mina. 1/2025. Postupak izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina u Srbiji. *Eudaimonia – Journal of Legal, Political and Social Theory and Philosophy* 9: 198–229

DOI: 10.51204/IVRS_25106A

Ključne reči:

- Nacionalne manjine
- Kulturna autonomija
- Neteritorijalna autonomija
- Nacionalni saveti nacionalnih manjina
- Postupak izbora nacionalnih saveta

Autor za korespodenciju:

Mina Čeperković,

minaceperkovic@gmail.com

Nacionalni saveti nacionalnih manjina ostvaruju značajnu ulogu u očuvanju interesa manjinskih zajednica kako bi se izbegla asimilacija pripadnika manjina i, posledično, nacionalna homogenizacija odnosnih država. Kako bi se ovi problemi izbegli, potrebno je razviti mehanizme koji omogućavaju pripadnicima manjina da zaštite distinktivne karakteristike nacionalne manjine kojoj pripadaju. Ti mehanizmi se, između ostalog, ogledaju u pravu nacionalnih manjina na neteritorijalnu autonomiju, koje je u Srbiji ostvareno u vidu nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Ipak, da bi nacionalni save ti mogli da vrše svoju ulogu od krucijalnog značaja je postupak njihovog konstituisanja. Od izbornog modela ovih tela direktno zavisi reprezentativnost i uspešnost ostvarivanja uloge koja im je dodeljena, te će predmet ovog rada biti upravo analiza postupka izbora nacionalnih saveta.

* Zahvaljujem se prof. dr Vuku Cuciću, na korisnim savetima i kritičkim osvrtima koje je pružao tokom različitih faza izrade ovog rada, kao i na spremnosti da pruži pomoć kada god je to bilo potrebno.

1. UVOD

„...vladavina manjine nad samom sobom
u oblasti od ekskluzivnog značaja za nju...”

Arend Lijphart

Sednica parlamenta Novog Zelanda, održana u novembru 2024. godine, prekinuta je kada je Hana Klark (Hana-Rawhiti Maipi-Clarke) iz Maori partije (Te Pāti Māori) pocepala kopiju predloga zakona o čijem usvajanju se tada glasalo, te je nakon toga, protestno izvela haku¹. Pomenuti zakon ima za cilj uklanjanje ustanovljenih principa koji proističu iz ugovora iz Vaitangija (the treaty of Waitangi) potpisanog 1840. godine između britanske krune i preko 500 maorskih poglavara. Ugovor iz Vaitangija se smatra ključnim u očuvanju prava pripadnika Maorske manjinske zajednice, a principi u njemu razvijani su od strane sudova, tribunala i vlada, kako bi doprineli održavanju odnosa između vlasti i Maora, kao i da bi se razrešile razlike u tumačenjima Engleskog i Maorskog teksta ugovora. Principi nastavljaju da se razvijaju, a najpoznatiji među njima su *participacija*, *partnerstvo*, *zaštita* i *obeštećenje* [isticanje]. Između ostalog, dali su značajan doprinos revitalizaciji jezika Maora, što je rezultiralo njegovim uvođenjem među službene jezike.²

Događaj iz parlamenta Novog Zelanda deluje da je posledica onoga što je Čarls Tejlor (Charles Taylor) primetio u vezi procesa izgradnje i unapređenja zajedničke nacije koji privileguje većinske kulture. Naime, „ako jedno moderno društvo ima „službeni” jezik u najpotpunijem značenju te reči, kao od strane države sponzorisani, promovisani i definisani jezik i kulturu, na čijoj osnovi funkcionišu i ekonomija i država, tada su ljudi koji pripadaju ovom jeziku i kulturi očigledno u neizmernoj prednosti. Ljudi koji govore druge jezike značajno su hendikepirani” (Kymlicka 1999, 26). Odnosno, kada javne institucije funkcionišu na jeziku koji je različit od jezika pripadnika manjina, u odnosu na njih postoji rizik od marginalizacije ili isključivanja iz najznačajnijih ekonomskih, akademskih ili političkih institucija društva u kome žive. Prema Tejloru, pripadnici manjina su u predočenom scenariju suočeni sa izborom između tri opcije: prihvatiće njihovu integraciju u većinsku kulturu (pri čemu će imati prilike da vode dijalog o uslovima integracije), prihvatiće trajnu marginalizaciju ili će zahtevati ljudska prava i autonomiju koji su nužni za održavanje njihove socijetalne kulture, odnosno mogućnosti da kreiraju sopstvene ekonomske, političke i obrazovne institucije na svom jeziku (Kymlicka 1999, 26).

1 Haka je tradicionalni ples Maori plemena sa Novog Zelanda, koji simbolizuje kulturni ponos, snagu i jedinstvo. <https://www.britannica.com/topic/Maori>

2 The Guardian. Insults and a haka in New Zealand parliament as MPs debate Maori rights Bill. <https://www.theguardian.com/world/2024/nov/14/nz-parliament-maori-rights-bill-mps-debate-haka-new-zealand> 2024. poslednji pristup: 18. novembra 2024. godine

Naime, u multikulturalnim državama, pripadnici manjine i većine imaju zajedničke interese koji su u vezi sa njihovim statusom građanina date države, te u primerice ekonomskim ili pitanjima bezbednosti njihovi interesi nisu etnički determinisani. Ipak, u onim oblastima društvenog života koje jesu etnički senzitivne prirode primerice u upotrebi jezika, ističe se da je većina „u najboljem slučaju neutralna” (Korhecz 2002, 163 fn. 10). I pored toga, u procesima odlučivanja (*public decision making*) u onim pitanjima koja su etnički i kulturno osetljiva, postoji opasnost da etnička manjina, u odnosu na većinu, bude preglasana (Korhecz 2002, 161). Naime, ističe se da državni aparat nije neutralan u etnički osetljivim pitanjima kao i da je sklon odlučivanju uz nipodaštavanje interesa nacionalne manjine (Korhec 2015, 87), odnosno da bi „organi vlasti pod demokratskom kontrolom većine u etnički osetljivim pitanjima redovno donosili odluke protiv interesa nacionalnih manjina” (Korhec 2015, 87).

Kako bi se mogućnost preglasavanja u procesima donošenja odluka predupredila, a u cilju zaštite pripadnika nacionalnih manjina, države razvijaju različite mehanizme i garantuju pripadnicima manjina određena prava kojim omogućavaju njihovo učešće u javnom životu i odlučivanju. Na taj način, pripadnici manjina sami odlučuju ili (delotvorno) učestvuju u donošenju akata javnih vlasti koji se tiču nacionalne manjine. To pravo se može obezbediti različitim merama države: pozitivne mere (kojima se obezbeđuje prisustvo pripadnika manjina u predstavničkim i zakonodavnim telima), učešćem pripadnika nacionalnih manjina u organima izvršne vlasti i uprave, odnosno merama kojima je pripadnicima manjina omogućeno da o javnim poslovima koji za njih imaju poseban značaj – putem teritorijalne ili neteritorijalne samouprave (Korhec 2015, 76–77).³ Kod teritorijalne samouprave, na teritorijalnu jedinicu koja ima poseban status u okviru države i čiju teritoriju pretežno i tradicionalno nastanjuju pripadnici nacionalnih manjina, prenose se neka izvršna i normativna (ređe sudska) ovlašćenja. Sa druge strane, kod neteritorijalne samouprave, pripadnici manjina biraju tela i organe, nezavisno od oblasti u kojima žive, na koje država prenosi nadležnosti (najčešće) u oblasti kulture i obrazovanja (Korhec 2015, 77). U literaturi se smatra da je prednost neteritorijalne u odnosu na teritorijalnu samoupravu mogućnost njene primene na područja koja su nacionalno mešovita kao i da je ona ostvariva u pogledu onih nacionalnih manjina koje nisu brojčano velike i skoncentrisane na nekom delu

3 O delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, između ostalog, u Preporukama iz Lunda stoji da: „delotvorno učešće manjina u javnom životu može zahtevati neteritorijalna ili teritorijalna rešenja samouprave, ili kombinaciju ta dva tipa” (paragraf 14), te da su „neteritorijalni oblici uprave korisni za očuvanje i razvoj identiteta i kulture nacionalnih manjina” (paragraf 17) a „oblasti na koje bi se najbolje moglo uticati uspostavljanjem ovakvih rešenja obuhvataju obrazovanje, kulturu, upotrebu manjinskog jezika, veru i ostala pitanja ključna za identitet ili način života nacionalnih manjina” (paragraf 18). <https://www.osce.org/files/f/documents/3/6/30338.pdf>

državne teritorije (Korhec 2015, 77).⁴ Najrazvijeniji oblici neteritorijalne autonomije koja je etnički zasnovana postoje u Estoniji, Finskoj, Mađarskoj i Hrvatskoj i ona se u literaturi definiše kao „samouprava grupe osoba koju ona ostvaruje kroz sub-državni entitet sa neteritorijalnim karakterom u stvarima koje se smatraju vitalnim za održavanje i reprodukciju njihovih [manjinskih] distinktivnih kulturnih osobenosti koje mogu da se odnose na jezik, kulturu, religiju ili običaje” (Đurić 2022, 408).

U Srbiji se neteritorijalna autonomija ostvaruje kroz nacionalne savete nacionalnih manjina [u daljem tekstu NSNM]. Naime, NSNM su definisani u članu 1a Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina [u daljem tekstu ZNSNM] kao – „organizacija kojoj se zakonom poveravaju određena javna ovlašćenja da učestvuje u odlučivanju ili da samostalno odlučuje o pojedinim pitanjima iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma u cilju ostvarivanja kolektivnih prava nacionalne manjine na samoupravu u tim oblastima”. NSNM se osnivaju na osnovu odredbe Ustava Republike Srbije [u daljem tekstu Ustav] iz člana 75 (Ustav RS čl. 75.) koji u prvom stavu pripadnicima manjina jemči „dodatna, individualna ili kolektivna prava”, pri čemu se individualna ostvaruju pojedinačno a kolektivna u zajednici sa drugima. Ustav u drugom stavu istog člana dodaje da se kolektivna prava mogu vršiti „neposredno ili preko svojih predstavnika” (Ustav RS čl. 75. st. 2.) te da pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete „radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma” (Ustav RS čl. 75. st. 3.).⁵ Iako nedostaje *expressis verbis* ustavnopravna definicija NSNM kao oblika neteritorijalne samouprave, u skladu sa definicijom ZNSNM i teorijskim shvaćanjima, NSNM se mogu definisati kao „specifični organi neteritorijalne samouprave, preko kojih pripadnici nacionalnih manjina u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije ostvaruju prava u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma” (Jovanović 2013, 265). ZNSNM pripadnicima nacionalnih manjina ostavlja na izbor da li će osnovati svoje nacionalne savete, te putem njih ostvarivati svoja kolektivna prava, ili ne (ZNSNM čl. 2. st. 2.), pri

4 Teritorijalna autonomija je najrazvijenija u zapadnoevropskim demokratijama, za razliku od neteritorijalne autonomije koja je karakteristična za istočnoevropske „nove demokratije” koje datiraju od devedesetih godina dvadesetog veka. Primer ovih demokratija su Srbija, Slovenija, Hrvatska i Mađarska. Ipak, postoje razlike između modela neteritorijalne manjinske samouprave u Srbiji u odnosu na druge tri države. Naime, ovi modeli u Srbiji se ne biraju na lokalnom nivou već na nivou čitave države i imaju znatno šira ovlašćenja (Korhec 2014, 151–152).

5 Ipak, Jovanović ovde ukazuje na konceptijsku nedoslednost ustavotvorca. Naime, čitanjem stava 1 člana 75 stiče se utisak da se kolektivna prava mogu vršiti samo u zajednici sa drugima, dok se u stavu 2 ukazuje na to da kolektivna prava mogu vršiti neposredno pripadnici nacionalnih manjina ali i posredno putem svojih predstavnika (Jovanović 2013, 261, fn 1).

čemu ako optiraju da izaberu NSNM, onda mogu izabrati samo jedan nacionalni savet (ZNSNM čl. 1a st. 1.).⁶

Suština manjinske zaštite ogleda se u obezbeđenju manjinama i njihovim pripadnicima uslova u kojima mogu neometano, u miru i bez pritiska da opstanu, žive i razvijaju se kao individue i pripadnici kolektiviteta, sa svim posebnostima koje ih karakterišu (Paunović, Krivokapić, Krstić 2007, 321). Preduslov toga je postojanje adekvatnog normativnog okvira kojim će prava manjina biti garantovana, dakle prevashodno *de iure*, a onda *de facto* sprovođenje i poštovanje pomenutog okvira. Sve to jer suština nije u tome koliko je ljudskih prava garantovano već koliko se ljudskih prava ostvaruje u životu, dakle da li i pored garancija kojim su ljudska prava zajemčena postoje i delotvorni mehanizmi njihove zaštite (Marinković 2019, 104). Zato, da bi NSNM mogli da vrše svoju ulogu usmerenu na ostvarivanje kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina, od krucijalnog značaja je postupak njihovog konstituisanja. Od izbornog modela ovih tela direktno zavisi reprezentativnost i (ne)uspešnost ostvarivanja uloge koja im je dodeljena. Sve to naročito jer se u radovima pojedinih autora konstatuje da „su izborni modeli za izbor tela neteritorijalne autonomije [u Srbiji] ograničenog demokratskog domašaja i da je njihova reprezentativna uloga upitna” (Đurić 2024, 203). Zato je neophodno analizirati postupak izbora NSNM. Pored toga, ZNSNM–u kojim je regulisan način izbora NSNM, upućen je izvestan broj kritika, pri čemu je i (ne)ustavnost pojedinih normi ovog zakona dovođena u pitanje.⁷ Zato je evidentna potreba sistematizacije i analize glavnih problema koji se ističu u literaturi i praksi povodom izbora NSNM, te će, stoga, to u radu biti učinjeno.

Ipak pre toga, kako se od čitaoca ne može očekivati da je upoznat sa normativnim okvirom položaja nacionalnih manjina i njihovih prava garantovanim tim okvirom u četiri već pomenute najznačajnije oblasti društvenog života (kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma) prvo ćemo razmotriti normativni okvir u Srbiji, zatim ćemo izložiti i kritički sagledati važeća zakonodavna rešenja koja se tiču izbora NSNM, pri čemu će na adekvatnim mestima biti napravljena paralela sa zakonodavnim rešenjima neteritorijalne manjinske samoupra-

6 Pored toga ZNSNM ostavlja mogućnost nacionalnim savetima da osnuju i ustanove, privredna društva i/ili druge organizacije u već pomenute četiri značajne oblasti društvenog života za pripadnike nacionalnih manjina (ZNSNM čl. 2. st. 3.).

7 Varadi, međutim, pozivajući se na Deklaraciju Generalne Skupštine UN od 18. decembra 1992. godine o pravima pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina (br. A/Rez/47/135): unapređivanje i zaštita prava etničkih, jezičkih i verskih manjina doprinosi društvenoj i političkoj stabilnosti zemalja u kojima te manjine žive; ističe da „ZNSNM predstavlja veoma značajan korak u pravcu takve stabilnosti, odnosno u pravcu da svi građani – bez obzira na etničku pripadnost – prihvate Srbiju kao svoju državu (Varady 2013, 419).” Videti više: Varady, 2013.

ve u uporednom pravu, da bismo konačno, predložili izmenu pojedinih zakonskih rešenja u Srbiji u pogledu izbora NSNM.

2. NORMATIVNI OKVIR POLOŽAJA NACIONALNIH MANJINA

Položaj nacionalnih manjina u Republici Srbiji regulisan je, pre svega, važećim Ustavom iz 2006. godine [u daljem tekstu Ustav]. Pored toga, za prava nacionalnih manjina značajan je Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o lokalnoj samoupravi i, konačno, Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Kao posebno značajnu ističemo i Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina⁸ [u daljem tekstu Konvencija].⁹

Napominjemo da će, radi sistematičnijeg i jasnijeg izlaganja, zakonski okvir biti izložen u odnosu na garantovana prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti ma koje su prepoznate kao značajne za očuvanje identiteta nacionalne manjine¹⁰.

2.1. Ustavnopravni položaj pripadnika nacionalnih manjina

Prevashodno, Ustav propisuje neposrednu primenu manjinskih prava koja se njime jemče (Ustav RS čl. 18. st. 1.), pri čemu ta prava mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav, u svrhe radi kojih ga Ustav dopušta (Ustav RS čl. 20. st. 1.) a dostignuti nivo manjinskih prava ne može smanjivati (Ustav RS čl. 20. st. 2.). Takođe, Ustavom je zabranjena svaka diskriminacija a naročito ona na osno-

8 Koju je Srbija ratifikovala 2001. godine (ne stavlajući rezervacije) i koju je potvrdila kroz Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. <https://www.coe.int/en/web/minorities/etats-partie>; <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=declarations-by-treaty&numSte=157&codeNature=0>

9 Konvencija je prvi pravnoobavezujući multilateralni instrument posvećen zaštiti nacionalnih manjina uopšte. Ona ima za cilj da precizira principe koje se države obavezuju da poštuju kako bi osigurale zaštitu nacionalnih manjina. Usvojena je u Strazburu 10. novembra 1995. godine a stupila je na snagu 1. februara 1998. godine.

Videti više: Framework Convention for The Protection of Natinal Minorities and Explanatory Report, Strasbourg, February 1995.

10 U jednoj od svojih odluka u kojoj definiše NSNM, Ustavni sud se poziva na čl. 75. Ustava u kome su, kao značajne, prepoznate ove 4 oblasti: „nacionalni savet nacionalne manjine ima karakter posebnog (nedržavnog) tela – organizacije koja predstavlja institucionalni oblik putem koga se u Ustavom utvrđenim oblastima društvenog života koje su značajne za očuvanje identiteta nacionalne manjine ostvaruju kolektivna prava nacionalne manjine u tim oblastima, tako što se nacionalnom savetu poveravaju javna ovlašćenja da učestvuje u odlučivanju ili da samostalno odlučuje u pojedinim pitanjima iz ovih oblasti...”

Odluka Ustavnog suda Srbije IUz-882/2010, Službeni glasnik RS, br. 20/14.

vu nacionalne pripadnosti, jezika, kulture i veroispovesti (Ustav RS čl. 21. st. 3.). Ustavotvorac *expressis verbis* zabranjuje diskriminaciju zbog pripadnosti nacionalnoj manjini (Ustav RS čl. 76.). Zajemčena je i sudska zaštita¹¹ u slučaju povrede ili uskraćivanja manjinskih prava garantovanih ustavom (Ustav RS čl. 22. st. 1.). Dalje, pripadnicima nacionalnih manjina Ustav jemči i dodatna individualna ili kolektivna prava (Ustav RS čl. 75. st. 1.)¹², prva se ostvaruju individualno a potomja u zajednici sa drugima. Konkretnije, putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom (Ustav RS čl. 75. st. 2.). Ustav takođe zabranjuje nasilnu asimilaciju (Ustav RS čl. 78. st. 1.) pripadnika nacionalnih manjina kao i preduzimanje mera koje bi prouzrokovale veštačko menjanje nacionalnog sastava stanovništva na područjima gde pripadnici nacionalnih manjina žive tradicionalno i u značajnom broju (Ustav RS čl. 78. st. 3.). Konačno, pripadnicima nacionalnih manjina Ustavom se garantuje i „pravo na očuvanje posebnosti” (Ustav RS čl. 79. st. 1.).

2.2. Prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti službene upotrebe jezika i pisma

Prema Zakonu od službenoj upotrebi jezika i pisma, a u skladu sa Ustavom i Konvencijom¹³, na onim teritorijama jedinica lokalne samouprave gde tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina, njihov jezik i pismo može biti u ravnopravnoj službenoj upotrebi. Takođe, ako procenat pripadnika nacionalne manjine predstavlja 15% u ukupnom broju stanovnika na teritoriji jedinice lokalne samouprave prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva onda je jedinica lokalne samouprave obavezna da svojim statutom uvede u ravnopravnu službenu upotrebu jezik i pismo te nacionalne manjine.¹⁴ Isti procenat predviđen je kao uslov da imena organa koji vrše javna ovlašćenja, nazivi jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta i drugih topograma budu ispisani i na jeziku određene nacionalne manjine.¹⁵ Dodatno, na područjima gde su određeni jezici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi, omogućeno

11 Garantuje se i obraćanje građana međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava zajemčenih Ustavom (Ustav RS čl. 22. st. 2.).

12 Ustavna odredba i njena kritika su ranije u radu već pomenute ali nam sistematičnost nalaže da je pomenemo i u ovom delu rada, pri čemu kritiku nećemo ponavljati.

13 Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/98, čl. 10. i čl. 11.

14 Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, *Sl. glasnik RS*, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – dr. zakon, 30/2010, 47/2018 i 48/2018 – ispr., čl. 11. st. 1. i 2.

15 *Isto*, čl. 11. st. 5.

je i da javne isprave, kao i druge isprave koje su od interesa za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava građana budu, na zahtev pripadnika određene nacionalne manjine, izdate na jeziku manjine kojoj pripada.¹⁶ Takođe, na područjima gde su određeni jezici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi, ovim zakonom je propisano da se nazivi mesta i drugi geografski nazivi organizacija, obaveštenja i upozorenja za javnost i drugi javni natpisi ispisuju i na jezicima nacionalnih manjina.¹⁷ Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo i da se republičkim organima¹⁸ obraćaju na jeziku nacionalne manjine kojoj pripadaju i da dobiju odgovor na tom jeziku, ako broj manjine kojoj pripadaju prema poslednjem popisu stanovništva dostiže najmanje 2%.¹⁹ Pored toga, pripadnicima nacionalnih manjina omogućeno je da se prvostepeni²⁰ upravni, krivični, parnični ili drugi postupak u kome se rešava o pravima i dužnostima građana može voditi na jeziku nacionalnih manjina koji je u službenoj upotrebi u organu, odnosno u organizaciji koja vodi postupak.²¹

2.3. Prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti obrazovanja

Ratifikovanjem Konvencije strane ugovornice [u daljem tekstu SU] su se obavezale da će, gde je to potrebno, preduzeti mere u oblasti obrazovanja kako bi se negovala kultura, jezik i vera nacionalnih manjina. Dalje, SU se obavezuju i da obezbede jednaku mogućnost pristupa obrazovanju na svim nivoima za pripadnike nacionalnih manjina. One će takođe obezbediti odgovarajuće mogućnosti za obuku nastavnika i dostupnost nastavnih materijala, i olakšaće kontakte između učenika i nastavnika različitih zajednica.²² Pored toga, u okviru svojih obrazovnih sistema SU će priznati pravo pripadnicima nacionalnih manjina da ustanove i vode sopstvene privatne institucije za obrazovanje i obuku.²³

16 Isto, čl. 18. st. 1.

17 Isto, čl. 19. st. 1.

18 Takođe, narodni poslanik na sednicama Narodne skupštine može da govori i pisane dokumente u radu Narodne skupštine, predviđene Poslovníkom, podnosi na jeziku nacionalne manjine čiji je pripadnik.

Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, *Sl. glasnik RS*, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – dr. zakon, 30/2010, 47/2018 i 48/2018 – ispr., čl. 11. st. 11.

19 Isto, čl. 11. st. 9.

20 Isto važi za drugostepeni postupak, kao i za područja na kojima jezici nacionalnih manjina nisu u službenoj upotrebi.

Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, *Sl. glasnik RS*, br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – dr. zakon, 30/2010, 47/2018 i 48/2018 – ispr., čl. 15. st. 1. i čl. 16. st. 1. tačka 1, 2 i 3.

21 Isto, čl. 12. st. 1.

22 Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/98, čl. 12. st. 1, st. 2. i st. 3.

23 Isto, čl. 13. st. 1.

Takođe, SU su se obavezale²⁴ da priznaju pravo svakom pripadniku nacionalne manjine da uči svoj manjinski jezik te da, u skladu sa tim, u oblastima koje su naseljene pripadnicima nacionalnih manjina tradicionalno ili u znatnom broju (uz uslov da za tako nešto ima dovoljno zahteva) nastoje da obezbede, „u meri u kojoj je to moguće i u okviru svojih obrazovnih sistema, da pripadnici tih manjina imaju odgovarajuće mogućnosti da uče jezik manjine ili da se obučavaju na tom jeziku”²⁵. Obaveze preuzete Konvencijom, dalje razrađuje i Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Pre svega, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na vaspitanje i obrazovanje na svom jeziku u ustanovama predškolskog, osnovnog i srednjeg vaspitanja i obrazovanja.²⁶ Shodno tome, iako se obrazovno-vaspitni rad ostvaruje se na srpskom jeziku, Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja je propisano da se obrazovno-vaspitni rad za pripadnike manjina ostvaruje na jeziku i pismu nacionalne manjine.²⁷ Pored toga, osnovne i srednje škole mogu da ostvaruju individualni školski program i na jeziku nacionalne manjine za učenike koji ne poznaju jezik na kome se izvodi nastava.²⁸

2.4. Prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti kulture i obaveštavanja

U skladu sa Ustavom, pripadnici nacionalnih manjina u Srbiji imaju pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja na svom jeziku; na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, kao i na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja.²⁹ Dalje, u skladu sa Zakonom o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Srbija se obavezala da će, „u cilju povećanja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma”, preduzeti potrebne mere kako bi pripadnicima manjina olakšala pristup medijima.³⁰ Takođe, Srbija se ratifikovanjem Konvencije obavezala „da će priznati da pravo na slobodu izražavanja svakog pripadnika nacionalne manjine uključuje slobodu mišljenja, i primanja i prenošenja informacija i ideja na jeziku manjine bez mešanja javnih

24 Pomenute obaveze država su ujedno deo prava nacionalnih manjina na obrazovanje ali i prava u oblasti službene upotrebe jezika i pisma.

25 *Isto*, čl. 14. st. 1. i st. 2.

26 Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ*, br. 11/2002, *Sl. list SCG*, br. 1/2003 – Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009 – dr. zakon, 97/2013 – odluka US i 47/2018, čl. 13. st. 1.

27 Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon, 6/2020, 129/2021 i 92/2023, čl. 5. st. 2.

28 *Isto*, čl. 56. st. 2. i 3.

29 Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021, čl. 79. st. 1.

30 Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/98, čl. 9. st. 4.

organa i bez obzira na granice”, te da će u okviru svog pravnog sistema osigurati da pripadnici nacionalnih manjina ne budu diskriminirani u svom pristupu sredstvima javnog informisanja.³¹ Konačno, obavezala se i da stvara potrebne uslove kako bi pripadnici nacionalnih manjina očuvali i razvijali svoju kulturu i sačuvali neophodne elemente svog identiteta, odnosno religiju, jezik, tradicije i kulturno nasleđe.³²

3. DEFINISANJE NACIONALNE MANJINE

Pre nego što razmotrimo postupak izbora NSNM potrebno je i da, kratko, čitaocu predložimo definiciju nacionalne manjine u srpskom pravu jer je definisanje pripadnika nacionalne manje u direktnoj vezi sa određenim pitanjima postupka izbora.

Imajući u vidu da se, komentarisanjem izbornih pravila koja se odnose na konstituisanje tela manjinske autonomije ističe da je svim tim aranžmanima zajednički problem kako obrazovati takva tela kao i na koji način izabrati predstavnike koji će imati demokratski legitimitet da predstavljaju manjine u takvim telima (Đurić 2017, 101–102), neophodno je upravo iz tog razloga razmotriti pojam nacionalne manjine. Radi sistematičnijeg izlaganja, pojam nacionalne manjine ćemo u ovom delu rada prvo razmotriti, iako kratko, onako kako je to učinjeno na međunarodnom nivou a onda ćemo se osvrnuti na njegovo regulisanje u srpskom pravu. Detaljnije razmatranje ovog pitanja, kako bi se izbegla ponavljanja, biće učinjeno kasnije (videti 3.6.).

Pre svega, treba reći da na međunarodnom nivou nema univerzalno prihvaćene definicije nacionalne manjine. Međutim, najpoznatija je definicija koju je u svom izveštaju 1977. godine predložio Frančesko Kapotorti (Francesco Kapotorti), Specijalni izvestilac UN Potkomisije za prevenciju od diskriminacije i zaštitu manjina. Prema Kapotortijevoj definiciji manjinom se smatra grupa „brojčano manja od ostatka stanovništva države, koja je u nedominantnom položaju, a čiji članovi – državljani te države – imaju etničke, verske ili jezičke karakteristike drugačije od ostatka stanovništva i iskazuju, makar i implicitno, osećaj solidarnosti koji je usmeren na očuvanje svoje kulture, tradicije, vere i jezika” (Jončić 2012, 56).³³

U srpskom zakonodavstvu³⁴, shodno članu 2 stavu 1 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, nacionalnom manjinom se smatra „svaka grupa državljanina Republike Srbije koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja

31 Isto, čl. 9. st. 1.

32 Isto, čl. 5. st. 1.

33 Videti: Capotorti, F. (1979). *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities* (E_CN.4_Sub.2_384_Rev.1-EN). United Nations.

34 Druga mogućnost, namesto zakonskog definisanja nacionalne manjine, pruža slovenački model zaštite manjina. Naime, ovaj model ne poznaje posebnu definiciju nacionalne manjine, već su u Ustavu navedene manjine koje su predmet posebne zaštite (Komac 2021, 143). Ovakvo norma-

manjinu na teritoriji Republike Srbije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom Republike Srbije i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju”. Iako, treba imati na umu da je izložena definicija široka te u izvesnoj meri otvorena za različita tumačenja pa tako i podložna, pre svega, diskreciji a onda potencijalnim teškoćama u njenoj primeni u praksi; uočljivo je i pohvalno da se ona u pretežnom delu poklapa sa Kapotortijevom definicijom.

4. POSTUPAK IZBORA NSNM U SRBIJI

Pre nego li počnemo sa razmatranjem postupka izbora NSNM korisno je učiniti jednu napomenu. Naime, kako je ranije pomenuto, postupak izbora NSNM regulisan je, pre svega, Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina³⁵. Treba dalje napomenuti da se, u upravnim stvarima, koja ovim zakonom nisu regulisana, primenjuju norme Zakona o opštem upravnom postupku [u daljem tekstu ZUP] (ZNSM čl. 43 st. 2). Pored toga, ZNSNM propisuje shodnu primenu Zakona o izboru narodnih poslanika i Zakona o upravnim sporovima (ZNSNM čl. 43 st. 1).

4.1. Izborni model NSNM

Srpski zakonodavac se, za razliku od uporednopravnih sistema, nije opredelio za jedan izborni model NSNM što se i vidi u članu 29 stavu 1 ZNSNM, kojim pro-

tivno rešenje deluje kruto i ograničeno u odnosu na druge nacionalne manjine, ipak, kako to nije predmet ovog rada zadržaćemo se samo na ovom komentaru.

- 35 ZNSNM je donet 2009. godine i njime su regulisani položaj, ovlašćenja i postupak izbora NSNM. Nakon njegovog donošenja, ZNSNM se našao na meti brojnih kritika stručne i političke javnosti, pri čemu su posebno kritikovane široke nadležnosti NSNM u odnosu na javne ustanove u oblasti obrazovanja i obaveštavanja i sistem neposrednog izbora NSNM na osnovu posebnog biračkog spiska (Antić 2021, 93).

ZNSNM je bio predmet izmena i dopuna 2014. godine (ove izmene su se mahom odnosile na postupak izbora NSNM) i 2018. godine (izmene zakona ticale su se ovlašćenja nacionalnih saveta i bližeg regulisanja pojedinih pitanja) (Antić 2021, 100–101). Takođe u skladu sa preporukama Savetodavnog komiteta, koji nadzire primenu Konvencije, da je izmenama NSNM potrebno smanjiti politizaciju NSNM i obezbediti „podelu vlasti” u izvesnom smislu; u ZNSNM je unesena odredba da „predsednik nacionalnog saveta i član izvršnog odbora ne može biti član rukovodećih organa političke stranke” odnosno da „Predsednik nacionalnog saveta i član izvršnog odbora ne može biti izabrano ili postavljeno lice u državnom organu, pokrajinskom organu, odnosno organu jedinice lokalne samouprave koji u okvirima svojih nadležnosti odlučuje o pitanjima koja se tiču rada nacionalnih saveta” (ZNSNM čl. 7a st. 1. i 2.) (Antić 2021, 103).

pisano da se članovi NSNM biraju na neposrednim izborima ili putem elektorske skupštine. Zakonodavac precizira član 29, ističući u stavu 2, da je za održavanje neposrednih izbora 24 časa pre raspisivanja izbora u birački spisak potrebno da bude upisano više od 40% pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, u suprotnom, održavaju se izbori putem elektorske skupštine^{36, 37}

Ovom zakonskom rešenju se, u literaturi, zamera procenat pripadnika nacionalnih manjina koji je prag za održavanje neposrednih izbora. Konkretno, uslovni procenat za održavanje neposrednih izbora smanjen je sa 50% na 40%. Ipak, treba istaći da 40% nije čak ni polovina pripadnika manjina upisan u poseban birački spisak odnosno 50% plus jedan je minimum koji bi trebalo zahtevati kako bi se osigurao legitimitet na ovaj način izabranih tela. U suprotnom se postavlja pitanje kako NSNM koji predstavljaju i vrše svoja ovlašćenja u interesu svih pripadnika određene manjine, mogu da predstavljaju sve pomenute pripadnike ako nisu odraz iskazane izborne volje većine pripadnika manjinske zajednice. Odnosno, postavlja se pitanje legitimiteta na ovaj način izabranih tela i, posledično, odluka koje ona donose.

Intencija zakonodavca ka smanjivanju potrebnog procenta za neposredne izbore nije sasvim jasna. Čini se da bi jedan od razloga mogao da bude nizak broj nacionalnih saveta izabranih na neposrednim izborima. Međutim, pre promene zakona 2018. godine, na izborima za NSNM 2014. godine birao se 21 nacionalni savet, od čega je prema Izveštaju Republičke izborne komisije³⁸ za 2014. godinu, čak 17 izabrano na neposrednim izborima, dok je 4 saveta izabrano putem elektorskih izbora. Treba napomenuti da nam podaci za 2010. godinu, u trenutku pisanja rada, nisu bili dostupni jer je nadležnost Republičke izborne komisije u vezi sa sprovođenjem izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina uspostavljena 2014. godine donošenjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina koji je stupio na snagu 31. maja 2014. godine. Međutim, da se zaključiti da 17 NSNM izabranih neposredno nije izrazito mali broj. Intencija zakonodavca mogla bi se onda, možda, okarakterisati kao „svojevrсна afirmativna mera usvojena

36 Ovde treba napomenuti da je ovakav izborni sistem, gde se NSNM biraju ili neposredno ili putem elektora stran uporednopravnim modelima neteritorijalne manjinske samouprave. Ni ovde, međutim, nije jasna intencija zakonodavca. Jedan od razloga bi mogla da bude želja zakonodavca da se izbori za NSNM ipak održe, odnosno da „ukoliko izbori ne mogu da se sprovedu na ovaj način [neposrednim izborima] zbog nedostatka volje (interesa) zajednice, sistem izbora putem elektora može se koristiti kao alternativa” (Korhecz 2014, 154). Deluje da ovaj razlog jedini koji bi mogao da bude uzrok ovakvog opredeljenja zakonodavca, naročito jer smo i ranije pomenuli da je zakonodavac izmenama ZNSNM smanjio traženi procenat od 50% na 40% za održavanje neposrednih izbora.

37 ZNSNM reguliše obustavljenje postupka izbora NSNM na osnovu razloga propisanih čl. 37a ZNSNM.

38 Izveštaj o sprovedenim izborima za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina, 23. novembar 2014. godine, 02 Broj 013-1525/14.

kao „odgovor” zakonodavca na kritike prema kojima je srpskom pristupu inherentna jaka tendencija ka uniformnim rešenjima za različite potrebe” ili „na opaske prema kojima je pretežna većina nacionalnih manjina relativno male brojnosti, disperzivna i u podmakloj fazi kulturno-jezičke asimilacije” (Đurić 2024, 212–213).

Konačno, razmotrićemo i način na koji je zakonodavac regulisao izbore za NSNM putem elektorske skupštine.³⁹ Naime, shodno zakonskom rešenju „elektorska skupština bira članove nacionalnog saveta ako nisu ispunjeni uslovi za neposredne izbore i ako se posle raspuštanja nacionalnog saveta novi izbori raspisuju u roku od 60 dana od raspuštanja” (ZNSNM čl. 100. st. 1.). Iako, *prima facie*, deluje da zakonodavac zahteva kumulativnu ispunjenost ova dva uslova, dovođenjem u vezu ovog i prethodno razmotrenog člana 29 ZNSNM treba smatrati da je zakonodavac prilikom normiranja napravio grešku odnosno da se izbori putem elektorske skupštine održavaju ako je ispunjen makar jedan od ova dva uslova. Postupak izbora za NSNM se putem elektorske skupštine pokreće odlukom o raspisivanju izbora (ZNSNM čl. 100. st. 2.). Pravo da bude elektor ima pripadnik nacionalne manjine koji je upisan u PBS i čiju kandidaturu je podržao određeni broj pripadnika nacionalne manjine, u zavisnosti od brojnosti te manjine prema poslednjem popisu stanovništva (ZNSNM čl. 101.), pri čemu pripadnik nacionalne manjine može da podrži samo jednog elektora (ZNSNM čl. 102. st. 3.).

Treba napomenuti da lica koja steknu status elektora nemaju propisane obaveze povodom prisustva elektorskoj skupštini, kao ni u pogledu predlaganja kandidata za izbor NSNM (Đurić 2020, 163). Ipak, nemanje propisane obaveze povodom prisustva skupštini elektora nije logično. Naime, kandidat za elektora podnosi elektronsku prijavu Ministarstvu koje onda odbija ili potvrđuje prijavu, dakle podnosi je svojevolljno. Pored toga, kako bi se elektorska skupština uopšte održala neophodan je propisan kvorum jer se u suprotnom ne održava. Sve to naročito jer se elektorska skupština takođe neće održati ako njoj ne prisustvuje ili nije potvrđen ZNSNM-om određeni broj elektora u zavisnosti od veličine te nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva. Dakle, bilo to malo verovatno ili ne, ako određeni broj elektora odluči da ne prisustvuje skupštini ona se neće ni održati te se članovi NSNM neće ni izabrati. Zato, pre svega predlažemo izmenu ZNSNM dodavanjem norme koja propisuje niži kvorum za održavanje elektorske skupštine u slučaju prvog neodržavanja usled neispunjenja uslova kvoruma. Takođe, kako elektori svojevolljno mogu da podnesu ili ne podnesu elektronsku prijavu Ministarstvu smatramo

39 Treba istaći da pojedina pitanja povodom izbora putem elektorske skupštine nisu uređenja ZNSNM-om već Uputstvom za sprovođenje elektorske skupštine za izbor članova nacionalnih saveta nacionalnih manjina koje je doneo RIK.

<https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/sr/301/UPUTSTVO-elektorske-skupstine-PRECIS-CEN-TEKST-2018-LAT.pdf>

da zakonom treba propisati obavezu prisustva elektorskoj skupštini kako bi se dodatno osigurao izbor NSNM.

Kandidat za elektora podnosi elektronsku prijavu Ministarstvu (ZNSNM čl. 102. st. 1.) najkasnije 30 dana pre održavanja elektorske skupštine (ZNSNM čl. 102. st. 5.), koje je onda potvrđuje ili odbija u roku od 48h od prijema (ZNSNM čl. 102. st. 6.).⁴⁰ Kvorum za održavanje elektorske skupštine je prisustvo više od polovine elektora čije je elektronske prijave potvrdilo Ministarstvo (ZNSNM čl. 105. st. 1.). Izuzetno od prethodnog člana, elektorska skupština se neće održati ako ne bude potvrđeno ili ako elektorskoj skupštini ne prisustvuje čl. 105. st. 2. propisan broj elektora u zavisnosti od veličine nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva. Organ za sprovođenje izbora na elektorskoj skupštini je Odbor koji ima tri člana i koji imenuje RIK (ZNSNM čl. 106. st. 1.). Listu kandidata za članove NSNM može da predloži jedna četvrtina prisutnih elektora na sednici elektorske skupštine (ZNSNM čl. 109. st. 3.), a uz pomenutu listu potrebno je i priložiti izjavu predloženog kandidata o prihvatanju kandidature (ZNSNM čl. 109. st. 4.). Elektorska skupština bira članove NSNM iz reda birača koji su upisani u PBS (ZNSNM čl. 109. st. 1.) po proporcionalnom izbornom sistemu (ZNSNM čl. 109. st. 2.), mandati se raspodeljuju sistemom najvećeg količnika (ZNSNM čl. 109. st. 9.), a elektor može svojim glasom da podrži samo jednu listu (ZNSNM čl. 109. st. 6.).

4.2. Centralizovani NSNM

Izmenama i dopunama ZNSNM iz 2018. godine unesena je odredba stava 2 člana 1a u skladu sa kojom pripadnici nacionalne manjine ne moraju (a mogu) da izaberu jedan nacionalni savet. Imajući u vidu da je moguće izabrati samo jedan NSNM, ako bude izabran, on onda predstavlja i štiti interese pripadnika nacionalnih manjina nezavisno od mesta u Srbiji u kome ti pripadnici žive (Đurić 2024, 211).

U vezi sa centralizovanim izborom NSNM za koji se Srbija opredelila, u najskorijem mišljenju Savetodavnog komiteta [u daljem tekstu Komiteta] Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina usvojenom 2019. godine, posebno je naglašena preporuka da se izbor NSNM u Srbiji decentralizuje. Konkretno, u mišljenju Savetodavnog komiteta naročito se ističe da „centralizovani izborni sistem Nacionalnih saveta otežava efektivno ostvarivanje prava nacionalnih manjina koje ne žive u tradicionalno naseljenijim područjima – poput velikih gradova – uključujući Beograd – ali takođe pripadnika nacionalnih manjina koji žive u velikom

⁴⁰ Ministarstvo će rešenjem, koje se donosi 25 dana pre elektorske skupštine, da obustavi postupak izbora nacionalnog saveta ako nije potvrđen najmanji broj elektora koji propisuje ZNSNM (ZNSNM čl. 37a st. 1.).

broju opština – poput Roma, ili lica koja pripadaju brojčano manjim nacionalnim manjinama”.⁴¹

Iako decentralizovani izborni sistem saveta nacionalnih manjina nije stran u uporednom pravu, ovakvo rešenje ne treba olako prepisivati u Srbiji. Svakako da decentralizacija, u odnosu na centralizovani izborni sistem, ima svojih prednosti te se u tom pogledu slažemo sa preporukom Komiteta. Ipak, treba razmotriti nekoliko stvari. Ako bi se izbori za NSNM održavali na lokalnom nivou umesto na nivou države, to ne bi značilo da bi se na nivou svake opštine birao određeni broj NSNM koji odgovara broju nacionalnih manjina nastanjenih u toj opštini. Naime, broj nacionalnih manjina nastanjenih u određenim opštinama je izrazito nizak. Podsećanja radi, Srbija ima 145 opština i 23 nacionalne manjine. Ipak, ne žive u svakoj opštini pripadnici svake nacionalne manjine što bi, naravno, značilo da se u tim opštinama određeni NSNM neće ni birati. Pored toga, u velikom broju pomenutih opština živi izrazito nizak broj pripadnika nekih nacionalnih manjina, recimo, u opštini Vrnjačka Banja prema najskorijem Popisu stanovništva, domaćinstva i gradova iz 2022. godine živi 5 pripadnika albanske nacionalne manjina i 3 pripadnika bošnjačke nacionalne manjine. Uloga NSNM se, kako smo ranije objasnili, ogleda u ostvarivanju kolektivnih prava nacionalnih manjina vršenjem javnih ovlašćenja da učestvuju u odlučivanju ili da samostalno odlučuju u pojedinim pitanjima značajnim za očuvanje kulturnih osobenosti manjine o čijim interesima se staraju.

Prema ZNSNM proces izbora NSNM, koji ćemo kasnije detaljnije razraditi, je složen. Postavlja se, pre svega, pitanje celishodnosti angažovanja resursa radi organizovanja izbora za NSNM u svih 145 jedinica lokalne samouprave gde je prisutan izrazito mali broj pripadnika određene manjine. Sve to jer ranije pomenuti primeri o kvantitativnoj prisutnosti pripadnika određenih manjina na teritorijama jedinica lokalne samouprave u Srbiji nisu izolovani slučajevi samo tih opština. *Ergo*, cilj normativne regulacije NSNM jeste omogućavanje pripadnicima nacionalnih manjina da potpunije ostvaruju svoja prava, ali taj cilj ne treba ostvarivati na uštrb preopterećivanja organa državne uprave naročito jer se i u Konvenciji koriste termini

41 Council of Europe. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Fourth Opinion on Serbia adopted on 26 June 2019 – Summary, pg. 67. <https://rm.coe.int/4th-com-serbia-en/16809943d9>.

U svom odgovoru Komitetu Srbija ističe da se, pre svega, većina ovlašćenja NSNM ostvaruje na državnom a ne na lokalnom nivou. Takođe, ističe se da bi decentralizovani izborni sistem isključio mogućnost izbora NSNM za određene manjine koje ne žive u određenom broju na teritoriji određenih opština i dodaje se da nema preterane logike (i opravdanja) za izborima za NSNM u opštinama gde određene manjine žive u zanemarljivo malom broju.

Comments of the Government of Serbia on the Fourth Opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia received on 4 November 2019, pg. 69–70. <https://rm.coe.int/4th-com-serbia-en/16809943d9>

poput „u meri u kojoj je to moguće” ili „ako ima dovoljno zahteva”. Dakle, iako je potrebno omogućiti pripadnicima manjina uživanje njihovih kolektivnih i individualnih prava, države to čine u skladu sa svojim mogućnostima i proceni potrebe za određenim normativnim rešenjima. Ovde treba naćiniti napomenu da nema taćnog odnosno netaćnog normativnog rešenja, već samo onog koje ima najviše prednosti. Ćini se da je elegantnije rešenje od onog koje je trenutno u vaćećem zakonu a koje bi uvaćilo i preporuku Saveta Evrope, da se NSNM biraju na lokalnom nivou i na nivou okruga. Naime, u jedinicama lokalne samouprave u kojima űivi odrećen broj pripadnika manjina birali bi se NSNM te jedinice lokalne samouprave. Kada to nije moguće, npr. u onim općtinama gde je broj pripadnika odrećene manjine izrazito nizak, onda bi se za više takvih općtina birao NSNM na nivou okruga u Srbiji. To bi naravno zahtevalo da zakonodavac postavi odrećeni prag koji bi morao da bude ispunjen kako bi se determinisalo da li će NSNM biti birani na nivou jedinica lokalne samouprave ili okruga. Svaki broj koji zakonodavac odredi svakako da bi bio arbitreran u izvesnom smislu, ali je tako nećto nućno zarad kreiranja potrebnog normativnog okvira. Dalje, postavlja se pitanje odnosa ovako izabranih lokalnih NSNM i onih izabranih na okrućnom nivou. Ćini se da bi adekvatno rešenje bilo ne uspostavljanje odnosa hijerarhije već saradnje izmeću saveta izabranih na lokalnom i okrućnom nivou radi ućećća u procesu odlućivanja ili odlućivanju u oblastima obrazovanja, kulture, obavećtavanja i slućbene upotrebe jezika i pisma.

Druga mogućnost je izbor NSNM na lokalnom i drćavnom nivou. NSNM izabrani na lokalnom nivou imali bi ovlaććenja u pogledu kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina koja se ostvaruju na lokalnom nivou, pri ćemu bi se, kao i u prethodno izloćenoj mogućnosti NSNM birali u onim općtinama gde postoji dovoljan broj pripadnika nacionalnih manjina prema poslednjem popisu stanovnićtva. Sa druge strane, u nadlećnosti NSNM izabranih na drćavnom nivou bila bi ona ovlaććenja koja se tiću kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina koja se ostvaruju na drćavnom nivou. Odnos ovako izabranih tela, na lokalnom i drćavnom nivou moće biti hijerarhijski i u vidu saradnje, te ako bi zakonodavac menjao izborni model, morao bi da reguliće odnos i izmeću ova dva nivoa NSNM. Ipak, joć jednom naglaćavamo da nema univerzalno taćnog odgovora već samo onog koji drćava proceni kao najćelishodniji za manjine na sopstvenoj teritoriji.

4.3. Aktivno i pasivno biraćko pravo pripadnika nacionalnih manjina

Ćlanom 31 ZNSNM regulisano je izborno pravo⁴² pripadnika nacionalnih manjina da biraju NSNM i ono obuhvata: aktivno i pasivno biraćko pravo, pravo da

42 Treba samo kratko razjasniti da pravo pripadnika nacionalnih manjina da biraju NSNM ne znaći da one „raspolau sa dva glasa ćto vodi nejednakosti u politićkoj sferi i u procesima javnog odlućivanja” (Ćurić 2012, 156). Odredbe Ustava i ZNSNM omogućavaju pripadnicima nacionalnih

budu upisani u poseban birački spisak, pravo da predlažu kandidate za članove nacionalnog saveta, pravo da budu informisani o izborima i kandidatima za NSNM, kao i pravo na zaštitu prava vezanih za izbor NSNM.

Kako bi pripadnik nacionalne manjine stekao pravo da bira članove nacionalnog saveta, u skladu sa članom 32. ZNSNM, mora da ispuni Ustavom i zakonom propisane opšte uslove za sticanje aktivnog biračkog prava (ZNSNM čl. 32. st. 1.). Opšti uslovi za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava u Republici Srbiji regulisani su Ustavom (Ustav RS čl. 52. st. 1.) i Zakonom o izboru narodnih poslanika [u daljem tekstu ZINP] (ZINP čl. 3.). Oba ova pravna akta, kao uslove propisuju da nosilac ovih prava mora da bude punoletan, poslovno sposoban i da bude državljanin Republike Srbije. Ipak, članom 3, stavom 2 ZINP-a propisano je da titular aktivnog odnosno posebnog biračkog prava ne mora da bude potpuno poslovno sposoban već je dovoljno da bude delimično poslovno sposoban ako sud rešenjem o delimičnoj poslovnoj sposobnosti nije utvrdio da je lice nesposobno da vrši izbornu pravo. U skladu sa tim, smatramo da nema prepreka da se pomenute zakonske norme u vezi poslovne sposobnosti primene i na pripadnika nacionalne manjine. Pored pomenutih opštih uslova, ZNSNM u članu 32, stavovima 2. i 3. propisuje i dva posebna uslova za sticanje aktivnog biračkog prava. Naime, poseban uslov za sticanje aktivnog biračkog prava za izbor članova NSNM je upis pripadnika nacionalne manjine u poseban birački spisak, a poseban uslov za sticanje aktivnog biračkog prava za izbor NSNM putem elektorske skupštine je status elektora⁴³. Konačno, u članu 33. ZNSNM propisano je da, pored opštih uslova propisanih Ustavom i zakonom, kao i uslova iz člana 32. ZNSNM, kojim je regulisano aktivno biračko pravo, pripadnik nacionalne manjine može biti biran za člana nacionalnog saveta ako ispunjava i poseban uslov – da ne obavlja funkciju sudije, tužioca ili sudije Ustavnog suda.

4.4. Poseban birački spisak

Poseban birački spisak⁴⁴ nacionalne manjine [u daljem tekstu PBS] je službena evidencija u koju se upisuju pripadnici nacionalne manjine koji imaju biračko

manjina da biraju NSNM i da na taj način ostvaruju manjinsku samoupravu u onim oblastima koje su prepoznate kao *značajne za očuvanje njihovog identiteta*. Ovu mogućnost datu nacionalnim manjinama nikako ne treba tumačiti kao uzrok nejednakosti građana jer nije isto onemogućiti punoletne, poslovno sposobne državljane Republike Srbije da biraju i budu birani za institucije čije odluke se odnose na *sve građane* Srbije i onemogućiti im da biraju NSNM. Odluke ovog tela i njegovo postojanje od značaja su za pripadnike nacionalne manjine što svi građani Srbije svakako da nisu.

43 Uslove za sticanje ovog statusa propisuje ZNSNM.

44 Poseban birački spisak regulisan je članovima 47–59 ZNSNM i Pravilnikom o načinu vođenja posebnog biračkog spiska nacionalne manjine koji donosi Ministar državne uprave i lokalne samouprave.

pravo. PBS obrazuje Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave [u daljem tekstu Ministarstvo/Ministar] *na zahtev za obrazovanje PBS-a* [isticanje] koji mora da bude podržan od strane najmanje 5% punoletnih pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, pri čemu njihov broj ne može da bude manji od 300 (ZNSNM čl. 44. st. 1.). Oblik i sadržinu obrasca izjave o podržavanju zahteva za obrazovanje PBS-a propisuje Ministar (ZNSNM čl. 44. st. 3.) i ona je sastavni deo Pravilnika o načinu vođenja posebnog biračkog spiska nacionalne manjine [u daljem tekstu Pravilnik] koji on donosi. Treba napomenuti da je rešenje prema kome se PBS obrazuje na zahtev određenog broja pripadnika nacionalnih manjina u skladu sa, ranije pomenutom, mogućnošću (dakle ne i obavezom) obrazovanja NSNM koju Ustav pruža pripadnicima nacionalnih manjina.

O podnetom zahtevu za obrazovanjem PBS-a odlučuje Ministarstvo rešenjem koje je konačno, te protiv koga nije dozvoljena žalba ali postoji mogućnost vođenja upravnog spora (ZNSNM čl. 44. st. 4. i st. 6.). Ministarstvo će odbiti zahtev za obrazovanje PBS-a ako zahtev nije podržao propisan broj pripadnika nacionalnih manjina ili ako se podnosilac zahteva ne smatra nacionalnom manjinom u skladu sa zakonom (ZNSNM čl. 44. st. 5.). Iako je članom 44, stavom 5. ZNSNM propisano da Ministar odbija zahtev za formiranje PBS-a ako se podnosilac zahteva ne smatra nacionalnom manjinom u skladu sa zakonom treba smatrati da se ova zakonska formulacija odnosi ne samo na podnosioca zahteva već i na svako lice koje je izjavom podržalo zahtev za formiranje PBS-a. Sve to zato jer ovde govorimo o zahtevu za formiranje spiska bez koga nije moguće sprovesti izbore za NSNM te se podrazumeva da je ne samo podnosilac zahteva za obrazovanje PBS pripadnik određene nacionalne manjine već da su i ona lica koja su podržala zahtev za njegovim formiranjem pripadnici određene nacionalne manjine. U suprotnom se otvara prostor zloupotrebama u praksi gde bi, primerice, PBS mogao da se obrazuje ako ga podrže građani koji ne pripadaju nacionalnoj manjini na koju se PBS odnosio, da su pripadnici druge nacionalne manjine ili da uopšte nisu pripadnici nijedne nacionalne manjine. Ovakav zaključak proizilazi i iz sistemskog tumačenja odredaba ZNSNM-a, naročito člana 44, stav 1 koji govori o tome da zahtev za obrazovanje PBS-a, kako je ranije pomenuto, mora da podrži najmanje 5% pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva.

Takođe, treba razmisliti o mogućnosti da se podnosilac zahteva odnosno izjavio na izjavi o podržavanju zahteva za obrazovanje PBS-a, u slučaju donošenja rešenja kojim se zahtev usvaja, izjasne da li žele da budu i upisana u PBS. To naročito jer se podnošenjem zahteva odnosno izjavom o podržavanju zahteva iskazuje želja za formiranjem PBS-a, te na ovaj način ova lica ne bi morala da podnose i zahtev za upis u PBS nakon njegovog obrazovanje a organi državne uprave ne bi naknadno morali da razmatraju njihov zahtev.

PBS vodi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (ZNSNM čl. 48. st. 1.), pri čemu u delu PBS-a za područje jedinice lokalne samouprave upis i promene

u njemu vrši opštinska, odnosno gradska uprava, kao poveren posao, do zaključenja PBS-a (ZNSNM čl. 48. st. 3.). ZNSNM u članu 55, stavu 1. propisuje da ministar bliže propisuje način vođenja PBS-a i druga pitanja od značaja za njegovo vođenje, na početku ovog dela rada pomenutim, Pravilnikom.

Članom 3, stavovima 1. i 2. Pravilnika propisano je da se upis u PBS vrši isključivo na lični zahtev pripadnika nacionalne manjine. Lični zahtev se svojeručno potpisuje i podnosi u pisanoj formi, na posebnom obrascu koji je sastavni deo Pravilnika, organu uprave jedinice lokalne samouprave prema mestu prebivališta odnosno boravišta za interno raseljena lica. Nakon podnošenja zahteva, u skladu sa članom 4. stavovima 1 i 2 Pravilnika, organ uprave jedinice lokalne samouprave po službenoj dužnosti vrši uvid u jedinstveni birački spisak koji se vodi u Republici Srbiji kako bi utvrdio da li postoje opšti uslovi za sticanje aktivnog biračkog prava podnosioca zahteva, te ako utvrdi ispunjenost opštih uslova donosi rešenje o upisu u PBS.

Pravilnikom (čl. 4. st. 3.) je propisano da organ uprave jedinice lokalne samouprave odbija zahtev za upis u PBS ako utvrdi da podnosilac zahteva ne ispunjava opšte uslove za sticanje aktivnog biračkog prava, dakle, ako nije poslovno sposoban, punoletan i državljanin Srbije. Ipak smatramo da bi trebalo dodati još dva razloga za odbijanje zahteva. Jedan od razloga proizilazi iz zakonske nemogućnosti da pripadnik nacionalne manjine bude upisan u dva PBS-a (ZNSNM čl. 52. st. 2.). Dakle, organ uprave jedinice lokalne samouprave treba po službenoj dužnosti da proveri da li je podnosilac zahteva upisan u PBS druge nacionalne manjine i da, u slučaju da jeste, odbije njegov zahtev. Provera podataka iz drugih PBS-ova naročito je olakšana jer se oni vode i ažuriraju kao jedinstvena elektronska baza podataka (ZNSNM čl. 48. st. 4.). U suprotnom, zamislivo je da ako organ uprave jedinice lokalne samouprave proverava samo ispunjenost opštih uslova za sticanje aktivnog biračkog prava, a ne proveri druge PBS-ove, može doći do situacije da, i pored toga što to ZNSNM izričito ne dopušta, podnosilac zahteva bude upisan u dva PBS-a što dalje otvara put podnosiocu zahteva da zloupotrebi pravo koje stiče upisom u PBS. Drugi razlog za odbijanje zahteva koji smatramo da treba dodati tiče se pripadnosti podnosioca zahteva drugoj nacionalnoj manjini⁴⁵ a ne onoj za čiji PBS je podneo zahtev, odnosno ne pripadanje podnosioca zahteva nijednoj nacionalnoj manjini.

Ni u ZNSNM ni u Pravilniku nije propisan rok u kome organ uprave jedinice lokalne samouprave odlučuje o zahtevu za upis u poseban birački spisak, međutim, u članu 43. stavu 2. ZNSNM propisano je da se na pitanja postupanja u upravnim stvarima koja nisu drugačije regulisana ZNSNM primenjuju pravila zakona kojim je uređen upravni postupak odnosno pravila Zakona o opštem

45 Pri čemu ne mora nužno da bude upisan u PBS manjine čiji jeste pripadnik, već smatramo da bi za ispunjenost ovog uslova za odbijanje zahteva trebalo da bude dovoljno da podnosilac ne pripada nacionalnoj manjini u čiji PBS želi da bude upisan.

upravnom postupku.⁴⁶ Shodno tome, treba smatrati da je organ dužan da donese rešenje u roku od 15 dana od pokretanja postupka odnosno od trenutka kada organ primi zahtev stranke za upis u PBS, neposrednim odlučivanjem bez sprovođenja ispitnog postupka u skladu sa ZUP-om. ZNSNM takođe ne propisuje da li se zahtev podnosioca smatra usvojenim ili odbijenim u slučaju ćutanja uprave, ipak u skladu sa negativnom pretpostavkom ZUP-a, treba smatrati da zahtev nije usvojen. Konačno, iako ZNSNM ne propisuje rok u okviru koga je moguće podneti zahtev za upis u PBS, po prirodni stvari treba smatrati da je to moguće do donošenja rešenja o zaključenju PBS-a.

Promene i brisanje podataka iz PBS-a vrše se po službenoj dužnosti⁴⁷ ili na zahtev (ZNSNM čl. 48. st. 5; ZNSNM čl. 53 st. 1). Zahtev za brisanje iz PBS-a podnosi birač organu uprave jedinice lokalne samouprave prema mestu svog prebivališta, odnosno mesta boravišta za lica koja su interno raseljena, svojeručno potpisan zahtev se podnosi u pisanoj formi, na posebnom obrascu koji propisuje ministar (ZNSNM čl. 53. st. 3.). Iako to nije eksplicitno regulisano već je u članu 48. stavu 3 ZNSNM propisano da do zaključenja PBS-a upis i promene vrši opštinska odnosno gradska uprava, treba smatrati da se zahtev za upis odnosno promene, kao i prilikom zahteva za brisanje, podnosi organu uprave jedinice lokalne samouprave prema mestu prebivališta odnosno boravišta za interno raseljena lica. Nakon zaključenja PBS-a upis, brisanje, izmene, dopune i ispravke vrši Ministarstvo, na osnovu rešenja koje donosi najkasnije 72 časa pre dana održavanja izbora, pri čemu je to rešenje konačno, te nije moguće izjaviti žalbu ali se protiv njega može voditi upravni spor (ZNSNM čl. 57. stavovi 1. i 2.). Konačno, u slučaju da u postupku upisa u PBS ili brisanja iz spiska, organ uprave jedinice lokalne samouprave koji vodi birački spisak odbije da izvrši upis birača u PBS ili brisanje iz spiska, birač ima pravo da podnese žalbu Ministarstvu⁴⁸ (ZNSNM čl. 56. st. 1.).

4.5. Pripadnost nacionalnoj manjini

Pomenuli smo da prilikom odlučivanja o zahtevu za upis u PBS organ uprave jedinice lokalne samouprave utvrđuje ispunjenost samo opštih uslova za sticanje aktivnog biračkog prava ali ne i da li je podnosilac zahteva zaista i pripadnik nacionalne

46 Za razliku od prethodnog stava istog člana zakonodavac propušta da propiše da li je reč o shodnoj ili supsidijarnoj primeni odredaba ZUP-a, međutim treba smatrati da je, kao i u prethodnom stavu, reč o shodnoj primeni pravila ZUP-a koja su prilagođena prirodi postupka upisa u PBS i pitanjima koja uređuje ZNSNM.

47 Brisanje iz PBS-a se vrši po službenoj dužnosti u slučaju smrti upisanog pripadnika nacionalne manjine ili gubitka biračkog prava zbog toga što je prestao da ispunjava jedan od opštih uslova koje zakon propisuje za njegovo sticanje (ZNSNM čl. 53 st. 2).

48 Rešenje Ministarstva je konačno te je protiv njega moguće pokrenuti spor pred Upravnim sudom (ZNSNM čl. 56 st. 1). Ministarstvo odlučuje o žalbi u roku od 15 dana (ZNSNM čl. 56 st. 2).

manjine kojoj se na podnetom zahtevu izjasnio da pripada. Zato u ovom delu treba podrobnije razmotriti to pitanje. Naime, zamislivo je da podnosilac zahteva ispunjava opšte uslove za sticanje aktivnog biračkog prava, da njegov zahtev bude usvojen, te samim ti podnosilac bude i upisan u PBS, a da taj podnosilac zapravo nije pripadnik nacionalne manjine za čiji PBS je podneo zahtev, odnosno da uopšte nije pripadnik nijedne nacionalne manjine ali da se na zahtevu za upis izjasnio da jeste.

Mogućnost ovakvih upisa bi, u konačnici, dovela do toga da nacionalne savete određene manjine biraju ili lica koja pripadaju drugoj manjini ili ne pripadaju manjini uopšte što je u direktnoj vezi sa legitimitetom NSNM za čiji izbor su ova lica glasala. Kako legitimitet NSNM ne bi bio neposredno ugrožen, a onda posredno i odluke koje taj NSNM donese, smatramo da bi bilo korisno razmisliti o propisivanju određenih objektivnih kriterijuma koji bi omogućili da se utvrdi da li podnosilac zahteva zaista pripada nacionalnoj manjini kojoj se izjasnio da pripada. Na ovaj način bi bio prenebregnut još jedan potencijalni problem koji se ogleda u mogućnosti da se podnosilac zahteva izjasni kao pripadnik određene manjine za jedne izbore za NSNM a da se onda prilikom sledećih izbora izjasni kao pripadnik sasvim druge nacionalne manjine. Samim tim bi se smanjila mogućnost izigravanja propisa⁴⁹ čiji je cilj da omogući nacionalnim manjinama da izaberu tela putem kojih će ostvarivati pravo na manjinsku samoupravu. Problem određivanja (ne)pripadnosti nacionalnoj manjini na osnovu subjektivnih i/ili objektivnih kriterijuma u vezi je sa definicijom nacionalne manjine koju smo ranije samo pominjali. Zato ćemo se u ovom delu rada, kako bi ponavljanja bila izbegnuta, osvrnuti na kriterijume u domaćem i uporednom pravu.

Dakle, pitanje koje se pred nama postavlja jeste na koji način će se procenjivati da li je podnosilac zahteva za upis u PBS pripadnik nacionalne manjine u čiji PBS želi da bude upisan, te da na taj način stekne aktivno biračko pravo. U vezi sa tim je i dilema da li je za ocenu pripadnosti manjinskoj grupi dovoljan subjektiv-

49 Primeri izigravanja propisa uočeni su, primerice, 2012. godine kada je politički analitičar Đorđe Vukadinović bio poslanik stranke Vlaha ili kada je Republička izborna komisija odbacila listu bunjevačke nacionalne manjine Radeta Baste upravo radi sprečavanja izigravanja propisa koji olakšavaju dobijanje mandata pripadnicima nacionalnih manjina.

Naravno, *prima facie* deluje da lica koja nisu pripadnici nacionalne manjine nemaju interes da pokušaju da izigraju propise kako bi bili nosioci aktivnog i/ili pasivnog biračkog prava za izbore za NSNM kao što je uočljivo zašto bi pokušali da izigraju propise i dobiju mandat u predstavničkom telu odnosno Narodnoj skupštini, međutim, NSNM imaju relativno široka ovlašćenja te svakako da treba preduprediti svaku mogućnost zloupotrebe normi koje se odnose na sticanje aktivnog i/ili pasivnog biračkog prava manjina onih lica koja to nisu. Eklatantan primer zloupotrebe ovlašćenja nacionalnog saveta jeste utvrđivanje Zoološkog vrta Palić kao ustanove od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj posebnosti i nacionalnog identiteta u Subotici od strane Nacionalnog vijeća Hrvatske nacionalne manjine i Nacionalnog saveta Romske nacionalne manjine (Kovačević, Nikola, Nevena Nikolić, Dušan Pokuševski, 2013, 13).

ni element koji se ogleda u samoidentifikaciji podnosioca zahteva ili je potrebno propisati i objektivne kriterijume na osnovu kojih će procena biti izvršena.⁵⁰ Iako su u međunarodnom pravu prisutni dokumenti koji daju prednost samoidentifikaciji pojedinca, poput primerice, Kopenhaškog dokumenta⁵¹ sa sastanka o ljudskoj dimenziji KEBS-a⁵² koji u paragrafu 32 predviđa da je „pripadnost nacionalnoj manjini stvar izbora pojedinca”⁵³. Takođe, član 3. Okvirne Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina predviđa da „svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom”⁵⁴. Ipak, primetna su i mišljenja u kojima je istaknuta potreba za kombinovanjem obe vrste kriterijuma. Primerice, u Komentaru Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, uz objašnjenje člana 3 u kome se ističe da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno izabere da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom, ističe se da pomenuta odredba „ne podrazumeva pravo pojedinca da jednostavno odluči da pripada nekoj nacionalnoj manjini” i dodaje se „subjektivni izbor pojedinca neodvojivo povezan sa objektivnim kriterijumima relevantnim za njegov identitet”⁵⁵. Takođe, u literaturi je prisutno i mišljenje da novija međunarodnopravna praksa, kao polaznu osnovu utvrđivanja pripadnosti nacionalnoj manjini, uzima subjektivne elemente i dopunjava ih objektivnim elementima (Đurić 2017, 101). Ipak, u uporednom pravu, pravna regulativa je po ovom pitanju heterogena i nema jedinstvenog rešenja. Dok neke države optiraju za subjektivni kriterijum, druge propisuju subjektivne i objektivne kriterijume za procenu (ne)pripadnosti nacionalnoj manjini. Analizom odredaba ZNSNM koje govore o tome da organ uprave jedinice lokalne samouprave prilikom odlučivanja o zahtevu za upis u PBS procenjuje ispunjenost samo opštih uslova za sticanje aktivnog biračkog prava i, ranije pomenute, definicije nacionalne manjine iz Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, zaključujemo da se srpsko zakonodavstvo opredelilo za subjektivni kriterijum samoidentifikacije. Suprotno tome, smatramo da je potrebno razmisliti o propisivanju objektivnih kriterijuma koji bi bili dopuna subjektivnom kriterijumu samoidentifikacije. Kombinovanje ove dve vrste kriterijuma bi značajno

50 Videti više: Nagy Noemi, Vizi, Balazs. 2024. Conceptualization and operationalisation of minorities in international law – Past experiences and new avenues. 65: Hungarian Journal of Legal Studies 4: 378–404.

51 Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSE.

52 Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji.

53 Videti više: Đurić, Vladimir. 2017. Pripadnost nacionalnoj manjini i biračko pravo za izbor manjinskih tela i predstavnika, 99.

54 Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, član 3, stav 1. <https://rm.coe.int/okvirna-konvencija-za-zastitu-nacionalnih-manjina/168094dfe6>

55 Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, par. 34, 35.

doprinelo rešavanju problema legitimiteta tela manjinske neteritorijalne samouprave na koji smo u ovom radu ukazali. Ujedno, na ovaj način bi se predupredile ranije pomenute zloupotrebe izjašnjavanja pojedinca kao pripadnika nacionalne manjine kojoj zapravo ne pripada.

Stoga ćemo izložiti uporednopravna rešenja koja se, pored kriterijuma samoidentifikacije, oslanjaju i na objektivne kriterijume, a na koje je ukazao Đurić analizirajući rešenja od kojih se polazi u zakonima drugih država. Primer dopune subjektivnih kriterijuma objektivnim je Finska koja u članu 3 Zakona o Sami parlamentu propisuje da se pripadnikom Sami naroda smatra lice koje sebe smatra pripadnikom Sami naroda (kriterijum samoidentifikacije) i koje dokaže da ispunjava minimalno jedan od tri propisana kriterijuma: da je ono samo, ili jedan od njegovih roditelja, ili deda i baba učilo Sami jezik kao prvi jezik; da je potomak lica koje je bilo uvršteno u zemljišne, poreske ili populacione registre kao pripadnik Sami naroda odnosno da je jedan od njegovih roditelja registrovan, ili mogao da bude registrovan kao birač za izbor Sami delegacije (telo koje je postojalo pre Sami parlamenta) ili Sami parlamenta (Đurić 2017, 102–103).⁵⁶ Zakonodavstvom Mađarske iz 2005. bilo je propisano da se, za sticanje pasivnog biračkog prava, od kandidata zahteva da dostave informacije o poznavanju jezika manjine, o članstvu u nekoj manjinskoj samoupravi, kao i o poznavanju kulture i tradicije nacionalne manjine (Đurić 2017, 106). Problem sa ovim objektivnim kriterijumi bilo je njihovo praktično svođenje na „da” ili „ne” izjavu lica koje se samoidentifikuje kao pripadnik nacionalne manjine jer su samo ovi odgovori bili ponuđeni na formularu izjave. Dakle, iako je cilj bio propisivanje objektivnih kriterijuma, bez adekvatne provere nije moguće utvrditi poznavanje jezika manjine kao ni kulture i tradicije, te se ovaj objektivni uslov zapravo sveo na verovanje u izjavu lica koje tvrdi da je pripadnik manjine odnosno da poznaje jezik, kulturu i tradiciju date manjine. U Slove-

56 Interesantna je odredba istog zakona prema kojoj Odbor za izbore (organ nadležan da vodi PBS Sami naroda) može u birački spisak da uvrsti dete lica koje ima pravo glasa po sopstvenoj inicijativi, ali samo ako se ono pismenim putem izjasni da pripada Sami narodu (Đurić 2017, 103). U ovom slučaju izjava o pripadnosti ispunila bi subjektivni kriterijum dok bi se, po analogiji, dete lica koje je ostvarilo pravo glasa (kombinacijom obe vrste kriterijuma) takođe smatralo titularom biračkog prava te bi u izvesnom smislu ispunjenost objektivnog kriterijuma zamenilo poreklo od roditelja koji je ispunio propisane uslove i koji se, dakle, pravno smatra pripadnikom Sami naroda za potrebe izbora.

Iako odredba ovakvog tipa znatno olakšava sticanje biračkog prava lica koje sebe smatra pripadnikom Sami naroda smatramo da ona ne bi bila adekvatna u srpskom zakonodavstvu iz više razloga. Naime, u skladu sa članom 47 stavom 1 Ustava Republike Srbije izražavanje nacionalne pripadnosti je slobodno što znači da pripadnik nacionalne manjine može da izabere da ne izrazi svoju nacionalnu pripadnost te da, u skladu sa tim, ne želi da podnese zahtev za upis u PBS. Kada bi se po automatizmu upisivali, pripadnici bi onda morali da podnose zahtev za brisanje iz PBS-a ako ne žele da njihovi osetljivi podaci (između ostalog i podatak o nacionalnoj pripadnosti) ne budu u sistemu.

niji, Zakonom o biračkim spiskovima iz 2013. godine propisano je da lice može da bude upisano u birački spisak etničke zajednice, koja ima pravo na samoupravu, na osnovu izjave da pripada toj zajednici (kriterijum samoidentifikacije), uz uzimanje u obzir drugih (objektivnih) kriterijuma – dugotrajna veza sa zajednicom, briga i interesovanje za zaštitu identiteta zajednice ili na osnovu porodičnih veza sa licima koja pripadaju zajednici (Đurić 2017, 110).

Na osnovu navedenih primera da se uočiti da ni među uporednopravnim rešenjima nema jedinstvenog odgovora. Ipak, smatramo da zakonodovac treba da razmisli o propisivanju objektivnih kriterijuma koji bi, prilikom procenjivanja pripadnosti nacionalnoj manjini, bili razmatrani zajedno sa subjektivnim kriterijumom samoidentifikacije.⁵⁷ Sve to zato jer je kako smo više puta u radu isticali, zajednički problem neteritorijalnih aranžmana manjinske samouprave leži u teškoćama da se obezbedi izbor tela koja imaju demokratski legitimitet da predstavljaju pripadnike određene nacionalne manjine. Jedan od preduslova uspostavljanja takvog legitimiteta je i njihov izbor od strane lica koja jesu pripadnici nacionalne manjine. Stoga je neophodno iznaći način na koji bi se vršila procena pripadništva nacionalnoj manjini koja se ne bi svela na samoidentifikaciju, upravo kako bi se izbeglo da NSNM biraju lica koja ili uopšte nisu pripadnici nacionalne manjine ili su pripadnici druge nacionalne manjine a ne one čiji NSNM biraju.

Konačno, u ovom delu potrebno je razmotriti još i odredbu iz člana 47. Ustava Srbije koji govori o slobodi izražavanja nacionalne pripadnosti. Naime, izražavanje nacionalne pripadnosti je slobodno (Ustav RS čl. 47. st. 1.) i niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti (Ustav RS čl. 47. st. 2.). Obradujući postupak izbora NSNM u literaturi se dovodi u pitanje ustavnost⁵⁸ obaveze pripadnika nacionalne manjine da se izjasne o svojoj nacionalnosti prilikom podnošenja zahteva za upis u PBS.⁵⁹ Međutim, zahtev za obrazovanje PBS-a, izjava o podržavanju zahteva za formiranje PBS-a kao i zahtev za upis u PBS podnose se isključivo na inicijativu pripadnika nacionalne manjine pri čemu pripadnik nacionalne manjine može biti upisan samo u jedan PBS (ZNSNM čl. 52. st. 2.). *Ergo*, pripadnik nacionalne manjine *ne mora da podnese zahtev* [isticanje] na kome bi izrazio svoju nacionalnu pripadnost jer je podnošenje ovih zahteva opciono. Naravno, ako se pripadnik nacionalne manjine odluči da podnese ovaj zahtev neophodno je da na njemu izrazi svoju nacionalnu pripadnost, međutim, to se čini upravo radi zaštite pripadnika nacionalnih manjina, kako bi se izbegle situacije da lica koja nisu pripadnici nacio-

57 Zasebno pitanje, u vezi sa ovim, je i ko je nadležan da takve kriterijume propisuje odnosno da procenjuje njihovu ispunjenost – država ili manjinska zajednica. Ipak, zbog predviđenog obima ovog rada ova pitanja neće biti razmatrana.

58 Za suprotno rezonovanje, sa kojim se u ovom radu slažemo, videti: Korhecz 2002, 174.

59 Videti npr: Antić 2021, 102–103; Đurić 2020, 70.

nalne manjine budu upisana u PBS ili daju izjavu kojom podržavaju zahtev za formiranje PBS-a, odnosno da to učine lica koja su pripadnici neke druge nacionalne manjine. Naime, „logika ustavno-pravnog priznanja posebnog položaja manjinskih kolektiviteta nalaže rešenje koje se sastoji u stvaranju posebnog predstavničkog tela manjinske zajednice [...] čiji bi personalni sastav birali *sâmi predstavnici manjinskih zajednica* [isticanje], kako bi interesi tog kolektiviteta na što autentičniji i reprezentativniji način bili zastupani i čime bi se, istovremeno, obezbedio demokratski legitimitet takvih tela” (Đurić 2020, 69).⁶⁰ Ergo, u interesu pripadnika nacionalnih manjina je da se, u slučaju podnošenja zahteva, kao takvi izjasne.

4.6. Organi za sprovođenje izbora⁶¹

U skladu sa članom 60 stavom 1 ZNSNM izbore za NSNM sprovode organi nadležni za sprovođenje izbora za narodne poslanike. Treba dodati da ZNSNM ne reguliše detaljno ni zajednička pravila za organe koji sprovode izbore ni posebna pravila o imenovanju i sastavu članova pomenutih organa, te ove norme treba tražiti u Zakonu o izboru narodnih poslanika⁶². Naime, u skladu sa članom 43 stavom 1 ZNSNM, na pitanja koja nisu regulisana ovim zakonom primenjuju se shodno odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika. U skladu sa prethodno rečenim, prema članu 7 stavu 1 ZINP, izbore za NSNM sprovode Republička izborna komisija⁶³ [u daljem tekstu RIK], lokalne izborne komisije i birački odbori. Takođe, u skladu

60 Naime, cilj ovakve normativne regulacije je da se izbegnu situacije da manjinske predstavnike biraju lica koja ne pripadaju manjini čije predstavnike biraju već nekoj drugoj ili ne pripadaju manjini uopšte. U drugom slučaju, postoji rizik od paradoksalne situacije da manjinske predstavnike biraju pripadnici većine a ne manjine. Isti rizik postoji i u slučajevima kada je svima, dakle i većini, dozvoljeno da glasa i bira manjinske predstavnike ili da budu birani kao manjinski predstavnici. Primerice, u Ustavu Mađarske je ranije bilo propisano da svi punoletni građani Mađarske mogu da biraju i da budu birani na izborima za tela manjinske samouprave (Korhetz 2002, 171). To je u konačnici dovelo i do ostvarenja rizika koji pominjemo u praksi. Naime, lica koja nisu pripadnici nacionalnih manjina kandidovana su i izabrana za članove ovih tela na izborima. Pored toga, rezultatima izbora je utvrđeno da je veliki broj Mađara učestvovao na izborima za tela manjinske nateritorijalne autonomije (Korhecz 2002, 170).

61 Izbore za NSNM raspisuje Ministar odlukom koju donosi najranije 120 a najkasnije 90 pre nego što istekne mandat poslednje konstituisanog NSNM (ZNSNM čl. 35 st. 1 i 2) pri čemu je pravilo da se izbori za sve NSNM održavaju istog dana (ZNSNM čl. 36 st. 1).

Ovakvo rešenje je u literaturi, smatramo opravdano, kritikovano. Videti: Đurić 2020, 37.

62 ZINP član 7–41.

63 Ranijim zakonskim rešenjem iz 2009. godine je bilo predviđeno da izbore za NSNM sprovode Centralna izborna komisija, Izborna komisija za biračko područje i birački odbori. Pri tom je u nadležnosti Centralne izborne komisije bilo određivanje biračkih područja koji su činile teritorije jedne ili više jedinica lokalne samouprave, a u nadležnosti Izbornih komisija za biračko područje bila je samo primopredaja izbornog materijala između biračkih odbora i Centralne izborne komisije (Đurić 2012, 159).

sa članom 60 ZNSNM stavom 2, rad organa za sprovođenje izbora mogu da nadgledaju predstavnici predlagača proglašenih izbornih lista, međutim, tu se ZNSNM zaustavlja i ne reguliše način na koji se predstavnici predlagača proglašenih lista određuju, koliki je njihov broj i kakav je njihov položaj. Ova pitanja uređena su Uputstvima RIK-a za sprovođenje neposrednih izbora za NSNM. Pre svega, predstavnik/ci treba da ispuni sledeće uslove – da je punoletni državljanin Republike Srbije, da nije kandidat za člana nacionalnog saveta⁶⁴ ni član organa ni tela angažovanih na sprovođenju izbora. Takođe, u skladu sa članom 65 stavom 5 Uputstva iz 2022. godine (u daljem tekstu Uputstvo), predstavnici predlagača proglašene izborne liste mogu da nadgledaju rad samo onih biračkih odbora koji sprovode izbore za članove nacionalnih saveta na kojima učestvuje predlagač proglašene izborne liste. Citirano Uputstvo iz 2022. godine propušta da reguliše broj ovih predstavnika kao i njihov položaj odnosno ovlašćenja⁶⁵, koji je detaljno regulisan Uputstvom iz 2018. godine, već upućuje na norme ZINP-a. Smatramo da je rešenje Uputstva iz 2022. godine adekvatnim jer su pomenuta pitanja detaljno regulisana normama ZIPN-a koje se odnose na posmatranje rada organa za sprovođenje izbora (ZINP čl. 161–168.). Ipak, kako je ranije napomenuto, potrebno je Uputstvom regulisati, odnosno ograničiti, broj predstavnika predlagača proglašenih izbornih lista. Takođe, celishodno bi bilo regulisati njihovu mogućnost stavljanja primedbi na rad biračkog odbora kao što je to učinjeno Uputstvom iz 2018. godine, jer to nije učinjeno ZINP-om. Odnosno ne pominje se izričito mogućnost posmatrača izbora da stavljaju primedbe na rad članova biračkog odbora, što je jasno iz članova 104 i 105 ZINP koji pominju samo *primedbe članova biračkog odbora* a to posmatrači svakako nisu.⁶⁶

Birački odbor čini predsednik i najmanje četiri člana (ZNSNM čl. 65. st. 1.), pri čemu predsednik i članovi biračkog odbora mogu imati zamenike (ZNSNM čl. 65. st. 2.). RIK donosi rešenje kojim utvrđuje predsednika, članove i zamenike biračkog odbora najkasnije 10 dana pre održavanja izbora za NSNM (Uputstvo 2022, čl. 9. st. 2.). Ističemo da ni ZNSNM ni Uputstvo ne regulišu mogućnost žalbe na rešenje

64 Ovakvo rešenje smatramo ispravnim upravo zbog, u prethodnom pasusu pomenutom, riziku od pristrasnosti.

65 U skladu sa Uputstvom iz 2018. godine, članom 55. stavom 2, organi za sprovođenje izbora su dužni da predstavnicima predlagača izbornih lista omoguće nesmetano nadgledanje, odnosno praćenje svake izborne radnje. Takođe, shodno članu 55. stavu 5 istog Uputstva, predstavnici predlagača izbornih lista imaju pravo da iznesu primedbe na rad biračkog odbora prilikom sprovođenja glasanja i utvrđivanja rezultata glasanja, koje se onda unose u zapisnik o radu biračkog odbora.

66 Međutim, tumačenjem člana 108. stava 3. ZINP-a koji propisuje da se u izveštaju o kontroli zapisnika o radu biračkog odbora konstatuje se da li postoje primedbe članova biračkog odbora i posmatrača rada biračkog odbora može se zaključiti da, iako ne izričito normirano, posmatrači svakako imaju ovo pravo.

kojim se usvaja ili odbija predlog za imenovanje člana biračkog odbora odnosno rešenje o imenovanju člana biračkog odbora, u čijoj je nadležnosti odlučivanje o rešenju i u kom roku nadležni organ odlučuje. Ipak, u tom slučaju treba shodno primeniti ZINP (ZNSNM čl. 43. st. 1.). Sastav, predlagače, predsednika i članove, kriterijume za njihovo predlaganje, ograničenja u pogledu njihovog imenovanja, kao i način vršenja promene lica u biračkom odboru utvrđen je Uputstvom koji donosi RIK. Predlog za imenovanje lica u biračke odbore dostavljaju načelnici uprava (Uputstvo 2022, čl. 10, st. 1.) (opština odnosno gradskih uprava), pri čemu je Uputstvom posebno propisano da prilikom predlaganja predsednika treba dati prednost licu koje ima visoko obrazovanje i iskustvo u sprovođenju izbora (Uputstvo 2022, čl. 8, st. 4.). Sličnu odredbu sadrži i ZINP u pogledu člana odnosno zamenika člana u birački odbor u stalnom sastavu kojim je propisano da „po mogućnosti” prednost treba dati licu koje je prošlo obuku za rad u biračkom odboru i koje ima iskustvo u sprovođenju izbora (ZINP čl. 37, st. 3). Smatramo da nije nužno odredbu iz Uputstva ograničiti samo na predsednika biračkog odbora kao i da bi bilo celishodno da se pomenuta odredba iz ZINP-a nađe i u Uputstvu.

4.7. Kandidovanje i izborne liste

Ovlašćeni predlagači izbornih lista su registrovane političke stranke nacionalne manjine, (*registrovana*)⁶⁷ [isticanje] udruženja čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti zaštite prava nacionalne manjine i grupa birača⁶⁸ upisanih u PBS (ZNSNM čl. 71. st. .). Treba nalasiti da je neophodno da listu ovlašćenih predlagača podrži najmanje 1%, ali ne i manje od 50, birača upisanih u PBS (ZNSNM čl. 71. st. 3.). Pri čemu birač može da podrži samo jednu izbornu listu ovlašćenog predlagača⁶⁹ (ZNSNM čl. 71. st. 4.).⁷⁰ Na izornoj listi mora da se nalazi najmanje jedna trećina kandidata od broja članova NSNM koji se bira, a najviše onoliko kandidata koliko se članova nacionalnog saveta bira (ZNSNM čl. 72. st. 1.) pri čemu, predlagač sam određuje redosled kandidata na listi (ZNSNM čl. 72. st. 4.). Izborna lista se podnosi RIK-u 15 dana pre održavanja izbora (ZNSNM čl. 76. st. 1.), koji je ujedno i proglašava

67 Videti više: Đurić 2022, 229.

68 Grupu birača obrazuje najmanje tri birača pismenim sporazumom overenim kod organa nadležnog za overu potpisa (ZNSNM čl. 71. st. 2.). Elementi sporazuma regulisani su u ZNSNM i Uputstvu 2022. godine.

69 Za utvrđivanje najmanjeg broja potpisa koji se zahteva, merodavno je rešenje Ministarstva nadležnog za vođenje PBS-a o privremenom zaključenju PBS-a (Uputstvo 2022, čl. 24. st. 2.).

70 Pomenuto pravo političkih stranaka da predlažu izbornu listu utvrđeno je izmenama i dopunama ZNSNM iz 2014. godine, ipak, u literaturi se ističe da su „stručnjaci, nevladine organizacije, Zaštitnik građana, i dobar deo javne uprave ukazali na štetne posledice direktne veze političkih stranaka nacionalnih manjina i manjinskih samouprava” (Bašić, Pajvančić 2015, 27.).

odmah po prijemu a najkasnije 24h od prijema (ZNSNM čl. 77. st. 1.). Prema članu 78. stavu 1. ZNSNM, ukoliko RIK utvrdi da izborna lista nije podneta blagovremeno, donosi rešenje o odbacivanju⁷¹ izborne liste zaključkom.⁷² Konačno, predlagač može da povuče izbornu listu najkasnije do dana utvrđivanja zbirne izborne liste⁷³ (ZNSNM čl. 73. st. 1.).

4.8. Glasanje i raspodela mandata

Glasanje za NSNM se odvija na biračkim mestima koje određuje RIK (ZNSNM čl. 67. st. 1.), a način određivanja (ZNSNM čl. 68, Uputstvo 2022, članovi 30–33.) i uređivanje biračkih mesta (Uputstvo 2022, čl. 34.) bliže određuje Uputstvo. Interesantna je odredba prema kojoj RIK određuje i proglašava biračka mesta na kojima će se glasati na izborima najkasnije 20 dana pre održavanja izbora (Uputstvo 2022, čl. 29. st. 1.). Ipak, prema ZNSNM Ministarstvo zaključuje poseban birački spisak 15 dana pre održavanja izbora (ZNSNM čl. 80. st. 1.), kada se ova dva člana dovedu u vezu postavlja se pitanje na koji način će onda RIK znati koliko ima birača te kakav je njihov geografski položaj kako bi mogla da odredi biračka mesta (Đurić 2022, 225).⁷⁴ Konačno, birač glasa na biračkom mestu na koje je upisan u izvod iz PBS-a (ZNSNM čl. 84. st. 1.), ili izuzetno, može da glasa i izvan biračkog mesta (ZNSNM čl. 84. st. 2.). Glasanje je tajno (ZNSNM čl. 86. st. 3.), birač glasa lično (ZNSNM čl. 86 st. 1) i u toku održavanja izbora može glasati samo jednom (ZNSNM čl. 86. st. 2.).

Broj mandata koji se raspodeljuje izbornim listama srazmeran je broju glasova koje je ta izborna lista dobila (ZNSNM čl. 98. st. 1.), dakle u pitanju je sistem srazmernog predstavnštva. Najveći broj evropskih demokratija prihvata ovaj izborni sistem, pri čemu se razlikuju u pogledu odabira matematičkog metoda preračunavanja dobijenih glasova u (poslaničke) mandate (Marinković 2019, 267).

71 Prema članu 78 stavu 2 ZNSNM, ako RIK utvrdi da izborna lista sadrži nedostatke koji „one-mogućavaju njeno proglašenje” donosi zaključak kojim predlagaču nalaže da u ostavljenom roku otkloni te nedostatke. Načelno, pretpostavljamo da se ovde misli na elemente koje izborna lista treba da sadrži ali napominjemo da su oni propisani ne ZNSNM-om već Uputstvom (Uputstvo 2022) koje donosi RIK. Tek ukoliko nedostaci ne budu uopšte ili ne budu uklonjeni u ostavljenom roku RIK donosi rešenje kojim odbija proglašenje izborne liste (ZNSNM čl. 78. st. 3.).

72 Napomena: ovde se misli, prema ZUP-u, na rešenje o odbacivanju.

73 Zbirnu izbornu listu utvrđuje RIK, za svaku nacionalnu manjinu posebno, 10 dana pre održavanja izbora (ZNSNM čl. 79. st. 1.). Naročit problem sa zbirnom izbornom listom je takođe nepropisivanje roka za izjavljivanje žalbe na odluku o zbirnoj izbornoj listi te se i u ovom slučaju shodno primenjuju norme ZINP-a (ZINP čl. 84.), iako i ovde napominjemo da ni ZINP ne propisuje rok za odlučivanje po prigovoru na odluku o zbirnoj izbornoj listi.

74 Iako se u Komentaru ZNSNM ističe da je mogući odgovor propisana saradnja koju RIK ostvaruje sa opštinskim-gradskim odnosno organima uprave gradskih opština grada Beograda (Đurić 2022, 226).

ZNSNM se opredeljuje za sistem najvećeg količnika⁷⁵ (ZNSNM čl. 98. st. 2.) odnosno D'Ontov sistem.⁷⁶

ZAKLJUČAK

Kako bi zaštitile pripadnike nacionalnih manjina odnosno kako bi se mogućnost njihovog preglasavanja u procesima donošenja odluka predupredila, države su razvile različite mehanizme i propisale garancije pripadnicima manjina u vidu određenih prava kojim omogućavaju njihovo učešće u javnom životu i odlučivanju. Jedan od tih mehanizama je i neteritorijalna manjinska samouprava koja je u Srbiji ostvarena kroz nacionalne savete nacionalnih manjina, čiji je postupak izbora u Srbiji regulisan ZNSNM-om.

Međutim, od njegovog donošenja, ZNSNM-u je upućen izvestan broj kritika, pri čemu je i ustavnost pojedinih normi ovog zakona dovođena u pitanje. U vezi sa tim, a da bi NSNM mogli da vrše svoju ulogu usmerenu na ostvarivanje kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina, naročito je značajan postupak njihovog konstituisanja od koga neposredno zavisi legitimitet NSNM. Zato je u radu detaljno analiziran postupak izbora NSNM. Konkretno, predložili smo zakonodavcu da razmisli o izmena zakona koje bi se kretale u pravcu preispitivanja adekvatnosti centralizovanog izbornog sistema NSNM za koji je zakonodavac optirao. Dalje, predložili smo propisivanje dodatnih uslova za aktivno biračko pravo pripadnika nacionalnih manjina, izmenu odnosno propisivanje normi kojima je regulisan PBS, odnosno predložili smo određene izmene kojima bi bila omogućena usklađenost ZNSNM-a sa ZUP-om i ZINP-om u zajedničkim pitanjima. Konačno, kako bi se problem (ne)legitimnosti NSNM rešio, predložili smo zakonodavcu da po uzoru na uporednopravne modele razmisli o propisivanju objektivnih kriterijuma na osnovu kojih bi se utvrdilo da li je neko lice pripadnik nacionalne manjine. Ovaj predlog je

75 Videti više: Marinković 2019, 275–276.

76 Prema ovom sistemu prvo se izračunava broj glasova koji je dobila svaka izborna lista. Zatim se ukupan broj glasova deli brojevima 1, 2, 3... n , pri čemu je n broj članova nacionalnog saveta koji se bira u izornoj jedinici, u slučaju NSNM Srbija je jedna izborna jedinica (ZNSNM čl. 98 st. 3). Od tako dobijenih rezultata, količnici koji su dobijeni razvrstavaju se po veličini, a izdvaja se onoliko najvećih količnika koliko članova NSNM se bira (ZNSNM čl. 98. st. 4.). Broj mandata koji će jedna lista da dobije zavisi od broja najvećih količnika koji se u njoj sadrže, pri čemu ako dve ili više izbornih lista dobiju iste količnike na osnovu kojih se dodeljuje mandat, a nema neraspoređenih mandata, onda se mandat dodeljuje izornoj listi koja ima veći broj glasova (ZNSNM čl. 98. st. 5.). U slučaju da je izornoj listi pripalo više mandata od broja kandidata na njoj, mandat se dodeljuje onoj izornoj listi koja ima sledeći najveći količnik (ZNSNM čl. 98. st. 6.). Konačno, mandati koji su pripali izbornim listama dodeljuju se kandidatima onim redosledom kojim se ti kandidati nalaze na izornoj listi (ZNSNM čl. 98. st. 7.).

naročito značajan ne samo kako bi se predupredile zloupotrebe zakonskog okvira za ostvarivanje kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina već i kako bi se obezbedio legitimitet NSNM jer se kriterijum samoidentifikacije u praksi pokazao kao nedovoljan.

LITERATURA:

1. Marinković, Tanasije. 2019. Rasprava o pravu na slobodne izbore. Beograd: Dosije studio.
2. Đurić, Vladimir. 2022. Komentar Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Beograd: Dosije Studio.
3. Đurić, Vladimir. 2017. Pripadnost nacionalnoj manjini i biračko pravo za izbor manjinskih tela i predstavnika. Strani pravni život 3: 97–113.
4. Đurić, Vladimir. 2024. Izbori za tela manjinske neteritorijalne autonomije/samouprave. Pravo i javne delatnosti: liber amicorum Jovica Trkulja: 203–227.
5. Đurić, Vladimir. 2012. Izbori i delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Izbori u domaćem i stvarnom pravu: 133–161.
6. Đurić, Vladimir. 2022. Protivrečja savremenog pravnog regulisanja neteritorijalne manjinske autonomije. Zbornik radova „Protivrečja savremenog prava”: 407–425.
7. Đurić, Vladimir. 3/2020. Opravdanja i ograničenja aranžmana neteritorijalne manjinske autonomije u liberalnoj demokratiji. Srpska politička misao 69: 63–82.
8. Đurić, Vladimir. 2020. Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava knj. 3. Neteritorijalna manjinska samouprava u Republici Srbiji: izbori. Beograd: Institut za uporedno pravo.
9. Bašić, Goran. Marijana Pajvančić. 2015. Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta.
10. Korhecz, Tamas. 2002. Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia. International Journal on Minority and Group Rights 9: 161–181.
11. Kovačević, Nikola, Nevena Nikolić, Dušan Pokuševski. 2013. Ostvarivanje prava nacionalnih manjina – sprovođenje preporuka nezavisnih institucija za zaštitu ljudskih prava u Srbiji. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
12. Jončić, Miloš. 2012. Položaj i zaštita manjina u međunarodnom pravu. LXIII Međunarodna politika 1147: 53–72.
13. Korhec, Tamaš. 1/2015. Neteritorijalna samouprava nacionalnih manjina u Srbiji. LXIII Anali Pravnog fakulteta u Beogradu: 75–96.
14. Jovanović, Miodrag. 2/2013. O pravnoj prirodi nacionalnih saveta nacionalnih manjina. LXI Anali Pravnog fakulteta u Beogradu: 261–265.
15. Varady, Tibor. 2/2013. Mišljenje o ustavnopravnim pitanjima koja se postavljaju povodom osporenih odredaba Zakona o nacionalnim savetima. IV Pravni zapisi: 419–435.

16. Antić, Petar. 2021. Ostvarivanje prava na manjinsku samoupravu (odlučivanje) u Srbiji. Zbornik „Kulturna autonomija nacionalnih manjina u svetlu činjenica”. Institut društvenih nauka, Srpska akademija nauka i umetnosti, Akademska mreža za saradnju u Jugoistočnoj Evropi: 92–115.
17. Komac, Miran. 2021. Različiti modeli manjinske samouprave i kulturne autonomije – opravdanje razlike ili diskriminacija na etničkoj osnovi? Zbornik „Kulturna autonomija nacionalnih manjina u svetlu činjenica”. Institut društvenih nauka, Srpska akademija nauka i umetnosti, Akademska mreža za saradnju u Jugoistočnoj Evropi: 142–167.
18. Korhecz, Tamas. 2014. Non-territorial Autonomy in Practice: The Hungarian National Council in Serbia. In Zoltán Kántor (ed.), *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, National Policy Research Institute: 151–164.
19. Paunović, Milan, Boris Krivokapić, Ivana Krstić. 2007. *Osnovi međunarodnih ljudskih prava*. Beograd, Megatrend Univerzitet.
20. Kymlicka, Will. 1999. *Etnički odnosi i zapadna politička teorija*. Novi Sad, Habitus: 17–63.