
УЛОГА И ЗНАЧАЈ НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ

УДК 061.1:323.15(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1032018.4>

Оригинални научни рад

Јасмин Хоџић*

Сажетак

Један од темељних аспеката на путу изградње демократске и правне државе је поштовање мањинских права. То подразумева постојање, не само правног оквира за њихову заштиту, већ и активну партиципацију припадника националних мањина у јавном животу. Поред политичких партија националних мањина, механизам који омогућава снажну заштиту, већу партиципацију и културну аутономију припадницима националних мањина, свако су и национални савети националних мањина. У раду се анализира улога и значај националних савета националних мањина који представљају темељни ослонац делотворног одлучивања националних мањина о заштити њихових посебности чиме се остварује право на мањинску самоуправу и културну аутономију. У фокус овог рада је анализа уставно-правног положаја националних мањина у Србији, нормативни оквир националних савета, и слабости законског решења. Приказују се изборне процедуре са њеним слабостима, као и разлози снажне политизације националних савета.

Кључне речи: националне мањине, национални савети, културна аутономија, политичко представљање

* Аутор је мастер политиколог, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду.

1. УВОД

Легитимитет једне политичке заједнице подразумева партиципацију свих њених грађана у јавном животу. Посебно је тежак изазов остварити такве циљеве у мултиетничким политичким заједницама, где постоје бројне мањинске заједнице. “Добар одговор државе према мањинском питању омогућава политичку стабилизацију, демократизацију и демократску консолидацију, а тиме и стабилност и сигурност”.¹ То значи, да лош однос државе према националним мањинама може да има разоран (дезинтегративан) ефекат, као што исправан однос може имати интегративан ефекат.

Добра мањинска политика једне државе доводи до повећања међуетничког поверења и до смањивања међунационалне дистанце. Смањивање етничких дистанци се не постиже пуком применом правне регулативе. Формално се прихватају људска права, па и права мањина, у спољашњим односима и понашању, али у приватном и интимном животу према њима се изражава велика сумња, често и тешке оптужбе и кривица. Такав образац културе изузетно је опасан. “То ствара високу дозу неповерења која се стално гомила, али се у јавном простору потискује у мирним временима. Када, међутим, избију друштвене кризе у којима се отварају сукоби то постаје до те мере опасно да убрзо следе често трагични догађаји”.² Претходно нагомилана рђава осећања и стања, у кризи завршавају у насиљу и злочину. С друге стране, поверење захтева склад између приватног и јавног. Оно што се о другима, другачијима, у овом случају, о мањинама, прича у приватном и интимном простору, требало би да се исказује и у јавном простору. На тај начин ствара се искрен однос и тако се гради поверење према другима и другачијима.³

Један од базичних начина превазилажења етничких дистанце и изградње стабилне, демократске и просперитетне политичке заједнице је пуна афирмација права националних мањина. То изискује поштовање не само нормативног оквира за њихову заштиту, већ и активну партиципацију националних мањина у јавном

1 Вујачић Илија, Десет година нове мањинске политике у Србији, научноистраживачки пројекат *Конституционализам и владавина права у изградњи националне државе – случај Србије*, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука и Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2011.

2 Чулић Чедомир, Јоковић Милица, “Поверење као предуслов за одржање мањина и прихватање мањинских идентитета”, *Политички живот*, уредник Славиша Орловић, Центар за демократију Факултета политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 30.

3 Исто, стр. 30.

животу. Ако мултикултурализам дефинишемо као “политички, социјални и културални правац са циљем поштивања различитих перспектива изван доминантне традиције”⁴ онда увиђамо да активно учешће националних мањина у промоцији својих интереса и заштити права води ка жељеној стабилности политичке заједнице. Међутим, увиђамо да су све балканске земље мултикултуралне, иако то нерадо признају, јер је то подручје испреплетено националним и административно политичким границама, са различитим културама, нацијама и религијама, али и наслеђеним међувјерским и међунационалним сукобима.⁵ Механизам који омогућава веће учешће националних мањина у јавном животу, поред деловања кроз политичке партије, свакако су национални савети националних мањина.

Темељни ослонац делотворног учешћа националних мањина у одлучивању о заштити њихових посебности јесте право на самоуправу, које се остварује преко институција националних савета националних мањина.⁶ Путем националних савета, националне мањине, уживају културну аутономију, која се односи на заштиту и очување језика и писма, образовања, информисања и културу, где мањине добрим делом могу да утичу или самостално доносе одлуке из тих области. Сама идеја подразумева постојање институционалног оквира, који националним мањинама омогућава ефикасно, релативно континуирано, очување и афирмацију сопствене традиције, духовности, културног наслеђа, спречавајући асимилацију њених припадника, уједно повећавајући њихову видљивост, афирмишући њихову културу, језик и обичаје, што за последицу има очување и стабилност шире политичке заједнице.

2. УСТАВНО- ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Због специфичних друштвено-политичких околности и закаснеле транзиције и трансформације у Србији, уставно-правни положај мањина можемо условно поделити у два периода. Први, који траје од почетка 90-тих до демократских промена 2000-тих и други који наступа након тога.

4 Cynthia Willet, *Theorizing Multiculturalism, A Guide to the Current Debate*, Oxford: Blackwell Publishers, 1998, str. 1.

5 Vesna Stanković-Pejnović, *Mogu li „nacionalne države“ na Balkanu negirati multikulturalizam*, Zagreb, 2010, стр. 105.

6 Горан Башић и Катарина Црњански, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етничитета, Београд, 2006, стр. 90.

Може се претпоставити да први период карактерише недефинисан правни положај националних мањина.⁷ Устав из 1990. Србију дефинише као грађанску државу, што је свакако на трагу либералног концепта који је један од прихватљивих модела за хетерогена (вишенационална) друштва. Међутим, такав Устав није имао кореспонденцију са реалношћу која се одвијала током 90-тих година у Србији. Уставно решење је било више квази-грађански концепт, које је имало више штетан ефекат за припаднике националних мањина, него што је допринело изградњи либералног друштва, у којем су мањине осећале оптималну равноправност. Наиме, мањински уставно –правни положај није био јасно дефинисан, као ни мере које ће обезбедити њихову адекватну заштиту. Такође, није постојао закон који дефинише заштиту колективних права мањинским народима, као ни механизам који обезбеђује већу политичку репрезентацију. С друге стране, снажна експлозија национализма, теократизација друштва, урушавање постојећег система вредности, ратно окружење, повећале су ниво нетолерантности, ксенофобије у друштву у којем су се мањине осећале све несигурније и изолованије. И поред тога националне мањине су кроз деловање мањинских политичких партија биле присутне у представничким телима кроз цео период 90-тих, како на националном тако и на локалном нивоу. Одсуство нормативних решења, није спречило поједине националне мањине већ тада да крену у оснивање сопствених ”националних савета”, доносећи у тим органима поједине ”илегалне” политичке одлуке.⁸

Позитивни помаци у правцу признавања, заштите и веће партиципације националних мањина, започети су са променом власти

7 Устав Србије из 1990. не познаје појам националне мањине већ користи термин народности за одређивање мањинских етничких група и користи деривате социјалистичке концепције грађанског друштва. Док Устав СРЈ из 1992. користи термин националне мањине, и заштиту мањинских права само начелно дефинише. Устав СРЈ, члан 11 Савезна Република Југославија признаје и јамчи права националних мањина на очување, развој и изражавање њихове етничке, културне, језике и друге посебности, као и на употребу националних симбола, у складу са међународним правом.

8 Муслиманско национално вијеће Санџака је спровело референдум о аутономији Санџака. Референдум је спроведен у времену од 25. до 27. октобра 1991. године. Од укупно 264.156 бирача, на референдуму је учествовало њих 187.473, односно 70,19 посто укупног бирачког тела, од чега се 183.302 бирача (или 98,90 посто гласалих) изјаснило за политичку и територијалну аутономију Санџака с правом прикључења некој од република тадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ). На основу резултата референдума, Скупштина Муслиманског националног вијећа Санџака, 11. јануара 1992. године, усвојила је успостављање специјалног статуса за Санџак, као оптимално решење за бошњачки народ на овом подручју. Видети: Зауостављени процес остваривања права санџачких Бошњака у Србији (2011), Бошњачко национално вијеће Нови Пазар и Центар за бошњачке студије Тутин, Нови Пазар, стр. 6-7 Државни органи Републике Србије су референдум сматрали нелегалним, а одлуке Скупштине Муслиманског националног вијећа Санџака правно ништавним.

2000. год. када Србија доноси низ закона. Доношењем Закона о заштити права и слобода националних мањина, уводи се у правни систем и институт националних савета националних мањина. Међутим, овим кровним законом није јасно дефинисан начин избора, организациона структура, начин финансирања и надлежности националних савета. У правцу унапређења мањинских права ратификовани су бројни међународни документи (пре свих Оквирна конвенција и Европска повеља)⁹. Касније, 2006. усвојен је Устав Републике Србије, који, поред принципа нове мањинске политике, преузима и обиман каталог права националних мањина и њихових припадника која су раније одређена законом. Коначно, 2009. год. Народна Скупштина Републике Србије усваја Закон о националним саветима националних мањина. Поред тога, у бројне законе који регулишу области од значаја за остваривање гарантованих права и слобода националних мањина и њихових припадника (на пример, образовање, култура, употреба језика и сл.) унете су релевантне одредбе.

3. НОРМАТИВНИ ОКВИР НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Доношењем Закона о националним саветима националних мањина, законодавац је предвидео да национални савети представљају институционални облик културне аутономије за мањинске заједнице. ”Усвајањем концепта гарантовања индивидуалних и колективних права, нарочито гарантовањем права на националну самоуправу, и уводећи националне савете националних мањина као институцију самоадминистрирања колективним правима, Србија је искорачила у ред водећих европских земаља када је реч о решавању питања статуса националних мањина”¹⁰. Законом су дефинисане области које су поверене националним саветима: очување и афирмација језика и писма, образовања, информисања и културе националних мањина. Законом су националним саветима поверена јавна овлашћења да “учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма у циљу остваривања колективних права националне мањине на самоуправу у тим областима”¹¹.

9 Савет Европе - Оквирна конвенција за заштиту националних мањина и Европска повеља о регионалним или мањинским језицима.

10 Ђурђевић Ненад (уредник), *Мањинска политика и интеграција у Србији. Анализе и препоруке за унапређење мањинске политике и процеса интеграције у Републици Србији*, Форум за етничке односе, Београд, 2014, стр. 7.

11 Закон о Националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр.

Национални савети доносе Статут којим се дефинише делатност, унутрашња организација, права и обавезе чланова, као и друга питања од значаја за националне мањине. “Закон успоставља права националних савета да утичу на персонална решења, односно на избор органа управљања у установама, које у целини или делимично служе остваривању тих колективних права: у предшколским установама, школама, медијима, установама културе и установама”.¹² Законом је предвиђено да национални савети могу да стичу и отуђују имовину, као и да буду корисници средстава у јавној својини.¹³ Закон дефинише изворе и начин финансирања националних савета.

Овлашћења и надлежности која су дата националним саветима, поред осталих, су да: утврђује предлоге националних симбола, знамења и празника националних мањина; оснива установе, удружења, фондације, привредна друштва у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма; предлаже представника националне мањине у савету за међунационалне односе у јединици локалне самоуправе; предлаже Републици, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе као оснивачу установе, утврђивање установе од посебног значаја; иницира доношење и прати спровођење закона и других прописа из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма; иницира доношење прописа ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини.¹⁴ Сходно закону о националним саветима, државни органи, органи аутономне покрајине или локалне самоуправе дужни су да затраже мишљење од савета националних мањина када доносе одлуке које се тичу националних мањина. Такође, део послова у вези са поменутиим делатностима може се поверити националним саветима националних мањина, а држава обезбеђује средства за остваривање ових делатности.¹⁵

72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018, члан 1а.

12 Павловић- Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 7.

13 Закон о Националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018, члан 5.

14 Закон о Националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018, члан 10.

15 Башић Горан и Црњански Катарина, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етницитета, Београд, 2006, стр. 90.

4. СЛАБОСТИ ЗАКОНСКОГ РЕШЕЊА

Нема сумње да је доношење Закона о националним саветима националних мањина, Србија подигла ниво заштите мањинских права, али је само законско решење спорно у неколико аспеката.

Приметно је да Закон детаљно регулише унутрашњу организацију савета, пре свих: избор чланова националног савета, избор органа, делокруг и начин доношења одлука, потребна квалификована већина за доношење одлука. Ова материја не би требало да буде разрађена кроз Закон, јер га беспотребно оптерећује. Организациона структура и процедура рада и одлучивања се обично уређује подзаконским актима, тј. статутом или правилником о раду националних савета, чиме се с једне стране, сам законски текст ослобађа непотребних детаља, а са друге стране оставља могућност самосталног уређивања међусобних односа унутар националних савета.

Такође, треба подсетити да је од доношења Закона о националним саветима националних мањина, сам текст претрпео неколико измена. Уставни суд у јануару 2014. године, је донео одлуку према којој поједине одредбе Закона нису у складу са Уставом. Одлуком су делимично или у целости поништени поједини чланови Закона који се односе пре свега на надлежности националних савета, чиме се обим надлежности значајно смањио. “Последица доношења одлуке УСС (Уставни суд Србије- пример аутора) је потреба да се Закон измени, односно допуни у делу у којем се уређују овлашћења националних савета”.¹⁶

Уставни суд је оспорио чланове закона који говоре о “надлежности” националних савета. “Оспоравајући одредбе Главе III. Закона, поједини иницијатори начелно указују да Закон одређује “надлежности” националних савета, а да национални савет по својој правној природи не може имати надлежности, јер се појам надлежности односи искључиво на Републику, аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе, односно на државне органе и органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе”.¹⁷ Уставни суд је оценио, да је рђаво употребљен термин “надлежности” али да се он не може оспорити јер национални савети имају поједина јавна овлашћења.

Одлуком Уставног суда је јасно имплицирано да Закон дефинише национални савет као правно лице са јавним овлашћењима, али

16 Вукашиновић Ева, Јанић Нина, *Четири године националних савета националних мањина*, Покрајински заштитник грађана – омбудсман, Нови Сад, 2014, стр. 15.

17 Уставни суд на седници одржаној 16. јануара 2014. донео је одлуку о оцени уставности о одредбама Закона о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

није јасно дефинисано о којој врсти правног лица се ради. “Сасвим је извесно да се на савет не примењују одредбе Закона о државној управи или Закона о јавним службама, јер савет није ни државни орган, а ни установа”.¹⁸ Имајући у виду да највећи део финансијских извора потиче из буџета Републике, покрајине или локалне самоуправе, тешко је дефинисати врсту правног лица, које није ни државни орган, ни јавна служба, а има јавна овлашћења. Са правом се може констатовати да “национални савети нису обавезни органи, тако да они нису „ситуирани“ у пољу политичке власти, односно, у структурама политичких заједница у Републици Србији (држава, покрајина, градови, општине)”... те да” њихова уставна и законска позиција је тако конципирана да зависи од воље тренутних политичких актера у власти”.¹⁹ Овако недефинисан правни положај националних савета, отвара простор за злоупотребе од стране како државних органа, тако и самих актера који воде и доносе одлуке у националним саветима.

Уставни суд кроз своју одлуку на неколико места наглашава веома стриктне области којима се баве национални савети, те се позива на Устав . где се у члану 75. каже да: зарад остваривања појединачних и колективних права националне мањине преко својих представника могу да одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма.

Уставни суд је разматрао и одредбе Закона које говоре о могућношћу оснивања привредних друштава у областима у којима је поверена надлежност националним саветима, па је закључио да, ”национални савет националне мањине може основати привредно друштво само у области јавног информисања (обавештавања), јер је само законима којима се уређује ова област (штампани и електронски медији) привредно друштво предвиђено као онај организациони облик преко кога се може обављати информативна делатност”.²⁰ У одлуци је наведено да национални савети могу оснивати привредна друштва која ће се бавити информативном делатношћу искључиво кроз оснивање штампаних и електронских медија, а не за обављање неке друге делатности. Ова одлука сужава простор деловања и онемогућава оснивање привредних друштава која се баве другим областима која су дата у надлежност националним саветима.

18 Павловић- Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 16.

19 Радосављевић Душко, „Де-партизација националних савета“, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине, Покрајински омбудсман АП Војводине Нови Сад, 2015, стр. 96.

20 Уставни суд на седници одржаној 16. јануара 2014. донео је одлуку о оцени уставности о одредбама Закона о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

У члану 10, став 10 Закона, националним саветима се даје могућност да учествују у креирању и предлагању измена и допуна прописа из области мањинских језика, културе, информисања и образовања. Уставни суд је установио да су ти чланови неуставни и да национални савети не могу бити предлагачи закона или било којег другог правног акта који доноси било који државни орган, тј. “да нема уставноправног основа да се Законом о националним саветима националних мањина пропише да национални савет има статус овлашћеног предлагача закона или другог општег правног акта, било да је његово доношење у надлежности Народне скупштине, скупштине аутономне покрајине, скупштине јединице локалне самоуправе, или Владе, органа државне управе или неког другог државног органа или имаоца јавног овлашћења”.²¹ Међутим, национални савети, како закључује Уставни суд, могу учествовати у одлучивању у смислу “консултовања” од стране државних органа који доносе одлуке значајне за националне мањине.

Такође, Закон је предвидео могућност да национални савети учествују у управљању у појединим образовним установама (предшколске, основне, средњошколске и високошколске установе), међутим Уставни суд је оценио да су поједине одредбе које уређују ову област противуставне. Као и у претходно оспореним члановима Закона и у овом, се констатује да национални савети имају “консултативну” улогу а никако пресудну у управљању институцијама чији је оснивач неки од државних органа.

Уставни суд је разматрао одредбе Закона које се односе на преношење управљачких права на националне савете институција културе и образовања које су од посебног значаја за националне мањине. Уставни суд констатује: “Тачно је то да Закон није јасно дефинисао које установе могу бити установе од посебног значаја. Примећено је да је то довело до неколико случаја злоупотребе недовољно јасне законске дефиниције. Питање је, међутим, да ли је то довољна основа за проглашење неуставности или би прикладнија била препорука законодавцу да формулише једну адекватнију дефиницију”.²²

Горе наведене одлуке Уставно суда су без сумње допринеле да се делокруг националних савета значајно умањи. Слабост законског решења је и у погледу неусклађености процедура, нејасне

21 Уставни суд на седници одржаној 16. јануара 2014. донео је одлуку о оцени уставности о одредбама Закона о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

22 Уставни су на седници одржаној 16. Јануара 2014. донео је одлуку о оцени уставности о одредбама Закона о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

поделе надлежности међу институцијама, па све до тога да национални савети зависе од спољне арбитраже, некад централних, а често и спољних власти, било од стране матичне државе било од међународних организација.²³ У пракси је приметна неделотворност Закона. У појединим локалним самоуправама увиђа се изостанак примене уставних одредби о праву коришћења матерњег језика и писма припадника националних мањина у срединама где живи преко 15% припадника националне мањине, где национални савети немају моћ утицаја у правцу промене неуставних одредаба Статута.²⁴

Поред тога, одлукама Уставног суда искључена је свака могућност поверавања било којих других надлежности националним саветима од стране Републике, аутономне покрајине или локалне самоуправе, које су значајне за националне мањине. Само и искључиво у областима које су Уставом предвиђене, досеже деловање националних савета, где се свака евентуално друга област, за коју национални савети процене да је од интереса за националне мањине сматра незаконитим деловањем националних савета. Овако сужавање простора деловања националних савета, свакако је на трагу идеје да национални савети представљају институције културне аутономије, које требају примарно да се баве очувањем и афирмацијом идентитетских аспеката мањинских заједница. Међутим, имајући у виду да у Србији, као и на простору целог Балкана, постоје многе области где су мањинска права угрожена или нису у пуном капацитету остварена, националним саветима се ус-

23 Ђурђевић Ненад, Марковић Ксенија, „Улога националних савета националних мањина у интегративној мањинској политици: случај Србија“, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015, стр. 26.

24 У вези са спорним чланом 5. Статута општине Прибој, председник извршног одбора Бошњачког националног вијећа (БНВ), Есад Џудевић обратио се притужбом 29. јула 2011. године Повереници за заштиту равноправности, доставивши уз притужбу и документацију која је доказивала вишеструке напоре припадника бошњачке националне мањине да се спорни члан допуни. У прилогу је била и препорука Заштитника грађана којом је установљена повреда права припадника бошњачке националне мањине на службену употребу матерњег језика и писма, и самим тим Уставом загарантованог права на очување посебности. Поступивши по притужби, Повереница за заштиту равноправности је установила да је због неувођења босанског језика и латиничног писма у равноправну употребу са српским језиком и ћириличним писмом повређен члан 24 Закона о забрани дискриминације. Мишљења и препоруке које су уследиле, позивали су општинске власти Прибоја да отклоне установљену повреду тиме што ће у равноправну употребу увести босански језик и латинично писмо. Општина Прибој није у постављеном року обавестила Повереницу за заштиту равноправности о предузетим радњама како би се препорука спровела у дело. Резултати пописа из 2002. године показали су да је у општини Прибој живело 18,33% Бошњака. Као што је већ наведено, у делу који се односи на правне оквире службене употребе језика и писма одређене националне мањине, услов за увођење босанског језика и латиничног писма у службену употребу је испуњен, тј. у општини Прибој тада је живело више од 15% Бошњака.

крађује право да, ако већ не могу да одлучују и делују, онда бар да упозоравају и буду медијум комуникације између државних органа и националних заједница. Приметно је да су национални савети сведени на „консултативне“ институције које немају моћ креирања и доношења одлука у установама чији је оснивач Република, аутономна покрајина или локална самоуправа, а које су потенцијално важне за очување националне посебности мањинских заједница. Такође, национални савети не могу утицати на области за које стриктно нису надлежни, попут питања равномерне заступљености припадника националних мањина у јавној администрацији, остваривању права здравствене заштите, становања, образовне инклузије, запошљавања (посебно ромска национална мањина) итд.

Закона о националним саветима националних мањина, није поједнако деловао на све националне мањине, па ефекти варирају у зависности о којој се националној мањини ради. Многобројне, територијално концентрисане, хомогене и политички организоване националне мањине много ефикасније користе предности овог закона. “Корист од овог закона имале су националне мањине које су веома добро организоване, са мањинским странкама које су развијене, утицајне, са одличном страначком инфраструктуром и заступљене у органима власти на свим нивоима”.²⁵ Приметно је да су политички организоване националне мањине, своје мањинске савете имали и пре ступања овог закона (Бошњаци, Мађари, Румуни, Словаци), те су показале боље сналажење и ефикаснији рад од оних националних мањина које су основале националне савете након доношења Закона.

5. ИЗБОРИ НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА

Законом о националним саветима националних мањина предвиђено је да се избори могу спровести на непосредан начин, где припадници националних мањина кроз активно и пасивно бирачко права бирају чланове националних савета, или посредно, путем електорских скупштина. Да би се спровели непосредни избори за чланове националних савета, неопходно је да у посебан бирачки списак (националних мањина) буде уписано половина од укупног броја припадника националних мањина према последњем попису становништва, умањеног за 20%.

“Право уписа у посебан бирачки списак има сваки пунолетни грађанин са општим бирачким правом, који се изјасни као

25 Павловић- Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 8.

припадник националне мањине. Овако широко постављен концепт самоодређења припадника националне мањине заснован је на Уставом гарантованој слободи индивидуалног националног изјашњавања. Такав концепт је изазвао одређене недоумице у пракси, јер су се као припадници одређене мањине, уз уписивање у бирачки списак, изјашњавали и појединци који нису припадници те националне мањине ни по једном објективном критеријуму²⁶. Поједине земље у окружењу, попут Хрватске, су ограничиле право на упис у посебан бирачки списак само за припаднике националних мањина који су се на последњем попису изјаснили као припадници мањинског народа. Тако рестриктивна пракса у окружењу је адекватна, ако се узме у обзир да су могуће бројне злоупотребе и манипулације са посебним бирачким списковима.

Националне мањине које не испуњавају законски минимум уписаних бирача у посебан бирачки списак, чланове националних савета бира електорска скупштина. Свако удружење или организација националних мањина може предложити електора, под условом да је предложено лице припадник националне мањине. Такође, “сви одборници у локалним самоуправама чији матерњи језик је језик националне мањине у службеној употреби, посланици у покрајинској скупштини, као и посланици у Народној скупштини могу ако то желе да буду чланови електорских скупштина на којима се бирају самоуправе националних мањина²⁷. Приметно је да код електорског начина избора чланова националних савета недостаје снажна легитимацијска основа таквог савета. Посредни (електорски) начин заиста има дефицит легитимности” због тога што се у случајевима када су припадници политичких партија националних мањина добро организовани и хомогено сконцентрисани у једном или неколико подручја у земљи, развијају механизми помоћу којих могу да прегласају чланове електорске скупштине који су свој легитимитет црпели из других извора - подршке суграђана и на основу предлога мањинских удружења²⁸. Овде се јасно види интенција директног уплива политичких партија у изборни процес, што доводи до снажне политизација националних савета, али долази и до мешања два извора легитимности и одговорности. Последице, припадници националних мањина који не живе у подручју где

26 Павловић-Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 10.

27 Башић Горан и Црњански Катарина, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етницитета, Београд, 2006, стр. 92.

28 Башић Горан и Црњански Катарина, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етницитета, Београд, 2006, стр. 92.

су територијално концентрисани њихови сународници, остају без утицаја на изборне процесе за мањинске савете.

Поред овог спорног аспекта легитимности, запажа се и дефицит легитимности приликом непосредног избора чланова националних савета. Наиме, према постојећем Закону, број мандата се расподељује применом система највећег количника, на основу укупног броја освојених гласова одређене листе на територији целе Србије. У питању је пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом, што смањује могућност равномерне заступљености у националним саветима чланова са целог простора где су концентрисане националне мањине. Овако конципираним изборним системом, многе локалне средине где живи значајан број припадника националних мањина често остају без свог представника у националним саветима. Стварањем више изборних јединица, где би изборна јединица била свака средина која има значајан удео припадника националних мањина у укупном становништву, допринело би територијално уједначеном избору чланова националних савета.

Један од могућих модела, који би смањио јаз између периферних средина са једне и центра са друге стране, а при том повећао легитимност националних савета је комбиновање непосредног и електорског модела. “Општинске мањинске самоуправе би се могле изабрати на основу посебних бирачких листа на посебним директним изборима који би се одржали истовремено са изборима за локалну самоуправу”.²⁹ С друге стране национални савети би се бирали посредно, тако што би општинске мањинске самоуправе бирале електоре за чланове националних савета. “У том случају на културни живот мањине утицај би имали сви припадници мањинских заједница у земљи који то желе”³⁰, што би довело до боље територијалне заступљености и веће легитимности националних савета.

6. НЕРАВНОПРАВНОСТ АКТЕРА У ИЗБОРНОМ ПРОЦЕСУ

Неопходно је размотрити и неравноправност самих актера у изборном процесу. Право предлагања изборних листа на изборима за националне савете имају групе бирача уписаних у посебан бирачки списак одговарајуће националне мањине односно органи-

29 Башић Горан и Црњански Катарина, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етницитета, Београд, 2006, стр. 94.

30 Исто, стр. 94.

зације, удружења грађана, као и политичке организације националне мањине.³¹ „Политичке странке које немају мањински предзнак немају право кандидовања на изборима за националне савете. То, међутим, не значи да оне нису посредно учествовале у изборима оснивајући мањинске организације односно удружења грађана или пружањем активне подршке одређеним изборним листама“.³² Пошто Законом није забрањено учешће политичких партија у изборима за националне савете, то оставља простор за неравноправну борбу „нестраначких“ назависних листа са листама политичких партија. „У поступку избора за националне савете је предвиђено да се изборне листе могу предлагати од стране група бирача уписаних у посебан бирачки списак, организација, удружења грађана и политичких организације националне заједница. Исто је предвиђено и за избор електора за електорску скупштину“.³³ Изборне листе које су кандидоване или подржане од стране политичких партија националних мањина (некада и од већинских- маин стреам партија), у повољнијем су положају од других листа. Поред легалних финансијских извора које политичке партије поседују, листе са политичком подршком имају могућност да користе буџетска средства, тргују утицајем ако су део владајућих структура (јавна предузећа и установе), па чак и да у циљу доброг изборног резултата, користе финансијски моћне спонзоре. Листе које немају подршку од политичких партија, располажу са оскудним средствима која их следују као судионике у изборној кампањи, те се ослањају на волонтерство и евентуалне донације. “Подршка у новчаном смислу није, међутим, једини вид партизације што се тиче избора за национални савет. Често је коришћена и партијска логистика (чланство, одбори), као и инфраструктура којом партија располаже. Под инфраструктуром овде се подразумевају и медији, просторије за рад, штампарије, као и различите манифестације на којима је могуће промовисати листу”.³⁴

Евидентно је да избори за националне савете имају карактер персонализованих политичких кампања, где се изборна лис-

31 Закон о Националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018), члан 71.

32 Павловић- Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 12.

33 Радосављевић Душко, „Де-партизација националних савета“, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015, стр. 97.

34 Илић Снежана, „Политичка култура националних мањина у контексту избора за мањинске националне савете“, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015, стр. 75.

та своди на појединца или неколицину најистакнутијих чланова листе. “Будући да лидер целокупним имиџом своје јавне личности представља своју опцију, аргументи у политичкој борби су најчешће личне природе, а каткад се и потпуно исцрпљују у увредама и дисквалификацијама противничког вође”.³⁵ “Упливом политичких партија у изборни процес мањинских савета, довео је до бројних манипулација са посебним бирачким списковима. Политичке странке искористиле су јединствену прилику коју им је пружио изборни процес и копирале и задржавале за своје потребе податке грађана из бирачких спискова, креирајући тако сопствене базе података, драстично кршећи тиме право грађана на заштиту података о личности, као и одредбе Закона о заштити података о личности”.³⁶

7. ПОЛИТИЗАЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА

Национални савети су замишљени као над- партијска, непотичка, опште-национална тела које се старају о очувању и афирмацији националног идентитета националних мањина. Међутим, Закон о националним саветима националних мањина дозвољава политичким партијама да предлажу изборне листе за чланове националних савета националних мањина. Услед оваквог законског решења, неминован је уплив политичких партија националних мањина у процес “освајања” националних савета. То свакако није пожељно јер нарушава саму идеју националних савета, као аутономних над-партијских тела које се старају о идентитетским питањима националних мањина. “Утицај политичких партија националних мањина не би требало да се рефлектује у пољу културне аутономије јер на овај начин лако долази до преклапања интереса и привилегованог положаја мањинских политичких партија у погледу ресурса са којима располажу преко институција културне аутономије - медији, финансирање, повезивање јавних функција и дужности у области мањинске самоуправе”.³⁷ Политичке партије доминирају у националним саветима због своје организационе, инфраструктурне, медијске, финансијске па и лидерске супериорности у односу на потенцијалне независне (партијски неорганизоване) претенденте који би се борили за чланство у националним

35 Исто, стр. 77.

36 Павловић- Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, стр. 11.

37 Башић Горан и Црњански Катарина, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етничитета, Београд, 2006, стр. 92-93.

саветима. То свакако не доводи до изградње националних савета у правцу националне институције чија је примарна улога спровођење мањинске културне афирмације, већ постаје поље за политичко надметање мањинских партија.

Степен политизације националних савета је различит у зависности од “карактеристика” мањинских заједница. Па је тако политизација националних савета изражајнија код оних националних мањина који имају развијен политички живот, организован кроз мањинске партије. Мањине које су после урушавања једнопартијског система кренуле у политичко организовање, често су користиле националне савете за спровођење своје политичке (партијске) агенде.³⁸ “Окупација политичких партија огледа се у успостављању монопола политичких странака над представљањем заједнице, као и у претварању националних савета у парадржавне органе”.³⁹ Последњи избори за чланове савета националних мањина, бошњачке и мађарске националне мањине, потврђују тезу о окупацији савета од стране политичких партија. Водеће партије ових националних мањина су кандидовале своје кадрове на изборима за савете. Томе у прилог говори и чињеница да је још увек актуелни председник Бошњачког националног вијећа⁴⁰ Сулејман Угљанин, уједно и лидер Странке демократске акције, која представља једну од три бошњачке партије са највећом подршком. На последњим изборима за Бошњачко национално вијеће, главни ривал му је био Муамер Зурколић, лидер Странке правде и помирења, бивши верски лидер и актуелни народни посланик. Појаве, попут отворених конфронтација, политичких кампања које се не разликују од било којих политичких кампања, непостојање базичног консензуса око тема које се пласирају, свакако не доприносе изградњи националних савета као кредибилних институција националних мањина. Национални савети се код појединих националних мањина претварају у политичку арену, иако би “требало да буду инклузивни, док присуство партија у саветима често доводи до њихове инструментализације и

38 Муслиманско национално вијеће Санцака, чији је председник био Сулејман Угљанин (лидер Странке демократске акције, странке са највећом подршком Бошњака-Муслимана), је спровело референдум о аутономији Санцака. Референдум је спроведен у периоду од 25. до 27. октобра 1991. године. Од укупно 264.156 бирача бошњачке националне мањине, на референдуму је учествовало њих 187.473, односно 70,19 посто укупног бирачког тела, од чега се 183.302 бирача (или 98,90 посто гласалих) изјаснило за политичку и територијалну аутономију Санцака с правом прикључења некој од република тадашње Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ).

39 Ђурђевић Ненад (уредник), *Мањинска политика и интеграција у Србији. Анализе и препоруке за унапређење мањинске политике и процеса интеграције у Републици Србији*, Форум за етничке односе, Београд, 2014, стр. 8.

40 Национални савет бошњачке националне мањине.

искључивања ширег круга грађанства које, хипотетички, има другачије програме унапређења културе, образовања и других области у надлежности националних савета”.⁴¹ Утицај политичких партија на рад савета није користан јер не доприноси јачању културне аутономије одређених националних мањина. Смањивањем утицаја политичких партија националних мањина на културну политику заједнице остварује се суштина културне аутономије да сви грађани припадници одређене мањинске заједнице који то желе имају могућности да предлажу различите концепте културног развоја и да се одреде за онај који им је привлачан.⁴² Имајући у виду да политичке партије врше „окупацију“ националних савета, где постају предоминантни актери у креирању културних политика што доводи „до стварања монопола и развоја сегрегативног мултикултурализма, односно унутрашњег цепања мањинских заједница на основу различитих погледа на културну политику заједнице“⁴³, многе државе су предузеле акције како би се смањило утицај политичких партија на рад националних савета. „Политичким партијама националних мањина се обезбеђује преференцијални третман у процесу избора за локалне, регионалне или централне власти или остају по страни када је у питању политички утицај, као што је случај у Мађарској“.⁴⁴ Тиме се постиже циљ, да национални савети буду истинске оазе културне аутономије које окупљају све припаднике одређене националне мањине унутар којих се одвија жива динамика самих чланова који аутономно предлажу концепте културне политике, ослобођени партијских али и сваких других, како спољашњих тако и унутрашњих, утицаја.

8. ЗАКЉУЧАК

Један од темељних вредности демократских мултиетничких друштава је заштита права и што већа партиципација националних мањина. Исправном мањинском политиком политичка заједница има дугорочну легитимацијску основу базирану на мултикултурализму, са смањеним степеном међуратничке дистанце и неповерења.

41 Радосављевић Душко, “Де-партизација националних савета”, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015, стр. 97.

42 Башић Горан, *Искушења демократије у мултиетничком друштву - Модел закона о заштити права националних мањина у Србији*, ЦИЕ, Београд, 2006.

43 Башић Горан и Црњански Катарина, *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*, Фондација Фридрих Еберт и Центар за истраживање етницитета, Београд, 2006, стр. 93.

44 Исто, стр. 93.

Улога националних савета националних мањина у процесу изградње такве политичке заједнице је огромна. После демократских промена правна регулатива у Србије је омогућила широк спектар заштите мањинских права. Прихваћени су многи међународни документи, а правни систем је обогаћен низом механизма у циљу заштите националних мањина. Међутим, приметне су бројне слабости и недоследност у примени правних норми.

Национални савети као базична тела националних мањина, остварују културну аутономију, бринући се о образовању, култури, информисању и употреби језика и писма. Запажа се, да је Закон о националним саветима националних мањина, углавном “употребљив” за националне мањине које су бројније и територијално концентрисаније, док су малобројне и територијално диспрезиране националне мањине у много чему оштећене. Одлуком Уставног суда у многоме су умањене надлежности националним саветима. Недовољно прецизан правни положај националних савета, који нису ни органи јавне власти, а ни невладине организације отежава функционисање савета. Начин избора чланова савета, који је код неких националних мањина непосредан, показује висок степен политизације и “окупације”, па и инструментализације од стране политичких партија. С друге стране, поставља се питање легитимитета националних савета који су изабрани електорским путем. Такође, критеријуми за бирачки списак морају бити измењени јер представљају извор бројних манипулација, попут уписа у бирачки списак и припадника који по објективном критеријуму не припадају одређеној националној мањини. Законом нису јасно дефинисани критеријуми на основу којих, савети могу да проглашавају установе од посебног значаја за националне мањине.

И поред бројних недостатака и слабости како у нормативном оквиру, тако и у пракси, постојање и рад националних савета је допринело већем степену заштите националних мањина, али и повећаној партиципацији националних мањина у креирању друштвених процеса.

ЛИТЕРАТУРА

Вујачић, Илија, Десет година нове мањинске политике у Србији, научноистраживачки пројекат “Конституционализам и владавина права у изградњи националне државе – случај Србије”, Универзитет у Београду – Факултет политичких наука и Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2011.

Чупић Чедомир, Јоковић Милица, “Поверење као предуслов за одржање

мањина и прихватање мањинских идентитета”, *Политички живот*, уредник Славиша Орловић, Центар за демократију Факултета политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013.

Башић Горан, *Искушења демократије у мултиетничком друштву - Модел закона о заштити права националних мањина у Србији*, ЦИЕ, Београд, 2006.

Башић Горан, Црњански Катарина, Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији, Фридрих Еберт Стифунг, Центар за истраживање етницитета, Београд, 2006.

Ђурђевић Ненад (уредник), *Мањинска политика и интеграција у Србији. Анализе и препоруке за унапређење мањинске политике и процеса интеграције у Републици Србији*, Форум за етничке односе, Београд, 2014.

Павловић-Крижанић Татјана, Лончар Јелена, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012.

Вукашиновић Ева, Јанић Нина, *Четири године националних савета националних мањина*, Покрајински заштитник грађана – омбудсман, Нови Сад, 2014.

Татјана Павловић-Крижанић, Јелена Лончар, *Евалуација рада пет националних савета у Србији*, Центар за регионализам, Нови Сад 2012.

Радосављевић Душко, “Де-партизација националних савета”, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015.

Ђурђевић Ненад, Марковић Ксенија Улога националних савета националних мањина у интегративној мањинској политици: случај Србија, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015.

Илић Снежана, “Политичка култура националних мањина у контексту избора за мањинске националне савете”, у *Национални савети националних мањина и култура*, Зборник радова 2, Завод за културу Војводине – Покрајински омбудсман АП Војводине, Нови Сад, 2015.

Башић Горан, *Искушења демократије у мултиетничком друштву - Модел закона о заштити права националних мањина у Србији*, ЦИЕ, Београд, 2006.

Закон о изменама и допунама закона о избору народних посланика Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 10/2003, 12/2004.

Уставна повеља, *Службени лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003.

Закон о Националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014 и 47/2018.

Уставни суд на седници одржаној 16. јануара 2014. донео је одлуку о оцени уставности о одредбама Закона о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.

Jasmin Hodzic

ROLE AND IMPORTANCE OF NATIONAL MINORITIES' COUNCILS IN SERBIA

Resume

One of the fundamental aspects of the process of building democracy and rule of law is respect for minority rights. This implies not only their incorporation into legal framework, but also an active participation of national minorities in public life. In addition to political parties of national minorities, a mechanism that provides a strong protection, greater participation and cultural autonomy for members of national minorities, includes national minorities' councils. The paper analyzes the role and significance of the national minorities' councils, which represent a fundamental basis for an effective decision-making process for the protection of national minorities' particularities, ensuring the implementation of their rights on self-government and cultural autonomy. Main focus of this paper is the analysis of the constitutional and legal position of national minorities in Serbia, legal framework for national minorities' councils, and weaknesses of legal solutions. It includes electoral procedures with all weaknesses, as well as reasons for the strong politicization of national minorities' councils.

Keywords: national minorities, national minorities' councils, cultural autonomy, political representation

* Овај рад је примљен 01. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. новембра 2018. године.