

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Устав Републике Србије предвиђа да „ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом“ (члан 75. став 3. Устава). Национални савети националних мањина јесу, према томе, уставна категорија, с тим што се сва питања везана за њих или разрађују (пре свега овде је реч о делокругу) или уређују законом.

### II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Закон о националним саветима националних мањина донесен је 2009. године. Он уређује широку и разнородну материју. Почев од избора за националне савете, преко мандата националних савета и његових органа, надлежности националних савета, вођења посебних бирачких спискова националних мањина итд.

Досадашња примена закона и његова анализа указали су на низ проблема. Пре свега, важећи закон нема јасну и чврсту логичку структуру када уређује конституисање савета, мандатни период савета, разлоге за престанак мандата савета, обавезу нових избора после превременог престанка мандата савета (тзв. ванредних избора), трајање мандата чланова савета, његов почетак и крај итд. Због тога тешко могу да се успоставе оквири у којима се логички и хронолошки креће мандат једног савета и његових чланова (пре свега, када почиње и престаје), што изазива правну несигурност и тешкоће у пракси. Потом, важећи закон недовољно јасно и понекад противречно уређује изборну форму у којој се бирају чланови националних савета. Два су начина на који се бирају национални савети: непосредни избори и посредни, путем електорске скупштине. У важећем закону није довољно јасно одређено када се одржавају једни, а када други избори. Будући да важећи закон не предвиђа одржавање избора ако националном савету мандат престане пре истека мандатног периода, није могао ни да уреди да ли се ванредни избори за чланове националних савета, одвијају непосредно или преко електорске скупштине. Ни природа електорских избора није довољно јасна. Није јасно прописано ко све и под којим условима може да стекне статус електора, ко све и под којим условима може да подржи кандидатуру за електора и ко све може да се нађе на изборној листи на електорској скупштини. Све то отвара питање односа између непосредних избора и електорских избора и отежава откривање заједничке нити која се протеже на изборе националних савета и потенцијално их доводи у легитимациону неједнакост. Та заједничка нит може бити само посебан бирачки списак припадника националне мањине, као јавна евиденција од кога почињу и гранају се сва даља питања избора националних савета.

Садашњи закон недовољно гарантује стручну природу органа који спроводе непосредне изборе за чланове националног савета. Врховни орган за спровођење непосредних избора је Централна изборна комисија, чији стални састав именује ресорни министар (то је министар правде и државне управе). Улога органа који посредује између Централне изборне комисије и бирачких одбора – Изборне комисије за бирачко подручје – није довољно јасна. С друге стране, електорске изборе спроводе електори сами, на електорској скупштини. Они међу

собом бирају изборну комисију која спроводи непосредни део електорских избора (проглашава изборне листе, проглашава заједничку изборну листу, додељује мандате и издаје уверења о избору чланова националног савета итд.) Није развијен ни систем заштите законитости и правилности изборног поступка. Тако, није предвиђен ниједан правни лек против било којег акта који изборна комисија електора донесе на електорској скупштини.

Ни сам упис у регистар националних савета националних мањина (који сада води Министарство правде и државне управе) није довољно прецизно уређен. Не разликује се поступак уписа првог сазива националног савета у Регистар од поступка уписа доцнијих измена већ уписаних података. Против акта које министарство донесе у вођењу Регистра, није омогућена правна заштита. Не чини се разликовање између решења о упису и промени података и самог уписа (уноса) у Регистар.

Наведене, и још неке друге слабости важећег закона, јесу разлог због кога се он мења и допуњава. Сврха нацрта закона јесте да доследно и сасвим јасно спроведе концепцију националних савета као инструмента културне аутономије националних мањина. Потом, да прецизно уреди појмове од којих зависи рад националних савета и правна сигурност, као што су конституисање националног савета, мандатни период националног савета, овлашћења националног савета у распону од истека мандатног периода до конституисања новог сазива националног савета итд. Исто важи и за мандат чланова националног савета. Потом, нацртом закона уводи се потпун управно-судска правна заштита против свих аката које министарство донесе у примени закона (данас су то углавном ретки случајеви), врховни орган за спровођење непосредних избора за национални савет постаје Републичка изборна комисија, а за спровођење избора путем електорских скупштина – одбор од три члана које именује председник Републичке изборне комисије. Републичка изборна комисија преузела је овлашћења која по важећем закону има министарство, односно електорска скупштина, чиме би требало да се доследније и боље него сада гарантује законитост и правилност избора. Нацрт, даље, јасно разграничава случајеве у којима се чланови националног савета бирају непосредно, од случајева када се бирају на електорској скупштини.

### III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Најпре, чини се јасна разлика између уписа националних савета у Регистар националних савета, од доцнијих измена и допуна података који су већ уписани у Регистар. Практично, први упис у регистар везује се за новообразоване националне савете, оне који раније нису постојали. Из нацрта закона произлази да се избори за први сазив националног савета одржавају непосредно или путем електорске скупштине, зависно од бројности припадника националне мањине који су уписани у посебан бирачки списак. Непосредни избори за чланове националних савета одржавају се ако је 24 часа пре расписивања избора у посебан бирачки списак националне мањине, уписано више од 40% од укупног броја припадника националне мањине према последњем попису становништва (члан 9. став 3. нацрта); кад то није случај, одржавају се избори путем електорске скупштине (члан 9. став 5 нацрта). После окончања избора, први сазив националног савета се конституише и потом, у року од десет дана усваја статут националног савета (члан 4. став 7. нацрта) и затим, у року од 30 дана од конституисања бира председника националног савета (члан 15. став 2. тачка 4. нацрта). Одмах после тога настаје обавеза

новооснованог националног савета да се упише у регистар. Пријаву за упис подноси председник националног савета, у року од пет дана од када је изабран (члан 1. став 3. нацрта). Министарство је дужно да о пријави за упис донесе решење у року од 30 дана од пријема уредне пријаве (члан 2. став 2. нацрта); ако у том року не одлучи, важи општа претпоставка управног поступка о доношењу негативног решења. Ако министарство донесе решење којим се усваја пријава за упис, савет се уписује у регистар истог дана када је решење донето (члан 2. став 4. нацрта); уписом у регистар, национални савет стиче својство правног лица. У супротном, ако захтев за упис буде одбијен, против решења министарства може да се покрене управни спор (члан 2. став 3. нацрта). Тиме се додатно, могућношћу судског преиспитивања негативног решења министарства гарантује и штити право припадника националних мањина да, под законом предвиђеним условима, оснују свој национални савет. У регистар се уписују подаци који се односе на национални савет, подаци који се односе на председника националног савета и подаци о изменама и допунама статута и подаци о решењима којима је савет уписан у регистар и решењима којима се мењају подаци у регистру (члан 4. став 5. нацрта). Национални савет је дужан да сваку промену података који су већ уписани и регистар пријави министарству у року од десет дана од настанка промене (члан 3. нацрта, нови члан 4а став 1), о чему министарство доноси решење. Не буде ли решење министарства позитивно, национални савет има право да против њега поднесе тужбу Управном суду и тиме потражи заштиту у управно-судском поступку (члан 3. нацрта, нови члан 4а став 3). Рокови за тужбу су редовни, предвиђени Законом о управним споровима (30 дана од достављања решења). Није било потребе да се пропишу посебни, краћу рокови за тужбу, будући да се не одлучује о питањима која захтевају хитну управно-судску заштиту.

Нова одредба је да је национални савет (независно од тога да ли је реч о првом или каснијем сазиву), конституисан када се потврде мандати свих чланова националног савета (члан 63. нацрта, нови члан 109а став 4). Таква одредба недостаје у важећем закону, а много значи за правну сигурност. Конституисање је полазна тачка сваког националног савета, од ње он почиње да остварује надлежности, после ње може да бира председника националног савета, извршни одбор, одборе савета и радна тела савета. Нацрт одређује и од којих радњи се састоји потврђивање мандата чланова националног савета: од упоређивања података из уверења о избору за чланове националног савета и података из решења којим се додељује мандат чланова националних савета (члан 63. нацрта, нови члан 109а став 3). Оба акта (и уверење и решење о додели мандата) доносе исти органи, тј. Републичка изборна комисија (код непосредних избора), односно одбор од три члана (код електорских избора). То што исти орган доноси оба акта, треба да гарантује правну сигурност и учини једноставним потврђивање мандата новоизабраних чланова националног савета, тиме и олакша конституисање новог сазива националног савета. Мандат националног савета траје четири године, а почиње да тече од конституисања (члан 8. нацрта, нови члан 9а став 1). Избори за нови сазив националног савета могу да се одрже пошто је старом сазиву истекао мандатни период од четири године. Потом, могуће је да се конституисање новог сазива, које се везује за утврђивање коначних резултата избора (члан 63. нацрта, нови члан 109а став 1), отпочне после истека мандатног периода старог сазива. Могућа неподударност између истека мандата постојећег сазива националног савета и конституисања новог сазива националног савета, изискивала је одредбу по којој национални савет коме је истекао мандат наставља да све до конституисања новог сазива националног савета обавља текуће и неодложне послове из надлежности националног савета (члан 8. нацрта, нови члан 9а став 4.). Мандат постојећег сазива тако се продужава од истека мандатног периода до конституисања новог сазива. Надлежности постојећег савета од истека мандатног периода до конституисања новог сазива ослабљене су и

техничке природе, што је разумљиво с обзиром на његов ослабљени легитимитет. Уосталом, природа „продуженог“ мандата савета уподобљена је надлежности привременог органа управљања савета. Тиме се, истовремено, гарантује непрекинути континуитет постојања и рада националног савета. Један сазив националног савета смењује нови сазив националног савета. Празнине нема. Једино остаје разлика у надлежностима, која је сасвим природна јер потиче из легитимационих разлика.

Но, мандат националног савета може пре истека мандатног периода од четири године да престане услед распуштања националног савета (члан 8. нацрта, нови члан 9а став 2). Распуштање националног савета доводи до образовања привременог органа управљања националног савета, како по важећем закону, тако и по нацрту. Но, разлике су битне. Важећи закон не ограничава трајање мандата привременог органа управљања, па произлази да он делује све док се не конституише нови национални савет, после редовних избора. Практично, то значи да један национални савет може бити распуштен, примера ради, после истека шест месеци од конституисања, а да остатак несуђеног мандата националног савета од три и по године – преузме привремени орган управљања. О стварној привремености овде не може бити говора. Нацрт закона такође предвиђа да распуштени национални савет надомешта привремени орган управљања, али истовремено обавезује министра да нове, ванредне изборе за национални савет распише у року од 60 дана од распуштања националног савета (члан 11. став 4. реченица прва нацрта). По окончању ванредних избора конституише се нови сазив националног савета, чији мандат траје онолико колико би још трајао мандатни период распуштеног националног савета (члан 8. нацрта, нови члан 9а став 3). Тиме привремени орган управљања заиста постаје привремен. Но, ако је до истека мандатног периода распуштеног националног савета остало мање од једне године, не расписују се ванредни избори, већ у том случају остатак мандата националног савета преузима привремени орган управљања (члан 11. став 4. реченица друга нацрта). Нова законска решења, у коме ванредни избори сужавају период постојања замене за национални савет – привременог органа управљања – омогућава да се права припадника националне мањине на национални савет доследније и трајније остварују него што је сада случај.

Национални савет представља специфичну скупштину припадника националне мањине, која, наравно, није, нити може бити у сталном заседању. Стога из националног савета произлазе остали органи којима национална мањина остварује права из надлежности националног савета: то је председник националног савета, одбори националног савета за обавештавање, образовање, културу и службену употребу језика и писма и остала радна тела националног савета. Врсте радних тела, и број и мандат чланова одбора савета, као, уосталом, и надлежност председника националног савета подробније су уређена статутом националног савета, као највишим правним актом савета (члан 4. Нацрта). У важећем закону, и само на једном месту, помиње се „извршни орган“ (члан 7. став 1. важећег закона), али се даље не уређују ни његова природа, ни надлежност. Нацрт закона изричито уводи извршни одбор. Посреди је својеврстан извршни орган националног савета. Национални савет бира извршни одбор, укључујући и председника извршног одбора, на предлог председника националног савета (члан 5. став 8. нацрта). За избор извршног одбора потребна је апсолутна већина гласова чланова националног савета (члан 6. став 5. нацрта). Мандат извршног одбора уређује се статутом националног савета (члан 4. став 4. нацрта), па је логично очекивати да се он продужава и после престанка мандата националног савета, док на дужност не ступи нови извршни одбор (решење се заснива на правној аналогији са осталим деловима нашег правног система). И надлежност и број чланова извршног одбора уређују се статутом националног савета (члан 4. став 4. нацрта). Нацрт закона предвиђа,

само једну, али битну надлежност извршног одбора. Национални савет може извршном одбору поверити одлучивање о појединим (дакле, не свим) питањима из надлежности националног савета (члан 5. став 9. нацрта). Овом новином решен је проблем са којим се тренутно срећу национални савети. Они објективно нису у могућности да у кратком року, који је пред њих често поставља, донесу одлуке које су битне за остварења права националне мањине. Сада би, после преношења надлежности са националног савета на извршни одбор, требало да се добије на брзини одлучивања онда када кратак рок или неки други разлози онемогућавају благовремено сазивање седнице националног савета. Истовремено, отворило се питање природе одлука које тако донесе извршни одбор. Важе три правила. Прво, то и даље остају одлуке националног савета, што се изражава нормом према којој национални савет на првој наредној седници одлучује о томе да ли ће потврдити одлуке које је извршни одбор донео између две седнице националног савета или неће (члан 5. став 10. реченица прва нацрта). Друго, гласање о потврђивању одлука извршног одбора практично има значај гласања о поверењу извршном одбору; ако нека одлука извршног одбора не буде потврђена, мандат извршног одбора престаје по сили закона (члан 5. став 10. реченица друга нацрта), чиме се извршном одбору налаже опрез и сугерише одговоран приступ при доношењу одлука из надлежности која му је делегирана, а национални савет потврђује своју врховну улогу у остваривању културне аутономије националних мањина. Коначно, сама одлука извршног одбора која не буде потврђена, остаје на снази (члан 5. став 10. реченица друга нацрта), чиме се штити правна сигурност и спречава задирање у права и обавезе који су већ почели да се остварују после одлуке извршног одбора.

Избори за чланове националног савета могу бити редовни или ванредни. Сви редовни избори одржавају се истог дана (исто је и у важећем закону). Министар, који је једини овлашћен да распише изборе (члан 11. став 2. нацрта), доноси одлуку о расписивању редовних избора најраније 120, а најкасније 90 дана пре истека мандата националног савета који је последњи конституисан (члан 11. став 3. нацрта). Тако се омогућава да се редовни избори за чланове свих националног савета као и до сада одржавају истог дана, а да то не угрози или не скрати мандатни период националних савета (то је смисао везивања расписивања избора за истек мандата савета који је последњи конституисан). Сами, пак, редовни избори за чланове националног савета могу бити или непосредни или преко електорске скупштине. Све зависи од броја припадника националне мањине који су уписани у посебни бирачки списак националне мањине. Непосредни редовни избори за чланове националних савета одржавају се ако је 24 часа пре расписивања избора у посебан бирачки списак националне мањине уписано више од 40% од укупног броја припадника националне мањине према последњем попису становништва (члан 9. став 3. нацрта). Кад то није случај, редовни избори за чланове националног савета одржавају се путем електорске скупштине (члан 9. став 5. Нацрта). Ово је налагало још две новине. Најпре, као највиши орган непосредних избора за чланове националних савета одређена је Републичка изборна комисија (члан 32. став 2. нацрта). Овим се добија на законитости и стручности изборног поступка, при чему се, пошто су редовни избори истог дана, омогућава фокусирање чланова Републичке изборне комисије на непосредне изборе чланова националних савета. Ово је за собом повукло још једну новину. Електорске изборе, наиме, треба да спроводи одбор од три члана које именује председник Републичке изборне комисије међу стручњацима за изборне поступке (дакле, то не морају да буду чланови Републичке изборне комисије) – (члан 60. став 2. нацрта). Новост се заснива на две поставке. Најпре, на тежњи да се успостави изборно тело стручније од комисије за електорске изборе коју бирају електори сами и из својих редова (као што је сада случај). Потом, посвећеност и усредсређеност Републичке изборне комисије на непосредне изборе за чланове националних

савета, омогућила је да се систем правних лекова у изборима путем електорске скупштине веже за Републичку изборну комисију. Сваки електор има право да на решење одбора (рецимо, којим се одбија проглашење изборне или збирне листе итд.) поднесе жалбу Републичкој изборној комисији у року од три часа од доношења решења (члан 60. став 5. нацрта); Републичка изборна комисија дужна је да о жалби одлучи у року од 12 часова од њеног пријема (члан 60. став 6 нацрта); на решење Републичке изборне комисије могућа је тужба Управном суду у року од три часа, с тим што Управни суд о тужби доноси одлуку у року од 12 часова (члан 60. став 7. нацрта). Овим је не само предвиђена права заштита у поступку електорских избора (што сада није случај), већ је омогућено везивање електорских избора за најстручнији орган за спровођење избора (Републичку изборну комисију) и Управни суд (који и у непосредним изборима за чланове националних савета контролише законитост рада Републичке изборне комисије). При свему, надлежност Републичке изборне комисија настаје у оној фази у којој се електорски избори претварају у непосредне изборе, на електорској скупштини. Хармоничан систем, који се заснива на поставци да Републичка изборна комисија води непосредне изборе за националне савета, те да се пред њу постављају практично иста питања и на непосредним и на електорским изборима (заједничка су правила о проглашењу изборне и збирне листе, начину доделе мандата итд.). Републичка изборна комисија, водећи поступак непосредних избора за чланове националних савета, сходно примењује правила Закона о избору народних посланика. Значи, унутар самих непосредних избора важе процедура и систем правних лекова идентични онима у изборима за народне посланике.

Као што је већ наведено, важећи закон не познаје ванредне изборе за чланове националног савета. Према нацрту закона до ванредних избора за чланове националног савета потенцијално долази када национални савет буде распуштен пре истека његовог мандатног периода. Потенцијално, јер се ванредни избори не одржавају у свим случајевима када национални савет буде распуштен. Најпре, они се не одржавају када распуштање националног савета повлачи брисање националног савета из регистра (члан 11. став 5. нацрта), али ни ако је до истека мандата распуштеног националног савета остало мање од једне године (члан 11. став 4. реченица друга нацрта). У овом последњем случају, избори за нови сазив националног сазива одржавају се истовремено кад и редовни избори за остале националне савете (члан 11. став 4. реченица друга нацрта). Ванредни избори за чланове националног савета увек се одвијају преко електорске скупштине (члан 11. став 4. реченица друга нацрта и члан 12. став 1. нацрта), па и када је сазив националног савета који је распуштен изабран на непосредним изборима. Ванредне (увек електорске изборе) расписује министар, у року од 60 дана од распуштања националног савета. Мандат новог сазива националног савета, који долази уместо распуштеног, траје док не истекне мандат сазива који је распуштен (члан 8 нацрта, нови члан 9а став 3). Тако, ако је сазив националног савета распуштен после две године од конституисања, мандат новог сазива траје до истека четири године од када је конституисан савет који је распуштен, дакле две године.

Нацрт закона уноси и измене у електорске изборе. Најпре тако што изричито прописује да својство електора може да стекне само лице које је уписано у посебан бирачки списак националне мањине (члан 56. став 2. нацрта), да потписе за подршку електорима могу дати само припадници националне мањине који су уписани у посебни бирачки списак (члан 56. став 2. нацрта), као и да на изборној листи која се предлаже на електорској скупштини може бити само лице које је уписано у посебни бирачки списак националне мањине (члан 62. став 2. нацрта). Посреди су решења која произлазе и из важећег закона, али о којима није у досадашњој пракси било једногласности. Постоји, наиме, мишљење да свако може да буде електор, да свако може да потписом подржи кандидата за електора и да свако може да буде кандидат на изборној листи,

независно од тога да ли је уписан у посебан бирачки списак. Наведена интерпретација важећег закона потенцијално омогућава да се изиграју права припадника националне мањине. Наиме, ако упис у посебни бирачки списак није услов за стицање својства електора, за потпис којим се подржава кандидатура за електора и за избор чланова националног савета на електорској скупштини, онда електорска скупштина која намерава да изабере национални савет једне мањине може да се претвори у електорску скупштину на којој се бирају припадници сасвим друге мањине или већинског народа. Нацрт закона отклања недоумице. Упис у посебан бирачки списак националне мањине је добровољан (члан 21. став 5. нацрта). Поред тога, не виде се довољно јасни разлози због којих би упис у посебан бирачки списак био услов за непосредан избор чланова националног савета, а не и за избор националних савета путем електорске скупштине. Све би деловало још апсурдније кад би се сазив националног савета бирао на непосредним изборима (када сви бирачи и чланови националног савета морају бити уписани у бирачки списак), а потом би, после распуштања националног савета, били одржани електорски избори у којима нико не мора бити уписан у посебан бирачки списак.

Нацрт закона уводи више реда у поступак избора чланова националног савета путем електорске скупштине. У суштини, електорски избори састоје се од две фазе. У првој фази се стиче својство електора, а у другој фази, сви који су то својство стекли (којима су потврђене електорске пријаве), бирају чланове националног савета на електорској скупштини. Припадник националне мањине који пледира да постане електор подноси своју електорску пријаву на потврђивање министарству (члан 57. став 2. нацрта). Електорска пријава састоји се од изјаве кандидата да се пријављује за електорску скупштину и одређеног броја потписа припадника националне мањине који су уписани у посебни бирачки списак који подржавају његову кандидатуру (члан 57. став 3. нацрта). Разуме се, и сам кандидат за електора мора да буде уписан у посебан бирачки списак националне мањине (члан 56. став 2. нацрта). Број потписа који је потребан да би се успешно подржала кандидатура за електора зависи од броја припадника националне мањине на последњем попису становништва (члан 56. став 2. нацрта). Што је тај број мањи и број потписа је мањи и обратно. Припадник националне мањине може потписом да подржи само једну кандидатуру за електора. Кандидат за електора подноси министарству електорску пријаву на потврђивање, најкасније 30 дана пре електорске скупштине (члан 57. став 6. нацрта). Министарство испитује да ли је кандидат за електора уписан у посебни бирачки списак националне мањине, да ли је пријава подржана довољним бројем потписа и да ли су сви потписници уписани у посебни бирачки списак националне мањине. Кад је то случај, министарство доноси решење којим потврђује електорску пријаву, а кад то није случај – у истом року доноси решење којим ту пријаву одбија (члан 56. став 7. нацрта). Оба решења министарство мора донети у року од 48 часова од пријема електорске пријаве (члан 56. став 7. нацрта). Против негативног решења министарства, кандидат за електора има право тужбе Управном суду (у року од 24 часа од пријема решења), а о тужби Управни суд решава у року од 48 часова (члан 56. став 8. нацрта). Овим се, за разлику од важећег закона, уводи правна заштита лица које претендује на статус електора. Потом, следи електорска скупштина (чији датум одређује министар у одлуци о расписивању избора), на коју се позивају сви електори чије су пријаве потврђене (члан 56. став 9. нацрта). Дакле, право учешћа на електорској скупштини, право предлагања изборних листа и право гласања на скупштини имају само лица којима је министарство потврдило електорску пријаву. Изборима на електорској скупштини, руководи одбор од три члана, које именује председник Републичке изборне комисије. Одбор се именује у року од три дана од када министарство обавести председника изборне комисије о томе да је за електорску скупштину

потврђен довољан број електорских пријава, те да она зато може да се одржи (члан 60. став 3. нацрта). Прва активност одбора јесте да провери колико је потврђених електора дошло на електорску скупштину. Кад је тај број довољан, одбор спроводи изборе који су по својој природи непосредни, применом правила која *mutatis mutandis* важе за непосредне изборе. Одбор издаје и уверење о избору за члана националног савета (члан 62. став 16. нацрта) и доноси решење о додели мандата чланова националног савета (члан 62. став 15. Нацрта ). Као што је наведено, електор има право на жалбу на сва решења одбора (па и она којима се обуставља поступак електорских избора). Жалба се подноси Републичкој изборној комисији у року од три часа од доношења решења (члан 60. став 5. нацрта), а Републичка изборна комисија одлучује о жалби у 12 сати од њеног пријема (члан 60. став 6. нацрта). Решење Републичке изборне комисије може да се побија тужбом Управном суду у року од три часа од пријема решења, с тим што Управни суд о тужби доноси одлуку у року од 12 часова (члан 60. став 7. нацрта). Рокови за тако кратке због тежње да се избори што пре окончају и тако уведе правна извесност о томе ко све чини новоизабране чланове националног савета.

Ново решење, које садржи нацрт, јесте могућност да поступак избора за чланове националног савета буде обустављен. Обустављање поступка избора повлачи распуштање националног савета (члан 15. став 2. тачка 2. нацрта), а распуштање националног савета због обустављања избора – повлачи брисање националног савета из регистра (члан 3. нацрта, нови члан 4а став 1. тачка 1). У бити свих разлога за обустављање поступка избора лежи недовољно интересовање припадника националне мањине за избор чланова националних савета. Дакле, ако кривице има, и ако о њој уопште може бити говора, сноси је припадници националне мањине. Први случај обустављања поступка избора постоји када електорска скупштина не може да се одржи јер није потврђен нацртом закона одређен најмањи број електора (члан 14. нацрта, нови члан 37а став 1). А да би се електорска скупштина одржала потребно је да министарство потврди најмање 20 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи мање од 10.000 лица, најмање 30 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 10.000 лица, али мање од 20.000 лица, најмање 45 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 20.000 лица, али мање од 50.000 лица, најмање 60 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 50.000 лица, али мање од 100.000 лица и најмање 100 електора код националних мањина чији број према последњем попису становништва износи више од 100.000 лица (члан 59. став 2. нацрта, исто решење садржано је и у садашњем закону). С друге стране, број потписа припадника националне мањине који морају да подрже електорску пријаву саображен је броју припадника националне мањине. Право да буде електор има припадник националне мањине уписан у посебан бирачки списак чију кандидатуру писмено подржи најмање 20 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи мање од 10.000 лица, 30 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи више од 10.000 лица, али мање од 20.000 лица, 45 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи више од 20.000 лица, али мање од 50.000 лица, 60 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи више од 50.000 лица, али мање од 100.000 лица и 100 припадника националне мањине уписаних у посебан бирачки списак, за националну мањину чији број према последњем попису становништва износи



више од 100.000 лица (члан 56. став 2. нацрта). Као што се види, за најмање бројне националне мањине, које према последњем попису становништва имају испод 10.000 лица – потребно је укупно 400 потписа којима се подржава кандидатура свих 20 електора, а 20 електора чије су пријаве потврђене јесте најмањи број који је неопходан за одржавање електорске скупштине на којима се бирају национални савети тих националних мањина. Посреди је услов који се веома лако испуњава ако постоји довољна воља и интерес за остваривање права припадника националне мањине на културну аутономију формирањем националног савета. Кад то није случај, кад те заинтересованости нема, онда ни за одржавање електорске скупштине не може да се потврди потребан број електорских пријава (електора). У овом случају, решење о обустављању поступка избора доноси министарство, јер је оно надлежно да одлучује о потврђивању електорских пријава (члан 14. Нацрта, нови члан 37а став 1), па има сасвим јасну представу о томе да ли су – у погледу потврђених електорских пријава – испуњени услови за електорску скупштину. Решење министарства је коначно и против њега може да се покрене управни спор у року од 24 часа од објављивања решења, а Управни суд дужан је да о тужби одлучи у року од 48 часова од пријема тужбе (члан 14. Нацрта, нови члан 37а став 2).

Други разлог за обустављање поступка избора такође је везан за електорске изборе. Избори се обустављају ако скупштини не присуствује нацртом закона одређен најмањи број електора чије су пријаве потврђене (члан 14. Нацрта, нови члан 37а став 3. тачка 1. и члан 60. став 4. нацрта). Овде је, дакле, реч о случају када број потврђених електорских пријава омогућава одржавање електорске скупштине, али на скупштину приступи мањи број електора са потврђеним пријавама него што је потребно за одржавање електорске скупштине. Онда решење о обустављању избора доноси одбор од три члана који спроводи електорске изборе (члан 14 нацрта, нови члан 37а став 3. и члан 60. став 4. нацрта), а кад оно постане правноснажно (кад се исцрпе могућности за жалбу Републичкој изборној комисији и тужбу Управном суду), решење се доставља министарству (члан 14. Нацрта, нови члан 37а. став 4) да би оно распустило национални савет (члан 15. став 1. тачка 2 нацрта) и брисало га из регистра (члан 3. нацрта, нови члан 3б тачка 1).

Преостала три разлога за обустављање поступка избора за чланове националног савета заједничка су и за непосредне и за електорске изборе. Реч је о случајевима када се за избор чланова националног савета не пријави ниједна изборна листа (нико није заинтересован за изборе), када ниједна пријављена изборна листа не буде проглашена (нико не испуњава услове за изборе) или када не буде утврђена збирна изборна листа (члан 14. нацрта, нови члан 37а став 3. тач 2, 3. и 4). Збирна изборна листа не утврђује се ако број кандидата за чланове националног савета на проглашеним изборним листама буде мањи од броја чланова националног савета који се бира (члан 46. став 4. нацрта). Према томе, и у ова три случаја разлог за обустављање поступка избора лежи у одсуству занимања припадника националне мањине за формирање националног савета. Решење о обустављању поступка избора овде доноси или Републичка изборна комисија (кад је реч о непосредним изборима) или одбор (кад је реч о електорским изборима). И у овим случајевима се гарантује управно-судска заштита против решења о обустављању поступка избора, а то решење доставља се министарству када постане правноснажно (да би оно донело решење о распуштању националног савета и потом решење о брисању савета из регистра).

Обустављање поступка избора за чланове националног савета јесте нов, овим нацртом закона предвиђен разлог за распуштање националног савета (члан 15. став 2. тачка 2. нацрта). Разуме се, до распуштања националног савета у овом случају долази када постојећи сазив националног савета још увек ради, чекајући да га замени нови. Пошто тог новог сазива неће бити (јер је поступак његовог избора обустављен), онда „старом“ сазиву мандат мора да се оконча

распуштањем. На истим поставкама, истом законодавном мотиву, заснива се још један нов разлог за распуштање националних савета. Бива то када број чланова националног савета падне испод половине од броја чланова које национални савети морају да имају према закону (члан 15. став 2. тачка 5. нацрта). Најпре, зато што национални савет у том случају не може да доноси битне одлуке, јер за то нема потребан број чланова. Потом, због тога што до пада броја чланова савета испод половине долази само ако постојеће проглашене изборне листе не омогућавају да се престали мандат члана савета замени мандатом новог члана савета (нови мандат се додељује са одговарајуће проглашене изборне листе). Као што се види, и овде је реч је о недовољној заинтересованости припадника националне мањине, али сада за рад постојећег националног савета.

Група разлога који указују на одсуство потребног занимања припадника националне мањине или за избор новог или за рад постојећег националног савета, који су по својој природи такви да воде замирању националног савета, јесте и разлог због кога се нацртом закона уводи могућност да се уписани национални савет брише из регистра. То се збива ако национални савет (ако постоји „стари“ сазив) буде распуштен због обустављања избора за нови сазив националног савета или ако у постојећем сазиву савета број његових чланова спадне испод половине од оног броја чланова које национални савети морају да имају према закону (члан 3. нацрта, нови члан 4б став 1). О брисању националног савета из регистра министарство доноси решење, а савет се брише из регистра истог дана када се оно донесе (члан 3. нацрта, нови члан 4б став 2). Против решења министарства о брисању националног савета из регистра допуштена је управно-судска заштита (члан 3. нацрта, нови члан 4б став 3). Рок за тужби је редован, предвиђен Законом о управним споровима. Као што је види, и нови разлози за распуштање националног савета и увођење института брисања националног савета из регистра у крајњој линији произлазе из воље припадника одређене националне мањине.

Подразумева се да припадници националне мањине чији је национални савет брисан из регистра могу у свако доба да обнове претензију за постојањем националног савета (члан 3. нацрта, нови члан 4б став 4). Избори за чланове националног савета у том случају одржавају се на дан када се одржавају редовни избори за оне националне савете који нису брисани из регистра(члан 3. нацрта, нови члан 4б став 4).

Услов свих услова, услов за стварање националног савета, тиме и вршење његових надлежности, органа који из њега произлазе итд. јесте упис припадника мањине у посебан бирачки списак. Постојање посебног бирачког списка и сам индивидуални упис припадника националне мањине у посебан бирачки списак заснивају се на принципу добровољности. Посебан бирачки списак националне мањине основа се искључиво на захтев припадника националне мањине, о коме одлучује министарство. Услови за образовање посебног бирачког списка јесу либерални. Захтев за оснивање посебног бирачког списка мора да подржи најмање 5% пунолетних припадника националне мањине према последњем попису становништва, с тим што њихов број не може да буде мањи од 300 (члан 18. став 2. нацрта). Темељна тачка, ослонац на коме се заснива стварање националног савета јесу, према томе, резултати пописа становништва, на коме се свако слободно изјашњава или неизјашњава о националној припадности. Друкчије није могуће ни замислити било какав концепт остваривања културне аутономије националне мањине. Друго, својеврсно изражавање припадности националној мањини јесте писмена изјава којом се изражава подршка стварању бирачког списка. О захтеву за образовање посебног бирачког списка министарство одлучује решењем. Поред наведеног услова, који се тиче броја потписа којим се подржава стварање изборне листе, потребно је да се испуни још један услов: да је конкретном случају реч о

националној мањини. Појам националне мањине одређује Закон о заштити права и слобода националних мањина, према коме: „Национална мањина у смислу овог закона је свака група држављана Савезне Републике Југославије која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину на територији Савезне Републике Југославије, припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом Савезне Републике Југославије и поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест, по којима се разликује од већине становништва, и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију. Националним мањинама у смислу овог закона сматраће се све групе држављана које се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, а испуњавају услове из става 1. овог члана“ (члан 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина). Стога одлучивање о захтеву за образовање националних савета, на неки начин преставља и признавање статуса националне мањине. Против решења министарства којим се одлучује о томе да ли се образује посебан бирачки списак дозвољена је управно-судска заштита (члан 18. став 7. нацрта). Посебни бирачки списак националне мањине дефинише се као службена евиденција у коју се уписују припадници националне мањине који имају бирачко право (члан 21. став 2. нацрта). Припадник националне мањине може да буде уписан у посебан бирачки списак само, једино и искључиво на његов захтев (члан 21. став 4. нацрта), чиме се штити слобода изражавања о националној припадности. Исто важи и за испис из посебног бирачког списка, разуме се у случају кад он зависи од воље припадника националне мањине који је уписан у бирачки списак (члан 26. ст. 2. и 4. нацрта).

Једном образован бирачки списак води се стално и ажурира (члан 21. став 3. нацрта). Он не престаје да постоји ни када национални савет буде распуштен, а још мање ако национални савет буде брисан из регистра (јер је дозвољена могућност обнове националног савета). Посебни бирачки списак води министарство (члан 22. став 2. нацрта), с тим што се законом управама општина и градовима поверавају уписи, брисања, измене, допуне и исправке у посебним бирачким списковима све до закључења посебног бирачког списка (члан 22. став 4. нацрта). Министарство надзире рад општинских и градских управа и, истовремено представља другостепени орган, који одлучује о жалби на решења које доносе општинске и градске управе. Од закључења посебног бирачког списка (15 дана пре избора) па до 72 часа пре дана избора све уписе, сва брисања, измене, допуне и исправке у посебном бирачком списку врши једино министарство (члан 29. став 2. нацрта).

Коначно, избори за чланове националног савета, усклађени са новим правилима, биће одржани у (јуну, октобру) 2013. године (члан 67. став 1. нацрта закона). Новоизабрани национални савети дужни су да ускладе своје статуте у року од 20 дана од дана конституисања, а сада постојећи органи националног савета настављају да раде са делокругом који је одређен важећим законом, све до 40 дана од конституисања новоизабраног сазива националног савета (члан 67. ст.2 и 3. Нацрта закона). Овај закон ступа на снагу осмог дана од објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ (члан 68. нацрта закона).

#### IV. СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно да се обезбеде посебна средства у буџету Републике Србије.