



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА
183-16/2018
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 15670 датум 16. 5. 2018.

МИНИСТАРСТВО ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

БЕОГРАД
Бирчанинова 6

На основу члана 18. став 4. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), Заштитник грађана је са становишта своје законом утврђене надлежности, размотрио текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о националних саветима националних мањина, који је Министарство државне управе и локалне самоуправе доставило овом органу актом број: 011-00-00517/2017-27 од 9. 5. 2018. године и даје следеће

МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О НАЦИОНАЛНИХ САВЕТИМА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

- Заштитник грађана похваљује чињеницу да је предлагач имао у виду и да је преточио у текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о националних саветима националних мањина (у даљем тексту: Нацрт закона), схватање Уставног суда, да национални савети по својој природи не могу имати надлежност, што је појам који „... се искључиво односи на Републику Србију, аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе, односно државне органе и органе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе... већ врши поједина јавна овлашћења...” (Одлука Уставног суда, ИУз број 882/2010 од 16. јануара 2014. године, објављена у „Сл. гласнику РС“, бр. 20/2014 од 21. фебруара 2014. године), услед чега је у члану 1. Нацрта закона недвосмислено предвиђено да се поменути закон уредују правни положај и овлашћења националних савета.
- Поред тога, предлагач је заслужио похвале јер је учинио напор да, у правцу и духу схватања Уставног суда, одреди правну природу и врсту облика организовања националних мањина. Одређене дилеме оставља ипак номотехника тј. начин на који је то учињено. Наиме, уместо формулације "организација којој се поверавају одређена јавна овлашћења" што је у духу наше правне традиције, одредба члана 1а. садржи описну формулацију "...у форми организације" што може постати проблем уколико буде подложно различитим тумачењима нпр. приликом уписа неког од својинских права у катастар непокретности.

Делиградска 16, 11000 Београд

Тел.: 011 / 20-68-100

<http://www.zastitnik.rs>

e-mail: zastitnik@zastitnik.rs

- У односу на одредбу члана 3. став 3. Нацрта закона којом је прописано да национални савет оснива установе, привредна друштва и друге организације из области из става 2. тог члана, у складу са посебним законом, указујемо да је оснивање установе, привредног друштва или друге организације из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, само један вид остваривања права националних мањина на самоуправу у тим областима. Такође, више од осам година примене Закона о националним саветима националних мањина показало је да су финансијски капацитети националних савета различити, те поједини национални савети неће бити у могућности да своје право на самоуправу у наведеним областима остваре на начин предвиђен одредбом члана 3. став 3. Нацрта закона. Стога Заштитник грађана указује да је одредбу члана 3. став 3. Нацрта закона потребно формулисати као могућност, а не као императивну норму.
- Значајно побољшање представљају одредбе којима се прецизирају конститутивни елементи самог националног савета као што је његов назив (члан 4. Нацрта закона). Иако је предвиђено решење у потпуности у складу са важећим европским стандардима Заштитник грађана скреће пажњу да је у законима који се тичу припадника националних мањина нпр. Закона о личној карти („Сл. гласник РС“, бр. 62/2006 и 36/2011) и Закон о матичним књигама („Сл. гласник РС“, бр. 20/2009 и 145/2014) номотехника нешто другачија, јер се користи формулација „паралелно се уписују и по српском правопису и писму“, односно говори „...о паралелном упису личног имена и на српском језику, ћириличким писмом“.
- Када је реч о решењу предвиђеном у члану 9. Нацрта закона остаје да примена закона и будућа пракса дају одговоре на питање међусобног односа између права на покретање поступка за утврђивање ништавости и права на покретање, односно иницирање поступка за оцену уставности и законитости општег акта. У овом тренутку може се само скренути пажња на чињеницу да је Законом о управним споровима („Сл. гласник РС“, бр. 111/2009), тачније чланом 11. предвиђено да тужилац може бити свако физичко лице које сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону заснован интерес и поставити питање односа те одредбе са одредбом члана 9. Нацрта закона која не предвиђа припаднике националне мањине као могуће покретаче поступка за утврђивање ништавости општег акта иако се разумно може претпоставити да ће се они тичати њихових права и на закону заснованих интереса.
- Измене и допуне Закона о националним саветима добра су прилика и да се термилошки унапреде одредбе које су биле предмет различитих тумачења и правиле проблеме у примени. Такав је случај на пример са формулацијом: „учествује у припреми“ која у пракси може подразумевати неколико појавних облика – достављање прописа националном савету на разматрање, консултације са националним саветом, чланство или председавање представника националног савета радним групама, давање сагласности, упућивање необавезујућег мишљења и др. Нажалост, наведени појам је задржан у предложеном члану 16. став 4. тачка 10) Нацрта закона иако је Уставни суд у својој Одлуци указао на потребу да се он унапреди, с обзиром на схватање тог суда да „...не може постојати обавеза органа надлежног за припрему, односно органа надлежног за доношење прописа да национални савет укључи у поступак израде прописа...“. Потребу његовог прецизирања додатно појачава чињеница да није јасан нити видљив међусобни

однос између те тачке и тачке 11) наведеног члана. Осим тога, у нашој правној терминологији је с правом општеприхваћена синтагма „измене и допуне“ јер се њом јасно осликава разлика у значењу речи које чине ову синтагму. У поступку припреме прописа мењати се може само нешто што већ постоји у тексту прописа, док се термин „допуне“ односи на нову материју коју не садржи текст који се допуњује, што наводи и Уставни суд у својој одлуци. Упркос томе, без јасно видљивог разлога, националним саветима је, за разлику од права на иницирање измене, ускраћено право иницирања допуне закона и других прописа. На крају, ради међусобне усклађености прописа и складне примене, Заштитник грађана скреће пажњу да поступак контроле законитости и правилности рада може покренути само Заштитник грађана, на основу притужбе или по сопственој иницијативи. Том овлашћењу садржински одговара овлашћење националног савета да у своје име или у име припадника националне мањине преда/пошаље/упути/проследи притужбу а не иницира односно покреће поступак како је сада предвиђено одредбама члана 16. ст. 4. и 5. Нацрта закона којим се допуњују одредбе члана 10. тач. 12) и 13) важећег закона.

- Уопштено гледајући, одредбама члан 21. Нацрта закона којима се мења члан 14. Закона, значајно су повећана овлашћења националног савета у области образовања и одражава идеје и дух међународних докумената и стандарда. Са друге стране, постојећа формулација може довести до потешкоћа у примени зато што је подложна тумачењима. Насупрот ставу 2, овог члана, став 1. не говори ништа прецизније о томе да ли Завод за унапређење образовања и васпитања и национални савети дају заједнички предлог плана уџбеника на језику и писму националних мањина или одвојене, посебне предлоге, односно шта у случају да се не постигне сагласност или постоје различити предлози.
- У односу на члан 41. Нацрта закона, указујемо да финансирање рада националних савета није само питање од значаја за савете као такве, већ суштински од огромне важности за националне мањине, нарочито оне које још увек покушавају да подигну своје капацитете. Истовремено, то је и питање које је традиционално предмет бројних и разноврсних спорења. Посматран на тај начин, принцип расподеле средстава, предвиђен у члану 41. Нацрта закона, који се делимично заснива на укупном броју установа, фондација и привредних друштава чији је оснивач или суоснивач национални савет, с једне стране, на најбољи начин прати препоруке Саветодавног комитета према којима расподела средстава треба да прати критеријум активности националног савета. Са друге стране, он истовремено само продубљује јаз између бројнијих и боље организованих националних мањина и оних које то још увек нису, иако на страни ових других постоји повећана потреба за помоћ и подршку, уколико се заиста жели очување мултиетничности, на шта Заштитник грађана већ дужи временски период упозорава.

ЗАМЕЊИК ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

