



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

16-1725/10
Београд
МЈ



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел. бр. 20968 Датум: 6. 12. 2010.

На основу члана 138. став 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006) и чланова 1. став 1. и 31. став 1. и 2. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 54/2007), у поступку контроле законитости и правилности рада Министарства за људска и мањинска права Републике Србије покренутом по сопственој иницијативи, Заштитник грађана

УТВРЂУЈЕ

У раду Министарства за људска и мањинска права Републике Србије начињени су пропусти који су

1. погодовали кршењу права грађана на заштиту података о личности у вези са уписом у посебне бирачке спискове националних мањина и
2. нарушили самосталност националних савета, као представничких тела националних мањина.

Инструкција о поступку уписа у посебан бирачки списак бр. 290-111-00-00009/2009-05 од 07. 12. 2009. године коју је донело Министарство за људска и мањинска права садржи недостатке – недоследности, недоречености и нејасноће који су олакшали вршење злоупотреба приликом уписа у посебне бирачке спискове и кршење права грађана на заштиту посебно осетљивих података о личности (упис грађана у посебне бирачке спискове мимо њихове воље, односно незакониту обраду – копирање и чување података о личности, укључујући и податке који су законом утврђени као посебно осетљиви.)

Самосталност националних савета националних мањина нарушена је тиме што је министар за људска и мањинска права без ваљаног основа у закону донео пословнике о раду конститутивних седница националних савета националних мањина и њима уређивао начин рада тих тела.

Полазећи од утврђених недостатака у раду, Заштитник грађана упућује Министарству за људска и мањинска права РС

ПРЕПОРУКУ

1. Заштитник грађана сматра оправданим да буду утврђени минимални услови за одржавање конститутивне седнице савета националне мањине, јер је то једна од мера којима се гарантује легитимитет савета, у интересу правилног представљања националне мањине у обављању послова из надлежности савета. Минималне услове потребно је утврдити, али у складу са начелом законитости, законом, чиме ће се постићи жељени легитимни циљ, али истовремено онемогућити арбитрерност државне интервенције у самоуправу националних савета.

Због тога је потребно да Министарство за људска и мањинска права приступи изради нацрта измена Закона о националним саветима националних мањина како би:

а) у сам Закон била унета основна правила за конституисање и рад савета чије поштовање касније може бити предмет преиспитивања од стране Министарства и других надлежних државних органа (како у процесу уписа у Регистар савета националних мањина који води Министарство, тако и касније, у контроли законитости рада и аката савета), или

б) у Закон била унета одредба која овлашћује Владу, односно Министарство или министра, да потребна питања детаљније уреде подзаконским актом.

2. Потребно је и да Министарство за људска и мањинска права предложи измене Закона о националним саветима националних мањина, и следствено томе подзаконских аката, у погледу правила о упису у посебне бирачке спискове националних мањина, тако што ће, имајући у виду досадашње искуство, појачати гаранције слободе и тачности изјаве воље грађана да се упишу у бирачке спискове. То се може учинити нпр. овлашћивањем одређених лица да од грађана прикупљају изјаве и податке ради уписа у бирачке спискове националних мањина и ван седишта органа управе, прописивањем посебне одговорности тих лица за злоупотребе, увођењем посебних контролних механизма, променом начина уписа у обавезан лични упис и/или на друге погодне начине који ће осигурати остваривање циља прописа и смањити могућност злоупотреба на минимум.

3. Потребно је да Министар за људска и мањинска права стави ван снаге пословнике о раду конститутивних седница националних савета које је донео без изричитог овлашћења у закону.

Министарство за људска и мањинска права обавестиће Заштитника грађана у року од 60 дана од дана пријема ове препоруке о поступању по њој.

...

РАЗЛОЗИ

I Полазна становишта

Покретање поступка

На основу службених обавештења прибављених од Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Поверенице за заштиту равноправности и Министарства унутрашњих послова РС, поднетих индивидуалних притужби и информација из јавних извора, Заштитник грађана је, по сопственој иницијативи, на основу члана 21. став 1. и члана 29. став 1. Закона о Заштитнику грађана, покренуо 25. 08. 2010. године поступак контроле законитости и правилности рада Министарства за људска и мањинска права Републике Србије у вези са уписом у посебне бирачке спискове националних мањина и конституисањем националних савета националних мањина.

Поступак је покренут због сазнања о уписима у посебан бирачки списак националних мањина без знања и против воље грађана који су на списак уписани, што је указивало на могуће пропусте и мањкавости у процедури уписа која је прописана актом Министарства, а на штету поштовања слободе и тачности изјаве воље грађана.

Такође, из резултата поступка који је Повереник за заштиту равноправности водио у вези конституисања Националног савета бошњачке националне мањине произашла је потреба да Заштитник грађана са ширег становишта законитости и правилности, односно заштите колективних мањинских права, размотри да ли је одлука министра за људска и мањинска права да донесе пословнике о раду конститутивних седница националних савета националних мањина заснована на законском овлашћењу, тј. да ли постоји основ за вршење таквог утицаја представника државе на конституисање националних савета националних мањина који су представничка мањинска тела којима закон гарантује самосталност у вршењу надлежности.

Претходни поступци других контролних органа

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности обавестио је, дописом бр. 011-00-00475/2010-05 од 23. 08. 2010. године, Заштитника грађана да је након спроведеног поступка надзора у Граду Суботици утврдио незакониту обраду података за 17 лица, па је Основном јавном тужилаштву у Суботици поднео кривичну пријаву због постојања основане сумње у извршење више кривичних дела неовлашћеног прикупљања личних података из члана 146. Кривичног законика („Службени гласник РС“, бр. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009 и 111/2009) и фалсификовања исправе из члана 355. став 1. Кривичног законика. Надзор је спроведен и у Граду Вршцу, где је такође дошло до незаконите обраде података о личности, због чега су и тамошњем јавном тужилаштву поднете кривичне пријаве због извршења наведених кривичних дела.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности по службеној дужности спровео је поступак надзора у појединим градским општинама у граду Београду, те градским управама у Нишу, Новом Саду и Крагујевцу, на основу кога је утврдио да је у већини поменутих јединица локалне самоуправе дошло до идентичних повреда закона, које се односе на око 270 грађана, због чега је надлежним јавним тужилаштвима поднето укупно 14 кривичних пријава против непознатих извршилаца.

У писаним изјашњењима начелника градских/општинских управа Поверенику је указано да је до нежељених појава дошло због могућности предаје захтева од стране трећих лица, без пуномоћја грађана који су у захтевима означени као њихови подносиоци, што је омогућено изричитом одредбом Инструкције о поступку уписа у посебан бирачки списак националне мањине Министарства за људска и мањинска права бр. 290-111-00-00009/2009-05 од 07. 12. 2009. године. Градска управа Града Ниша, Управа за грађанска стања и опште послове је навела да је дописом бр. 2551/2009-08 од 04. 12. 2009. године указала Министарству за људска и мањинска права на недостатке у поступку уписа у посебне бирачке спискове националних мањина и могуће последице. Исто је учинила и градска управа Града Суботице, Служба за општу управу и заједничке послове, дописом IV-04-208-99/2010 од 21. 04. 2010. године.

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности је, по сазнању о незаконитој обради података о личности, решењем бр. 011-00-00206/2009-05 од 28. 05. 2010. године, Националном савету немачке националне мањине наложио брисање података о личности за укупно 26 припадника немачке националне мањине, које је Удружење Немаца Општине Рума прикупило у вези са подношењем захтева за упис у посебан бирачки списак. Решењем бр. 164-01-00002/2010-06 од 29. 07. 2010. године Повереник је Националном савету бошњачке националне мањине из Новог Пазара наложио брисање података о личности за 32.458 припадника бошњачке националне мањине, прикупљених у вези са подношењем захтева за упис у посебан бирачки списак, а који су чувани у интерној бази података Националног савета. Коначним актима надлежног државног органа тако је утврђено да су се прикупљени подаци, који су Законом заштићени као посебно осетљиви, нашли у поседу неовлашћених лица, односно да су незаконито обрађивани.

Министарство унутрашњих послова РС дописом бр. 01-6496/10-2 од 10. 06. 2010. године обавестило је Заштитника грађана да је Више јавно тужилаштво у Пожаревцу актом Ктр.бр. 128/10-201 од 16. 04. 2010. године од Министарства затражило да провери наводе садржане у кривичној пријави анонимног подносиоца, у којој се износи сумња да су одређена лица, представљајући се као припадници влашке националне мањине из општина Петровац и Велико Градиште, супротно поступку прописаном Законом о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, бр. 72/2009) фалсификовала захтеве за упис у посебан бирачки списак националних мањина за више стотина људи, те без њиховог знања и пристанка такве пријаве подносили надлежним јединицама локалне самоуправе ради уписа. У периоду од 20. 04. 2010. године до 07. 05. 2010. године од стране Министарства унутрашњих послова РС вршене су провере правилности подношења захтева за упис у посебан бирачки списак влашке националне мањине, на основу разговора са грађанима, који су обављани у службеним просторијама полицијских станица Петровац и Велико Градиште. У поменутом периоду обављен је разговор са 101 грађанином, од којих је 86 негирало да је потписало предочени захтев за упис у посебан бирачки списак који гласи на њихово име.

Заштитник грађана је у вези са поступком уписа у посебан бирачки списак националних мањина примио и две притужбе грађана, које се односе на рад јединице локалне самоуправе и полицијске управе у оквиру Министарства унутрашњих послова РС.

Повереница за заштиту равноправности је, дописом бр. 017/2010. од 11. 08. 2010. године, обавестила Заштитника грађана да је Министарству за људска и мањинска права РС упутила мишљење и препоруку бр. 015/2010 од 11. 08. 2010. године, којом је утврдила да је Министар за људска и мањинска права донео Пословник конститутивне седнице Националног савета бошњачке националне мањине од 06. 07. 2010. године у коме је неоправдано направљена разлика у погледу услова за конституисање Националног савета бошњачке националне мањине у односу на националне савете других националних мањина, чиме је повређено начело једнакости грађана у остваривању изборних права у поступку избора националних савета националних мањина.

Налазећи да информације садржане у притужбама које су поднете, и у службеним обавештењима достављеним од стране надлежних органа, указују на потребу проверавања изнетих навода, Заштитник грађана покренуо је поступак контроле законитости и правилности рада Министарства за људска и мањинска права по сопственој иницијативи, и о томе, у складу са чл. 29. ст. 1. Закона о Заштитнику грађана, актом бр. 16-1725/10 од 25. 08. 2010. године обавестио Министарство.

Тим актом Заштитник грађана је упознао Министарство са разлозима због којих је одлучио да покрене поступак по сопственој иницијативи и затражио од Министарства за људска и мањинска права да се изјасни о свим чињеницама и околностима у вези са спровођењем избора националних савета националних мањина, а посебно о разлозима који су руководили Министарство да Инструкцијом пропише да захтеве за упис у посебан бирачки списак националне мањине могу поднети и трећа лица, без овлашћења и утврђивања идентитета, о евентуално предузетим мерама или активностима ради утврђивања пропуста на које је указано дописима Градске управе Града Ниша, Управе за грађанска стања и опште послове од 04. 12. 2009. године и Градске управе Града Суботице, Службе за општу управу и заједничке послове од 21. 04. 2010. године, те о ставу Министарства у вези са мером и правним основом за утицај државних органа на рад органа националних мањина, односно евентуалном потребом детаљнијег нормирања поступка конституисања и рада националних савета националних мањина, уместо упућивања на сходну примену одредаба других закона.

II Изјашњење Министарства и примедбе на рад контролних органа

Министарство за људска и мањинска права РС доставило је изјашњење дописом бр. 290-208-00-00100/2010-06 од 22. 09. 2010. године, којим је указало на хронологију законодавних решења и дилеме које су у стручној јавности постојале непосредно пре доношења Закона о националним саветима националних мањина.

Истакнуто је да је од стране представника Организације за безбедност и сарадњу у Европи (OSCE) указано да евентуално формирање посебног бирачког списка од стране државе не даје довољно гаранција када се ради о стварном уживању права особе да слободно изабере да ли ће бити третирана као припадник националне мањине или не, због чега је препоручено да се посебни бирачки спискови не заснивају на претпостављеној националној припадности, него на добровољном изјашњењу сваког појединачног грађанина. У изради софтверске подршке изборног процеса, која искључује могућност вишеструког уписа грађана у посебан бирачки списак, као и у обуци запослених у Министарству и градским/општинским управама, ангажован је Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД).

С обзиром да је у акту о покретању поступка Заштитника грађана наведено да је поступак покренут, између осталог, и на основу две притужбе грађана, Министарство је истакло да сматра да је Заштитник грађана требао да их достави Министарству, будући да се није позвао на разлоге из члана 29. став 3. Закона о Заштитнику грађана који га овлашћују да органу управе не открије идентитет подносиоца притужбе.

Такође је приговорено да није јасно шта се подразумева под формулацијом „већи број случајева“ код доношења решења о упису у посебан бирачки списак грађана који нису поднели захтев за упис, односно, није јасно на бази којих података се дошло до овакве констатације, будући да од Министарства нису тражени подаци у ком броју су се припадници националних мањина уписали у посебан бирачки списак у односу на број који је изашао на непосредне изборе.

У вези са обавештењима која је Заштитник грађана добио од Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Министарство је истакло да му није познато да ли је Повереник у складу са Законом вршио надзор и ако га је вршио, код ког органа га је вршио, те да ли је на основу налаза овлашћених лица – инспектора, наредио законом прописане мере у случајевима утврђених неправилности, те на који начин је дошао до сазнања о постојању лажних захтева за упис у посебне бирачке спискове бошњачке, ромске, мађарске, буњевачке, македонске и словеначке националне мањине у више градова у Србији. Министарство је навело да је оно Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, након његовог обавештења да је Национални савет немачке националне мањине самоиницијативно формирао евиденцију о личним подацима грађана, обавестило о томе да се обратило поменутом националном савету, указало му на одредбе Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС“, бр. 97/2008 и 104/2009), и препоручило поступање по налогу Повереника. Министарство је истакло да је потребно да буде упознато са садржином обавештења Повереника, како би се информисало о поступку у ком је тај орган утврдио чињенице на које у свом обавештењу указује.

Министарство је навело да је процедура уписа у посебне бирачке спискове националних мањина уређена члановима 47. – 59. Закона о националним саветима националних мањина и Правилником о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине („Службени гласник РС“, бр. 91/2009), а Инструкција о поступку уписа у посебан бирачки списак националне мањине бр. 290-111-00-00009/2009-05 од 07. 12. 2009. године је донета у складу са овлашћењима из члана 15. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/2005 и 101/2007) и члана 55. Закона о националним саветима националних мањина, ради ближег уређења поступања запослених у градским и општинским управама. У Инструкцији, под насловом „Подношење захтева“, између осталог је наведено да је дозвољена предаја потписаног захтева од стране трећих лица. Под насловом „Документација уз захтев“ наведено је да се уз захтев не прилаже додатна документација, попут личне карте или њене копије.

Министарство је примило допис Градске управе Града Суботице IV-04-208-99/2010 од 21. 04. 2010. године, на који је одговорило дописом бр. 290-208-00-00063/2010-06 од 04. 05. 2010. године, док допис Градске управе Града Ниша, истакнуто је, Министарство никада није примило.

У погледу поступка који је водио Повереник за заштиту равноправности, Министарство је истакло низ примедба, како на поступање тог органа (недостављање притужбе Министарству, недостатак информације по ком основу је покренут поступак, изостанак предлога за спровођење поступка мирења), тако и на организационо-техничке услове за рад који још увек нису обезбеђени (непостојање стручне службе, акта о организацији и раду, пословника о раду, три помоћника), због чега Министарство сматра да Повереница Невена Петрушић није испунила Законом прописане услове за свој рад и поступање. И поред тога, наводи се, обавеза из упућене препоруке је извршена и министар за људска и мањинска права је донео Одлуку о измени Пословника конститутивне седнице Националног савета бошњачке националне мањине, тако што је из члана 3. брисан спорни став 6., а не 7., који не постоји. Одлука и пречишћени текст Пословника су објављени на званичној интернет-презентацији Министарства за људска и мањинска права РС.

У делу који се односи на конституисање Националног савета бошњачке националне мањине, Министарство за људска и мањинска права истакло је да је, након одржаних избора, Централна изборна комисија за све изабране чланове националних савета израдила уверења о избору за члана националног савета одговарајуће националне мањине. На основу члана 42. Закона о националним саветима националних мањина, министар за људска и мањинска права сазвао је у законском року конститутивне седнице свих новоизабраних националних савета.

Конститутивна седница Националног савета бошњачке националне мањина заказана је за 07. 07. 2010. године у Новом Пазару. Пре одржавања конститутивних седница, министар је за сваки новоизабрани национални савет донео пословник конститутивне седнице националног савета, којим је утврђен начин рада на конститутивној седници. У складу са пословником, добијени мандати су се на конститутивним седницама верификовали прозивком изабраних чланова и њиховим јавним изјашњавањем о томе да ли прихватају мандат, након увида у Извештај Централне изборне комисије о резултатима избора и увида у добијена уверења о избору за члана националног савета. Након тога, представници Министарства, који су до избора радног председништва руководили седницама, констатовали су укупан број верификованих мандата, те се бирало радно председништво које је наставило са вођењем седнице. На одржаним конститутивним седницама показало се да су се новоизабрани чланови националних савета у великом броју одазвали позиву за присуство на конститутивној седници, и сви новоизабрани национални савети су конституисани уз верификацију мандата у броју далеко већем од броја који представља две трећине. Министарство је става да се примена двотрећинског правила подразумева, с обзиром да је чланом 43. Закона о националним саветима националних мањина предвиђена сходна примена Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС”, бр. 35/2000, 57/2003, 72/2003, 75/2003, 18/2004, 101/2005, 85/2005 и 104/2009), а на логичност поступања по овом правилу упућује и члан 101. Устава Републике Србије, у одредбама које се односе на конституисање Народне скупштине Републике Србије.

Праћењем догађаја уочи одржавања конститутивне седнице Националног савета бошњачке националне мањине и изјава представника „Бошњачке културне заједнице“ да два мандата са изборне листе „Бошњачки препород“ припадају тој листи, Министарство је, наводи се у изјашњењу, оценило да прети опасност да конститутивна седница Националног савета бошњачке националне мањине изађе изван законских основа, те да мандати буду верификовани супротно изборној вољи бошњачке националне мањине, односно да три изборне листе не буду заступљене адекватно броју добијених гласова бирача. Да би се то избегло, у Пословник је унета спорна одредба, при чему Министарство и даље сматра да на тај начин није дошло до прављења неоправдане или оправдане разлике у погледу услова за конституисање Националног савета бошњачке националне мањине у односу на националне савете осталих националних мањина, јер није дошло до повреде начела једнаких права и обавеза у погледу избора националног савета.

Министарство је истакло да би повреда једнаких права и обавеза постојала уколико би се лицу или групи лица због личног својства неоправдано ускраћивала права и слободе или наметале обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последица мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварује. Разлог и циљ уношења одредбе о обавезном двотрећинском присуству је био да се обезбеде услови да се национални савет конституише у саставу који ће бити у складу са изборном вољом бошњачке националне мањине, односно да све три листе буду заступљене у складу са изборним резултатом сваке од њих. Поступањем Министарства за људска и мањинска права није дошло, сматра Министарство, до угрожавања верских и националних права и кршења изборне воље Бошњака, с обзиром да су национални савети облик културне аутономије националних мањина и партнер државе у одлучивању о питањима из области образовања, културе, информисања и службене употребе језика и писма националне мањине. Министарство је истакло и да радње у вези са изборима за националне савете ни на који начин нису могле да доведу у питање верска права припадника мањина, јер национални савети немају надлежности у области верских права. Централна изборна комисија издала је уверење о добијеном мандату за свих 35 чланова Националног савета бошњачке национална мањине који су изабрани са све три листе које су учествовале на изборима, и настојање да се мандати верификују сразмерно броју добијених гласова сваке од листа никако не може да се третира као дискриминаторско понашање.

На основу члана 43. Закона о националним саветима националних мањина, министар за људска и мањинска права био је у обавези да у року од 30 дана од дана избора сазове конститутивне седнице свих националних савета. **Руководећи се пре свега начелом ефикасности и економичности, јер је у кратком временском периоду требало да се одржи 19 конститутивних седница, Министарство је заузело став да се одржавање конститутивне седнице сваког националног савета уреди посебним пословником, који је, као лице по Закону надлежно да сазове конститутивну седницу, донео министар. На седницама су присуствовала по два представника Министарства и руководила њиховим током.**

Министарство је истакло и да је Инструкцијом омогућено да трећа лица у име и за рачун подносиоца могу захтев *предати*, а не *поднети*. Указује се на разлику између радње подношења и радње предаје, јер се у конкретном случају не ради о заступању у управном поступку, већ о техничкој радњи предаје докумената на писарници надлежног органа. На основу пописа становништва из 2002. године процењено је да има преко 800.000 потенцијалних подносилаца захтева, а како је Законом о националним саветима националних мањина прописан рок од 120 дана за формирање посебних бирачких спискова, сматрало се да би лична и непосредна предаја захтева представљала превелико оптерећење за писарнице градских/општинских управа, а стварала би тешкоћу за припаднике националних мањина који не живе у градским срединама, као и за оне који су запослени.

Министарство је истакло да је циљ био да у изборима учествује што већи број припадника националних мањина и да се изаберу национални савети који у потпуности представљају израз воље припадника бирачког тела мањина, а излазност од 54,50% показује да су припадници националних мањина схватили значај националних савета. Након објављивања коначних резултата, због неправилности у спровођењу изборних радњи, у законском року поднето је укупно 46 приговора, од чега је 12 одбачено, а 33 одбијено, док су на два бирачка места избори поновљени. Што се тиче уписа у посебне бирачке спискове, од 458.601 уписаног припадника националних мањина за које су израђена и достављена решења о упису у посебан бирачки списак, поднето је око 100 жалби, о којима су решавали делом првостепени органи, а делом Министарство, као другостепени орган.

III - Најзначајнији прописи

Општи прописи

Устав Републике Србије у члану 3. предвиђа да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима, при чему се остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.

Чланом 14. Устава Републике Србије прописано је да Република Србија штити права националних мањина, односно јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета.

Чланом 21. Устава Републике Србије прокламована је забрана дискриминације, која подразумева да су пред Уставом и законом сви једнаки, право сваког на једнаку законску заштиту, без дискриминације, и забрану сваке непосредне или посредне дискриминације по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

Чланом 75. Устава Републике Србије припадницима националних мањина, поред права која су Уставом зајемчена свим грађанима, зајемчена су додатна, индивидуална или колективна права. Индивидуална права остварују се појединачно, а колективна у заједници са другима, у складу са Уставом, законом и међународним уговорима. Путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом. Ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом.

Закон о националним саветима националних мањина чланом 2. прописује да, ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина у Републици Србији могу да изаберу своје националне савете. Национални савет представља националну мањину у области образовања, културе, обавештавања на језику националне мањине и службене употребе језика и писма, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области и оснива установе, привредна друштва и друге организације из ових области. Чланом 3. истог закона прописано је да Министарство надлежно за послове људских и мањинских права води регистар националних савета, а да се упис у регистар врши на основу захтева за упис, који председник националног савета подноси у року од 30 дана од дана конституисања савета.

Самосталност националних савета

Члан 10. Закона прописује надлежности националних савета националних мањина, које национални савет врши „у складу са законом и својим статутом, преко својих органа самостално“.

Овлашћења Министарства и министра у погледу конститутивне седнице

Чланом 42. Закона о националним саветима националних мањина прописано је да министар сазива конститутивну седницу националних савета, у року од 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора.

Сходна (супсидијарна) примена других закона

Чланом 43. Закона о националним саветима националних мањина прописано је да се на избор националног савета и питања која нису уређена овим законом сходно примењују одредбе Закона о избору народних посланика, Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима.

Правила о посебном бирачком списку и упису у њега

Чланом 47. Закона о националним саветима националних мањина прописано је да је посебан бирачки списак јавна исправа у којој се води евиденција припадника националних мањина који имају бирачко право. Припадници националних мањина уписују се у посебан бирачки списак добровољно. За сваку националну мањину води се посебан јединствени бирачки списак, при чему припадник националне мањине може бити уписан у само један посебан бирачки списак.

Чланом 51. Закона о националним саветима националних мањина прописано је да посебан бирачки списак води у електронској форми Министарство. Посебне бирачке спискове по јединицама локалне самоуправе воде, као поверени посао, општинске, односно градске управе у електронској форми. Посебан бирачки списак закључује се решењем најкасније 15 дана пре одржавања избора.

Чланом 52. Закона о националним саветима националних мањина прописано је да се припадници националне мањине уписују у посебан бирачки списак када испуне опште услове за стицање бирачког права прописане законом. Сваки грађанин са бирачким правом, припадник националне мањине, може на посебном обрасцу писмено затражити да буде уписан у посебан бирачки списак. Захтев за упис у посебан бирачки списак бирач подноси органу управе јединице локалне самоуправе према месту пребивалишта, у писаној форми, на посебном обрасцу који прописује Министарство и својеручно га потписује. У посебан бирачки списак не могу се уписати лица која су правноснажном одлуком суда лишена пословне способности. Ако су таква лица уписана у бирачки списак, брисаће се из њега, а када им се правноснажном одлуком суда врати пословна способност, поново се уписују у бирачки списак. Свака исправка и измена у посебном бирачком списку може се извршити само на лични захтев бирача.

Чланом 55. Закона о националним саветима националних мањина прописано је да Министарство ближе уређује начин вођења бирачког списка и друга питања која су потребна за потпуно, тачно и ажурно вођење бирачких спискова.

Општи прописи о раду министарстава

Закон о државној управи у члану 14. став 1. прописује да органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње.

Чланом 15. Закона о државној управи прописано је да министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства. Правилником се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе. Наредбом се наређује или забрањује неко понашање у једној ситуацији која има општи значај. Упутством се одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа. Правилници, наредбе и упутства објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Чланом 16. Закона о државној управи прописано је да министарства и посебне организације могу доносити прописе само када су на то изричито овлашћени законом или прописом Владе. Министарства и посебне организације не могу прописом одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом.

Правилник и Инструкција

Правилник о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине у члану 3. прописује је да вођење посебног бирачког списка од стране Министарства надлежног за послове људских и мањинских права обухвата: анализирање података из посебног бирачког списка и предузимање мера ради обезбеђења њихове међусобне усклађености и тачности и обављање других послова у складу са Законом, док вођење дела посебног бирачког списка за подручје јединице локалне самоуправе од стране општинске, односно градске управе обухвата: упис, брисање, измене и исправке посебног бирачког списка до закључења посебног бирачког списка, као и обављање других послова у складу са Законом, по службеној дужности или на лични захтев подносиоца.

Чланом 5. Правилника о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине прописано је да се упис у посебан бирачки списак врши на основу поднетог захтева припадника националне мањине за упис у посебан бирачки списак. Захтев у писаној форми и својеручно потписан, подноси се непосредно или поштом органу управе јединице локалне самоуправе, према месту пребивалишта подносиоца захтева.

Инструкцијом о поступку уписа у посебан бирачки списак националне мањине Министарства за људска и мањинска права РС бр. 290-111-00-00009/2009-05 од 07. 12. 2009. године, у делу који се односи на „подношење захтева“ предвиђено је да својеручно потписан захтев за упис у посебан бирачки списак бирач подноси органу управе јединице локалне самоуправе према месту пребивалишта, док се лица са Косова и Метохије привремено одсељена из сталног места боравка (интерно расељена лица) уписују у бирачки списак у месту у коме имају пријављено боравиште. Захтев за упис у посебан бирачки списак може се поднети непосредно органу који врши упис или путем поште. Инструкција предвиђа да је допуштена предаја уредно попуњених и оверених захтева бирача, од стране трећих лица. Није предвиђена потреба за посебним овлашћењем лица које захтев подноси. У делу „Документација уз захтев“ наведено је да се уз захтев не прилаже додатна документација - није неопходно приложити личну карту или копију личне карте бирача који захтева упис у посебан бирачки списак.

IV О примедбама Министарства на поступке других органа и поступак пред самим Заштитником грађана

Заштитник грађана је разматрао примедбе које је Министарство у свом изјашњењу изнело на рад Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, али је оценио да оне нису од значаја за одлуку Заштитника грађана о предмету поступка који води.

При томе се Заштитник грађана руководио чињеницом да Повереник није водио поступак „против“ Министарства, већ је утврђивао, и на материјално и формално неспоран начин утврдио, повреде Закона о заштити података о личности које су се десиле у вези са подношењем и предајом захтева за упис у посебан бирачки списак. Повреде су начинила непозната (у моменту утврђења повреда) лица која се ни на који начин не повезују са Министарством и против којих је Повереник поднео одговарајуће пријаве у складу са законом. Другим речима, Повереник није ни преиспитивао рад Министарства, нити је кршење права које је утврдио повезао са Министарством, те није ни био у обавези да Министарству доставља предметну документацију.

Министарство за људска и мањинска права оспорило је пријем дописа Градске управе Града Ниша, Управе за грађанска стања и опште послове бр. 2551/2009-08 од 04. 12. 2009. године, али Заштитник грађана, у циљу економичности поступка, није тражио изјашњење Градске управе Града Ниша о уредности доставе наведеног акта, налазећи да је Министарство и на основу дописа Градске управе Града Суботице, Службе за општу управу и заједничке послове IV-04-208-99/2010 од 21. 04. 2010. године, чија је достава неспорно извршена, било у прилици да буде благовремено информисано о проблемима у примени прописа и потенцијалним злоупотребама.

Због тога је Заштитник грађана у покретању поступка контроле законитости и правилности рада Министарства по сопственој иницијативи пошао и од чињенице да су у вези са применом прописа које је донело Министарство настале вишеструке повреде права грађана на заштиту (посебно осетљивих) података о личности, и до краја поступка који је водио није нашао ни један формални ни материјални разлог да ту премису доведе у питање.

Примедбу Министарства да му у поступку контроле нису достављене на изјашњење две притужбе за које се помињу у обавештењу о почетку поступка контроле од стране Заштитника грађана, овај орган није прихватио како из формалних, тако и из материјалних разлога. Наиме, Заштитник грађана је поступак отпочео по сопственој иницијативи, у складу са својим законским овлашћењем, што је јасно назначено у обавештењу о почетку поступка контроле. Стога није био у обавези да Министарству доставља документе који садрже обавештења или наводе који су служили као разлог, или део разлога, за покретање поступка по сопственој иницијативи. Заштитник грађана би то свакако учинио и без формалне законске обавезе, да су се притужбе односиле непосредно на рад Министарства за људска и мањинска права, што није био случај. Међутим, како јасно и произилази из обавештења о покретању поступка, притужбе су садржале наводе из којих је Заштитник грађана закључио да би кршења права грађана која су уочена могла бити резултат и пропуста у раду Министарства, те је због тога по сопственој иницијативи покренуо поступак контроле. У конкретном случају, дакле, није реч о примени овлашћења Заштитника грађана из члана 29. став 3. Закона о Заштитнику грађана, да органу управе не открије идентитет подносиоца притужбе, као што то Министарство у својој примедби истиче. Све чињенице, околности и отворена питања која су била од значаја за доношење оцене Заштитника грађана о постојању пропуста у раду Министарства, како она која су садржана у два притужбама на рад других органа, тако и сва остала, Заштитник грађана је предочио Министарству и оно је на њих могло дати одговор, а позвано је да изнесе и друге чињенице и околности за које сматра да су од значаја за поступак који се води, што је и учинило.

Заштитник грађана није прихватио ни основаност примедби Министарства у погледу поступка који је претходно водио Повереник за заштиту равноправности. Наиме, Повереника за заштиту равноправности, према члану 28. ст. 1. Закона о забрани дискриминације („Сл. гласник РС“ бр. 22/2009) бира Народна скупштина већином гласова свих народних посланика, на предлог одбора надлежног за уставна питања (у даљем тексту: Одбор). Закон не садржи одредбе о ступању Повереника на дужност, из чега произилази да је Повереник ступио на дужност моментом избора. Закон не садржи одредбе о одлагању примене једне или више одредби закона.

Околност да Повереник, сходно члану 34. Закона о забрани дискриминације није донео Пословник о раду била би од значаја за Заштитника грађана да је Министарство указало на мањкавост у раду Повереника за равноправност која указује на непотпуност чињеница и околности на којима је засновала своју оцену о дискриминацији, или на очигледно погрешну примену материјалног права.

Зато је погрешан и неприхватљив став Министарства да, упркос исходу поступка који је водио Повереник за заштиту равноправности, и даље стоји на становишту да доношењем Пословника о раду конститутивне седнице Националног савета бошњачке националне мањине са додатним условом у односу на остале националне савете, није начињена дискриминација Бошњачког националног савета.

V О меритуму

У вези са доношењем општих аката за спровођење одредби Закона о националним саветима националних мањина од стране Министарства за људска и мањинска права, а пре свега Инструкције о поступку уписа у посебан бирачки списак националне мањине бр. 290-111-00-00009/2009-05 од 07. 12. 2009. године, Заштитник грађана прихвата разликовање термина „подношења“ и „предаје“, мада ни сама Инструкција по том питању није доследна. Тако се у делу Инструкције означеном као „Подношење захтева“, у другом пасусу говори о „**предаји захтева** од стране трећих лица“, а одмах потом да у наведеном случају „није потребно посебно овлашћење (трећем) лицу које захтеве **подноси**“. Међутим, све и када би се наведена језичка недоследност занемарила, и прихватио аргумент Министарства да је *предаја* више попуњених захтева писарницама надлежних органа омогућена ради ефикаснијег одвијања поступка уписа, стоји чињеница да Закон о националним саветима националних мањина, у члану 43. став 3., као једине обавезне елементе за пуноважност поднетог захтева предвиђа **писану форму и својеручан потпис**. Штавише, и Правилник о начину вођења посебног бирачког списка националне мањине од 09. 10. 2009. године, чији је доносилац такође министар за људска и мањинска права, у члану 5. став 3. прописује да се захтев за упис у посебан бирачки списак, **у писаној форми и својеручно потписан**, подноси **непосредно или поштом** органу управе јединице локалне самоуправе, према месту пребивалишта подносиоца захтева. Из наведених одредаба произилази недвосмислена намера законодавца да поднети захтев за упис у посебан бирачки списак представља аутентичан израз воље припадника националне мањине, који се манифестује кроз својеручно потписивање и подношење захтева надлежном органу. На исто указује и чињеница да члан 52. ст. 5. Закона о националним саветима националних мањина прописује да се свака исправка и измена у посебном бирачком списку може извршити само на лични захтев бирача.

Дакле, ако постоји бојазан да због спречености поједини бирачи не би могли да се упишу у бирачки списак, а желели би, па се због тога тумачи да друга лица могу њихов захтев *донети*, а при томе се не сме утврђивати идентитет *донесиоца* личног захтева, нити се има на основу чега утврђивати веродостојност својеручног потписа бирача, не може се доследним сматрати решење према коме, када исти ти бирачи желе да исправе, измене или избришу податке о себи у бирачком списку, то овај пут морају захтевати лично.

Министарство за људска и мањинска права РС је у одговору истакло да су представници међународних организација у поступку доношења Закона о националним саветима националних мањина изнели ставове према којима формирање посебног бирачког списка од стране државе не би дало довољно гаранција за стварно уживање права особе да слободно изабере да ли ће бити третирана као припадник националне мањине или не, због чега је препоручено да се посебни бирачки спискови не заснивају на претпостављеној националној припадности, него на добровољном изјашњењу сваког појединачног грађанина. У вези са тим може се, међутим, приметити да Инструкција о поступку уписа у посебан бирачки списак националне мањине, тако како је сачињена и спровођена, управо оставља превелику могућност да захтев у пракси буде поднет без знања и одобрења особе на коју се односи, дакле да не буде израз њихове слободне и тачно изражене воље.

Заштитник грађана не налази да је број извршених злоупотреба и његов евентуални однос са бројем уписаних бирача од превасходног значаја за оцену о законитости и правилности поступања Министарства у овој ствари, с обзиром на то да се повреда права макар једног грађанина или грађанке, уколико је наступила као последица недовољних гаранција правне сигурности које сваки правни поредак треба да јемчи, не може толерисати.

Тачан број извршених злоупотреба није ни могуће, ни потребно прецизно утврђивати, бар не за потребе поступка који води Заштитник грађана. Жалба на решење о упису и захтев за брисањем из посебног бирачког списка, у условима тешко доступне стручне правне помоћи, лоших економских прилика и немотивисаности грађана/грађанки за вођење административне процедуре (а због чега се и прибегло „посредној“ предаји захтева за упис, али не и истој таквој предаји захтева за исправку), чине да наведена правна средства имају релативно ограничен домаћај, те стога достављени подаци о броју од приближно 100 изјављених жалби нису довољно прецизни, али свакако јесу индикативни и довољни за институционалну корекцију.

Значајна је и одредба члана 15. Закона о државној управи, којом је предвиђено да се упутством (а не инструкцијом) одређује начин на који органи државне управе и имаоци јавних овлашћења извршавају поједине одредбе закона или другог прописа, при чему, сагласно члану 16. овог закона, министарства не могу одређивати своје или туђе надлежности, нити физичким и правним лицима установљавати права и обавезе које нису већ установљене законом.

Не улазећи овом приликом у оцену сагласности поменутих одредаба Инструкције са Законом о националним саветима националних мањина, односно не заузимајући став о томе да ли је Министарство приликом доношења општих аката за спровођење Закона о националним саветима националних мањина изашло изван законских основа, Заштитник грађана става је да кратки рокови за формирање бирачких спискова (а рокови су утврђени Законом) и неспорна потреба да се што већем броју грађана омогући вршење мањинских права, не могу бити оправдани разлози да се угрози слобода и тачност изјаве воље грађана, односно правна сигурност. Управо супротно, могућност и појава злоупотреба у крајњем угрожавају поверење припадника националних мањина у легалност и легитимност спроведеног поступка и тиме их могу само одвратити од уживања мањинских права.

Заштитник грађана није у Закону о националним саветима националних мањина нашао овлашћење министра да доноси пословнике конститутивних седница националних савета националних мањина. Одредба члана 42. поменутог закона предвиђа само обавезу министра да, у року од 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора, сазове конститутивне седнице националних савета, и ништа више од тога. Закони на чију сходну примену упућује члан 43. Закона о националним саветима националних мањина (Закон о избору народних посланика, Закон о општем управном поступку и Закон о управним споровима) супсидијарно се могу применити само на избор националних савета, не и на њихово конституисање. Њихова сходна примена на конституисање националних савета не би ни била могућа, с обзиром да уопште не садрже одредбе о конституисању представничких тела.

Са друге стране, статусна питања националних савета уређена су члановима 7. - 9. Закона о националним саветима националних мањина, којима су, између осталог, јасно прописани услови за пуноважно одлучивање националних савета у зависности од врсте одлуке која се доноси.

Заштитник грађана није нашао основ за тврдњу Министарства да је двотрећинска већини верификованих мандата као услов за конституисање националног савета (бошњачке) националне мањине, прописан сходном применом одредаба Закона о избору народних посланика, с обзиром да наведени закон не уређује поступак конституисања Народне скупштине Републике Србије па и не садржи одредбе о двотрећинској већини при конституисању, већ прописује поступак избора народних посланика. Ни позивање на одредбу члана 101. Устава Републике Србије о потребној већини потврђених мандата за конституисање Народне скупштине не налази утемељење у важећим прописима, јер закон не упућује на сходну примену уставних одредби (нити је то уобичајено). Иако Министарство истиче да су национални савети осталих националних мањина конституисани уз верификацију мандата у броју далеко већем од броја који представља две трећине, приликом доношења пословника конститутивних седница националних савета наведене чињенице Министарство није могло знати, већ само антиципирати. Заштитник грађана сматра да Министарство није било овлашћено да ову област нормира без изричитог овлашћења у Закону. И присуство и активна улога представника Министарства на конститутивним седницама имају, чини се, више негативних, него позитивних ефеката. Уместо релативно активног учешћа у поступку конституисања савета, Министарство би се требало ограничити на разматрање законитости захтева за регистрацију националног савета националне мањине, када такав захтев буде поднет Министарству као надлежном регистарском органу.

Заштитник грађана посебно указује на неприхватљивост става Министарства да је у Пословник конститутивне седнице Националног савета бошњачке националне мањине спорна одредба о двотрећинској већини верификованих мандата унета како би се избегла опасност да конститутивна седница изађе изван законских основа и да до верификације мандата дође супротно изборној вољи бошњачке националне мањине.

Заштитник грађана става је да се закон може примењивати правилно само ако се свака управна радња и акт органа власти заснива на законском овлашћењу, а спроводи уз поштовање свих начела добре управе. Правилна примена закона не може се постићи доношењем прописа без овлашћења за то, и њиховим *ad hoc* прилагођавањем околностима конкретног случаја. У овом случају, Министарство је на основу „праћења догађања“ и претпоставке да би до одређене ситуације могло доћи, донело априоран закључак о злоупотреби изборне воље, и на основу тога је у сферу самосталности задирало превентивно, са елементима арбитрарности.

Без обзира на мотиве државне интервенције, Заштитник грађана је става да државна интервенција у сферу мањинске самоуправе мора бити унапред јасно прописана, спроведена ради заштите претходно законом утврђених циљева, неопходна и сведена на најмању могућу меру која обезбеђује сврху интервенције. То је демократски стандард који проистиче из нашег Устава и обавезујућих међународних докумената. После спроведеног поступка утврђивања релевантних чињеница и околности, Заштитник грађана није могао закључити да су ти услови у овом случају кумулативно испуњени.

Ценећи утврђене чињенице и правне прописе од значаја у овој ствари, Заштитник грађана утврдио је постојање пропуста и, сагласно члану 31. став 2. Закона о Заштитнику грађана, упутио препоруке Министарству за људска и мањинска права ради отклањања уочених недостатака у раду, а за њихово спровођење оставио Законом прописан и примерен рок.



Доставити и :

- Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, ради информације,
- Повереници за заштиту равноправности, ради информације,
- Јавности, преко саопштења и електронске презентације