



Заштитник грађана  
Zaštitnik građana

**ПОСЕБАН ИЗВЕШТАЈ  
О САВЕТИМА ЗА  
МЕЂУНАЦИОНАЛНЕ ОДНОСЕ**

Јул 2017. године

*Извештај је припремљен уз подршку Мисије ОЕБС-а у Србији. Ставови изречени у извештају припадају искључиво ауторима и не представљају нужно званичан став Мисије ОЕБС-а.*

# САДРЖАЈ

УВОД.....	1
Историјат .....	1
Шта је циљ овог извештаја?.....	2
Методологија .....	2
РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА.....	3
Оснивање Савета .....	3
Чланови Савета .....	5
Заступљеност особа женског пола.....	5
Независност Савета .....	6
Мандат и финансирање чланова Савета.....	6
ФУНКЦИОНИСАЊЕ САВЕТА ЗА МЕЂУНАЦИОНАЛНЕ ОДНОСЕ.....	6
Број одржаних седница Савета као критеријум за оцену њиховог функционисања .....	7
Како ЈЛС разумеју националну равноправност и међуетничке односе у контексту рада Савета? .....	8
Да ли и на који начин консензус, као начин одлучивања, утиче на рад Савета?.....	13
Налази обављених интервјуа.....	13
ЗАКЉУЧАК.....	16
ПРЕПОРУКЕ.....	188
Анализа члана 98. Закона о локалној самоуправи .....	19
ПРИЛОГ – Списак ЈЛС .....	22

## УВОД

Иако се чинило да је доношењем Закона о локалној самоуправи<sup>1</sup>, јасније уређен положај и улога Савета за међунационалне односе (у даљем тексту Савет) на нивоу национално мешовитих општина и градова, у односу на решење у закону из 2002. године<sup>2</sup>, то није случај и ова радна тела нису заживела у пракси.

Након једне деценије, нису све ЈЛС испуниле законску обавезу и нису ни формално основале Савет, а надлежни органи локалних самоуправа не испуњавају своју дужност и не достављају предлоге одлука на мишљење Савету. Савети не одржавају седнице и у малом броју случаја иницирају разматрање одређених питања и не дају предлоге и препоруке из свог делокруга рада.

У међувремену је питање формирања и делатности Савета било предмет истраживања и закључака различитих органа и невладиних организација. Сви налази имају заједнички став да је један од узрока оваквом стању непрецизност одредбе закона и могућност „тумачења“ положаја и сврхе оснивања ових тела.

Став Заштитника грађана је да обавеза оснивања Савета је у вези с потребом да на локалном нивоу постоји тело које, омогућава свим националним заједницама да заједно разматрају питања међуетничких односа и остваривања права националних мањина. Такође, оснивање таквог тела је у интересу грађана и ЈЛС, јер заузимање заједничког става свих националних заједница, које су заступљене у Савету, приликом давања мишљења и предлога доприноси квалитету донетих одлука, толеранцији и стању људских и мањинских права, где их и непосредно остварују.

Нажалост, изостала је реакција законодавца и сад се резултат може очекивати, у смислу унапређења стања, али само уколико се предузму све потребне мере и активности, како би се не само формално, у смислу броја основаних Савета, већ суштински постигао напредак и обезбедили услови да ова тела остварују своју улогу у ЈЛС.

Акционим планом за преговарачко Поглавље 23. Република Србија је преузела обавезу да спроведе активност<sup>3</sup>, односно да **промовише успостављање и делотворно функционисање савета за међунационалне односе на локалном нивоу у свим општинама са етнички мешовитим становништвом.**

Такође, препорука Комитета министара Савета Европе је дата и у погледу **подстицања оснивања и делотворног функционисања савета**<sup>4</sup>.

## Историјат

Заштитник грађана је већ 2010. године, 3 године након усвајања Закона, утврдио пропусте који се састоје у не спровођењу законске одредбе, јер у већем броју јединица локалне самоуправе са мешовитим саставом становништва нису формиран савети; савету на мишљење нису достављани предлози свих одлука које се тичу националне равноправности и постојало је одсуство других потребних радњи и услова неопходних за рад и сврсисходно остваривање надлежности савета.

<sup>1</sup> „Службени гласник РС“, бр. 129/07 и 83/14 – др. закон

<sup>2</sup> чл. 63. Закона о локалној самоуправи („Сл. гласник РС“, бр. 9/2002, 33/2004, 135/2004 и 62/2006 - др. закон“)

<sup>3</sup> 3.8.1.2 подтачка 12

<sup>4</sup> Резолуција CM/ResCMN(2015)8 о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у Србији

Ради отклањања пропуста и унапређења стања Заштитник грађана је упутио Препоруке<sup>5</sup> јединицама локалне самоуправе са национално мешовитим саставом становништва (на адресе 68 ЈЛС) да уколико то нису учиниле, оснују савет као обавезно самостално радно тело, али и да сви органи јединице локалне самоуправе достављају обавезно и благовремено предлоге свих одлука које се тичу националне равноправности савету на мишљење и да мишљење савета узимају у обзир при доношењу коначних одлука.

Заштитник грађана је претходних година приликом посета мултиетничким општинама, у непосредним сусретима с члановима Савета, упознат с тим да они не функционишу, јер надлежни органи ЈЛС не достављају предлоге одлука на мишљење, али и сами чланови Савета немају иницијативу и не препознају питања и теме које би разматрали. Посебно је то случај када се ради о ЈЛС у којој је оцена да надлежни органи спроводе мере заштите и остваривања права припадника националних мањина на одговарајућем нивоу.

Канцеларија за људска и мањинска права је припремила анализу о функционисању савета за међунационалне односе<sup>6</sup> (у даљем тексту Анализа Канцеларије), на основу информација добијених од стране 72 ЈЛС које су национално мешовите, а које након последњег пописа становништва испуњавају услов и имају законску обавезу да оснују Савет. Имајући у виду овлашћења Канцеларије, оправдано је било очекивати да је Анализа урађена како би закључци били основ за унапређење стања. Један од закључака Анализе је да „узроке за то треба тражити у недовољно јасном законском одређењу појма „остваривање, заштита и унапређивање националне равноправности“, односно „шта све он укључује“.

Међутим, верзијом Нацрта измена и допуна Закона о локалној самоуправи, односно одредбе чл. 98. (који је био у јавној расправи крајем 2016. године), наведени закључак није уважен ако се има у виду да није прецизније уређено која су то питања које разматра Савет, тј. није ближе уређен појам националне равноправности, односно које се одлуке односе на националну равноправност и које је одлуке ЈЛС дужна да достави Савету на мишљење.

## **Шта је циљ овог извештаја?**

Циљ извештаја је да допринесе унапређењу постојећег стања и препоручи мере за отклањање утврђених неправилности и уочених препрека како би се обезбедила доследна примена закона и примена у складу са сврхом његовог доношења, како у вези оснивања Савета тако и у вези његовог функционисања.

Циљ извештаја је да прикаже реално стање и отварање ширег дијалога између свих учесника о томе шта се жели постићи оснивањем Савета и да надлежном министарству укаже на разлоге због којих није могуће постићи унапређење стања ако законодавац није спреман да приступи свеобухватној измени и допуни одредбе чл. 98. Закона и да размотри све што се показало као препрека раду ових тела, а у вези је са начином на који закон уређује оснивање и рад Савета, односно обавезе ЈЛС.

## **Методологија**

Заштитник грађана је израдио упитник који је послат на адресе 73 ЈЛС<sup>7</sup>. Питања су омогућила да се истражи доследна примена закона, да ли је формиран Савет, ко је предлагач чланова и да ли и које одлуке надлежни локални органи достављају на мишљење Савету. Истражена су и

---

<sup>5</sup> [http://www.pravamanjina.rs/attachments/453\\_SMO%20PREPORUKA.pdf](http://www.pravamanjina.rs/attachments/453_SMO%20PREPORUKA.pdf)

<sup>6</sup> Децембра 2015. године

<sup>7</sup> Упитник је упућен и општини Инђија која има основан Савет од 2010. године

специфична питања као што су: да ли је пракса да су чланови Савета одборници, да ли се финансира њихов рад, када је формиран Савет у садашњем саставу, односно који је рок у коме се именују чланови Савета када је истекао мандат претходном сазиву, као и учешће особа женског пола у саставу Савета.

У вези с делатношћу, односно функционисањем Савета затражени су одговори (али и документација која их доказује), на питања као што су, број одржаних седница у 2016. години (пошто је Анализа Канцеларије дала податак о седницама у 2015. години), број и врста датих мишљења или предлога, као и теме које је Савет разматрао у 2015. и 2016. години, да ли Савет учествује у процесу доношења одлука општинске управе, или не и понуђени су одговори у области културе и образовања, конкурси у области информисања и др. Између осталог, постављено је и питање које су препоруке ЈЛС за унапређење стања, уколико има потешкоћа у раду Савета.

Обављени су и интервјуи са представницима скупштина у 7 ЈЛС, као и члановима Савета тамо где су основани, како би се у непосредном разговору сазнала мишљења и ставови и јасније сагледали разлози и околности да ЈЛС није основала Савет, да је Савет активно и функционално тело у ЈЛС (с обзиром да је то нетипично за опште стање), као и у вези законског критеријума који ЈЛС обавезује да оснује Савет (посебно у контексту да и после 10 година Савети нису основани у свим ЈЛС, а да нема функционалне казне за такав пропуст), о чему ће у даљем тексту бити више речи.

## **РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА**

### **Оснивање Савета**

На основу резултата последњег пописа становништва повећан је број ЈЛС које испуњавају законски услов за оснивање Савета. Законски услов за формирање Савета сада испуњава 72 ЈЛС. Међутим, Заштитник грађана је послао упитник и општини Инђија, јер има основан Савет од 2010. године, који функционише, мада нема обавезу оснивања овог тела у смислу законског услова.

Нове општине су Владичин Хан, Лебане и Лесковац, Лајковац, Меровина и Пожаревац, у којима је једна национална мањина заступљена са 7,20%, 5,69%, 5,34%, односно у последње три са 5,01%, 5,27% и 5,13%.

Прве три ЈЛС су основале Савет. Међутим, у Владичином Хану, према подацима из упитника, Савет не функционише, тј. нема седница и датих мишљења у претходне две године. Општине Лебане и Лесковац нису, ни након ургенције, доставиле одговоре на упитник, па можемо закључити да је разлог управо то што нема података о функционисању Савета.

Остале три ЈЛС нису поступиле по Закону и нису основале Савет, при чему, општина Меровина сматра да је проблем сама одредба Закона, а општине Лајковац и Пожаревац јесу спремне да формално то учине, али су приликом обављених интервјуа изнели разлоге због којих нису раније препознали да ово тело може да има значајну улогу и да допринесе унапређењу националне равноправности, о чему ће после бити више речи.

Савети су основани у 53 ЈЛС (одговор на упитнике је доставило 61), односно законску обавезу оснивања Савета и даље нису испуниле свих 72 ЈЛС.

Ипак је дошло до унапређења ако се има у виду да су, према достављеним одговорима за потребе овог истраживања, само 4 ЈЛС формирале Савет пре 2010. године, односно пре упућивања поменуте Препоруке Заштитника грађана и поступања по њој.

Међутим, од 53 ЈЛС које су одговориле да су основале Савет, у 15 ЈЛС никада нису именовани чланови Савета. При том, треба имати у виду и случајеве да Савети јесу основани, али да након истека мандата претходном сазиву Савета, нови чланови нису изабрани више од 6 месеци, па ни након 3 године!

Од наведеног броја основаних Савета у 8 ЈЛС<sup>8</sup> Савети су основани као стална радна тела скупштине и оне формално нису поступиле по закону.



Истовремено, у околностима да је потребно размотрити целокупну праксу, како би дошли до одговарајућих решења у интересу грађана и ЈЛС да оснује тело које се бави питањем међунационалних односа у локалним заједницама које су вишенационалне по свим параметрима (значајна заступљеност припадника националних мањина, достигнут ниво њихових права на локалном нивоу, језик мањине у службеној употреби и сл.), указујемо на пример општине Бујановац.

<sup>8</sup> Општине Бела Паланка, Бојник, Бујановац, Врање, Коцељева, Мали Иђош, Медвећа и Лајковац

Наиме, општина Бујановац није формално поступила по закону, ако се има у виду да Савет није основан у складу са чл. 98. Закона. Савет је, у 2013. години, формиран као стално радно тело скупштине општине<sup>9</sup> и то ради разматрања питања у вези са унапређењем међунационалних односа свих заједница које живе на територији општине (не наводи се национална равноправност).

Статутом је уређена улога овог тела, да: даје мишљења на нацрте одлука и аката које доноси скупштина у областима од значаја за међунационалне односе (таксативно су набројане заједнице, српска, албанска и ромска), иницира припрему пројеката и учешће заједница у програмима и пројектима за унапређење међунационалних односа, подстиче међусобну сарадњу заједница, даје мишљење о предлозима пројеката од значаја за све заједнице и прати њихово остваривање, иницира и учествује у изради стратегије за унапређење међусобне сарадње и прати њихово остваривање.

Савет општине Бујановац је једна од ретких који је одржао седницу у 2016. години и бавио питањем промена назива улица и тргова у Бујановцу. Такође, општина Бујановац је једна од малобројних која је одговорила и на остала питања од значаја за оцену рада Савета. Према одговору ЈЛС рад Савета утиче на одржавање стабилних међунационалних односа и препорука је да Савет буде активнији, да се чешће састаје и разматра актуелна питања, и то у интересу грађана.

#### **Чланови Савета**

Прикупљени подаци показују да у 45 ЈЛС чланове Савета испред мањинских заједница предлажу национални савети националних мањина, у складу са законом. У 8 ЈЛС предлагачи чланова припадника националних мањина нису национални савети, већ су то одборници или удружења грађана, али према достављеној документацији то је случај када је статутом предвиђено формирање овог тела као скупштинског радног тела.

У 30 ЈЛС предлагачи припадника већинског народа су кадровске комисије, у 14 су одборници, а 17 ЈЛС се определило за остале одговоре, између осталих, предлагач је и православна црква.

Савети имају више од 6 чланова у 30 ЈЛС (које имају две или више мањина), али има бројних Савета са преко 10 чланова, што истичемо у контексту да је обавезујући начин одлучивања консензус, при чему треба имати у виду да је закон дао могућност да се у Савет бирају и представници свих националних заједница које су заступљени преко 1%.

#### **Заступљеност особа женског пола**

Савети би требало да буду тела чији састав обезбеђује повећање учешћа особа женског пола у процесу одлучивања на локалном нивоу. Међутим, само 15 ЈЛС је увело обавезно учешће особа женског пола у саставу Савета. Међутим, и када је уведена обавеза учешћа жена у саставу Савета, оне нису и изабране као чланице Савета у свим ЈЛС, ако је одлуком о оснивању уређено да листа кандидата садржи најмање двоструко више кандидата од броја који се бира.

Тако је 12 ЈЛС<sup>10</sup> доставило податак о броју чланица, а 3 ЈЛС су одговориле да су увеле такву обавезу, али нису дале податак о томе да ли и који број чланица има садашњи сазив Савета.

---

<sup>9</sup> Одлуком о измени Пословника о раду СО, у складу са чл. 51. став 1. Закона о локалној самоуправи

<sup>10</sup> Бач - 2 чланице и 6 заменица; Бела Паланка - 2 чланице; Бор - 4 чланице; Бујановац - 1 чланица; Врање - 4 чланице; Вршац - 4 чланице; Инђија - 1 чланица; Кањижа - 3 чланице; Кучево - 1 чланица; Нова Црња - 3 чланице; Сента - 1 чланица И Владичин Хан - 2 чланице.



Истовремено, у 7 ЈЛС жене јесу чланице Савета, иако није уведена таква обавеза. То су: Бачки Петровац – 3 чланице; Беочин – наводе да није било сазива да у свом саставу није имао члана женског пола; Босилеград – 4 чланице; Димитровград – председница и 1 чланица; Житиште – 3 чланице; Ковин – 4 чланице и Нови Бечеј – 2 чланице.

### **Независност Савета**

Независност Савета није у потпуности обезбеђена, иако се ово тело бави питањима међуетничких односа и треба да има улогу контролног механизма у локалној заједници, што захтева да се обезбеди што је могуће већи степен независности у раду.

С обзиром на то да Савет бира скупштина ЈЛС и да њој одговара за свој рад, питању независности овог тела може се допринети тако да се пропише да чланови Савета не могу да буду одборници, да је дужина трајања мандата чланова Савета нпр. дужа од 4 године (дужи од трајања мандата одборника) и да се ближе уреди питање финансирања њиховог рада.

Ова питања нису уређена законом и како су ЈЛС овлашћене да самостално уређују сва питања у вези са Саветима, у пракси су различита решења.

Тако у 22 ЈЛС одборници не могу да буду чланови Савета, што је прописано одлуком о оснивању. Истовремено, нова појава је да одлука о оснивању уређује да члан Савета не може да буде одборник, али се за члана предлажу и бирају представници извршне власти ЈЛС. Образложење је да у том случају чланови Савета у комуникацији са скупштином и/или општинском управом могу да имају већи утицај. Случај је да такав предлог члана буде и од националног савета националне мањине, али је отворено питање да ли је на тај начин могуће остварити да рад Савета буде без политичког утицаја и интереса, који често није исти интересу свих грађана.

### **Мандат и финансирање чланова Савета**

У 34 ЈЛС мандат чланова Савета траје четири године, у 18 ЈЛС мандат чланова траје 3 или 5 година, односно није једнак мандату локалне власти, а 9 ЈЛС није доставило одговор на питање о трајању мандата.

Већина ЈЛС које су доставиле одговор је уредила питање финансирања рада чланова Савета и то у 34 ЈЛС се плаћа дневница по одржаној седници, а у једном случају је уређено да је то месечна накнада.

## **ФУНКЦИОНИСАЊЕ САВЕТА ЗА МЕЂУНАЦИОНАЛНЕ ОДНОСЕ**

Делатност Савета се статутом ЈЛС, односно одлуком о оснивању уобичајено уређује на два начина, преузимањем законског решења<sup>11</sup>, или према Моделу одлуке о оснивању коју су израдили невладине организације уз подршку Мисије ОЕБС-а, у 2009. години<sup>12</sup>.

Првим начином није прецизније и ближе уређено шта је национална равноправност, односно које теме разматра Савет. Другим начином је у тачки 6. поменутог Модела веома широко развијен скуп тема које разматра Савет, 16 су таксативно набројане.

Међутим, подаци из праксе, показују да нема бољих резултата у раду, и када је делатност Савета тако широко регулисана одлуком о оснивању, јер и у таквим околностима није било седница

<sup>11</sup> Чл.98. став 4. Закона о локалној самоуправи

<sup>12</sup>

[http://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Model\\_odluke\\_odluke\\_o\\_medjunacionalnim\\_odnosima.pdf](http://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Model_odluke_odluke_o_medjunacionalnim_odnosima.pdf)

Савета, или је одржана једна до две седнице на којима је разматрано питање нпр. обележавања Дана општине или бесплатна ужина за социјално угрожену децу?!

Имајући у виду све претходне наводе, преваходно је потребно да закон обезбеди да Савети постану механизам који омогућава да се на локалном нивоу разматрају питања и одлуке које утичу на права грађана у локалној заједници. И свакако да је потребно промовисати улогу Савета и организовати обуке чланова Савета и представника надлежних органа ЈЛС, што су и они истакли као потребу.

У том смислу, пошто су јавности доступна различита истраживања са статистичким подацима на тему рада Савета и схватања шта је њихова улога, Заштитник грађана је податке, који су прикушљени за потребе овог извештаја, разврстао тако да омогући оцену свих разлога (не)функционисања Савета, односно разлоге на основу којих је могуће ценити законске и друге узроке (не)препознавања улоге и одговорности ЈЛС за такво стање.

### **Број одржаних седница Савета као критеријум за оцену њиховог функционисања**

На питање о броју одржаних седница Савета у 2016. години, у 40 случаја Савет није одржао ниједну седницу, што је скоро 72% од броја основаних Савета (основано 53 Савета према подацима које је доставило 61 ЈЛС). Само у случају једне ЈЛС (град Сомбор) је било више од 4 седнице у току 2016. године.

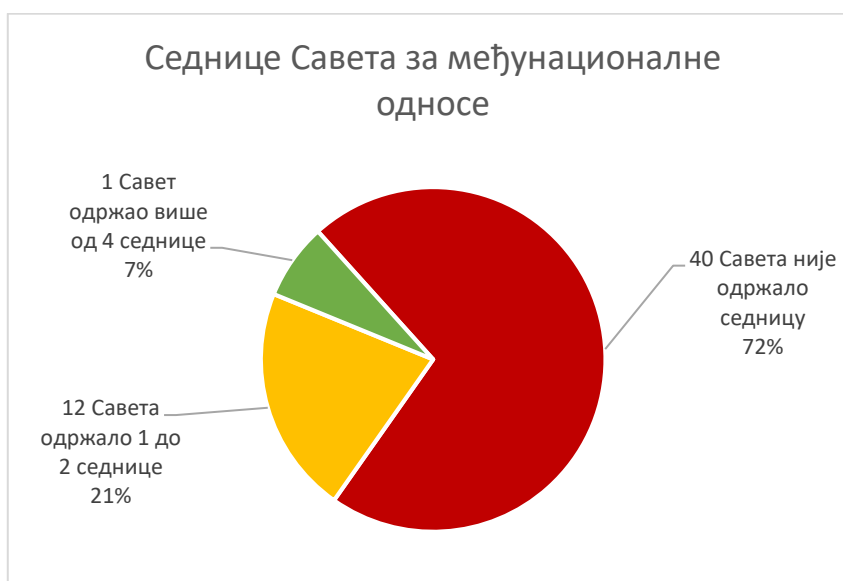
Међутим, и податак о томе да је Савет у 12 ЈЛС одржао једну - две седнице у 2016. години је упитан, јер према приложеној документацији у неким од њих претходне године нису били именовани чланови Савета. Такође, одговор о броју одржаних седница су дале и ЈЛС које нису одговориле на конкретно питање да ли и које теме, мишљења или предлози су били предмет седница Савета у 2015. и у 2016. години.

Одговор да је било један до две седнице, дале су и ЈЛС, које су се саме изјавиле да је мандат претходном сазиву истекао пре нпр. две године, а да се именовање новог сазива очекује у наредном периоду.

ЈЛС које су навеле да су одржале једну до две седнице:

1. Апатин –Савет се у 2016. бавио информисањем на језицима националних мањина, али нису доставили закључке са седница, а члановима је истекао мандат 2016. години и нема податка о новом сазиву;
2. Бачка Паланка – навела податак о седницама у 2015. години, када је Савет разматрао извештаје и програме рада јавних предузећа и установа у области културе и информисања, нису доставили материјале са седница, а нема податак о томе шта се дешавало у 2016. години;
3. Бојник –нису доставили записник са седнице или другу документацију, а нису ни одговорили на питања у вези тога која је мишљења и предлоге дао Савет у 2015. и 2016. години, а мандат чланова Савета је истекао у септембру 2016. године;
4. Бор - у 2015. конституисање Савета, у 2016. Савет је разматрао проблеме у вези пријаве пребивалишта припадника ромске заједнице и попуњавање радних места у Центру за културу (систематизацијом предвиђено да буду припадници Влада и Рома);
5. Босилеград - нису доставили записник са седница или другу документацију, а нису ни одговорили на питања у вези тога која је мишљења и предлоге дао Савет у 2015. и 2016. години;

6. Бујановац - у 2016. години савет се бавио променама назива улица и тргова, о чему је већ било речи;
7. Димитровград - нису доставили записник са седнице или другу документацију, а нису ни одговорили на питања у вези тога која је мишљења и предлоге дао Савет у 2015. и 2016. години;
8. Жабаљ - разматрали питања из области културе у 2016. години и Савет је дао Мишљење на Одлуку о листи вредновања и рангирања на јавном конкурс за финансирање и суфинансирање пројеката који се реализују у култури и уметности;
9. Житорађа - тема седница у 2015. години је била интеграција Рома, а у 2016. образовање Рома, али нису доставили записнике или другу документацију са седница;
10. Кањижа - нису доставили записник са седнице или другу документацију, а нису ни одговорили на питања у вези тога која је мишљења и предлоге дао Савет у 2015. и 2016. години;
11. Коцељева - нису доставили записник са седница или другу документацију; дат је одговор да се у 2016. години Савет бавио остваривањем, заштитом и унапређивањем националне равноправности а члановима Савета је истекао мандат у 2016. години;
12. Нова Црња - нису доставили записник са седнице или другу документацију, а нису ни одговорили на питања у вези тога која је мишљења и предлоге дао Савет у 2015. и 2016. години.



### Како ЈЛС разумеју националну равноправност и међуетничке односе у контексту рада Савета?

Заштитник грађана је одлучио да разврста налазе истраживања као разлоге јер управо они указују на неразумевања саме одредбе закона и ниво неразумевања ЈЛС положаја и улоге Савета, односно који су уочени проблеми нефункционисања Савета, али и испуњавања обавеза ЈЛС.

#### Разлог 1

Као што је већ наведено, 80% Савета није имало ниједну седницу у 2016. години, а ЈЛС не дају образложење таквог стања и уколико га има, уобичајен одговор је да су добри међуетнички односи разлог због којих Савети не одржавају седнице.

При том, према достављеној документацији у свим случајевима је одлукама о оснивању регулисана обавеза Савета да подноси скупштини ЈЛС годишњи извештај.

Међутим, ниједна ЈЛС није дала одговор да је годишњи извештај Савета и бар једна седница одржана због усвајања таквог извештаја, начин на који се прати и мери ефекат рада Савета.

## **Разлог 2**

Савети су у 6 ЈЛС дали мишљење или предлог на нацрте одлуке које су разматрали у 2015. и 2016. години. У претходне две године у 40 ЈЛС Савет није дао ниједно мишљење на нацрте одлука (нити оно је тражено).

Истовремено, 15 ЈЛС није дало одговор на питање да ли је Савет у претходне две године дао мишљење или предлог на важне акте, који се тичу националне равноправности, права националних мањина и/или међуетничких односа.

Само 6 ЈЛС је доставило и податак и документацију о томе која мишљења и предлоге је дао Савет на одлуке надлежних локалних органа, у претходне две године и на које теме:

1. Беоцин - Предлог Одлуке о стипендирању ученика и студената ромске националности; Предлог Одлуке о доношењу стратегије за запошљавање припадника ромске заједнице у општини Беоцин за период 2014-2020 године;
2. Бујановац - Предлог одлуке о промени назива улица и тргова;
3. Димитровград - Предлог Одлуке о одређивању назива улица у Димитровграду, као и Предлог Одлуке о одређивању назива улица у насељеним местима. Достављен је и податак о предлогу Одлука о одређивању назива улица на које Савет није дао позитивно мишљење у 2016. години, с образложењем да има језичких грешака и да су неадекватни називи улица. У оба случаја је скупштина општине Димитровград уважила мишљење савета;
4. Жабал - мишљење на Одлуку о листи вредновања и рангирања на јавном конкурс за финансирање и суфинансирање пројеката који се реализују у култури и уметности;
5. Нови Бечеј у 2015 на Локални акциони план за унапређење положаја Рома и
6. Сомбор у 2015. и у 2016. години мишљење на предлог Одлука о буџету.

Још 15 ЈЛС је дало одговор да је уважило дато мишљење Савета, али без података и документације о томе које су одлуке достављене Савету на мишљење.

## **Разлог 3**

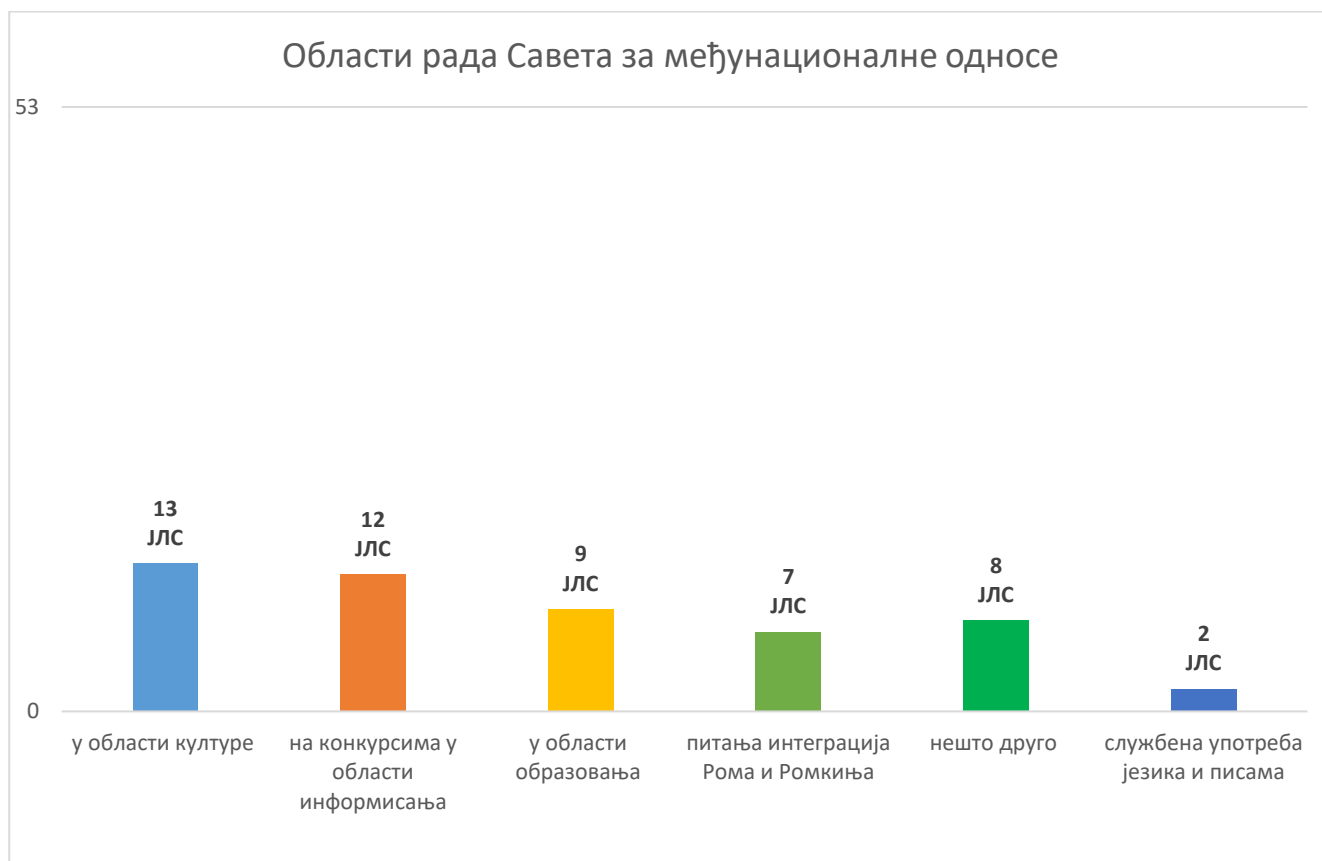
Национална равноправност се, између осталог, постиже учешћем свих националних заједница у доношењу одлука које се тичу остваривања права националних мањина у областима културе образовања, информисања и службене употребе језика и писама.

Међутим, непрецизност Закона омогућава различито поступање ЈЛС приликом оцене које одлуке се тичу националне равноправности и да ли их је потребно доставити на мишљење Савету.

Тако је само 29 ЈЛС одговорило да Савет учествује у процесу доношења одлука у некој од области које су понуђене (за одговор су понуђене области: култура, информисање, образовање, службена употреба језика и писма, интеграција Рома и Ромкиња и нешто друго).

Одговори ЈЛС о областима у којима Савет разматра питања и проблеме на локалном нивоу су:

- у области културе – 13 ЈЛС;
- на конкурсима у области информисања – 12 ЈЛС;
- у области образовања – 9 ЈЛС;
- питања интеграција Рома и Ромкиња – 7 ЈЛС;
- нешто друго - углавном одговори да дају мишљење у вези питања која се тичу националне равноправности - 8ЈЛС и
- службена употреба језика и писама – 2 ЈЛС



#### Разлог 4

Непрепознавање ЈЛС које су то одлуке које обавезно треба доставити на мишљење Савету, или које теме јесу из делатности Савета је последица непрецизности закона којим је уређено да су скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету.

Тако је само 23 ЈЛС одговорило да Савет учествује у процесу доношења одлука општинске управе, а 25 ЈЛС је одговорило да Савет не учествује у процесу доношења одлука општинске

управе, иако већину одлука у области образовања, културе и информисања и др. припремају или доносе органи општинске управе, односно извршне власти на локалном нивоу.

## Разлог 5

ЈЛС не препознају да је проблем то што нема седница Савета, али и да је узрок њихове неактивности то што скупштина и извршни органи не достављају предлоге одлука Савету на мишљење.

Упркос томе што није одржана ниједна седница, одговор на питање на које потешкоће Савет наилази у свом раду дало је само 9 ЈЛС.

При том, 3 ЈЛС су дале одговор да нема потешкоћа у раду, а једна да Савет не наилази на потешкоће у раду јер је неактиван!

Осталих 5 ЈЛС сматрају да су Савети у свом раду суочени са следећим проблемима:

1. Апатин - недостатак финансијских средстава за боље функционисање целе општине;
2. Бор - непрецизна и недовољна законска регулатива која се тиче надлежности Савета, као и обавезе органа власти према Савету, али и недовољна стручност чланова Савета;
3. Вршац - недостатак кворума услед одласка у иностранство и лечења чланова Савета;
4. Ковачица - недостатак комуникације чланова међусобно, као и са другим органима;
5. Панчево - чланом 9. став 4. Одлуке о оснивању Савета за међунационалне односе, из 2009. године, прописано је да се одлуке савета доносе консензусом чланова Савета, што значи да уколико неки од чланова није за доношење предметне одлуке, она не може да произведе дејство, односно сматра се као да није донета.

Препоруке или препознате потребе за унапређење рада Савета је дало 19 ЈЛС.

1. Апатин - Обезбеђивање веће финансијске подршке;
2. Бач - У току је избор нових чланова СМО и активно ће бити укључен у доношење одлука за које је надлежан;
3. Бачки Петровац - Едукација чланова СМО о могућностима на који начин утицати на органе Општине Бачки Петровац те предлагати одређена решења питања из надлежности Савета за међунационалне односе на нивоу јединице локалне самоуправе;
4. Бела Паланка - Потребан реизбор чланова СМО и активирање њиховог рада;
5. Беоцин - Да би се унапредио рад СМО сматрамо да би било неопходно организовати едукацију чланова како у погледу надлежности које Закон прописује, тако и у погледу смерница за могуће области и поља деловања овог тела. Такође, едукације би требало да се понављају са сваким истеком мандата и формирањем новог састава СМО;
6. Бор - Унапредити законодавни оквир, организовати едукације за чланове СМО и стручне службе општине;
7. Врање - Иако је неспорно да Савет има велику улогу у промоцији права Националних мањина, евидентно је инертно понашање чланова савета у претходном мандату, тежња је да Савет узме активну улогу у раду по питањима која се тичу унапређењу права свих који живе на територији града Врања;
8. Вршац - Потребно је обезбедити финансирање рада чланова Савета;

9. Димитровград - Повећање мотивисаности и ангажованости свих чланова СМО, чешће одржавање састанака СМО поводом тачака дневног реда органа јединице локалне самоуправе, адекватно сагледавање у погледу накнаде за присуство и рад на састанцима чланова СМО;
10. Жабаљ - Потребне су обуке чланова СМО и запослених у надлежној служби општинске управе;
11. Житиште - Потребне су едукације и семинари;
12. Житораћа - Потребна су новчана средства за канцеларију и остале потребе Савета;
13. Инђија - Потребно је да Општинска управа доставља Савету акте из области културе, информисања, образовања, интеграције Рома и Ромкиња и др.
14. Ковачица - Више активности свих чланова, позивање на седнице које се одржавају у општини, стална комуникација, размена информација;
15. Коцељева - Подизање међусобног поверења, сарадње и партнерства између припадника свих националних заједница са једне стране и органа локалне самоуправе, установа, јавних предузећа и грађанског сектора са друге стране на подручју општине;
16. Прибој - Одржавање семинара о раду СМО;
17. Сјеница - Непосреднија сарадња са националним саветима националних мањина у разматрању свих питања која се односе на положај и остваривање права националних мањина, у свим областима. Испуњавање законске улоге СМО и његово учешће у доношењу и реализацији одлука које су у његовој надлежности, као и у свим осталим активностима у којима може дати допринос и побољшати живот у локалној заједници;
18. Сомбор - Потребно организовати обуке и
19. Србобран - Активирање чланова СМО.

## Разлог 6

Одговори на питање на који начин Савет утиче на побољшање односа у локалној самоуправи такође указују на различито разумевање улоге Савета и које све одлуке ЈЛС оцењују да се односе на националну равноправност.

Општина Апатин је одговорила да је Савет констатовао да су односи у ЈЛС добри, да је статут општине промењен у смислу службене употребе језика и да у локалним медијима постоји информисање на језицима националних мањина; у Бојнику је Савет допринео давањем предлога школи о проширењу списка деце која треба да користе бесплатну ужину, а у Бачкој Паланци, достављањем предлога који се односе на остваривање већег обима права националних мањина.

У општини Коцељева на иницијативу Савета за међунационалне односе организован је састанак чланова органа месних заједница са представницима локалне самоуправе, школе и полиције. а општина Прибој је навела пример да је, у 2013. години, Савет дао позитивно мишљење на Одлуку о Дану општине, симболима и поштовању спомен обележја.

Општине Босилеград и Жабаљ сматрају да је допринос то што Савет сарађује са свим организацијама и институцијама заинтересованих за заштиту и унапређење националне равноправности националних заједница на подручју општине и што даје мишљења на поједине предлоге аката општинског већа и скупштине општине (нпр. Статут општине), а у општини

Бујановац, Савет утиче на одржавање стабилних међунационалних односа. Општина Србобран сматра да Савет не утиче својим радом на побољшање међуетничких односа,

### **Да ли и на који начин консензус, као начин одлучивања, утиче на рад Савета?**

Намера законодавца је јасна, да је потребно спречити надгласавање приликом доношења мишљења, предлога или закључака Савета по неком питању и зато је консензус обавезујући начин одлучивања у Савету. Међутим, ако је сада већ јасније да Савети нису суштински заживели а пракса је показала која су то питања у фокусу разматрања чланова Савета и ово питање треба размотрити.

Као што је већ наведено, саме ЈЛС уочавају да консензус може бити препрека функционисању Савета. Јер, оправдано је претпоставити могућност да, из објективних разлога, један члан може да буде одсутан дуже време. У таквим околностима или Савет неће моћи да доноси своје мишљење или закључак, или ЈЛС неће ни доставити предлог одлуке на мишљење како се не би блокирало њено доношење, посебно ако се она доноси у задатом року, нпр. предлог одлуке о буџету.

Одговори 45 ЈЛС, у којима су Савети основани у складу са чл. 98. Закона, су да се одлучује консензусом у 41 ЈЛС, а у 4 случаја већином гласова. У 8 ЈЛС где су Савети статутом основани као редовно скупштинско тело, одлучује се већином гласова.

Међутим, на основу увида у записник са седнице Савета, консензусом се сматра и одлука која је донета када је један члан Савета био одсутан, али су представници свих националних заједница били заступљени приликом доношења одлуке. Тако је у овом случају донета одлука да се одржи седница Савета и донесе закључак којим се даје мишљење на предлог критеријума за културно уметничка друштва који негују идентитет мањинских националних заједница у ЈЛС, иако је био одсутан један члан. Закључак Савета је било потребно доставити у датом року, како би било могуће спровести конкурс ЈЛС.

У 3 ЈЛС Савет има заменике чланова (Бач, Пландиште, Владичин Хан), а упитником је затражен одговор на ово питање, управо из разлога да се сагледа да ли и на који начин је могуће отклонити проблем одлучивања консензусом који може бити препрека раду Савета.

### **Налази обављених интервјуа**

Као што је већ напоменуто, у истраживању је примењен и интервју као методолошки инструмент, с циљем да се у непосредном разговору у 7 ЈЛС добију одговори на одређена питања и уочене специфичности које су се појавиле на основу првих анализа одговора из упитника: који су узроци одлуке да ЈЛС не именује нов сазив Савета (од 2009. године) и на тај начин онемогући његово функционисање, а ради о локалној средини која је по свим параметрима мултиетнички град (Суботица) и који су то услови и околности испуњени да Савет функционише у континуитету и да буде један од ретких примера добре праксе (Сомбор).

Такође, које су недоумице општина које нису формирале Савет, а након последњег пописа становништва имају ту обавезу (Пожаревац и Лајковац), али у околностима да је број припадника једне националне мањине на граничној законској вредности од 5%, а у контексту да су формално основани Савети у осталим таквим општинама, али који не функционишу, о чему је било речи.

Четврто, положај и улога Савета и које се теме националне равноправности разматрају у срединама где је српска заједница мањинско становништво. Интервјуи су обављени у Новом Пазару, Сјеници и Тутину, при чему ове 3 ЈЛС имају и различиту праксу по питању Савета.



Наиме, у току овог истраживања Заштитника грађана, Нови Пазар је први пут формирао Савет и именовоо чланове, а Тутин је именовоо чланове Савета први пут по истеку мандата првог сазива, а након доношења одлуке о оснивању овог тела у 2010. години. У општина Сјеница Савет одржава седнице и даје мишљења на одлуке органа ЈЛС.

### **Град Суботица**

Савет за међунационалне односе је формиран 2005. године, имао је своју улогу у процесу доношења одлука, а чланове су предлагала удружења. Нови Савет није формиран након што је истекао мандат последњем сазиву (2009. године).

Саговорници су навели да је члан 98. Закона о локалној самоуправи веома нејасан и споран и да постоји доста простора за законодавно унапређење које би допринело функционалности Савета. Сада није јасна улога и како би у Суботици рад Савета допринео националној равноправности. Посебно је истакнуто питање одлучивања консензусом, јер је сигурно нефункционално у мултиетничкој средини као што је Суботици где би чланове Савета имали представници више националних мањина. Вршењем изворних и поверених послова Суботица обезбеђује заштиту и остваривање права националних мањина, као и права свих грађана. Седишта Националних савета мађарске, хрватске, буњевачке и немачке националне мањине су у Суботици, мањине имају представнике у градској власти, тако да је обезбеђено учешће мањина у доношењу одлука и одлуке су такве да доприносе међуетничким односима, тако да Савет не може да има неку „додатну“ улогу.

### **Град Сомбор**

Пример добре праксе, по броју седница и питања која је Савет разматрао. У 2016. одржано 6 седница, а у претходном мандату савета је одржано 22 седнице (2012.-2016.). На основу разговора је закључено да Савет активно ради јер постоји иницијатива самих чланова и/или председника Савета, али и стручност и спремност секретара Скупштине града да цени потребу и које нацрте одлука треба доставити на мишљење Савету.

Међутим, саговорници, представници Савета и Скупштине града, сматрају да је потребна едукација чланова Савета и градских органа, као и усмерење у којим областима би Савет и на који начин могао још да се ангажује, јер одредба закона то не обезбеђује.

Савету се на мишљење доставља Нацрт буџета, јер Град одваја значајна средства у буџету за националне мањине (што је посебна ставка) и расписују се конкурси за удружења националних мањина, тако да је важно имати и мишљења Савета.

Поред тога од Савета је затражено и мишљење о критеријума за конкурсе у области културе.

Представник мађарске националне мањине у Савету је иницирао тему запошљавања поштар који познаје мађарски језик, који је у службеној употреби и Савет се сагласио са иницијативом. Без обраћања Скупштини града, тим поводом су се директно обратили ЈП Пошта. Једна од тема седница Савета је била и службена употреба језика и писама националних мањина, конкретно постављање двојезичне табле на јавној установи у области здравства.

У плану је изградња регионалног интеркултурног центра у библиотеци, а од Савета је тражено мишљење о овом пројекту. Што се тиче конкурса за информисање, не тражи се мишљење Савета, већ се прибавља мишљење Националних савета националних мањина.

Савет не разматра питања свих националних заједница, јер Град има формирану Канцеларију за питање Рома и усвојен је Локални акциони план за Роме.

Међутим, није било иницијативе за одржавање седница на којој би тема били међунационални односи, односно нису инициране теме које се тичу свих националних заједница.

Закључак је да се функционисање Савета обезбеђује иницијативом и активношћу његовог председника и/или чланова, али истовремено, начином поступања представника скупштине који цени да је потребно и доставља нацрте одлука на мишљење Савету.

### **Општина Лајковац**

Основан је Савет за националне мањине 2008. године али никада није функционисао. Како Општина испуњава услов из Закона (5% Рома), постоји спремност да се оснује Савет за међунационалне односе, како би се формално испунила законска обавеза.

Међутим, истакнути су разлози због којих ЈЛС не види која би улога таквог тела била у Општини, с обзиром да није у питању значајна заступљеност Рома, који традиционално живе у три ромска насеља Дубрава, Требежје и Балеж, а њихова права, положај и међунационални односи се разматрају и решавају кроз већ постојеће механизме и то:

Спровode се различити пројекти за унапређење положаја Рома, израђена је социјална карта становника у ромским насељима.

У Општини је ангажован ромски координатор који је високо образован ( није систематизовано место координатора, али планирају да систематизују), организују се јавни радови у циљу ангажовања ромске популације (укључују и друге социјално угрожене групе, повратнике, ресоцијализација...) и обезбеђен је бесплатан превоз за децу и ужина.

У вртићу и у основној школи су ангажовани педагошки асистенти, а у Дому здравља је ангажована здравствена медијаторка.

Учешће Рома у процесу одлучивања је обезбеђено одласком на терен и организовањем састанака са представницима ромских насеља.

Сматрају да резултат примене свих мера је интеграција и еманципација Рома па и повећан број оних који су се на последњем попису становништва изјаснили да припадају ромској националној мањини (сада са 5% грађана ромске националности је испуњен законски критеријум и обавеза је Општине да оснују Савет).

Саговорници сматрају да Савет није потребан ни Општини ни грађанима, али виде потребу за формирањем Мобилног тима за инклузију Рома.

### **Град Пожаревац**

Град Пожаревац и даље није формирао Савет, али планирају да га оснују. На састанку је представљен Предлог измене Статута којим се уређује оснивање Савета, али су саговорници истакли да само заступљеност Рома не пружа могућност да се види улога Савета, ако се има у виду низ мера које се предузимају и чији резултати се могу мерити у вези унапређења положаја Рома.

Указано је да разлог због кога Савет није формиран већ 5 година ( испуњен законски услов након последњег пописа становништва) је то што сматрају да може бити осетљиво политичко питање јер Савет може бити исполитизован и кочница доношењу одлука ако се сваки нацрт одлуке достави, или се не достави на мишљење и Савету.

Град је усвојио Акциони план за унапређење положаја Рома за период 2016. – 2020. године. У плану је формирање Мобилног тима за инклузију Рома. Пожаревац је иначе пример добре праксе у вези реконструкција насеља у ком живе интерно расељена лица ромске националности.

Саговорници су истакли да је потребно да се одмах по оснивању Савета организују едукације у вези рада Савета и на који начин да се организују рад Савета да би био функционалан.

### **Град Нови Пазар и општине Сјеница и Тутин**

Као што је већ поменуто, избор ове три ЈЛС за интервјуе је направљен како би се добили одговори на питање о улози Савета када је српска заједница заступљена као мањина, и то у случају обе општине испод 5%.

Иако је само у Сјеници активан Савет, саговорници у све три ЈЛС виде исто улогу Савета да разматра питања права бошњачке националне мањине, да је нпр. примарна тема за Савет запошљавање Бошњака ради постизања сразмерне заступљености. Очекује се иницијатива чланова Савета, али и да ће бити одлука које се достављају на мишљење као што је избор директора јавних комуналних предузећа.

Заједнички је став да се Савет бави питањима промена назива улица и тргова, да треба да блиско сарађује са Националним саветом бошњачке националне мањине, као и то да је Савет тело које може да обезбеди бољу комуникацију и утицај на одлуке које доносе скупштине ЈЛС.

Оцена је да Савет може да буде тело од значаја за унапређење права Бошњака и зато је Национални савет бошњачке националне мањине предложио за чланове Савета своје истакнуте чланове.

Одлукама о оснивању Савета је уређено да члан Савета не може бити одборник. Међутим, у општинама Сјеница и Тутин, чланови Савета су представници извршне власти у ЈЛС, јер се сматра да ће тако бити више уважавања иницијатива Савета, као и уважавања мишљења и предлога Савета на нацрте одлука скупштине ЈЛС.

Постоји проблем предлагача представника српске заједнице у Савет. Одлуком о оснивању је уређено да када су припадници српског народа у мањини, кандидате предлажу одборници скупштине ЈЛС, српске националности. Међутим проблем је примене када нема одборника у скупштини ЈЛС испред српске заједнице, а нема истакнутих српских удружења (из разлога мале заступљености).

Саговорници нису дали информације о томе да функција Савета треба да буде и разматрање питања од значаја за српску заједницу, која је у овим случајевима мањина, као и питања међунационалних односа.

### **ЗАКЉУЧАК**

Сви смо суочени са чињеницом да није обезбеђена доследна примена закона десет година, у смислу испуњавања обавезе ЈЛС да оснује Савет и дужности да Савету достави на мишљење све одлуке које се тичу националне равноправности. Нема функционалне санкције за такве пропусте, јер се ради о радним телима која могу бити основана само када скупштинска већина статутом предвиди формирање Савета, донесе одлуку о оснивању и чланове бира скупштина ЈЛС. Зато увођење казних мера не само да може бити нецелисходно, већ се поставља и питање према коме применити казну.

Нажалост, већ поменути одговори ЈЛС и недостатак значајне праксе у раду Савета, онемогућавају оцену о томе да ли је рад Савета допринео заштити и остваривању људских и

мањинских права и развоју међуетничких односа у вишенационалним ЈЛС, односно које су последице, на штету права грађана, у ЈЛС где нису основани Савети, или нису активни.

Истовремено, подаци прикупљени за потребе овог извештаја указују да се може очекивати да формално, у наредном периоду, скоро све ЈЛС испуне своју обавезу и да оснују Савет.

Међутим, уколико се жели суштинско унапређење рада Савета, како би се избегле формалне и статистичке оцене, потребно је приликом избора начина на који ће се одређена питања решити, имати у фокусу следеће: скупштине ЈЛС донесу одлуку о оснивању Савета, али не именују чланове; након донете одлуке о оснивању до доношења решења о именовану првог сазива Савета прође значајно време (од 3 месеца до 3 године!); након истека мандата се у веома различитим роковима доносе решења о именовану новог сазива Савета; трајање мандата је различито (од 3 године до 5 година) и различита су решења о томе да ли су и на који начин плаћени чланови Савета за свој рад; седнице Савета се не одржавају управо из разлога што скупштине и извршни органи ЈЛС не достављају предлоге одлука на мишљење Савету, јер самостално цене да ли се и које одлуке тичу националне равноправности.

Превасходно је потребно прецизније уредити којим се питањима бави Савет, односно које се одлуке тичу националне равноправности и шта овај појам подразумева, нпр. навођењем области културе, образовања, информисања и сл. Слободна процена локалних органа које су то одлуке које се тичу националне равноправности јесте разлог да их ЈЛС не достављају, или селективно достављају Савету на мишљење.

Савети не функционишу због непрецизности закона и то што се „национална равноправност“ и „међуетнички односи“ доводи у везу са лошим међуетничким односима што је у пракси довело до тога да се улога Савета и деловање Савета видело само у ситуацијама међуетничких тензија и сукоба. На основу достављених одговора ЈЛС да Савети нису имали седнице ни потребу да се састају, изгледа да су међуетнички односи добри у Србији!

Коначно је потребно обезбедити законске услове да Савети буду функционална тела чији допринос и улогу у разматрању локалних одлука о људским и мањинским правима и међуетничким односима препознају и органи ЈЛС и сви грађани, али и национални савети националних мањина, када су предлагачи чланова.

Истовремено, законодавац се никада није огласио и образложио, тј. појаснио разлоге зашто је на овај начин уредио питање оснивања Савета и које су то конкретне одлуке минимум обавезе ЈЛС да их достави Савету на мишљење. Последице су видљиве ако се имају у виду налази истраживања изнети у овом извештају, односно одговори ЈЛС.

Законом је ово тело дефинисано као самостално радно тело и ова неправилност треба да се отклони како би се Савет јасно позиционирао, јер оно може бити или „самостално тело“ или „радно тело скупштине јединице локалне самоуправе“. При чему се Савет у пракси третира и као саветодавно тело које даје мишљења и предлоге.

Да ли је тако, Закон треба да пружи прецизан одговор, као и да отклони дилему да ли је намера закона била да се формира контролно тело на локалном нивоу. Треба имати у виду да скупштина јединице локалне самоуправе доноси одлуку о оснивању Савета којом се утврђује делокруг, начин рада, унутрашња организација и сл. па се ово тело у пракси третира и скупштинско радно тело. Уколико Савет треба да има контролну функцију основни принцип је његова самосталност.

До унапређења рада и улоге Савета у вишенационалним ЈЛС не може да дође уколико се превасходно не размотре неопходне и могуће измене и допуне одредбе чл. 98. Закона које ће

створити услове за доследну примену закона, али и остваривање сврхе његове примене у интересу грађана и самих ЈЛС.

Након тога, све остале недоумице и проблеми рада Савета, а који су већ исказани у пракси, могу се отклонити јачањем капацитета односно организовањем обука представника ЈЛС и чланова Савета, што су и сами истакли као потребу.

## **ПРЕПОРУКЕ**

У циљу отклањања свих утврђених проблема и неправилности и унапређења положаја и функционисања Савета, Заштитник грађана упућује Министарству државне управе и локалне самоуправе препоруке да изменама и допунама одредбе чл. 98. Закона ближе уреди:

- појам националне равноправности, тако да закон прецизније уреди која су то питања која Савет разматра, односно да појасни шта подразумева остваривање, заштита и унапређивање националне равноправности;
- да одборници и носиоци јавних функција у ЈЛС, као и запослени у локалној самоуправи не могу бити бирани у чланство Савета, у циљу очувања његове самосталности и заштите од политичких и било каквих других утицаја;
- таксативно наведе одлуке за које је ЈЛС обавезна да тражи мишљење Савета (нпр. нацрт одлуке о буџету ЈЛС у делу који се тиче издвајања за културу и информисање на језицима националних мањина, одлука о изменама назива улица и тргова, извештај о оцени међунационалног стања и сл.);
- питање оснивања и улоге Савета у ЈЛС где су припадници националних мањина значајна већина, а представници већинског народа заступљени у малом проценту, као и то ко је предлагач чланова српске заједнице.

**Такође, Заштитник грађана препоручује Министарству државне управе и локалне самоуправе да размотри обавезујуће ставове наведене одредбе закона и то**

- да ли је важећи и обавезујући проценат учешћа једне националне мањине (5%) у саставу становништва ЈЛС целисходан, или је сврсисходније законом дати могућност ЈЛС да оснују Савет под важећим условима (посебно како би се сачувао достигнут ниво права у ЈЛС где Савети функционишу), а уредити као обавезно оснивање Савета у ЈЛС где су припадници једне националне мањине значајније заступљени (нпр. 10% грађана припада једној националној мањини);
- да ли је одлучивање консензусом и сагласност свих чланова Савета препрека функционалном раду Савета (посебно у Саветима који су бројчано велики) и да ли се увођењем квалификованог већинског одлучивања, с обавезом да представници свих заједница буду одговарајуће заступљени приликом одлучивања, може спречити да се одлуке Савета доносе прегласавањем а допринети унапређењу њиховог рада;
- увођење обавезе финансирања рада Савета.

Заштитник грађана сматра да је потребно размотрити и остала отворена питања и донети одлуку о томе да ли је њихово решавање могуће обезбедити изменама и допунама закона, или је унапређење стања могуће постићи организовањем семинара и обука за представнике ЈЛС и за чланове Савета, као што су питања регулисања обавезујућих рокова у којима скупштине ЈЛС именују чланове Савета (након што је донета одлука о оснивању Савета, али и након истека

мандата чланова), као и питање рока у коме у коме овлашћени предлагач има обавезу да достави предлог чланова.

\*\*\*\*\*

Имајући у виду да је након 7 година од упућивања поменуте Препоруке Заштитника грађана постигнуто унапређење стања само у броју основаних Савета, Заштитник грађана је оценио да је од значаја да Министарство државне управе и локалне самоуправе, приликом доношења одлуке о томе да ли ће и на који начин поступити по препорукама датим у овом извештају, има у виду и анализу одредбе члана 98. Закона о локалној самоуправи и начелне коментаре који су урађени за потребе Заштитник грађана, још 2010. године.

Јер, скоро сви тада уочени проблеми примене одредбе чл. 98 Закона су и данас присутни и узрок постојећем стању и препрека унапређењу функционисања Савета.

### **Анализа члана 98. Закона о локалној самоуправи**

*Став 1.: У национално мешовитим јединицама локалне самоуправе оснива се савет за међунационалне односе, као самостално радно тело, које чине представници српског народа и националних мањина, у складу са овим законом и статутом.*

У јединици локалне самоуправе се на основу самог Закона оснива СМО уколико је испуњен демографски услов из става 2.<sup>13</sup> Ипак, без одлуке којом се регулишу основна питања функционисања и састава СМО (види став 5.) СМО се не може формирати. Како се тело оснива скупштинском одлуком, поставља се питање да ли постоји ефикасна санкција за пропуштање да се формира СМО.

Формулација „самостално радно тело“ је проблематична јер Закон не даје основне смернице о институционалном позиционирању СМО. С обзиром да чланове СМО бира скупштина града/општине, као и да су основна питања о раду СМО регулисана одлуком локалне скупштине у пракси је ово тело углавном позиционирано као радно тело скупштине. Ово међутим није доследно спроведено, јер је принцип да у састав скупштинских радних тела улазе чланови скупштине (одборници). У неким градовима и општинама је та могућност изричито искључена. Ипак врло су ретки статuti у којима је СМО наведен као једно од сталних скупштинских тела, иако је у пракси тако третиран. Везивање за скупштину не сме да задире у независност овог тела.

Претпоставка је да је идеја законодавца била да формира једно колегијално контролно тело које је независно од утицаја локалних органа власти. Скупштина бира чланове овог тела, одлуком поставља основе за његово функционисање, а може пружати и административну и финансијску подршку за његов рад, али га не треба третирати као „редовно“ скупштинско радно тело. Синтагма „самостално радно тело“ је оксиморон и треба је преформулисати или у „самостално тело“ или у „радno тело скупштине јединице локалне самоуправе“. Делокруг рада овог тела више одговара самосталном телу.

*Став 2.: Национално мешовитим јединицама локалне самоуправе, у смислу овог закона, сматрају се јединице локалне самоуправе у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника према последњем попису становништва у Републици Србији.*

---

<sup>13</sup> Тада је коришћен термин СМО за савете за међунационалне односе

Питање процентуалног изражавања удела мањинског становништва у укупној популацији је увек проблематично и Савет Европе иначе истиче да га треба избегавати и користити правни стандард „заступљен у довољном броју“, али се поставља да ли би широк простор за тумачење нанео више штете но користи. Праг са процентима се може различито тумачити и није познато зашто се законодавац определио баш за 5% одн. 10%. Јер, иако нема стандарда пракса је да значајну заступљеност чини преко 20% припадника националних мањина, а у Србији је уведен и нижи праг за службену употребу језика и писма тј. 15% припадника националне мањине. Једно од питања је и формирање СМО у јединицама локалне самоуправе у којима припадници националне мањине чине већину на локалном нивоу. Јер према слову Закона и у оваквим јединицама локалне самоуправе се формира СМО.

*Став 3: Представнике у савету за међунационалне односе могу имати припадници српског народа и националних мањина са више од 1% учешћа у укупном становништву јединице локалне самоуправе.*

Праг за формирање СМО је 5% одн. 10% удела мањинског становништва, али у састав СМО улазе и припадници мањина са уделом већим од 1%. Законодавац користи термин „могу имати“ што није баш јасно, да ли могу а не морају, или увек имају. Било би боље да стоји „Представнике у СМО имају...“ јер се у пракси ова одредба тумачи на овакав начин, али се може појавити проблема бројности овог тела.

*Став 4.: Савет разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, у складу са законом и статутом.*

Ова одредба ствара много проблема јер је нејасно шта је „национална равноправност“. У комуникацији са представницима локалних самоуправа и члановима СМО увидели смо да постоји опште неразумевање појма „националне равноправности“. Он се углавном везује за међуетничке тензије и сукобе, па се и улога СМО ограничава на деловање у оваквим ситуацијама. Често се као оправдање за неактивност СМО истиче да „нема потребе за његовим састајањем“ јер су међунационални односи на „завидном нивоу“ (скоро сви говоре о завидном нивоу међунационалних односа ?!). Одлуке органа локалне самоуправе не смеју да фаворизују или занемарују потребе својих грађана због њихове припадности одређеној националној заједници. Наравно могуће је да локална самоуправа предузме мере афирмативне акције како би допринела успостављању националне равноправности.

У односу на недоумицу у вези са синтагмом „у складу са законом и статутом“, она се односи на начин на који Савет разматра наведена питања (због зареза пре „у складу“, овај део реченице се не односи на националну равноправност већ на цео први део реченице одвојен зарезом).

*Став 5.: Делокруг, састав, избор чланова и начин рада савета за међунационалне односе уређује се одлуком скупштине јединице локалне самоуправе, која се доноси већином гласова од укупног броја одборника у складу са статутом.*

Закон у наведеном ставу регулише да се одлуком уређују делокруг, састав, избор чланова и начин рада СМО.

Уколико се СМО позиционира као самостално тело онда би одлука могла да се односи само на састав и избор чланова, док би СМО својим пословником требало да регулише свој делокруг и начин рада. Овако како је регулисано више упућује на СМО као радно тело скупштине. У сваком случају, требало би предвидети да СМО доноси свој пословник о раду којим детаљније регулише макар начин рада, ако не и делокруг рада. Тиме се јача његова самосталност али и повећава иницијатива чланова СМО.

Став 6.: *Начин предлагања и избора чланова савета за међунационалне односе треба да обезбеди равномерну заступљеност представника српског народа и националних мањина, с тим да нити српски народ, нити једна национална мањина не може имати већину чланова савета.*

Појам већине треба тумачити као „50% плус 1“, једна национална заједница (српска или мањинска) не може имати више представника у односу на све остале, али је потребно водити рачуна да број представника не буде у великој диспропорцији када има више мањина, па је нпр. представника српске заједнице 4 и по један представник сваке мањине појединачно, односно однос представника треба да буде уравнотежен.

Став 7.: *У случају националних мањина које имају своје изабране националне савете, представници националних мањина у савету се бирају на предлог националног савета.*

Ова законска одредба је потпуно јасна али је у пракси проблематизована. С обзиром на политизацију националних савета, локалне власти (ако представљају супротни политички табор у односу на национални савет) избегавају да кроз СМО одшкрину врата за „опструкцију опозиције“. Ово је међутим проблем политичке (не)стабилности а не законског текста. У смислу законске регулативе поставља се питање да ли треба изричито нагласити да је одлука о избору чланова СМО без учешћа националних савета ништавна. Поред тога поставља се питање шта уколико национални савет не предложи кандидате за чланове у СМО. Члан 23. став 2. Закона о националним саветима регулише да ће се поједине одлуке донети и без предлога одн. мишљења националног савета, ако овај не достави предлог одн. мишљење у року од 30 дана од достављања захтева. Међутим ова одредба се односи на акте из чл. 12-15, чл. 17 и 18, чл. 20-22 Закона о националним саветима, који не обухватају предлагање чланова у СМО (ово је регулисано чл. 10. т. 7. Закона о националним саветима). Због тога би можда било добро унети у чл. 98 Закона о локалној самоуправи одредбу сличну одредби из Закона о националним саветима да се по истеку одређеног рока чланови СМО могу изабрати и без предлога националног савета, ако овај није достављен. Друго питање се односи на овлашћеног предлагача чланова СМО представника српског народа или националне мањине која нема национални савет. Закон ово питање не регулише и оставља правну празнину. У пракси има случајева да ове представнике предлажу одговарајући скупштински одбори/комисије (Комисија за административна питања или Комисија за именовања и изборе или сл.), одборничке групе, мањинске невладине организације. Законом би требало регулисати ово питање. Поставља се и питање да ли кандидати за чланове у СМО треба да имају пребивалиште у насељеном месту са репрезентативним бројем припадника националне заједнице коју представљају (везивање чланства у СМО за месну самоуправу).

Став 8.: *Одлуке савета за међунационалне односе доносе се консензусом чланова савета.*

Доношење одлука СМО консензусом је у духу оваквог тела и с обзиром на његову улогу у очувању националне равноправности може се разумети намера да се одлуке не доносе прегласавањем, јер би то могло да искључи (надгласа) одређену националну заједницу. Доношење одлука консензусом подстиче дијалог и потребу да се долази до компромисних решења, која су прихватљива за све националне заједнице. Међутим овакво решење може парализати рад СМО јер један глас против блокира одлуку. Потреба за достизањем консензуса доводи до потребе за стварањем компромиса који могу ублажити домет одлука СМО. У пракси је приметан проблем неразумевања начина доношења одлука консензусом јер се често погрешно сматра да је захтев за консензусом испуњен ако за одлуку гласају сви присутни чланови СМО. Консензус међутим претпоставља сагласност свих чланова једног колегијалног тела. У том смислу је потребно раздвојити кворум за рад који може бити и већински, и кворум за одлучивање који је консензус. Ово питање можда не треба регулисати законом, али је свакако



предмет регулисања за пословник СМО. Важно питање које се поставља односи се за ситуације када СМО не донесе одлуку, тј. за одлуку се не изјасне сви чланови СМО. Закон је ову ситуацију потпуно прећутао што може блокирати рад СМО. Треба регулисати да ли СМО о оваквим случајевима треба да обавести локалну скупштину да се она о томе изјасни, или да се приступи медијацији до доношења одлуке, или да се о истом питању не може одлучивати у одређеном временском периоду или сл. Ово се може препустити и самом СМО да регулише својим пословником, али у Закону треба барем дати овлашћење за то, тј. упутити на пословник СМО. Још једно практично питање које се поставља у вези са потребом да се одлуке доносе консензусом односи се на број чланова у СМО. То је питање које је можда за скупштинску одлуку, али ако се формира СМО са превеликим бројем чланова (10 или 12) поставља се питање да ли такав СМО није унапред осуђен на неефикасност. Захтев за доношењем одлука консензусом наводи да треба водити рачуна о броју чланова СМО, тако да не буде прегломазан али ипак репрезентативан.

*Став 9.: Савет о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину јединице локалне самоуправе која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана.*

Одредба је јасна. Нарочито је важно што је остављен и један објективан рок, „30 дана“. У пракси има неких статута и одлука у којима је овај рок изостављен, али то није проблем Закона већ незаконитости оваквих локалних одредаба.

*Став 10.: Скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе су дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету.*

Ова одредба ствара доста проблема у пракси јер се поставља питање које одлуке се „тичу националне равноправности“. По правилу локални органи у пракси не достављају СМО предлоге одлука на мишљење уз образложење да није било одлука које се тичу националне равноправности. Поставља се питање ко је надлежан да процењује које се одлуке тичу националне равноправности, па овде постоји исти проблем тумачења „националне равноправности“ као у ставу 4. Важно је да локални органи достављају СМО целокупан материјал за седницу (скупштине или већа), а да СМО сам процени о којима од њих ће се изјашњавати (кроз ставове, предлоге или мишљења). Позиција СМО није обавезујућа за локалне органе али је веома важно да СМО уместо реактивног постане активан, да преузме иницијативу, а не само да одговара на иницијативу скупштине/већа.

*Став 11.: Савет за међунационалне односе има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе ако сматра да су њиме непосредно повређена права припадника српског народа и националних мањина представљених у савету за међунационалне односе и право да под истим условима пред Врховним судом Србије покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом.*

Према Закону о уређењу судова Врховни суд више не постоји.

## **ПРИЛОГ**

### **Списак ЈЛС које имају обавезу да оснују Савет**

Законски критеријум испуњава 72 ЈЛС и оне имају обавезу да оснују Савет: Ада, Алибунар, Апатин, Бабушница, Бач, Бачка Паланка, Бачки Петровац, Бачка Топола, Бела Паланка, Бела Црква, Бечеј, Беочин, Бојник, Бољевац, Бор, Босилеград, Бујановац, Владичин Хан, Врање, Врбас, Вршац, Голубац, Димитровград, Дољевац, Жабаљ, Жагубица, Житиште, Житорађа, Зрењанин, Инђија, Ириг, Кањижа, Кикинда, Ковачица, Ковин, Коцељева, Кула, Кучево, Лајковац, Лебане,

Лесковац, Мајданпек, Мали Иђош, Медвеђа, Меровина, Неготин, Нова Варош, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Нови Пазар, Нови Сад, Озаци, Панчево, Петровац на Млави, Пландиште, Пожаревац, Прешево, Прибој, Пријеполје, Сента, Сечањ, Сјеница, Сомбор, Србобран, Сремски Карловци, Стара Пазова, Суботица, Сурдулица, Темерин, Тител, Тутин, Чока и Шид.

#### **Списак ЈЛС које су доставиле одговоре на упитник Заштитника грађана<sup>14</sup>**

Ада, Апатин, Бабушница, Бач, Бачка Паланка, Бачка Топола, Бачки Петровац, Бела Паланка, Бела Црква, Беочин, Бечеј, Бојник, Бољевац, Бор, Босилеград, Бујановац, Врање, Вршац, Димитровград, Дољевац, Жабал, Житиште, Житорађа, Инђија, Ириг, Кањижа, Кикинда, Ковачица, Ковин, Коцељева, Кула, Кучево, Мали Иђош, Медвеђа, Неготин, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Пазар, Нови Сад, Озаци, Панчево, Петровац на Млави, Пландиште, Прибој, Пријеполје, Сента, Сечањ, Сјеница, Сомбор, Србобран, Сремски Карловци, Стара Пазова, Суботица, Темерин, Тутин, Чока, Шид, Владичин Хан, Лајковац, Меровина и Пожаревац.

#### **Списак ЈЛС које су основале Савет<sup>15</sup>:**

Ада, Апатин, Бач, Бачка Паланка, Бачка Топола, Бачки Петровац, Бела Паланка, Бела Црква, Беочин, Бојник, Бољевац, Бор, Босилеград, Бујановац, Врање, Вршац, Димитровград, Дољевац, Жабал, Житиште, Житорађа, Инђија, Кањижа, Кикинда, Ковачица, Ковин, Коцељева, Кула, Кучево, Мали Иђош, Медвеђа, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Пазар, Нови Сад, Озаци, Панчево, Петровац на Млави, Пландиште, Прибој, Сента, Сечањ, Сјеница, Сомбор, Србобран, Стара Пазова, Суботица, Темерин, Тутин, Чока, Шид, Владичин Хан и Лајковац.

#### **Списак ЈЛС које нису основале Савет:**

Бабушница, Бечеј, Ириг, Неготин, Пријеполје, Сремски Карловци, Меровина и Пожаревац.

---

<sup>14</sup> Упитник је послат и општини Инђија

<sup>15</sup> Одговор на упитник нису доставили: Алибунар, Врбас, Голубац, Жагубица, Зрењанин, Мајданпек, Нови Кнежевац, Прешево, Сурдулица, Тител, Лебане и Лесковац