

Ustavni sud u sastavu: predsednik dr Dragiša B. Slijepčević i sudije dr Marija Draškić, Bratislav Đokić, Vesna Ilić Prelić, dr Goran Ilić, dr Agneš Kartag Odri, Katarina Manojlović Andrić, mr Milan Marković, dr Bosa Nenadić, Milan Stanić, dr Dragan Stojanović, mr Tomislav Stojković, Sabahudin Tahirović i Predrag Četković, na osnovu člana 167. stav 1. tačka 1. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 16. januara 2014. godine, doneo je

ODLUKU

1. Utvrđuje se da sledeće odredbe Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina („Službeni glasnik RS”, broj 72/09) nisu u saglasnosti sa Ustavom:

– odredbe člana 10. tačka 6) u delu koji glasi: „i drugim oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine”, člana 10. tačka 12) u delu koji glasi: „Ustavnim sudom”, i člana 10. tačka 15) u delu koji glasi: „aktom autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave”,

– odredbe člana 12. stav 1. tačka 2) u delu koji glasi: „ili za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu”, člana 12. stav 1. tačka 5), člana 12. stav 3. i člana 12. stav 4. u delu koji glasi: „autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave”,

– odredba člana 15. tačka 7),

– odredba člana 19. stav 2,

– odredbe člana 20. tač. 1) do 4),

– odredbe člana 23,

– odredbe člana 24,

– odredbe člana 25. stav 1. u delu koji glasi: „Narodnoj skupštini, Vladi i drugim” i člana 25. stav 3, dok se u preostalom delu odredbe člana 25. imaju primenjivati pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 13. obrazloženja ove odluke,

– odredbe člana 26. st. 2. do 4. i

– odredba člana 27. stav 1. u delu koji glasi: „državnim organima”, dok se u preostalom delu ova odredba ima tumačiti i primenjivati pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 15. obrazloženja ove odluke.

2. Odbija se zahtev za utvrđivanje neustavnosti sledećih odredaba Zakona iz tačke 1:

– odredbe člana 2. stav 2, pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 2. obrazloženja ove odluke,

– odredaba člana 10. tač. 10), 11) i 13), pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tač. 3.2. i 3.3. obrazloženja ove odluke,

– odredbe člana 11. stav 3, pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 4. obrazloženja ove odluke,

– odredbe člana 13. tačka 3), pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 6. obrazloženja ove odluke,

– odredbe člana 14.

Obrazloženje

I

Uvodne napomene

1. O pokretanju postupka pred Ustavnim sudom

Povodom više inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina („Službeni glasnik RS”, broj 72/09), Ustavni sud je Rešenjem IUz-882/2010 od 17. januara 2013. godine postupak za utvrđivanje neustavnosti pokrenuo u odnosu na odredbe člana 2. stav 2, člana 10. tač. 6), 10), 11), 12), 13) i 15), člana 11. stav 3, člana 12, člana 13. tačka 3), člana 14, člana 15. tačka 7), člana 19. stav 2, člana 20. tač. 1) do 4) i čl. 23. do 27. Zakona, dok je istim rešenjem, kao neprihvatljive, odbacio inicijative za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti odredaba člana 15. tač. 5) i 6), člana 16. stav 3. i čl. 32. i 33. Zakona, a u odnosu na odredbe čl. 5, 17. i 18, člana 19. stav 1, člana 21, člana 22. tačka 1), čl. 29, 31, 32. i 33, člana 41. stav 2. tačka 7), člana 44. st. 1. i 2, čl. 47, 48, 52. i 54, člana 56. stav 1, člana 57. i čl. 115, 134. i 137. navedenog zakona inicijative odbacio zbog nepostojanja pretpostavki za pokretanje postupka.

Navedeno Rešenje dostavljeno je Narodnoj skupštini kako bi u roku od 60 dana dala odgovor na sporna ustavnopravna pitanja koja su se, po oceni Ustavnog suda postavila u vezi odredaba Zakona u odnosu na koje je pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti, odnosno za ocenu njihove saglasnosti sa Ustavom. Narodna skupština u ostavljenom roku, a ni kasnije, nije Ustavnom sudu dostavila traženi odgovor, te je Sud, saglasno odredbi člana 34. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu („Službeni glasnik RS”, br. 109/07, 99/11 i 18/13 – Odluka US), nastavio postupak.

U daljem toku postupka, Ustavni sud je, polazeći od značaja pitanja koja se uređuju osporenim Zakonom, kao i složenosti ustavnopravnih pitanja koja se postavljaju povodom osporenih zakonskih odredaba, odlučio da, saglasno odredbi člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, održi javnu raspravu i da na nju, pored učesnika u postupku, pozove i predstavnike državnih organa i službi čije su nadležnosti i delokrug rada u neposrednoj vezi sa pitanjima koja su Zakonom uređena, kao i naučne i javne radnike koji su se u svom dosadašnjem profesionalnom radu u oblasti ustavnog prava i prava nacionalnih manjina, bavili pitanjima koja se kao sporna mogu postaviti vezano za saglasnost predmetnog Zakona sa Ustavom. Javna rasprava pred Sudom je održana 2. jula 2013. godine. Pored predstavnika inicijatora, pozivu Ustavnog suda za učešće na javnoj raspravi odazvali su se Zaštitnik građana, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo kulture i informisanja, Ministarstvo pravde i državne uprave i Kancelarija Vlade za ljudska i manjinska prava, kao i akademik prof. dr Tibor Varadi, prof. dr Marijana Pajvančić, prof. dr Miodrag Jovanović, prof. dr Vladimir Đurić i prof. dr Boris Krivokapić.

2. O osporenom opštem aktu

Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina Narodna skupština je donela 31. avgusta 2009. godine. Zakon je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije”, broj 72/09, a stupio je na snagu osmog dana od dana objavljivanja – 11. septembra 2009. godine.

Članom 1. Zakona propisano je da se tim zakonom uređuju nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina (u daljem tekstu: nacionalni saveti) u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, postupak izbora nacionalnih saveta, njihovo finansiranje i druga pitanja od značaja za rad nacionalnih saveta.

II

Relevantne odredbe Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora, kao i odredbe drugih zakona za ustavnosudsku ocenu

Odredbama Ustava Republike Srbije, u odnosu na koje je tražena ocena ustavnosti osporenih odredaba Zakona, utvrđeno je sledeće: da je Republika Srbija država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima (član 1.); da je vladavina prava osnovna pretpostavka Ustava i počiva na neotuđivim ljudskim pravima (član 3. stav 1.); da je pravni poredak jedinstven (član 4. stav 1.); da Republika Srbija štiti prava nacionalnih manjina i da država jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta (član 14.); da merama u obrazovanju, kulturi i javnom obaveštavanju, Republika Srbija podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta njenih građana (član 48.); da se pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče dodatna, individualna ili kolektivna prava, da se individualna prava ostvaruju pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima, da putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom, i da radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom (član 75.); da pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije (član 77. stav 1.); da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo: na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti; na upotrebu svojih simbola na javnim mestima; na korišćenje svog jezika i pisma; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku; na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina; na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova; da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku; na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja; na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom, i da se u skladu sa Ustavom, na osnovu zakona, pokrajinskim propisima mogu se ustanoviti

dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina (član 79.); da pripadnici nacionalnih manjina mogu da osnivaju prosvetna i kulturna udruženja, koja dobrovoljno finansiraju, da Republika Srbija priznaje prosvetnim i kulturnim udruženjima nacionalnih manjina posebnu ulogu u ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina i da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na nesmetane veze i saradnju sa sunarodnicima izvan teritorije Republike Srbije (član 80.); da u oblasti obrazovanja, kulture i informisanja Srbija podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzima efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet (član 81.); da Republika Srbija uređuje i obezbeđuje, pored ostalog, ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana, pravni položaj privrednih subjekata i sistem obavljanja pojedinih privrednih i drugih delatnosti, sistem u oblasti obrazovanja, kulture i javnog informisanja i sistem javnih službi, organizaciju, nadležnost i rad republičkih organa, druge odnose od interesa za Republiku Srbiju, u skladu s Ustavom (član 97. tač. 2, 6, 10, 16. i 17.); da pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača, kao i da Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti (član 107.); da Vlada utvrđuje i vodi politiku, izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine, donosi uredbe i druge opšte akte radi izvršavanja zakona, predlaže Narodnoj skupštini zakone i druge opšte akte i daje o njima mišljenje kad ih podnese drugi predlagač, usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom, te da vrši i druge poslove određene Ustavom i zakonom (član 123.); da je Vlada odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave (član 124.); da je državna uprava samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad je odgovorna Vladi i da poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom (član 136. st. 1. i 2.); da se u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave, da se pojedina javna ovlašćenja mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima (član 137. st. 1. i 2.); da postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti mogu da pokrenu državni organi, organi teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, kao i najmanje 25 narodnih poslanika, kao i da postupak može pokrenuti i sam Ustavni sud, a da svako pravno ili fizičko lice ima pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti (član 168. st. 1. i 2.); da se ustavna žalba može izjaviti protiv pojedinačnih akata ili radnji državnih organa ili organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, a kojima se povređuju ili uskraćuju ljudska ili manjinska prava i slobode zajamčene Ustavom, ako su iscrpljena ili nisu predviđena druga pravna sredstva za njihovu zaštitu (član 170.); da se uređenje Ustavnog suda i postupak pred Ustavnim sudom i pravno dejstvo njegovih odluka, uređuju zakonom (član 175. stav 3.).

Relevantni međunarodnopravni akti koji se odnose na prava pripadnika nacionalnih manjina, a koji su, kao potvrđeni međunarodni ugovori, deo unutrašnjeg pravnog poretka Republike Srbije, su Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina od 1992. godine i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope od 1995. godine. Pored toga, u oblasti ostvarivanja i zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina zaključena su (i potvrđena) i četiri bilateralna sporazuma sa susednim zemljama, i to: Sporazum između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina od 2002. godine, Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i

Crnoj Gori i srpske nacionalne manjine koja živi u Republici Mađarskoj od 2003. godine, Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Makedonije o zaštiti srpske i crnogorske nacionalne manjine u Republici Makedoniji i makedonske nacionalne manjine u Srbiji i Crnoj Gori od 2004. godine i Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori takođe od 2004. godine. S obzirom na to da je Republika Srbija, u skladu sa Polaznim osnovama za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore („Beogradski sporazum”) i članom 60. Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora, postala sledbenik državne zajednice Srbija i Crna Gora, u celosti je nasledila njen međunarodno-pravni subjektivitet i međunarodne dokumente.

Ustavni sud nalazi da je za sagledavanje i ocenu saglasnosti pojedinih osporenih odredaba Zakona sa Ustavom potrebno imati u vidu i relevantne odredbe zakona kojima se, na sistemski način, uređuju oblasti u kojima pripadnici nacionalnih manjina, saglasno Ustavu, ostvaruju svoja kolektivna prava.

Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja („Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 52/11 i 55/13) propisano je: da delatnost obrazovanja i vaspitanja obavlja ustanova (član 7. stav 1.); da se u ustanovi u kojoj se obrazovno-vaspitni rad izvodi i na jeziku nacionalne manjine članovi organa upravljanja – predstavnici jedinice lokalne samouprave imenuju uz pribavljeno mišljenje odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine i da se, ukoliko nacionalni savet nacionalne manjine ne dostavi mišljenje u roku od 15 dana od prijema zahteva, smatra da je mišljenje dato, a da u ustanovi u kojoj se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine ili za koje je, u skladu sa zakonom kojim se uređuju nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina, utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, nacionalni savet nacionalne manjine predlaže tri člana – predstavnika jedinice lokalne samouprave u organ upravljanja (član 54. st. 4. i 5.); da u ustanovi u kojoj se obrazovno-vaspitni rad izvodi i na jeziku nacionalne manjine, organ upravljanja bira direktora uz pribavljeno mišljenje odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine, a u ustanovi u kojoj se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine ili za koju je, u skladu sa zakonom kojim se uređuju nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina, utvrđeno da je od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, organ upravljanja bira direktora uz prethodnu saglasnost odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine, pri čemu se, ukoliko nacionalni savet nacionalne manjine ne dostavi mišljenje, odnosno prethodnu saglasnost u roku od 15 dana od prijema zahteva, smatra da je mišljenje, odnosno saglasnost data (član 60. st. 2. do 4.).

Zakonom o učeničkom i studentskom standardu („Službeni glasnik RS”, br. 18/10 i 55/13) propisano je: da se u ustanovama učeničkog i studentskog standarda čije je sedište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, prilikom imenovanja i razrešenja predsednika i članova upravnog odbora, primenjuju i relevantne odredbe zakona kojim se uređuju nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina (član 48. stav 3.); da se u ustanovama učeničkog i studentskog standarda čije je sedište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, prilikom imenovanja i razrešenja direktora, primenjuju i relevantne odredbe zakona kojim se uređuju nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina (član 54. stav 3.). Članom 25. Zakona predviđeno je da se broj i prostorni raspored ustanova čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, prema vrsti i strukturi, planira aktom o mreži ustanova, u skladu sa kojim se ustanove i osnivaju, a koji donosi Vlada na osnovu Zakonom propisanih kriterijuma, među kojima je i specifičnost područja (pri čemu je kao jedna od specifičnosti

područja navedeno i „nacionalno mešovito područje”), dostupnost i jednaki uslovi za sticanje obrazovanja i vaspitanja, finansijske mogućnosti Republike i dr. Prema istoj zakonskoj odredbi, akt o mreži ustanova Vlada donosi po pribavljenom mišljenju nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Što se tiče smeštaja učenika i studenata u ustanove, smeštaj se vrši na osnovu sprovedene Zakonom propisane procedure koja se okončava tako što ustanova utvrđuje rang listu kandidata za smeštaj koja se, u ustanovama čije je sedište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, utvrđuje po pribavljenom mišljenju nacionalnog saveta nacionalne manjine, s tim što ako nacionalni savet nacionalne manjine i pored uredno dostavljenog zahteva ustanove ne dostavi mišljenje u roku od pet dana, rang lista se utvrđuje i bez pribavljenog mišljenja (član 6. st. 6, 7. i 8.). Konačno, istim zakonom je propisano da u ustanovama učeničkog i studentskog standarda čije je sedište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, nacionalni saveti nacionalnih manjina predlažu mere i deo programa vaspitnog rada sa učenicima u ustanovama učeničkog standarda, koji se odnose na afirmaciju međuetničke tolerancije i multikulturalizma (član 41. stav 3.).

Zakonom o visokom obrazovanju („Službeni glasnik RS”, br. 76/05, 100/07, 97/08, 44/10, 93/12 i 83/13) propisano je da je organ upravljanja visokoškolske ustanove savet (član 51. stav 1.) i da u visokoškolskoj ustanovi čiji je osnivač Republika, a na kojoj se nastava u celini ili delimično izvodi na jeziku nacionalne manjine, nacionalni savet daje mišljenje o kandidatima predloženim za savet visokoškolske ustanove (član 52. stav 2.). Pored toga, odredbom člana 54. stav 1. istog zakona predviđeno je da je organ poslovođenja univerziteta – rektor, fakulteta – dekan, akademije strukovnih studija – predsednik, visoke škole i visoke škole strukovnih studija – direktor, kao i da, prema odredbi stava 4. ovog člana, u visokoškolskoj ustanovi čiji je osnivač Republika, na kojoj se nastava u celini ili delimično izvodi na jeziku nacionalne manjine, nacionalni savet daje mišljenje o kandidatima predloženim za organ poslovođenja.

Zakonom o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima („Službeni glasnik RS”, broj 72/09) propisan je postupak odobravanja udžbenika i nastavnih sredstava koji se koriste u izvođenju nastave, između ostalog, i na jezicima nacionalnih manjina. Tako prema članu 20. stav 3. ovog zakona, ministar odobrava udžbenike za jezike nacionalnih manjina i za pojedine predmete od interesa za nacionalne manjine – na predlog Nacionalnog prosvetnog saveta i na osnovu pozitivnog mišljenja nacionalnog saveta nacionalne manjine, obrazovanog u skladu sa zakonom. Analogno ovlašćenje na teritoriji autonomne pokrajine ima pokrajinski organ nadležan za poslove obrazovanja (član 21. Zakona). Prema članu 28. ovog zakona, strani udžbenik može da se odobri za upotrebu samo u skladu sa ovim zakonom (stav 1.) i to tako što ministar, na obrazloženi zahtev odgovarajućeg stručnog organa u školi, može da odobri udžbenik za odgovarajući predmet i razred koji je u upotrebi u zemlji matici i koji je štampan na jeziku i pismu pripadnika nacionalne manjine, uz pribavljeno pozitivno mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine i Zavoda (stav 3.), dok to isto i na isti način na teritoriji autonomne pokrajine čini organ nadležan za poslove obrazovanja (stav 4.). Članom 9. stav 3. Zakona o udžbenicima i nastavnim sredstvima predviđeno je da Nacionalni prosvetni savet, na predlog Zavoda i nacionalnog saveta nacionalne manjine, utvrđuje postojanje potrebe za udžbenicima na jeziku nacionalnih manjina i za udžbenicima iz predmeta od interesa za nacionalne manjine. Takođe, elaborat izdavača o rukopisu udžbenika iz člana 13. stav 3. Zakona sadrži i mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine – za udžbenike na jeziku nacionalne manjine.

Odredbom člana 36. stav 7. Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju („Službeni glasnik RS”, broj 55/13) propisano je da škola u toku godine vrši upis kandidata radi sticanja specijalističkog, odnosno majstorskog obrazovanja, stručne osposobljenosti, prekvalifikacije, dokvalifikacije i obuke, uz saglasnost Ministarstva, a u školi u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine prethodno se pribavlja mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine. Ukoliko nacionalni savet nacionalne manjine ne dostavi mišljenje u roku od 15 dana od prijema zahteva, smatra se da je mišljenje dato. Takođe, odredbom člana 35. stav 4. ovog Zakona propisano je da u postupku utvrđivanja broja učenika za upis u školu u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine, nacionalni savet nacionalne manjine daje mišljenje, te da se, takođe, ukoliko nacionalni savet nacionalne manjine ne dostavi mišljenje u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, smatra da je mišljenje dato.

Prema odredbi člana 22. Zakona o kulturi („Službeni glasnik RS”, broj 72/09), ustanova kulture je pravno lice osnovano radi obavljanja kulturne delatnosti kojom se obezbeđuje ostvarivanje prava građana, odnosno zadovoljavanje potreba građana, kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti kulture. Odredbom člana 24. st. 1. do 3. Zakona propisano je da Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave mogu osnivati ustanove radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, odnosno da mogu, na predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine, izmenom osnivačkog akta za pojedine postojeće ustanove utvrditi da su od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, zatim, da se, u slučaju osnivanja ustanove iz stava 1. ovog člana, prethodno pribavlja mišljenje odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine, te da Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao osnivači ustanova iz stava 1. ovog člana, mogu u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet nacionalne manjine.

Zakonom o radiodifuziji („Službeni glasnik RS”, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06 i 41/09) propisano je da imalac dozvole za emitovanje programa ne može da bude preduzeće, ustanova ili drugo pravno lice čiji je osnivač Republika Srbija ili autonomna pokrajina (osim ustanova javnog radiodifuznog servisa) (odredba člana 42. tačka 1)). Zakonom o radiodifuziji propisano je i: da su organi Radiodifuzne ustanove Srbije Upravni odbor i generalni direktor, kao i da je savetodavni organ Radiodifuzne ustanove Srbije Programski odbor (član 86. st. 1. i 2.); da članove Upravnog odbora imenuje i razrešava Agencija (član 87. stav 2.); da Programski odbor ima 19 članova koje bira Narodna skupština i to sedam iz reda narodnih poslanika, a 12 na predlog Agencije, iz reda profesionalnih udruženja, naučnih ustanova, religijskih zajednica, udruženja građana, nevladinih organizacija i sl. (član 92. stav 3.); da Programski odbor Radiodifuzne ustanove Vojvodine imenuje Skupština Autonomne pokrajine Vojvodine (član 94. stav 6).

Odredbom člana 14. stav 3. Zakona o javnom informisanju („Službeni glasnik RS”, br. 43/03, 61/06, 71/09, 89/10 i 41/11) propisano je da osnivači javnog glasila ne mogu biti, ni posredno ni neposredno, država i teritorijalna autonomija, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda, osim ukoliko je to predviđeno posebnim zakonom kojim se uređuje oblast radiodifuzije.

Odredbom člana 12. stav 1. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07 i 95/10) predviđeno je da organi državne uprave (ministarstva i posebne organizacije kada je to zakonom

određeno) pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade.

III

Sadržina osporenih odredaba zakona, razlozi osporavanja

i sporna ustavnopravna pitanja

1. Načelno osporavanje korišćenja pojma „nadležnosti

nacionalnih saveta”

Osporavajući odredbe Glave III. Zakona, pojedini inicijatori načelno ukazuju da Zakon određuje „nadležnosti” nacionalnih saveta, a da nacionalni savet po svojoj pravnoj prirodi ne može imati nadležnosti, jer se pojam nadležnosti odnosi isključivo na Republiku, autonomnu pokrajinu i jedinicu lokalne samouprave, odnosno na državne organe i organe autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Sporna ustavnopravna pitanja:

Ustavni sud nalazi da se kao sporno može postaviti pitanje da li je zakonodavac određivanjem da nacionalni saveti imaju „nadležnosti” u određenim oblastima izašao izvan Ustavom utvrđenog položaja nacionalnog saveta ili se radi samo o terminološkoj grešci tako da korišćeni pojam ima značenje isključivo određenih javnih ovlašćenja koja se, u skladu sa članom 137. stav 2. Ustava, ovim zakonom poveravaju nacionalnim savetima.

2. Član 2. Zakona, u kome je osporena odredba stava 2, glasi:

„Član 2.

Radi ostvarivanja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina u Republici Srbiji mogu da izaberu svoje nacionalne savete.

Nacionalni savet predstavlja nacionalnu manjinu u oblasti obrazovanja, kulture, obaveštavanja na jeziku nacionalne manjine i službene upotrebe jezika i pisma, učestvuje u procesu odlučivanja ili odlučuje o pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove, privredna društva i druge organizacije iz ovih oblasti.” (osporena odredba stava 2.)”

Razlozi osporavanja:

Odredba člana 2. stav 2. Zakona osporena je u delu kojim se nacionalnom savetu daje mogućnost da u oblastima u kojima predstavlja nacionalnu manjinu (obrazovanje, kultura, obaveštavanje na jeziku nacionalne manjine i službena upotreba jezika i pisma), osniva, između ostalog, privredna društva, pošto se time, po mišljenju inicijatora, „širi” uloga nacionalnih saveta utvrđena članom 75. stav 3. Ustava.

Sporna ustavnopravna pitanja:

1) Ako se pođe od odredaba člana 75. Ustava kojima se pripadnicima nacionalnih manjina jemče i dodatna, i to ne samo individualna, već i kolektivna prava putem kojih oni, neposredno ili preko svojih izabranih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju

kulturu, obrazovanje, obaveštavanje na sopstvenom jeziku i službenu upotrebu svog jezika i pisma, i to u skladu sa zakonom, postavlja se pitanje da li odlučivanje o pojedinim pitanjima iz navedenih oblasti može da obuhvati i pravo nacionalnog saveta, kao tela koga čine izabrani predstavnici pripadnika nacionalne manjine, a koje prema članu 3. stav 3. Zakona ima svojstvo pravnog lica, na osnivanje privrednih društava.

2) Sa druge strane, kako su odredbom člana 79. stav 1. Ustava, među zajemčenim pravima pripadnika nacionalnih manjina na očuvanje posebnosti utvrđena i prava na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova i na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom, to se, po oceni Ustavnog suda, može postaviti i pitanje da li sa stanovišta načela jedinstva pravnog poretka iz člana 4. stav 1. Ustava i, saglasno tome, sistemskog uređenja oblasti obrazovanja, kulture i javnog obaveštavanja (javnog informisanja), nacionalni savet u svakoj od tih oblasti može osnivati i privredno društvo, odnosno da li osporena odredba može biti tumačena na način da nacionalni savet ima slobodu da izabere da li će osnovati ustanovu, privredno društvo ili drugu organizaciju iz ovih oblasti ili se zajemčena prava mogu ostvarivati samo kroz osnivanje onog oblika organizovanja koji je predviđen odgovarajućim sistemskim zakonom. Ovo iz razloga što, saglasno članu 7. stav 1. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, delatnost obrazovanja i vaspitanja obavlja ustanova i što je, saglasno članu 22. Zakona o kulturi, ustanova kulture pravno lice osnovano radi obavljanja kulturne delatnosti kojom se obezbeđuje ostvarivanje prava građana, odnosno zadovoljavanje potreba građana kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti kulture, dok se, nasuprot tome, u oblasti javnog informisanja (štampanih i elektronskih medija) mogu osnovati privredna društva.

3. Član 10. Zakona, u kome su osporene odredbe tač. 6), 10), 11), 12), 13) i 15), glasi:

„Član 10.

Nacionalni savet, u skladu sa zakonom i svojim statutom, preko svojih organa samostalno:

- 1) donosi i menja statut nacionalnog saveta;
- 2) donosi finansijski plan, finansijski izveštaj i završni račun;
- 3) raspolaže sopstvenom imovinom;
- 4) odlučuje o nazivu, simbolima i pečatu nacionalnog saveta;
- 5) utvrđuje predloge nacionalnih simbola, znamenja i praznika nacionalne manjine;
- 6) osniva ustanove, udruženja, fondacije, privredna društva u oblastima kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma i drugim oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine;
- 7) predlaže predstavnika nacionalne manjine u savetu za međunacionalne odnose u jedinici lokalne samouprave;
- 8) ustanovljava i dodeljuje priznanja;
- 9) inicira donošenje i prati sprovođenje zakona i drugih propisa iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma;

10) učestvuje u pripremi propisa i predlaže izmenu i dopunu propisa kojima se uređuju Ustavom garantovana prava nacionalnih manjina u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma;

11) predlaže posebne propise i privremene mere u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na samoupravu, radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini;

12) pokreće postupak pred Ustavnim sudom, Zaštitnikom građana, pokrajinskim i lokalnim ombudsmanom i drugim nadležnim organima, kada proceni da je došlo do povrede Ustavom i zakonom garantovanih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina;

13) pokreće postupak iz tačke 12) ovog člana u ime pripadnika nacionalne manjine, uz prethodno pribavljeno pismeno ovlašćenje;

14) zauzima stavove, pokreće inicijative i preduzima mere u vezi sa svim pitanjima koja su neposredno povezana sa položajem, identitetom i pravima nacionalne manjine;

15) odlučuje o drugim pitanjima koja su mu poverena zakonom, aktom autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave.”

Razlozi osporavanja:

Odredba člana 10. tačka 6) Zakona osporena je istim razlozima kao i odredba člana 2. stav 2. Zakona, kada je reč o osnivanju privrednih društava, kao i tvrdnjom da Ustav ne poznaje „druge oblasti od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine”, te je proširivanje „nadležnosti” nacionalnog saveta nesaglasno sa Ustavom, jer stvara pravni osnov da nacionalni savet može da osniva udruženja, fondacije i privredna društva u bilo kojoj oblasti društvenog života koju sam odredi da je od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine.

Odredbe člana 10. tač. 10) i 11) Zakona inicijator osporava sa stanovišta njihove saglasnosti sa Ustavom utvrđenim pravom predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata iz člana 107. Ustava i Ustavom utvrđenom nadležnošću Vlade kao nosioca izvršne vlasti da prema članu 123. tačka 3. Ustava donosi uredbе i druge opšte akte radi izvršavanja zakona.

Odredbe tač. 12) i 13) člana 10. Zakona osporene su u delu koji se odnosi na pokretanje postupka pred Ustavnim sudom, i to sa stanovišta njihove saglasnosti sa odredbama člana 168. st. 1. i 2. Ustava.

Odredba člana 10. tačka 15) Zakona osporena je u delu poveravanja poslova nacionalnim savetima nacionalnih manjina aktom autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, a sa stanovišta saglasnosti ove odredbe sa odredbama čl. 137. i 178. Ustava.

Sporna ustavnopravna pitanja:

1) Vezano za odredbu člana 10. tačka 6) Zakona, Ustavni sud ocenjuje da se pored pitanja koje bi se kao sporna mogla postaviti u vezi sa osnivanjem privrednih društava, kao sporno se postavlja i pitanje da li je osporena odredba u delu u kome propisuje da nacionalni savet osniva udruženja, fondacije i privredna društva i u drugim oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine, saglasna sa odredbama člana 75. Ustava kojima su utvrđene oblasti mogućeg delovanja nacionalnog saveta.

2) U odnosu na odredbe tač. 10) i 11) Zakona, postavlja se pitanje njihove saglasnosti sa odredbama člana 107. Ustava kojima je izričito utvrđen krug subjekata koji imaju pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata koje donosi Narodna skupština. S obzirom na to da je Zakonom o Vladi propisano da Vlada sopstvenim aktom – Poslovníkom, samostalno uređuje, između ostalog, način svog rada, a što obuhvata i proceduru donošenja, odnosno predlaganja opštih akata, postavlja se pitanje domašaja uloge nacionalnih saveta nacionalnih manjina u predlaganju i izradi propisa. Takođe, može se postaviti pitanje značenja osporenih odredaba u kontekstu odredbe člana 19. stav 9. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina („Službeni list SRJ”, broj 11/02, „Službeni list SCG”, broj 1/03 i „Službeni glasnik RS”, broj 72/09 – drugi zakon), kojom je predviđeno samo pravo nacionalnog saveta da se „obradi organima vlasti (organi države, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave) u vezi sa svim pitanjima koja utiču na prava i položaj nacionalnih manjina”, a ne i pravo učestvovanja u pripremi i predlaganju izmena i dopuna propisa.

3) Povodom osporenih odredaba tač. 12) i 13) istog člana Zakona, Ustavni sud, kao prvo, smatra da se može postaviti pitanje da li je osporena odredba tačke 12) dovoljno precizna, odnosno da li se iz njene sadržine sa sigurnošću može zaključiti šta se podrazumeva pod „pokretanjem postupka pred Ustavnim sudom”, to jest da li se pod ovim podrazumeva i pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti opšteg akta kojim se uređuju prava pripadnika nacionalnih manjina, u kom slučaju se postavlja pitanje da li je sporna odredba saglasna sa članom 168. stav 1. Ustava koji taksativno utvrđuje ko ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti opšteg akta.

Sa druge strane, prema članu 166. stav 1. Ustava, Ustavni sud je nadležan da štiti i ljudska i manjinska prava, te je u tom smislu Ustav u članu 170. ustanovio ustavnu žalbu kao izuzetno i posebno pravno sredstvo za zaštitu Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Zakonom o Ustavnom sudu, kojim je uređen postupak pred Ustavnim sudom, pa tako i postupak po ustavnoj žalbi, propisano je, u članu 83. stav 2, da ustavnu žalbu u ime lica koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili imaoca javnog ovlašćenja povređeno ili uskraćeno neko zajemčeno pravo ili sloboda, na osnovu njegovog pismenog ovlašćenja, može izjaviti drugo fizičko lice, odnosno državni ili drugi organ nadležan za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda. Ako se osporene odredbe tač. 12) i 13) člana 10. Zakona posmatraju u međusobnoj povezanosti, postavlja se pitanje da li se pokretanje postupka pred Ustavnim sudom odnosi samo na pokretanje postupka po ustavnoj žalbi, pri čemu je i u tom slučaju, sporna saglasnost odredbe tačke 12) člana 10. Zakona sa članom 170. Ustava, prema kome aktivnu legitimaciju za podnošenje ustavne žalbe ima fizičko ili pravno lice kome su zajemčena prava ili slobode povređene ili ugrožene, iz čega sledi da se nacionalni savet može pojaviti samo kao punomoćnik lica koje pokreće postupak po ustavnoj žalbi, a ne kao subjekt koji postupak pokreće u svoje ime, ako proceni da je nekim pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa, odnosno imaoca javnog ovlašćenja došlo do kršenja ustavnih prava i sloboda pripadnika nacionalne manjine.

Konačno, pošto je Zakon o Ustavnom sudu zakon kojim se, u smislu člana 175. stav 3. Ustava, uređuje postupak pred Ustavnim sudom, a tim zakonom je propisano da u ime lica iz člana 83. stav 1. Zakona ustavnu žalbu, na osnovu njegovog pismenog ovlašćenja, može izjaviti drugo fizičko lice, odnosno državni organ ili drugi organ nadležan za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda (član 83. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu), sa stanovišta načela jedinstva pravnog poretka, imajući u vidu pravnu prirodu nacionalnog saveta, moglo bi se postaviti pitanje da li se nacionalni savet može smatrati „drugim organom” nadležnim za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i sloboda,

koji se, u smislu člana 83. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, može pojaviti kao punomoćnik podnosioca ustavne žalbe.

4) U odnosu na osporenu odredbu tačke 15) člana 10. Zakona, kojom je određeno da nacionalni savet odlučuje o drugim pitanjima koja su mu poverena ne samo zakonom, već i aktom autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao sporno se postavlja pitanje da li je ova odredba saglasna sa članom 137. stav 2. Ustava kojim je utvrđeno da se pojedina javna ovlašćenja mogu poveravati samo zakonom, te sa članom 178. stav 2. Ustava, kojim je utvrđeno da autonomna pokrajina pojedina pitanja iz svoje nadležnosti odlukom može poveriti samo jedinicama lokalne samouprave.

4. Član 11. Zakona, u kome je osporena odredba stava 3, glasi:

„Član 11.

Nacionalni savet može, u skladu sa zakonom, osnivati ustanove vaspitanja, obrazovanja, učeničkog i studentskog standarda i vršiti prava i obaveze osnivača.

Ustanove iz stava 1. ovog člana nacionalni savet osniva samostalno ili zajedno sa Republikom, autonomnom pokrajinom, jedinicom lokalne samouprave ili drugim pravnim licem, u skladu sa zakonom.

Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave kao osnivači ustanova iz stava 1. ovog člana mogu u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet.”

Razlozi osporavanja:

Odredba člana 11. stav 3. Zakona kojom je predviđeno da Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave kao osnivači ustanova iz stava 1. ovog člana (ustanove vaspitanja, obrazovanja, učeničkog i studentskog standarda) mogu u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet, osporena je u odnosu na odredbe člana 1, člana 182. stav 1, člana 190. stav 1. tačka 4, člana 97, čl. 71. i 79. Ustava. Tvrdnje inicijatora o nesaglasnosti osporene odredbe sa Ustavom zasnivaju se na tome da je Republika Srbija definisana kao država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, da pravo na pokrajinsku autonomiju prema Ustavu pripada građanima, da se jedinice lokalne samouprave staraju o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, da je pravo na obrazovanje jedno od prava koje se jemči svim građanima i da je Republika nadležna da obezbeđuje ostvarivanje zajemčenih sloboda i prava i da uređuje i obezbeđuje sistem u oblasti obrazovanja, te da se stoga osnivačka prava nad ustanovama obrazovanja i vaspitanja ne mogu prenositi na tela koja ne oličavaju građane, već jedan etnos. Takođe se ističe da je odredbom člana 79. Ustava pripadnicima nacionalnih manjina, kao jedno od prava na očuvanje posebnosti, garantovano pravo na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i i ustanovama autonomnih pokrajina, koje ne predviđa mogućnost da se država odriče svoje obaveze da takvim školama upravlja i da osnivačka prava prenosi na druge subjekte.

Sporna ustavnopravna pitanja:

Ustavni sud konstatuje da je članom 71. stav 1. Ustava svakome zajemčeno pravo na obrazovanje i da, saglasno tome, Republika Srbija uređuje i obezbeđuje ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana i sistem u oblasti obrazovanja (član 97. tač. 2. i 10. Ustava). Prema tome, pravo na obrazovanje je pravo koje se jemči svim građanima Republike Srbije, čije ostvarivanje je, kada je reč o predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, na sistemski način uređeno Zakonom o osnovama sistema

obrazovanja i vaspitanja i dalje razrađeno zakonima o predškolskom obrazovanju, o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, o srednjem obrazovanju i vaspitanju, o udžbenicima i nastavnim sredstvima i o učeničkom i studentskom standardu, dok je visoko obrazovanje uređeno Zakonom o visokom obrazovanju. Članom 79. stav 1. Ustava pripadnicima nacionalnih manjina posebno garantuje pravo na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina i na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova. Prethodno navedenim zakonima kojima se u Republici Srbiji uređuje predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje i vaspitanje, a pre svega odredbama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, predviđen je i mehanizam učešća predstavnika nacionalnog saveta nacionalne manjine u upravljanju ustanovom u kojoj se obrazovno-vaspitni rad obavlja na jeziku i pismu nacionalne manjine. Stoga se u odnosu na osporenu odredbu stava 3. člana 11. Zakona postavlja pitanje da li mogućnost, delimičnog ili potpunog, prenošenja osnivačkih prava na ustanovama obrazovanja i vaspitanja sa osnivača ustanove (Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave) na nacionalni savet nacionalne manjine, predstavlja način ostvarivanja zajemčenog prava pripadnika nacionalnih manjina na školovanje na svom jeziku iz člana 79. stav 1. Ustava.

5. Osporeni član 12. Zakona glasi:

„Član 12.

U ustanovama predškolskog vaspitanja i obrazovanja, i osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, u kojima se obrazovno-vaspitni rad izvodi i na jeziku nacionalne manjine, ili u kojima se izučava govor, jezik ili kultura nacionalne manjine kao poseban nastavni predmet, nacionalni savet:

- 1) daje mišljenje o predloženim kandidatima za članove upravnog, odnosno školskog odbora – predstavnicima jedinice lokalne samouprave;
- 2) u ustanovama u kojima se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine ili za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, predlaže članove upravnog, odnosno školskog odbora – predstavnike jedinice lokalne samouprave;
- 3) daje mišljenje o kandidatu za direktora ustanova iz stava 1. tačka 1) ovog člana;
- 4) daje mišljenje u postupku razrešenja direktora i članova organa upravljanja u ustanovama iz stava 1. tač. 1) i 2) ovog člana;
- 5) daje prethodnu saglasnost za izbor direktora ustanova iz stava 1. tačka 2) ovog člana.

U ustanovama učeničkog i studentskog standarda čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, nacionalni savet:

- 1) predlaže jednog člana – predstavnika osnivača i daje mišljenje o ostalim kandidatima za članove upravnog odbora ustanova učeničkog standarda čije je sedište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi. Ako je u jedinici lokalne samouprave više jezika nacionalnih manjina u službenoj upotrebi, zainteresovani nacionalni saveti predlažu zajedničkog kandidata za člana upravnog odbora;
- 2) daje mišljenje o kandidatima za članove upravnih odbora ustanova studentskog standarda čije je sedište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi;

3) daje mišljenje u postupku izbora direktora ustanova učeničkog i studentskog standarda čije je sedište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi;

4) daje mišljenje u postupku razrešenja direktora i članova organa upravljanja iz stava 2. tač. 1) do 3) ovog člana.

Nacionalni savet nacionalne manjine čiji jezik nije u službenoj upotrebi ni u jednoj jedinici lokalne samouprave ima prava iz stava 2. tač. 1) do 4) ovog člana u jedinici lokalne samouprave u kojoj pripadnici nacionalne manjine koju on predstavlja čine više od 1% ukupnog stanovništva prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva.

U oblasti visokog obrazovanja u ustanovama čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, nacionalni savet daje mišljenje o kandidatima predloženim za organe rukovođenja i upravljanja visokoškolske ustanove na kojoj se nastava u celini ili delimično izvodi na jeziku nacionalne manjine.”

Razlozi osporavanja:

Inicijatori smatraju, između ostalog, da odredbe člana 12. Zakona, kojima je uređeno učešće nacionalnog saveta u upravljanju ustanovama predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja, ustanovama visokog obrazovanja, kao i ustanovama učeničkog i studentskog standarda, nisu saglasne sa Ustavom, jer je, prema članu 71. stav 2. Ustava, osnovno i srednje obrazovanje besplatno, a kako ostvarivanje prava na obrazovanje obezbeđuje Republika, to znači da se ustanove obrazovanja i vaspitno-obrazovni rad u njima, saglasno članu 91. Ustava, finansiraju iz sredstava koja se obezbeđuju iz poreza koji, prema opštoj obavezi plaćanja, plaćaju svi građani, pa upravljačka prava nacionalnih saveta kao tela koja su izabrali samo pripadnici manjina dovodi do neravnopravnosti građana.

Sporna ustavnopravna pitanja:

Povodom odredaba člana 12. Zakona, za Ustavni sud se postavljaju sledeća ustavnopravna pitanja:

1) Da li je učešće nacionalnih saveta u upravljanju ustanovama u oblasti obrazovanja, a koje obuhvata i učešće u upravljanju ustanovama u kojima se vaspitno-obrazovni rad ne izvodi na jeziku nacionalne manjine, te u upravljanju ustanovama učeničkog i studentskog standarda koje nisu vaspitno-obrazovne ustanove, saglasno odredbama čl. 75. i 79. Ustava.

2) Da li se, s obzirom na to da osporene odredbe predviđaju učešće nacionalnih saveta u upravljanju ustanovama čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, što znači da se njihov rad finansira iz budžeta, dakle iz javnih prihoda čiji su obveznici svi građani, ovako datim pravima pripadnicima nacionalnih manjina narušava načelo jednakosti svih pred Ustavom i zakonom iz člana 21. stav 1. Ustava ili Zakonom široko data prava učešća u upravljanju ustanovama mogu imati ustavnopravno utemeljenje u odredbi člana 21. stav 4. Ustava koja utvrđuje da se ne smatraju diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.

3) Pošto je predviđeni način učešća nacionalnih saveta u upravljanju ustanovama obrazovanja i vaspitanja delom različit od načina na koji je njihovo učešće u organima upravljanja propisano

sistemskim zakonima kojima se uređuje ova oblast društvenog života, postavlja se pitanje da li zakonodavac takvim propisivanjem narušio načelo iz člana 4. stav 1. Ustava.

6. Član 13. Zakona, u kome je osporena tačka 3), glasi:

„Član 13.

Nacionalni savet:

1) predlaže Nacionalnom prosvetnom savetu opšte osnove predškolskog programa, nastavne planove i programe osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja i osnove vaspitnog programa, za sadržaje koji izražavaju posebnost nacionalne manjine, a naročito iz oblasti istorije, muzičkog vaspitanja i likovne umetnosti;

2) predlaže Nacionalnom prosvetnom savetu program osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja za jezik nacionalne manjine i jezik, odnosno govor, nacionalne manjine sa elementima nacionalne kulture;

3) daje mišljenje Nacionalnom prosvetnom savetu na nastavne programe srpskog jezika, kao nematernjeg;

4) predlaže ministru nadležnom za poslove obrazovanja mere i program vaspitnog rada sa učenicima u ustanovama učeničkog standarda, koji se odnose na afirmaciju međuetničke tolerancije i multikulturalizma;

5) daje mišljenje na školski i vaspitni program ustanova za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu.”

Razlozi osporavanja:

Inicijator smatra da navedena odredba „uveliko prevazilazi ulogu koju nacionalni saveti nacionalnih manjina imaju prema Ustavu u sferi obrazovanja, te da zato nije saglasna odredbama člana 75. odnosno 79. stav 1. Ustava.

Sporna ustavnopravna pitanja:

U odnosu na osporenu odredbu člana 13. tačka 3) Zakona može se postaviti pitanje da li je zakonodavac propisivanjem ove „nadležnosti“ nacionalnog saveta izašao izvan okvira prava pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u odlučivanju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje i dr, kako je to utvrđeno u članu 75. stav 2. Ustava ili se davanje mišljenja u konkretnom slučaju može smatrati delom procesa u kome Nacionalni prosvetni savet, saglasno članu 14. tačka 10) Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, u okviru Zakonom ustanovljenih nadležnosti, „obezbeđuje konsultacije i pribavlja mišljenje predstavnika relevantnih društveno marginalizovanih grupa”, pošto inače, saglasno tački 8) istog člana Zakona, Nacionalni prosvetni savet predlaže ministru odobravanje udžbenika i nastavnih sredstava.

7. Osporeni član 14. Zakona glasi:

„Član 14.

Ako se obrazovno-vaspitni rad ostvaruje na jeziku nacionalne manjine, Nacionalni prosvetni savet predlaže ministru nadležnom za poslove obrazovanja davanje odobrenja za korišćenje udžbenika i nastavnih sredstava čiji sadržaji izražavaju posebnosti nacionalne manjine uz prethodnu saglasnost nacionalnog saveta.

Ministar nadležan za poslove obrazovanja daje odobrenje za korišćenje domaćih ili uvezenih udžbenika na jeziku nacionalne manjine u obrazovno-vaspitnom radu, na predlog nacionalnog saveta.”

Razlozi osporavanja:

U inicijativi se navodi da je osporenim odredbama člana 14. Zakona uređeno učešće nacionalnih saveta u postupku odobravanja udžbenika i nastavnih sredstava koji se koriste u obrazovno-vaspitnom radu koji se izvodi na jeziku nacionalne manjine, na način koji nije saglasan Zakonom o udžbenicima propisanoj proceduri odobravanja udžbenika i nastavnih sredstava, te su stoga ove odredbe nesaglasne i sa Ustavom.

Sporna ustavnopravna pitanja:

Polazeći od razloga osporavanja, kao sporno se može postaviti pitanje da li je odredbama člana 14. Zakona izmenjen postupak odobravanja udžbenika za koji je izričito predviđeno da se uređuje Zakonom o udžbenicima i nastavnim sredstvima i da li se time narušava načelo jedinstva pravnog poretka iz člana 4. stav 1. Ustava.

8. Član 15. Zakona, u kome je osporena odredba tačke 7), glasi:

„Član 15.

Nacionalni savet u skladu sa zakonom:

- 1) predlaže jednog kandidata za zajedničku listu kandidata za izbor članova Nacionalnog prosvetnog saveta;
- 2) daje mišljenje u postupku donošenja akta o mreži predškolskih ustanova i osnovnih škola u jedinici lokalne samouprave u kojoj je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine ili u kojoj se obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine;
- 3) utvrđuje obrazovno-vaspitne ustanove od posebnog značaja za obrazovanje nacionalne manjine; ako je ukupan broj ustanova veći od četiri, za ustanove od posebnog značaja može se proglasiti najviše jedna četvrtina od ukupnog broja ustanova u kojima se nastava izvodi i na jeziku nacionalne manjine; ako je ukupan broj takvih ustanova manji od četiri, ustanovom od posebnog značaja može se proglasiti jedna od ustanova u kojima se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine, odnosno i na jeziku nacionalne manjine; u slučaju nacionalne manjine na čijem jeziku se ne izvodi nastava, pravila iz ove tačke se shodno primenjuju na ustanove u kojima se izučava jezik ili govor sa elementima kulture nacionalne manjine;
- 4) daje mišljenje ministru nadležnom za poslove obrazovanja u postupku utvrđivanja mreže srednjih škola i ustanova učeničkog i studentskog standarda;

- 5) daje mišljenje ministru nadležnom za poslove obrazovanja u postupku davanja saglasnosti na obavljanje delatnosti škole van sedišta škole u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine;
- 6) predlaže osnivaču, Republici, autonomnoj pokrajini ili jedinici lokalne samouprave osamostaljivanje izdvojenog odeljenja škole u kojem se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine;
- 7) daje mišljenje u postupku utvrđivanja broja učenika za upis u srednju školu, kao i u postupku davanja saglasnosti na broj učenika za sticanje stručne osposobljenosti, prekvalifikacije, dokvalifikacije i specijalizacije;
- 8) daje mišljenje ministru nadležnom za poslove obrazovanja u postupku davanja saglasnosti na otvaranje odeljenja na jeziku nacionalne manjine za manje od 15 učenika;
- 9) ustanovama učeničkog i studentskog standarda daje mišljenje u postupku raspodele mesta u tim ustanovama;
- 10) daje mišljenje u postupku raspodele sredstava iz budžeta Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave koja se dodeljuju putem javnog konkursa ustanovama i udruženjima u oblasti obrazovanja;
- 11) ustanovljava stipendije iz sopstvenih sredstava i svojim aktima propisuje kriterijume i postupak odlučivanja o dodeli stipendije i sprovodi postupak za dodeljivanje;
- 12) određuje predstavnika u Nacionalnom prosvetnom savetu koji učestvuje u njegovom radu bez prava odlučivanja, kada se na jeziku nacionalne manjine izvodi nastava u okviru obrazovnog sistema, a kada Nacionalni prosvetni savet razmatra pitanja od značaja za obrazovanje nacionalne manjine;
- 13) određuje svog predstavnika u Nacionalnom savetu za visoko obrazovanje koji je punopravni član ovog saveta kada se na jeziku nacionalne manjine u celini ili delimično izvodi nastava u okviru visokog obrazovanja;
- 14) obavlja i druge poslove iz ove oblasti utvrđene zakonom ili drugim propisima.”

Razlozi osporavanja:

Inicijator smatra da se osporenim odredbom člana 15. tačka 7) Zakona nacionalnom savetu daje ovlašćenje da učestvuje u postupku odlučivanja o broju učenika koji će biti upisan nezavisno od toga da li se radi o upisu u školu u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine, što prevazilazi ustavnu ulogu nacionalnog saveta.

Sporna ustavnopravna pitanja:

U odnosu na odredbu tačke 7) člana 15. Zakona postavljaju se sledeća sporna pitanja:

Da li osporena odredba ima značenje ovlašćenja za davanje mišljenja u postupku utvrđivanja broja učenika za upis u sve srednje škole, odnosno za sticanje stručne osposobljenosti, prekvalifikacije, dokvalifikacije i specijalizacije, bez obzira na to da li se radi o ustanovi u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine ili ne, te da li je u tom slučaju pripadnicima nacionalnih manjina dato ovlašćenje da odlučuju i o pitanjima koja se ne tiču njihovog obrazovanja, što izlazi izvan jemstva iz člana 75. stav 2. Ustava.

9. Član 19. Zakona, u kome je osporena odredba stava 2, glasi:

„Član 19.

Nacionalni savet može, na način utvrđen zakonom, samostalno ili zajedno sa drugim pravnim licem, osnivati ustanove i privredna društva za obavljanje novinsko-izdavačke i radio-televizijske delatnosti, štampanja i reprodukcije snimljenih medija i vršiti prava i obaveze osnivača.

Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave kao osnivač javnih preduzeća i ustanova u oblasti javnog informisanja koje u celini ili pretežno vrše informisanje na jeziku nacionalne manjine mogu u sporazumu sa nacionalnim savetom u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet.”

Razlozi osporavanja:

Razloge osporavanja odredbe stava 2. člana 19. Zakona inicijatori nalaze u odredbama čl. 137. Ustava, kao i u načelu utvrđenom članom 4. stav 1. Ustava, pozivajući se na to da, sa jedne strane, prenošenje javnih ovlašćenja može biti učinjeno isključivo zakonom, a ne „sporazumom”, da ista ustavna norma predviđa da javne službe (ustanove i javna preduzeća) mogu osnovati samo Republika, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, te da sistemski zakoni kojima se uređuje oblast javnog informisanja i posebno oblast elektronskih medija – Zakon o javnom informisanju („Službeni glasnik RS”, br. 43/03, 61/05, 71/09 i 89/10) i Zakon o radiodifuziji („Službeni glasnik RS”, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, 62/06, 85/06, 86/06 i 41/10), izričito propisuju da država i teritorijalna autonomija ne mogu biti osnivači javnih glasila.

Sporna ustavnopravna pitanja:

Ustavni sud konstatuje da je Odlukom IUz-27/2011 od 3. oktobra 2013. godine utvrdio da odredba člana 17. stav 2. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina („Službeni list SRJ”, broj 11/02 i „Službeni glasnik RS”, broj 72/09 – dr. zakon), u delu koji glasi: „a može da osniva i posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina”, dakle u delu kojim je državi dato pravo da osniva, pored javnog radiodifuznog servisa, radio i televizijske stanice na jezicima nacionalnih manjina, nije u saglasnosti sa Ustavom.

U svetlu navedene Odluke Ustavnog suda, postavlja se kao sporno ustavnopravno pitanje da li je osporena zakonska odredba uopšte pravno moguća.

10. Član 20. Zakona, u kome su osporene odredbe tač. 1) do 4), glasi:

„Član 20.

Nacionalni savet:

1) daje mišljenje u postupku imenovanja članova upravnog odbora, programskog odbora i generalnog direktora Radiodifuzne ustanove Srbije, ako ta ustanova emituje program na jeziku nacionalne manjine;

2) daje mišljenje u postupku imenovanja članova upravnog odbora, programskog odbora i generalnog direktora Radiodifuzne ustanove Vojvodine, ako ta ustanova emituje program na jeziku nacionalne manjine;

3) utvrđuje kriterijume za izbor odgovornog urednika programa na jeziku nacionalne manjine u ustanovi javnog servisa;

4) predlaže upravnom odboru radiodifuzne ustanove imenovanje odgovornog urednika programa na jeziku nacionalne manjine od kandidata koji se prijave i ispunjavaju uslove konkursa;

5) daje mišljenje o kandidatima za odgovornog urednika programa na jezicima nacionalnih manjina u radiodifuznoj ustanovi u kojoj se imenuje odgovorni urednik za više programa na jezicima nacionalnih manjina.”

Razlozi osporavanja:

Inicijator smatra da se pitanja koja se uređuju osporenim odredbama Zakona ne mogu podvesti pod ustavni koncept samouprave i kolektivnih prava u sferi obaveštavanja iz člana 75. stav 2. Ustava, jer direktan uticaj koji nacionalni saveti imaju na izbor i imenovanje organa upravljanja i rukovođenja Radiodifuznom ustanovom Srbije i Radiodifuznom ustanovom Vojvodine nije u saglasnosti sa pravom iz člana 53. Ustava kojim se svakome jemči da pod jednakim uslovima stupa u javne službe i na javne funkcije.

Sporna ustavnopravna pitanja:

Pošto su radiodifuzne ustanove Zakonom o radiodifuziji osnovane radi ostvarivanja opšteg interesa u oblasti javnog radiodifuznog servisa, dakle opšteg interesa za sve građane u oblasti javnog informisanja putem elektronskih medija (radija i televizije), postavlja se pitanje da li pripadnici nacionalnih manjina, mimo ostalih građana Srbije mogu imati, s pozivom na član 75. stav 2. Ustava, posebna (veća) prava u postupku izbora, odnosno imenovanja organa upravljanja i rukovođenja ustanovama javnog radiodifuznog servisa i da li po tom osnovu ovim zakonom može biti izmenjen postupak izbora i imenovanja koji je propisan Zakonom o radiodifuziji kojim su i obrazovane Radiodifuzna ustanova Srbije i Radiodifuzna ustanova Vojvodine, a da se time ne ugrozi načelo jedinstva pravnog poretka iz člana 4. stav 1. Ustava Republike Srbije.

11. Osporeni član 23. Zakona glasi:

„Član 23.

Pojedinačni pravni akti iz čl. 12. do 15, čl. 17. i 18. i čl. 20. do 22. ovog zakona koji su doneti bez odgovarajućeg predloga ili mišljenja nacionalnog saveta su protivzakoniti, odnosno ništavi.

Ako nacionalni savet i pored uredno dostavljenog zahteva nadležnog organa, u roku od 30 dana ne dostavi predlog ili mišljenje, akt iz stava 1. ovog člana se donosi i bez pribavljenog predloga, odnosno mišljenja.”

Razlozi osporavanja:

Podnosioci inicijativa smatraju da je predviđanje ništavosti kao najstrože sankcije za donošenje akta bez predloga ili pribavljenog mišljenja nacionalnog saveta suprotno ustavnom položaju državne uprave i Vlade kao nosioca izvršne vlasti, jer se vršenje nadležnosti izvršne vlasti dovodi u zavisnost od mišljenja

tela koja oličavaju etnicitete, što je suprotno parlamentarnom sistemu vlasti i načelima građanske demokratije na kojima počiva ustavni poredak. Dovodeći u kontekst odredbe člana 23. Zakona sa odredbama člana 20. Zakona, inicijator ističe da se propisivanjem da su „protivzakoniti, odnosno ništavi“ svi pojedinačni akti doneti bez odgovarajućeg predloga ili mišljenja nacionalnog saveta, „čitav sistem upravljanja Radiodifuznom ustanovom Srbije i Radiodifuznom ustanovom Vojvodine dovodi u zavisnost od mišljenja tela koja oličavaju etnicitete što je suprotno načelima građanske demokratije na koje se Ustav poziva“.

Sporna ustavnopravna pitanja:

Po oceni Ustavnog suda, u odnosu na član 23. Zakona se postavljaju sledeća pitanja:

1) Da li pravo pripadnika nacionalnih manjina da preko svojih predstavnika (izabranih u nacionalni savet) učestvuju u odlučivanju o pojedinim pitanjima iz oblasti navedenih u članu 75. stav 2. Ustava predstavlja svojevrсно ustavno ograničenje izvršne vlasti i drugih imalaca javnih ovlašćenja u odlučivanju u upravnom postupku (pošto se govori o ništavosti pojedinačnih akata).

2) Da li je propisivanje roka od 30 dana za dostavljanje predloga, odnosno mišljenja nacionalnog saveta saglasno obavezama organa koji vodi upravni postupak da rešenje donese u roku propisanom zakonom kojim se uređuje upravni postupak, a koji, po pravilu, za čitav prvostepeni postupak iznosi 30 dana. Ovo posebno imajući u vidu da je pojedinim zakonima kojima su uređene oblasti u kojima se pojedina ovlašćenja poveravaju nacionalnim savetima već predviđen rok od 15 dana za dostavljanje mišljenja/predloga nacionalnog saveta.

12. Osporeni član 24. Zakona glasi:

„Član 24.

Na inicijativu nacionalnog saveta, Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave prenosi u celini ili delimično osnivačka prava nad:

- 1) obrazovno-vaspitnim ustanovama u kojima se nastava izvodi isključivo na jeziku nacionalne manjine;
- 2) ustanovama kulture čija je osnovna delatnost očuvanje i razvijanje kulture nacionalne manjine;
- 3) ustanovama koje obavljaju javno informisanje isključivo na jeziku nacionalne manjine.

Na inicijativu nacionalnog saveta, Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave prenosi u celini ili delimično osnivačka prava nad ustanovama koje nisu obuhvaćene tač. 1) do 3) stav 1. ovog člana ako su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu.

Organi iz st. 1. i 2. ovog člana sa nacionalnim savetom zaključuju ugovor o prenošenju osnivačkih prava u celosti ili delimično (u daljem tekstu: ugovor).

Ugovor sadrži međusobna prava i obaveze organa iz st. 1. i 2. ovog člana i nacionalnog saveta.

Ugovor uređuje prava upravljanja koja se prenose i godišnji obim sredstava koja se obezbeđuju u budžetu Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave za finansiranje delatnosti ustanove.

U pogledu budžetskog finansiranja, materijalni položaj ustanova čija se osnivačka prava u celini ili delimično prenose ne može biti nepovoljniji u odnosu na ustanove čija se osnivačka prava ne prenose na nacionalni savet.”

Razlozi osporavanja:

Član 24. Zakona osporen je u osnovi istim razlozima kojima su osporene i prethodne odredbe Zakona koje predviđaju, u tim slučajevima, mogućnost da dođe do prenosa osnivačkih prava. Podnosilac inicijative dalje ukazuje da se osporenim odredbama Zakona Republici, autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave nameće obaveza da na inicijativu nacionalnog saveta prenesu osnivačka prava nad odgovarajućim ustanovama, što „protivreči ustavnoj poziciji Vlade”, kao i drugih organa koji u ime Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave vrše prava i obaveze osnivača, a takođe predstavlja i zadiranje u sferu Ustavom garantovane pokrajinske autonomije i lokalne samouprave.

Sporna ustavnopravna pitanja:

Pored već iznetih pitanja, Ustavni sud nalazi da se u odnosu na odredbe člana 24. Zakona postavlja i pitanje da li prava pripadnika nacionalnih manjina iz člana 75. stav 2. Ustava mogu, a priori, da znače da sticanje svojstva osnivača nad ustanovom koju je izvorno, na način uređen važećim propisima, osnovala Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, može da zavisi isključivo od volje (inicijative) nacionalnog saveta, kada se ima u vidu da je prema odredbama Ustava pre svega država obavezna da svim građanima, pa i pripadnicima nacionalnih manjina, obezbedi ostvarivanje pojedinih zajemčenih prava, što u pojedinim oblastima upravo čini osnivanjem odgovarajućih institucija (u konkretnom slučaju ustanova kao javnih službi) za čiji rad i odgovara.

13. Osporeni član 25. Zakona glasi:

„Član 25.

Nacionalni savet može podneti Narodnoj skupštini, Vladi i drugim državnim organima i posebnim organizacijama predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti.

Pre razmatranja i odlučivanja o pitanjima iz oblasti iz člana 2. ovog zakona, organi iz stava 1. ovog člana zatražiće mišljenje nacionalnih saveta.

Postupak pribavljanja mišljenja urediće se poslovnica organa iz stava 1. ovog člana.

Nacionalni savet može podneti inicijativu Vladi za ukidanje, odnosno poništenje propisa državnih organa i posebnih organizacija, koji nisu u skladu sa odredbama ovog zakona i drugih zakona i propisa koji se odnose na nacionalne manjine.”

Razlozi osporavanja:

Inicijatori ističu da su navedene zakonske odredbe suprotne ustavnom položaju Narodne skupštine, Vlade i drugih državnih organa, jer ih ograničavaju u vršenju Ustavom utvrđenih nadležnosti, posebno kada je reč o Narodnoj skupštini i Vladi, pošto znače da Narodna skupština ne može doneti nijedan zakon u oblastima obrazovanja, kulture, javnog informisanja i službene upotrebe jezika i pisma ako prethodno ne zatraži mišljenje od nacionalnog saveta, niti Vlada može doneti uredbu ili drugi opšti akt za izvršavanje ovih zakona, bez traženja mišljenja od nacionalnog saveta, iako za to ima Ustavom utvrđeno

generalno ovlašćenje. Pored toga, inicijatori ukazuju da se odredbom stava 3. osporenog člana 25. Narodna skupština i Vlada ograničavaju u autonomnom pravu da poslovníkom samostalno urede način svog rada. U tom smislu, inicijator ukazuje i na to da je propisana obaveza suprotna članu 105. stav 2. tačka 6. Ustava, prema kome Narodna skupština, većinom glasova svih narodnih poslanika, slobodno odlučuje o Poslovníku o svom radu. Na kraju, inicijator zaključuje da osporena zakonska rešenja „narušavaju zasnovanost Republike Srbije na vladavini prava i načelima građanske demokratije, jer telima koja oličavaju etnose, a ne građane prenose široka ovlašćenja za odlučivanje o pitanjima koja uveliko prevazilaze značaj manjinske samouprave i narušavaju ustavni položaj mnogih organa i službi u Republici Srbiji”.

Sporna ustavnopravna pitanja:

Vezano za odredbe člana 25. Zakona, za Ustavni sud najpre se postavlja pitanje da li je formulacija iz stava 1. ovog člana „i drugim državnim organima i posebnim organizacijama” dovoljno jasna, pošto pojam „državni organi” obuhvata sve organe obrazovane Ustavom i zakonima koji vrše državnu vlast (uključujući i sudove, javna tužilaštva, Ustavni sud, organe državne uprave, itd.), dok pojam „posebne organizacije” označava jednu vrstu organa državne uprave. Sa druge strane, uslovljavanje, posebno Narodne skupštine i Vlade da pre razmatranja i odlučivanja o navedenim pitanjima zatraže mišljenje od nacionalnog saveta, kako je to predviđeno stavom 2. člana 25. otvara sledeća pitanja:

1) Da li se na predviđeni način uspostavlja mešanje nacionalnog saveta u vršenje zakonodavne vlasti koja je u isključivoj nadležnosti Narodne skupštine i vršenje izvršne vlasti u delu koji se, saglasno Zakonu o državnoj upravi ne može poveriti kao javno ovlašćenje, jer je donošenje propisa deo vođenja unutrašnje politike koja je, saglasno članu 123. Ustava, u isključivoj nadležnosti Vlade.

2) Da li obaveza da se postupak pribavljanja mišljenja uredi poslovníkom i najviših državnih organa, ograničava njihovo autonomno pravo da samostalno uređuju svoj rad.

3) Da li je, sa stanovišta ustavne pozicije pojedinih organa, na Ustavu zasnovano ovlašćenje nacionalnog saveta da inicira Vladi ukidanje ili poništavanje opštih akata „državnih organa”, a ne samo organa državne uprave.

14. Osporeni član 26. Zakona glasi:

„Član 26.

Nacionalni saveti daju predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima koja se odnose na položaj nacionalnih manjina i na očuvanje posebnosti nacionalnih manjina organima autonomne pokrajine i organima jedinice lokalne samouprave.

Organi autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, obavezni su da razmotre predloge, inicijative i mišljenja nacionalnih saveta i da preduzmu odgovarajuće mere.

U postupku donošenja opštih akata iz oblasti koje su navedene u članu 2. ovog zakona, organi autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, zatražiće mišljenje nacionalnih saveta.

Postupak pribavljanja mišljenja urediće se poslovnícima organa iz stava 1. ovog člana.”

Razlozi osporavanja:

Razloge nesaglasnosti člana 26. Zakona sa Ustavom inicijatori zasnivaju na, u osnovi, istim razlozima navedenim kod osporavanja člana 25. Zakona.

Sporna ustavnopravna pitanja:

Kako organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave vrše normativnu funkciju u pitanjima koja predstavljaju njihovu izvornu nadležnost, to se i u odnosu na ove osporene odredbe može postaviti pitanje koji je ustavni domašaj prava pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u odlučivanju u pojedinim pitanjima iz oblasti obrazovanja, kulture, obaveštavanja na svom jeziku i službene upotrebe jezika i pisma, kada su u pitanju odluke organa autonomne pokrajine i organa jedinica lokalne samouprave.

15. Osporeni član 27. Zakona glasi:

„Član 27.

Nacionalni savet, u skladu sa zakonom, saraduje sa međunarodnim i regionalnim organizacijama, sa državnim organima, organizacijama i ustanovama u matičnim državama, kao i sa nacionalnim savetima ili sličnim telima nacionalnih manjina u drugim državama.

Predstavnici nacionalnog saveta učestvuju u pregovorima ili se konsultuju povodom pregovora o zaključivanju bilateralnih sporazuma sa matičnim državama, u delu koji se neposredno odnosi na prava nacionalnih manjina.

Predstavnici nacionalnih saveta učestvuju u radu mešovitih međudržavnih tela čiji je zadatak da nadziru sprovođenje bilateralnih međudržavnih sporazuma o zaštiti prava određene nacionalne manjine.”

Razlozi osporavanja:

Inicijator ističe da osporene odredbe izlaze izvan ustavnog koncepta sadržanog u članu 80. stav 3. Ustava koji utvrđuje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na nesmetane veze i saradnju sa sunarodnicima izvan teritorije Republike Srbije.

Sporna ustavnopravna pitanja:

Polazeći od odredbe člana 80. stav 3. Ustava koja predstavlja ustavni okvir za ostvarivanje saradnje pripadnika nacionalnih manjina sa sunarodnicima van teritorije Srbije, postavlja se pitanje da li ova ustavna odredba podrazumeva i osnov za učešće nacionalnih saveta u utvrđivanju i vođenju međunarodne (spoljne) politike, a što je prema članu 123. Ustava nadležnost Vlade, da li ostvarivanje saradnje sa sunarodnicima može da obuhvati i saradnju sa međunarodnim i regionalnim organizacijama i sa državnim organima drugih (matičnih) država, te da li su i pripadnici nacionalnih manjina u ostvarivanju saradnje sa sunarodnicima u matičnim državama vezani spoljnom politikom Republike Srbije i obavezom poštovanja njenog teritorijalnog integriteta i pravnog poretka.

IV

Obaveštenja i relevantni dokumenti nadležnih organa

koje je Ustavni sud pribavio tokom postupka, a koji se odnose na primenu Zakona čije odredbe su osporene u ovom ustavnosudskom postupku

1. Informacije i podaci dobijeni od ministarstva nadležnog za obrazovanje

Ustavni sud se 5. jula 2013. godine obratio Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja radi dobijanja obaveštenja da li su utvrđeni kriterijumi za određivanje obrazovno-vaspitnih ustanova od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, na kojim vaspitno-obrazovnim ustanovama je izvršen prenos osnivačkih prava na nacionalne savete i kojim ugovorima, kao i radi dobijanja drugih podataka u vezi sa ustanovama nad kojima je izvršen prenos osnivačkih prava (broj učenika, obim prenetih osnivačkih prava i dr.).

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je obavestilo ovaj sud dopisom broj 610-00-480/2013-02 od 23. jula 2013. godine da Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, a ni posebnim zakonima u oblasti obrazovanja (zakoni kojima se uređuje predškolsko, osnovno i srednjoškolsko obrazovanje i vaspitanje) nisu propisani kriterijumi na osnovu kojih se utvrđuju obrazovno-vaspitne ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, niti je dato ovlašćenje za propisivanje ovih kriterijuma. Ministarstvo dalje ukazuje da ni Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina ne sadrži kriterijume na osnovu kojih se određena vaspitno-obrazovna ustanova proglašava za ustanovu od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, niti propisuje da će se ovi kriterijumi odrediti podzakonskim aktom, već je samo predviđeno (dato) pravo nacionalnim savetima nacionalnih manjina da utvrde obrazovno-vaspitne ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu. U dopisu Ministarstva se dalje navodi da se na osnovu podataka iz „Službenog lista AP Vojvodina“ može utvrditi da su na osnovu člana 11. stav 3. i člana 24. stav 2. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, kao i člana 34. stav 1. alineja druga Statuta Autonomne pokrajine Vojvodina, donete odluke o delimičnom prenosu osnivačkih prava na nacionalne savete nacionalnih manjina, na sledećim obrazovno-vaspitnim ustanovama:

- Ekonomsko-trgovinska škola „Senta“ u Senti;
- Gimnazija sa Domom učenika za talentovane učenike „Boljai“ u Senti;
- Gimnazija za talentovane učenike „Deže Kostolanji“ u Subotici;
- Poljoprivredna škola u Bačkoj Topoli;
- Poljoprivredno-tehnički srednjoškolski centar „Besedeš Jožef“ u Kanjiži;
- Sećanska gimnazija u Senti;
- Srednja medicinska škola u Senti;
- Tehnička škola u Adi.

Ministarstvo je navelo i da ne raspolaže drugim podacima u vezi sa obrazovno-vaspitnim ustanovama nad kojima je izvršen prenos osnivačkih prava na nacionalne savete nacionalnim manjina, ali da se obratilo Pokrajinskom sekretarijatu za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice u Novom Sadu, radi pribavljanja traženih informacija, koje će biti naknadno dostavljene.

Nakon toga, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja je ponovo uputilo dopis ovom sudu broj 610-00-480/2013-02 od 6. septembra 2013. godine, u kojem se navodi da je Ministarstvo od Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice u Novom Sadu dobilo podatak

da je i nad Gimnazijom „Jan Kolar” sa Domom učenika u Bačkom Petrovcu, izvršen delimični prenos osnivačkih prava na nacionalne savete nacionalnih manjina.

Uvidom u Statut Poljoprivredno-tehničkog srednjoškolskog centra „Besedeš Jožef” iz Kanjiže utvrđeno je da je, prema članu 4a Statuta, osnivač škole Autonomna pokrajina Vojvodina, po Zakonu o utvrđivanju određenih nadležnosti AP Vojvodine („Službeni glasnik RS”, broj 6/02) i da je na sednici Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodina, održanoj 7. decembra 2011. godine, doneta Odluka pod brojem 6-9/11 da Pokrajina kao osnivač PTSC „Besedeš Jožef”, sa sedištem u Kanjiži, delimično prenosi osnivačka prava (40%) nad ovim ustanovama na Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine sa sedištem u Subotici, Age Mamužića broj 11.

Prema članu 4b Statuta delimična osnivačka prava na PTSC „Besedeš Jožef” u Kanjiži odnose se na:

- 1) učestvovanje Saveta (Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine) u postupku davanja saglasnosti na svaku statusnu promenu, promenu naziva i delatnosti Škole, na taj način da pre donošenja odluke Pokrajinska vlada obezbedi saglasnost Saveta;
- 2) davanje mišljenja o kandidatu za direktora Škole;
- 3) učestvovanje Saveta u postupku davanja ili odbijanja saglasnosti na izbor direktora Škole, na način da pre donošenja odluke Pokrajinska vlada obezbedi prethodnu saglasnost Saveta;
- 4) učestvovanje Saveta u postupku davanja ili odbijanja saglasnosti na postavljenje vršioca dužnosti direktora Škole, na način da pre donošenja odluke Pokrajinska vlada obezbedi mišljenje Saveta;
- 5) davanje mišljenja u postupku razrešenja direktora i članova Školskog odbora;
- 6) davanje mišljenja o predloženim kandidatima za članove Školskog odbora predstavnicima jedinica lokalne samouprave;
- 7) predlaganje tri predstavnika za Školski odbor Škole, kao škole od izuzetnog značaja, skupštini jedinice lokalne samouprave u kojoj se nalazi sedište škole, u skladu sa zakonom kojim se uređuje oblast obrazovanja;
- 8) pravo da u skladu sa zakonom, na pismeni zahtev, dobije podatke od Školskog odbora i direktora Škole u vezi sa obrazovno-vaspitnim radom, finansijskim poslovanjem Škole, zaposlenima i učenicima u Školi, vannastavnim aktivnostima, razvojnim programima i planovima Škole.

Prema članu 4v Statuta, Savet će u cilju obezbeđenja unapređenja rada i delatnosti Škole učestvovati u obezbeđivanju finansijskih sredstava, u skladu sa svojim mogućnostima, a naročito za obezbeđivanje dodatnih sredstava za potrebe nastave, stručno usavršavanje nastavnika, nabavku knjiga za potrebe biblioteke, finansiranje vannastavnih aktivnosti, posebnih programa za pripremu učenika za polaganje prijemnog ispita, a u skladu sa svojim administrativnim kapacitetima pomagaće Školu sa pravnim i drugim savetima, stručnoj pripremi i pisanju projekata, konkursa, itd.

Prema članu 4g Statuta, Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine i Savet pitanja u vezi sa ostvarivanjem prava koja nisu regulisana zaključenim ugovorom rešavaće sa utvrđenim procentom (40%) prenetih osnivačkih prava na Savet.

2. Informacije i podaci pribavljeni iz Izveštaja

Pokrajinskog ombudsmana

Pokrajinski ombudsman je 2011. godine objavio Izveštaj o dve godine primene Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Izveštaj se zasniva na podacima koje su dostavile jedinice lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine zaključno sa 15. julom 2011. godine, kao i analizi većeg broja predstavljeni koje su Pokrajinskom ombudsmanu uputili novoizabrani nacionalni saveti i jedinice lokalne samouprave. Pokrajinski ombudsman je procenio da je, vezano za primenu Zakona, potrebno izvršiti analizu problema u dve ključne oblasti – u oblasti obrazovanja i kulture. Tako se u Izveštaju konstatuje, pored ostalog, da je nakon dve godine primene u praksi ovog zakona uočljiv nedostatak bližeg uređivanja određenih pitanja (npr. nedostatak kriterijuma za proglašenje ustanova od posebnog značaja), a da se može postaviti i pitanje da li sve nacionalne manjine koje su izabrale svoje nacionalne savete zaista imaju potrebu za manjinskom samoupravom u Zakonom garantovanom obimu, na primer u slučajevima kada se u oblasti obrazovanja nastava ne izvodi na jeziku te nacionalne manjine, niti se jezik sa elementima nacionalne kulture izučava i nije u službenoj upotrebi. Iznose se podaci da su u 16 jedinica lokalne samouprave nacionalni saveti nacionalne manjine koristili pravo iz Zakona da utvrde obrazovno-vaspitne ustanove od posebnog značaja za obrazovanje nacionalne manjine. Ovo pravo je najviše koristio Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine, te je ustanovom od posebnog značaja za obrazovanje nacionalne manjine proglasio ukupno 37 obrazovnih ustanova u 15 jedinica lokalne samouprave. Nacionalni savet češke nacionalne manjine ustanovom od posebnog značaja za obrazovanje nacionalne manjine proglasio je ukupno osam obrazovnih ustanova u dve jedinice lokalne samouprave. Kada je u pitanju podnošenje zahteva za prenos osnivačkih prava, u Izveštaju se navodi da je, prema podacima sa kojima raspolaže Pokrajinski ombudsman, do 2011. godine samo Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine inicirao prenos osnivačkih prava nad obrazovno-vaspitnim ustanovama na području AP Vojvodina. Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine inicirao je delimičan (50%) prenos osnivačkih prava u 28 osnovnih i srednjih škola na području Autonomne pokrajine Vojvodine. Škole u kojima je iniciran delimičan prenos osnivačkih prava na nacionalne savete nacionalnih manjina nalaze se na području 11 jedinica lokalne samouprave: Bačka Topola, Subotica, Senta, Ada, Kanjiža, Mali Idoš, Bečej, Zrenjanin, Kikinda, Temerin i Kovin. U aprilu 2011. godine Skupština AP Vojvodine je kao osnivač, donela odluku da se na Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine delimično prenesu osnivačka prava nad Gimnazijom za talentovane učenike sa domom učenika „Boljaji” u Senti i nad Gimnazijom za talentovane učenike „Deže Kostolanji” u Subotici, a početkom jula predsednik Vlade AP Vojvodine i predsednik Nacionalnog savet mađarske nacionalne manjine potpisali su ugovor o ovom prenosu. U preostalih 26 obrazovnih ustanova još nije došlo do prenosa osnivačkih prava (ova konstatacija se odnosi na vreme pripreme Izveštaja). Pokrajinski ombudsman dalje konstatuje da je, na osnovu dobijenih informacija, uočljivo da o velikom broju zahteva kojima je iniciran prenos osnivačkih prava nije doneta odluka. Kao najčešći razlog jedinice lokalne samouprave navode to da je pitanje prenosa osnivačkih prava, odnosno postupak prenosa za njih novina, da im nije poznato kako postupak treba da sprovede, odnosno koja prava i obaveze ugovaraju. Jedan broj jedinica lokalne samouprave, Subotica, Ada, Kanjiža i Bečej, kao razlog zbog kojeg do prenosa nije došlo navodi činjenicu da jedinica lokalne samouprave kojoj je zahtev upućen i nije osnivač vaspitno-obrazovne ustanove, već je osnivač Republika, odnosno Autonomna pokrajina Vojvodina. Zaključuje se da je očigledno da postoji ozbiljan problem u primeni zakona, jer Republika Srbija, Autonomna pokrajina Vojvodina i jedinice lokalne samouprave u svojstvu osnivača obrazovno-vaspitnih ustanova, kao ni nacionalni saveti nisu sigurni u

kom postupku treba da se izvrši prenos osnivačkih prava, da li osnivači vaspitno-obrazovnih ustanova imaju obavezu da uvek pozitivno odgovore na inicijativu nacionalnog saveta za prenos osnivačkih prava i koja prava, a naročito koje obaveze prelaze na nacionalni savet nakon prenošenja osnivačkih prava nad obrazovno-vaspitnim ustanovama. Vezano za oblast obrazovanja, Izveštaj se dalje bavi nizom konkretnih pitanja, kao što je, na primer, učešće nacionalnih saveta u postupku izbora organa upravljanja i direktora škola, iznoseći niz problema i dilema do kojih je dolazilo u primeni Zakona i ukazujući da se ovlašćenje nacionalnog saveta da daje mišljenje o kandidatu za direktora ustanove često tumači kao mogućnost „veta” nacionalnog saveta i Zakonom nije uređeno pitanje obaveze obrazlaganja odluka o davanju mišljenja, odnosno prethodne saglasnosti za izbor direktora ustanova, iako diskreciono pravo podrazumeva adekvatno obrazloženje, što može da dovede do zloupotreba ovog prava.

Prema Izveštaju, u oblasti kulture u 14 jedinica lokalne samouprave došlo je do utvrđivanja (proglašenja) jednog broja ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave za ustanove kulture od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje kulturnog identiteta nacionalne manjine. Navodeći i u ovoj oblasti kao ozbiljan problem to što zakonom nisu propisani kriterijumi ili merila na osnovu kojih bi se utvrđivalo koje ustanove mogu da budu utvrđivane za ustanove od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj posebnosti i nacionalnog identiteta nacionalne manjine, Pokrajinski ombudsman iznetu ocenu potkrepljuje primerom da su Nacionalni savet hrvatske nacionalne manjine i Nacionalni savet romske nacionalne manjine za ustanove kulture od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje kulturnog identiteta nacionalne manjine, proglasili, „ništa manje nego” Zoološki vrt i Studentski centar – dom učenika u Subotici. U Izveštaju se navode i drugi slični primeri, pa je tako Nacionalni savet makedonske nacionalne manjine postavio zahtev da se promene osnivački akti i da taj nacionalni savet bude suosnivač tri ustanove kulture: Muzeja grada Novog Sada, Gradske biblioteke Novi Sad i Kulturnog centara Novi Sad. I u odnosu na ovu oblast u Izveštaju se zaključuje da je očigledno da Republika Srbija, Autonomna pokrajina Vojvodina i jedinice lokalne samouprave u svojstvu osnivača ustanova u oblasti kulture, kao ni većina nacionalnih saveta nisu upoznati sa postupkom prenosa osnivačkih prava, o tome da li osnivači ustanova imaju obavezu da svaku inicijativu prihvate i daju pozitivan odgovor na zahtev za prenos osnivačkih prava i koja prava i obaveze prelaze na nacionalni savet nakon prenošenja osnivačkih prava nad ustanovama kulture.

Što se tiče prenosa osnivačkih prava nad ustanovama koje obavljaju javno informisanje isključivo na jeziku nacionalne manjine, u Izveštaju se konstatuje da u 32 jedinice lokalne samouprave koje su dostavile podatke, nije bilo prenosa osnivačkih prava nad ustanovama koje obavljaju javno informisanje isključivo na jeziku nacionalne manjine, a da iz dobijenih informacija sledi da u jedinici lokalne samouprave ili ne postoje mediji koji informišu isključivo na jeziku nacionalne manjine, ili da jedinica lokalne samouprave nije osnivač takvih medija, odnosno da nije bilo inicijative od strane nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

V

Stanovište Ustavnog suda o ostvarivanju dodatnih prava

pripadnika nacionalnih manjina i pravnom položaju

nacionalnih saveta nacionalnih manjina

Ustavni sud konstatuje da je uređujući pitanja položaja i prava nacionalnih manjina i pripadnika nacionalnih manjina Ustav utvrdio, između ostalog, sledeće: da Republika Srbija štiti prava nacionalnih manjina i da država jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta (član 14.); da je izražavanje nacionalne pripadnosti slobodno i da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti (član 47.); da merama u obrazovanju, kulturi i javnom obaveštavanju, Republika Srbija podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta njenih građana (član 48.); da građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije (član 53.); da se pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče dodatna, individualna ili kolektivna prava, da se individualna prava ostvaruju pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima, da putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom, i da radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom (član 75.); da pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije (član 77. stav 1.); da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti, na upotrebu svojih simbola na javnim mestima, na korišćenje svog jezika i pisma, da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku, na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina, na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova, da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime, da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku, na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja, na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom, i da se u skladu sa Ustavom, na osnovu zakona, pokrajinskim propisima mogu ustanoviti dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina (član 79.); da pripadnici nacionalnih manjina mogu da osnivaju prosvetna i kulturna udruženja, koja dobrovoljno finansiraju, da Republika Srbija priznaje prosvetnim i kulturnim udruženjima nacionalnih manjina posebnu ulogu u ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina i da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na nesmetane veze i saradnju sa sunarodnicima izvan teritorije Republike Srbije (član 80.), te da u oblasti obrazovanja, kulture i informisanja Srbija podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzima efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet (član 81.).

Ustavni sud nalazi da potreba za utvrđivanjem i ostvarivanjem dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina proističe iz činjenice da za postizanje stvarne ravnopravnosti i jednakosti položaja pripadnika nacionalnih manjina sa ostalim stanovništvom nije dovoljno obezbediti im samo jednaka prava sa ostalima i nediskriminaciju, već je nužno pružiti im i neka šira, dodatna prava. Bez toga, mada formalno jednaki, oni ne bi bili i stvarno jednaki. Tako npr. da bi pripadnici nacionalnih manjina uživali stvarnu ravnopravnost sa većinskim stanovništvom, nije dovoljno samo priznati im pravo da se slobodno

izjašnjavaju kao pripadnici odnosne manjine i zabraniti njihovu diskriminaciju, već je neophodno osigurati im i čitav niz posebnih prava, kao što su: pravo na negovanje sopstvene kulture i tradicije, pravo na obrazovanje na maternjem jeziku, pravo na informisanje na maternjem jeziku, pravo na osnivanje sopstvenih organizacija, pravo na delotvorno učešće u životu društva, itd. Pri tome se ne radi samo o pukom priznavanju odgovarajućih prava, već se moraju stvoriti i potrebni uslovi za njihovo stvarno nesmetano uživanje. Primera radi, ako se pripadnicima nacionalnih manjina prizna pravo na nastavu na maternjem jeziku, a ne obezbede u praksi uslovi za to (posebne manjinske škole, potreban nastavni kadar, udžbenici i dr.) sve se završava na nivou tzv. golog prava (nudum ius), tako da kvalitet života koji zajednica obezbeđuje manjini ostaje daleko ispod onog koji uživa većina. Na primer, najvažniji regionalni instrument za zaštitu etničkih (nacionalnih) manjina, evropska Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995) u članu 4. stav 2. utvrđuje obavezu ugovornica da usvoje odgovarajuće mere za unapređenje položaja, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog prava, pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini, a već u sledećem stavu (stav 3) precizira da se pomenute mere ne smatraju aktom diskriminacije. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina u članu 15. propisuje sledeće: „Strane ugovornice će stvoriti uslove potrebne za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim odnosima, posebno onim koji se na njih odnose.” Smisao citirane odredbe je bliže rastumačen Objašnjenjem uz Okvirnu konvenciju, koje se smatra nekom vrstom autentičnog tumačenja. U tački 80. Objašnjenja, koja se odnosi na član 15. Okvirne konvencije, precizirano je, pored ostalog: „Ovaj član zahteva od ugovornica da stvore neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i u javnim stvarima, posebno onima koji se njih tiču. Pre svega ima za cilj da podstakne stvarnu ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina i onih koji čine većinu. Da bi se stvorili neophodni uslovi za takvo učešće pripadnika nacionalnih manjina, ugovornice bi mogle – u okviru svojih ustavnih sistema – između ostalog da unapređuju sledeće mere: – konsultacije sa tim pripadnicima putem odgovarajućih postupaka, a posebno posredstvom institucija koje ih predstavljaju, kada ugovornice razmatraju zakonodavne ili administrativne mere koje će verovatno uticati na njih; – uključivanje tih lica u pripremu, sprovođenje i ocenu nacionalnih i regionalnih planova razvoja i programa koji će verovatno direktno uticati na njih; (.....)”.

Prema Deklaraciji Generalne skupštine UN od 18. decembra 1992. godine o pravima pripadnika etničkih, verskih i jezičkih manjina (br. A/Rez/47/135), „unapređivanje i zaštita prava etničkih, verskih i jezičkih manjina doprinosi društvenoj i političkoj stabilnosti zemalja u kojima te manjine žive”. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina ima za cilj razradu svih zajemčenih prava iz Ustava i potvrđenih međunarodnih ugovora i obezbeđivanje takve stabilnosti, odnosno toga da svi građani, bez obzira na etničku pripadnost, prihvate Srbiju kao svoju državu, kao i onemogućavanje, odnosno stvaranje brane svakoj vrsti asimilacije pripadnika nacionalnih manjina.

Važno je konstatovati i da ako je u jednoj državi uporedo postojanje više kultura normalnost, onda je normalno i to da pripadnici više kultura prihvataju tu državu kao svoju. Pri tome, ovlašćenja nacionalnih saveta iz Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina načelno posmatrano se ne mogu shvatiti kao kršenje jednakosti građana koji žive u njoj i na njenoj teritoriji, već kao postulat stvarne jednakosti.

U tom smislu osnovni legitimni cilj svih mera vezanih za ostvarivanje prava i obaveza nacionalnih manjina je puna integracija manjina u društveni život, uz očuvanje i razvijanje njihove nacionalne i kulturne posebnosti jer, kao što je naglašeno u Smernicama Visokog komesara za nacionalne manjine

OEBS-a iz novembra 2011. godine (tzv. Ljubljanske smernice), „tamo gde nema dobre integrirajuće politike postoji opasnost da različite zajednice, naročito one koje su velike i teritorijalno skoncentrisane, mogu da postanu u velikom obimu odvojene od čitavog društva sa vrlo malo ili bez uopšte ikakvih zajedničkih interesa i da ne dele osećaj pripadnosti”.

Razmatrajući pitanje pravne prirode, odnosno pravnog položaja nacionalnog saveta nacionalne manjine, Ustavni sud je pošao od odredbe člana 75. stav 1. Ustava kojom je utvrđeno da se pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče dodatna, individualna ili kolektivna prava, pri čemu su kolektivna prava ona koja se ostvaruju u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima. Odredbom stava 2. istog člana utvrđene su oblasti društvenog života u kojima pripadnici nacionalnih manjina imaju i ostvaruju kolektivna prava, a to su upravo one oblasti koje su od naročitog značaja za očuvanje posebnosti svake nacionalne manjine – kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma. Učestvovanjem u odlučivanju o pojedinim pitanjima iz ovih oblasti ili neposrednim odlučivanjem o pojedinim pitanjima, u skladu sa zakonom, nacionalna manjina obezbeđuje očuvanje svog identiteta, te upravo radi toga Ustav, u članu 75. stav 3, govori o „ostvarenju prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma”. Sa druge strane, ovakvo učešće nacionalne manjine po svojoj prirodi zapravo predstavlja učešće u izvršavanju zakona kojima su uređene navedene oblasti društvenog života, što znači poveravanje pojedinih javnih ovlašćenja nacionalnoj manjini kao kolektivitetu. Kako je, po prirodi stvari, preduslov delotvornog ostvarivanja kolektivnih prava postojanje institucionalnog oblika preko koga će se ta prava ostvarivati, Ustavom je utvrđena mogućnost da pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom. Istovremeno, izabrani nacionalni savet nacionalne manjine predstavlja i onaj pravno uobličeni subjekt kome se zakonom, saglasno članu 137. stav 2. Ustava, mogu poveriti pojedina javna ovlašćenja u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma.

Na osnovu iznetih razmatranja, Ustavni sud je stao na stanovište da nacionalni savet nacionalne manjine ima karakter posebnog (nedržavnog) tela – organizacije koja predstavlja institucionalni oblik putem koga se u Ustavom utvrđenim oblastima društvenog života koje su značajne za očuvanje identiteta nacionalne manjine (kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma), ostvaruju kolektivna prava nacionalne manjine (pravo na samoupravu) u tim oblastima, tako što se nacionalnom savetu zakonom poveravaju određena javna ovlašćenja da učestvuje u odlučivanju ili da samostalno odlučuje o pojedinim pitanjima iz ovih oblasti, vodeći pri tome, naravno, računa o prirodi ovlašćenja koje se poverava.

Ustavni sud je imao u vidu i to da je odredbom člana 80. stav 2. Ustava utvrđeno da Republika Srbija priznaje prosvetnim i kulturnim udruženjima nacionalnih manjina posebnu ulogu u ostvarivanju prava nacionalnih manjina, ali nalazi da kada se nacionalna manjina opredelila za osnivanje nacionalnog saveta, to telo, postaje njen ključni predstavnik putem kojeg ostvaruje pravo na samoupravu u navedenim oblastima.

VI

Ustavnopravna ocena osporenih odredaba Zakona

1. Ocena načelnog osporavanja korišćenja pojma

„nadležnosti nacionalnog saveta”

Osporavajući odredbe Glave III. Zakona, pojedini inicijatori načelno ukazuju da Zakon određuje „nadležnosti” nacionalnih saveta, a da nacionalni savet po svojoj prirodi ne može da ima nadležnosti, jer se pojam nadležnosti odnosi isključivo na Republiku Srbiju, autonomnu pokrajinu i jedinicu lokalne samouprave, odnosno na državne organe i organe autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Nalazeći da su izneti navodi inicijatora u osnovi tačni, pošto nacionalni savet nacionalne manjine, kao nedržavni subjekt, telo koga biraju pripadnici nacionalne manjine, nema nadležnosti, već vrši pojedina javna ovlašćenja koja su mu ovim zakonom poverena, te je, u tom smislu, imalac javnog ovlašćenja, Ustavni sud nalazi da korišćenje terminološki neadekvatnog (i pogrešnog) pojma, u konkretnom slučaju, predstavlja izraz rđave zakonodavne nomotehnike, ali ne i razlog za utvrđivanje neustavnosti odredaba u kojima je ovaj pojam upotrebljen.

2. Ocena odredbe člana 2. stav 2. Zakona

Odredba člana 2. stav 2. Zakona osporena je u delu kojim se nacionalnom savetu daje mogućnost da u oblastima u kojima predstavlja nacionalnu manjinu (obrazovanje, kultura, obaveštavanje na jeziku nacionalne manjine i službena upotreba jezika i pisma), osniva, između ostalog privredna društva.

Ispitujući ustavnost osporenog dela člana 2. stav 2. Zakona, Ustavni sud je pošao od toga da se radi o ovlašćenju nacionalnog saveta u jednoj od oblasti utvrđenih članom 75. Ustava, te da su odredbom člana 79. stav 1. Ustava, među zajemčenim pravima pripadnika nacionalnih manjina na očuvanje posebnosti utvrđena i prava na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova i na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom. Ustavni sud takođe konstatuje da, prema članu 3. stav 3. Zakona, nacionalni savet ima svojstvo pravnog lica. Stoga, po oceni Ustavnog suda, ovlašćenje nacionalnog saveta da u oblastima iz člana 75. stav 1. Ustava osniva određene institucionalne (organizacione) oblike nije nesaglasno Ustavom zajemčenim kolektivnim pravima nacionalnih manjina i pravima na očuvanje njihove posebnosti. U tom smislu, kao sporno se može postaviti samo pitanje koji institucionalni (organizacioni) oblik u kojoj od ovih oblasti društvenog života nacionalni savet može osnovati. Ustavni sud ukazuje da se odgovor na ovo pitanje nalazi u zakonima kojima je, na sistemski način, uređena svaka od navedenih oblasti društvenog života (obrazovanje, kultura i javno informisanje), jer se pravo u određenoj oblasti može ostvarivati samo kroz osnivanje onog organizacionog oblika koji je zakonom predviđen, nezavisno od toga ko je osnivač.

Tako, saglasno članu 7. stav 1. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, delatnost obrazovanja i vaspitanja obavlja ustanova, a saglasno članu 22. Zakona o kulturi, ustanova kulture je pravno lice osnovano radi obavljanja kulturne delatnosti kojom se obezbeđuje ostvarivanje prava građana, odnosno zadovoljavanje potreba građana kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti kulture. Nasuprot tome, u oblasti javnog informisanja (štampanih i elektronskih medija) mogu se osnovati privredna društva. To se može jasno zaključiti analizom odredaba člana 42. Zakona o radiodifuziji i člana 14. Zakona o javnom informisanju. Naime, odredbom člana 42. tačka 1) Zakona o radiodifuziji propisano je da imalac dozvole za emitovanje programa ne može da bude preduzeće, ustanova ili drugo pravno lice čiji je osnivač Republika Srbija ili autonomna pokrajina (osim ustanova javnog radiodifuznog servisa) iz čega se a contrario može zaključiti da druga preduzeća mogu

biti imaoi dozvole za emitovanje programa shodno Zakonu o radiodifuziji. Pored toga, odredbom člana 14. stav 3. Zakona o javnom informisanju propisano je da osnivači javnog glasila ne mogu biti, ni posredno ni neposredno, država i teritorijalna autonomija, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda, osim ukoliko je to predviđeno posebnim zakonom kojim se uređuje oblast radiodifuzije. I u ovom slučaju a contrario se može zaključiti da druga preduzeća koja nisu u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom ne finansiraju iz javnih prihoda mogu biti osnivači javnih glasila.

Iz navedenog, po oceni Ustavnog suda, sledi da nacionalni savet nacionalne manjine može osnovati privredno društvo samo u oblasti javnog informisanja (obaveštavanja), jer je samo zakonima kojima se uređuje ova oblast (štampani i elektronski mediji) privredno društvo predviđeno kao onaj organizacioni oblik preko koga se može obavljati informativna delatnost. Takođe, Ustavni sud naglašava da nacionalni savet nacionalne manjine privredno društvo može osnovati isključivo za obavljanje delatnosti štampanih ili elektronskih medija (osnivanje radio ili televizijske stanice), a ne, eventualno, za obavljanje bilo koje druge delatnosti u okviru oblasti iz člana 75. stav 1. Ustava.

Ustavni sud dodatno ukazuje da prethodno izneta ocena ne predstavlja smetnju da osnivač privrednog društva u odgovarajućoj oblasti bude ustanova čiji je osnivač nacionalni savet u skladu sa opštim propisima o osnivanju privrednih društava i svakako za obavljanje one delatnosti koja bi bila u neposrednoj vezi i u funkciji ostvarivanja Ustavom zajemčenih kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina.

Imajući u vidu izloženo, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 45. tačka 15) Zakona o Ustavnom sudu, odbio zahtev za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 2. stav 2. Zakona, pod datim uslovima i ograničenjima.

3. Ocena odredaba člana 10. tač. 6), 10), 11), 12), 13) i 15)

Zakona

3.1. Ocena odredbe člana 10. tačka 6) Zakona

Odredba člana 10. tačka 6) Zakona osporena je u delu kojim je, kao jedna od „opštih nadležnosti” nacionalnog saveta predviđeno da ustanove, udruženja, fondacije i privredna društva osniva ne samo u oblastima kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, već i drugim oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine.

Ocenjujući saglasnost osporene odredbe sa Ustavom, Ustavni sud je pošao od toga da je ustavotvorac utvrdio oblasti koje su od značaja za očuvanje identiteta svake nacionalne manjine i da su te oblasti, a u kojima se pripadnicima nacionalnih manjina jemče dodatna kolektivna prava, taksativno, numerus clausus, navedene u odredbi člana 75. stav 2. Ustava – kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma. U tim oblastima pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju svoja kolektivna prava preko izabranog nacionalnog saveta nacionalne manjine, ako iskoriste ustavnu mogućnost da ga izaberu. Stoga je Ustavni sud ocenio da je zakonodavac, propisivanjem ovlašćenja nacionalnog saveta da različite „organizacione oblike” može osnivati i u drugim oblastima društvenog života izašao izvan Ustavom

utvrđenih okvira zajemčenih kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina, pa time i okvira delovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Polazeći od iznetih ocena, Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 10. tačka 6) Zakona, u delu koji glasi: „i drugim oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine”, nije u saglasnosti sa Ustavom.

3.2. Ocena odredaba člana 10. tač. 10) i 11) Zakona

Osporenim odredbama člana 10. tač. 10) i 11) Zakona predviđeno je da nacionalni savet učestvuje u pripremi propisa i predlaže izmenu i dopunu propisa kojima se uređuju Ustavom garantovana prava nacionalnih manjina u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma (tačka 10)) i da predlaže posebne propise i privremene mere u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na samoupravu (tačka 11)).

U odnosu na osporene zakonske odredbe Ustavni sud najpre konstatuje da pojam „propisi” u pravnom poretku Republike Srbije podrazumeva širok krug opštih pravnih akata koje donose organi Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave – od zakona i drugih opštih akata koje donosi Narodna skupština, preko podzakonskih akata u užem smislu koje donose Vlada i organi državne uprave, statuta, odluka i drugih opštih akata koje donose organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, podzakonskih akata koje u vršenju javnih ovlašćenja donose regulatorna tela i drugi imaoci javnih ovlašćenja, pa do opštih akata za čije donošenje su nadležni nezavisni i samostalni držani organi kakvi su, na primer, Zaštitnik građana, Visoki savet sudstva ili sam Ustavni sud. Svi ovi opšti akti donose se u propisanoj pravnoj proceduri, pri čemu je za neke od njih – zakone i opšte akte koje donosi Narodna skupština, već samim Ustavom utvrđen krug ovlašćenih predlagača (član 107. Ustava), što znači ni zakonom ne može biti proširen. Takođe, odredbom člana 179. Ustava utvrđeno je da autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i (svojim) statutom, a jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom i zakonom (Zakonom o lokalnoj samoupravi), samostalno propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi, iz čega sledi da je i uređivanje procedure donošenja opštih pravnih akata, a koja uključuje i pravo na predlaganje tih opštih akata, deo Ustavom garantovanog prava autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave na samoorganizovanje, te, kada se radi o autonomnoj pokrajini, uopšte ne bi moglo biti predmet zakonskog uređivanja, a kada se radi o jedinici lokalne samouprave, ne bi moglo biti nesaglasno zakonu kojim se na sistemski način uređuje oblast lokalne samouprave.

Sa druge strane, status ovlašćenog predlagača određenog opšteg akta podrazumeva da nacrt, odnosno predlog opšteg akta koji je taj subjekt predložio može, odnosno mora biti predmet razmatranja i odlučivanja nadležnog organa i da je ovlašćeni predlagač zapravo vlastan da tu proceduru svojim predlogom neposredno i nepovratno pokrene. Pitanje ovlašćenog predlagača u određenom postupku donošenja opšteg akta mora biti precizno određeno, jer ono podrazumeva i sprovođenje drugih proceduralnih radnji koje u određenom smislu stvaraju pretpostavku da je opšti akt pripremljen na pravno valjan način. Tako je članom 12. stav 1. Zakona o državnoj upravi predviđeno da organi državne uprave (ministarstva i posebne organizacije kada je to zakonom određeno) učestvuju u oblikovanju politike Vlade tako što pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade. Čak i organi državne uprave imaju pravo predlaganja Vladi iz člana 12. stav 1. Zakona o državnoj upravi samo u okviru svog zakonskog delokruga koji se uređuje Zakonom o ministarstvima.

Takođe, ako se pođe od toga da nacionalni savet nacionalne manjine, kao što je prethodno detaljno obrazloženo, vrši poverena javna ovlašćenja, te dakle ima status tzv. imaoca javnog ovlašćenja, Ustavni sud ukazuje da je odredbom člana 54. stav 1. Zakona o državnoj upravi izričito propisano da poslovi državne uprave vezani za oblikovanje politike Vlade, što znači poslovi iz člana 12. stav 1. tog zakona, ne mogu biti nikom povereni.

Iz navedenog je nesporno da nema ustavnopravnog osnova da se Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina propiše da nacionalni savet ima status ovlašćenog predlagača zakona ili drugog opšteg pravnog akta, bilo da je njegovo donošenje u nadležnosti Narodne skupštine, skupštine autonomne pokrajine, skupštine jedinice lokalne samouprave, ili Vlade, organa državne uprave ili nekog drugog državnog organa ili imaoca javnog ovlašćenja.

Međutim, Ustavni sud smatra da je Ustavom utvrđeno pravo pripadnika nacionalnih manjina da, u skladu sa zakonom, preko svojih predstavnika učestvuju u odlučivanju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, neodvojivo od mogućnosti da se u ovim oblastima inicira donošenje, izmena ili dopuna odgovarajućeg zakona ili drugog propisa. Na osnovanost ovakve ocene Ustavnog suda ukazuje i ranije pomenuta Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (član 15.), kao i bilateralni sporazumi koje je naša država zaključila sa susednim zemljama. Naime, kao što je rečeno, u tački 80. Objašnjenja uz Okvirnu konvenciju je precizirano, pored ostalog, da ugovornice treba da stvore neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i u javnim stvarima, posebno onima koji se njih tiču, a da bi se ti uslovi stvorili, ugovornice bi mogle – u okviru svojih ustavnih sistema – između ostalog da unapređuju, kao jednu od mera, konsultacije sa pripadnicima nacionalnih manjina putem odgovarajućih postupaka, a posebno posredstvom institucija koje ih predstavljaju, kada ugovornice razmatraju zakonodavne ili administrativne mere koje će verovatno uticati na njih. Dakle, i obavezujući međunarodni dokumenti predviđaju samo konsultacije sa institucijom koja predstavlja nacionalnu manjinu, ali ne i bilo koji vid vezanosti zakonodavca ili drugog donosioca opšteg akta predlogom koji potiče od predstavnika nacionalne manjine.

Stoga Ustavni sud nalazi da osporene odredbe člana 10. tač. 10) i 11) Zakona ne bi bile nesaglasne sa Ustavom samo ukoliko se primenjuju i tumače u kontekstu odredbe člana 19. stav 9. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, kojom je predviđeno samo pravo nacionalnog saveta da se „obrati organima vlasti (organi države, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave) u vezi sa svim pitanjima koja utiču na prava i položaj nacionalnih manjina”, a ne i pravo učestvovanja u pripremi i predlaganja izmena i dopuna propisa. To konkretno znači da Ustavni sud nalazi da osporene zakonske odredbe neće biti nesaglasne sa Ustavom, ukoliko se odnose isključivo na pravo nacionalnog saveta nacionalne manjine da kod organa koji je nadležan za pripremu propisa, a to su, pre svega, resorna ministarstva i nadležni organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, inicira donošenje, izmenu ili dopunu odgovarajućeg propisa u nekoj od navedenih oblasti ili da inicira odgovarajuća rešenja u toku pripreme propisa, a bez prava da se pojavi kao ovlašćeni predlagač i bez obaveze organa nadležnog za pripremu, odnosno organa nadležnog za donošenje propisa da nacionalni savet nacionalne manjine uključi u postupak izrade (pripreme) propisa, što svakako ne isključuje mogućnost nadležnog organa da nacionalni savet ne samo konsultuje tokom pripreme propisa, već i da ga uključi u ovaj postupak u svakom slučaju kada smatra da je to celishodno sa stanovišta delotvorne zaštite kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina.

Polazeći od navedenog, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 45. tačka 15) Zakona o Ustavnom sudu, odbio zahtev za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 10. tač. 10) i 11) Zakona, pod datim uslovima i ograničenjima.

3.3. Ocena odredaba člana 10. tač. 12) i 13) Zakona

Odredbe tač. 12) i 13) člana 10. Zakona, kojima je propisano da nacionalni savet pokreće postupak pred Ustavnim sudom, Zaštitnikom građana, pokrajinskim i lokalnim ombudsmanom i drugim nadležnim organima, kada proceni da je došlo do povrede Ustavom i zakonom garantovanih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina i da postupak iz tačke 12) ovog člana pokreće u ime pripadnika nacionalne manjine, uz prethodno pribavljeno pismeno ovlašćenje, osporene su u delu koji se odnosi na pokretanje postupka pred Ustavnim sudom.

Ustavni sud, kao prvo, konstatuje da osporena odredba tačke 12) člana 10. Zakona nije dovoljno precizna, odnosno da se i iz njene sadržine sa sigurnošću ne može zaključiti šta se podrazumeva pod „pokretanjem postupka pred Ustavnim sudom”. Naime, prema odredbama člana 167. Ustava, Ustavni sud je nadležan za vođenje različitih postupaka, od postupka ocene saglasnosti opštih akata sa Ustavom i zakonom, preko rešavanja sukoba nadležnosti, do odlučivanja o zabrani rada političke stranke, sindikalne organizacije ili udruženja građana. Osim toga, saglasno odredbi člana 170. Ustava, Ustavni sud vodi postupak po ustavnoj žalbi. Saglasno odredbi člana 175. stav 3. Ustava, postupak pred Ustavnim sudom uređuje se zakonom, a taj zakon je Zakon o Ustavnom sudu. Sa druge strane, pitanje kruga subjekata koji su ovlašćeni za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom predstavlja jednim delom materiju samog Ustava (materia constitucionis), jer je odredbom člana 168. st. 1. i 2. Ustava utvrđeno da postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti mogu da pokrenu državni organi, organi teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, kao i najmanje 25 narodnih poslanika, kao i da postupak može pokrenuti sam Ustavni sud (stav 1.), dok svako pravno ili fizičko lice ima pravo na inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti (stav 2.). Sva ostala pitanja vezana za vođenje postupaka pred Ustavnim sudom, saglasno Ustavu, uređena su Zakonom o Ustavnom sudu, te je tako članom 83. stav 1. ovog zakona propisano da ustavnu žalbu može izjaviti svako lice koje smatra da mu je pojedinačnim aktom ili radnjom državnog organa ili organizacije kojoj je povereno javno ovlašćenje povređeno ili uskraćeno ljudsko ili manjinsko pravo i sloboda zajemčena Ustavom.

Polazeći od navedenog, a kako se iz odredbe člana 10. tačka 12) Zakona nesporno zaključuje da se radi o pravu nacionalnog saveta da pred Ustavnim sudom pokrene postupak u svoje ime, to osporena odredba, po oceni Ustavnog suda, nije saglasna sa odredbama člana 168. Ustava, kada je reč o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata, kao ni sa načelom jedinstva pravnog poretka iz člana 4. stav 1. Ustava, jer nacionalni savet nacionalne manjine objektivno ne može biti aktivno legitimisan za podnošenje ustavne žalbe u svoje ime, kako je to propisano zakonom kojim se uređuje postupak pred Ustavnim sudom.

Stoga je Ustavni sud utvrdio da odredba člana 10. tačka 12) Zakona, u delu koji glasi: „Ustavnim sudom”, nije u saglasnosti sa Ustavom.

Kako je osporena odredba tačke 13) člana 10. Zakona u logičkoj i pravnoj vezi sa odredbom tačke 12) istog člana, Ustavni sud je utvrdio da ova osporena odredba neće biti nesaglasna sa zakonom pod

uslovom da se ne odnosi na Ustavni sud, već samo na ostale organe iz tačke 12) člana 10. Zakona. Pod tim uslovom, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 45. tačka 15) Zakona o Ustavnom sudu, odbio zahtev za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 10. tačka 13) Zakona.

Sud dodatno ukazuje da se na ovaj način efektivno ne umanjuju postojeća prava koja su već omogućena u postupku pred Ustavnim sudom, na osnovu Zakona o Ustavnom sudu. Ovo iz razloga, prvo, što nacionalni savet nacionalne manjine, prema članu 168. stav 2. Ustava, ima mogućnost da, kao svako pravno lice, Ustavnom sudu podnese inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti svakog opšteg akta koji je Ustavni sud nadležan da ocenjuje. Drugo, Ustavni sud je na stanovištu da se nacionalni savet nacionalne manjine, u širem smislu posmatrano, može podvesti pod pojam „drugi organ nadležan za praćenje i ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava” iz člana 83. stav 2. Zakona o Ustavnom sudu, koji u ime određenog lica, kao njegov punomoćnik, na osnovu specijalnog ovlašćenja, može izjaviti ustavnu žalbu, a što proizlazi iz tačke 14) istog člana predmetnog Zakona.

3.4. Ocena odredbe člana 10. tačka 15) Zakona

Odredbom tačke 15) člana 10. Zakona predviđeno je da nacionalni savet odlučuje o drugim pitanjima koja su mu poverena ne samo zakonom, već i aktom autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

U odnosu na osporenu zakonsku odredbu Ustavni sud podseća da je Odlukom IUz-353/2009 od 10. jula 2012. godine („Službeni glasnik RS”, broj 67/12) utvrdio, odredba člana 74. tačka 5) Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine („Službeni glasnik RS”, broj 99/09), kojom je takođe bilo propisano da AP Vojvodina preko svojih organa može poveriti poslove iz svoje nadležnosti nacionalnim savetima nacionalnih manjina, nije u saglasnosti sa Ustavom. Takođe, Odlukom Ustavnog suda IUo-360/2009 od 5. decembra 2013. godine, utvrđeno je da ni odredba člana 31. Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine nije u saglasnosti sa Ustavom u delu kojim je bilo propisano poveravanje pojedinih poslova iz nadležnosti AP Vojvodine i nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Navedene odluke Ustavnog suda zasnovane su na izričitim ustavnim odredbama iz člana 137. Ustava da se pojedina javna ovlašćenja mogu poveriti samo zakonom, odnosno na odredbi člana 178. stav 2. Ustava prema kojoj autonomna pokrajina može svojom odlukom pojedina pitanja iz svoje nadležnosti poveriti samo jedinicama lokalne samouprave.

Kako, kao što je već više puta rečeno, odlučivanje, odnosno učešće u odlučivanju nacionalnog saveta o pojedinim pitanjima koja se odnose na ostvarivanje kolektivnih prava nacionalnih manjina po svojoj pravnoj prirodi predstavlja vršenje poverenih javnih ovlašćenja, Ustavni sud je, iz istih razloga kao i u prethodno donetim odlukama, utvrdio da odredba člana 10. tačka 15) Zakona, u delu koji glasi: „aktom autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave”, nije u saglasnosti sa Ustavom.

4. Ocena odredbe člana 11. stav 3. Zakona

Odredbama člana 11. st. 1. i 2. Zakona propisano je da nacionalni savet može, u skladu sa zakonom, osnivati ustanove vaspitanja, obrazovanja, učeničkog i studentskog standarda i vršiti prava i obaveze osnivača, kao i da ove ustanove osniva samostalno ili zajedno sa Republikom, autonomnom pokrajinom, jedinicom lokalne samouprave ili drugim pravnim licem, u skladu sa zakonom. Osporenim stavom 3. člana 11. Zakona predviđeno je da Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave kao

osnivači ustanova iz stava 1. ovog člana mogu u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet.

Polazeći od iznetih razloga osporavanja navedene zakonske odredbe, Ustavni sud konstatuje da iz ustavnih odredaba na koje se u inicijativama ukazuje sledi da je Republika Srbija država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, da pravo na pokrajinsku autonomiju pripada građanima, da se jedinice lokalne samouprave staraju o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, da je pravo na obrazovanje jedno od prava koje se jemči svim građanima i da je Republika nadležna da obezbeđuje ostvarivanje zajemčenih sloboda i prava i da uređuje i obezbeđuje sistem u oblasti obrazovanja. Takođe, nije sporno ni to da je odredbom člana 79. Ustava pripadnicima nacionalnih manjina, kao jedno od prava na očuvanje posebnosti, garantovano pravo na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina. Konačno, nesporno je da Ustav ne predviđa izričito mogućnost da se, kako se u jednoj od podnetih inicijativa navodi, „država odriče svoje obaveze da takvim školama upravlja i da osnivačka prava prenosi na druge subjekte”.

No, Ustavni sud stoji na stanovištu da predviđena zakonska mogućnost da Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao osnivači ustanova u oblasti obrazovanja i vaspitanja, uključujući i ustanove učeničkog i studentskog standarda, u celini ili delimično prenesu osnivačka prava na ovim ustanovama na nacionalni savet, treba da bude sagledana i u svetlu još jednog Ustavom zajemčenog prava pripadnika nacionalnih manjina na očuvanje posebnosti, a to je pravo na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova. Naime, ako nacionalni savet nacionalne manjine ima, prema neosporenim odredbama st. 1. i 2. člana 11. Zakona, pravo da u određenoj sredini samostalno ili u zajednici sa drugima (Republika, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili drugo pravno lice) osnuje vaspitno-obrazovnu ustanovu u kojoj bi pravo na obrazovanje ostvarivali pripadnici te nacionalne manjine, a koja bi, ukoliko je nacionalni savet osniva samostalno ili u zajednici sa drugim pravnim licem, svakako bila privatna obrazovna ustanova iz člana 79. stav 1. Ustava, onda, po oceni Ustavnog suda, nema ustavnopravnih smetnji da se predvidi zakonska mogućnost da u sredinama u kojima takve ustanove već postoje, a koje je ranije već osnovala Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, dođe do delimičnog ili u celini prenosa osnivačkih prava nad takvom ustanovom na nacionalni savet. Štaviše, ukoliko nacionalni savet ima zakonsku mogućnost da novu vaspitno-obrazovnu ustanovu u kojoj bi pravo na obrazovanje ostvarivali pripadnici te nacionalne manjine osnuje zajedno sa Republikom, autonomnom pokrajinom ili jedinicom lokalne samouprave, onda tim pre ne može biti ustavnopravnih smetnji da se tom istom nacionalnom savetu delimično prenesu osnivačka prava nad već postojećom ustanovom. Ustavni sud nalazi da je prilikom razmatranja spornog ustavnopravnog pitanja nužno sagledati i realne činjenice. Vaspitno-obrazovne ustanove se osnivaju da bi u njima određena lica ostvarivala svoje pravo na obrazovanje. Ukoliko u konkretnoj sredini već postoji ustanova u kojoj ta lica ostvaruju ovo pravo, posebno kada se radi o jedinicama lokalne samouprave koje su osnivači, primera radi, ustanova osnovnog obrazovanja i te ustanove su aktom nadležnog ministarstva o mreži osnovnih škola već osnovane u svim jedinicama lokalne samouprave i njihov broj je prilagođen broju učenika, osnivanje „paralelne” ustanove od strane nacionalnog saveta može biti ne samo neracionalno, već se može pretvoriti u pravo bez sadržine, pri čemu bi takva novoosnovana ustanova predstavljala dodatno finansijsko opterećenje za sve poreske obveznike, jer se, prema odredbi člana 114. ovog zakona sredstva za finansiranje rada nacionalnih saveta, te time i za njegove delatnosti, obezbeđuju, između ostalog, iz budžeta Republike Srbije, budžeta autonomne pokrajine i budžeta jedinice lokalne samouprave. Stoga Ustavni sud ocenjuje da osporenu odredbu stava

3. člana 11. Zakona treba posmatrati i sa stanovišta načela iz člana 18. Ustava o neposrednoj primeni Ustavom zajemčenih ljudskih i manjinskih prava i prema kome se „zakonom ... može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno, ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava.“ Nasuprot tome, Sud nalazi da pravo pripadnika nacionalnih manjina na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina iz člana 79. Ustava ne može da bude shvaćeno kao ograničenje ostalih prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti obrazovanja, odnosno ne može biti shvaćeno na način da se time iscrpljuju prava pripadnika nacionalnih manjina u ovoj oblasti, te se zato, po oceni Ustavnog suda, navedena ustavna norma ne može dovesti u relevantnu pravnu vezu sa osporenim zakonskom odredbom.

Polazeći od izloženog, Ustavni sud ocenjuje da odredbe člana 11. Zakona moraju biti sagledane i tumačene u celini, što znači da nema ustavnopravnih smetnji da Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave mogu da na ustanovama vaspitanja, obrazovanja, učeničkog i studentskog standarda, koje bi inače osnovao nacionalni savet (ustanove iz stava 1. ovog člana), delimično ili u celini prenesu osnivačka prava na nacionalni savet, jer je zakonska mogućnost prenosa osnivačkih prava neophodna za ostvarivanje zajemčenih kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti obrazovanja iz člana 75. Ustava. Prema stanovištu Ustavnog suda, to su, po prirodi stvari, ustanove u kojima pravo na obrazovanje (i sa njim povezano vaspitanje i smeštaj tokom obrazovanja) ostvaruju isključivo ili u najvećem delu pripadnici te nacionalne manjine, a što potvrđuju i primeri iz uporednopravne prakse (u Mađarskoj, na primer, osnivačka prava nad srpskom predškolskom ustanovom, srpskom osnovnom školom, srpskom gimnazijom, kao i nad đačkim domom u Budimpešti, preneti su sa mađarskih državnih institucija na Srpsku samoupravu, s tim da, kao što je to slučaj i u Srbiji, finansiranje i dalje ostaje odgovornost mađarske države). Istovremeno, imajući u vidu i podatke prikupljene tokom ovog ustavnosudskog postupka od nadležnih organa, Ustavni sud naglašava da je obaveza zakonodavca da ovo pitanje dodatno uredi, polazeći od iznetog stanovišta Ustavnog suda i problema koji su nadležni organi uočili u dosadašnjoj primeni zakona.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 45. tačka 15) Zakona o Ustavnom sudu, odbio zahtev za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 11. stav 3. Zakona, pod prethodno iznetim uslovima i ograničenjima.

5. Ocena odredaba člana 12. Zakona

Osporenim odredbama člana 12. Zakona propisani su različiti oblici učešća nacionalnog saveta u upravljanju ustanovama u oblasti obrazovanja (u ustanovama predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, u kojima se obrazovno-vaspitni rad izvodi i na jeziku nacionalne manjine, ili u kojima se izučava govor, jezik ili kultura nacionalne manjine kao poseban nastavni predmet – stav 1, u ustanovama učeničkog i studentskog standarda – stav 2. i u ustanovama visokog obrazovanja – stav 4.).

Ustavni sud nalazi da prilikom ocene saglasnosti osporenih odredaba sa Ustavom treba poći od sledećeg: 1) odredaba člana 75. Ustava i stanovišta Ustavnog suda o ostvarivanju dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina iznetog u delu V ovog obrazloženja i 2) odredaba zakona kojima se na sistemski

način uređuje oblast obrazovanja, s obzirom na načelo iz člana 4. stav 1. Ustava, ali vodeći računa i o tome da su odredbe tih zakona saglasne suštini kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina.

Polazeći od navedenog, Sud, kao prvo, ističe da propisivanje pojedinih oblika učešća nacionalnog saveta, kao izabranog tela koje predstavlja pripadnike određene nacionalne manjine, u upravljanju vaspitno-obrazovnim ustanovama načelno ne može biti shvaćeno kao neravnopravnost ostalih građana (koji nisu mogli biti u prilici da biraju predstavnike u tom nacionalnom savetu), kako to smatraju podnosioci inicijativa, već kao jedna od mera za ostvarivanje dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina proizašla iz Ustavom utvrđenog kolektivnog prava pripadnika nacionalnih manjina da, neposredno ili preko svojih izabranih predstavnika (nacionalnih saveta), učestvuju u odlučivanju o pojedinim pitanjima vezanim za svoje obrazovanje (član 75. stav 2. Ustava). U tom smislu, Ustavni sud stoji na stanovištu da učešće nacionalnih saveta u upravljanju ustanovama iz člana 12. Zakona, čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, što između ostalog znači i da se njihov rad finansira iz budžeta, dakle iz javnih prihoda čiji su obveznici svi građani, ima svoje ustavnopravno utemeljenje u odredbi člana 21. stav 4. Ustava koja utvrđuje da se ne smatraju diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima. Pored toga, odredba člana 79. stav 1. Ustava koja stvara obavezu za državu i autonomne pokrajine da obezbede školovanje pripadnicima nacionalnih manjina na njihovom jeziku ne znači da se ta obaveza može izvršavati mimo pripadnika nacionalnih manjina i njihovih predstavnika (u ovom slučaju nacionalnih saveta nacionalnih manjina), već upravo podrazumeva njihovo učešće u tim procesima. Kada Ustav u odredbi člana 75. stav 2. govori o „učestvovanju u odlučivanju” u oblasti obrazovanja, to, po oceni Suda, obuhvata i učešće u odlučivanju i u procesu donošenja odluka u javnim službama/institucijama u kojima se njihova prava ostvaruju. Posebnim pravima i slobodama zajemčenim nacionalnim manjinama i njihovim pripadnicima nastoji se da se postigne stvarna jednakost tih manjina i njihovih pripadnika sa ostalim građanima i da se obezbedi očuvanje njihovog identiteta, ali i da im se omogući da Srbiju prihvate kao svoju državu. Ustavni princip samouprave nacionalnih manjina u oblasti obrazovanja može se ostvariti samo kroz određene instrumente. Ti instrumenti ne bi smeli biti posmatrani kao element narušavanja jedinstva pravnog poretka, već kao integralni deo obrazovnog i pravnog sistema Republike Srbije. Član 12. Zakona uspostavlja prava u pogledu učešća u upravljanju u obrazovnim ustanovama u kojima se vaspitno-obrazovni rad izvodi i na jeziku nacionalnih manjina.

Analizirajući odredbe čl. 54. i 60. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, odredbe čl. 48. i 54. Zakona o učeničkom i studentskom standardu, kao i odredbe čl. 52. i 54. Zakona o visokom obrazovanju, Ustavni sud je konstatovao da i navedeni zakoni sadrže istovetne oblike učešća nacionalnog saveta nacionalne manjine u upravljanju obrazovnim ustanovama, odnosno ustanovama učeničkog i studentskog standarda. Ustavni sud ovom prilikom ukazuje da ustanove učeničkog i studentskog standarda svakako nisu obrazovne ustanove, jer se u njima ne izvodi vaspitno-obrazovni rad, ali je oblast učeničkog i studentskog standarda deo sistema obrazovanja, te Sud nalazi da uređujući pitanja koja se tiču ovih ustanova, Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina nije izašao izvan okvira utvrđenog članom 75. Ustava.

Međutim, Ustavni sud ocenjuje da su pojedine odredbe člana 12. Zakona ustavnopravno sporne.

Kao prvo, Ustavni sud ukazuje da je odredbom člana 12. stav 1. tačka 2) Zakona predviđeno ovlašćenje nacionalnog saveta da predlaže članove upravnog, odnosno školskog odbora – predstavnike jedinice lokalne samouprave, između ostalog, i u ustanovama za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu. Sud ističe da ni ovim, niti bilo kojim drugim zakonom nije propisano koje uslove treba da ispunjava vaspitno-obrazovna ustanova da bi stekla status tzv. „ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu”. Naime, odredbom člana 15. tačka 3) ovog zakona samo su propisani kriterijumi u pogledu broja vaspitno-obrazovnih ustanova koje se mogu utvrditi da su „od posebnog značaja za nacionalnu manjinu”, a u odnosu na ukupan broj ustanova u kojima se nastava izvodi „i na jeziku nacionalne manjine”. To bi značilo da se za vaspitno-obrazovnu ustanovu od posebnog značaja za određenu nacionalnu manjinu može proglasiti i škola sa 500 učenika u kojoj se samo u jednom odeljenju nastava izvodi i na jeziku te nacionalne manjine. Potpuna zakonska neuređenost ovog pojma svaku pravnu normu koja bilo koje ovlašćenje nekog subjekta vezuje za „ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu” lišava osnovnih standarda jasnoće i određenosti kao preduslova principa vladavine prava (o čemu će posebno biti reči kod ocene odredaba člana 24. Zakona).

Stoga je Ustavni sud utvrdio da odredba člana 12. stav 1. tačka 2), u delu koji glasi: „ili za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu”, nije u saglasnosti sa Ustavom.

Drugo, Ustav u odredbi člana 75. stav 2. pravi jasnu razliku između „učešća u odlučivanju” i „samostalnog odlučivanja” o pojedinim pitanjima iz navedenih oblasti. Za razliku od samostalnog odlučivanja, učestvovanje u odlučivanju, i prema Okvirnoj konvenciji Saveta Evrope, znači konsultaciju sa organom koji donosi odluku. Zato se učešće u odlučivanju ne može pretvoriti u pravo „veta”, već se, pre svega, izražava kroz davanje mišljenja i predloga. Kada je reč o izboru direktora ustanove u kojoj se vaspitno-obrazovni rad ne izvodi samo na jeziku nacionalne manjine (bez obzira na broj odeljenja u kojima se ne izvodi na jeziku nacionalne manjine), u takvoj ustanovi pravo na obrazovanje ostvaruju svi građani, bez obzira na svoju nacionalnu pripadnost, te izbor direktora, po oceni Ustavnog suda, ne može biti uslovljen prethodnom saglasnošću nacionalnog saveta nacionalne manjine. Iz navedenih razloga, Ustavni sud je ocenio da je zakonodavac propisujući u odredbi člana 12. stav 1. tačka 5) osporenog Zakona da nacionalni savet daje prethodnu saglasnost na izbor direktora ustanova u kojima se u većini odeljenja obrazovno-vaspiti rad izvodi na jeziku nacionalne manjine (ili za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu – u kom delu je prethodno već utvrđena nesaglasnost sa Ustavom), izašao izvan mera za ostvarivanje dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina.

Stoga je Ustavni sud utvrdio da odredba člana 12. stav 1. tačka 5) Zakona, nije u saglasnosti sa Ustavom.

Treće, odredbom stava 3. člana 12. Zakona propisano je da nacionalni savet nacionalne manjine čiji jezik nije u službenoj upotrebi ni u jednoj jedinici lokalne samouprave ima prava iz stava 2. tač. 1) do 4) ovog člana (učešće u upravljanju u ustanovama učeničkog i studentskog standarda) u jedinici lokalne samouprave u kojoj pripadnici nacionalne manjine koju on predstavlja čine više od 1% ukupnog stanovništva prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva.

Ustavni sud konstatuje da srazmernost ustanovljenog legitimnog cilja zasnovanog na potrebi zakonske razrade odredbe člana 75. stav 2. Ustava u ovom slučaju treba da bude uspostavljena na taj način da isti ne bude, sa jedne strane, usko posmatran, ali, sa druge strane, i da ne bude uspostavljen na prenatravan način.

način tako da dovodi u pitanje jednakost u ostvarivanju prava svih građana i da daje preveliku i dominantnu ulogu, uslovno rečeno, „jednoj strani” u uspostavljenim odnosima, što se može smatrati učinjenim kada je u pitanju osporena odredba člana 12. stav 3. Zakona. Ustavni sud konstatuje da se osporenim stavom 3. člana 12. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, prava nacionalnog saveta nacionalne manjine koja su uspostavljena i odredbama člana 48. stav 3. i člana 54. stav 3. Zakona o učeničkom i studentskom standardu proširuju i na jedinice lokalne samouprave u kojima jezik nacionalne manjine nije u službenoj upotrebi, pa Ustavni sud nalazi da je na ovaj način narušeno i načelo jedinstva pravnog poretka iz člana 4. stav 1. Ustava. Ovde treba podsetiti da je svrha mera kojima se realizuju dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina da se odnosna grupa (u ovom slučaju nacionalna manjina) dovede u stanje stvarne jednakosti sa ostalim građanima u datom društvu, te da je jedan od uslova za uvođenje ovih mera to da su one objektivno potrebne. Da li su mere objektivno potrebne u datom slučaju utvrđuje ustavnosudac, odnosno zakonodavac. Ovo podrazumeva i utvrđivanje uslova kada su te mere objektivno potrebne. Prema oceni Ustavnog suda, mere iz člana 12. stav 3. realno nisu objektivno potrebne i na adekvatan način opravdane. Zakonodavac nije prilikom propisivanja ovih rešenja ustanovio objektivne kriterijume bazirane na proporcionalnosti koji bi opravdale uvođenje ovakvog pravila koje se odnosi na učešće u upravljanju ustanovama učeničkog i studentskog standarda. Naime, objektivna potreba postoji samo u situaciji kada određena grupacija po svojoj brojnosti (proporcionalnosti u odnosu na druge grupacije) zahteva i opravdava odstupanje od opšteg principa jednakosti pred Ustavom i zakonom. Grupacija koja prelazi samo 1% ukupnog stanovništva u jedinici lokalne samouprave, po oceni Ustavnog suda, kao i po međunarodnim standardima, ne ispunjava navedene kriterijume. Nedostatak takve objektivne potrebe, kao i nedostatak opravdanosti usled nedostatka proporcionalnosti u odnosu na sve druge subjekte koji „dele” pravo na učešće u upravljanju i odlučivanju ustanovama u oblasti obrazovanja upravo dovodi u pitanje delotvornost, pa i sam cilj predviđenog učešća u upravljanju ustanovama u oblasti obrazovanja. Zato Ustavni sud nalazi da neposredno učešće u upravljanju na način i pod uslovima predviđenim članom 12. stav 3. Zakona ne podstiče stvarnu ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina i onih koji čine većinu.

Polazeći od iznetih ocena, Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 12. stav 3. Zakona, nije u saglasnosti sa Ustavom.

Konačno, Ustavni sud ukazuje da, saglasno Zakonu o visokom obrazovanju, osnivač visokoškolske ustanove uopšte ne može biti autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, te je stoga odredba člana 12. stav 4. Zakona nesaglasna sa Ustavom u delu koji glasi: „autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave”.

6. Ocena odredbe člana 13. tačka 3) Zakona

Osporenim odredbom člana 13. tačka 3) Zakona propisano je da nacionalni savet daje mišljenje Nacionalnom prosvetnom savetu na nastavne programe srpskog jezika, kao nematernjeg .

Ustavni sud konstatuje da se ovo učešće nacionalnog saveta u postupku odlučivanja o nastavnim programima srpskog jezika kao nematernjeg jezika svakako ne može dovesti u neposrednu vezu sa ustavnom garancijom vezanom za očuvanje identiteta nacionalnih manjina. Međutim, Sud nalazi da u odnosu na osporenu odredbu treba imati u vidu i član 81. Ustava kojom se kao jedna od obaveza Republike Srbije utvrđuje podsticanje duha tolerancije i međukulturnog dijaloga. U tom smislu, Ustavni sud nalazi da predviđeno davanje mišljenja na nastavne programe srpskog jezika kao nematernjeg ni na

koji način nema pravnoobavezujući karakter i može biti shvaćeno upravo u kontekstu mera iz člana 81. Ustava.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 45. tačka 15) Zakona o Ustavnom sudu, odbio zahtev za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 13. tačka 3) Zakona.

7. Ocena odredaba člana 14. Zakona

Osporenim odredbama člana 14. propisano je da ako se obrazovno-vaspitni rad ostvaruje na jeziku nacionalne manjine, Nacionalni prosvetni savet predlaže ministru nadležnom za poslove obrazovanja davanje odobrenja za korišćenje udžbenika i nastavnih sredstava čiji sadržaji izražavaju posebnosti nacionalne manjine uz prethodnu saglasnost nacionalnog saveta, kao i da ministar nadležan za poslove obrazovanja daje odobrenje za korišćenje domaćih ili uvezenih udžbenika na jeziku nacionalne manjine u obrazovno-vaspitnom radu, na predlog nacionalnog saveta.

U odnosu na odredbe člana 14. Zakona, Ustavni sud stoji na stanovištu da predviđenim načinom učešća nacionalnog saveta u postupku odobravanja udžbenika i nastavnih sredstava zakonodavac nije izašao izvan okvira prava pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u odlučivanju o pojedinim pitanjima vezanim za svoje obrazovanje iz člana 75. stav 2. Ustava.

Ustavni sud je, pri tome, imao u vidu da je Zakonom o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima propisan postupak odobravanja udžbenika i nastavnih sredstava koji se koriste u izvođenju nastave, između ostalog, i na jezicima nacionalnih manjina. Tako prema članu 20. stav 3. ovog zakona ministar odobrava udžbenike za jezike nacionalnih manjina i za pojedine predmete od interesa za nacionalne manjine – na predlog Nacionalnog prosvetnog saveta i na osnovu pozitivnog mišljenja nacionalnog saveta nacionalne manjine, obrazovanog u skladu sa zakonom. Analogno ovlašćenje na teritoriji autonomne pokrajine ima pokrajinski organ nadležan za poslove obrazovanja (član 21. Zakona). Prema članu 28. ovog zakona, strani udžbenik može da se odobri za upotrebu samo u skladu sa ovim zakonom (stav 1.), i to tako što ministar, na obrazloženi zahtev odgovarajućeg stručnog organa u školi, može da odobri udžbenik za odgovarajući predmet i razred koji je u upotrebi u zemlji matici i koji je štampan na jeziku i pismu pripadnika nacionalne manjine, uz pribavljeno pozitivno mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine i Zavoda (stav 3.), dok to isto i na isti način na teritoriji autonomne pokrajine čini organ nadležan za poslove obrazovanja (stav 4.). Pored toga, potrebno je imati u vidu da je Zakonom o udžbenicima i nastavnim sredstvima detaljno uređena uloga nacionalnih saveta nacionalnih manjina u ovoj oblasti. Tako je članom 9. stav 3. Zakona o udžbenicima i nastavnim sredstvima predviđeno da Nacionalni prosvetni savet, na predlog Zavoda i nacionalnog saveta nacionalne manjine, utvrđuje postojanje potrebe za udžbenicima na jeziku nacionalnih manjina i za udžbenicima iz predmeta od interesa za nacionalne manjine. Takođe, elaborat izdavača o rukopisu udžbenika iz člana 13. stav 3. Zakona sadrži i mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine – za udžbenike na jeziku nacionalne manjine.

Po oceni Ustavnog suda, iako postoje određene terminološke neusaglašenosti između navedenih zakona, one nisu od takvog značaja da se njima narušava načelo jedinstva pravnog poretka iz člana 4. stav 1. Ustava. Ovo iz razloga što „pribavljanje pozitivnog mišljenja” nacionalnog saveta nacionalne manjine, koje prethodi odobravanju određenog udžbenika, a kako je to predviđeno Zakonom o udžbenicima i nastavnim sredstvima, u suštini, ima značenje prethodne saglasnosti iz člana 14. Zakona o

nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Sa druge strane, kako se u ovom slučaju radi isključivo o udžbenicima i nastavnim sredstvima čiji sadržaji izražavaju posebnosti nacionalne manjine i udžbenicima na jeziku nacionalne manjine, Ustavni sud nalazi da pravo na davanje prethodne saglasnosti počiva na objektivnoj potrebi i da je proporcionalno postavljenom cilju.

Pored toga, Ustavni sud stoji na stanovištu da se ovako ustanovljen postupak vezan za odobravanje udžbenika i nastavnih sredstava može smatrati jednim od vidova zaštite nacionalnih manjina u cilju ostvarivanja pune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta, što je obaveza države prema članu 14. Ustava, odnosno podsticanjem uvažavanja razlika u smislu člana 48. Ustava.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud je, saglasno odredbi člana 45. tačka 15) Zakona o Ustavnom sudu, odbio zahtev za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 14. Zakona.

8. Ocena odredbe člana 15. tačka 7) Zakona

Osporenom odredbom člana 15. tačka 7) Zakona propisano je da nacionalni savet, u skladu sa zakonom, daje mišljenje u postupku utvrđivanja broja učenika za upis u srednju školu, kao i u postupku davanja saglasnosti na broj učenika za sticanje stručne osposobljenosti, prekvalifikacije, dokvalifikacije i specijalizacije.

Ustavni sud konstatuje da je odredbama Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju propisano, između ostalog, da u postupku utvrđivanja broja učenika za upis u školu u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine, nacionalni savet nacionalne manjine daje mišljenje (član 35. stav 4.) i da škola u toku godine vrši upis kandidata radi sticanja specijalističkog, odnosno majstorskog obrazovanja, stručne osposobljenosti, prekvalifikacije, dokvalifikacije i obuke, uz saglasnost Ministarstva, a u školi u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine prethodno se pribavlja mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine (član 36. stav 7.).

Za razliku od navedenih odredaba zakona kojim se na sistemski način uređuje srednje obrazovanje i vaspitanje, a u okviru toga i učešće nacionalnog saveta nacionalne manjine u utvrđivanju broja učenika, ali samo u srednjim školama u kojima se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine, a što i jeste deo korpusa kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti obrazovanja, iz osporene odredbe Zakona proizlazi da se predviđeno ovlašćenje nacionalnog saveta nacionalne manjine odnosi na sve srednje škole, bez obzira na to da li se radi o ustanovi u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine ili ne. Na ovaj način se, po oceni Ustavnog suda, pripadnicima nacionalnih manjina zakonom daje ovlašćenje da odlučuju i o pitanjima koja se ne tiču njihovog obrazovanja, što izlazi izvan jemstva iz člana 75. stav 2. Ustava. Istovremeno, osporenom odredbom krši se i ustavni princip jedinstva pravnog poretka iz člana 4. stav 1. Ustava.

Polazeći od iznetih ocena, Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 15. tačka 7) Zakona, nije u saglasnosti sa Ustavom. Pri tome, Sud naglašava da se utvrđenom neustavnošću osporene odredbe ne umanjuju prava pripadnika nacionalnih manjina, jer ova prava mogu biti efektivno korišćena na osnovu Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju, u obimu u kome se ona ostvaruju sa ciljem afirmacije položaja pripadnika nacionalnih manjina, odnosno njihovih Ustavom zagwarantovanih prava u oblasti obrazovanja.

9. Ocena odredbe člana 19. stav 2. Zakona

Odredbama člana 19. Zakona propisano je da: nacionalni savet može, na način utvrđen zakonom, samostalno ili zajedno sa drugim pravnim licem, osnivati ustanove i privredna društva za obavljanje novinsko-izdavačke i radio-televizijske delatnosti, štampanja i reprodukcije snimljenih medija i vršiti prava i obaveze osnivača (stav 1.), kao i da Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave kao osnivač javnih preduzeća i ustanova u oblasti javnog informisanja koje u celini ili pretežno vrše informisanje na jeziku nacionalne manjine mogu u sporazumu sa nacionalnim savetom u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet (osporeni stav 2.).

Ustavni sud je, Odlukom IUz-27/2011 od 3. oktobra 2013. godine, utvrdio da odredba člana 17. stav 2. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina („Službeni list SRJ”, broj 11/02 i „Službeni glasnik RS”, broj 72/09 – dr. zakon) u delu koji glasi: „a može da osniva i posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina“ nije u saglasnosti sa Ustavom (to zakonsko ovlašćenje bilo je namenjeno državi kao osnivaču). Imajući u vidu navedenu Odluku Ustavnog suda, te odredbu člana 14. stav 3. Zakona o javnom informisanju koja se odnosi na oblast štampanih medija, Ustavni sud stoji na stanovištu da nije ustavnopravno moguće uređivati prenos osnivačkih prava u oblasti javnog informisanja kako to predviđa osporeni član 19. stav 2. Zakona.

Naime, odredbom člana 50. stav 2. Ustava utvrđeno je da se radio i televizijske stanice osnivaju u skladu sa zakonom i taj zakon je u pravnom poretku Republike Srbije Zakon o radiodifuziji. Odredbom člana 42. stav 1. Zakona o radiodifuziji propisuje se da su subjekti koji ne mogu biti imaoци dozvole za emitovanje programa u smislu navedenog Zakona preduzeće, ustanova ili drugo pravno lice čiji je osnivač Republika Srbija ili autonomna pokrajina (izuzetak su ustanove radiodifuznog servisa) niti politička stranka, organizacija ili koalicija, kao i pravno lice čiji su suosnivači ovi subjekti. Dakle, navedeni Zakon, prema oceni Ustavnog suda, ne ostavlja pravni prostor da se posebnim zakonom predvidi izuzetak u kome bi Republika ili autonomna pokrajina, pored programa na jezicima nacionalnih manjina koji se proizvode i emituju u okviru javnog radiodifuznog servisa, mogla da osniva posebne i samostalne radio i televizijske stanice na jezicima nacionalnih manjina, pa samim tim ne postoji ni pravna mogućnost da se prenose osnivačka prava koja postoje u pogledu takvih subjekata.

Potrebno je imati u vidu da pojam javni radiodifuzni servis označava, pre svega, jedan skup obaveza, između ostalog definisan samim Zakonom o radiodifuziji, vezanih za sadržaje, za proizvodnju i samo emitovanje programa koje emituju ustanove javnog radiodifuznog servisa (član 4. tačka 9) Zakona o radiodifuziji određuje pojam javnog radiodifuznog servisa, a obaveze nosilaca javnog radiodifuznog servisa u ostvarivanju opšteg interesa i posebno prava pripadnika nacionalnih manjina određene su odredbama člana 78. istog zakona, posebno tač. 2) do 4) tog člana). To su obaveze isključivo, prema Zakonu o radiodifuziji, Radiodifuzne ustanove Srbije i Radiodifuzne ustanove Vojvodine, koje su i osnovane navedenim zakonom i koje su tim zakonom označene kao nosioci javnog radiodifuznog servisa (čl. 76, 85. i 94. Zakona o radiodifuziji). Polazeći od ustavne slobode osnivanja elektronskih medija, obaveze države da obezbedi one garancije građanima koje proizlaze iz slobode medija mogu biti, u skladu sa međunarodnim konvencijama, standardima i iskustvima u ovoj oblasti, ostvarene jedino kroz javni servis i ustanove javnog servisa koje taj program emituju, i koje se osnivaju samim zakonom, bez uticaja izvršne vlasti ili bilo kog organa državne vlasti, uz Zakonom propisan poseban sistem upravljanja, rukovođenja, kontrole nad radom programa, izmešten od izvršne vlasti, potpuno nezavisan i nad čijim radom nadzor ne vrše organi koji su deo izvršne vlasti, već Republička radiodifuzna agencija, koja je kao nezavisno regulatorno telo osnovana Zakonom o radiodifuziji (član 6. Zakona o radiodifuziji). Država se u

postavljenom pravnom okviru ne meša u rad javnog radiodifuznog servisa, pri čemu su Zakonom o radiodifuziji ustanovljene obaveze javnog radiodifuznog servisa u smislu proizvodnje programa i na jezicima nacionalnih manjina, u cilju ostvarivanja Ustavom datih garancija koje se odnose na pravo na obaveštenost građana (čl. 77. i 78. Zakona o radiodifuziji). U suštini, dakle, po oceni Ustavnog suda, samo su ustanove javnog radiodifuznog servisa, Radiodifuzna ustanova Srbije i Radiodifuzna Vojvodine, oni subjekti koje je u postojećem pravnom poretku Republike Srbije, u ovoj oblasti uređenom Zakonom o radiodifuziji, država mogla da osnuje. I to je propisana pravna granica dokle može da doseže mešanje javnih vlasti u ostvarivanje slobode medija, u skladu sa navedenim međunarodnim konvencijama i standardima u ovoj oblasti. Pored toga, i novodoneti i važeći Zakon o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS”, broj 119/12) ne predviđa mogućnost da država postane osnivač onih subjekata koji se bave proizvodnjom i emitovanjem radio i televizijskih programa.

Pri tome, po oceni Ustavnog suda, nemogućnost države da osniva posebne elektronske medije na jezicima nacionalnih manjina ni na koji način ne ugrožava Ustavom zagarantovana prava nacionalnih manjina, jer deo prava na očuvanje posebnosti iz Ustava obuhvata i pravo na osnivanje sopstvenih sredstava javnog informisanja (član 79. stav 1. Ustava). Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina uređuje pitanje finansiranja, osnivanja i rada, delatnosti nacionalnih saveta koji se finansiraju i iz budžeta Republike Srbije, budžeta autonomne pokrajine i u određenim slučajevima i iz budžeta jedinica lokalne samouprave. Prema tome, pravo nacionalnog saveta da osnuje sopstvenu radio ili televizijsku stanicu na jeziku nacionalne manjine i zakonska obaveza države da finansira rad nacionalnog saveta i delatnost nacionalnog saveta, pa i osnivanje radio televizijske stanice, čini održivim rešenje da pored javnog servisa kroz koji država direktno garantuje ostvarivanje Ustavom zajamčenih prava pripadnicima nacionalnih manjina, postoji i ovaj drugi način – osnivanje radio i televizijskih stanica čiji je osnivač nacionalni savet nacionalnih manjina, koji se u skladu sa Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina delom finansira iz javnih prihoda, pa to obezbeđuje i poštovanje načela nemešanja javne vlasti u medijsku sferu i zaštitu prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina u oblasti javnog informisanja.

Prilikom odlučivanja Ustavni sud je imao u vidu i da su prema članu 11. Zakona o javnom informisanju („Službeni glasnik RS”, br. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 – Odluka US i 41/11 – Odluka US), u smislu tog zakona pod pojmom javnog glasila obuhvaćeni, kako štampana javna glasila, tako i radio i televizijski programi, kao i da prema članu 14. stav 3. istog zakona, osnivači javnog glasila ne mogu biti, ni posredno ni neposredno, država i teritorijalna autonomija, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda, osim ukoliko je to predviđeno posebnim zakonom kojim se uređuje oblast radiodifuzije.

Pri tome, treba imati u vidu da jedinica lokalne samouprave, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, broj 129/07), može da osniva televizijske i radio-stanice radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji je u opštini u službenoj upotrebi, kao i radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji nije u službenoj upotrebi, kada takvo izveštavanje predstavlja dostignuti nivo manjinskih prava (član 20. tačka 34)). Takođe, prema Zakonu o glavnom gradu („Službeni glasnik RS”, broj 129/07), grad Beograd može da osnuje televizijske i radio stanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja (član 8. stav 2. tačka 5)). Ustavni sud je Rešenjem IUz-25/2011 od 18. aprila 2012. godine odbacio inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti navedenih odredaba Zakona o glavnom gradu i Zakona o lokalnoj samoupravi.

Međutim, važećim Zakonom o javnim preduzećima iz 2012. godine, za razliku od ranije važećeg zakona, delatnost javnog informisanja nije predviđena kao delatnost od opšteg interesa, te u ovoj delatnosti osnivač javnog preduzeća (a preduzeće je upravo onaj organizacioni oblik koji se osniva u oblasti javnog informisanja) ne može biti ne samo Republika Srbija, već ni autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Stoga, kako ni ovi subjekti ne mogu biti osnivači ni štampanih, ni elektronskih medija, to nema pravnog osnova ni da na nacionalne savete prenesu osnivačka prava.

Imajući u vidu Ustavom garantovana prava nacionalnih manjina, i to prvenstveno deo prava na očuvanje posebnosti iz Ustava koji obuhvata i pravo na osnivanje sopstvenih sredstava javnog informisanja (član 79. stav 1. Ustava), kao i celokupan pravni okvir u oblasti medijskog zakonodavstva u pravnom sistemu Republike Srbije, a posebno zakone kojima se uređuje oblast javnog informisanja i radiodifuzije koji ne poznaju institut prenosa osnivačkih prava koji je uspostavljen odredbom člana 19. stav 2. Zakona, kao i zakon kojim se uređuje osnivanje (javnih) preduzeća od strane Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, Ustavni sud stoji na stanovištu da se osporenim odredbom narušava načelo jedinstva pravnog poretka iz člana 4. stav 1. Ustava, kao i da ne postoji pravna mogućnost prenosa osnivačkih prava od strane subjekata javne vlasti koji se shodno važećim pravilima u pravnom sistemu Republike Srbije ne mogu ni pojaviti kao osnivači subjekata nad kojima se predviđa prenos osnivačkih prava.

Ustavni sud je prilikom razmatranja ovde osporenih odredaba Zakona posebno imao u vidu odredbe Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina koje se odnose na finansiranje nacionalnih saveta, jer one na poseban način odslikavaju zakonom uspostavljene odnose između nacionalnih saveta sa jedne strane i države, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave sa druge strane. Odredbama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina kojima se uređuje pitanje finansiranja nacionalnih saveta predviđeno je, između ostalog, sledeće: da se sredstva stečena, u skladu sa ovim zakonom, mogu koristiti za finansiranje troškova za – 1) redovnu delatnost nacionalnog saveta i 2) finansiranje rada ustanova, fondacija, privrednih društava i organizacija čiji je osnivač ili suosnivač nacionalni savet, ustanova, fondacija, privrednih društava i drugih organizacija čija su osnivačka prava delimično ili u celini preneti na nacionalni savet (član 113. stav 1.); da se sredstva za finansiranje rada nacionalnih saveta obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije, budžeta autonomne pokrajine i budžeta jedinice lokalne samouprave, donacija i ostalih prihoda (član 114.); da se visina sredstava iz javnih izvora koja se obezbeđuju za finansiranje delatnosti nacionalnih saveta određuje za svaku godinu Zakonom o budžetu Republike Srbije, odnosno odlukama o budžetu AP Vojvodine i jedinica lokalne samouprave (član 115. stav 1.); da se sredstva iz stava 1. ovog člana koja se obezbeđuju u budžetu Republike Srbije raspoređuju tako da se 30% raspoređuje u jednakim iznosima svim registrovanim nacionalnim savetima u Republici Srbiji, a ostatak sredstava (70%) srazmerno broju pripadnika određene nacionalne manjine koju nacionalni savet predstavlja, kao i ukupnom broju ustanova te nacionalne manjine u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma i obimu aktivnosti tih ustanova (član 115. stav 2.); da odluku o raspodeli sredstava iz budžeta Republike Srbije donosi Ministarstvo, imajući u vidu predloge nacionalnih saveta (član 115. stav 3.); da se sredstva iz stava 1. ovog člana koja se obezbeđuju u budžetu autonomne pokrajine raspoređuju, u skladu sa odlukom nadležnog organa autonomne pokrajine, nacionalnim savetima koji imaju sedište na teritoriji autonomne pokrajine (član 115. stav 4.); da se sredstva iz stava 1. ovog člana koja se obezbeđuju u budžetu jedinice lokalne samouprave raspoređuju, u skladu sa odlukom nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, nacionalnim savetima koji predstavljaju nacionalne manjine koje u stanovništvu jedinice lokalne samouprave dostižu najmanje

10% od ukupnog stanovništva ili nacionalnih manjina čiji je jezik u službenoj upotrebi na teritoriji jedinice lokalne samouprave (član 115. stav 5.); da nacionalni saveti učestvuju u postupku raspodele sredstava budžetskog fonda za nacionalne manjine, koja se dodeljuju javnim konkursom za finansiranje programa i projekata iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina (član 119. stav 1.).

Navedena zakonska pravila o finansiranju, prema stavu Ustavnog suda, stvaraju pravni okvir u kome država može obezbediti podršku nacionalnim savetima nacionalnih manjina u ostvarivanju prava na obaveštavanje utvrđenog članom 79. Ustava.

Polazeći od iznetih ocena, Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 19. stav 2. Zakona nije u saglasnosti sa Ustavom, pri čemu se ističe da se ovim ne dovodi u pitanje ranije izvršen prenos osnivačkih prava nad pojedinim javnim glasilima.

10. Ocena odredaba člana 20. tač. 1) do 4) Zakona

Osporenim odredbama člana 20. Zakona propisano je učešće nacionalnog saveta nacionalne manjine u postupku imenovanja organa, programskog odbora i odgovornog urednika programa na jeziku nacionalne manjine ustanova radiodifuznog servisa – Radiodifuzne ustanove Srbije i Radiodifuzne ustanove Vojvodine „kada ta ustanova emituje program na jeziku nacionalne manjine“.

Ispitujući saglasnost osporenih odredaba sa Ustavom, Ustavni sud je najpre pošao od odredaba Zakona o radiodifuziji kojima je uređen javni radiodifuzni servis. Prema članu 4. tačka 9) tog zakona, javni radiodifuzni servis je proizvodnja, kupovina, obrada i emitovanje informativnih, obrazovnih, kulturno-umetničkih, dečijih, zabavnih, sportskih i drugih radio i televizijskih programa koji su od opšteg interesa za građane, a naročito u cilju ostvarivanja njihovih ljudskih i građanskih prava, razmene ideja i mišljenja, negovanja političke, polne, međunacionalne i verske tolerancije, kao i očuvanja nacionalnog identiteta. Čitava Glava V. Zakona (čl. 76. do 96.) posvećena je javnom radiodifuznom servisu, saglasno kojim odredbama, nosioci javnog radiodifuznog servisa u Republici Srbiji su republička i pokrajinske radiodifuzne ustanove koje obavljaju delatnost proizvodnje i emitovanja radio i televizijskog programa i imaju posebne obaveze u ostvarivanju opšteg interesa u oblasti javnog radiodifuznog servisa, utvrđene ovim zakonom (član 76.). Nadalje, članom 77. Zakona utvrđeno je da su programi koji se proizvode i emituju u okviru javnog radiodifuznog servisa od opšteg interesa i da obuhvataju programe informativnog, kulturnog umetničkog, verskog, naučnog, dečijeg, zabavnog, sportskog i drugih sadržaja, kojima se obezbeđuje zadovoljavanje potreba građana i drugih subjekata i ostvarivanje njihovih prava u oblasti radiodifuzije, pri čemu, programima koji se proizvode i emituju u okviru javnog radiodifuznog servisa mora da se obezbedi raznovrsnost i izbalansiranost (međusobna usklađenost i usaglašenost) sadržaja kojima se podržavaju demokratske vrednosti savremenog društva, a naročito poštovanje ljudskih prava i kulturnog, nacionalnog, etničkog i političkog pluralizma ideja i mišljenja. Odredbama člana 78. Zakona propisane su dodatne obaveze nosilaca javnog radiodifuznog servisa u ostvarivanju opšteg interesa (koje oni imaju pored opštih obaveza koje prema članu 68. Zakona imaju svi emiteri u odnosu na programske sadržaje), a odredbama člana 79. njihove posebne obaveze pri proizvodnji i emitovanju informativnog programa. U tom smislu, nosioci javnog radiodifuznog servisa (javne radiodifuzne ustanove) su dužni, pored ostalog, da: proizvode i emituju programe namenjene svim segmentima društva, bez diskriminacije, vodeći pri tom računa naročito o specifičnim društvenim grupama kao što su deca i omladina, manjinske i etničke grupe, hendikepirani, socijalno i zdravstveno

ugroženi, gluvonemi i dr; da uvažavaju jezičke i govorne standarde, kako većinskog stanovništva, tako, u odgovarajućoj srazmeri, i nacionalnih manjina, na području na kome se program emituje; da obezbede zadovoljavanje potreba građana za programskim sadržajima koji izražavaju kulturni identitet, kako naroda, tako i nacionalnih manjina, kroz mogućnost da određene programe ili programske celine, na područjima na kojima žive i rade, prate i na svom maternjem jeziku i pismu. Posebne obaveze nosilaca javnog radiodifuznog servisa pri proizvodnji i emitovanju informativnog programa su da poštuju princip nepristrasnosti i objektivnosti u tretiranju različitih političkih interesa i različitih subjekata, da se zalažu za slobodu i pluralizam izražavanja javnog mišljenja, kao i da spreče bilo kakav oblik rasne, verske, nacionalne, etničke ili druge netrpeljivosti ili mržnje, ili netrpeljivosti u pogledu seksualne opredeljenosti.

Iz navedenih zakonskih odredaba sledi da se preko javnog radiodifuznog servisa, a čiji su nosioci Radiodifuzna ustanova Srbije i Radiodifuzna ustanova Vojvodine, ostvaruje opšti interes svih građana u oblasti radiodifuzije, a što je, prema članu 4. tačka 1) navedenog zakona, opšti pojam za radio i televiziju kao elektronske medije masovne komunikacije. Iz ovih odredaba sledi i to da organima radiodifuznih ustanova i njihovim programskim odborima, niti licima koja su odgovorna za pojedine segmente obavljanja delatnosti, nije prepušteno da sami odlučuju i procenjuju na koji način će ostvarivati ovaj opšti interes, već su Zakonom taksativno i detaljno propisane obaveze ustanova javnog radiodifuznog servisa u ostvarivanju opšteg interesa. Takođe, iz zakonskih obaveza ustanova javnog radiodifuznog servisa sledi da su ove ustanove dužne ne samo da emituju, već i da proizvode programe i na jezicima nacionalnih manjina, da obezbede zadovoljavanje potreba nacionalnih manjina za programskim sadržajima koji izražavaju njihov kulturni identitet, da uvažavaju jezičke i govorne standarde, kako većinskog stanovništva, tako, u odgovarajućoj srazmeri, i nacionalnih manjina, na području na kome se program emituje, itd.

Na osnovu izloženog, Ustavni sud je ocenio da je sam Zakon o radiodifuziji u punoj meri vodio računa o specifičnim potrebama pripadnika nacionalnih manjina u oblasti radiodifuzije koja, imajući u vidu sadržaje radio i televizijskih programa, dotiče ne samo oblast obaveštavanja, već, u širem smislu, i kulture, obrazovanja i upotrebe jezika i pisma, te da navedene zakonske odredbe upravo sadrže i mere za ostvarivanje dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina. Sa druge strane, javni radiodifuzni servis, odnosno ustanove koji su njegovi nosioci, su zakonom uspostavljeni na način da su izvan uticaja javne vlasti, upravo iz razloga da bi se na objektivan i nediskriminatorski način ostvarivao opšti interes svih građana Srbije. Stoga Ustavni sud nalazi da nema legitimnog opravdanja, niti objektivne potrebe da u ustanovama putem kojih se ostvaruje zakonom utvrđeni opšti interes svih građana Republike Srbije u ovoj oblasti, pripadnici nacionalnih manjina svoja kolektivna prava ostvaruju i dodatnim pravima učešća u izboru organa i tela javnih radiodifuznih ustanova, a koja prava nema nijedna druga društvena grupa. Ustavni sud je pri tome imao u vidu i sledeće. Prvo, osporene zakonske odredbe samo naizgled deluju kao da su ograničenog dejstva kada predviđaju da se propisana prava nacionalnih saveta odnose samo na situacije ako Radiodifuzna ustanova Srbije i Radiodifuzna ustanova Vojvodine emituju program na jeziku nacionalne manjine. Iz odredaba Zakona o radiodifuziji jasno proizlazi da je obaveza ustanova javnog radiodifuznog servisa da, u odgovarajućoj srazmeri, proizvode i emituju program na jezicima svih nacionalnih manjina koje žive na teritoriji na kojoj se program emituje. Drugo, članove upravnog odbora javne radiodifuzne ustanove imenuje Republička radiodifuzna agencija koja je, saglasno članu 6. Zakona o radiodifuziji, samostalna i nezavisna organizacija koja vrši javna ovlašćenja u skladu sa ovim zakonom i propisima donetim na osnovu ovog zakona, te se osporenim odredbama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina narušava jedinstvo pravnog poretka iz člana 4. stav 1. Ustava. Treće, Programski

odbor Radiodifuzne ustanove Srbije imenuje Narodna skupština. Način rada Narodne skupštine uređen je Zakonom o Narodnoj skupštini, koji se donosi na osnovu člana 110. Ustava i bliže razrađuje Poslovníkom o radu Narodne skupštine, koji ovaj organ samostalno donosi. Četvrto, Programski odbor Radiodifuzne ustanove Vojvodine imenuje Skupština AP Vojvodine, a u skladu sa članom 179, odnosno 183. stav 1. Ustava, autonomne pokrajine, samo u skladu sa Ustavom i svojim statutom, uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad svojih organa i službi. Peto, generalni direktori ustanova javnog radiodifuznog servisa i odgovorni urednici za pojedine programe u ovim ustanovama, imenuju se nakon sprovedenog javnog konkursa i to – generalni direktor dvotrećinskom većinom od ukupnog broja članova Upravnog odbora, a odgovorni urednici, na predlog generalnog direktora. Primena instituta javnog konkursa u ovom slučaju može se smatrati zakonskim okvirom koji omogućava izbor kompetentnog kandidata, posmatrano kako sa aspekta ostvarivanja Zakonom utvrđenog opšteg interesa, tako i sa aspekta potrebe očuvanja i zaštite manjinskih prava u okviru ostvarivanja ovog opšteg interesa. Konačno, Ustavni sud nalazi da pravo nacionalnog saveta da utvrđuje kriterijume za izbor odgovornog urednika programa na jeziku nacionalne manjine u ustanovi javnog servisa dovodi nacionalni savet u položaj koji prevazilazi prava iz člana 75. stav 2. Ustava, odnosno dovodi ustanovu javnog servisa u položaj koji ona nema ni u odnosu prema državi, pokrajini odnosno prema organima javne vlasti, pa ga ne može imati ni u odnosu na nacionalni savet. Naime, odredba člana 75. stav 2. Ustava prema kojoj putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika učestvuju u odlučivanju o pojedinim pitanjima vezanim za svoje, između ostalog, obaveštavanje, u skladu sa zakonom, ne može predstavljati uporište na osnovu koga ustanove javnog servisa osnovane od strane države moraju prilikom obavljanja svoje delatnosti od opšteg interesa svoje odluke zasnivati na kriterijumima koje utvrđuje nacionalni savet. Pored toga, Ustavni sud konstatuje da je ovo materija koja na osnovu zakona i odgovarajućih podzakonskih akta za njegovo sprovođenje može biti propisana samo opštim aktima ustanova javnog radiodifuznog servisa.

Na osnovu svega izloženog, Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 20. tač. 1) do 4) nisu u saglasnosti sa Ustavom.

11. Ocena odredaba člana 23. Zakona

Osporenim odredbama člana 23. Zakona propisano je da su pojedinačni pravni akti iz čl. 12. do 15, čl. 17. i 18. i čl. 20. do 22. ovog zakona koji su doneti bez odgovarajućeg predloga ili mišljenja nacionalnog saveta protivzakoniti, odnosno ništavi (stav 1.), kao i da ako nacionalni savet i pored uredno dostavljenog zahteva nadležnog organa, u roku od 30 dana ne dostavi predlog ili mišljenje, akt iz stava 1. ovog člana se donosi i bez pribavljenog predloga, odnosno mišljenja (stav 2.).

Razmatrajući saglasnost osporenih odredaba Zakona sa Ustavom, Ustavni sud je najpre ispitao pravnu prirodu akata na koje se odnosi odredba stava 1. člana 23. Zakona, odnosno da li se u svim ovim slučajevima radi o pojedinačnim pravnim aktima, dakle aktima kojima se, u ovom slučaju u upravnom postupku, odlučuje o nečijem pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu. Nakon izvršene analize Ustavni sud konstatuje da, po svojoj pravnoj prirodi, nisu pojedinačni pravni akti nastavni i drugi planovi, programi i mere iz člana 13. Zakona, te akti o utvrđivanju mreža ustanova iz člana 15. Zakona; da je osnivački, a ne pojedinačni pravni akt „osamostaljivanje izdvojenog odeljenja škole” iz člana 15. Zakona; da je sprovedbeni, a ne pojedinačni pravni akt utvrđivanje broja učenika i akt o raspodeli sredstava iz budžeta iz člana 15. Zakona, preduzimanje mera zaštite, sanacije i rekonstrukcije kulturnih dobara,

prostorni i urbanistički planovi, akti o osnivanju i ukidanju biblioteka i akti o raspodeli sredstava iz člana 18. Zakona, Strategija razvoja radiodifuzije, akt o raspodeli sredstava, programi na jeziku nacionalne manjine iz člana 21. Zakona, isticanje naziva, odluka o utvrđivanju jezika i pisma u službenoj upotrebi, vršenje nadzora, mere i aktivnosti za unapređenje prevođenja propisa iz člana 22. Zakona. Sud se nije upuštao u analizu odredaba člana 20. Zakona za koje je prethodno utvrdio da nisu u saglasnosti sa Ustavom.

Polazeći od izloženog, Ustavni sud ukazuje da se odredba stava 1. člana 23. Zakona ne može dovesti u pravnu vezu sa navedenim zakonskim odredbama.

Ustavni sud dalje ukazuje da u smislu zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, samo donošenje akta bez propisane saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja dovodi do određenih pravnih posledica, što a contrario znači da donošenje jednog upravnog akta nezavisno od datog predloga ne proizvodi pravne posledice po doneti akt.

Ustavni sud, takođe, ističe da pojam „nezakonit“ akt nema svoje jasno i određeno normativno značenje u smislu Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ“, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS“, broj 30/10), jer je nezakonit svaki akt za koji se u postupku po pravnom sredstvu utvrdi da je donet na osnovu nepotpunog ili pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, ili uz povredu pravila postupka, ili na osnovu pogrešne primene materijalnog prava.

Konačno, prema članu 257. Zakona o opštem upravnom postupku, ništav je upravni akt (rešenje) koji je u upravnom postupku donet u stvari iz sudske nadležnosti ili u stvari o kojoj se uopšte ne može rešavati u upravnom postupku, koji bi svojim izvršenjem mogao prouzrokovati neko delo kažnjivo po krivičnom zakonu, čije izvršenje nije moguće, koji je doneo organ bez prethodnog zahteva stranke (u upravnim stvarima u kojima je po zakonu ili po prirodi stvari za pokretanje i vođenje postupka potreban zahtev stranke), a na to stranka naknadno nije izričito ili prećutno pristala, ili koji sadrži nepravilnost koja je po nekoj izričitoj zakonskoj odredbi predviđena kao razlog ništavosti.

Iz navedenog sledi da „protivzakonitost“ i ništavost nikako nisu sinonimi, a na šta upućuje osporena odredba člana 23. stav 1. Zakona. Kada se ima u vidu da Zakon o upravnom postupku poznaje posebno vanredno pravno sredstvo – poništavanje ili ukidanje po osnovu službenog nadzora (član 253.), koje predviđa da će konačno rešenje (konačni upravni akt) nadležni organ poništiti po osnovu službenog nadzora, između ostalog, i u slučaju ako ga je jedan organ doneo bez saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugog organa, a to je potrebno po zakonu ili drugom propisu, očito je da osporena odredba meša pojmove ništavosti i poništaja upravnog akta. Svakako, i nezavisno od navedenog vanrednog pravnog sredstva, poništaj pojedinačnog (upravnog) akta donetog, u konkretnom slučaju, bez zakonom propisanog mišljenja nacionalnog saveta nacionalne manjine kao imaoca javnog ovlašćenja, može biti razlog da se i u žalbenom postupku traži poništaj takvog akta.

Imajući u vidu da se odredba člana 23. stav 1. Zakona odnosi na upravne akte, pojedinačne pravne akte donete u upravnom postupku, a da je po više osnova izašla izvan okvira osnovnih pravila i pojmova opšteg upravnog postupka, Ustavni sud je utvrdio da ova odredba nije saglasna sa Ustavom.

U odnosu na odredbu stava 2. člana 23. Zakona, kojom je zapravo nacionalnom savetu dat rok od 30 dana za dostavljanje predloga ili mišljenja, Ustavni sud ukazuje da je odredbama člana 194. Zakona o opštem upravnom postupku propisano da kad je zakonom ili drugim propisom određeno da je nadležni

organ dužan da pre donošenja rešenja pribavi mišljenje drugog organa, rešenje se donosi po pribavljenom mišljenju (stav 4.), kao i da je organ čija je saglasnost ili mišljenje potrebno za donošenje rešenja, dužan da saglasnost, odnosno mišljenje dâ u roku od jednog meseca od dana kad mu je zatraženo, ako posebnim propisima nije određen drugi rok. S obzirom na to da je zakonima kojima su uređene oblasti u kojima se nacionalnim savetima nacionalnih manjina poveravaju određena javna ovlašćenja – da daju mišljenje u postupku odlučivanja o pojedinim pitanjima, propisan i rok za davanje mišljenja, to nema ustavnopravnog osnova da se osporenim odredbom ovog zakona preuzima opšti rok određen Zakonom o opštem upravnom postupku i time, indirektno vrši izmena drugih zakona, a čime se stvara pravna nesigurnost, jer u pravnom poretku uporedo postoje dva važeća zakona koja isto pitanje uređuju na različit način.

Polazeći od iznetih razloga, Ustavni sud je utvrdio da odredbe člana 23. Zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom. Sud pri tome naglašava da Zakon o opštem upravnom postupku, kroz propisani mehanizam kontrole zakonitosti donetih upravnih akata u postupku po redovnom i vanrednim pravnim sredstvima, pruža punu i delotvornu zaštitu pripadnika nacionalnih manjina u ostvarivanju kolektivnih prava predviđenih Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, odnosno odgovarajućim zakonima kojima su uređene pojedine oblasti društvenog života u kojima nacionalne manjine ostvaruju kolektivna prava.

12. Ocena odredaba člana 24. Zakona

Odredbama člana 24. Zakona predviđena je obaveza Republike, odnosno autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave da, u taksativno navedenim slučajevima, „na inicijativu nacionalnog saveta” prenese, delimično ili u celini, osnivačka prava nad određenim ustanovama u oblasti obrazovanja, kulture i javnog informisanja i potom je propisan način uređenja međusobnih odnosa prilikom prenosa osnivačkih prava.

Ustavni sud smatra da prava pripadnika nacionalnih manjina iz člana 75. stav 2. Ustava a priori ne mogu značiti da sticanje svojstva osnivača nad ustanovom koju je izvorno, na način uređen važećim propisima, osnovala Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave može da zavisi isključivo od volje (inicijative) nacionalnog saveta, kada se ima u vidu da je prema odredbama Ustava pre svega država obavezna da svim građanima, pa i pripadnicima nacionalnih manjina, obezbedi ostvarivanje pojedinih zajemčenih prava, što u pojedinim oblastima upravo čini osnivanjem odgovarajućih institucija (u konkretnom slučaju ustanova kao javnih službi) za čiji rad i odgovara.

Odredbe Ustava Republike Srbije utvrđuju da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova, sa jedne strane, kao i, sa druge strane, na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina (član 79. stav 1. Ustava), čime je predviđena ustavna obaveza države, odnosno autonomne pokrajine da takvo školovanje i obezbedi. Ustavni sud stoji na stanovištu da pravo na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova ne podrazumeva preuzimanje osnivačkih prava nad već postojećim javnim ustanovama u ovoj oblasti, niti takvu mogućnost predviđaju zakoni u oblasti obrazovanja, na način da taj prenos zavisi isključivo od volje (inicijative) nacionalnog saveta. Naime, Ustavni sud smatra da ostvarivanje obaveze države da pripadnicima nacionalnih manjina obezbedi školovanje na jeziku nacionalne manjine kojoj pripadaju, sa jedne strane, i pravo pripadnika nacionalnih manjina na osnivanje privatnih ustanova, sa druge strane, ostavlja pravni prostor u okviru koga se može vršiti prenos osnivačkih prava nad obrazovnim ustanovama. Istovetna situacija je i sa

oblašću kulture u kojoj se, saglasno važeći propisima država, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave pojavljuju kao osnivači ustanova kulture, ali u kojoj, prema članu 2. stav 2. ovog zakona ustanovu može osnovati i nacionalni savet nacionalne manjine.

Pravno je utemeljeno da subjekti koji mogu biti osnivači određenih ustanova mogu i izvršiti prenos osnivačkih prava. Međutim, takav prenos osnivačkih prava mora biti zasnovan na saglasnosti volja, shvaćene u najširem smislu, subjekata između kojih se vrši prenos osnivačkih prava. Osnivač ustanove koji je istovremeno nosilac ustavnih i zakonskih prava i obaveza po osnovu tog pravnog položaja mora imati pravnu mogućnost da oceni da li će se prenosom osnivačkih prava na delotvorniji način obezbediti ostvarivanje prava nacionalnih manjina, što je suština i svrha svih Ustavom i zakonima uspostavljenih odnosa u oblasti zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina. Dakle, osnivaču se ne može nametati svojevrsni automatizam i potpuna zavisnost od odluka druge strane u tom postupku. Osnova odnosa organa javne vlasti, odnosno osnivača ustanova i nacionalnih saveta nacionalnih manjina je njihovo sadejstvo, zajedničko sporazumno delovanje usmereno ka istom cilju – zaštiti i unapređenju ostvarivanja prava i sloboda nacionalnih manjina. U određenim slučajevima, upravo da bi takvo postupanje afirmisao i ohrabrio, zakonodavac postavlja određene korektive, ali je u tome omeđen ustavnim pravilima i principima. Dakle, takvi korektivi koje je propisao zakonodavac ne mogu se smatrati utemeljenim ako se u odnosima između osnivača, odnosno organa javne vlasti, sa jedne strane, i nacionalnih saveta nacionalnih manjina, sa druge strane, ne uzima u obzir volja jedne strane, odnosno ne dopušta se da ta volja i stav budu uopšte formirani i artikulisani, jer je postupanje na osnovu osporene zakonske odredbe zavisno jedino od volje nacionalnog saveta.

Stoga Sud ocenjuje da je zakonodavac osporenim odredbom člana 24. stav 1. Zakona izašao izvan okvira suštine Ustavom utvrđenih kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina iz člana 75. stav 2. Ustava.

Kako postavljeni pravni okvir na kome počiva oblast medijskog zakonodavstva ne stvara prostor u okviru koga bi se država i teritorijalna autonomija pojavili kao osnivači medija (javni radiodifuzni servis osnovan je samim zakonom), to se u ovoj oblasti uopšte ne može ni govoriti o bilo kakvom prenosu osnivačkih prava, za šta je već dato obrazloženje u delu koji se odnosi na osporeni član 19. Zakona.

Dalje, posebno treba imati u vidu da je obaveza prenošenja osnivačkih prava predviđena stavom 2. osporenog člana 24. Zakona (na inicijativu nacionalnog saveta, Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave prenosi u celini ili delimično osnivačka prava nad ustanovama koje nisu obuhvaćene tač. 1) do 3) stav 1. ovog člana ako su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu), ne daje određene (jasne i objektivne) kriterijume na osnovu kojih se utvrđuje zakonom predviđeni „poseban značaj za nacionalnu manjinu”, a što je Sud već konstatovao prilikom ocene odredbe člana 12. stav 1. tačka 2) Zakona. To dovodi do moguće potpune proizvoljnosti u primeni navedene zakonske odredbe na osnovu koje može nastati pravna nesigurnost u ovoj oblasti, a nadležni državni organi u odnosu na nacionalne savete kao imaoce javnih ovlašćenja ne mogu uticati, već po automatizmu moraju prihvatati njihove odluke, što je u osnovi suprotno i položaju imaoce javnih ovlašćenja u odnosu na državne organe prema osnovnim načelima na osnovu kojih su uspostavljeni njihovi odnosi, a na osnovu odredaba člana 137. Ustava i relevantnih odredaba Zakona o državnoj upravi.¹

Polazeći od navedenog, Ustavni sud nalazi da bi pravno uspostavljanje institucija od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, u oblasti obrazovanja i kulture, moglo da bude smatrano jednom od mera za ostvarivanje dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina, ali samo pod uslovom da su zakonom

propisani jasni, određeni i objektivni kriterijumi na osnovu kojih bi određena institucija mogla steći status ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu (a koji bi eventualno samo bliže bili razrađeni podzakonskim aktom nadležnog organa, koji bi bio donet na osnovu posebno propisanog zakonskog ovlašćenja i u granicama datog ovlašćenja) i pod uslovom da proglašenje (utvrđivanje) ustanove sa takvim statusom ne zavisi samo od volje nacionalnog saveta nacionalne manjine, pošto je inače reč o ustanovama koje su osnovale Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave.

S obzirom na sve izloženo, Ustavni sud je ocenio da odredba člana 24. stav 2. Zakona ne zadovoljava osnovne standarde preciznosti, jasnoće i određenosti pravne norme, koji su, prema stavovima ovog suda, kao i praksi i stavovima Evropskog suda za ljudska prava, preduslov ostvarivanja principa vladavine prava, kao temeljnog principa svake demokratske države.

Kako su odredbe st. 3. do 6. člana 24. Zakona u direktnoj pravnoj vezi sa odredbama st. 1. i 2. istog člana, to je Ustavni sud utvrdio da član 24. Zakona u celini nije u saglasnosti sa Ustavom.

Međutim, Ustavni sud naglašava da je prenos osnivačkih prava na ustanovama u oblasti obrazovanja pravno moguć na osnovu člana 11. stav 3. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, a na ustanovama kulture na osnovu člana 16. stav 3. ovog zakona, kao i da je prema obaveštenjima koje je Ustavni sud prikupio u toku postupka, taj prenos do sada i vršen primenom navedenih odredaba Zakona, te se utvrđivanjem da su odredbe člana 24. Zakona nesaglasne sa Ustavom ne umanjuju dostignuta i ostvarena prava pripadnika nacionalnih manjina.

13. Ocena odredaba člana 25. Zakona

Osporenim članom 25. Zakona predviđeno je: da nacionalni savet može podneti Narodnoj skupštini, Vladi i drugim državnim organima i posebnim organizacijama predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti (stav 1.); da će pre razmatranja i odlučivanja o pitanjima iz oblasti iz člana 2. ovog zakona, organi iz stava 1. ovog člana zatražiti mišljenje nacionalnih saveta (stav 2.); da će se postupak pribavljanja mišljenja urediti poslovnica organa iz stava 1. ovog člana (stav 3.), kao i da nacionalni savet može podneti inicijativu Vladi za ukidanje, odnosno poništenje propisa državnih organa i posebnih organizacija, koji nisu u skladu sa odredbama ovog zakona i drugih zakona i propisa koji se odnose na nacionalne manjine (stav 4.).

Vezano za odredbe člana 25. Zakona Ustavni sud prvo konstatuje da stav 1. ovog člana u delu koji glasi: „i drugim državnim organima i posebnim organizacijama”, u svom jezičkom značenju, a imajući u vidu pitanja koja se uređuju odredbama člana 25. Zakona, pravno nemoguć. Ovo iz razloga što pojam „državni organi” obuhvata sve organe obrazovane Ustavom i zakonima koji vrše državnu vlast, a to znači ne samo organe državne uprave, kao deo izvršne vlasti, već i sudove, javna tužilaštva, Ustavni sud i sve druge nezavisne i samostalne državne organe obrazovane bilo samim Ustavom (npr. Zaštitnik građana ili Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca) ili nekim zakonom (npr. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka ličnosti). Sa druge strane, pojam „posebne organizacije”, saglasno Zakonu o državnoj upravi, označava jednu od tri vrste organa državne uprave

1 Ustavni sud posebno navodi ponovo i podatak iz izveštaja Pokrajinskog ombudsmana vezanog sa sprovođenje Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina na teritoriji AP Vojvodina da su Nacionalni savet hrvatske nacionalne manjine i Nacionalni savet romske nacionalne manjine proglasili Zoološki vrt i Studentski centar – dom učenika u Subotici za ustanove kulture od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje kulturnog identiteta nacionalne manjine, iako se delatnost ovih ustanova, po njihovom karakteru, ni na koji način ne može dovesti u pravnu i logičku vezu sa očuvanjem i unapređivanjem kulturnog identiteta nacionalne manjine.

(ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije). Stoga Ustavni sud zaključuje da osporene odredbe člana 25. Zakona sadrže ne samo neadekvatne i neprecizne, već i netačne pojmove i da su one u svom jezičkom značenju neprimenjive i pravno nemoguće, jer pojedini od državnih organa nisu ni nadležni za donošenje propisa (npr. sudovi i javna tužilaštva), te je pravno nemoguće podneti Vladi inicijativu za ukidanje, odnosno poništenje propisa, kako je to predviđeno stavom 4. člana 25. Zakona, ili pak položaj pojedinih državnih organa u pravnom sistemu Republike Srbije (npr. Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca) ne dozvoljava mogućnost da Vlada ukine ili poništi propise koje ti organi donose, te su i sa te strane osporene odredbe pravno nemoguće. Međutim, Ustavni sud nalazi da sistemsko tumačenje odredaba člana 25. Zakona jasno upućuje na to da se one odnose samo na Narodnu skupštinu, Vladu i organe državne uprave.

Na osnovu izloženog, Sud je stao na stanovište da je sintagma „državni organi i posebne organizacije”, koja se koristi u odredbama člana 25. Zakona, ustavnopravno prihvatljiva samo ukoliko se pod njom podrazumevaju isključivo organi državne uprave.

Kada je, pak, reč o pravima nacionalnih saveta nacionalnih manjina iz člana 25. Zakona u odnosu na Narodnu skupštinu i Vladu i, sledstveno tome, propisanim obavezama ovih organa, Ustavni sud ocenjuje da su razlozi inicijatora ustavnopravno utemeljeni. U tom smislu, Sud podseća da je u prethodno već pomenutoj Odluci IUz-353/2009 od 10. jula 2012. godine utvrdio da nije u saglasnosti sa Ustavom, između ostalih, odredbe člana 2. stav 3. Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine („Službeni glasnik RS”, broj 99/09), kojom je bilo propisano da je u postupku donošenja zakona kojima se uređuju pitanja od pokrajinskog značaja, predlagač dužan da zatraži mišljenje nadležnog organa AP Vojvodine. Utvrđujući neustavnost osporene odredbe Sud je ukazao da se ona odnosi na postupak donošenja zakona i da predstavlja svojevrsan vid „samoobavezivanja” ili „samoograničenja” Narodne skupštine u vršenju zakonodavne vlasti, i to u formalnopravnom smislu – da neće moći da donese zakon za koji predlagač prethodno nije zatražio mišljenje nadležnog organa AP Vojvodine, što, a contrario, proizlazi iz odredbe člana 2. stav 3. Zakona. Ustavni sud je ocenio da ovakvo zakonsko rešenje nije saglasno sa Ustavom konstituisanim pravom predlaganja zakona (tzv. pravom zakonodavne inicijative) iz člana 107. Ustava, kao ni sa Ustavom utvrđenim položajem Narodne skupštine kao najvišeg predstavničkog tela i nosioca ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji iz člana 98. Ustava, iz kog položaja proizlazi i autonomno pravo Narodne skupštine da uređuje vlastiti postupak donošenja zakona i drugih opštih akata iz svoje nadležnosti. Činjenica da osporena, kao ni druge odredbe Zakona ne propisuju da je pozitivno mišljenje nadležnog organa AP Vojvodine uslov donošenja takvog zakona, za Ustavni sud nije bila dovoljna pravna argumentacija za ocenu da je sporna odredba saglasna sa Ustavom. Ovo iz razloga, što se, po oceni Ustavnog suda, značenje odredbe člana 2. stav 3. Zakona ne iscrpljuje samo u pravnoj prirodi mišljenja čije se pribavljanje nalaže predlagaču, već je suština u tome da se na ovaj način uređuje postupak donošenja zakona, a, po oceni Suda, zakonodavni

postupak može biti povređen ne samo uvođenjem zakonodavnog veta, nego i na svaki drugi način koji podrazumeva njegovo uslovljavanje ili ograničavanje. Stoga je Ustavni sud utvrdio da navedena zakonska norma nije u skladu sa ustavnim položajem Narodne skupštine, koja postupak donošenja zakona i drugih opštih akata iz svoje nadležnosti samostalno uređuje Poslovníkom o svom radu, te ovo pitanje ne može biti predmet uređivanja nijednog zakona, pri čemu je bez ustavnopravnog značaja to što Narodna skupština donosi i zakone i Poslovník o svom radu.

Imajući u vidu da se osporene odredbe člana 25. st. 1. do 3. Zakona, kada je reč o Narodnoj skupštini, odnose zapravo na zakonodavni postupak, pri čemu, kao što je ukazano u tački 3.2. dela VI obrazloženja ove odluke, nacionalni savet nacionalne manjine ne spada u krug subjekata iz člana 107. Ustava koji imaju pravo tzv. zakonodavne inicijative, i sa čak izričitom obavezom da organi iz stava 1. ovog člana, dakle i Narodna skupština, postupak pribavljanja mišljenja od nacionalnog saveta nacionalne manjine urede svojim poslovníkom, a polazeći od iznetih ocena i već zauzetih stavova Ustavnog suda, Sud je ocenio da osporene odredbe člana 25. Zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom u delu u kome se odnose na Narodnu skupštinu.

Što se tiče Vlade, koja je takođe obuhvaćena odredbama člana 25. Zakona, Ustavni sud ističe da je, saglasno članu 122. Ustava, Vlada nosilac izvršne vlasti u Republici iz čega proizlaze njene ustavne nadležnosti da, između ostalog, utvrđuje i vodi politiku u svim oblastima društvenog života, a što se u značajnoj meri konkretno manifestuje predlaganjem određenih zakonskih rešenja, kao i da ima Ustavom utvrđeno generalno ovlašćenje za donošenje uredbi i drugih opštih akata radi izvršavanja zakona. U skladu sa navedenim ustavnim položajem, i Vlada je ovlašćena da svoj rad, a što znači i postupak donošenja podzakonskih akata i postupak koji se odnosi na predlaganje zakona Narodnoj skupštini samostalno uredi poslovníkom o svom radu. Stoga, po oceni Ustavnog suda, osporene zakonske odredbe nemaju ustavnopravnog utemeljenja ni u delu koji se odnosi na Vladu.

No, kako su saglasno Zakonu o državnoj upravi i Zakonu o ministarstvima, upravo ministarstva oni organi u čijem delokrugu rada se nalaze oblasti u kojima pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju svoja Ustavom zajemčena kolektivna prava i kako ministarstva ne samo da donose propise za izvršavanje zakona za koje su određenim zakonom izričito ovlašćena, već pripremaju nacрте zakona i predloge uredbi i drugih opštih akata koje donosi Vlada, to Ustavni sud nalazi da se prava nacionalnih saveta nacionalnih manjina predviđena odredbama člana 25. Zakona delotvorno ostvaruju kroz međusobnu saradnju nacionalnih saveta i resornih ministarstava, jer se na taj način pripadnicima nacionalnih manjina, kao nesporno zainteresovanoj strani na koju će se zakoni i podzakonski akti direktno odnositi i čija će prava, obaveze i pravni interesi zavisiti od tih opštih akata, omogućava da se, preko svojih izabраниh predstavnika, uključe u proces njihovog kreiranja u njegovoj početnoj fazi, a što i jeste savremena tendencija u evropskim zakonodavstvima. Stoga za Ustavni sud odredbe člana 25. Zakona nisu ustavnopravno sporne u odnosu na organe državne uprave, prevashodno ministarstva, naravno, pod uslovom da se u primeni ovih odredaba uzimaju u obzir i uslovi i ograničenja koje je Ustavni sud izneo u tački 3.2. dela VI obrazloženja ove odluke i da se ima u vidu da mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine ima savetodavni, a ne pravno obavezujući karakter, te se obaveza nadležnog organa državne uprave sastoji u tome da zatraži mišljenje od nacionalnog saveta i da navode iz tog mišljenja savesno razmotri.

Polazeći od, sa jedne strane, utvrđene neustavnosti odredaba člana 25. Zakona u odnosu na Narodnu skupštinu i Vladu i, sa druge strane, iznetog stava Ustavnog suda da je korišćenje sintagme „državni organi i posebne organizacije” ustavnopravno prihvatljivo samo pod uslovom da se pod njom podrazumevaju isključivo organi državne uprave, a da ovi organi ne donose poslovnike o svom radu, već je njihov rad uređen zakonom i podzakonskim aktima Vlade, to Ustavni sud konstatuje da odredba stava 3. člana 25. Zakona ne može opstati u pravnom poretku, te je u odnosu na ovu odredbu utvrdio nesaglasnost sa Ustavom.

Konačno, Ustavni sud nalazi da nema ustavnopravnih smetnji da nacionalni savet nacionalne manjine inicira Vladi da ukine, odnosno poništi propis organa državne uprave, koji nije u skladu sa odredbama ovog zakona i drugih zakona i propisa koji se odnose na nacionalne manjine (stav 4. člana 25.), jer Vlada to ovlašćenje već ima na osnovu člana 8. stav 3. Zakona o Vladi i inicijativa nacionalnog saveta nema pravno obavezujući karakter, već je svojevrsan signal Vladi da ispita da li ima osnova da preduzme zakonske mere u okviru svoje nadležnosti da nadzire rad organa državne uprave.

Na osnovu svega prethodno izloženog, Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 25. stav 1. u delu koji glasi: „Narodnoj skupštini, Vladi i drugim” i odredba člana 25. stav 3. Zakona, nisu u saglasnosti sa Ustavom, dok se u preostalom delu odredbe člana 25. Zakona imaju primenjivati pod iznetim uslovima i ograničenjima.

14. Ocena odredaba člana 26. Zakona

Osporenim odredbom člana 26. Zakona propisano je: da nacionalni saveti daju predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima koja se odnose na položaj nacionalnih manjina i na očuvanje posebnosti nacionalnih manjina organima autonomne pokrajine i organima jedinice lokalne samouprave (stav 1.); da su organi autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, obavezni da razmotre predloge, inicijative i mišljenja nacionalnih saveta i da preduzmu odgovarajuće mere (stav 2.); da će u postupku donošenja opštih akata iz oblasti koje su navedene u članu 2. ovog zakona, organi autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, zatražiti mišljenje nacionalnih saveta (stav 3.), kao i da će se postupak pribavljanja mišljenja urediti poslovnici organa iz stava 1. ovog člana (stav 4.).

Razmatrajući ustavnost osporenih odredaba člana 26. Zakona, Ustavni sud je utvrdio da je ustavnopravna utemeljenost prava nacionalnog saveta nacionalne manjine iz stava 1. člana 26. Zakona da daje predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima koja se odnose na položaj nacionalnih manjina i na očuvanje posebnosti nacionalnih manjina organima autonomne pokrajine i organima jedinice lokalne samouprave, indirektno sadržana u odredbi člana 183. stav 3. Ustava, kojom je utvrđeno da se autonomna pokrajina stara o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom, odnosno u odredbi člana 190. stav 3. Ustava kojom je utvrđena istovrsna nadležnost jedinice lokalne samouprave. Međutim, kada je reč o odredbama st. 2. do 4. istog člana Zakona, Ustavni sud nalazi da se ocena njihove saglasnosti sa Ustavom mora ispitivati i oceniti sa stanovišta odredaba člana 179, odnosno 183. stav 1. Ustava. Naime, članom 179. Ustava je utvrđeno da autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, a jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom i zakonom, samostalno propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi. Takođe, članom 183. stav 1. Ustav, kao jednu od izvornih nadležnosti autonomne pokrajine, predviđa da autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju.

Navedene ustavne norme znače da je autonomna pokrajina po pitanju uređivanja svojih organa i njihovog rada samostalna i ograničena jedino Ustavom, što ima za posledicu da se zakonom uopšte ne može urediti nijedno pitanje koje se tiče nadležnosti, izbora, organizacije i rada organa i službi koje osniva autonomna pokrajina, već ta pitanja mogu biti uređena samo statutom i drugim opštim aktima autonomne pokrajine. Ovaj stav Ustavni sud je zauzeo i u Odluci IUo-360/2009 od 5. decembra 2013. godine donetoj u postupku ocene Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine.

Kako se odredbama člana 26. st. 2. do 4. Zakona upravo uređuju pitanja koja se tiču rada i postupanja, između ostalog, organa autonomne pokrajine, Ustavni sud je utvrdio da ove odredbe, u odnosu na autonomnu pokrajinu, nisu u saglasnosti sa Ustavom. Ustavni sud ukazuje da navedena pitanja, ukoliko smatra potrebnim i na način koji smatra celishodnim, treba da uredi sama autonomna pokrajina, svojim statutom.

Sa druge strane, kada je reč o jedinici lokalne samouprave, Ustav je takođe utvrdio njihovo pravo na „samouređenje” sopstvenih organa, ali je to pravo ograničeno ne samo Ustavom, kao kod autonomne pokrajine, već i zakonom. Pošto se oblast lokalne samouprave na sistemski način uređuje Zakonom o lokalnoj samoupravi, Ustavni sud je ispitivao da li odredbe ovog zakona, a koje su pravni okvir za uređivanje nadležnosti, izbora, organizacije i rada organa i službi jedinice lokalne samouprave, predviđaju učešće nacionalnih saveta nacionalnih manjina u postupku donošenja opštih akata skupštine jedinice lokalne samouprave (koja je jedina nadležna za njihovo donošenje). U tom smislu, Ustavni sud konstatuje da je jedino odredbom člana 93. stav 2. tog zakona propisano da će se, ako je na području jedinice lokalne samouprave jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, u postupku promene naziva ulica, trgova, gradskih četvrti, zaselaka i drugih delova naseljenih mesta, pribaviti mišljenje nacionalnog saveta. Međutim, odredbama člana 98. Zakona predviđeno je da se u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave osniva savet za međunacionalne odnose, koga čine predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina, u skladu sa ovim zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave, da savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti, da se u slučaju nacionalnih manjina koje imaju svoje izabrane nacionalne savete, predstavnici nacionalnih manjina u (ovom) savetu biraju na predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine, da savet o svojim stavovima i predlozima obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave koja je dužna da se o njima izjasni na prvoj narednoj sednici, a najkasnije u roku od 30 dana, te da su skupština i izvršni organi jedinice lokalne samouprave dužni da predloge svih odluka koji se tiču nacionalne ravnopravnosti prethodno dostave na mišljenje savetu (član 98. st. 1, 4, 7, 9. i 10.).

Iz navedenog proizlazi da je učešće pripadnika nacionalnih manjina u postupku odlučivanja jedinica lokalne samouprave o pitanjima koja se odnose na položaj i ostvarivanje prava nacionalnih manjina, i to na institucionalizovani način, već uređeno zakonom, i to upravo zakonom koji je pravni okvir, između ostalog, i za uređenje rada lokalnih organa. Stoga se, po oceni Ustavnog suda, drugačijim uređivanjem istih pitanja Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina stvara pravna nesigurnost i dovodi u pitanje ostvarivanje načela jedinstva pravnog poretka. Štaviše, Ustavni sud nalazi da bi savet za međunacionalne odnose, kao lokalno telo, mogao delotvornije da doprinese ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina u lokalnoj sredini nego nacionalni savet nacionalne manjine obrazovan da predstavlja čitavu nacionalnu manjinu u Republici, te je sa stanovišta ostvarivanja manjinskih prava svrsishodnije podsticati i afirmisati osnivanje i rad ovih tela.

Imajući u vidu prethodno iznete razloge, Ustavni sud je utvrdio da odredbe člana 26. st. 2. do 4. Zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom.

15. Ocena odredaba člana 27. Zakona

Osporenim odredbama člana 27. Zakona propisano je: da nacionalni savet, u skladu sa zakonom, saraduje sa međunarodnim i regionalnim organizacijama, sa državnim organima, organizacijama i ustanovama u matičnim državama, kao i sa nacionalnim savetima ili sličnim telima nacionalnih manjina u drugim državama (stav 1.); da predstavnici nacionalnog saveta učestvuju u pregovorima ili se konsultuju povodom pregovora o zaključivanju bilateralnih sporazuma sa matičnim državama, u delu koji se neposredno odnosi na prava nacionalnih manjina (stav 2.); da predstavnici nacionalnih saveta učestvuju u radu mešovitenih međudržavnih tela čiji je zadatak da nadziru sprovođenje bilateralnih međudržavnih sporazuma o zaštiti prava određene nacionalne manjine (stav 3.).

Ustavni sud ukazuje da ustavni okvir za uređivanje pitanja iz člana 27. Zakona predstavlja odredba člana 80. stav 3. Ustava kojom je utvrđeno da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na nesmetane veze sa sunarodnicima izvan teritorije Republike Srbije. U tom smislu, za Ustavni sud ne može biti ustavnopravno sporna zakonska odredba prema kojoj nacionalni savet, koji predstavlja nacionalnu manjinu, saraduje sa organizacijama i ustanovama u matičnim državama ili sa nacionalnim savetima ili sličnim telima nacionalnih manjina u drugim državama. Dalje, kako je oblast uređivanja, ostvarivanja i zaštite manjinskih prava specifična po tome da delom počiva i na odnosima reciprociteta koji se uspostavljaju bilateralnim sporazumima između matične države i države u kojoj pripadnici nacionalne manjine žive, Ustavni sud smatra da način na koji je odredbama st. 2. i 3. člana 27. Zakona uređeno uključivanje predstavnika nacionalnog saveta vezano za pregovore o zaključivanju bilateralnih sporazuma sa matičnim državama i vezano za praćenje sprovođenja zaključenih bilateralnih sporazuma, nije nesaglasan ustavnom položaju i ulozi nacionalnog saveta nacionalne manjine. Ustavni sud, pri tome, dodatno naglašava da pojedini zaključeni i potvrđeni bilateralni sporazumi sa susednim državama (npr. Sporazum sa Republikom Mađarskom od 2003. godine), a koji pravno obavezuju Republiku Srbiju, izričito predviđaju učešće predstavnika nacionalne manjine u međuvladinoj mešovitoj komisiji (komitetu ili sl.) koja će pratiti sprovođenje sporazuma.

Za Ustavni sud ostaje sporno da li odredba člana 80. stav 3. Ustava daje prostor da se zakonom predvidi i saradnja nacionalnog saveta nacionalne manjine sa međunarodnim i regionalnim organizacijama i sa državnim organima u matičnim državama, a kako je to, pored ostalog, predviđeno stavom 1. člana 27. Zakona. U tom smislu, Ustavni sud ocenjuje da u slobodnom i otvorenom društvu međusobni kontakti, posete, razmene iskustava, realizacija zajedničkih projekata i sl. nacionalnih saveta nacionalnih manjina sa međunarodnim i regionalnim organizacijama koje se bave zaštitom i unapređenjem ljudskih i, posebno, manjinskih prava, ne može biti ustavnopravno sporna pod uslovom da se zakonom propisana saradnja nacionalnih saveta sa ovim organizacijama kreće u navedenim granicama i da se saradnja ostvaruje samo sa onim međunarodnim i regionalnim organizacijama čija je sfera bavljenja u neposrednoj vezi sa ostvarivanjem kolektivnih prava nacionalnih manjina. Takođe, uslov da se osporena odredba Zakona ne smatra nesaglasnom sa Ustavom je da se saradnja nacionalnog saveta sa ovim i svim drugim subjektima, kreće u okvirima spoljne politike Republike Srbije, uz poštovanje teritorijalnog jedinstva i pravnog poretka Republike Srbije, jer je to Ustavom utvrđeni uslov i za ostvarivanje saradnje autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave sa odgovarajućim teritorijalnim zajednicama i

jedinicama lokalne samouprave drugih država iz člana 181. Ustava. Međutim, navedeni kriterijumi i tumačenja ne mogu se, po oceni Ustavnog suda, primeniti kada je reč o predviđenoj saradnji nacionalnog saveta sa državnim organima u matičnim državama. Ovo iz razloga što je saradnja sa državnim organom druge države međudržavna (međunarodna) saradnja, kao deo spoljne politike koju vode države, te jedan od aktera te saradnje ne može biti nedržavni subjekt.

Imajući u vidu sve izloženo, Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 27. stav 1. Zakona, u delu koji glasi: „državnim organima,“, nije u saglasnosti sa Ustavom, dok se u preostalom delu ova odredba ima tumačiti i primenjivati pod iznetim uslovima i ograničenjima.

VII

Na osnovu odredaba člana 42a stav 1. tačka 2) i člana 45. tač. 1) i 15) Zakona o Ustavnom sudu, Ustavni sud je doneo Odluku kao u izreci.

Na osnovu člana 168. stav 3. Ustava, danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Republike Srbije“ prestaju da važe sledeće odredbe Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina („Službeni glasnik RS“, broj 72/09):

- odredba člana 10. tačka 6) u delu koji glasi: „i drugim oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine“, odredba člana 10. tačka 12) u delu koji glasi: „Ustavnim sudom,“ i odredba člana 10. tačka 15) u delu koji glasi: „aktom autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave“,
- odredba člana 12. stav 1. tačka 2) u delu koji glasi: „ili za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu“, odredba člana 12. stav 1. tačka 5), odredba člana 12. stav 3. i odredba člana 12. stav 4. u delu koji glasi: „autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave,“,
- odredba člana 15. tačka 7),
- odredba člana 19. stav 2,
- odredbe člana 20. tač. 1) do 4),
- odredbe člana 23,
- odredbe člana 24,
- odredba člana 25. stav 1. u delu koji glasi: „Narodnoj skupštini, Vladi i drugim“ i odredba člana 25. stav 3, dok se u preostalom delu odredbe člana 25. imaju primenjivati pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 13. obrazloženja ove odluke,
- odredbe člana 26. st. 2. do 4, i
- odredba člana 27. stav 1. u delu koji glasi: „državnim organima,“, dok se u preostalom delu ova odredba ima tumačiti i primenjivati pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 15. obrazloženja ove odluke.

Broj IUz-882/2010

Predsednik Ustavnog suda,
dr Dragiša B. Slijepčević, s.r.

IZDVOJENO MIŠLJENJE

u odnosu na Odluku Ustavnog suda broj IUz-882/2010

od 16. januara 2014. godine

Ustavni sud je na sednici održanoj 16. januara 2014. godine, u predmetu IUz - 882/2010, većinom glasova, doneo Odluku:

„1. Utvrđuje se da sledeće odredbe Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina („Službeni glasnik RS”, broj 72/09) nisu u saglasnosti sa Ustavom:

– odredbe člana 10. tačka 6) u delu koji glasi: „i drugim oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine”, člana 10. tačka 12) u delu koji glasi: „Ustavnim sudom,” i člana 10. tačka 15) u delu koji glasi: „aktom autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave”,

– odredbe člana 12. stav 1. tačka 2) u delu koji glasi: „ili za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu”, člana 12. stav 1. tačka 5), člana 12. stav 3. i člana 12. stav 4. u delu koji glasi: „autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave”,

– odredba člana 15. tačka 7),

– odredba člana 19. stav 2,

– odredbe člana 20. tač. 1) do 4),

– odredbe člana 23,

– odredbe člana 24,

– odredbe člana 25. stav 1. u delu koji glasi: „Narodnoj skupštini, Vladi i drugim” i člana 25. stav 3, dok se preostalom delu odredbe člana 25. imaju primenjivati pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 13. obrazloženja ove odluke,

– odredbe člana 26. st. 2. do 4. i

– odredba člana 27. stav 1. u delu koji glasi: „državnim organima”, dok se u preostalom delu ova odredba ima tumačiti i primenjivati pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 15. obrazloženja ove odluke.

2. Odbija se zahtev za utvrđivanje neustavnosti sledećih odredaba Zakona iz tačke 1:

– odredbe člana 2. stav 2, pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 2. obrazloženja ove odluke,

– odredaba člana 10. tač. 10), 11) i 13), pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tač. 3.2. i 3.3. obrazloženja ove odluke,

- odredbe člana 11. stav 3, pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 4. obrazloženja ove odluke,
- odredbe člana 13. tačka 3), pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 6. obrazloženja ove odluke,
- odredbe člana 14.”

U vezi sa ovom odlukom izdvajam sledeće mišljenje:

I.

Nakon što je saslušao i razmotrio pravna shvatanja i mišljenja eminentnih pravnih stručnjaka o spornim ustavno-pravnim pitanjima, Ustavni sud je doneo navedenu odluku kojom je, sa jedne strane, ocenio ustavnost velikog broja odredaba Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina („Službeni glasnik”, broj 72/09), dok je, sa druge strane, izložio jedno opšte shvatanje ustavno-pravne zaštite prava nacionalnih manjina u Ustavu Republike Srbije, posebno kolektivnog prava na samoupravu koje se ostvaruje i putem izabраних nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Na značaj ove odluke ukazuje i činjenica da u svojoj poluvekovnoj istoriji Ustavni sud ni u jednom ranijem predmetu nije ocenjivao ustavnost tako velikog broja zakonskih odredaba o pravima pripadnika nacionalnih manjina, niti je izložio celovito i doktrinarno shvatanje o prirodi, domašaju i mestu ustavnih normi o posebnim pravima nacionalnih manjina. Iako sam u glavnim crtama saglasna sa doktrinarnim stavovima Ustavnog suda izloženim u delu V obrazloženja ove odluke („Stanovište Ustavnog suda o ostvarivanju dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina i pravnom položaju nacionalnih saveta nacionalnih manjina”), u određenim slučajevima ipak ne mogu podržati pojedinačne delove obrazloženja na osnovu kojih je Ustavni sud utvrdio da neke odredbe čl. 10, 12, 19. i 20. Zakona i odredbe čl. 23. i 24. u celosti nisu u saglasnosti sa Ustavom. Za ovu odluku je karakteristično da su stavovi Ustavnog suda na osnovu kojih su pojedine odredbe Zakona kasirane, često zasnovani na restriktivnom tumačenju ustavnih odredbi o manjinskim pravima, umesto da se relevantne odredbe Ustava Republike Srbije interpretiraju u prilog afirmacije manjinskiх prava. Tim pre što je prevashodna uloga Ustavnog suda zaštita ljudskih i manjinskiх prava od eventualnih neustavnih ograničenja od strane nadležnih državnih organa (uključujući i zakonodavca), a ne ograničavanje zakonodavca u nameri da omogući široku afirmaciju ljudskih i manjinskiх prava zajemčenih Ustavom.

Sa uverenjem koje je zajedničko većini konstitucionalista i sudija Ustavnog suda da izdvojeno sudijsko mišljenje ne predstavlja podiranje autoriteta Ustavnog suda, već rezonovanje usmereno ka budućnosti i dokaz nezavisnosti i slobode mišljenja sudije Ustavnog suda, u tekstu koji sledi nastojaću da izložim svoje stavove u vezi ocene ustavnosti onih odredaba Zakona za koje smatram da ih je Ustavni sud bez adekvatnog ustavnog osnova kasirao i utvrdio da nisu u skladu sa Ustavom.

II.

Član 10. tačka 6) Zakona

Prema kasiranoj odredbi člana 10. tačka 6) Zakona, nacionalni savet osniva ustanove, udruženja, fondacije i privredna društva ne samo u sferama kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, već i u drugim oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine. Prema Odluci Ustavnog suda, ustavotvorac je „utvrdio oblasti koje su od značaja za očuvanje identiteta

svake nacionalne manjine” i da su one „navedene u odredbi člana 75. stav 2. Ustava – kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma”. Iz navedenog, prema stavu Ustavnog suda, proizilazi „da je zakonodavac, propisivanjem ovlašćenja nacionalnog saveta da različite „organizacione oblike” može osnivati i u drugim oblastima društvenog života izašao izvan Ustavom utvrđenih okvira zajemčenih kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina, pa time i okvira delovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina.”

Čak i ako bi se prihvatio stav da član 75. Ustava principom *numerus clausus* ograničava oblasti u kojima se preko nacionalnog saveta ostvaruje samouprava, odnosno da nacionalni saveti vrše određena javna ovlašćenja, iz toga ne proizilazi ustavno ograničenje da zakonodavac ne može omogućiti da nacionalni savet osniva institucije izvan četiri Ustavom pomenute oblasti. Naime, osnivanje institucija – udruženja, privrednih društava i fondacija predstavlja više svojevrsnu slobodu, a ne nadležnost (javno ovlašćenje), pa se ne može posmatrati kao deo samouprave u užem smislu. Nadalje, iako su za očuvanje nacionalnog identiteta nesporno najvažnije oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, i druge delatnosti i oblasti mogu biti povezani sa očuvanjem identiteta, odnosno samoupravom u četiri Ustavom navedene oblasti. Tako na primer, teško bi bilo osporiti da je udruženje za pomoć i stipendiranje socijalno ugroženih učenika pripadnika nacionalne manjine – institucija od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine, iako se takvo udruženje ne bavi obrazovanjem. Na ovaj način ustavotvorac ni izričito ni implicitno nije ograničio zakonodavca da ovlasti nacionalni savet da osniva ovakve institucije. Izneto restriktivno tumačenje Ustavnog suda ograničava Ustavom zajemčena kolektivna prava nacionalnih manjina, i to upravo pozivanjem na član 75. Ustava. Ljudska i manjinska prava je potrebno tumačiti afirmativno, u cilju omogućavanja da se pravo uživa a ne obrnuto, tj. na način da se ograniči uživanje nekog ljudskog (ili manjinskog) prava. Član 75. Ustava jemči kolektivna prava i ovlašćuje zakonodavca da omogući uživanje tih prava, a ne ograničava zakonodavca da omogući nacionalnim savetima da što celovitije ostvare svoju Ustavom utvrđenu funkciju (član 18. stav 3. Ustava).

Prema tome, reč je o odredbama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina koje imaju ograničeni praktični značaj, ali se ne može reći da je osnivanje ovakvih društava protivustavno ako se osnivaju u oblastima u kojima Ustav garantuje samoupravu nacionalnih manjina.

Član 12. Zakona

Inicijatori su osporavali i javna ovlašćenja nacionalnih saveta u odnosu na obrazovno-vaspitne ustanove čiji je osnivač republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, smatrajući da se učešćem nacionalnih saveta u upravljanju ovim ustanovama krši ravnopravnost svih građana i jednakost pred zakonom. Ustavni sud je ocenio da ova ovlašćenja imaju ustavno utemeljenje, između ostalog, i u članu 21. stav 4. Ustava, te da „odredba člana 79. stav 1. Ustava koja stvara obavezu za državu i autonomne pokrajine da obezbede školovanje pripadnika nacionalnih manjina na njihovom jeziku ne znači da se ta obaveza može izvršavati mimo pripadnika nacionalnih manjina i njihovih predstavnika (u ovom slučaju nacionalnih saveta nacionalnih manjina), već upravo podrazumeva njihovo učešće u tim procesima. Kada Ustav u odredbi člana 75. stav 2. govori o ‘učešćevanju u odlučivanju’ u oblasti obrazovanja, to, po oceni Suda, obuhvata i učešće u odlučivanju i u procesu donošenja odluka u javnim službama/institucijama u kojima se njihova prava ostvaruju.” Međutim, i pored ovakvog jasnog i opravdanog opšteg stava u vezi spornog ustavno-pravnog pitanja Ustavni sud je utvrdio neustavnost nekih odredaba ovog člana Zakona.

Član 12. stav 1. tačka 2) Zakona

Ustavni sud je utvrdio delimičnu neustavnost odredbe člana 12. stav 1. tačka 2) Zakona kojom je predviđeno ovlašćenje nacionalnog saveta da predlaže članove upravnog, odnosno školskog odbora – predstavnike jedinice lokalne samouprave, između ostalog, i u ustanovama za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu. Ustavni sud je kasirao ovu odredbu iz razloga što Zakonom „nije propisano koje uslove treba da ispunjava vaspitno-obrazovna ustanova da bi stekla status tzv. „ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu“ nego su samo određeni „kriterijumi u pogledu broja vaspitno-obrazovnih ustanova koje se mogu utvrditi da su „od posebnog značaja za nacionalnu manjinu“ “. Prema odluci Ustavnog suda, ovakva zakonska neuređenost odnosnog pojma svaku pravnu normu „lišava osnovnih standarda jasnoće i određenosti kao preduslova principa vladavine prava“. Međutim, nepostojanje zakonom utvrđenih preciznih kriterijuma u pogledu toga koje škole (među školama u kojima se izučava jezik nacionalne manjine ili se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine) mogu biti određene kao škole – ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, ovu odredbu ne čini lišenom osnovnih standarda jasnoće i određenosti pa tako ni suprotnom ustavnom principu vladavine prava.

Zakon ovlašćuje nacionalni savet da odredi koje su obrazovno-vaspitne ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu. Propisivanjem ovog ovlašćenja članom 15. stav 1. tačka 3) Zakona zakonodavac se kretao u okvirima Ustava. Uostalom, ustavnost ovog zakonskog ovlašćenja nacionalnog saveta nije osporena ni od strane inicijatora, niti je kao odredba koja je pravno i logički povezana sa osporenim odredbama člana 12. stav 1. tač. 2) i 5) kasirana od strane samog Ustavnog suda. Međutim, prema stavu Ustavnog suda, zbog neodređenosti pojma ovakvih škola, ovlašćenje koje je vezano za njihov „status“ krši princip vladavine prava. Ako su nacionalni saveti izabrana tela samouprave nacionalne manjine koje predstavljaju nacionalnu manjinu u oblasti obrazovanja, onda je logično da su ovakva tela najpozvanija da odlučuju o tome koje su škole od posebnog značaja za datu nacionalnu manjinu, a da pri tome zakonodavac ostavi određeni stepen slobodne ocene (diskrecionog odlučivanja) nacionalnom savetu. Nadalje, eventualna odluka nacionalnog saveta kojom se utvrđuju „škole od posebnog značaja“ treba da ima svoje obrazloženje i da zakonitost ovakve odluke podleže redovnoj sudskoj kontroli u upravnom sporu. Kasacijom ove zakonske odredbe Ustavni sud je zapravo izrazio svoju sumnju da bi sloboda nacionalnog saveta mogla da dovede do određenih zloupotreba. Međutim, svaka sloboda i pravo mogu dovesti do određenih zloupotreba ali iz toga ne proizilazi da je zakonodavac dužan isključiti svaku slobodnu ocenu prilikom odlučivanja. Ovakvom pravnom logikom mogle bi biti kasirane sve zakonske odredbe koje omogućuju slobodnu (diskrecionu) ocenu donosioca odluke.

Član 12. stav 1. tačka 5) Zakona

Pored stava 1. tačka 2) Ustavni sud je kasirao i odredbu člana 12. stav 1. tačka 5) Zakona prema kojoj nacionalni savet daje prethodnu saglasnost na izbor direktora ustanova u kojima se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine ili za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu. Prema stavu Ustavnog suda, „Za razliku od samostalnog odlučivanja, učestvovanje u odlučivanju se ne može pretvoriti u pravo ‘veta’, već se, pre svega, izražava kroz davanje mišljenja i predloga“, te „kada je reč o izboru direktora ustanove u kojoj se vaspitno-obrazovni rad ne izvodi samo na jeziku nacionalne manjine... u takvoj ustanovi pravo na obrazovanje ostvaruju svi građani, bez obzira na svoju nacionalnu pripadnost, te izbor direktora, po oceni Ustavnog suda, ne može

biti uslovljen prethodnom saglasnošću nacionalnog saveta nacionalne manjine”, odnosno „da je zakonodavac...izašao izvan mera za ostvarivanje dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina.”

Ovakav stav u Odluci Ustavnog suda nije utemeljen ni na jednoj odredbi Ustava, niti na stavovima pravne nauke, pa ni samog Ustavnog suda u izloženom u delu V ove odluke. Kao prvo, neutemeljen je stav da „prethodna saglasnost” (što inače nije identično sa pravom veta) ne predstavlja oblik učestvovanja u odlučivanju i da učestvovanje u odlučivanju može predstavljati samo predlaganje ili davanje mišljenja. Naša pravna teorija, kao i pozitivno pravo jasno definišu modalitete učešća u odlučivanju, odnosno u donošenju pojedinačnih pravnih akata. U slučaju pojedinačnih pravnih akata (kakav je i akt o imenovanju direktora ustanove), učešće u odlučivanju može biti u obliku prethodnog mišljenja, prethodne saglasnosti ili saglasnosti – odobrenja ili potvrde (član 194. Zakona o opštem upravnom postupku („Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, broj 30/10)). Prema tome, nema nikakvog teorijskog ili pozitivno-pravnog utemeljenja stav da prethodna saglasnost prevazilazi „učestvovanje u odlučivanju”. Stoga je zakonodavac imao slobodu da se opredeli koji će oblik učestvovanja nacionalnog saveta propisati. Zakonodavac se opredelio da u slučaju ustanova (škola) u kojima se nastava u celosti ili pretežno izvodi na jeziku nacionalne manjine, oblik ovog učešća bude „prethodna saglasnost”, dok u slučaju ostalih škola, u kojima se nastava izvodi i na jeziku nacionalne manjine taj oblik bude „prethodno mišljenje”. Ovakvo opredeljenje zakonodavca je ne samo u saglasnosti sa Ustavom, već je i celishodno i u skladu je sa koncepcijom koja je izložena u delu V Odluke. U ustanovama koje su posebno značajne za nacionalnu manjinu učešće nacionalnih saveta je izraženije, dok je u drugim ustanovama (školama), koje su, takođe, od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine, taj uticaj manje potenciran. U prvom slučaju, nacionalni savet ravnopravno sa „dugim telima” utiče na izbor direktora, dok je kod ostalih ustanova učešće nacionalnog saveta više formalno, bez mogućnosti aktivnog uticaja na postupak izbora direktora. Prema tome, rešenje u Zakonu je zasnovano upravo na principu srazmernosti. Ovde je potrebno istaći da u praksi (zbog strukture škola) nacionalni saveti mogu koristiti pravo „prethodne saglasnosti” izuzetno retko i to pravo se odnosi na veoma mali broj škola u Republici Srbiji. U ovom slučaju Ustavni sud je kasacijom ove odredbe Zakona na neki način preuzeo ulogu zakonodavca. Nije nadležnost Ustavnog suda da odredi koji oblik i stepen učešća u odlučivanju, donošenju pojedinačnih pravnih akata, treba da ima nacionalni savet. To ovlašćenje, prema članu 75. Ustava, isključivo pripada zakonodavcu. Argument iz Odluke Ustavnog suda, prema kojoj bi institucijom prethodne saglasnosti bila ugrožena prava onih građana koji ne pripadaju toj nacionalnoj manjini a pohađaju te ustanove, je takođe neutemeljen. Sa jedne strane, Ustavni sud je sam dokazao neosnovanost ovakve argumentacije prilikom opšte ocene člana 12. Zakona, dok sa druge strane zakonodavac nije propisao da imenovanje direktora u ovim školama vrši nacionalni savet samostalno, nego da učestvuje u tom postupku – davanjem prethodne saglasnosti, zajedno sa drugim telima i organima.

Dodatan ustavno-pravni argument protiv kasacije ove zakonske odredbe predstavlja i to da član 75. Ustava omogućuje zakonodavcu da propiše ne samo mogućnost učestvovanja u odlučivanju nego i samostalno odlučivanje u oblasti obrazovanja. Prema tome, davanje prethodne saglasnosti nesporno predstavlja klasični način učestvovanja u odlučivanju, no Ustav omogućuje i „više od toga” zakonodavcu – samostalno odlučivanje, što je ustavna mogućnost koju zakonodavac nije iskoristio.

Član 19. stav 2. Zakona

Ustavni sud je Odlukom kasirao i odredbu člana 19. stav 2. prema kojoj republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave kao osnivač javnih preduzeća i ustanova u oblasti javnog informisanja koje u celini ili pretežno vrše informisanje na jeziku nacionalne manjine mogu u sporazumu sa nacionalnim savetom u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet. Prema obrazloženju Odluke Ustavnog suda, ova zakonska odredba nije u saglasnosti sa Ustavom pošto zakoni „kojima se uređuje oblast javnog informisanja i radiodifuzije...ne poznaju institut prenosa osnivačkih prava”, odnosno zato jer se prema zakonu „kojim se uređuje osnivanje (javnih) preduzeća od strane republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, isti „ne mogu ni pojaviti kao osnivači subjekata nad kojima se predviđa prenos osnivačkih prava.” Prema Odluci Suda, ova neusklađenost različitih zakona dovodi do toga da se „osporenom odredbom narušava načelo jedinstva pravnog poretka iz člana 4. stav 1. Ustava”.

Ovakvo obrazloženje Ustavnog suda je protivrečno i ne može predstavljati osnov za kasaciju osporene odredbe. Prevashodno, u više navrata Ustavni sud je potvrdio da nacionalni savet može biti osnivač medija. Sa druge strane, istovremeno Ustavni sud kasira odredbu koja bi omogućila nacionalnom savetu da sporazumno preuzme osnivačka prava medija čiji je osnivač država ili teritorijalna jedinica. Glavni argument Suda je zasnovan na odredbama zakona koji sa jedne strane ne omogućuju da ovi subjekti budu osnivači javnih preduzeća u oblasti informisanja, odnosno, sa druge strane, odredbama medijskih zakona koji ne poznaju institut prenosa osnivačkih prava.

Trenutna situacija u praksi jeste takva da su jedinice lokalne samouprave osnivači nekih medija na jezicima nacionalnih manjina, i to bez obzira na odredbe novog Zakona o javnim preduzećima („Službeni glasnik RS”, broj 109/12). Kasirana odredba bi upravo mogla poslužiti tome da se sadašnja razlika između prakse i prava prevaziđe, prenošenjem osnivačkih prava na nacionalni savet. Nadalje, sporno je i to da li je norma koja predviđa prenos nekih prava postala neustavna ako subjekti koji bi prava prenosili, ta prava više nemaju? Ako neko po zakonu ima osnivačka prava, može ih i preneti na subjekt koji može biti osnivač, to Ustav ne ograničava. Ako nema osnivačka prava, naravno da ih ne može preneti. Ustavni sud i ovom prilikom osnove za kasaciju nalazi u članu 4. stav 1. Ustava – jedinstvu pravnog poretka. U datom slučaju međutim, nema kolizije zakonskih normi da bi one poslužile kao osnov kasacije. U ovom slučaju pre bi se moglo govoriti o nedovoljnoj usaglašenosti nekih zakona, što nikako ne predstavlja opasnost za funkcionisanje pravnog poretka i tako ne bi trebalo da posluži kao osnov za utvrđivanje neustavnosti ove odredbe Zakona.

Član 20. st. 1–4. Zakona

Ustavni sud je kasirao i odredbe člana 20. st. 1–4. kojima je propisano učešće nacionalnog saveta nacionalne manjine u postupku imenovanja organa, programskog odbora i odgovornog urednika programa na jeziku nacionalne manjine ustanova radiodifuznog servisa – Radiodifuzne ustanove Srbije i Radiodifuzne ustanove Vojvodine „kada ta ustanova emituje program na jeziku nacionalne manjine”.

U iscrpnom obrazloženju ovog dela odluke, Ustavni sud je, između ostalog, zaključio da pored garancija u vezi obaveštavanja na jezicima nacionalnih manjina koja su sadržana u Zakonu o radiodifuziji „nema legitimnog opravdanja, niti objektivne potrebe da u ustanovama putem kojih se ostvaruje zakonom utvrđeni opšti interes svih građana Republike Srbije u ovoj oblasti, pripadnici nacionalnih manjina svoja

kolektivna prava ostvaruju i dodatnim pravima učešća u izboru organa i tela javnih radiodifuznih ustanova, a koja prava nema nijedna druga društvena grupa“, te da „odredba člana 75. stav 2. Ustava prema kome putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika učestvuju u odlučivanju o pojedinim pitanjima vezanim za svoje, između ostalog, obaveštavanje, u skladu sa zakonom, ne može predstavljati uporište na osnovu koga ustanove javnog servisa osnovane od strane države moraju prilikom obavljanja svoje delatnosti od opšteg interesa svoje odluke zasnivati na kriterijumima koje utvrđuje nacionalni savet.“ Ovo obrazloženje se suprostavlja jednom problemu koji očigledno ne postoji. Nigde se u Zakonu ne kaže da ustanove javnog servisa moraju svoje odluke zasnivati na kriterijumima koje utvrđuje nacionalni savet.

Efekat kasacije ovih odredbi je da u slučaju nekih nacionalnih manjina odredba člana 75. Ustava u slučaju obaveštavanja na maternjem jeziku postaje lišena svakog sadržaja. Naime, pokrajinski javni servis je u slučaju nekih nacionalnih manjina jedini elektronski medij koji obaveštava i na njihovom jeziku. Uskraćivanjem i minimalnog uticaja na izbor organa rukovođenja (davanje mišljenja) nacionalni saveti ostaju bez ikakvog uticaja u ovoj oblasti. Davanje mišljenja predstavlja najniži stepen učestvovanja u odlučivanju, što nikako ne može uticati na nepristrasnost i nezavisnost ovih ustanova. Kasiranjem ovog člana Zakona u slučaju nekih nacionalnih manjina odredba člana 75. Ustava postala bi mrtvo slovo na papiru u slučaju informisanja na maternjem jeziku.

Član 23. Zakona

Ustavni sud je u celosti kasirao odredbe člana 23. Zakona kojima je propisano da su pojedinačni pravni akti koji su doneti bez odgovarajućeg predloga ili mišljenja nacionalnog saveta protivzakoniti, odnosno ništavi (stav 1.), odnosno da ako nacionalni savet i pored uredno dostavljenog zahteva nadležnog organa, u roku od 30 dana ne dostavi predlog ili mišljenje, akt iz stava 1. ovog člana se donosi i bez pribavljenog predloga (stav 2.). Prema stavu Suda, ova odredba nije u saglasnosti sa Ustavom jer je „po više osnova izašla izvan okvira osnovnih pravila i pojmova opšteg upravnog postupka“. U datoj argumentaciji se postavlja pitanje da li su svi akti iz čl. 12. do 15, čl. 17. i 18. i čl. 20. do 22. ovog zakona pojedinačni pravni akti. Naravno da nisu, ali to ne predstavlja problem, jer se odredbe Zakona odnose samo na one akte koji to jesu. Formulacijom člana 23. Zakona izbegnut je svaki nesporazum, odnosno neadekvatno preširoko tumačenje. Član 23. ne pominje „pravne akte“ tangirane pomenutim članovima, već se jasno ograničava na „pojedinačne pravne akte“. Očigledno je, dakle, da se nikakvim tumačenjem član 23. ne može proširiti na „akt o utvrđivanju mreža ustanove“ i druge akte koji se navode u Odluci. Član 23. Zakona se jednosmisleno i eksplicitno odnosi samo na pojedinačne pravne akte – znači ne bi mogao biti sporan zbog toga što neki drugi akti (a ne oni koje imenuje Zakon o nacionalnim savetima) ne bi mogli biti smatrani ništavim.

U slučaju stava 1. člana 23. Ustavni sud je trebalo da kasira ovu odredbu samo delimično. Tačno je da pojmovi protivzakonitost i ništavost nisu identični. Međutim, tačno je i to da je zakonodavac i prema našem pozitivnom pravu, pa i prema stavu pravne nauke, slobodan da odredi u kojim slučajevima će nezakonitost akta značiti ujedno i njenu ništavost. Stoga bi delimična kasacija ovog člana predstavljala ustavno ispravno rešenje. Druga pravilna mogućnost bi bila da se briše reč „ništavost“, a da se ostavi samo „protivzakonitost“. Iako je prema obrazloženju Ustavnog suda zaštita prava nacionalnog saveta u upravnom postupku ili upravnom sporu moguća i bez ove odredbe, to ne znači da je bilo ustavnog osnova da se član 23. Zakona u celini kasira.

U pogledu stava 2. člana 23. Zakona smatram da „preuzimanje opšteg roka” koji je određen drugim zakonom ne može biti neustavno. To može biti nesavršeno sa stanovišta nomotehnike, ali su nesavršena nomotehnika i neustavnost bitno drugačije kategorije i neadekvatna pravna tehnika, sama po sebi, ne dovodi automatski do neustavnosti, kakav stav je i Ustavni sud izrazio u više svojih odluka. Ako bi se ti pojmovi izjednačili i ako bi sva preuzimanja bila neustavna, doveli bi smo u pitanje ustavnost ogromnog broja propisa.

Član 24. Zakona

Ustavni sud je u celosti kasirao odredbe člana 24. Zakona u kojima je predviđena obaveza republike, odnosno autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave da, u taksativno navedenim slučajevima, „na inicijativu nacionalnog saveta” prenese, delimično ili u celini, osnivačka prava nad određenim ustanovama u oblasti obrazovanja, kulture i javnog informisanja i potom je propisao način uređenja međusobnih odnosa prilikom prenosa osnivačkih prava. U obrazloženju Odluke u ovom delu Ustavni sud izražava stav prema kome je „Pravno utemeljeno da subjekti koji mogu biti osnivači određenih ustanova mogu i izvršiti prenos osnivačkih prava”, ali da se „osnivaču ne može nametati svojevrsni automatizam i potpuna zavisnost od odluka druge strane u tom postupku. Osnova odnosa organa javne vlasti, odnosno osnivača ustanova i nacionalnih saveta nacionalnih manjina je njihovo sadejstvo, zajedničko sporazumno delovanje usmereno ka istom cilju – zaštiti i unapređenju ostvarivanja prava i sloboda nacionalnih manjina.”

Prenos osnivačkih prava ne zavisi isključivo od volje nacionalnog saveta, već od volje zakonodavca, odnosno Skupštine Republike Srbije. Zakonodavac je tako odlučio na osnovu člana 75. Ustava.

Ustav je ustanovio pravo na samoupravu nacionalnih manjina u oblasti kulture, obrazovanja i obaveštavanja, a Zakon o nacionalnim savetima je to pravo na samoupravu ostvario putem prenošenja osnivačkih prava u tim oblastima. Osnivačka prava i prenošenje osnivačkih prava su logičan način ispunjenja obaveze države u skladu sa čl. 75. i 79. Ustava. Nijedna norma Ustava ne ograničava zakonodavca u tome da li će ovo prenošenje postulirati kao mogućnost ili kao obavezu. Zakonodavac je to postavio kao obavezu samo kada je reč o ustanovama od izuzetnog značaja za datu manjinsku kulturu: u vaspitnim ustanovama u kojima se nastava izvodi isključivo na jeziku nacionalne manjine, u ustanovama kulture čija je osnovna delatnost očuvanje i razvijanje kulture jedne manjine, te u ustanovama koje obavljaju informisanje isključivo na jeziku nacionalne manjine. Kada je reč o drugim ustanovama, prenošenje osnivačkih prava je samo mogućnost, a ne i obaveza.

Prema članu 75. Ustava, „putem kolektivnih prava” manjine učestvuju u odlučivanju ili same odlučuju u pitanjima vezanim za kulturu, obrazovanje, obaveštavanje ili službenu upotrebu jezika. Prenos (ili delimičan prenos) osnivačkih prava u ustanovama od izuzetnog značaja za manjine je u funkciji ostvarenja te suštine. Ako se misli na primerenost prava za implementaciju člana 75. Ustava, treba reći da čak i kada je reč o ustanovama koje funkcionišu isključivo na manjinskom jeziku, ne postoji obaveza potpunog prenošenja osnivačkih prava, već je moguće i delimično prenošenje. To ostaje u granicama razložne razrade ustavnopravne obaveze obezbeđivanja samouprave, odnosno propisivanja načina ostvarivanja tih prava. Nema čak ni obaveze republike, pokrajine ili jedinice lokalne samouprave da prenesu značajni deo osnivačkih prava. Prenos je sasvim malog ili simboličnog dela ovih prava je takođe opcija – a izbor je u rukama republike, pokrajine, odnosno lokalne samouprave, a ne nacionalnog saveta.

To znači da ne stoji konstatacija da prenosioci ovlašćenja „ne mogu uticati, već po automatizmu treba prihvatiti odluke nacionalnog saveta”. Samouprava u institucijama koje funkcionišu isključivo na manjinskom jeziku, ili samouprava u institucijama čija je osnovna delatnost čuvanje i razvijanje kulture na manjinskom jeziku, je svakako unutar garantija datih čl. 75. i 79. Ustava. Logično je, da u tim ustanovama nacionalni savet ima makar deo osnivačkih prava, a ostavljeno je u potpunosti diskreciji republike i pokrajine, odnosno lokalne samouprave (a ne diskreciji nacionalnog saveta) koji će se procenat osnivačkih prava preneti.

Ako bi se stalo na stanovište da nakon donošenja Zakona o radiodifuziji nije više ustavno prenošenje osnivačkih prava u domenu televizijskih i radio stanica, to bi imalo uticaja na član 24. stav 1. tačka 3) Zakona o nacionalnim savetima – ali ne na ceo sadržaj tačke 3), ne na sve ustanove javnog informisanja, već samo na deo tih ustanova (na televizijske i radiodifuzne ustanove).

Ustavni sud je pravilno zaključio da je prenos osnivačkih prava institucija čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave ustavno-pravno moguć, a ponekad i opravdan u cilju unapređenja ostvarivanja prava i sloboda nacionalnih manjina, ali istovremeno osporava pravo zakonodavca da u odnosu na neke, tačno definisane institucije, takav prenos bude, u slučaju inicijative nacionalnog saveta i obavezan. Na ovaj način, Ustavni sud je zapravo omogućio dosadašnjem osnivaču potpunu i neograničenu slobodu da sam odluči o prenosu osnivačkih prava, čak i u slučaju da dotična ustanova isključivo služi očuvanju identiteta neke nacionalne manjine, odnosno i u slučaju ako bi takav prenos objektivno predstavljao doprinos „unapređenju ostvarivanja prava i sloboda nacionalnih manjina”. Ustavni sud u svom obrazloženju naglašava potrebu da se postigne obostrana saglasnost o prenosu osnivačkih prava i da se „osnivaču ne može nametati...potpuna zavisnost od odluka druge strane”, ali se kasacijom stvara upravo suprotan efekat – omogućuje se jednostrana i puna diskrecija osnivaču da bez obrazloženja odbije bilo koju inicijativu nacionalnog saveta, stvarajući neravnopravnost, pošto je član 24. Zakona omogućio slobodu dosadašnjem osnivaču da prenos osnivačkih prava izvrši samo delimično. Dakle, i do sada je postojao prostor da se u skladu sa procenom pojedinačne situacije osnivač opredeli za prenos manjeg dela osnivačkih prava. Na osnovu prakse može se zaključiti da je osnivač najčešće vršio sporazumni prenos samo dela osnivačkih prava, i to uglavnom proporcionalno odnosu u kome je određena ustanova učestvovala u očuvanju nacionalnog identiteta nacionalne manjine.

Na kraju, potrebno je napomenuti da se u članu 24. Zakona koristi pojam „ustanova od posebnog značaja za nacionalnu manjinu.” (Problem ovog pojma, odnosno njegove nedovoljne definisanosti se javlja i u vezi člana 12. stav 1. tačka 2) Zakona).

Tačno je to da Zakon nije jasno definisao koje ustanove mogu biti ustanove od posebnog značaja. Primećeno je da je to dovelo do nekoliko slučajeva zloupotrebe nedovoljno jasne zakonske definicije. Pitanje je, međutim, da li je to dovoljna osnova za proglašenje neustavnosti ili bi prikladnija bila preporuka zakonodavcu da formuliše jednu adekvatniju definiciju.

Nedovoljna definisanost pojmova nažalost nije retka u našem zakonodavstvu, a javlja se i u uporednom zakonodavstvu. Kontrola ustavnosti, međutim, ne bi smela da se pretvori u kritiku nomotehnike pojedinih propisa.

Sudija Ustavnog suda,
dr Agneš Odri Kartag