

Република Србија

УСТАВНИ СУД

Број: IУз – 882/2010

\_\_\_\_\_ 2014. године

Б е о г р а д

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 16. јануара 2014. године, донео је

О Д Л У К У

1. Утврђује се да следеће одредбе Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09) нису у сагласности са Уставом:

- одредбе члана 10. тачка 6) у делу који гласи: „и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине“, члана 10. тачка 12) у делу који гласи: „Уставним судом,“ и члана 10. тачка 15) у делу који гласи: „актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе“,

- одредбе члана 12. став 1. тачка 2) у делу који гласи: „или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину“, члана 12. став 1. тачка 5), члана 12. став 3. и члана 12. став 4. у делу који гласи: „аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе,“,

- одредба члана 15. тачка 7),

- одредба члана 19. став 2,

- одредбе члана 20. тач. 1) до 4),

- одредбе члана 23,

- одредбе члана 24,

- одредбе члана 25. став 1. у делу који гласи: „Народној скупштини, Влади и другим“ и члана 25. став 3, док се у преосталом делу одредбе члана 25. имају примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 13. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 26. ст. 2. до 4. и

- одредба члана 27. став 1. у делу који гласи: „државним органима,“, док се у преосталом делу ова одредба има тумачити и примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 15. образложења ове одлуке.

2. Одбија се захтев за утврђивање неуставности следећих одредаба Закона из тачке 1:

- одредбе члана 2. став 2, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 2. образложења ове одлуке,

- одредаба члана 10. тач. 10), 11) и 13), под условима и ограничењима датим у делу VI тач. 3.2. и 3.3. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 11. став 3, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 4. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 13. тачка 3), под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 6. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 14.

О б р а з л о ж е њ е

I

*Уводне напомене*

1. О покретању поступка пред Уставним судом

Поводом више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности појединих одредаба Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09), Уставни суд је Решењем IУз-882/2010 од 17. јануара 2013. године поступак за утврђивање неуставности покренуо у односу на одредбе члана 2. став 2, члана 10. тач. 6), 10), 11), 12), 13) и 15), члана 11. став 3, члана 12, члана 13. тачка 3), члана 14, члана 15. тачка 7), члана 19. став 2, члана 20. тач. 1) до 4) и чл. 23. до 27. Закона, док је истим решењем, као неприхватљиве, одбацио иницијативе за покретање поступка за утврђивање неуставности одредаба члана 15. тач. 5) и 6), члана 16. став 3. и чл. 32. и 33. Закона, а у односу на одредбе чл. 5, 17. и 18, члана 19. став 1, члана 21, члана 22. тачка 1), чл. 29, 31, 32. и 33, члана 41. став 2. тачка 7), члана 44. ст. 1. и 2, чл. 47, 48, 52. и 54, члана 56. став 1, члана 57. и чл. 115, 134. и 137. наведеног закона иницијативе одбацио због непостојања претпоставки за покретање поступка.

Наведено Решење достављено је Народној скупштини како би у року од 60 дана дала одговор на спорна уставноправна питања која су се, по оцени Уставног суда поставила у вези одредаба Закона у односу на које је покренуо поступак за утврђивање неуставности, односно за оцену њихове сагласности са Уставом. Народна скупштина у остављеном року, а ни касније, није Уставном суду доставила тражени одговор, те је Суд, сагласно одредби члана 34. став 2. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13-Одлука УС), наставио поступак.

У даљем току поступка, Уставни суд је, полазећи од значаја питања која се уређују оспореним Законом, као и сложености уставноправних питања која се постављају поводом оспорених законских одредаба, одлучио да, сагласно одредби члана 37. став 1. Закона о Уставном суду, одржи јавну расправу и да на њу, поред учесника у поступку, позове и представнике државних органа и служби чије су надлежности и делокруг рада у непосредној вези са питањима која су Законом уређена, као и научне и јавне раднике који су се у свом досадашњем професионалном раду у области уставног права и права националних мањина, бавили питањима која се као спорна могу поставити везано за сагласност предметног Закона са Уставом. Јавна расправа пред Судом је одржана 2. јула 2013. године. Поред представника иницијатора, позиву Уставног суда за учешће на јавној расправи одазвали су се Заштитник грађана, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство културе и информисања, Министарство правде и државне управе и Канцеларија Владе за људска и мањинска права, као и академик проф. др Тибор Варади, проф. др Маријана Пајванчић, проф. др Миодраг Јовановић, проф. др Владимир Ђурић и проф. др Борис Кривокапић.

1. О оспореном општем акту

Закон о националним саветима националних мањина Народна скупштина је донела 31. августа 2009. године. Закон је објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 72/09, а ступио је на снагу осмог дана од дана објављивања - 11. септембра 2009. године.

Чланом 1. Закона прописано је да се тим законом уређују надлежности националних савета националних мањина (у даљем тексту: национални савети) у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, поступак избора националних савета, њихово финансирање и друга питања од значаја за рад националних савета.

II

*Релевантне одредбе Устава и потврђених међународних уговора,*

*као и одредбе других закона за уставносудску оцену*

Одредбама Устава Републике Србије, у односу на које је тражена оцена уставности оспорених одредаба Закона, утврђено је следеће: да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима (члан 1.); да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима (члан 3. став 1.); да је правни поредак јединствен (члан 4. став 1.); да Република Србија штити права националних мањина и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета (члан 14.); да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48.); да се припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче додатна, индивидуална или колективна права, да се индивидуална права остварују појединачно, а колективна у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима, да путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом, и 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.); да припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције (члан 77. став 1.); да припадници националних мањина имају право: на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришћење свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина; на оснивање приватних образовних установа; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику; на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја; на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом, и да се у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу се установити додатна права припадника националних мањина (члан 79.); да припадници националних мањина могу да оснивају просветна и културна удружења, која добровољно финансирају, да Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина и да припадници националних мањина имају право на несметане везе и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије (члан 80.); да у области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет (члан 81.); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана, правни положај привредних субјеката и систем обављања појединих привредних и других делатности, систем у области образовања, културе и јавног информисања и систем јавних служби, организацију, надлежност и рад републичких органа, друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом (члан 97. тач. 2, 6, 10, 16. и 17.); да право предлагања закона, других прописа и општих аката имају сваки народни посланик, Влада, скупштина аутономне покрајине или најмање 30.000 бирача, као и да Заштитник грађана и Народна банка Србије имају право предлагања закона из своје надлежности (члан 107.); да Влада утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом, те да врши и друге послове одређене Уставом и законом (члан 123.); да је Влада одговорна Народној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе (члан 124.); да је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад је одговорна Влади и да послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом (члан 136. ст. 1. и 2.); да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима (члан 137. ст. 1. и 2.); да поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика, као и да поступак може покренути и сам Уставни суд, а да свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости (члан 168. ст. 1. и 2.); да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајамчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту (члан 170.); да се уређење Уставног суда и поступак пред Уставним судом и правно дејство његових одлука, уређују законом (члан 175. став 3.).

Релевантни међународноправни акти који се односе на права припадника националних мањина, а који су, као потврђени међународни уговори, део унутрашњег правног поретка Републике Србије, су Декларација УН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина од 1992. године и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета Европе од 1995. године. Поред тога, у области остваривања и заштите права припадника националних мањина закључена су (и потврђена) и четири билатерална споразума са суседним земљама, и то: Споразум између Савезне владе Савезне Републике Југославије и Владе Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина од 2002. године, Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској од 2003. године, Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Македоније о заштити српске и црногорске националне мањине у Републици Македонији и македонске националне мањине у Србији и Црној Гори од 2004. године и Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори такође од 2004. године. С обзиром на то да је Република Србија, у складу са Полазним основама за преуређење односа Србије и Црне Горе („Београдски споразум“) и чланом 60. Уставне повеље државне заједнице Србија и Црна Гора, постала следбеник државне заједнице Србија и Црна Гора, у целости је наследила њен међународно-правни субјективитет и међународне документе.

Уставни суд налази да је за сагледавање и оцену сагласности појединих оспорених одредаба Закона са Уставом потребно имати у виду и релевантне одредбе закона којима се, на системски начин, уређују области у којима припадници националних мањина, сагласно Уставу, остварују своја колективна права.

Законом о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11 и 55/13) прописано је: да делатност образовања и васпитања обавља установа (члан 7. став 1.); да се у установи у којој се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине чланови органа управљања – представници јединице локалне самоуправе именују уз прибављено мишљење одговарајућег националног савета националне мањине и да се, уколико национални савет националне мањине не достави мишљење у року од 15 дана од пријема захтева, сматра да је мишљење дато, а да у установи у којој се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине или за које је, у складу са законом којим се уређују надлежности националних савета националних мањина, утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, национални савет националне мањине предлаже три члана – представника јединице локалне самоуправе у орган управљања (члан 54. ст. 4. и 5.); да у установи у којој се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине, орган управљања бира директора уз прибављено мишљење одговарајућег националног савета националне мањине, а у установи у којој се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине или за коју је, у складу са законом којим се уређују надлежности националних савета националних мањина, утврђено да је од посебног значаја за националну мањину, орган управљања бира директора уз претходну сагласност одговарајућег националног савета националне мањине, при чему се, уколико национални савет националне мањине не достави мишљење, односно претходну сагласност у року од 15 дана од пријема захтева, сматра да је мишљење, односно сагласност дата (члан 60. ст. 2. до 4.).

Законом о ученичком и студентском стандарду („Службени гласник РС“, бр. 18/10 и 55/13) прописано је: да се у установама ученичког и студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби, приликом именовања и разрешења председника и чланова управног одбора, примењују и релевантне одредбе закона којим се уређују надлежности националних савета националних мањина (члан 48. став 3.); да се у установама ученичког и студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби, приликом именовања и разрешења директора, примењују и релевантне одредбе закона којим се уређују надлежности националних савета националних мањина (члан 54. став 3.). Чланом 25. Закона предвиђено је да се број и просторни распоред установа чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, према врсти и структури, планира актом о мрежи установа, у складу са којим се установе и оснивају, а који доноси Влада на основу Законом прописаних критеријума, међу којима је и специфичност подручја (при чему је као једна од специфичности подручја наведено и „национално мешовито подручје“), доступност и једнаки услови за стицање образовања и васпитања, финансијске могућности Републике и др. Према истој законској одредби, акт о мрежи установа Влада доноси по прибављеном мишљењу националних савета националних мањина. Што се тиче смештаја ученика и студената у установе, смештај се врши на основу спроведене Законом прописане процедуре која се окончава тако што установа утврђује ранг листу кандидата за смештај која се, у установама чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби, утврђује по прибављеном мишљењу националног савета националне мањине, с тим што ако национални савет националне мањине и поред уредно достављеног захтева установе не достави мишљење у року од пет дана, ранг листа се утврђује и без прибављеног мишљења (члан 6. ст. 6, 7. и 8.). Коначно, истим законом је прописано да у установама ученичког и студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби, национални савети националних мањина предлажу мере и део програма васпитног рада са ученицима у установама ученичког стандарда, који се односе на афирмацију међуетничке толеранције и мултикултурализма (члан 41. став 3.).

Законом о високом образовању („Службени гласник РС“, бр. 76/05, 100/07, 97/08, 44/10, 93/12 и 83/13) прописано је да је орган управљања високошколске установе савет (члан 51. став 1.) и да у високошколској установи чији је оснивач Република, а на којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине, национални савет даје мишљење о кандидатима предложеним за савет високошколске установе (члан 52. став 2.). Поред тога, одредбом члана 54. став 1. истог закона предвиђено је да је орган пословођења универзитета - ректор, факултета - декан, академије струковних студија - председник, високе школе и високе школе струковних студија - директор, као и да, према одредби става 4. овог члана, у високошколској установи чији је оснивач Република, на којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине, национални савет даје мишљење о кандидатима предложеним за орган пословођења.

Законом о уџбеницима и другим наставним средствима („Службени гласник РС“, број 72/09) прописан је поступак одобравања уџбеника и наставних средстава који се користе у извођењу наставе, између осталог, и на језицима националних мањина. Тако према члану 20. став 3. овог закона, министар одобрава уџбенике за језике националних мањина и за поједине предмете од интереса за националне мањине – на предлог Националног просветног савета и на основу позитивног мишљења националног савета националне мањине, образованог у складу са законом. Аналогно овлашћење на територији аутономне покрајине има покрајински орган надлежан за послове образовања (члан 21. Закона). Према члану 28. овог закона, страни уџбеник може да се одобри за употребу само у складу са овим законом (став 1.) и то тако што министар, на образложени захтев одговарајућег стручног органа у школи, може да одобри уџбеник за одговарајући предмет и разред који је у употреби у земљи матици и који је штампан на језику и писму припадника националне мањине*,* уз прибављено позитивно мишљење националног савета националне мањине и Завода (став 3.), док то исто и на исти начин на територији аутономне покрајине чини орган надлежан за послове образовања (став 4.). Чланом 9. став 3. Закона о уџбеницима и наставним средствима предвиђено је да Национални просветни савет, на предлог Завода и националног савета националне мањине, утврђује постојање потребе за уџбеницима на језику националних мањина и за уџбеницима из предмета од интереса за националне мањине. Такође, елаборат издавача о рукопису уџбеника из члана 13. став 3. Закона садржи и мишљење националног савета националне мањине – за уџбенике на језику националне мањине.

Одредбом члана 36. став 7. Закона о средњем образовању и васпитању („Службени гласник РС“, број 55/13) прописано је да школа у току године врши упис кандидата ради стицања специјалистичког, односно мајсторског образовања, стручне оспособљености, преквалификације, доквалификације и обуке, уз сагласност Министарства, а у школи у којој се настава изводи на језику националне мањине претходно се прибавља мишљење националног савета националне мањине. Уколико национални савет националне мањине не достави мишљење у року од 15 дана од пријема захтева, сматра се да је мишљење дато. Такође, одредбом члана 35. став 4. овог Закона прописано је да у поступку утврђивања броја ученика за упис у школу у којој се настава изводи на језику националне мањине, национални савет националне мањине даје мишљење, те да се, такође, уколико национални савет националне мањине не достави мишљење у року од 15 дана од дана пријема захтева, сматра да је мишљење дато.

Према одредби члана 22. Закона о култури („Службени гласник РС“, број 72/09), установа културе је правно лице основано ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе. Одредбом члана 24. ст. 1. до 3. Закона прописано је да Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу оснивати установе ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националних мањина, односно да могу, на предлог националног савета националне мањине, изменом оснивачког акта за поједине постојеће установе утврдити да су од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување националног идентитета националних мањина, затим, да се, у случају оснивања установе из става 1. овог члана, претходно прибавља мишљење одговарајућег националног савета националне мањине, те да Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као оснивачи установа из става 1. овог члана, могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет националне мањине.

Законом о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06 и 41/09) прописано је да ималац дозволе за емитовање програма не може да буде предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина (осим установа јавног радиодифузног сервиса) ( одредба члана 42. тачка 1)). Законом о радиодифузији прописано је и: да су органи Радиодифузне установе Србије Управни одбор и генерални директор, као и да је саветодавни орган Радиодифузне установе Србије Програмски одбор (члан 86. ст. 1. и 2.); да чланове Управног одбора именује и разрешава Агенција (члан 87.став 2.); да Програмски одбор има 19 чланова које бира Народна скупштина и то седам из реда народних посланика, а 12 на предлог Агенције, из реда професионалних удружења, научних установа, религијских заједница, удружења грађана, невладиних организација и сл. (члан 92. став 3.); да Програмски одбор Радиодифузне установе Војводине именује Скупштина Аутономне покрајине Војводине (члан 94. став 6).

Одредбом члана 14. став 3. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/06, 71/09, 89/10 и 41/11) прописано је да оснивачи јавног гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радиодифузије.

Одредбом члана 12. став 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 95/10) предвиђено је да органи државне управе (министарства и посебне организације када је то законом одређено) припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе.

III

*Садржина оспорених одредаба закона,*

*разлози оспоравања и спорна уставноправна питања*

1. Начелно оспоравање коришћења појма „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.

Спорна уставноправна питања:

Уставни суд налази да се као спорно може поставити питање да ли је законодавац одређивањем да национални савети имају „надлежности“ у одређеним областима изашао изван Уставом утврђеног положаја националног савета или се ради само о терминолошкој грешци тако да коришћени појам има значење искључиво одређених јавних овлашћења која се, у складу са чланом 137. став 2. Устава, овим законом поверавају националним саветима.

2. Члан 2. Закона, у коме је оспорена одредба става 2, гласи:

„Члан 2.

Ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина у Републици Србији могу да изаберу своје националне савете.

*Национални савет представља националну мањину у области образовања, културе, обавештавања на језику националне мањине и службене употребе језика и писма, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области и оснива установе, привредна друштва и друге организације из ових области.*“ *(оспорена одредба става 2.)*.“

Разлози оспоравања:

Одредба члана 2. став 2. Закона оспорена је у делу којим се националном савету даје могућност да у областима у којима представља националну мањину (образовање, култура, обавештавање на језику националне мањине и службена употреба језика и писма), оснива, између осталог, привредна друштва, пошто се тиме, по мишљењу иницијатора, „шири“ улога националних савета утврђена чланом 75. став 3. Устава.

Спорна уставноправна питања:

1) Ако се пође од одредаба члана 75. Устава којима се припадницима националних мањина јемче и додатна, и то не само индивидуална, већ и колективна права путем којих они, непосредно или преко својих изабраних представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање на сопственом језику и службену употребу свог језика и писма, и то у складу са законом, поставља се питање да ли одлучивање о појединим питањима из наведених области може да обухвати и право националног савета, као тела кога чине изабрани представници припадника националне мањине, а које према члану 3. став 3. Закона има својство правног лица, на оснивање привредних друштава.

2) Са друге стране, како су одредбом члана 79. став 1. Устава, међу зајемченим правима припадника националних мањина на очување посебности утврђена и права на оснивање приватних образовних установа и на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом, то се, по оцени Уставног суда, може поставити и питање да ли са становишта начела јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава и, сагласно томе, системског уређења области образовања, културе и јавног обавештавања (јавног информисања), национални савет у свакој од тих области може оснивати и привредно друштво, односно да ли оспорена одредба може бити тумачена на начин да национални савет има слободу да изабере да ли ће основати установу, привредно друштво или другу организацију из ових области или се зајемчена права могу остваривати само кроз оснивање оног облика организовања који је предвиђен одговарајућим системским законом. Ово из разлога што, сагласно члану 7. став 1. Закона о основама система образовања и васпитања, делатност образовања и васпитања обавља установа и што је, сагласно члану 22. Закона о култури, установа културе правно лице основано ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе, док се, насупрот томе, у области јавног информисања (штампаних и електронских медија) могу основати привредна друштва.

3. Члан 10. Закона, у коме су оспорене одредбе тач. 6), 10), 11), 12), 13) и 15), гласи:

„Члан 10.

Национални савет, у складу са законом и својим статутом, преко својих органа самостално:

1) доноси и мења статут националног савета;

2) доноси финансијски план, финансијски извештај и завршни рачун;

3) располаже сопственом имовином;

4) одлучује о називу, симболима и печату националног савета;

5) утврђује предлоге националних симбола, знамења и празника националне мањине;

*6) оснива установе, удружења, фондације, привредна друштва у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине;*

7) предлаже представника националне мањине у савету за међунационалне односе у јединици локалне самоуправе;

8) установљава и додељује признања;

9) иницира доношење и прати спровођење закона и других прописа из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма;

*10) учествује у припреми прописа и предлаже измену и допуну прописа којима се уређују Уставом гарантована права националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма;*

*11) предлаже посебне прописе и привремене мере у областима у којима се остварује право на самоуправу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини;*

*12) покреће поступак пред Уставним судом, Заштитником грађана, покрајинским и локалним омбудсманом и другим надлежним органима, када процени да је дошло до повреде Уставом и законом гарантованих права и слобода припадника националних мањина;*

*13) покреће поступак из тачке 12) овог члана у име припадника националне мањине, уз претходно прибављено писмено овлашћење;*

14) заузима ставове, покреће иницијативе и предузима мере у вези са свим питањима која су непосредно повезана са положајем, идентитетом и правима националне мањине;

*15) одлучује о другим питањима која су му поверена законом,* *актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.“*

Разлози оспоравања:

Одредба члана 10. тачка 6) Закона оспорена је истим разлозима као и одредба члана 2. став 2. Закона, када је реч о оснивању привредних друштава, као и тврдњом да Устав не познаје „друге области од значаја за очување идентитета националне мањине“, те је проширивање „надлежности“ националног савета несагласно са Уставом, јер ствара правни основ да национални савет може да оснива удружења, фондације и привредна друштва у било којој области друштвеног живота коју сам одреди да је од значаја за очување идентитета националне мањине.

Одредбе члана 10. тач. 10) и 11) Закона иницијатор оспорава са становишта њихове сагласности са Уставом утврђеним правом предлагања закона, других прописа и општих аката из члана 107. Устава и Уставом утврђеном надлежношћу Владе као носиоца извршне власти да према члану 123. тачка 3. Устава доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона.

Одредбе тач. 12) и 13) члана 10. Закона оспорене су у делу који се односи на покретање поступка пред Уставним судом, и то са становишта њихове сагласности са одредбама члана 168. ст. 1. и 2. Устава.

Одредба члана 10. тачка 15) Закона оспорена је у делу поверавања послова националним саветима националних мањина актом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, а са становишта сагласности ове одредбе са одредбама чл. 137. и 178. Устава.

Спорна уставноправна питања:

1) Везано за одредбу члана 10. тачка 6) Закона, Уставни суд оцењује да се поред питања које би се као спорна могла поставити у вези са оснивањем привредних друштава, као спорно се поставља и питање да ли је оспорена одредба у делу у коме прописује да национални савет оснива удружења, фондације и привредна друштва и у другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине, сагласна са одредбама члана 75. Устава којима су утврђене области могућег деловања националног савета.

2) У односу на одредбе тач. 10) и 11) Закона, поставља се питање њихове сагласности са одредбама члана 107. Устава којима је изричито утврђен круг субјеката који имају право предлагања закона, других прописа и општих акатакоје доноси Народна скупштина. С обзиром на то да је Законом о Влади прописано да Влада сопственим актом – Пословником, самостално уређује, између осталог, начин свог рада, а што обухвата и процедуру доношења, односно предлагања општих аката, поставља се питање домашаја улоге националних савета националних мањина у предлагању и изради прописа. Такође, може се поставити питање значења оспорених одредаба у контексту одредбе члана 19. став 9. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02, „Службени лист СЦГ“, број 1/03 и „Службени гласник РС“, број 72/09-други закон), којом је предвиђено само право националног савета да се „обрати органима власти (органи државе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) у вези са свим питањима која утичу на права и положај националних мањина“, а не и право учествовања у припреми и предлагању измена и допуна прописа.

3) Поводом оспорених одредаба тач. 12) и 13) истог члана Закона, Уставни суд, као прво, сматра да се може поставити питање да ли је оспорена одредба тачке 12) довољно прецизна, односно да ли се из њене садржине са сигурношћу може закључити шта се подразумева под „покретањем поступка пред Уставним судом“, то јест да ли се под овим подразумева и покретање поступка за оцену уставности и законитости општег акта којим се уређују права припадника националних мањина, у ком случају се поставља питање да ли је спорна одредба сагласна са чланом 168. став 1. Устава који таксативно утврђује ко има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта.

Са друге стране, према члану 166. став 1. Устава, Уставни суд је надлежан да штити и људска и мањинска права, те је у том смислу Устав у члану 170. установио уставну жалбу као изузетно и посебно правно средство за заштиту Уставом зајемчених људских и мањинских права и слобода. Законом о Уставном суду, којим је уређен поступак пред Уставним судом, па тако и поступак по уставној жалби, прописано је, у члану 83. став 2, да уставну жалбу у име лица које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или имаоца јавног овлашћења повређено или ускраћено неко зајемчено право или слобода, на основу његовог писменог овлашћења, може изјавити друго физичко лице, односно државни или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода. Ако се оспорене одредбе тач. 12) и 13) члана 10. Закона посматрају у међусобној повезаности, поставља се питање да ли се покретање поступка пред Уставним судом односи само на покретање поступка по уставној жалби, при чему је и у том случају, спорна сагласност одредбе тачке 12) члана 10. Закона са чланом 170. Устава, према коме активну легитимацију за подношење уставне жалбе има физичко или правно лице коме су зајемчена права или слободе повређене или угрожене, из чега следи да се национални савет може појавити само као пуномоћник лица које покреће поступак по уставној жалби, а не као субјект који поступак покреће у своје име, ако процени да је неким појединачним актом или радњом државног органа, односно имаоца јавног овлашћења дошло до кршења уставних права и слобода припадника националне мањине.

Коначно, пошто је Закон о Уставном суду закон којим се, у смислу члана 175. став 3. Устава, уређује поступак пред Уставним судом, а тим законом је прописано да у име лица из члана 83. став 1. Закона уставну жалбу, на основу његовог писменог овлашћења, може изјавити друго физичко лице, односно државни орган или други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода (члан 83. став 2. Закона о Уставном суду), са становишта начела јединства правног поретка, имајући у виду правну природу националног савета, могло би се поставити питање да ли се национални савет може сматрати „другим органом“ надлежним за праћење и остваривање људских и мањинских права и слобода, који се, у смислу члана 83. став 2. Закона о Уставном суду, може појавити као пуномоћник подносиоца уставне жалбе.

4) У односу на оспорену одредбу тачке 15) члана 10. Закона, којом је одређено да национални савет одлучује о другим питањима која су му поверена не само законом, већ и актом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као спорно се поставља питање да ли је ова одредба сагласна са чланом 137. став 2. Устава којим је утврђено да се поједина јавна овлашћења могу поверавати само законом, те са чланом 178. став 2. Устава, којим је утврђено да аутономна покрајина поједина питања из своје надлежности одлуком може поверити само јединицама локалне самоуправе.

4. Члан 11. Закона, у коме је оспорена одредба става 3, гласи:

„Члан 11.

Национални савет може, у складу са законом, оснивати установе васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда и вршити права и обавезе оснивача.

Установе из става 1. овог члана национални савет оснива самостално или заједно са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе или другим правним лицем, у складу са законом.

*Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа из става 1. овог члана могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет.*“

Разлози оспоравања:

Одредба члана 11. став 3. Закона којом је предвиђено да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа из става 1. овог члана (установе васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда) могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет, оспорена је у односу на одредбе члана 1, члана 182. став 1, члана 190. став 1. тачка 4, члана 97, чл. 71. и 79. Устава.Тврдње иницијатора о несагласности оспорене одредбе са Уставом заснивају се на томе да је Република Србија дефинисана као држава српског народа и свих грађана који у њој живе, да право на покрајинску аутономију према Уставу припада грађанима, да се јединице локалне самоуправе старају о задовољавању потреба грађана у области просвете, да је право на образовање једно од права које се јемчи свим грађанима и да је Република надлежна да обезбеђује остваривање зајемчених слобода и права и да уређује и обезбеђује систем у области образовања, те да се стога оснивачка права над установама образовања и васпитања не могу преносити на тела која не оличавају грађане, већ један етнос.Такође се истиче да је одредбом члана 79. Устава припадницима националних мањина, као једно од права на очување посебности, гарантовано право на школовање на свом језику у државним установама и и установама аутономних покрајина, које не предвиђа могућност да се држава одриче своје обавезе да таквим школама управља и да оснивачка права преноси на друге субјекте.

Спорна уставноправна питања:

Уставни суд констатује да је чланом 71. став 1. Устава свакоме зајемчено право на образовање и да, сагласно томе, Република Србија уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана и систем у области образовања (члан 97. тач. 2. и 10. Устава). Према томе, право на образовање је право које се јемчи свим грађанима Републике Србије, чије остваривање је, када је реч о предшколском, основном и средњем образовању, на системски начин уређено Законом о основама система образовања и васпитања и даље разрађено законима о предшколском образовању, о основном образовању и васпитању, о средњем образовању и васпитању, о уџбеницима и наставним средствима и о ученичком и студентском стандарду, док је високо образовање уређено Законом о високом образовању. Чланом 79. став 1. Устава припадницима националних мањина посебно гарантује право на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина и на оснивање приватних образовних установа. Претходно наведеним законима којима се у Републици Србији уређује предшколско, основно и средње образовање и васпитање, а пре свега одредбама Закона о основама система образовања и васпитања, предвиђен је и механизам учешћа представника националног савета националне мањине у управљању установом у којој се образовно-васпитни рад обавља на језику и писму националне мањине. Стога се у односу на оспорену одредбу става 3. члана 11. Закона поставља питање да ли могућност, делимичног или потпуног, преношења оснивачких права на установама образовања и васпитања са оснивача установе (Републике Србије, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе) на национални савет националне мањине, представља начин остваривања зајемченог права припадника националних мањина на школовање на свом језику из члана 79. став 1. Устава.

5. Оспорени члан 12. Закона гласи:

*„Члан 12.*

*У установама предшколског васпитања и образовања, и основног и средњег образовања и васпитања чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у којима се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине, или у којима се изучава говор, језик или култура националне мањине као посебан наставни предмет, национални савет:*

*1) даје мишљење о предложеним кандидатима за чланове управног, односно школског одбора – представницима јединице локалне самоуправе;*

*2) у установама у којима се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, предлаже чланове управног, односно школског одбора – представнике јединице локалне самоуправе;*

*3) даје мишљење о кандидату за директора установе из става 1. тачка 1) овог члана;*

*4) даје мишљење у поступку разрешења директора и чланова органа управљања у установама из става 1. тач. 1) и 2) овог члана;*

*5) даје претходну сагласност за избор директора установа из става 1. тачка 2) овог члана.*

*У установама ученичког и студентског стандарда чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, национални савет:*

*1) предлаже једног члана – представника оснивача и даје мишљење о осталим кандидатима за чланове управног одбора установа ученичког стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби. Ако је у јединици локалне самоуправе више језика националних мањина у службеној употреби, заинтересовани национални савети предлажу заједничког кандидата за члана управног одбора;*

*2) даје мишљење о кандидатима за чланове управних одбора установа студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби;*

*3) даје мишљење у поступку избора директора установа ученичког и студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби;*

*4) даје мишљење у поступку разрешења директора и чланова органа управљања из става 2. тач. 1) до 3) овог члана.*

*Национални савет националне мањине чији језик није у службеној употреби ни у једној јединици локалне самоуправе има права из става 2. тач. 1) до 4) овог члана у јединици локалне самоуправе у којој припадници националне мањине коју он представља чине више од 1% укупног становништва према резултатима последњег пописа становништва.*

*У области високог образовања у установама чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, национални савет даје мишљење о кандидатима предложеним за органе руковођења и управљања високошколске установе на којој се настава у целини или делимично изводи на језику националне мањине.“*

Разлози оспоравања:

Иницијатори сматрају, између осталог, да одредбе члана 12. Закона, којима је уређено учешће националног савета у управљању установама предшколског, основног и средњег образовања и васпитања, установама високог образовања, као и установама ученичког и студентског стандарда, нису сагласне са Уставом, јер је, према члану 71. став 2. Устава, основно и средње образовање бесплатно, а како остваривање права на образовање обезбеђује Република, то значи да се установе образовања и васпитно-образовни рад у њима, сагласно члану 91. Устава,финансирају из средстава која се обезбеђују из пореза који, према општој обавези плаћања, плаћају сви грађани, па управљачка права националних савета као тела која су изабрали само припадници мањина доводи до неравноправности грађана.

Спорна уставноправна питања:

Поводом одредаба члана 12. Закона, за Уставни суд се постављају следећа уставноправно питања**:**

1) Да ли је учешће националних савета у управљању установама у области образовања, а које обухвата и учешће у управљању установама у којима се васпитно-образовни рад не изводи на језику националне мањине, те у управљању установама ученичког и студентског стандарда које нису васпитно-образовне установе, сагласно одредбама чл. 75. и 79. Устава.

2) Да ли се, с обзиром на то да оспорене одредбе предвиђају учешће националних савета у управљању установама чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, што значи да се њихов рад финансира из буџета, дакле из јавних прихода чији су обвезници сви грађани, овако датим правима припадницима националних мањина нарушава начело једнакости свих пред Уставом и законом из члана 21. став 1. Устава или Законом широко дата права учешћа у управљању установама могу имати уставноправно утемељење у одредби члана 21. став 4. Устава која утврђује да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

3) Пошто је предвиђени начин учешћа националних савета у управљању установама образовања и васпитања делом различит од начина на који је њихово учешће у органима управљања прописано системским законима којима се уређује ова област друштвеног живота, поставља се питање да ли законодавац таквим прописивањем нарушио начело из члана 4. став 1. Устава.

6. Члан 13. Закона, у коме је оспорена тачка 3), гласи:

„Члан 13.

Национални савет:

1) предлаже Националном просветном савету опште основе предшколског програма, наставне планове и програме основног и средњег образовања и васпитања и основе васпитног програма, за садржаје који изражавају посебност националне мањине, а нарочито из области историје, музичког васпитања и ликовне уметности;

2) предлаже Националном просветном савету програм основног и средњег образовања и васпитања за језик националне мањине и језик, односно говор, националне мањине са елементима националне културе;

*3) даје мишљење Националном просветном савету на наставне програме српског језика, као нематерњег;*

4) предлаже министру надлежном за послове образовања мере и програм васпитног рада са ученицима у установама ученичког стандарда, који се односе на афирмацију међуетничке толеранције и мултикултурализма;

5) даје мишљење на школски и васпитни програм установа за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину.“

Разлози оспоравања:

Иницијатор сматра да наведена одредба „увелико превазилази улогу коју национални савети националних мањина имају према Уставу у сфери образовања, те да зато није сагласна одредбама члана 75. односно 79. став 1. Устава.

Спорна уставноправна питања:

У односу на оспорену одредбу члана 13. тачка 3) Закона може се поставити питањеда ли је законодавац прописивањем ове „надлежности“ националног савета изашао изван оквира права припадника националних мањина да учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своју културу, образовање и др, како је то утврђено у члану 75. став 2. Устава или се давање мишљења у конкретном случају може сматрати делом процеса у коме Национални просветни савет, сагласно члану 14. тачка 10) Закона о основама система образовања и васпитања, у оквиру Законом установљених надлежности, „обезбеђује консултације и прибавља мишљење представника релевантних друштвено маргинализованих група“, пошто иначе, сагласно тачки 8) истог члана Закона, Национални просветни савет предлаже министру одобравање уџбеника и наставних средстава.

7. Оспорени члан 14. Закона гласи:

*„Члан 14.*

*Ако се образовно-васпитни рад остварује на језику националне мањине, Национални просветни савет предлаже министру надлежном за послове образовања давање одобрења за коришћење уџбеника и наставних средстава чији садржаји изражавају посебности националне мањине уз претходну сагласност националног савета.*

*Министар надлежан за послове образовања даје одобрење за коришћење домаћих или увезених уџбеника на језику националне мањине у образовно-васпитном раду, на предлог националног савета.“*

Разлози оспоравања:

У иницијативи се наводи да је оспореним одредбама члана 14. Закона уређено учешће националних савета у поступку одобравања уџбеника и наставних средстава који се користе у образовно-васпитном раду који се изводи на језику националне мањине, на начин који није сагласан Законом о уџбеницима прописаној процедури одобравања уџбеника и наставних средстава, те су стога ове одредбе несагласне и са Уставом.

Спорна уставноправна питања**:**

Полазећи од разлога оспоравања, као спорно се може поставити питање да ли је одредбама члана 14. Закона измењен поступак одобравања уџбеника за који је изричито предвиђено да се уређује Законом о уџбеницима и наставним средствима и да ли се тиме нарушава начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава.

8. Члан 15. Закона, у коме је оспорена одредба тачке 7), гласи:

„Члан 15.

Национални савет у складу са законом:

1) предлаже једног кандидата за заједничку листу кандидата за избор чланова Националног просветног савета;

2) даје мишљење у поступку доношења акта о мрежи предшколских установа и основних школа у јединици локалне самоуправе у којој је у службеној употреби језик националне мањине или у којој се образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине;

3) утврђује образовно-васпитне установе од посебног значаја за образовање националне мањине; ако је укупан број установа већи од четири, за установе од посебног значаја може се прогласити највише једна четвртина од укупног броја установа у којима се настава изводи и на језику националне мањине; ако је укупан број таквих установа мањи од четири, установом од посебног значаја може се прогласити једна од установа у којима се настава изводи на језику националне мањине, односно и на језику националне мањине; у случају националне мањине на чијем језику се не изводи настава, правила из ове тачке се сходно примењују на установе у којима се изучава језик или говор са елементима културе националне мањине;

4) даје мишљење министру надлежном за послове образовања у поступку утврђивања мреже средњих школа и установа ученичког и студентског стандарда;

5) даје мишљење министру надлежном за послове образовања у поступку давања сагласности на обављање делатности школе ван седишта школе у којој се настава изводи на језику националне мањине;

6) предлаже оснивачу, Републици, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе осамостаљивање издвојеног одељења школе у којем се настава изводи на језику националне мањине;

*7) даје мишљење у поступку утврђивања броја ученика за упис у средњу школу, као и у поступку давања сагласности на број ученика за стицање стручне оспособљености, преквалификације, доквалификације и специјализације;*

8) даје мишљење министру надлежном за послове образовања у поступку давања сагласности на отварање одељења на језику националне мањине за мање од 15 ученика;

9) установама ученичког и студентског стандарда даје мишљење у поступку расподеле места у тим установама;

10) даје мишљење у поступку расподеле средстава из буџета Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе која се додељују путем јавног конкурса установама и удружењима у области образовања;

11) установљава стипендије из сопствених средстава и својим актима прописује критеријуме и поступак одлучивања о додели стипендије и спроводи поступак за додељивање;

12) одређује представника у Националном просветном савету који учествује у његовом раду без права одлучивања, када се на језику националне мањине изводи настава у оквиру образовног система, а када Национални просветни савет разматра питања од значаја за образовање националне мањине;

13) одређује свог представника у Националном савету за високо образовање који је пуноправни члан овог савета када се на језику националне мањине у целини или делимично изводи настава у оквиру високог образовања;

14) обавља и друге послове из ове области утврђене законом или другим прописима.“

Разлози оспоравања:

Иницијатор сматра да се оспореном одредбом члана 15. тачка 7) Законанационалном савету даје овлашћење да учествује у поступку одлучивања о броју ученика који ће бити уписан независно од тога да ли се ради о упису у школу у којој се настава изводи на језику националне мањине, што превазилази уставну улогу националног савета.

Спорна уставноправна питања:

У односу на одредбу тачке 7) члана 15. Закона постављају се следећа спорна питања:

Да ли оспорена одредба има значење овлашћења за давање мишљења у поступку утврђивања броја ученика за упис у све средње школе, односно за стицање стручне оспособљености, преквалификације, доквалификације и специјализације, без обзира на то да ли се ради о установи у којој се настава изводи на језику националне мањине или не,те да ли је у том случају припадницима националних мањина дато овлашћење да одлучују и о питањима која се не тичу њиховог образовања, што излази изван јемства из члана 75. став 2. Устава**.**

9. Члан 19. Закона, у коме је оспорена одредба става 2, гласи:

„Члан 19.

Национални савет може, на начин утврђен законом, самостално или заједно са другим правним лицем, оснивати установе и привредна друштва за обављање новинско-издавачке и радио-телевизијске делатности, штампања и репродукције снимљених медија и вршити права и обавезе оснивача.

*Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе као оснивач јавних предузећа и установа у области јавног информисања које у целини или претежно врше информисање на језику националне мањине могу у споразуму са националним саветом у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет.*“

Разлози оспоравања :

Разлоге оспоравања одредбе става 2. члана 19. Закона иницијатори налазе у одредбама чл. 137. Устава, као и у начелу утврђеном чланом 4. став 1. Устава, позивајући се на то да, са једне стране, преношење јавних овлашћења може бити учињено искључиво законом, а не „споразумом“, да иста уставна норма предвиђа да јавне службе (установе и јавна предузећа) могу основати само Република, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, те да системски закони којима се уређује област јавног информисања и посебно област електронских медија – Закон о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05, 71/09 и 89/10) и Закон о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06 и 41/10), изричито прописују да држава и територијална аутономија не могу бити оснивачи јавних гласила.

Спорна уставноправна питања:

Уставни суд констатује да је Одлуком IУз- 27/2011 од 3. октобра 2013. године утврдио да одредба члaнa 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09 - др. закон), у делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“, дакле у делу којим је држави дато право да оснива, поред јавног радиодифузног сервиса, радио и телевизијске станице на језицима националних мањина, ниje у сагласности са Уставом.

У светлу наведене Одлуке Уставног суда, поставља се као спорно уставноправно питање да ли је оспорена законска одредба уопште правно могућа.

10. Члан 20. Закона, у коме су оспорене одредбе тач. 1) до 4), гласи:

*„Члан 20.*

*Национални савет:*

*1) даје мишљење у поступку именовања чланова управног одбора, програмског одбора и генералног директора Радиодифузне установе Србије, ако та установа емитује програм на језику националне мањине;*

*2) даје мишљење у поступку именовања чланова управног одбора, програмског одбора и генералног директора Радиодифузне установе Војводине, ако та установа емитује програм на језику националне мањине;*

*3) утврђује критеријуме за избор одговорног уредника програма на језику националне мањине у установи јавног сервиса;*

*4) предлаже управном одбору радиодифузне установе именовање одговорног уредника програма на језику националне мањине од кандидата који се пријаве и испуњавају услове конкурса;*

5) даје мишљење о кандидатима за одговорног уредника програма на језицима националних мањина у радиодифузној установи у којој се именује одговорни уредник за више програма на језицима националних мањина.“

Разлози оспоравања:

Иницијатор сматра да се питања која се уређују оспореним одредбама Закона не могу подвести под уставни концепт самоуправе и колективних права у сфери обавештавања из члана 75. став 2. Устава, јер директан утицај који национални савети имају на избор и именовање органа управљања и руковођења Радиодифузном установом Србије и Радиодифузном установом Војводине није у сагласности са правом из члана 53. Устава којим се свакоме јемчи да под једнаким условима ступа у јавне службе и на јавне функције.

Спорна уставноправна питања:

Пошто су радиодифузне установе Законом о радиодифузији основане ради остваривања општег интереса у области јавног радиодифузног сервиса, дакле општег интереса за све грађане у области јавног информисања путем електронских медија (радија и телевизије), поставља се питање да ли припадници националних мањина, мимо осталих грађана Србије могу имати, с позивом на члан 75. став 2. Устава, посебна (већа) права у поступку избора, односно именовања органа управљања и руковођења установама јавног радиодифузног сервиса и да ли по том основу овим законом може бити измењен поступак избора и именовања који је прописан Законом о радиодифузији којим су и образоване Радиодифузна установа Србије и Радиодифузна установа Војводине, а да се тиме не угрози начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава Републике Србије.

11. Оспорени члан 23. Закона гласи:

*„Члан 23.*

*Појединачни правни акти из чл. 12. до 15, чл. 17. и 18. и чл. 20. до 22. овог закона који су донети без одговарајућег предлога или мишљења националног савета су противзаконити, односно ништави.*

*Ако национални савет и поред уредно достављеног захтева надлежног органа, у року од 30 дана не достави предлог или мишљење, акт из става 1. овог члана се доноси и без прибављеног предлога, односно мишљења. “*

Разлози оспоравања:

Подносиоци иницијатива сматрају да је предвиђање ништавости као најстроже санкције за доношење акта без предлога или прибављеног мишљења националног савета супротно уставном положају државне управе и Владе као носиоца извршне власти, јер се вршење надлежности извршне власти доводи у зависност од мишљења тела која оличавају етницитете, што је супротно парламентарном систему власти и начелима грађанске демократије на којима почива уставни поредак. Доводећи у контекст одредбе члана 23. Закона са одредбама члана 20. Закона, иницијатор истиче да се прописивањем да су „противзаконити, односно ништави“ сви појединачни акти донети без одговарајућег предлога или мишљења националног савета**,** „читав систем управљања Радиодифузном установом Србије и Радиодифузном установом Војводине доводи у зависност од мишљења тела која оличавају етницитете што је супротно начелима грађанске демократије на које се Устав позива“.

Спорна уставноправна питања:

По оцени Уставног суда, у односу на члан 23. Закона сепостављају следећа питања:

1) Да ли право припадника националних мањина да преко својих представника (изабраних у национални савет) учествују у одлучивању о појединим питањима из области наведених у члану 75. став 2. Устава представља својеврсно уставно ограничење извршне власти и других ималаца јавних овлашћења у одлучивању у управном поступку (пошто се говори о ништавости појединачних аката).

2) Да ли је прописивање рока од 30 дана за достављање предлога, односно мишљења националног савета сагласно обавезама органа који води управни поступак да решење донесе у року прописаном законом којим се уређује управни поступак, а који, по правилу, за читав првостепени поступак износи 30 дана. Ово посебно имајући у виду да је појединим законима којима су уређене области у којима се поједина овлашћења поверавају националним саветима већ предвиђен рок од 15 дана за достављање мишљења/предлога националног савета.

12. Оспорени члан 24. Закона гласи:

*„Члан 24.*

*На иницијативу националног савета, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе преноси у целини или делимично оснивачка права над:*

*1) образовно-васпитним установама у којима се настава изводи искључиво на језику националне мањине;*

*2) установама културе чија је основна делатност очување и развијање културе националне мањине;*

*3) установама које обављају јавно информисање искључиво на језику националне мањине.*

*На иницијативу националног савета, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе преноси у целини или делимично оснивачка права над установама које нису обухваћене тач. 1) до 3) став 1. овог члана ако су од посебног значаја за националну мањину.*

*Органи из ст. 1. и 2. овог члана са националним саветом закључују уговор о преношењу оснивачких права у целости или делимично (у даљем тексту: уговор).*

*Уговор садржи међусобна права и обавезе органа из ст. 1. и 2. овог члана и националног савета.*

*Уговор уређује права управљања која се преносе и годишњи обим средстава која се обезбеђују у буџету Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе за финансирање делатности установе.*

*У погледу буџетског финансирања, материјални положај установа чија се оснивачка права у целини или делимично преносе не може бити неповољнији у односу на установе чија се оснивачка права не преносе на национални савет.“*

Разлози оспоравања:

Члан 24. Закона оспорен је у основи истим разлозима којима су оспорене и претходне одредбе Закона које предвиђају, у тим случајевима, могућност да дође до преноса оснивачких права. Подносилац иницијативе даље указује да се оспореним одредбама Закона Републици, аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе намеће обавеза да на иницијативу националног савета пренесу оснивачка права над одговарајућим установама, што „противречи уставној позицији Владе“, као и других органа који у име Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе врше права и обавезе оснивача, а такође представља и задирање у сферу Уставом гарантоване покрајинске аутономије и локалне самоуправе.

Спорна уставноправна питања:

Поред већ изнетих питања, Уставни суд налази да се у односу на одредбе члана 24. Закона поставља и питање да ли права припадника националних мањина из члана 75. став 2. Устава могу, a priori, да значе да стицање својства оснивача над установом коју је изворно, на начин уређен важећим прописима, основала Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, може да зависи искључиво од воље (иницијативе) националног савета, када се има у виду да је према одредбама Устава пре свега држава обавезна да свим грађанима, па и припадницима националних мањина, обезбеди остваривање појединих зајемчених права, што у појединим областима управо чини оснивањем одговарајућих институција (у конкретном случају установа као јавних служби) за чији рад и одговара.

13. Оспорени члан 25. Закона гласи:

*„Члан 25.*

*Национални савет може поднети Народној скупштини, Влади и другим државним органима и посебним организацијама предлоге, иницијативе и мишљења о питањима из своје надлежности.*

*Пре разматрања и одлучивања о питањима из области из члана 2. овог закона, органи из става 1. овог члана затражиће мишљење националних савета.*

*Поступак прибављања мишљења уредиће се пословницима органа из става 1. овог члана.*

*Национални савет може поднети иницијативу Влади за укидање, односно поништење прописа државних органа и посебних организација, који нису у складу са одредбама овог закона и других закона и прописа који се односе на националне мањине.“*

Разлози оспоравања:

Иницијатори истичу да су наведене законске одредбе супротне уставном положају Народне скупштине, Владе и других државних органа, јер их ограничавају у вршењу Уставом утврђених надлежности, посебно када је реч о Народној скуштини и Влади, пошто значе да Народна скупштина не може донети ниједан закон у областима образовања, културе, јавног информисања и службене употребе језика и писма ако претходно не затражи мишљење од националног савета, нити Влада може донети уредбу или други општи акт за извршавање ових закона, без тражења мишљења од националног савета, иако за то има Уставом утврђено генерално овлашћење. Поред тога, иницијатори указују да се одредбом става 3. оспореног члана 25. Народна скупштина и Влада ограничавају у аутономном праву да пословником самостално уреде начин свог рада. У том смислу, иницијатор указује и на то да је прописана обавеза супротна члану 105. став 2. тачка 6. Устава, према коме Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика, слободно одлучује о Пословнику о свом раду. На крају, иницијатор закључује да оспорена законска решења „нарушавају заснованост Републике Србије на владавини права и начелима грађанске демократије, јер телима која оличавају етносе, а не грађане преносе широка овлашћења за одлучивање о питањима која увелико превазилазе значај мањинске самоуправе и нарушавају уставни положај многих органа и служби у Републици Србији“.

Спорна уставноправна питања:

Везано за одредбе члана 25. Закона, за Уставни суд најпре се поставља питање да ли је формулација из става 1. овог члана „и другим државним органима и посебним организацијама“ довољно јасна, пошто појам „државни органи“ обухвата све органе образоване Уставом и законима који врше државну власт (укључујући и судове, јавна тужилаштва, Уставни суд, органе државне управе, итд.), док појам „посебне организације“ означава једну врсту органа државне управе. Са друге стране, условљавање, посебно Народне скупштине и Владе да пре разматрања и одлучивања о наведеним питањима затраже мишљење од националног савета, како је то предвиђено ставом 2. члана 25. отвара следећа питања:

1) Да ли се на предвиђени начин успоставља мешање националног савета у вршење законодавне власти која је у искључивој надлежности Народне скупштине и вршење извршне власти у делу који се, сагласно Закону о државној управи не може поверити као јавно овлашћење, јер је доношење прописа део вођења унутрашње политике која је, сагласно члану 123. Устава, у искључивој надлежности Владе.

2) Да ли обавеза да се поступак прибављања мишљења уреди пословником и највиших државних органа, ограничава њихово аутономно право да самостално уређују свој рад.

3) Да ли је, са становишта уставне позиције појединих органа, на Уставу засновано овлашћење националног савета да иницира Влади укидање или поништавање општих аката „државних органа“, а не само органа државне управе.

14. Оспорени члан 26. Закона гласи:

*„Члан 26.*

*Национални савети дају предлоге, иницијативе и мишљења о питањима која се односе на положај националних мањина и на очување посебности националних мањина органима аутономне покрајине и органима јединице локалне самоуправе.*

*Органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, обавезни су да размотре предлоге, иницијативе и мишљења националних савета и да предузму одговарајуће мере.*

*У поступку доношења општих аката из области које су наведене у члану 2. овог закона, органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, затражиће мишљење националних савета.*

*Поступак прибављања мишљења уредиће се пословницима органа из става 1. овог члана.“*

Разлози оспоравања:

Разлоге несагласности члана 26. Закона са Уставом иницијатори заснивају на, у основи, истим разлозима наведеним код оспоравања члана 25. Закона.

Спорна уставноправна питања:

Како органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе врше нормативну функцију у питањима која представљају њихову изворну надлежност, то се и у односу на ове оспорене одредбе може поставити питање који је уставни домашај права припадника националних мањина да учествују у одлучивању у појединим питањима из области образовања, културе, обавештавања на свом језику и службене употребе језика и писма, када су у питању одлуке органа аутономне покрајине и органа јединица локалне самоуправе.

15. Оспорени члан 27. Закона гласи:

*„Члан 27.*

*Национални савет, у складу са законом, сарађује са међународним и регионалним организацијама, са државним органима, организацијама и установама у матичним државама, као и са националним саветима или сличним телима националних мањина у другим државама.*

*Представници националног савета учествују у преговорима или се консултују поводом преговора о закључивању билатералних споразума са матичним државама, у делу који се непосредно односи на права националних мањина.*

*Представници националних савета учествују у раду мешовитих међудржавних тела чији је задатак да надзиру спровођење билатералних међудржавних споразума о заштити права одређене националне мањине.“*

Разлози оспоравања:

Иницијатор истиче да оспорене одредбе излазе изван уставног концепта садржаног у члану 80. став 3. Устава који утврђује да припадници националних мањина имају право на несметане везе и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије.

Спорна уставноправна питања:

Полазећи од одредбе члана 80. став 3. Устава која представља уставни оквир за остваривање сарадње припадника националних мањина са сународницима ван територије Србије, поставља се питањe да ли ова уставна одредба подразумева и основ за учешће националних савета у утврђивању и вођењу међународне (спољне) политике, а што је према члану 123. Устава надлежност Владе, да ли остваривање сарадње са сународницима може да обухвати и сарадњу са међународним и регионалним организацијама и са државним органима других (матичних) држава, те да ли су и припадници националних мањина у остваривању сарадње са сународницима у матичним државама везани спољном политиком Републике Србије и обавезом поштовања њеног територијалног интегритета и правног поретка.

IV

*Обавештења и релевантни документи надлежних органа које је Уставни суд прибавио током поступка, а који се односе на примену Закона чије одредбе су оспорене у овом уставносудском поступку*

1. Информације и подаци добијени од министарства надлежног за образовање

Уставни суд се 5. јула 2013. године обратио Министарству просвете, науке и технолошког развоја ради добијања обавештења да ли су утврђени критеријуми за одређивање образовно-васпитних установа од посебног значаја за националну мањину, на којим васпитно-образовним установама је извршен пренос оснивачких права на националне савете и којим уговорима, као и ради добијања других података у вези са установама над којима је извршен пренос оснивачких права (број ученика, обим пренетих оснивачких права и др.).

Министарство просвете, науке и технолошког развоја је обавестило овај суд дописом број: 610-00-480/2013-02 од 23. јула 2013. године да Законом о основама система образовања и васпитања, а ни посебним законима у области образовања (закони којима се уређује предшколско, основно и средњошколско образовање и васпитање)нису прописани критеријуми на основу којих се утврђују образовно-васпитне установе од посебног значаја за националну мањину, нити је дато овлашћење за прописивање ових критеријума. Министарство даље указује да ни Закон о националним саветима националних мањина не садржи критеријуме на основу којих се одређена васпитно-образовна установа проглашава за установу од посебног значаја за националну мањину, нити прописује да ће се ови критеријуми одредити подзаконским актом, већ је само предвиђено (дато) право националним саветима националних мањина да утврде образовно-васпитне установе од посебног значаја за националну мањину. У допису Министарства се даље наводи да се на основу података из „Службеног листа АП Војводина“ може утврдити да су на основу члана 11. став 3. и члана 24. став 2. Закона о националним саветима националних мањина, као и члана 34. став 1. алинеја друга Статута Аутономне покрајине Војводина, донете одлуке о делимичном преносу основачких права на националне савете националних мањина, на следећим образовно-васпитним установама:

- Економско-трговинска школа „Сента“ у Сенти;

- Гимназија са Домом ученика за талентоване ученике „Boljai“ у Сенти;

- Гимназија за талентоване ученике „Deže Kostolanji“ у Суботици;

- Пољопривредна школа у Бачкој Тополи;

- Пољопривредно-технички средњошколски центар „Besedeš Jožef“ у Кањижи;

- Сећанска гимназија у Сенти;

- Средња медицинска школа у Сенти;

- Техничка школа у Ади.

Министарство је навело и да не располаже другим подацима у вези са образовно-васпитним установама над којима је извршен пренос оснивачких права на националне савете националним мањина, али да се обратило Покрајинском секретаријату за образовање, управу и националне заједнице у Новом Саду, ради прибављања тражених информација, које ће бити накнадно достављене.

Након тога, Министарство просвете, науке и технолошког развоја је поново упутило допис овом суду број: 610-00-480/2013-02 од 6. септембра 2013. године, у којем се наводи да је Министарство од Покрајинског секретаријата за образовање, управу и националне заједнице у Новом Саду добило податак да је и над Гимназијом „Јан Колар“ са Домом ученика у Бачком Петровцу, извршен делимични пренос оснивачких права на националне савете националних мањина.

Увидом у Статут Пољопривредно-техничког средњошколског центра „Besedeš Jožef“ из Кањиже утврђено је да је, према члану 4а Статута, оснивач школе Аутономна покрајина Војводина, по Закону о утврђивању одређених надлежности АП Војводине („Службени гласник РС“, број 6/02) и да је на седници Скупштине Аутономне покрајине Војводина, одржаној 7. децембра 2011. године, донета Одлука под бројем 6-9/11 да Покрајина као оснивач ПТСЦ „Besedeš Jožef“, са седиштем у Кањижи, делимично преноси оснивачка права (40%) над овим установама на Национални савет мађарске националне мањине са седиштем у Суботици, Аге Мамужића број 11.

Према члану 4б Статута делимична оснивачка права на ПТСЦ „Besedeš Jožef“ у Кањижи односе се на:

1) учествовање Савета (Националног савета мађарске националне мањине) у поступку давања сагласности на сваку статусну промену, промену назива и делатности Школе, на тај начин да пре доношења одлуке Покрајинска влада обезбеди сагласност Савета;

2) давање мишљења о кандидату за директора Школе;

3) учествовање Савета у поступку давања или одбијања сагласности на избор директора Школе, на начин да пре доношења одлуке Покрајинска влада обезбеди претходну сагласност Савета;

4) учествовање Савета у поступку давања или одбијања сагласности на постављење вршиоца дужности директора Школе, на начин да пре доношења одлуке Покрајинска влада обезбеди мишљење Савета;

5) давање мишљења у поступку разрешења директора и чланова Школског одбора;

6) давање мишљења о предложеним кандидатима за чланове Школског одбора представницима јединица локалне самоуправе;

7) предлагање три представника за Школски одбор Школе, као школе од изузетног значаја, скупштини јединице локлане самоуправе у којој се налази седиште школе, у складу са законом којим се уређује област образовања;

8) право да у складу са законом, на писмени захтев, добије податке од Школског одбора и директора Школе у вези са образовно-васпитним радом, финансијским пословањем Школе, запосленима и ученицима у Школи, ваннаставним активностима, развојним програмима и плановима Школе.

Према члану 4в Статута, Савет ће у циљу обезбеђења унапређења рада и делатности Школе учествовати у обезбеђивању финансијских средстава, у складу са својим могућностима, а нарочито за обезбеђивање додатних средстава за потребе наставе, стручно усавршавање наставника, набавку књига за потребе библиотеке, финансирање ваннаставних активности, посебних програма за припрему ученика за полагање пријемног испита, а у складу са својим административним капацитетима помагаће Школу са правним и другим саветима, стручној припреми и писању пројеката, конкурса, итд.

Према члану 4г Статута, Влада Аутономне покрајине Војводине и Савет питања у вези са остваривањем права која нису регулисана закљученим уговором решаваће са утврђеним процентом (40%) пренетих оснивачких права на Савет.

2. Информације и подаци прибављени из Извештаја Покрајинског омбудсмана

Покрајински омбудсман је 2011. године објавио Извештај о две године примене Закона о националним саветима националних мањина. Извештај се заснива на подацима које су доставиле јединице локалне самоуправе на територији АП Војводине закључно са 15. јулом 2011. године, као и анализи већег броја представки које су Покрајинском омбудсману упутили новоизабрани национални савети и јединице локалне самоуправе. Покрајински омбудсман је проценио да је, везано за примену Закона, потребно извршити анализу проблема у две кључне области - у области образовања и културе. Тако се у Извештају констатује, поред осталог, да је након две године примене у пракси овог закона уочљив недостатак ближег уређивања одређених питања (нпр. недостатак критеријума за проглашење установа од посебног значаја), а да се може поставити и питање да ли све националне мањине које су изабрале своје националне савете заиста имају потребу за мањинском самоуправом у Законом гарантованом обиму, на пример у случајевима када се у области образовања настава не изводи на језику те националне мањине, нити се језик са елементима националне културе изучава и није у службеној употреби. Износе се подаци да су у 16 јединица локалне самоуправе национални савети националне мањине користили право из Закона да утврде образовно-васпитне установе од посебног значаја за образовање националне мањине. Ово право је највише користио Национални савет мађарске националне мањине, те је установом од посебног значаја за образовање националне мањине прогласио укупно 37 образовних установа у 15 јединица локалне самоуправе. Национални савет чешке националне мањине установом од посебног значаја за образовање националне мањине прогласио је укупно осам образовних установа у две јединице локалне самоуправе. Када је у питању подношење захтева за пренос оснивачких права, у Извештају се наводи да је, према подацима са којима располаже Покрајински омбудсман, до 2011. године само Национални савет мађарске националне мањине иницирао пренос оснивачких права над образовно-васпитним установама на подручју АП Војводина. Национални савет мађарске националне мањине иницирао је делимичан (50%) пренос оснивачких права у 28 основних и средњих школа на подручју Аутономне покрајине Војводине. Школе у којима је инициран делимичан пренос оснивачких права на националне савете националних мањина налазе се на подручју 11 јединица локалне самоуправе: Бачка Топола, Суботица, Сента, Ада, Кањижа, Мали Иђош, Бечеј, Зрењанин, Кикинда, Темерин и Ковин. У априлу 2011. године Скупштина АП Војводине је као оснивач, донела одлуку да се на Национални савет мађарске националне мањине делимично пренесу оснивачка права над Гимназијом за талентоване ученике са домом ученика „Boljaji“ у Сенти и над Гимназијом за талентоване ученике „Deže Kostolanji“ у Суботици, а почетком јула председник Владе АП Војводине и председник Националног савет мађарске националне мањине потписали су уговор о овом преносу. У преосталих 26 образовних установа још није дошло до преноса оснивачких права (ова констатација се односи на време припреме Извештаја). Покрајински омбудсман даље констатује да је, на основу добијених информација, уочљиво да о великом броју захтева којима је инициран пренос оснивачких права није донета одлука. Као најчешћи разлог јединице локалне самоуправе наводе то да је питање преноса оснивачких права, односно поступак преноса за њих новина, да им није познато како поступак треба да спроведе, односно која права и обавезе уговарају. Један број јединица локалне самоуправе, Суботица, Ада, Кањижа и Бечеј, као разлог због којег до преноса није дошло наводи чињеницу да јединица локалне самоуправе којој је захтев упућен и није оснивач васпитно-образовне установе, већ је оснивач Република, односно Аутономна покрајина Војводина. Закључује се да је очигледно да постоји озбиљан проблем у примени закона, јер Република Србија, Аутономна покрајина Војводина и јединице локалне самоуправе у својству оснивача образовно-васпитних установа, као ни национални савети нису сигурни у ком поступку треба да се изврши пренос оснивачких права, да ли оснивачи васпитно-образовних установа имају обавезу да увек позитивно одговоре на иницијативу националног савета за пренос оснивачких права и која права, а нарочито које обавезе прелазе на национални савет након преношења оснивачких права над образовно-васпитним установама. Везано за област образовања, Извештај се даље бави низом конкретних питања, као што је, на пример, учешће националних савета у поступку избора органа управљања и директора школа, износећи низ проблема и дилема до којих је долазило у примени Закона и указујући да се овлашћење националног савета да даје мишљење о кандидату за директора установе често тумачи као могућност „вета“ националног савета и Законом није уређено питање обавезе образлагања одлука о давању мишљења, односно претходне сагласности за избор директора установа, иако дискреционо право подразумева адекватно образложење, што може да доведе до злоупотреба овог права.

Према Извештају, у области културе у 14 јединица локалне самоуправе дошло је до утврђивања (проглашења) једног броја установа чији је оснивач јединица локалне самоуправе за установе културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување културног идентитета националне мањине. Наводећи и у овој области као озбиљан проблем то што законом нису прописани критеријуми или мерила на основу којих би се утврђивало које установе могу да буду утврђиване за установе од посебног значаја за очување, унапређење и развој посебности и националног идентитета националне мањине, Покрајински омбудсман изнету оцену поткрепљује примером да су Национални савет хрватске националне мањине и Национални савет ромске националне мањине за установе културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување културног идентитета националне мањине, прогласили, „ништа мање него“ Золошки врт и Студентски центар-дом ученика у Суботици.У Извештају се наводе и други слични примери, па је тако Национални савет македонске националне мањине поставио захтев да се промене оснивачки акти и да тај национални савет буде суоснивач три установе културе: Музеја града Новог Сада, Градске бибилиотеке Нови Сад и Културног центара Нови Сад.И у односу на ову област у Извештају се закључује да је очигледно да Република Србија, Аутономна покрајина Војводина и јединице локалне самоуправе у својству оснивача установа у области културе, као ни већина националних савета нису упознати са поступком преноса оснивачких права, о томе да ли оснивачи установа имају обавезу да сваку иницијативу прихвате и дају позитиван одговор на захтев за пренос оснивачких права и која права и обавезе прелазе на национални савет након преношења оснивачких права над установама културе.

Што се тиче преноса оснивачких права над установама које обављају јавно информисање искључиво на језику националне мањине, у Извештају се констатује да у 32 јединице локалне самоуправе које су доставиле податке, није било преноса оснивачких права над установама које обављају јавно информисање искључиво на језику националне мањине, а да из добијених информација следи да у јединици локалне самоуправе или не постоје медији који информишу искључиво на језику националне мањине, или да јединица локалне самоуправе није оснивач таквих медија, односно да није било иницијативе од стране националних савета националних мањина.

V

*Становиште Уставног суда о остваривању додатних права припадника националних мањина и правном положају националних савета*

*националних мањина*

Уставни суд констатује да је уређујући питања положаја и права националних мањина и припадника националних мањина Устав утврдио, између осталог, следеће: да Република Србија штити права националних мањина и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета (члан 14.); да је изражавање националне припадности слободно и да нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности (члан 47.); да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48.); да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције (члан 53.); да се припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче додатна, индивидуална или колективна права, да се индивидуална права остварују појединачно, а колективна у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима, да путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом, и 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.); да припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције (члан 77. став 1.); да припадници националних мањина имају право на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности, на употребу својих симбола на јавним местима, на коришћење свог језика и писма, да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику, на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина, на оснивање приватних образовних установа, да на своме језику користе своје име и презиме, да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику, на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја, на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом, и да се у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина (члан 79.); да припадници националних мањина могу да оснивају просветна и културна удружења, која добровољно финансирају, да Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права припадника националних мањина и да припадници националних мањина имају право на несметане везе и сарадњу са сународницима изван територије Републике Србије (члан 80.), те да у области образовања, културе и информисања Србија подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет (члан 81.).

Уставни суд налази да потреба за утврђивањем и остваривањем додатних права припадника националних мањина проистиче из чињенице да за постизање стварне равноправности и једнакости положаја припадника националних мањина са осталим становништвом није довољно обезбедити им само једнака права са осталима и недискриминацију, већ је нужно пружити им и нека шира, додатна права. Без тога, мада формално једнаки, они не би били и стварно једнаки. Тако нпр. да би припадници националних мањина уживали стварну равноправност са већинским становништвом, није довољно само признати им право да се слободно изјашњавају као припадници односне мањине и забранити њихову дискриминацију, већ је неопходно осигурати им и читав низ посебних права, као што су: право на неговање сопствене културе и традиције, право на образовање на матерњем језику, право на информисање на матерњем језику, право на оснивање сопствених организација, право на делотворно учешће у животу друштва, итд. При томе се не ради само о пуком признавању одговарајућих права, већ се морају створити и потребни услови за њихово стварно несметано уживање. Примера ради, ако се припадницима националних мањина призна право на наставу на матерњем језику, а не обезбеде у пракси услови за то (посебне мањинске школе, потребан наставни кадар, уџбеници и др.) све се завршава на нивоу тзв. голог права (nudum ius), тако да квалитет живота који заједница обезбеђује мањини остаје далеко испод оног који ужива већина. На пример, најважнији регионални инструмент за заштиту етничких (националних) мањина, европска Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (1995) у члану 4. став 2. утврђује обавезу уговорница да усвоје одговарајуће мере за унапређење положаја, у свим областима економског, социјалног, политичког и културног права, пуне и ефективне равноправности између припадника националне мањине и оних који припадају већини, а већ у следећем ставу (став 3) прецизира да се поменуте мере не сматрају актом дискриминације. Оквирнa конвенција за заштиту националних мањина у члану 15. прописује следеће: „Стране уговорнице ће створити услове потребне за делотворно учешће припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и јавним односима, посебно оним који се на њих односе.“ Смисао цитиране одредбе је ближе растумачен Објашњењем уз Оквирну конвенцију, које се сматра неком врстом аутентичног тумачења. У тачки 80. Објашњења, која се односи на члан 15. Оквирне конвенције, прецизирано је, поред осталог: „Овај члан захтева од уговорница да створе неопходне услове за ефикасно учешће припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и у јавним стварима, посебно онима који се њих тичу. Пре свега има за циљ да подстакне стварну равноправност између припадника националних мањина и оних који чине већину. Да би се створили неопходни услови за такво учешће припадника националних мањина, уговорнице би могле – у оквиру својих уставних система – између осталог да унапређују следеће мере: - консултације са тим припадницима путем одговарајућих поступака, а посебно посредством институција које их представљају, када уговорнице разматрају законодавне или административне мере које ће вероватно утицати на њих;- укључивање тих лица у припрему, спровођење и оцену националних и регионалних планова развоја и програма који ће вероватно директно утицати на њих; (....:)“.

Према Декларацији Генералне скупштине УН од 18. децембра 1992. године о правима припадника етничких, верских и језичких мањина (бр. А/Рез/47/135), „унапређивање и заштита права етничких, верских и језичких мањина доприноси друштвеној и политичкој стабилности земаља у којима те мањине живе“. Закон о националним саветима националних мањина има за циљ разраду свих зајемчених права из Устава и потврђених међународних уговора и обезбеђивање такве стабилности, односно тога да сви грађани, без обзира на етничку припадност, прихвате Србију као своју државу, као и онемогућавање, односно стварање бране свакој врсти асимилације припадника националних мањина.

Важно је констатовати и да ако је у једној држави упоредо постојање више култура нормалност, онда је нормално и то да припадници више култура прихватају ту државу као своју. При томе, овлашћења националних савета из Закона о националним саветима националних мањина начелно посматрано се не могу схватити као кршење једнакости грађана који живе у њој и на њеној територији, већ као постулат стварне једнакости.

У том смислу основни легитимни циљ свих мера везаних за остваривање права и обавеза националних мањина је пуна интеграција мањина у друштвени живот, уз очување и развијање њихове националне и културне посебности јер, као што је наглашено у Смерницама Високог комесара за националне мањине ОЕБС-а из новембра 2011. године (тзв. Љубљанске смернице), „тамо где нема добре интегрирајуће политике постоји опасност да различите заједнице, нарочито оне које су велике и територијално сконцентрисане, могу да постану у великом обиму одвојене од читавог друштва са врло мало или без уопште икаквих заједничких интереса и да не деле осећај припадности“.

Разматрајући питање правне природе, односно правног положаја националног савета националне мањине, Уставни суд је пошао од одредбе члана 75. став 1. Устава којом је утврђено да се припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, јемче додатна, индивидуална или колективна права, при чему су колективна права она која се остварују у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима. Одредбом става 2. истог члана утврђене су области друштвеног живота у којима припадници националних мањина имају и остварују колективна права, а то су управо оне области које су од нарочитог значаја за очување посебности сваке националне мањине – култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма. Учествовањем у одлучивању о појединим питањима из ових области или непосредним одлучивањем о појединим питањима, у складу са законом, национална мањина обезбеђује очување свог идентитета, те управо ради тога Устав, у члану 75. став 3, говори о „остварењу права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма“. Са друге стране, овакво учешће националне мањине по својој природи заправо представља учешће у извршавању закона којима су уређене наведене области друштвеног живота, што значи поверавање појединих јавних овлашћења националној мањини као колективитету. Како је, по природи ствари, предуслов делотворног остваривања колективних права постојање институционалног облика преко кога ће се та права остваривати, Уставом је утврђена могућност да припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом. Истовремено, изабрани национални савет националне мањине представља и онај правно уобличени субјект коме се законом, сагласно члану 137. став 2. Устава, могу поверити поједина јавна овлашћења у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма.

На основу изнетих разматрања, Уставни суд је стао на становиште да национални савет националне мањине има карактер посебног (недржавног) тела – организације која представља институционални облик путем кога се у Уставом утврђеним областима друштвеног живота које су значајне за очување идентитета националне мањине (култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма), остварују колективна права националне мањине (право на самоуправу) у тим областима, тако што се националном савету законом поверавају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из ових области, водећи при томе, наравно, рачуна о природи овлашћења које се поверава.

Уставни суд је имао у виду и то да је одредбом члана 80. став 2. Устава утврђено да Република Србија признаје просветним и културним удружењима националних мањина посебну улогу у остваривању права националних мањина, али налази да када се национална мањина определила за оснивање националног савета, то тело, постаје њен кључни представник путем којег остварује право на самоуправу у наведеним областима.

VI

*Уставноправна оцена оспорених одредаба Закона*

1. Оцена начелног оспоравања коришћења појма

„надлежности националног савета“

Оспоравајући одредбе Главе III. Закона, поједини иницијатори начелно указују да Закон одређује „надлежности“ националних савета, а да национални савет по својој природи не може да има надлежности, јер се појам надлежности односи искључиво на Републику Србију, аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе, односно на државне органе и органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Налазећи да су изнети наводи иницијатора у основи тачни, пошто национални савет националне мањине, као недржавни субјект, тело кога бирају припадници националне мањине, нема надлежности, већ врши поједина јавна овлашћења која су му овим законом поверена, те је, у том смислу, ималац јавног овлашћења, Уставни суд налази да коришћење терминолошки неадекватног (и погрешног) појма, у конкретном случају, представља израз рђаве законодавне номотехнике, али не и разлог за утврђивање неуставности одредаба у којима је овај појам употребљен.

2. Оцена одредбе члана 2. став 2. Закона

Одредба члана 2. став 2. Закона оспорена је у делу којим се националном савету даје могућност да у областима у којима представља националну мањину (образовање, култура, обавештавање на језику националне мањине и службена употреба језика и писма), оснива, између осталог привредна друштва.

Испитујући уставност оспореног дела члана 2. став 2. Закона, Уставни суд је пошао од тога да се ради о овлашћењу националног савета у једној од области утврђених чланом 75. Устава, те да су одредбом члана 79. став 1. Устава, међу зајемченим правима припадника националних мањина на очување посебности утврђена и права на оснивање приватних образовних установа и на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом. Уставни суд такође констатује да, према члану 3. став 3. Закона, национални савет има својство правног лица. Стога, по оцени Уставног суда, овлашћење националног савета да у областима из члана 75. став 1. Устава оснива одређене институционалне (организационе) облике није несагласно Уставом зајемченим колективним правима националних мањина и правима на очување њихове посебности. У том смислу, као спорно се може поставити само питање који институционални (организациони) облик у којој од ових области друштвеног живота национални савет може основати. Уставни суд указује да се одговор на ово питање налази у законима којима је, на системски начин, уређена свака од наведених области друштвеног живота (образовање, култура и јавно информисање), јер се право у одређеној области може остваривати само кроз оснивање оног организационог облика који је законом предвиђен, независно од тога ко је оснивач.

Тако, сагласно члану 7. став 1. Закона о основама система образовања и васпитања, делатност образовања и васпитања обавља установа, а сагласно члану 22. Закона о култури, установа културе је правно лице основано ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе. Насупрот томе, у области јавног информисања (штампаних и електронских медија) могу се основати привредна друштва. То се може јасно закључити анализом одредаба члана 42. Закона о радиодифузији и члана 14. Закона о јавном информисању. Наиме, одредбом члана 42. тачка 1) Закона о радиодифузији прописано је да ималац дозволе за емитовање програма не може да буде предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина (осим установа јавног радиодифузног сервиса) из чега се *а contrario* може закључити да друга предузећа могу бити имаоци дозволе за емитовање програма сходно Закону о радиодифузији. Поред тога, одредбом члана 14. став 3. Закона о јавном информисању прописано је да оснивачи јавног гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радиодифузије. И у овом случају *a contrario* се може закључити да друга предузећа која нису у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом не финансирају из јавних прихода могу бити оснивачи јавних гласила.

Из наведеног, по оцени Уставног суда, следи 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. Такође, Уставни суд наглашава да национални савет националне мањине привредно друштво може основати искључиво за обављање делатности штампаних или електронских медија (оснивање радио или телевизијске станице), а не, евентуално, за обављање било које друге делатности у оквиру области из члана 75. став 1. Устава.

Уставни суд додатно указује да претходно изнета оцена не представља сметњу да оснивач привредног друштва у одговарајућој области буде установа чији је оснивач национални савет у складу са општим прописима о оснивању привредних друштава и свакако за обављање оне делатности која би била у непосредној вези и у функцији остваривања Уставом зајемчених колективних права припадника националних мањина.

Имајући у виду изложено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 2. став 2. Закона, под датим условима и ограничењима.

3. Оцена одредаба члана 10. тач. 6), 10), 11), 12), 13) и 15) Закона

3.1. Оцена одредбе члана 10. тачка 6) Закона

Одредба члана 10. тачка 6) Закона оспорена је у делу којим је, као једна од „општих надлежности“ националног савета предвиђено да установе, удружења, фондације и привредна друштва оснива не само у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, већ и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине.

Оцењујући сагласност оспорене одредбе са Уставом, Уставни суд је пошао од тога да је уставотворац утврдио области које су од значаја за очување идентитета сваке националне мањине и да су те области, а у којима се припадницима националних мањина јемче додатна колективна права, таксативно, *numerus clausus*, наведене у одредби члана 75. став 2. Устава – култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма. У тим областима припадници националних мањина остварују своја колективна права преко изабраног националног савета националне мањине, ако искористе уставну могућност да га изаберу. Стога је Уставни суд оценио да је законодавац, прописивањем овлашћења националног савета да различите „организационе облике“ може оснивати и у другим областима друштвеног живота изашао изван Уставом утврђених оквира зајемчених колективних права припадника националних мањина, па тиме и оквира деловања националних савета националних мањина.

Полазећи од изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредба члана 10. тачка 6) Закона, у делу који гласи: „и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине“, није у сагласности са Уставом.

3.2. Оцена одредаба члана 10. тач. 10) и 11) Закона

Оспореним одредбама члана 10. тач. 10) и 11) Закона предвиђено је да национални савет учествује у припреми прописа и предлаже измену и допуну прописа којима се уређују Уставом гарантована права националних мањина у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма (тачка 10)) и да предлаже посебне прописе и привремене мере у областима у којима се остварује право на самоуправу (тачка 11)).

У односу на оспорене законске одредбе Уставни суд најпре констатује да појам „прописи“ у правном поретку Републике Србије подразумева широк круг општих правних аката које доносе органи Републике Србије, аутономних покрајина и једница локалне самоуправе – од закона и других општих аката које доноси Народна скупштина, преко подзаконских аката у ужем смислу које доносе Влада и органи државне управе, статута, одлука и других општих аката које доносе органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, подзаконских аката које у вршењу јавних овлашћења доносе регулаторна тела и други имаоци јавних овлашћења, па до општих аката за чије доношење су надлежни независни и самостални држани органи какви су, на пример, Заштитник грађана, Високи савет судства или сам Уставни суд. Сви ови општи акти доносе се у прописаној правној процедури, при чему је за неке од њих – законе и опште акте које доноси Народна скупштина, већ самим Уставом утврђен круг овлашћених предлагача (члан 107. Устава), што значи ни законом не може бити проширен. Такође, одредбом члана 179. Устава утврђено је да аутономне покрајине, у складу са Уставом и (својим) статутом, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом (Законом о локалној самоуправи), самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби, из чега следи да је и уређивање процедуре доношења општих правних аката, а која укључује и право на предлагање тих општих аката, део Уставом гарантованог права аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе на самоорганизовање, те, када се ради о аутономној покрајини, уопште не би могло бити предмет законског уређивања, а када се ради о јединици локалне самоуправе, не би могло бити несагласно закону којим се на системски начин уређује област локалне самоуправе.

Са друге стране, статус овлашћеног предлагача одређеног општег акта подразумева да нацрт, односно предлог општег акта који је тај субјект предложио може, односно мора бити предмет разматрања и одлучивања надлежног органа и да је овлашћени предлагач заправо властан да ту процедуру својим предлогом непосредно и неповратно покрене. Питање овлашћеног предлагача у одређеном поступку доношења општег акта мора бити прецизно одређено, јер оно подразумева и спровођење других процедуралних радњи које у одређеном смислу стварају претпоставку да је општи акт припремљен на правно ваљан начин. Тако је чланом 12. став 1. Закона о државној управи предвиђено да органи државне управе (министарства и посебне организације када је то законом одређено) учествују у обликовању политике Владе тако што припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Чак и органи државне управе имају право предлагања Влади из члана 12. став 1. Закона о државној управи само у оквиру свог законског делокруга који се уређује Законом о министарствима.

Такође, ако се пође од тога да национални савет националне мањине, као што је претходно детаљно образложено, врши поверена јавна овлашћења, те дакле има статус тзв. имаоца јавног овлашћења, Уставни суд указује да је одредбом члана 54. став 1. Закона о државној управи изричито прописано да послови државне управе везани за обликовање политике Владе, што значи послови из члана 12. став 1. тог закона, не могу бити ником поверени.

Из наведеног је неспорно 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.

Међутим, Уставни суд сматра да је Уставом утврђено право припадника националних мањина да, у складу са законом, преко својих представника учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, неодвојиво од могућности да се у овим областима иницира доношење, измена или допуна одговарајућег закона или другог прописа. На основаност овакве оцене Уставног суда указује и раније поменута Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (члан 15.), као и билатерални споразуми које је наша држава закључила са суседним земљама. Наиме, као што је речено, у тачки 80. Објашњења уз Оквирну конвенцију је прецизирано, поред осталог, да уговорнице треба да створе неопходне услове за ефикасно учешће припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и у јавним стварима, посебно онима који се њих тичу, а да би се ти услови створили, уговорнице би могле – у оквиру својих уставних система – између осталог да унапређују, као једну од мера, консултације са припадницима националних мањина путем одговарајућих поступака, а посебно посредством институција које их представљају, када уговорнице разматрају законодавне или административне мере које ће вероватно утицати на њих. Дакле, и обавезујући међународни документи предвиђају само консултације са институцијом која представља националну мањину, али не и било који вид везаности законодавца или другог доносиоца општег акта предлогом који потиче од представника националне мањине.

Стога Уставни суд налази да оспорене одредбе члана 10. тач. 10) и 11) Закона не би биле несагласне са Уставом само уколико се примењују и тумаче у контексту одредбе члана 19. став 9. Закона о заштити права и слобода националних мањина, којом је предвиђено само право националног савета да се „обрати органима власти (органи државе, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) у вези са свим питањима која утичу на права и положај националних мањина“, а не и право учествовања у припреми и предлагања измена и допуна прописа. То конкретно значи да Уставни суд налази да оспорене законске одредбе неће бити несагласне са Уставом, уколико се односе искључиво на право националног савета националне мањине да код органа који је надлежан за припрему прописа, а то су, пре свега, ресорна министарства и надлежни органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, иницира доношење, измену или допуну одговарајућег прописа у некој од наведених области или да иницира одговарајућа решења у току припреме прописа, а без права да се појави као овлашћени предлагач и без обавезе органа надлежног за припрему, односно органа надлежног за доношење прописа да национални савет националне мањине укључи у поступак израде (припреме) прописа, што свакако не искључује могућност надлежног органа да национални савет не само консултује током припреме прописа, већ и да га укључи у овај поступак у сваком случају када сматра да је то целисходно са становишта делотворне заштите колективних права припадника националних мањина.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 10. тач. 10) и 11) Закона, под датим условима и ограничењима.

3.3. Оцена одредаба члана 10. тач. 12) и 13) Закона

Одредбе тач. 12) и 13) члана 10. Закона, којима је прописано да национални савет покреће поступак пред Уставним судом, Заштитником грађана, покрајинским и локалним омбудсманом и другим надлежним органима, када процени да је дошло до повреде Уставом и законом гарантованих права и слобода припадника националних мањина и да поступак из тачке 12) овог члана покреће у име припадника националне мањине, уз претходно прибављено писмено овлашћење, оспорене су у делу који се односи на покретање поступка пред Уставним судом.

Уставни суд, као прво, констатује да оспорена одредба тачке 12) члана 10. Закона није довољно прецизна, односно да се и из њене садржине са сигурношћу не може закључити шта се подразумева под „покретањем поступка пред Уставним судом“. Наиме, према одредбама члана 167. Устава, Уставни суд је надлежан за вођење различитих поступака, од поступка оцене сагласности општих аката са Уставом и законом, преко решавања сукоба надлежности, до одлучивања о забрани рада политичке странке, синдикалне организације или удружења грађана. Осим тога, сагласно одредби члана 170. Устава, Уставни суд води поступак по уставној жалби. Сагласно одредби члана 175. став 3. Устава, поступак пред Уставним судом уређује се законом, а тај закон је Закон о Уставном суду. Са друге стране, питање круга субјеката који су овлашћени за покретање поступка пред Уставним судом представља једним делом материју самог Устава (*materia constitucionis*), јер је одредбом члана 168. ст. 1. и 2. Устава утврђено да поступак за оцену уставности и законитости могу да покрену државни органи, органи територијалне аутономије или локалне самоуправе, као и најмање 25 народних посланика, као и да поступак може покренути сам Уставни суд (став 1.), док свако правно или физичко лице има право на иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости (став 2.). Сва остала питања везана за вођење поступака пред Уставним судом, сагласно Уставу, уређена су Законом о Уставном суду, те је тако чланом 83. став 1. овог закона прописано да уставну жалбу може изјавити свако лице које сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или организације којој је поверено јавно овлашћење повређено или ускраћено људско или мањинско право и слобода зајемчена Уставом.

Полазећи од наведеног, а како се из одредбе члана 10. тачка 12) Закона неспорно закључује да се ради о праву националног савета да пред Уставним судом покрене поступак у своје име, то оспорена одредба, по оцени Уставног суда, није сагласна са одредбама члана 168. Устава, када је реч о покретању поступка за оцену уставности и законитости општих аката, као ни са начелом јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава, јер национални савет националне мањине објективно не може бити активно легитимисан за подношење уставне жалбе у своје име, како је то прописано законом којим се уређује поступак пред Уставним судом.

Стога је Уставни суд утврдио да одредба члана 10. тачка 12) Закона, у делу који гласи: „Уставним судом“, није у сагласности са Уставом.

Како је оспорена одредба тачке 13) члана 10. Закона у логичкој и правној вези са одредбом тачке 12) истог члана, Уставни суд је утврдио да ова оспорена одредба неће бити несагласна са законом под условом да се не односи на Уставни суд, већ само на остале органе из тачке 12) члана 10. Закона. Под тим условом, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 10. тачка 13) Закона.

Суд додатно указује да се на овај начин ефективно не умањују постојећа права која су већ омогућена у поступку пред Уставним судом, на основу Закона о Уставном суду. Ово из разлога, прво, што национални савет националне мањине, према члану 168. став 2. Устава, има могућност да, као свако правно лице, Уставном суду поднесе иницијативу за покретање поступка за оцену уставности и законитости сваког општег акта који је Уставни суд надлежан да оцењује. Друго, Уставни суд је на становишту да се национални савет националне мањине, у ширем смислу посматрано, може подвести под појам „други орган надлежан за праћење и остваривање људских и мањинских права“ из члана 83. став 2. Закона о Уставном суду, који у име одређеног лица, као његов пуномоћник, на основу специјалног овлашћења, може изјавити уставну жалбу, a што произлази из тачке 14) истог члана предметног Закона.

3.4. Оцена одредбе члана 10. тачкa 15) Закона

Одредбом тачке 15) члана 10. Закона предвиђено је да национални савет одлучује о другим питањима која су му поверена не само законом, већ и актом аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

У односу на оспорену законску одредбу Уставни суд подсећа да је Одлуком IУз-353/2009 од 10. јула 2012. године („Службени гласник РС“, број 67/12) утврдио одредба члана 74. тачка 5) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09), којом је такође било прописано да АП Војводина преко својих органа може поверити послове из своје надлежности националним саветима националних мањина, није у сагласности са Уставом. Такође, Одлуком Уставног суда IУо-360/2009 од 5. децембра 2013. године, утврђено је да ни одредба члана 31. Статута Аутономне покрајине Војводине није у сагласности са Уставом у делу којим је било прописано поверавање појединих послова из надлежности АП Војводине и националним саветима националних мањина. Наведене одлуке Уставног суда засноване су на изричитим уставним одредбама из члана 137. Устава да се поједина јавна овлашћења могу поверити само законом, односно на одредби члана 178. став 2. Устава према којој аутономна покрајина може својом одлуком поједина питања из своје надлежности поверити само јединицама локалне самоуправе.

Како, као што је већ више пута речено, одлучивање, односно учешће у одлучивању националног савета о појединим питањима која се односе на остваривање колективних права националних мањина по својој правној природи представља вршење поверених јавних овлашћења, Уставни суд је, из истих разлога као и у претходно донетим одлукама, утврдио да одредба члана 10. тачка 15) Закона, у делу који гласи: „актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе“, није у сагласности са Уставом.

4. Оцена одредбе члана 11. став 3. Закона

Одредбама члана 11. ст. 1. и 2. Закона прописано је да национални савет може, у складу са законом, оснивати установе васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда и вршити права и обавезе оснивача, као и да ове установе оснива самостално или заједно са Републиком, аутономном покрајином, јединицом локалне самоуправе или другим правним лицем, у складу са законом. Оспореним ставом 3. члана 11. Закона предвиђено је да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе као оснивачи установа из става 1. овог члана могу у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет.

Полазећи од изнетих разлога оспоравања наведене законске одредбе, Уставни суд констатује да из уставних одредаба на које се у иницијативама указује следи да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, да право на покрајинску аутономију припада грађанима, да се јединице локалне самоуправе старају о задовољавању потреба грађана у области просвете, да је право на образовање једно од права које се јемчи свим грађанима и да је Република надлежна да обезбеђује остваривање зајемчених слобода и права и да уређује и обезбеђује систем у области образовања.Такође, није спорно ни то да је одредбом члана 79. Устава припадницима националних мањина, као једно од права на очување посебности, гарантовано право на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина. Коначно, неспорно је да Устав не предвиђа изричитомогућност да се, како се у једној од поднетих иницијатива наводи, „држава одриче своје обавезе да таквим школама управља и да оснивачка права преноси на друге субјекте“.

Но, Уставни суд стоји на становишту да предвиђена законска могућност да Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, као оснивачи установа у области образовања и васпитања, укључујући и установе ученичког и студентског стандарда, у целини или делимично пренесу оснивачка права на овим установама на национални савет, треба да буде сагледана и у светлу још једног Уставом зајемченог права припадника националних мањина на очување посебности, а то је право на оснивање приватних образовних установа. Наиме, ако национални савет националне мањине има, према неоспореним одредбама ст. 1. и 2. члана 11. Закона, право да у одређеној средини самостално или у заједници са другима (Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе или друго правно лице) оснује васпитно-образовну установу у којој би право на образовање остваривали припадници те националне мањине, а која би, уколико је национални савет оснива самостално или у заједници са другим правним лицем, свакако била приватна образовна установа из члана 79. став 1. Устава, онда, по оцени Уставног суда, нема уставноправних сметњи да се предвиди законска могућност да у срединама у којима такве установе већ постоје, а које је раније већ основала Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, дође до делимичног или у целини преноса оснивачких права над таквом установом на национални савет. Штавише, уколико национални савет има законску могућност да нову васпитно-образовну установу у којој би право на образовање остваривали припадници те националне мањине оснује заједно са Републиком, аутономном покрајином или јединицом локалне самоуправе, онда тим пре не може бити уставноправних сметњи да се том истом националном савету делимично пренесу оснивачка права над већ постојећом установом. Уставни суд налази да је приликом разматрања спорног уставноправног питања нужно сагледати и реалне чињенице. Васпитно-образовне установе се оснивају да би у њима одређена лица остваривала своје право на образовање. Уколико у конкретној средини већ постоји установа у којој та лица остварују ово право, посебно када се ради о јединицама локалне самоуправе које су оснивачи, примера ради, установа основног образовања и те установе су актом надлежног министарства о мрежи основних школа већ основане у свим јединицама локалне самоуправе и њихов број је прилагођен броју ученика, оснивање „паралелне“ установе од стране националног савета може бити не само нерационално, већ се може претворити у право без садржине, при чему би таква новооснована установа представљала додатно финансијско оптерећење за све пореске обвезнике, јер се, према одредби члана 114. овог закона средства за финансирање рада националних савета, те тиме и за његове делатности, обезбеђују, између осталог, из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе. Стога Уставни суд оцењује да оспорену одредбу става 3. члана 11. Закона треба посматрати и са становишта начела из члана 18. Устава о непосредној примени Уставом зајемчених људских и мањинских права и према коме се „законом ... може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено, или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.“ Насупрот томе, Суд налази да право припадника националних мањина на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина из члана 79. Устава не може да буде схваћено као ограничење осталих права припадника националних мањина у области образовања, односно не може бити схваћено на начин да се тиме исцрпљују права припадника националних мањина у овој области, те се зато, по оцени Уставног суда, наведена уставна норма не може довести у релеватну правну везу са оспореном законском одредбом.

Полазећи од изложеног, Уставни суд оцењује да одредбе члана 11. Закона морају бити сагледане и тумачене у целини, што значи да нема уставноправних сметњи да Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу да на установама васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда, које би иначе основао национални савет (установе из става 1. овог члана), делимично или у целини пренесу оснивачка права на национални савет, јер је законска могућност преноса оснивачких права неопходна за остваривање зајемчених колективних права припадника националних мањина у области образовања из члана 75. Устава. Према становишту Уставног суда, то су, по природи ствари, установе у којима право на образовање (и са њим повезано васпитање и смештај током образовања) остварују искључиво или у највећем делу припадници те националне мањине, а што потврђују и примери из упоредноправне праксе (у Мађарској, на пример, оснивачка права над српском предшколском установом, српском основном школом, српском гимназијом, као и над ђачким домом у Будимпешти, пренета су са мађарских државних институција на Српску самоуправу, с тим да, као што је то случај и у Србији, финансирање и даље остаје одговорност мађарске државе). Истовремено, имајући у виду и податке прикупљене током овог уставносудског поступка од надлежних органа, Уставни суд наглашава да је обавеза законодавца да ово питање додатно уреди, полазећи од изнетог становишта Уставног суда и проблема који су надлежни органи уочили у досадашњој примени закона.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 11. став 3. Закона, под претходно изнетим условима и ограничењима.

5. Оцена одредаба члана 12. Закона

Оспореним одредбама члана 12. Закона прописани су различити облици учешћа националног савета у управљању установама у области образовања (у установама предшколског, основног и средњег образовања и васпитања чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, у којима се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине, или у којима се изучава говор, језик или култура националне мањине као посебан наставни предмет – став 1, у установама ученичког и студентског стандарда – став 2. и у установама високог образовања – став 4.).

Уставни суд налази да приликом оцене сагласности оспорених одредаба са Уставом треба поћи од следећег: 1) одредаба члана 75. Устава и становишта Уставног суда о остваривању додатних права припадника националних мањина изнетог у делу V овог образложења и 2) одредаба закона којима се на системски начин уређује област образовања, с обзиром на начело из члана 4. став 1. Устава, али водећи рачуна и о томе да су одредбе тих закона сагласне суштини колективних права припадника националних мањина.

Полазећи од наведеног, Суд, као прво, истиче да прописивање појединих облика учешћа националног савета, као изабраног тела које представља припаднике одређене националне мањине, у управљању васпитно-образовним установама начелно не може бити схваћено као неравноправност осталих грађана (који нису могли бити у прилици да бирају представнике у том националном савету), како то сматрају подносиоци иницијатива, већ као једна од мера за остваривање додатних права припадника националних мањина произашла из Уставом утврђеног колективног права припадника националних мањина да, непосредно или преко својих изабраних представника (националних савета), учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своје образовање (члан 75. став 2. Устава). У том смислу, Уставни суд стоји на становишту да учешће националних савета у управљању установама из члана 12. Закона, чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, што између осталог значи и да се њихов рад финансира из буџета, дакле из јавних прихода чији су обвезници сви грађани, има своје уставноправно утемељење у одредби члана 21. став 4. Устава која утврђује да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима. Поред тога, одредба члана 79. став 1. Устава која ствара обавезу за државу и аутономне покрајине да обезбеде школовање припадницима националних мањина на њиховом језику не значи да се та обавеза може извршавати мимо припадника националних мањина и њихових представника (у овом случају националних савета националних мањина), већ управо подразумева њихово учешће у тим процесима. Када Устав у одредби члана 75. став 2. говори о „учествовању у одлучивању“ у области образовања, то, по оцени Суда, обухвата и учешће у одлучивању и у процесу доношења одлука у јавним службама/институцијама у којима се њихова права остварују. Посебним правима и слободама зајемченим националним мањинама и њиховим припадницима настоји се да се постигне стварна једнакост тих мањина и њихових припадника са осталим грађанима и да се обезбеди очување њиховог идентитета, али и да им се омогући да Србију прихвате као своју државу. Уставни принцип самоуправе националних мањина у области образовања може се остварити само кроз одређене инструменте. Ти инструменти не би смели бити посматрани као елеменат нарушавања јединства правног поретка, већ као интегрални део образовног и правног система Републике Србије. Члан 12. Закона успоставља права у погледу учешћа у управљању у образовним установама у којима се васпитно-образовни рад изводи и на језику националних мањина.

Анализирајући одредбе чл. 54. и 60. Закона о основама система образовања и васпитања, одредбе чл. 48. и 54. Закона о ученичком и студентском стандарду, као и одредбе чл. 52. и 54. Закона о високом образовању, Уставни суд је констатовао да и наведени закони садрже истоветне облике учешћа националног савета националне мањине у управљању образовним установама, односно установама ученичког и студентског стандарда. Уставни суд овом приликом указује да установе ученичког и студентског стандарда свакако нису образовне установе, јер се у њима не изводи васпитно-образовни рад, али је област ученичког и студентског стандарда део система образовања, те Суд налази да уређујући питања која се тичу ових установа, Закон о националним саветима националних мањина није изашао изван оквира утврђеног чланом 75. Устава.

Међутим, Уставни суд оцењује да су поједине одредбе члана 12. Закона уставноправно спорне.

Као прво, Уставни суд указује да је одредбом члана 12. став 1. тачка 2) Закона предвиђено овлашћење националног савета да предлаже чланове управног, односно школског одбора – представнике јединице локалне самоуправе, између осталог, и у установама за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину. Суд истиче да ни овим, нити било којим другим законом није прописано које услове треба да испуњава васпитно-образовна установа да би стекла статус тзв. „установе од посебног значаја за националну мањину“. Наиме, одредбом члана 15. тачка 3) овог закона само су прописани критеријуми у погледу броја васпитно-образовних установа које се могу утврдити да су „од посебног значаја за националну мањину“, а у односу на укупан број установа у којима се настава изводи „и на језику националне мањине“. То би значило да се за васпитно-образовну установу од посебног значаја за одређену националну мањину може прогласити и школа са 500 ученика у којој се само у једном одељењу настава изводи и на језику те националне мањине. Потпуна законска неуређеност овог појма сваку правну норму која било које овлашћење неког субјекта везује за „установе од посебног значаја за националну мањину“ лишава основних стандарда јасноће и одређености као предуслова принципа владавине права (о чему ће посебно бити речи код оцене одредаба члана 24. Закона).

Стога је Уставни суд утврдио да одредба члана 12. став 1. тачка 2), у делу који гласи: „или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину“, није у сагласности са Уставом.

Друго, Устав у одредби члана 75. став 2. прави јасну разлику између „учешћа у одлучивању“ и „самосталног одлучивања“ о појединим питањима из наведених области. За разлику од самосталног одлучивања, учествовање у одлучивању, и према Оквирној конвенцији Савета Европе, значи консултацију са органом који доноси одлуку. Зато се учешће у одлучивању не може претворити у право „вета“, већ се, пре свега, изражава кроз давање мишљења и предлога. Када је реч о избору директора установе у којој се васпитно-образовни рад не изводи само на језику националне мањине (без обзира на број одељења у којима се не изводи на језику националне мањине), у таквој установи право на образовање остварују сви грађани, без обзира на своју националну припадност, те избор директора, по оцени Уставног суда, не може бити условљен претходном сагласношћу националног савета националне мањине. Из наведених разлога, Уставни суд је оценио да је законодавац прописујући у одредби члана 12. став 1. тачка 5) оспореног Закона да национални савет даје претходну сагласност на избор директора установа у којима се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине (или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину – у ком делу је претходно већ утврђена несагласност са Уставом), изашао изван мера за остваривање додатних права припадника националних мањина.

Стога је Уставни суд утврдио да одредба члана 12. став 1. тачка 5) Закона, није у сагласности са Уставом.

Треће, одредбом става 3. члана 12. Закона прописано је да национални савет националне мањине чији језик није у службеној употреби ни у једној јединици локалне самоуправе има права из става 2. тач. 1) до 4) овог члана (учешће у управљању у установама ученичког и студентског стандарда) у јединици локалне самоуправе у којој припадници националне мањине коју он представља чине више од 1% укупног становништва према резултатима последњег пописа становништва.

Уставни суд констатује да сразмерност установљеног легитимног циља заснованог на потреби законске разраде одредбе члана 75. став 2. Устава у овом случају треба да буде успостављена на тај начин да исти не буде, са једне стране, уско посматран, али, са друге стране, и да не буде успостављен на пренаглашен начин тако да доводи у питање једнакост у остваривању права свих грађана и да даје превелику и доминантну улогу, условно речено, „једној страни“ у успостављеним односима, што се може сматрати учињеним када је у питању оспорена одредба члана 12. став 3. Закона. Уставни суд констатује да се оспореним ставом 3. члана 12. Закона о националним саветима националних мањина, права националног савета националне мањине која су успостављена и одредбама члана 48. став 3. и члана 54. став 3. Закона о ученичком и студентском стандарду проширују и на јединице локалне самоуправе у којима језик националне мањине није у службеној употреби, па Уставни суд налази да је на овај начин нарушено и начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава. Овде треба подсетити да је сврха мера којима се реализују додатна права припадника националних мањина да се односна група (у овом случају национална мањина) доведе у стање стварне једнакости са осталим грађанима у датом друштву, те да је један од услова за увођење ових мера то да су оне објективно потребне. Да ли су мере објективно потребне у датом случају утврђује уставнотворац, односно законодавац. Ово подразумева и утврђивање услова када су те мере објективно потребне. Према оцени Уставног суда, мере из члана 12. став 3. реално нису објективно потребне и на адекватан начин оправдане. Законодавац није приликом прописивања ових решења установио објективне критеријуме базиране на пропорционалности који би оправдале увођење оваквог правила које се односи на учешће у управљању установама ученичког и студентског стандарда. Наиме, објективна потреба постоји само у ситуацији када одређена групација по својој бројности (пропорционалности у односу на друге групације) захтева и оправдава одступање од општег принципа једнакости пред Уставом и законом. Групација која прелази само 1% укупног становништва у јединици локалне самоуправе, по оцени Уставног суда, као и по међународним стандардима, не испуњава наведене критеријуме. Недостатак такве објективне потребе, као и недостатак оправданости услед недостатка пропорционалности у односу на све друге субјекте који „деле“ право на учешће у управљању и одлучивању установама у области образовања управо доводи у питање делотворност, па и сам циљ предвиђеног учешћа у управљању установама у области образовања. Зато Уставни суд налази данепосредно учешће у управљању на начин и под условима предвиђеним чланом 12. став 3. Закона не подстиче стварну равноправност између припадника националних мањина и оних који чине већину.

Полазећи од изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредба члана 12. став 3. Закона, није у сагласности са Уставом.

Коначно, Уставни суд указује да, сагласно Закону о високом образовању, оснивач високошколске установе уопште не може бити аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе, те је стога одредба члана 12. став 4. Закона несагласна са Уставом у делу који гласи: „аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе,“.

6. Оцена одредбе члана 13. тачка 3) Закона

Оспореном одредбом члана 13. тачка 3) Закона прописано је да национални савет даје мишљење Националном просветном савету на наставне програме српског језика, као нематерњег .

Уставни суд констатује да се ово учешће националног савета у поступку одлучивања о наставним програмима српског језика као нематерњег језика свакако не може довести у непосредну везу са уставном гаранцијом везаном за очување идентитета националних мањина. Међутим, Суд налази да у односу на оспорену одредбу треба имати у виду и члан 81. Устава којом се као једна од обавеза Републике Србије утврђује подстицање духа толеранције и међукултурног дијалога. У том смислу, Уставни суд налази да предвиђено давање мишљења на наставне програме српског језика као нематерњег ни на који начин нема правнообавезујући карактер и може бити схваћено управо у контексту мера из члана 81. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 13. тачка 3) Закона.

7. Оцена одредаба члана 14. Закона

Оспореним одредбама члана 14. прописано је да ако се образовно-васпитни рад остварује на језику националне мањине, Национални просветни савет предлаже министру надлежном за послове образовања давање одобрења за коришћење уџбеника и наставних средстава чији садржаји изражавају посебности националне мањине уз претходну сагласност националног савета, као и да министар надлежан за послове образовања даје одобрење за коришћење домаћих или увезених уџбеника на језику националне мањине у образовно-васпитном раду, на предлог националног савета.

У односу на одредбе члана 14. Закона, Уставни суд стоји на становишту да предвиђеним начином учешћа националног савета у поступку одобравања уџбеника и наставних средстава законодавац није изашао изван оквира права припадника националних мањина да учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своје образовање из члана 75. став 2. Устава.

Уставни суд је, при томе, имао у виду да је Законом о уџбеницима и другим наставним средствима прописан поступак одобравања уџбеника и наставних средстава који се користе у извођењу наставе, између осталог, и на језицима националних мањина. Тако према члану 20. став 3. овог закона министар одобрава уџбенике за језике националних мањина и за поједине предмете од интереса за националне мањине – на предлог Националног просветног савета и на основу позитивног мишљења националног савета националне мањине, образованог у складу са законом. Аналогно овлашћење на територији аутономне покрајине има покрајински орган надлежан за послове образовања (члан 21. Закона). Према члану 28. овог закона, страни уџбеник може да се одобри за употребу само у складу са овим законом (став 1.), и то тако што министар, на образложени захтев одговарајућег стручног органа у школи, може да одобри уџбеник за одговарајући предмет и разред који је у употреби у земљи матици и који је штампан на језику и писму припадника националне мањине, уз прибављено позитивно мишљење националног савета националне мањине и Завода (став 3.), док то исто и на исти начин на територији аутономне покрајине чини орган надлежан за послове образовања (став 4.). Поред тога, потребно је имати у виду да је Законом о уџбеницима и наставним средствима детаљно уређена улога националних савета националних мањина у овој области. Тако је чланом 9. став 3. Закона о уџбеницима и наставним средствима предвиђено да Национални просветни савет, на предлог Завода и националног савета националне мањине, утврђује постојање потребе за уџбеницима на језику националних мањина и за уџбеницима из предмета од интереса за националне мањине. Такође, елаборат издавача о рукопису уџбеника из члана 13. став 3. Закона садржи и мишљење националног савета националне мањине – за уџбенике на језику националне мањине.

По оцени Уставног суда, иако постоје одређене терминолошке неусаглашености између наведених закона, оне нису од таквог значаја да се њима нарушава начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава. Ово из разлога што „прибављање позитивног мишљења“ националног савета националне мањине, које претходи одобравању одређеног уџбеника, а како је то предвиђено Законом о уџбеницима и наставним средствима, у суштини, има значење претходне сагласности из члана 14. Закона о националним саветима националних мањина. Са друге стране, како се у овом случају ради искључиво о уџбеницима и наставним средствима чији садржаји изражавају посебности националне мањине и уџбеницима на језику националне мањине, Уставни суд налази да право на давање претходне сагласности почива на објективној потреби и да је пропорционално постављеном циљу.

Поред тога, Уставни суд стоји на становишту да се овако установљен поступак везан за одобравање уџбеника и наставних средстава може сматрати једним од видова заштите националних мањина у циљу остваривања пуне равноправности и очувања њиховог идентитета, што је обавеза државе према члану 14. Устава, односно подстицањем уважавања разлика у смислу члана 48. Устава.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 15) Закона о Уставном суду, одбио захтев за утврђивање неуставности одредбе члана 14. Закона.

8. Оцена одредбе члана 15. тачка 7) Закона

Оспореном одредбом члана 15. тачка 7) Закона прописано је да национални савет, у складу са законом, даје мишљење у поступку утврђивања броја ученика за упис у средњу школу, као и у поступку давања сагласности на број ученика за стицање стручне оспособљености, преквалификације, доквалификације и специјализације.

Уставни суд констатује да је одредбама Закона о средњем образовању и васпитању прописано, између осталог, да у поступку утврђивања броја ученика за упис у школу у којој се настава изводи на језику националне мањине, национални савет националне мањине даје мишљење (члан 35. став 4.) и да школа у току године врши упис кандидата ради стицања специјалистичког, односно мајсторског образовања, стручне оспособљености, преквалификације, доквалификације и обуке, уз сагласност Министарства, а у школи у којој се настава изводи на језику националне мањине претходно се прибавља мишљење националног савета националне мањине (члан 36. став 7.).

За разлику од наведених одредаба закона којим се на системски начин уређује средње образовање и васпитање, а у оквиру тога и учешће националног савета националне мањине у утврђивању броја ученика, али само у средњим школама у којима се настава изводи на језику националне мањине, а што и јесте део корпуса колективних права припадника националних мањина у области образовања, из оспорене одредбе Закона произлази да се предвиђено овлашћење националног савета националне мањине односи на све средње школе, без обзира на то да ли се ради о установи у којој се настава изводи на језику националне мањине или не. На овај начин се, по оцени Уставног суда, припадницима националних мањина законом даје овлашћење да одлучују и о питањима која се не тичу њиховог образовања, што излази изван јемства из члана 75. став 2. Устава. Истовремено, оспореном одредбом крши се и уставни принцип јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава.

Полазећи од изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредба члана 15. тачка 7) Закона, није у сагласности са Уставом. При томе, Суд наглашава да се утврђеном неуставношћу оспорене одредбе не умањују права припадника националних мањина, јер ова права могу бити ефективно коришћена на основу Закона о средњем образовању и васпитању, у обиму у коме се она остварују са циљем афирмације положаја припадника националних мањина, односно њихових Уставом загарантованих права у области образовања.

9. Оцена одредбе члана 19. став 2. Закона

Одредбама члана 19. Закона прописано је да: национални савет може, на начин утврђен законом, самостално или заједно са другим правним лицем, оснивати установе и привредна друштва за обављање новинско-издавачке и радио-телевизијске делатности, штампања и репродукције снимљених медија и вршити права и обавезе оснивача (став 1.), као и да Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе као оснивач јавних предузећа и установа у области јавног информисања које у целини или претежно врше информисање на језику националне мањине могу у споразуму са националним саветом у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет (оспорени став 2.).

Уставни суд је, Одлуком IУз-27/2011 од 3. октобра 2013. године, утврдио да одредба члана 17. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09-др. закон) у делу који гласи: „а може да оснива и посебне радио и телевизијске станице које би емитовале програме на језицима националних мањина“ није у сагласности са Уставом (то законско овлашћење било је намењено држави као оснивачу). Имајући у виду наведену Одлуку Уставног суда, те одредбу члана 14. став 3. Закона о јавном информисању која се односи на област штампаних медија, Уставни суд стоји на становишту да није уставноправно могуће уређивати пренос оснивачких права у области јавног информисања како то предвиђа оспорени члан 19. став 2. Закона.

Наиме, одредбом члана 50. став 2. Устава утврђено је да се радио и телевизијске станице оснивају у складу са законом и тај закон је у правном поретку Републике Србије Закон о радиодифузији. Одредбом члана 42. став 1. Закона о радиодифузији прописује се да су субјекти који не могу бити имаоци дозволе за емитовање програма у смислу наведеног Закона предузеће, установа или друго правно лице чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина (изузетак су установе радиодифузног сервиса) нити политичка странка, организација или коалиција, као и правно лице чији су суоснивачи ови субјекти. Дакле, наведени Закон, према оцени Уставног суда, не оставља правни простор да се посебним законом предвиди изузетак у коме би Република или аутономна покрајина, поред програма на језицима националних мањина који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса, могла да оснива посебне и самосталне радио и телевизијске станице на језицима националних мањина, па самим тим не постоји ни правна могућност да се преносе оснивачка права која постоје у погледу таквих субјеката.

Потребно је имати у виду да појам јавни радиодифузни сервис означава, пре свега, један скуп обавеза, између осталог дефинисан самим Законом о радиодифузији, везаних за садржаје, за производњу и само емитовање програма које емитују установе јавног радиодифузних сервиса (члан 4. тачка 9) Закона о радиодифузији одређује појам јавног радиодифузног сервиса, а обавезе носилаца јавног радиодифузног сервиса у остваривању општег интереса и посебно права припадника националних мањина одређене су одредбама члана 78. истог закона, посебно тач. 2) до 4) тог члана). То су обавезе искључиво, према Закону о радиодифузији, Радиодифузне установе Србије и Радиодифузне установе Војводине, које су и основане наведеним законом и које су тим законом означене као носиоци јавног радиодифузног сервиса (чл. 76, 85. и 94. Закона о радиодифузији). Полазећи од уставне слободе оснивања електронских медија, обавезе државе да обезбеди оне гаранције грађанима које произлазе из слободе медија могу бити, у складу са међународним конвенцијама, стандардима и искуствима у овој области, остварене једино кроз јавни сервис и установе јавног сервиса које тај програм емитују, и које се оснивају самим законом, без утицаја извршне власти или било ког органа државне власти, уз Законом прописан посебан систем управљања, руковођења, контроле над радом програма, измештен од извршне власти, потпуно независан и над чијим радом надзор не врше органи који су део извршне власти, већ Републичка радидифузна агенција, која је као независно регулаторно тело основана Законом о радиодифузији (члан 6. Закона о радиодифузији). Држава се у постављеном правном оквиру не меша у рад јавног радиодифузног сервиса, при чему су Законом о радиодифузији установљене обавезе јавног радиодифузног сервиса у смислу производње програма и на језицима националних мањина, у циљу остваривања Уставом датих гаранција које се односе на право на обавештеност грађана (чл. 77. и 78. Закона о радиодифузији). У суштини, дакле, по оцени Уставног суда, само су установе јавног радиодифузног сервиса, Радиодифузна установа Србије и Радиодифузна Војводине, они субјекти које је у постојећем правном поретку Републике Србије, у овој области уређеном Законом о радиодифузији, држава могла да оснује. И то је прописана правна граница докле може да досеже мешање јавних власти у остваривање слободе медија, у складу са наведеним међународним конвенцијама и стандардима у овој области. Поред тога, и новодонети и важећи Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, број 119/12) не предвиђа могућност да држава постане оснивач оних субјеката који се баве производњом и емитовањем радио и телевизијских програма.

При томе, по оцени Уставног суда, немогућност државе да оснива посебне електронске медије на језицима националних мањина ни на који начин не угрожава Уставом загарантована права националних мањина*,* јер део права на очување посебности из Устава обухвата и право на оснивање сопствених средстава јавног информисања (члан 79. став 1. Устава). Закон о националним саветима националних мањина уређује питање финансирања, оснивања и рада, делатности националних савета који се финансирају и из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и у одређеним случајевима и из буџета јединица локалне самоуправе. Према томе, право националног савета да оснује сопствену радио или телевизијску станицу на језику националне мањине и законска обавеза државе да финансира рад националног савета и делатност националног савета, па и оснивање радио телевизијске станице, чини одрживим решење да поред јавног сервиса кроз који држава директно гарантује остваривање Уставом зајамчених права припадницима националних мањина, постоји и овај други начин – оснивање радио и телевизијских станица чији је оснивач национални савет националних мањина, који се у складу са Законом о националним саветима националних мањина делом финансира из јавних прихода, па то обезбеђује и поштовање начела немешања јавне власти у медијску сферу и заштиту права и слобода припадника националних мањина у области јавног информисања.

Приликом одлучивања Уставни суд је имао у виду и да су према члану 11. Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 - Одлука УС и 41/11 - Одлука УС), у смислу тог закона под појмом јавног гласила обухваћени, како штампана јавна гласила, тако и радио и телевизијски програми, као и да према члану 14. став 3. истог закона, оснивачи јавног гласила не могу бити, ни посредно ни непосредно, држава и територијална аутономија, као ни установа, предузеће и друго правно лице које је у претежном делу у државној својини или које се у целини или претежним делом финансира из јавних прихода, осим уколико је то предвиђено посебним законом којим се уређује област радиодифузије.

При томе, треба имати у виду да јединица локалне самоуправе, према Закону о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07), може да оснива телевизијске и радио-станице ради извештавања на језику националних мањина који је у општини у службеној употреби, као и ради извештавања на језику националних мањина који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права (члан 20. тачка 34)). Такође, према Закону о главном граду („Службени гласник РС“, број 129/07), град Београд може да оснује телевизијске и радио станице, новине и друга средства јавног обавештавања (члан 8. став 2. тачка 5)). Уставни суд је Решењем IУз-25/2011 од 18. априла 2012. године одбацио иницијативе за покретање поступка за оцену уставности наведених одредаба Закона о главном граду и Закона о локалној самоуправи.

Међутим, важећим Законом о јавним предузећима из 2012. године, за разлику од раније важећег закона, делатност јавног информисања није предвиђена као делатност од општег интереса, те у овој делатности оснивач јавног предузећа (а предузеће је управо онај организациони облик који се оснива у области јавног информисања) не може бити не само Република Србија, већ ни аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Стога, како ни ови субјекти не могу бити оснивачи ни штампаних, ни електронских медија, то нема правног основа ни да на националне савете пренесу оснивачка права.

Имајући у виду Уставом гарантована права националних мањина, и то првенствено део права на очување посебности из Устава који обухвата и право на оснивање сопствених средстава јавног информисања (члан 79. став 1. Устава), као и целокупан правни оквир у области медијског законодавства у правном систему Републике Србије, а посебно законе којима се уређује област јавног информисања и радиодифузије који не познају институт преноса оснивачких права који је успостављен одредбом члана 19. став 2. Закона, као и закон којим се уређује оснивање (јавних) предузећа од стране Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, Уставни суд стоји на становишту да се оспореном одредбом нарушава начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава, као и да не постоји правна могућност преноса оснивачких права од стране субјаката јавне власти који се сходно важећим правилима у правном систему Републике Србије не могу ни појавити као оснивачи субјеката над којима се предвиђа пренос оснивачких права.

Уставни суд је приликом разматрања овде оспорених одредаба Закона посебно имао у виду одредбе Закона о националним саветима националних мањина које се односе на финансирање националних савета, јер оне на посебан начин одсликавају законом успостављене односе између националних савета са једне стране и државе, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе са друге стране. Одредбама Закона о националним саветима националних мањина којима се уређује питање финансирања националних савета предвиђено је, између осталог, следеће: да се средства стечена, у складу са овим законом, могу користити за финансирање трошкова за – 1) редовну делатност националног савета и 2) финансирање рада установа, фондација, привредних друштава и организација чији је оснивач или суоснивач национални савет, установа, фондација, привредних друштава и других организација чија су оснивачка права делимично или у целини пренета на национални савет (члан 113. став 1.); да се средства за финансирање рада националних савета обезбеђују из буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и буџета јединице локалне самоуправе, донација и осталих прихода (члан 114.); да се висина средстава из јавних извора која се обезбеђују за финансирање делатности националних савета одређује за сваку годину Законом о буџету Републике Србије, односно одлукама о буџету АП Војводине и јединица локалне самоуправе (члан 115. став 1.); да се средства из става 1. овог члана која се обезбеђују у буџету Републике Србије распоређују тако да се 30% распоређује у једнаким износима свим регистрованим националним саветима у Републици Србији, а остатак средстава (70%) сразмерно броју припадника одређене националне мањине коју национални савет представља, као и укупном броју установа те националне мањине у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма и обиму активности тих установа (члан 115. став 2.); да одлуку о расподели средстава из буџета Републике Србије доноси Министарство, имајући у виду предлоге националних савета (члан 115. став 3.); да се средства из става 1. овог члана која се обезбеђују у буџету аутономне покрајине распоређују, у складу са одлуком надлежног органа аутономне покрајине, националним саветима који имају седиште на територији аутономне покрајине (члан 115. став 4.); да се средства из става 1. овог члана која се обезбеђују у буџету јединице локалне самоуправе распоређују, у складу са одлуком надлежног органа јединице локалне самоуправе, националним саветима који представљају националне мањине које у становништву јединице локалне самоуправе достижу најмање 10% од укупног становништва или националних мањина чији је језик у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе (члан 115. став 5.); да национални савети учествују у поступку расподеле средстава буџетског фонда за националне мањине, која се додељују јавним конкурсом за финансирање програма и пројеката из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма националних мањина (члан 119. став 1.).

Наведена законска правила о финансирању, према ставу Уставног суда, стварају правни оквир у коме држава може обезбедити подршку националним саветима националних мањина у остваривању права на обавештавање утврђеног чланом 79. Устава.

Полазећи од изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредба члана 19. став 2. Закона није у сагласности са Уставом, при чему се истиче да се овим не доводи у питање раније извршен пренос оснивачких права над појединим јавним гласилима.

10. Оцена одредаба члана 20. тач. 1) до 4) Закона

Оспореним одредбама члана 20. Закона прописано је учешће националног савета националне мањине у поступку именовања органа, програмског одбора и одговорног уредника програма на језику националне мањине установа радиодифузног сервиса – Радиодифузне уставоне Србије и Радиодифузне установе Војводине „када та установа емитује програм на језику националне мањине“.

Испитујући сагласност оспорених одредаба са Уставом, Уставни суд је најпре пошао од одредаба Закона о радиодифузији којима је уређен јавни радиодифузни сервис. Према члану 4. тачка 9) тог закона, јавни радиодифузни сервис је производња, куповина, обрада и емитовање информативних, образовних, културно-уметничких, дечијих, забавних, спортских и других радио и телевизијских програма који су од општег интереса за грађане, а нарочито у циљу остваривања њихових људских и грађанских права, размене идеја и мишљења, неговања политичке, полне, међунационалне и верске толеранције, као и очувања националног идентитета. Читава Глава V. Закона (чл. 76. до 96.) посвећена је јавном радиодифузном сервису, сагласно којим одредбама, носиоци јавног радиодифузног сервиса у Републици Србији су републичка и покрајинске радиодифузне установе које обављају делатност производње и емитовања радио и телевизијског програма и имају посебне обавезе у остваривању општег интереса у области јавног радиодифузног сервиса, утврђене овим законом (члан 76.). Надаље, чланом 77. Закона утврђено је да су програми који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса од општег интереса и да обухватају програме информативног, културног уметничког, верског, научног, дечијег, забавног, спортског и других садржаја, којима се обезбеђује задовољавање потреба грађана и других субјеката и остваривање њихових права у области радиодифузије, при чему, програмима који се производе и емитују у оквиру јавног радиодифузног сервиса мора да се обезбеди разноврсност и избалансираност (међусобна усклађеност и усаглашеност) садржаја којима се подржавају демократске вредности савременог друштва, а нарочито поштовање људских права и културног, националног, етничког и политичког плурализма идеја и мишљења. Одредбама члана 78. Закона прописане су додатне обавезе носилаца јавног радиодифузног сервиса у остваривању општег интереса (које они имају поред општих обавеза које према члану 68. Закона имају сви емитери у односу на програмске садржаје), а одредбама члана 79. њихове посебне обавезе при производњи и емитовању информативног програма. У том смислу, носиоци јавног радиодифузног сервиса (јавне радиодифузне установе) су дужни, поред осталог, да: производе и емитују програме намењене свим сегментима друштва, без дискриминације, водећи при том рачуна нарочито о специфичним друштвеним групама као што су деца и омладина, мањинске и етничке групе, хендикепирани, социјално и здравствено угрожени, глувонеми и др; да уважавају језичке и говорне стандарде, како већинског становништва, тако, у одговарајућој сразмери, и националних мањина, на подручју на коме се програм емитује; да обезбеде задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који изражавају културни идентитет, како народа, тако и националних мањина, кроз могућност да одређене програме или програмске целине, на подручјима на којима живе и раде, прате и на свом матерњем језику и писму. Посебне обавезе носилаца јавног радиодифузног сервиса при производњи и емитовању информативног програма су да поштују принцип непристрасности и објективности у третирању различитих политичких интереса и различитих субјеката, да се залажу за слободу и плурализам изражавања јавног мишљења, као и да спрече било какав облик расне, верске, националне, етничке или друге нетрпељивости или мржње, или нетрпељивости у погледу сексуалне опредељености.

Из наведених законских одредаба следи да се преко јавног радиодифузног сервиса, а чији су носиоци Радиодифузна установа Србије и Радиодифузна установа Војводине, остварује општи интерес свих грађана у области радиодифузије, а што је, према члану 4. тачка 1) наведеног закона, општи појам за радио и телевизију као електронске медије масовне комуникације. Из ових одредаба следи и то да органима радиодифузних установа и њиховим програмским одборима, нити лицима која су одговорна за поједине сегменте обављања делатности, није препуштено да сами одлучују и процењују на који начин ће остваривати овај општи интерес, већ су Законом таксативно и детаљно прописане обавезе установа јавног радиодифузног сервиса у остваривању општег интереса. Такође, из законских обавеза установа јавног радиодифузног сервиса следи да су ове установе дужне не само да емитују, већ и да производе програме и на језицима националних мањина, да обезбеде задовољавање потреба националних мањина за програмским садржајима који изражавају њихов културни идентитет, да уважавају језичке и говорне стандарде, како већинског становништва, тако, у одговарајућој сразмери, и националних мањина, на подручју на коме се програм емитује, итд.

На основу изложеног, Уставни суд је оценио да је сам Закон о радиодифузији у пуној мери водио рачуна о специфичним потребама припадника националних мањина у области радиодифузије која, имајући у виду садржаје радио и телевизијских програма, дотиче не само област обавештавања, већ, у ширем смислу, и културе, образовања и употребе језика и писма, те да наведене законске одредбе управо садрже и мере за остваривање додатних права припадника националних мањина. Са друге стране, јавни радиодифузни сервис, односно установе који су његови носиоци, су законом успостављени на начин да су изван утицаја јавне власти, управо из разлога да би се на објективан и недискриминаторски начин остваривао општи интерес свих грађана Србије. Стога Уставни суд налази да нема легитимног оправдања, нити објективне потребе да у установама путем којих се остварује законом утврђени општи интерес свих грађана Републике Србије у овој области, припадници националних мањина своја колективна права остварују и додатним правима учешћа у избору органа и тела јавних радиодифузних установа, а која права нема ниједна друга друштвена група. Уставни суд је при томе имао у виду и следеће. Прво, оспорене законске одредбе само наизглед делују као да су ограниченог дејства када предвиђају да се прописана права националних савета односе само на ситуације ако Радиодифузна установа Србије и Радиодифузна установа Војводине емитују програм на језику националне мањине. Из одредаба Закона о радиодифузији јасно произлази да је обавеза установа јавног радиодифузног сервиса да, у одговарајућој сразмери, производе и емитују програм на језицима свих националних мањина које живе на територији на којој се програм емитује. Друго, чланове управог одбора јавне радиодифузне установе именује Републичка радиодифузна агенција која је, сагласно члану 6. Закона о радиодифузији, самостална и независна организација која врши јавна овлашћења у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона, те се оспореним одредбама Закона о националним саветима националних мањина нарушава јединство правног поретка из члана 4. став 1. Устава. Треће, Програмски одбор Радиодифузне установе Србије именује Народна скупштина. Начин рада Народне скупштине уређен је Законом о Народној скупштини, који се доноси на основу члана 110. Устава и ближе разрађује Пословником о раду Народне скупштине, који овај орган самостално доноси. Четврто, Програмски одбор Радиодифузне установе Војводине именује Скупштина АП Војводине, а у складу са чланом 179, односно 183. став 1. Устава, аутономне покрајине, само у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад својих органа и служби. Пето, генерални директори установа јавног радиодифузног сервиса и одговорни уредници за поједине програме у овим установама, именују се након спроведеног јавног конкурса и то – генерални директор двотрећинском већином од укупног броја чланова Управног одбора, а одговорни уредници, на предлог генералног директора. Примена института јавног конкурса у овом случају може се сматрати законским оквиром који омогућава избор компетентног кандидата, посматрано како са аспекта остваривања Законом утврђеног општег интереса, тако и са аспекта потребе очувања и заштите мањинских права у оквиру остваривања овог општег интереса. Коначно, Уставни суд налази да право националног савета да утврђује критеријуме за избор одговорног уредника програма на језику националне мањине у установи јавног сервиса доводи национални савет у положај који превазилази права из члана 75. став 2. Устава, односно доводи установу јавног сервиса у положај који она нема ни у односу према држави, покрајини односно према органима јавне власти, па га не може имати ни у односу на национални савет. Наиме, одредба члана 75. став 2. Устава према којој путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своје, између осталог, обавештавање, у складу са законом, не може представљати упориште на основу кога установе јавног сервиса основане од стране државе морају приликом обављања своје делатности од општег интереса своје одлуке заснивати на критеријумима које утврђује национални савет. Поред тога, Уставни суд констатује да је ово материја која на основу закона и одговарајућих подзаконских акта за његово спровођење може бити прописана само општим актима установа јавног радиодифузног сервиса.

На основу свега изложеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 20. тач. 1) до 4) нису у сагласности са Уставом.

11. Оцена одредаба члана 23. Закона

Оспореним одредбама члана 23. Закона прописано је да су појединачни правни акти из чл. 12. до 15, чл. 17. и 18. и чл. 20. до 22. овог закона који су донети без одговарајућег предлога или мишљења националног савета противзаконити, односно ништави (став 1.), као и да ако национални савет и поред уредно достављеног захтева надлежног органа, у року од 30 дана не достави предлог или мишљење, акт из става 1. овог члана се доноси и без прибављеног предлога, односно мишљења (став 2.).

Разматрајући сагласност оспорених одредаба Закона са Уставом, Уставни суд је најпре испитао правну природу аката на које се односи одредба става 1. члана 23. Закона, односно да ли се у свим овим случајевима ради о појединачним правним актима, дакле актима којима се, у овом случају у управном поступку, одлучује о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу. Након извршене анализе Уставни суд констатује да, по својој правној природи, нису појединачни правни акти наставни и други планови, програми и мере из члана 13. Закона, те акти о утврђивању мрежа установа из члана 15. Закона; да је оснивачки, а не појединачни правни акт «осамостаљивање издвојеног одељења школе“ из члана 15. Закона; да је спроведбени, а не појединачни правни акт утврђивање броја ученика и акт о расподели средстава из буџета из члана 15. Закона, предузимање мера заштите, санације и реконструкције културних добара, просторни и урбанистички планови, акти о оснивању и укидању библиотека и акти о расподели средстава из члана 18. Закона, Стратегија развоја радиодифузије, акт о расподели средстава, програми на језику националне мањине из члана 21. Закона, истицање назива, одлука о утврђивању језика и писма у службеној употреби, вршење надзора, мере и активности за унапређење превођења прописа из члана 22. Закона. Суд се није упуштао у анализу одредаба члана 20. Закона за које је претходно утврдио да нису у сагласности са Уставом.

Полазећи од изложеног, Уставни суд указује да се одредба става 1. члана 23. Закона не може довести у правну везу са наведеним законским одредбама.

Уставни суд даље указује да у смислу закона којим се уређује општи управни поступак, само доношење акта без прописане сагласности, потврде, одобрења или мишљења доводи до одређених правних последица, што *a contrario* значи да доношење једног управног акта независно од датог предлога не производи правне последице по донети акт.

Уставни суд, такође, истиче да појам „незаконит“ акт нема своје јасно и одређено нормативно значење у смислу Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), јер је незаконит сваки акт за који се у поступку по правном средству утврди да је донет на основу непотпуног или погрешно утврђеног чињеничног стања, или уз повреду правила поступка, или на основу погрешне примене материјалног права.

Коначно, према члану 257. Закона о општем управном поступку, ништав је управни акт (решење) који је у управном поступку донет у ствари из судске надлежности или у ствари о којој се уопште не може решавати у управном поступку, који би својим извршењем могао проузроковати неко дело кажњиво по кривичном закону, чије извршење није могуће, који је донео орган без претходног захтева странке (у управним стварима у којима је по закону или по природи ствари за покретање и вођење поступка потребан захтев странке), а на то странка накнадно није изричито или прећутно пристала, или који садржи неправилност која је по некој изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости.

Из наведеног следи да „противзаконитост“ и ништавост никако нису синоними, а на шта упућује оспорена одредба члана 23. став 1. Закона. Када се има у виду да Закон о управном поступку познаје посебно ванредно правно средство – поништавање или укидање по основу службеног надзора (члан 253.), које предвиђа да ће коначно решење (коначни управни акт) надлежни орган поништити по основу службеног надзора, између осталог, и у случају ако га је један орган донео без сагласности, потврде, одобрења или мишљења другог органа, а то је потребно по закону или другом пропису, очито је да оспорена одредба меша појмове ништавости и поништаја управног акта. Свакако, и независно од наведеног ванредног правног средства, поништај појединачног (управног) акта донетог, у конкретном случају, без законом прописаног мишљења националног савета националне мањине као имаоца јавног овлашћења, може бити разлог да се и у жалбеном поступку тражи поништај таквог акта.

Имајући у виду да се одредба члана 23. став 1. Закона односи на управне акте, појединачне правне акте донете у управном поступку, а да је по више основа изашла изван оквира основних правила и појмова општег управног поступка, Уставни суд је утврдио да ова одредба није сагласна са Уставом.

У односу на одредбу става 2. члана 23. Закона, којом је заправо националном савету дат рок од 30 дана за достављање предлога или мишљења, Уставни суд указује да је одредбама члана 194. Закона о општем управном поступку прописано да кад је законом или другим прописом одређено да је надлежни орган дужан да пре доношења решења прибави мишљење другог органа, решење се доноси по прибављеном мишљењу (став 4.), као и да је орган чија је сагласност или мишљење потребно за доношење решења, дужан да сагласност, односно мишљење дâ у року од једног месеца од дана кад му је затражено, ако посебним прописима није одређен други рок. С обзиром на то да је законима којима су уређене области у којима се националним саветима националних мањина поверавају одређена јавна овлашћења – да дају мишљење у поступку одлучивања о појединим питањима, прописан и рок за давање мишљења, то нема уставноправног основа да се оспореном одредбом овог закона преузима општи рок одређен Законом о општем управном поступку и тиме, индиректно врши измена других закона, а чиме се ствара правна несигурност, јер у правном поретку упоредо постоје два важећа закона која исто питање уређују на различит начин.

Полазећи од изнетих разлога, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 23. Закона нису у сагласности са Уставом. Суд при томе наглашава да Закон о општем управном поступку, кроз прописани механизам контроле законитости донетих управних аката у поступку по редовном и ванредним правним средствима, пружа пуну и делотворну заштиту припадника националних мањина у остваривању колективних права предвиђених Законом о националним саветима националних мањина, односно одговарајућим законима којима су уређене поједине области друштвеног живота у којима националне мањине остварују колективна права.

12. Оцена одредаба члана 24. Закона

Одредбама члана 24. Закона предвиђена је обавеза Републике, односно аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе да, у таксативно наведеним случајевима, „на иницијативу националног савета“ пренесе, делимично или у целини, оснивачка права над одређеним установама у области образовања, културе и јавног информисања и потом је прописан начин уређења међусобних односа приликом преноса оснивачких права.

Уставни суд сматра да права припадника националних мањина из члана 75. став 2. Устава *a priori* не могу значити да стицање својства оснивача над установом коју је изворно, на начин уређен важећим прописима, основала Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе може да зависи искључиво од воље (иницијативе) националног савета, када се има у виду да је према одредбама Устава пре свега држава обавезна да свим грађанима, па и припадницима националних мањина, обезбеди остваривање појединих зајемчених права, што у појединим областима управо чини оснивањем одговарајућих институција (у конкретном случају установа као јавних служби) за чији рад и одговара.

Одредбе Устава Републике Србије утврђују да припадници националних мањина имају право на оснивање приватних образовних установа, са једне стране, као и, са друге стране, на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина (члан 79. став 1. Устава), чиме је предвиђена уставна обавеза државе, односно аутономне покрајине да такво школовање и обезбеди. Уставни суд стоји на становишту да право на оснивање приватних образовних установа не подразумева преузимање оснивачких права над већ постојећим јавним установама у овој области, нити такву могућност предвиђају закони у области образовања, на начин да тај пренос зависи искључиво од воље (иницијативе) националног савета. Наиме, Уставни суд сматра да остваривање обавезе државе да припадницима националних мањина обезбеди школовање на језику националне мањине којој припадају, са једне стране, и право припадника националних мањина на оснивање приватних установа, са друге стране, оставља правни простор у оквиру кога се може вршити пренос оснивачких права над образовним установама. Истоветна ситуација је и са облашћу културе у којој се, сагласно важећи прописима држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе појављују као оснивачи установа културе, али у којој, према члану 2. став 2. овог закона установу може основати и национални савет националне мањине.

Правно је утемељено да субјекти који могу бити оснивачи одређених установа могу и извршити пренос оснивачких права. Међутим, такав пренос оснивачких права мора бити заснован на сагласности воља, схваћене у најширем смислу, субјеката између којих се врши пренос оснивачких права. Оснивач установе који је истовремено носилац уставних и законских права и обавеза по основу тог правног положаја мора имати правну могућност да оцени да ли ће се преносом оснивачких права на делотворнији начин обезбедити остваривање права националних мањина, што је суштина и сврха свих Уставом и законима успостављених односа у области заштите права и слобода националних мањина. Дакле, оснивачу се не може наметати својеврсни аутоматизам и потпуна зависност од одлука друге стране у том поступку. Основа односа органа јавне власти, односно оснивача установа и националних савета националних мањина је њихово садејтво, заједничко споразумно деловање усмерено ка истом циљу – заштити и унапређењу остваривања права и слобода националних мањина. У одређеним случајевима, управо да би такво поступање афирмисао и охрабрио, законодавац поставља одређене корективе, али је у томе омеђен уставним правилима и принципима. Дакле, такви корективи које је прописао законодавац не могу се сматрати утемељеним ако се у односима између оснивача, односно органа јавне власти, са једне стране, и националних савета националних мањина, са друге стране, не узима у обзир воља једне стране, односно не допушта се да та воља и став буду уопште формирани и артикулисани, јер је поступање на основу оспорене законске одредбе зависно једино од воље националног савета.

Стога Суд оцењује да је законодавац оспореном одредбом члана 24. став 1. Закона изашао изван оквира суштине Уставом утврђених колективних права припадника националних мањина из члана 75. став 2. Устава.

Како постављени правни оквир на коме почива област медијског законодавства не ствара простор у оквиру кога би се држава и територијална аутономија појавили као оснивачи медија (јавни радиодифузни сервис основан је самим законом), то се у овој области уопште не може ни говорити о било каквом преносу оснивачких права, за шта је већ дато образложење у делу који се односи на оспорени члан 19. Закона.

Даље, посебно треба имати у виду да је обавеза преношења оснивачких права предвиђена ставом 2. оспореног члана 24. Закона (на иницијативу националног савета, Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе преноси у целини или делимично оснивачка права над установама које нису обухваћене тач. 1) до 3) став 1. овог члана ако су од посебног значаја за националну мањину), не даје одређене (јасне и објективне) критеријуме на основу којих се утврђује законом предвиђени „посебан значај за националну мањину“, а што је Суд већ констатовао приликом оцене одредбе члана 12. став 1. тачка 2) Закона. То доводи до могуће потпуне произвољности у примени наведене законске одредбе на основу које може настати правна несигурност у овој области, а надлежни државни органи у односу на националне савете као имаоце јавних овлашћења не могу утицати, већ по аутоматизму морају прихватати њихове одлуке, што је у основи супротно и положају имаоца јавних овлашћења у односу на државне органе према основним начелима на основу којих су успостављени њихови односи, а на основу одредаба члана 137. Устава и релевантних одредаба Закона о државној управи.[[1]](#footnote-1)

Полазећи од наведеног, Уставни суд налази да би правно успостављање институција од посебног значаја за националну мањину, у области образовања и културе, могло да буде сматрано једном од мера за остваривање додатних права припадника националних мањина, али само под условом да су законом прописани јасни, одређени и објективни критеријуми на основу којих би одређена институција могла стећи статус установе од посебног значаја за националну мањину (а који би евентуално само ближе били разрађени подзаконским актом надлежног органа, који би био донет на основу посебно прописаног законског овлашћења и у границама датог овлашћења) и под условом да проглашење (утврђивање) установе са таквим статусом не зависи само од воље националног савета националне мањине, пошто је иначе реч о установама које су основале Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе.

С обзиром на све изложено, Уставни суд је оценио да одредба члана 24. став 2. Закона не задовољава основне стандарде прецизности, јасноће и одређености правне норме, који су, према ставовима овог суда, као и пракси и ставовима Европског суда за људска права, предуслов остваривања принципа владавине права, као темељног принципа сваке демократске државе.

Како су одредбе ст. 3. до 6. члана 24. Закона у директној правној вези са одредбама ст. 1. и 2. истог члана, то је Уставни суд утврдио да члан 24. Закона у целини није у сагласности са Уставом.

Међутим, Уставни суд наглашава да је пренос оснивачких права на установама у области образовања правно могућ на основу члана 11. став 3. Закона о националним саветима националних мањина, а на установама културе на основу члана 16. став 3. овог закона, као и да је према обавештењима које је Уставни суд прикупио у току поступка, тај пренос до сада и вршен применом наведених одредаба Закона, те се утврђивањем да су одредбе члана 24. Закона несагласне са Уставом не умањују достигнута и остварена права припадника националних мањина.

13. Оцена одредаба члана 25. Закона

Оспореним чланом 25. Закона предвиђено је: да национални савет може поднети Народној скупштини, Влади и другим државним органима и посебним организацијама предлоге, иницијативе и мишљења о питањима из своје надлежности (став 1.); да ће пре разматрања и одлучивања о питањима из области из члана 2. овог закона, органи из става 1. овог члана затражити мишљење националних савета (став 2.); да ће се поступак прибављања мишљења уредити пословницима органа из става 1. овог члана (став 3.), као и да национални савет може поднети иницијативу Влади за укидање, односно поништење прописа државних органа и посебних организација, који нису у складу са одредбама овог закона и других закона и прописа који се односе на националне мањине (став 4.).

Везано за одредбе члана 25. Закона Уставни суд прво констатује да став 1. овог члана у делу који гласи: „и другим државним органима и посебним организацијама“, у свом језичком значењу, а имајући у виду питања која се уређују одредбама члана 25. Закона, правно немогућ. Ово из разлога што појам „државни органи“ обухвата све органе образоване Уставом и законима који врше државну власт, а то значи не само органе државне управе, као део извршне власти, већ и судове, јавна тужилаштва, Уставни суд и све друге независне и самосталне државне органе образоване било самим Уставом (нпр. Заштитник грађана или Високи савет судства и Државно веће тужилаца) или неким законом (нпр. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података личности). Са друге стране, појам „посебне организације“, сагласно Закону о државној управи, означава једну од три врсте органа државне управе (министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације). Стога Уставни суд закључује да оспорене одредбе члана 25. Закона садрже не само неадекватне и непрецизне, већ и нетачне појмове и да су оне у свом језичком значењу непримењиве и правно немогуће, јер поједини од државних органа нису ни надлежни за доношење прописа (нпр. судови и јавна тужилаштва), те је правно немогуће поднети Влади иницијативу за укидање, односно поништење прописа, како је то предвиђено ставом 4. члана 25. Закона, или пак положај појединих државних органа у правном систему Републике Србије (нпр. Високи савет судства и Државно веће тужилаца) не дозвољава могућност да Влада укине или поништи прописе које ти органи доносе, те су и са те стране оспорене одредбе правно немогуће. Међутим, Уставни суд налази да системско тумачење одредаба члана 25. Закона јасно упућује на то да се оне односе само на Народну скупштину, Владу и органе државне управе.

На основу изложеног, Суд је стао на становиште да је синтагма „државни органи и посебне организације“, која се користи у одредбама члана 25. Закона, уставноправно прихватљива само уколико се под њом подразумевају искључиво органи државне управе.

Када је, пак, реч о правима националних савета националних мањина из члана 25. Закона у односу на Народну скупштину и Владу и, следсзвено томе, прописаним обавезама ових органа, Уставни суд оцењује да су разлози иницијатора уставноправно утемељени. У том смислу, Суд подсећа да је у претходно већ поменутој Одлуци IУз-353/2009 од 10. јула 2012. године утврдио да није у сагласности са Уставом, између осталих, одредбе члана 2. став 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09), којом је било прописано да је у поступку доношења закона којима се уређују питања од покрајинског значаја, предлагач дужан да затражи мишљење надлежног органа АП Војводине. Утврђујући неуставност оспорене одредбе Суд је указао да се она односи на поступак доношења закона и да представља својеврстан вид „самообавезивања“ или „самоограничења“ Народне скупштине у вршењу законодавне власти, и то у формалноправном смислу – да неће моћи да донесе закон за који предлагач претходно није затражио мишљење надлежног органа АП Војводине, што, *a contrario*, произлази из одредбе члана 2. став 3. Закона. Уставни суд је оценио да овакво законско решење није сагласно са Уставом конституисаним правом предлагања закона (тзв. правом законодавне иницијативе) из члана 107. Устава, као ни са Уставом утврђеним положајем Народне скупштине као највишег представничког тела и носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији из члана 98. Устава, из ког положаја произлази и аутономно право Народне скупштине да уређује властити поступак доношења закона и других општих аката из своје надлежности. Чињеница да оспорена, као ни друге одредбе Закона не прописују да је позитивно мишљење надлежног органа АП Војводине услов доношења таквог закона, за Уставни суд није била довољна правна аргументација за оцену да је спорна одредба сагласна са Уставом. Ово из разлога, што се, по оцени Уставног суда, значење одредбе члана 2. став 3. Закона не исцрпљује само у правној природи мишљења чије се прибављање налаже предлагачу, већ је суштина у томе да се на овај начин уређује поступак доношења закона, а, по оцени Суда, законодавни поступак може бити повређен не само увођењем законодавног вета, него и на сваки други начин који подразумева његово условљавање или ограничавање. Стога је Уставни суд утврдио да наведена законска норма није у складу са уставним положајем Народне скупштине, која поступак доношења закона и других општих аката из своје надлежности самостално уређује Пословником о свом раду, те ово питање не може бити предмет уређивања ниједног закона, при чему је без уставноправног значаја то што Народна скупштина доноси и законе и Пословник о свом раду.

Имајући у виду да се оспорене одредбе члана 25. ст. 1. до 3. Закона, када је реч о Народној скупштини, односе заправо на законодавни поступак, при чему, као што је указано у тачки 3.2. дела VI образложења ове одлуке, национални савет националне мањине не спада у круг субјеката из члана 107. Устава који имају право тзв. законодавне иницијативе, и са чак изричитом обавезом да органи из става 1. овог члана, дакле и Народна скупштина, поступак прибављања мишљења од националног савета националне мањине уреде својим пословником, а полазећи од изнетих оцена и већ заузетих ставова Уставног суда, Суд је оценио да оспорене одредбе члана 25. Закона нису у сагласности са Уставом у делу у коме се односе на Народну скупштину.

Што се тиче Владе, која је такође обухваћена одредбама члана 25. Закона, Уставни суд истиче да је, сагласно члану 122. Устава, Влада носилац извршне власти у Републици из чега произлазе њене уставне надлежности да, између осталог, утврђује и води политику у свим областима друштвеног живота, а што се у значајној мери конкретно манифестује предлагањем одређених законских решења, као и да има Уставом утврђено генерално овлашћење за доношење уредби и других општих аката ради извршавања закона. У складу са наведним уставним положајем, и Влада је овлашћена да свој рад, а што значи и поступак доношења подзаконских аката и поступак који се односи на предлагање закона Народној скупштини самостално уреди пословником о свом раду. Стога, по оцени Уставног суда, оспорене законске одредбе немају уставноправног утемељења ни у делу који се односи на Владу.

Но, како су сагласно Закону о државној управи и Закону о министарствима, управо министарства они органи у чијем делокругу рада се налазе области у којима припадници националних мањина остварују своја Уставом зајемчена колективна права и како министарства не само да доносе прописе за извршавање закона за које су одређеним законом изричито овлашћена, већ припремају нацрте закона и предлоге уредби и других општих аката које доноси Влада, то Уставни суд налази да се права националних савета националних мањина предвиђена одредбама члана 25. Закона делотворно остварују кроз међусобну сарадњу националних савета и ресорних министарстава, јер се на тај начин припадницима националних мањина, као неспорно заинтересованој страни на коју ће се закони и подзаконски акти директно односити и чија ће права, обавезе и правни интереси зависити од тих општих аката, омогућава да се, преко својих изабраних представника, укључе у процес њиховог креирања у његовој почетној фази, а што и јесте савремена тенденција у европским законодавствима. Стога за Уставни суд одредбе члана 25. Закона нису уставноправно спорне у односу на органе државне управе, превасходно министарства, наравно, под условом да се у примени ових одредаба узимају у обзир и услови и ограничења које је Уставни суд изнео у тачки 3.2. дела VI образложења ове одлуке и да се има у виду да мишљење националног савета националне мањине има саветодавни, а не правно обавезујући карактер, те се обавеза надлежног органа државне управе састоји у томе да затражи мишљење од националног савета и да наводе из тог мишљења савесно размотри.

Полазећи од, са једне стране, утврђене неуставности одредаба члана 25. Закона у односу на Народну скупштину и Владу и, са друге стране, изнетог става Уставног суда да је коришћење синтагме „државни органи и посебне организације“ уставноправно прихватљиво само под условом да се под њом подразумевају искључиво органи државне управе, а да ови органи не доносе пословнике о свом раду, већ је њихов рад уређен законом и подзаконским актима Владе, то Уставни суд констатује да одредба става 3. члана 25. Закона не може опстати у правном поретку, те је у односу на ову одредбу утврдио несагласност са Уставом.

Коначно, Уставни суд налази да нема уставноправних сметњи да национални савет националне мањине иницира Влади да укине, односно поништи пропис органа државне управе, који није у складу са одредбама овог закона и других закона и прописа који се односе на националне мањине (став 4. члана 25.), јер Влада то овлашћење већ има на основу члана 8. став 3. Закона о Влади и иницијатива националног савета нема правно обавезујући карактер, већ је својеврстан сигнал Влади да испита да ли има основа да предузме законске мере у оквиру своје надлежности да надзире рад органа државне управе.

На основу свега претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 25. став 1. у делу који гласи: „Народној скупштини, Влади и другим“ и одредба члана 25. став 3. Закона, нису у сагласности са Уставом, док се у преосталом делу одредбе члана 25. Закона имају примењивати под изнетим условима и ограничењима.

14. Оцена одредаба члана 26. Закона

Оспореном одредбом члана 26. Закона прописано је: да национални савети дају предлоге, иницијативе и мишљења о питањима која се односе на положај националних мањина и на очување посебности националних мањина органима аутономне покрајине и органима јединице локалне самоуправе (став 1.); да су органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, обавезни да размотре предлоге, иницијативе и мишљења националних савета и да предузму одговарајуће мере (став 2.); да ће у поступку доношења општих аката из области које су наведене у члану 2. овог закона, органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, затражити мишљење националних савета (став 3.), као и да ће се поступак прибављања мишљења уредити пословницима органа из става 1. овог члана (став 4.).

Разматрајући уставност оспорених одредаба члана 26. Закона, Уставни суд је утврдио да је уставноправна утемељеност права националног савета националне мањине из става 1. члана 26. Закона да даје предлоге, иницијативе и мишљења о питањима која се односе на положај националних мањина и на очување посебности националних мањина органима аутономне покрајине и органима јединице локалне самоуправе, индиректно садржана у одредби члана 183. став 3. Устава, којом је утврђено да се аутономна покрајина стара о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, односно у одредби члана 190. став 3. Устава којом је утврђена истоврсна надлежност јединице локалне самоуправе. Међутим, када је реч о одредбама ст. 2. до 4. истог члана Закона, Уставни суд налази да се оцена њихове сагласности са Уставом мора испитивати и оценити са становишта одредаба члана 179, односно 183. став 1. Устава. Наиме, чланом 179. Устава је утврђено да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби. Такође, чланом 183. став 1. Устав, као једну од изворних надлежности аутономне покрајине, предвиђа да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају.

Наведене уставне норме значе да је аутономна покрајина по питању уређивања својих органа и њиховог рада самостална и ограничена једино Уставом, што има за последицу да се законом уопште не може уредити ниједно питање које се тиче надлежности, избора, организације и рада органа и служби које оснива аутономна покрајина, већ та питања могу бити уређена само статутом и другим општим актима аутономне покрајине. Овај став Уставни суд је заузео и у Одлуци IУо-360/2009 од 5. децембра 2013. године донетој у поступку оцене Статута Аутономне покрајине Војводине.

Како се одредбама члана 26. ст. 2. до 4. Закона управо уређују питања која се тичу рада и поступања, између осталог, органа аутономне покрајине, Уставни суд је утврдио да ове одредбе, у односу на аутономну покрајину, нису у сагласности са Уставом. Уставни суд указује да наведена питања, уколико сматра потребним и на начин који сматра целисходним, треба да уреди сама аутономна покрајина, својим статутом.

Са друге стране, када је реч о јединици локалне самоуправе, Устав је такође утврдио њихово право на „самоуређење“ сопствених органа, али је то право ограничено не само Уставом, као код аутономне покрајине, већ и законом. Пошто се област локалне самоуправе на системски начин уређује Законом о локалној самоуправи, Уставни суд је испитивао да ли одредбе овог закона, а које су правни оквир за уређивање надлежности, избора, организације и рада органа и служби јединице локалне самоуправе, предвиђају учешће националних савета националних мањина у поступку доношења општих аката скупштине јединице локалне самоуправе (која је једина надлежна за њихово доношење). У том смислу, Уставни суд констатује да је једино одредбом члана 93. став 2. тог закона прописано да ће се, ако је на подручју јединице локалне самоуправе језик националне мањине у службеној употреби, у поступку промене назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места, прибавити мишљење националног савета. Међутим, одредбама члана 98. Закона предвиђено је да се у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе оснива савет за међунационалне односе, кога чине представници српског народа и националних мањина, у складу са овим законом и статутом јединице локалне самоуправе, да савет разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, да се у случају националних мањина које имају своје изабране националне савете, представници националних мањина у (овом) савету бирају на предлог националног савета националне мањине, да савет о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину јединице локалне самоуправе која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана, те да су скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету (члан 98. ст. 1, 4, 7, 9. и 10.).

Из наведеног произлази да је учешће припадника националних мањина у поступку одлучивања јединица локалне самоуправе о питањима која се односе на положај и остваривање права националних мањина, и то на институционализовани начин, већ уређено законом, и то управо законом који је правни оквир, између осталог, и за уређење рада локалних органа. Стога се, по оцени Уставног суда, другачијим уређивањем истих питања Законом о националним саветима националних мањина ставара правна несигурност и доводи у питање остваривање начела јединства правног поретка. Штавише, Уставни суд налази да би савет за међунационалне односе, као локално тело, могао делотворније да допринесе остваривању права припадника националних мањина у локалној средини него национални савет националне мањине образован да представља читаву националну мањину у Републици, те је са становишта остваривања мањинских права сврсисходније подстицати и афирмисати оснивање и рад ових тела.

Имајући у виду претходно изнете разлоге, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 26. ст. 2. до 4. Закона нису у сагласности са Уставом.

15. Оцена одредаба члана 27. Закона

Оспореним одредбама члана 27. Закона прописано је: да национални савет, у складу са законом, сарађује са међународним и регионалним организацијама, са државним органима, организацијама и установама у матичним државама, као и са националним саветима или сличним телима националних мањина у другим државама (став 1.); да представници националног савета учествују у преговорима или се консултују поводом преговора о закључивању билатералних споразума са матичним државама, у делу који се непосредно односи на права националних мањина (став 2.); да представници националних савета учествују у раду мешовитих међудржавних тела чији је задатак да надзиру спровођење билатералних међудржавних споразума о заштити права одређене националне мањине (став 3.).

Уставни суд указује да уставни оквир за уређивање питања из члана 27. Закона представља одредба члана 80. став 3. Устава којом је утврђено да припадници националних мањина имају право на несметане везе са сународницима изван територије Републике Србије. У том смислу, за Уставни суд не може бити уставноправно спорна законска одредба према којој национални савет, који представља националну мањину, сарађује са организацијама и установама у матичним државама или са националним саветима или сличним телима националних мањина у другим државама. Даље, како је област уређивања, остваривања и заштите мањинских права специфична по томе да делом почива и на односима реципроцитета који се успостављају билатералним споразумима између матичне државе и државе у којој припадници националне мањине живе, Уставни суд сматра да начин на који је одредбама ст. 2. и 3. члана 27. Закона уређено укључивање представника националног савета везано за преговоре о закључивању билатералних споразума са матичним државама и везано за праћење спровођења закључених билатералних споразума, није несагласан уставном положају и улози националног савета националне мањине. Уставни суд, при томе, додатно наглашава да поједини закључени и потврђени билатерални споразуми са суседним државама (нпр. Споразум са Републиком Мађарском од 2003. године), а који правно обавезују Републику Србију, изричито предвиђају учешће представника националне мањине у међувладиној мешовитој комисији (комитету или сл.) која ће пратити спровођење споразума.

За Уставни суд остаје спорно да ли одредба члана 80. став 3. Устава даје простор да се законом предвиди и сарадња националног савета националне мањине са међународним и регионалним организацијама и са државним органима у матичним државама, а како је то, поред осталог, предвиђено ставом 1. члана 27. Закона. У том смислу, Уставни суд оцењује да у слободном и отвореном друштву међусобни контакти, посете, размене искустава, реализација заједничких пројеката и сл. националних савета националних мањина са међународним и регионалним организацијама које се баве заштитом и унапређењем људских и, посебно, мањинских права, не може бити уставноправно спорна под условом да се законом прописана сарадња националних савета са овим организацијама креће у наведеним границама и да се сарадња остварује само са оним међународним и регионалним организацијама чија је сфера бављења у непосредној вези са осваривањем колективних права националних мањина. Такође, услов да се оспорена одредба Закона не сматра несагласном са Уставом је да се сарадња националног савета са овим и свим другим субјектима, креће у оквирима спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, јер је то Уставом утврђени услов и за остваривање сарадње аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава из члана 181. Устава. Међутим, наведени критеријуми и тумачења не могу се, по оцени Уставног суда, применити када је реч о предвиђеној сарадњи националног савета са државним органима у матичним државама. Ово из разлога што је сарадња са државним органом друге државе међудржавна (међународна) сарадња, као део спољне политике коју воде државе, те један од актера те сарадње не може бити недржавни субјект.

Имајући у виду све изложено, Уставни суд је утврдио да одредба члана 27. став 1. Закона, у делу који гласи: „државним органима,“, није у сагласности са Уставом, док се у преосталом делу ова одредба има тумачити и примењивати под изнетим условима и ограничењима.

VII

На основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2) и члана 45. тач. 1) и 15) Закона о Уставном суду, Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“ престају да важе следеће одредбе Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09):

- одредба члана 10. тачка 6) у делу који гласи: „и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине“, одредба члана 10. тачка 12) у делу који гласи: „Уставним судом,“ и одредба члана 10. тачка 15) у делу који гласи: „актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе“,

- одредба члана 12. став 1. тачка 2) у делу који гласи: „или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину“, одредба члана 12. став 1. тачка 5), одредба члана 12. став 3. и одредба члана 12. став 4. у делу који гласи: „аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе,“,

- одредба члана 15. тачка 7),

- одредба члана 19. став 2,

- одредбе члана 20. тач. 1) до 4),

- одредбе члана 23,

- одредбе члана 24,

- одредба члана 25. став 1. у делу који гласи: „Народној скупштини, Влади и другим“ и одредба члана 25. став 3, док се у преосталом делу одредбе члана 25. имају примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 13. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 26. ст. 2. до 4, и

- одредба члана 27. став 1. у делу који гласи: „државним органима,“, док се у преосталом делу ова одредба има тумачити и примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 15. образложења ове одлуке.

.

ПРЕДСЕДНИК

УСТАВНОГ СУДА

др Драгиша Б. Слијепчевић

РК

ИЗДВОЈЕНО МИШЉЕЊЕ

у односу на Одлуку Уставног суда број IУз-882/2010 од 16. јануара 2014. године

Уставни суд је на седници одржаној 16. јануара 2014. године, у предмету IУз – 882/2010, већином гласова, донео Одлуку:

„1. Утврђује се да следеће одредбе Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09) нису у сагласности са Уставом:

- одредбе члана 10. тачка 6) у делу који гласи: „и другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине“, члана 10. тачка 12) у делу који гласи: „Уставним судом,“ и члана 10. тачка 15) у делу који гласи: „актом аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе“,

- одредбе члана 12. став 1. тачка 2) у делу који гласи: „или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину“, члана 12. став 1. тачка 5), члана 12. став 3. и члана 12. став 4. у делу који гласи: „аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе,“,

- одредба члана 15. тачка 7),

- одредба члана 19. став 2,

- одредбе члана 20. тач. 1) до 4),

- одредбе члана 23,

- одредбе члана 24,

- одредбе члана 25. став 1. у делу који гласи: „Народној скупштини, Влади и другим“ и члана 25. став 3, док се у преосталом делу одредбе члана 25. имају примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 13. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 26. ст. 2. до 4. и

- одредба члана 27. став 1. у делу који гласи: „државним органима,“, док се у преосталом делу ова одредба има тумачити и примењивати под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 15. образложења ове одлуке.

2. Одбија се захтев за утврђивање неуставности следећих одредаба Закона из тачке 1:

- одредбе члана 2. став 2, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 2. образложења ове одлуке,

- одредаба члана 10. тач. 10), 11) и 13), под условима и ограничењима датим у делу VI тач. 3.2. и 3.3. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 11. став 3, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 4. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 13. тачка 3), под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 6. образложења ове одлуке,

- одредбе члана 14.“

У вези са овом oдлуком издвајам следеће мишљење:

I.

Након што је саслушао и размотрио правна схватања и мишљења еминентних правних стручњака о спорним уставно-правним питањима, Уставни суд је донео наведену одлуку којом је, са једне стране, оценио уставност великог броја одредаба Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник“ број 72/09), док је, са друге стране, изложио једно опште схватање уставно-правне заштите права националних мањина у Уставу Републике Србије, посебно колективног права на самоуправу којe се остварује и путем изабраних националних савета националних мањина. На значај ове одлуке указује и чињеница да у својој полувековној историји Уставни суд ни у једном ранијем предмету није оцењивао уставност тако великог броја законских одредаба о правима припадника националних мањина, нити је изложио целовито и доктринарно схватање о природи, домашају и месту уставних норми о посебним правима националних мањина. Иако сам у главним цртама сагласна са доктринарним ставовима Уставног суда изложеним у делу V образложења ове одлуке („Становиште Уставног суда о остваривању додатних права припадника националних мањина и правном положају националних савета националних мањина“), у одређеним случајевима ипак не могу подржати појединачне делове образложења на основу којих је Уставни суд утврдио да неке одредбе чл. 10, 12, 19. и 20. Закона и одредбе чл. 23. и 24. у целости нису у сагласности са Уставом. За ову одлуку је карактеристично да су ставови Уставног суда на основу којих су поједине одредбе Закона касиране, често засновани на рестирктивном тумачењу уставних одредби о мањинским правима, уместо да се релевантне одредбе Устава Републике Србије интерпретирају у прилог афирмације мањинских права. Тим пре што је превасходна улога Уставног суда заштита људских и мањинских права од евентуалних неуставних ограничења од стране надлежних државних органа (укључујући и законодавца), а не ограничавање законодавца у намери да омогући широку афирмацију људских и мањинских права зајемчених Уставом.

Са уверењем које је заједничко већини конституционалиста и судија Уставног суда да издвојено судијско мишљење не представља подривање ауторитета Уставног суда, већ резоновање усмерено ка будућности и доказ независности и слободе мишљења судије Уставног суда, у тексту који следи настојаћу да изложим своје ставове у вези оцене уставности оних одредаба Закона за које сматрам да их је Уставни суд без адекватног уставног основа касирао и утврдио да нису у складу са Уставом.

II.

Члан 10. такча 6) Закона

Према касираној одредби члана 10. тачка 6) Закона, национални савет оснива установе, удружења, фондације и привредна друштва не само у сферама културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, већ и у другим областима од значаја за очување идентитета националне мањине. Према Oдлуци Уставног суда, уставотворац је „утврдио области које су од значаја за очување идентитета сваке националне мањине“ и да су оне „наведене у одредби члана 75. став 2. Устава – култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма“. Из наведеног, према ставу Уставног суда, произилази „да је законодавац, прописивањем овлашћења националног савета да различите „организационе облике“ може оснивати и у другим областима друштвеног живота изашао изван Уставом утврђених оквира зајемчених колективних права припадника националних мањина, па тиме и оквира деловања националних савета националних мањина.“

Чак и ако би се прихватио став да члан 75. Устава принципом *numerus clausus* ограничава области у којима се преко националног савета остварује самоуправа, односно да национални савети врше одређена јавна овлашћења, из тога не произилази уставно ограничење да законодавац не може омогућити да национални савет оснива институције изван четири Уставом поменуте области. Наиме, оснивање институција – удружења, привредних друштава и фондација представља више својеврсну слободу, а не надлежност (јавно овлашћења), па се не може посматрати као део самоуправe у ужем смислу. Надаље, иако су за очување националног идентитета неспорно најважније области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, и друге делатности и области могу бити повезани са очувањем идентитета, односно самоуправом у четири Уставом наведне области. Тако на пример, тешко би било оспорити да је удружење за помоћ и стипендирање социјално угрожених ученика припадника националне мањине – институција од значаја за очување идентитета националне мањине, иако се такво удружење не бави образовањем. На овај начин уставотворац ни изричито ни имплицитно није ограничио законодавца да овласти национални савет да оснива овакве институције. Изнето рестриктивно тумачење Уставног суда ограничава Уставом зајемчена колективна права националних мањина, и то управо позивањем на члан 75. Устава. Људска и мањинска права је потребно тумачити афирмативно, у циљу омогућавања да се право ужива а не обрнуто, тј. на начин да се ограничи уживање неког људског (или мањинског) права. Члан 75. Устава јемчи колективна права и овлашћује законодавца да омогући уживање тих права а не ограничава законодавца да омогући националним саветима да што целовитије остваре своју Уставом утврђену функцију (члан 18. став 3. Устава)

Према томе, реч је о одредбама Закона о националним саветима националних мањина које имају ограничени практични значај, али се не може рећи да је оснивање оваквих друштава противуставно ако се оснивају у областима у којима Устав гарантује самоуправу националних мањина.

Члан 12. Закона

Иницијатори су оспоравали и јавна овлашћења националних савета у односу на образовно-васпитне установе чији је оснивач република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, сматрајући да се учешћем националних савета у управљању овим установама крши равноправност свих грађана и једнакост пред законом. Уставни суд је оценио да ова овлашћења имају уставно утемељење, између осталог, и у члану 21. став 4. Устава, те да „одредба члана 79. став 1. Устава која ствара обавезу за државу и аутономне покрајине да обезбеде школовање припадника националних мањина на њиховом језику не значи да се та обавеза може извршавати мимо припадника националних мањина и њихових представника (у овом случају националних савета националних мањина), већ управо подразумева њихово учешће у тим процесима. Када Устав у одредби члана 75. став 2. говори о 'учествовању у одлучивању' у области образовања, то, по оцени Суда, обухвата и учешће у одлучивању и у процесу доношења одлука у јавним службама/институцијама у којима се њихова права остварују.“ Међутим, и поред оваквог јасног и оправданог општег става у вези спорног уставно-правног питања Уставни суд је утврдио неуставност неких одредаба овог члана Закона.

Члан 12. став 1. тачка 2) Закона

Уставни суд је утврдио делимичну неуставност одребе члана 12. став 1. тачка 2) Закона којом је предвиђено овлашћење националног савета да предлаже чланове управног, односно школског одбора – представнике јединице локалне самоуправе, између осталог, и у установама за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину. Уставни суд је касирао ову одредбу из разлога што Законом „није прописано које услове треба да испуњава васпитно-образовна установа да би стекла статус тзв. 'установе од посебног значаја за националну мањину' него су само одређени 'критеријуми у погледу броја васпитно-образовних установа које се могу утврдити да су „од посебног значаја за националну мањину' “. Према одлуци Уставног суда, оваква законска неуређеност односног појма сваку правну норму „лишава основних стандарда јасноће и одређености као предуслова принципа владавине права“. Међутим, непостојање законом утврђених прецизних критеријума у погледу тога које школе (међу школама у којима се изучава језик националне мањине или се настава изводи на језику националне мањине) могу бити одређене као школе – установе од посебног значаја за националну мањину, ову одредбу не чини лишеном основних стандарда јaсноће и одређености па тако ни супротном уставном принципу владавине права.

Закон овлашћује национални савет да одреди које су образовно-васпитне установе од посебног значаја за националну мањину. Прописивањем овог овлашћења чланом 15. став 1. тачка 3) Закона законодавац се кретао у оквирима Устава. Уосталом, уставност овог законског овлашћења националног савета није оспорена ни од стране иницијатора, нити је као одредба која је правно и логички повезана са оспореним одредбама члана 12. став 1. тач. 2) и 5) касирана од стране самог Уставног суда. Међутим, према ставу Уставног суда, због неодређености појма оваквих школа, овлашћење које је везано за њихов „статус“ крши принцип владавине права. Ако су национални савети изабрана тела самоуправе националне мањине које представљају националну мањину у области образовања, онда је логично да су оваква тела најпозванија да одлучују о томе које су школе од посебног значаја за дату националну мањину, а да при томе законодавац остави одређени степен слободне оцене (дискреционог одлучивања) националном савету. Надаље, евентуална одлука националног савета којом се утврђују „школе од посебног значаја“ треба да има своје образложење и да законитост овакве одлуке подлеже редовној судској контроли у управном спору. Касацијом ове законске одредбе Уставни суд је заправо изразио своју сумњу да би слобода националног савета могла да доведе до одређених злоупотреба. Међутим, свака слобода и право могу довести до одређених злоупотреба али из тога не произилази да је законодавац дужан искључити сваку слободну оцену приликом одлучивања. Оваквом правном логиком могле би бити касиране све законске одредбе које омогућују слободну (дискрециону) оцену доносиоца одлуке.

Члан 12. став 1. тачка 5) Закона

Поред става 1. тачка 2) Уставни суд је касирао и одредбу члана 12. став 1. тачка 5) Закона према којој национални савет даје претходну сагласност на избор директора установа у којима се у већини одељења образовно-васпитни рад изводи на језику националне мањине или за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину. Према ставу Уставног суда, „За разлику од самосталног одлучивања, учествовање у одлучивању се не може претворити у право 'вета', већ се, пре свега, изражава кроз давање мишљења и предлога“, те „када је реч о избору директора установе у којој се васпитно-образовни рад не изводи само на језику националне мањине... у таквој установи право на образовање остварују сви грађани, без обзира на своју националну припадност, те избор директора, по оцени Уставног суда, не може бити условљен претходном сагласношћу националног савета националне мањине“, односно „да је законодавац...изашао изван мера за остваривање додатних права припадника националних мањина.“

Овакав став у Одлуци Уставног суда није утемељен ни на једној одредби Устава, нити на ставовима правне науке, па ни самог Уставног суда у изложеном у делу V ове одлуке. Као прво, неутемељен је став да „претходна сагласност“ (што иначе није идентично са правом вета) не представља облик учествовања у одлучивању и да учествовање у одлучивању може представљати само предлагање или давање мишљења. Наша правна теорија, као и позитивно право јасно дефинишу модалитете учешћа у одлучивању, односно у доношењу појединачних правних аката. У случају појединачних правних аката (какав је и акт о именовању директора установе), учешће у одлучивању може бити у облику претходног мишљења, претходне сагласности или сагласности – одобрења или потврде (члан 194. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10)). Према томе, нема никаквог теоријског или позитивно-правног утемељења став да претходна сагласност превазилази „учествовање у одлучивању“. Стога је законодавац имао слободу да се определи који ће облик учествовања националног савета прописати. Законодавац се определио да у случају установа (школа) у којима се настава у целости или претежно изводи на језику националне мањине, облик овог учешћа буде „претходна сагласност“, док у случају осталих школа, у којима се настава изводи и на језику националне мањине тај облик буде „претходно мишљење“. Овакво опредељење законодавца је не само у сагласности са Уставом, већ је и целисходно и у складу је са концепцијом која је изложена у делу V Одлуке. У установама које су посебно значајне за националну мањину учешће националних савета је израженије, док је у другим установама (школама), које су, такође, од значаја за очување идентитета националне мањине, тај утицај мање потенциран. У првом случају, национални савет равноправно са „дугим телима“ утиче на избор директора, док је код осталих установа учешће националног савета више формално, без могућности активног утицаја на поступак избора директора. Према томе, решење у Закону је засновано управо на принципу сразмерности. Овде је потребно истаћи да у пракси (због структуре школа) национални савети могу користити право „претходне сагласности“ изузетно ретко и то право се односи на веома мали број школа у Републици Србији. У овом случају Уставни суд је касацијом ове одредбе Закона на неки начин преузео улогу законодавца. Није надлежност Уставног суда да одреди који облик и степен учешћа у одлучивању, доношењу појединачних правних аката, треба да има национални савет. То овлашћење, према члану 75. Устава, искључиво припада законодавцу. Аргумент из Одлуке Уставног суда, према којој би институцијом претходне сагласности била угрожена права оних грађана који не припадају тој националној мањини а похађају те установе, је такође неутемељен. Са једне стране, Уставни суд је сам доказао неоснованост овакве аргументације приликом опште оцене члана 12. Закона, док са друге стране законодавац није прописао да именовање директора у овим школама врши национални савет самостално, него да учествује у том поступку – давањем претходне сагласности, заједно са другим телима и органима.

Додатан уставно-правни аргумент против касације ове законске одредбе представља и то да члан 75. Устава омогућује законодавцу да пропише не само могућност учествовања у одлучивању него и самостално одлучивање у области образовања. Према томе, давање претходне сагласности неспорно представља класични начин учествовања у одлучивању, но Устав омогућује и „више од тога“ законодавцу – самостално одлучивање, што је уставна могућност коју законодавац није искористио.

Члан 19. став 2. Закона

Уставни суд је Одлуком касирао и одредбу члана 19. став 2. према којој република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе као оснивач јавних предузећа и установа у области јавног информисања које у целини или претежно врше информисање на језику националне мањине могу у споразуму са националним саветом у целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет. Према образложењу Одлуке Уставног суда, ова законска одредба није у сагласности са Уставом пошто закони „којима се уређује област јавног информисања и радиодифузије...не познају институт преноса оснивачких права“, односно зато јер се према закону „којим се уређује оснивање (јавних) предузећа од стране републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, исти „не могу ни појавити као оснивачи субјеката над којима се предвиђа пренос оснивачких права.“ Према Одлуци Суда, ова неусклађеност различитих закона доводи до тога да се „оспореном одредбом нарушава начело јединства правног поретка из члана 4. став 1. Устава“.

Овакво образложење Уставног суда је противречно и не може представљати основ за касацију оспорене одредбе. Превасходно, у више наврата Уставни суд је потврдио да национални савет може бити оснивач медија. Са друге стране, истовремено Уставни суд касира одредбу која би омогућила националном савету да споразумно преузме оснивачка права медија чији је оснивач држава или територијална јединица. Главни аргумент Суда је заснован на одредбама закона који са једне стране не омогућују да ови субјекти буду оснивачи јавних предузећа у области информисања, односно, са друге стране, одредбама медијских закона који не познају институт преноса оснивачких права.

Тренутна ситуација у пракси јесте таква да су јединице локалне самоуправе оснивачи неких медија на језицима националних мањина, и то без обзира на одредбе новог Закона о јавним предузећима („Службени гласник РС“, број 109/12) . Касирана одредба би управо могла послужити томе да се садашња разлика између праксе и права превазиђе, преношењем оснивачких права на национални савет. Надаље, спорно је и то да ли је норма која предвиђа пренос неких права постала неуставна ако субјекти који би права преносили, та права више немају? Ако неко по закону има оснивачка права, може их и пренети на субјект који може бити оснивач, то Устав не ограничава. Ако нема оснивачка права, наравно да их не може пренети. Уставни суд и овом приликом основе за касацију налази у члану 4. став 1. Устава - јединству правног поретка. У датом случају међутим, нема колизије законских норми да би оне послужиле као основ касације. У овом случају пре би се могло говорити о недовљној усаглашености неких закона, што никако не представља опасност за функционисање правног поретка и тако не би требало да послужи као основ за утврђивање неуставности ове одредбе Закона.

Члан 20. ст. 1.- 4. Закона

Уставни суд је касирао и одредбе члана 20. ст. 1.-4. којима је прописано учешће националног савета националне мањине у поступку именовања органа, програмског одбора и одговорног уредника програма на језику националне мањине установа радиодифузног сервиса – Радиодифузне установе Србије и Радиодифузне установе Војводине „када та установа емитује програм на језику националне мањине“.

У исцрпном образложењу овог дела одлуке, Уставни суд је, између осталог, закључио да поред гаранција у вези обавештавања на језицима националних мањина која су садржана у Закону о радиодифузији „нема легитимног оправдања, нити објективне потребе да у установама путем којих се остварује законом утврђени општи интерес свих грађана Републике Србије у овој области, припадници националних мањина своја колективна права остварују и додатним правима учешћа у избору органа и тела јавних радиодифузних установа, а која права нема ниједна друга друштвена група“, те да „одредба члана 75. став 2. Устава према коме путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника учествују у одлучивању о појединим питањима везаним за своје, између осталог, обавештавање, у складу са законом, не може представљати упориште на основу кога установе јавног сервиса основане од стране државе морају приликом обављања своје делатности од општег интереса своје одлуке заснивати на критеријумима које утврђује национални савет.“ Ово образложење се супроставља једном проблему који очигледно не постоји. Нигде се у Закону не каже да установе јавног сервиса морају своје одлуке заснивати на критеријумима које утврђује национални савет.

Ефекат касације ових одредби је да у случају неких националних мањина одредба члана 75. Устава у случају обавештавања на матерњем језику постаје лишена сваког садржаја. Наиме, покрајински јавни сервис је у случају неких националних мањина једини електронски медиј који обавештава и на њиховом језику. Ускраћивањем и минималног утицаја на избор органа руковођења (давање мишљења) национални савети остају без икаквог утицаја у овој области. Давање мишљења представља најнижи степен учествовања у одлучивању, што никако не може утицати на непристрасност и независност ових установа. Касирањем овог члана Закона у случају неких националних мањина одредба члана 75. Устава постала би мртво слово на папиру у случају информисања на матерњем језику.

Члан 23. Закона

Уставни суд је у целости касирао одредбе члана 23. Закона којима је прописано да су појединачни правни акти који су донети без одговарајућег предлога или мишљења националног савета противзаконити, односно ништави (став 1.), односно да ако национални савет и поред уредно достављеног захтева надлежног органа, у року од 30 дана не достави предлог или мишљење, акт из става 1. овог члана се доноси и без прибављеног предлога (став 2.). Према ставу Суда, ова одредба није у сагласности са Уставом јер је „по више основа изашла изван оквира основних правила и појмова општег управног поступка“. У датој аргументацији се поставља питање да ли су сви акти из чл. 12. до 15, чл. 17. и 18. и чл. 20. до 22. овог закона појединачни правни акти. Наравно да нису, али то не представља проблем, јер се одредбе Закона односе само на оне акте који то јесу. Формулацијом члана 23. Закона избегнут је сваки неспоразум, односно неадекватно прешироко тумачење. Члан 23. не помиње „правне акте“ тангиране поменутим члановима, већ се јасно ограничава на „појединачне правне акте“. Очигледно је, дакле, да се никаквим тумачењем члан 23. не може проширити на „акт о утврђивању мрежа установе“ и друге акте који се наводе у Одлуци. Члан 23. Закона се једносмислено и експлицитно односи само на појединачне правне акте – значи не би могао бити споран због тога што неки други акти (а не они које именује Закон о националним саветима) не би могли бити сматрани ништавим.

У случају става 1. члана 23. Уставни суд је требало да касира ову одредбу само делимично. Тачно је да појмови противзаконитост и ништавост нису идентични. Међутим, тачно је и то да је законодавац и према нашем позитивном праву, па и према ставу правне науке, слободан да одреди у којим случајевима ће незаконитост акта значити уједно и њену ништавост. Стога би делимична касација овог члана представљала уставно исправно решење. Друга правилна могућност би била да се брише реч „ништавост“, а да се остави само „противзаконитост“. Иако је према образложењу Уставног суда заштита права националног савета у управном поступку или управном спору могућа и без ове одредбе, то не значи да је било уставног основа да се члан 23. Закона у целини касира.

У погледу става 2. члана 23. Закона сматрам да „преузимање општег рока“ који је одређен другим законом не може бити неуставно. То може бити несавршено са становишта номотехнике, али су несавршена номотехника и неуставност битно другачије категорије и неадекватна правна техника, сама по себи, не доводи аутоматски до неуставности, какав став је и Уставни суд изразио у више својих одлука. Ако би се ти појмови изједначили и ако би сва преузимања била неуставна, довели би смо у питање уставност огромног броја прописа.

Члан 24. Закона

Уставни суд је у целости касирао одредбе члана 24. Закона у којима је предвиђена обавеза републике, односно аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе да, у таксативно наведеним случајевима, „на иницијативу националног савета“ пренесе, делимично или у целини, оснивачка права над одређеним установама у области образовања, културе и јавног информисања и потом је прописао начин уређења међусобних односа приликом преноса оснивачких права. У образложењу Одлуке у овом делу Уставни суд изражава став према коме је „Правно утемељено да субјекти који могу бити оснивачи одређених установа могу и извршити пренос оснивачких права“, али да се „оснивачу не може наметати својеврсни аутоматизам и потпуна зависност од одлука друге стране у том поступку. Основа односа органа јавне власти, односно оснивача установа и националних савета националних мањина је њихово садејтво, заједничко споразумно деловање усмерено ка истом циљу – заштити и унапређењу остваривања права и слобода националних мањина.“

Пренос оснивачких права не зависи искључиво од воље националног савета, већ од воље законодавца, односно Скупштине Републике Србије. Законодавац је тако одлучио на основу члана 75. Устава.

Устав је установио право на самоуправу националних мањина у области културе, образовања и обавештавања, а Закон о националним саветима је то право на самоуправу остварио путем преношења оснивачких права у тим областима. Оснивачка права и преношење оснивачких права су логичан начин испуњења обавезе државе у складу са чл. 75. и 79. Устава. Ниједна норма Устава не ограничава законодавца у томе да ли ће ово преношење постулирати као могућност или као обавезу. Законодавац је то поставио као обавезу само када је реч о установама од изузетног значаја за дату мањинску културу: у васпитним установама у којима се настава изводи искључиво на језику национале мањине, у установама културе чија је основна делатност очување и развијање културе једне мањине, те у установама које обављају информисање искључиво на језику националне мањине. Када је реч о другим установама, преношење оснивачких права је само могућност, а не и обавеза.

Према члану 75. Устава, „путем колективних права“ мањине учествују у одлучивању или саме одлучују у питањима везаним за културу, образовање, обавештавање или службену употребу језика. Пренос (или делимичан пренос) оснивачких права у установама од изузетног значаја за мањине је у функцији остварења те суштине. Ако се мисли на примереност права за имплементацију члана 75. Устава, треба рећи да чак и када је реч о установама које функционишу искључиво на мањинском језику, не постоји обавеза потпуног преношења оснивачких права, већ је могуће и делимично преношење. То остаје у границама разложне разраде уставноправне обавезе обезбеђивања самоуправе, односно прописивања начина остваривања тих права. Нема чак ни обавезе републике, покрајине или јединице локалне самоуправе да пренесу значајни део оснивачких права. Преношење сасвим малог или симболичног дела ових права је такође опција – а избор је у рукама републике, покрајине, односно локалне самоуправе, а не националног савета.

То значи да не стоји констатација да преносиоци овлашћења „не могу утицати, већ по аутоматизму треба прихватити одлуке националног савета“. Самоуправа у институцијама које функционишу искључиво на мањинском језику, или самоуправа у институцијама чија је основна делатност чување и развијање културе на мањинском језику, је свакако унутар гарантија датих чл. 75. и 79. Устава. Логично је, да у тим установама национални савет има макар део оснивачких права, а остављено је у потпуности дискрецији републике и покрајине, односно локалне самоуправе (а не дискрецији националног савета) који ће се проценат оснивачких права пренети.

Ако би се стало на становиште да након доношења Закона о радиодифузији није више уставно преношење оснивачких права у домену телевизијских и радио станица, то би имало утицаја на члан 24. став 1. тачка 3) Закона о националним саветима – али не на цео садржај тачке 3), не на све установе јавног информисања, већ само на део тих установа (на телевизијске и радиодифузне установе).

Уставни суд је правилно закључио да је пренос оснивачких права институција чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе уставно-правно могућ, а понекад и оправдан у циљу унапређења остваривања права и слобода националних мањина, али истовремено оспорава право законодавца да у односу на неке, тачно дефинисане институције, такав пренос буде, у случају иницијативе националног савета и обавезан. На овај начин, Уставни суд је заправо омогућио досадашњем оснивачу потпуну и неограничену слободу да сам одлучи о преносу оснивачких права, чак и у случају да дотична установа искључиво служи очувању идентитета неке националне мањине, односно и у случају ако би такав пренос објективно предстаљао допринос „унапређењу остваривања права и слобода националних мањина“. Уставни суд у свом образложењу наглашава потребу да се постигне обострана сагласност о преносу оснивачких права и да се „оснивачу не може наметати...потпуна зависност од одлука друге стране“ , али се касацијом ствара управо супротан ефекат – омогућује се једнострана и пуна дискреција оснивачу да без образложења одбије било коју иницијативу националног савета, стварајући неравноправност, пошто је члан 24. Закона омогућио слободу досадашњем оснивачу да пренос оснивачких права изврши само делимично. Дакле, и до сада је постојао простор да се у складу са проценом појединачне ситуације оснивач определи за пренос мањег дела оснивачких права. На основу праксе може се закључити да је оснивач најчешће вршио споразумни пренос само дела оснивачких права, и то углавном пропорционално односу у коме је одрђена установа учествовала у очувању националног идентитета националне мањине.

На крају, потребно је напоменути да се у члану 24. Закона користи појам „установа од посебног значаја за националну мањину.“ (Проблем овог појма, односно његове недовољне дефинисаности се јавља и у вези члана 12. став 1. тачка 2) Закона).

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.

Недовољна дефинисаност појмова нажалост није ретка у нашем законодавству, а јавља се и у упоредном законодавству. Контрола уставности, међутим, не би смела да се претвори у критику номотехнике појединих прописа.

Судија Уставног суда

др Агнеш Одри-Картаг

1. Уставни суд посебно наводи поново и податак из извештаја Покрајинског омбудсмана везаног са спровођење Закона о националним саветима националних мањина на територији АП Војводина да суНационални савет хрватске националне мањине и Национални савет ромске националне мањине прогласили Зоолошки врт и Студентски центар-дом ученика у Суботици за установе културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој културне посебности и очување културног идентитета националне мањине, иако се делатност ових установа, по њиховом карактеру, ни на који начин не може довести у правну и логичку везу са очувањем и унапређивањем културног идентитета националне мањине. [↑](#footnote-ref-1)