

ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Др Владимир Ђурић*

Апстракт: Предмет овог рада је сложена правна анализа јавних овлашћења нетериторијалне аутономије у правном систему Републике Србије. Нетериторијална аутономија постоји у различитим формама, међу којима дистинкција није увек и у свему јасна. Устав Републике Србије познаје функционалну нетериторијалну аутономију универзитета, научних и високошколских установа, као и културну и персоналну нетериторијалну аутономију цркава и верских заједница и националних савета националних мањина. Аутономија универзитета и цркава и верских заједница означава њихово право да доносе опште акте којима регулишу своју организацију, али који имају и шире дејство. Имајући у виду природу њихове активности, универзитети и цркве и верске заједнице могу да врше и друга јавна овлашћења. Са друге стране, национални савети националних мањина у Републици Србији имају јавна овлашћења која превазилазе културну аутономију и сугеришу намеру да се у политички систем уведу извесни елементи консоцијативности које Устав не предвиђа.

Кључне речи: Јавна овлашћења, нетериторијална аутономија, културна аутономија, персонална аутономија, функционална аутономија, цркве и верске заједнице, универзитет, национални савети националних мањина.

ПОЈАМ ЈАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА

Сасвим сигурно се може истаћи да појам јавних овлашћења спада међу најважније појмове управноправне науке и позитивног права. Теоретичари, уз велики степен сагласности, ипак донекле различито одређују тај појам, истичући у први план поједине аспекте овог значајног питања.

Јавним овлашћењима највећи број теоретичара подразумева овлашћења недржавних субјеката да ауторитативно иступају,¹ што их чини само дру-

* Др Владимир Ђурић, научни сарадник, Институт за упоредно право Београд, ванредни професор Факултета правних наука Универзитета „Апеирон“ Бања Лука.

¹ Д. Милков, *Управно право књ. I*. Нови Сад, 2009, стр. 95.

гим називом за поједине прерогативе државне власти.² Будући да се сматра да основ за ауторитативно иступање, односно вршење јавних овлашћења може да буде само закон,³ одређење тог појма се може проширити тако да се под **јавним овлашћењима** сматрају посебна, законом поверена овлашћења недржавним субјектима да, у обављању своје основне привредне или друге делатности, могу користити и одређена *управна овлашћења*.⁴ Имајући у виду да се у одређење појма јавних овлашћења уводи нови термин „управна овлашћења“, поставља се питање да ли је реч о синонимима, односно да ли су јавна овлашћења у свему иста са управним овлашћењима. Због тога, даљу анализу појма јавна овлашћења треба усмерити ка питању шта је садржина ауторитативног иступања.

Јавна овлашћења као овлашћења њихових носилаца (недржавних субјеката) да иступају *ауторитативно*, по појединим ауторима, значе да њихови носиоци у том оквиру: 1. својим општим актима регулишу одређене односе од ширег интереса, 2. решавају у конкретним ситуацијама путем доношења појединачних правних аката и 3. врше друга јавна овлашћења (нпр. издавање јавних исправа).⁵ Оно што недржавни субјекти у таквим случајевима раде, јесте да врше она овлашћења која има управа, а то су управна овлашћења.⁶ Међутим, полазећи од одређења садржине ауторитативног иступања органа управе које обухвата доношење управних аката и вршење управних радњи у појединачним ситуацијама, доношење општих правних аката, вршење управног надзора и издавање јавних исправа, закључује се да се недржавним субјектима могу поверити *само одређена овлашћења*. Та овлашћења нису прецизно одређена правним прописима, али се може извести закључак, према коме у њих спадају доношење управних аката, уређивање односа од ширег друштвеног значаја општим актима и вођење јавних евиденција и издавање јавних исправа, али не и вршење управног надзора и предузимање управних радњи.⁷ Постоје и схватања према којима управна овлашћења којима могу располагати недржавни субјекти, осим решавања у управним стварима и вођења јавних евиденција, обухватају, али изузетно, још и вршење инспекцијског надзора, док се одређени послови, односно овлашћења не могу вршити, односно поверавати као јавна овлашћења и у њих спада доношење управних прописа и примена мера принуде и ограничења.⁸ У том смислу, термилошки би се могла разликовати управна овлашћења као овлашћења органа управе, односно шири корпус свих овлашћења управе, са једне стране, и јавна овлашћења,

² З.Томић, *Управно право, систем*, Београд 2002, стр. 252.

³ Д. Милков, н.д. стр. 96.

⁴ Лилић, С., *Управно право/Управно процесно право*, Београд, 2013, стр. 168.

⁵ Кунић, П., *Управно право (општи и посебни дио)*, Бања Лука, 2001, стр. 290.

⁶ Д. Милков, н.д. стр. 95.

⁷ Исто, н.м.

⁸ П. Димитријевић, *Управно право, Општи део*, Ниш, 2008. стр.182.

као сегменти, односно поједина од тих овлашћења која су пренесена недржавним субјектима, са друге стране. У домаћој правној науци се међутим, управо полазећи од садржине јавних овлашћења, чини разликовање јавних овлашћења на управно - јавна овлашћења и неуправно – јавна овлашћења. Управно – јавна овлашћења се, по том приступу, састоје у прописима утемељеном ауторитативно – оперативном или/и корективно-правном, односно материјалном деловању у појединачним ванспорним случајевима, што их своди на нормативно признату моћ предузимања управноправних и управноматеријалних аката. Са друге стране, неуправно – јавна овлашћења значе правно гарантовану могућност да одређене недржавне организације својим општим правним актима уреде, у пољу своје делатности, неке односе од ширег интереса.⁹

У теорији се истиче да одлука о томе којим субјектима ће бити поверена јавна овлашћења није слободна, да не зависи од нахођења законодавца, већ да је условљена природом делатности одређених субјеката.¹⁰ Заправо, основни разлог због којег се појединим субјектима, као што су јавне службе, поверавају јавна овлашћења стоји у вези са потребом обезбеђења уредног функционисања тих служби које обављају делатност која јесте од јавног интереса и да би се та делатност уредно и несметано обављала, постоји потреба да оне имају ограничена овлашћења за ауторитативно иступање.¹¹ Заинтересованост државе, а тиме и преношење јавних овлашћења, огледа се у значају који те делатности имају за нормално одвијање живота у заједници, тако да је реч о виталним, а не о изведеним интересима државе.¹² Због тога се у анализи појма јавних овлашћења фокус може померити ка сагледавању када се јавна овлашћења врше.

У том смислу, један, нијансирано ужи, приступ, истиче да се јавно овлашћење састоји у *праву* недржавног субјекта ком је поверено обављање одређеног управног посла да, *искључиво у обављању тог посла*, иступа са ауторитетом државе, односно да иступа са истим оним овлашћењима која имају органи државне управе када врше своје послове.¹³ Према том становишту, такво овлашћење је јавно овлашћење, јер оно иначе припада органима јавне (државне) власти и састоји се из управних овлашћења, а недржавни субјекти *не могу користити јавно овлашћење ван обављања повереног управног посла*.¹⁴ У сличном смислу се и у хрватској науци управног права истиче да поверавање јавних власти (јавних овлашћења) представља заправо облик преношења (делегације) надлежности с државног тела на правна лица изван састава државног тела, тако да држава један посао, који иначе чини класичан облик делатности тела државне управе, посебном правном нормом поверава правном лицу.¹⁵

⁹ З. Томић, н.д. стр. 252, 253.

¹⁰ Д. Милков, н.д. стр. 96.

¹¹ Б. Милосављевић, *Управно право*, Београд 2013, стр. 178

¹² Д. Милков, н.д. стр. 96, 97.

¹³ Б. Милосављевић, н.м.

¹⁴ исто, н.м.

¹⁵ И. Борковић, *Управно право*, Загреб, 2002, стр. 24.

ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА ПРЕМА УСТАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Устав Републике Србије у неколико чланова помиње јавна овлашћења. Чланом 137. ст. 2. Устав предвиђа да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима, док ставом 3. истог члана прописује да се јавна овлашћења законом могу поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. На основу изложених одредби Устава, јасно се може закључити да Устав о јавним овлашћењима најпре говори у контексту њиховог *поверавања*. У теорији се јасно истиче да поверити јавно овлашћење заправо значи поверити одређени управни посао и са њим право на ауторитативно иступање у обављању тог посла.¹⁶ Поверавање јавних овлашћења се на основу Устава искључиво може извршити *законом* и то Уставом изричито *опредељеним субјектима* у које спадају предузећа, установе, организације, појединци и посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. На основу изложених одредби, може се уочити да Устав упућује да се јавна овлашћења, осим класичним субјектима јавних служби, односно субјектима који су најчешће носиоци појединих поверених управних послова, поверавају и органима преко којих се остварује регулаторна функција, упућујући да и сама регулаторна функција, или поједини њени елементи, могу да буду садржина јавних овлашћења. Да ли Устав садржи одредбе на основу којих се може поузданије утврдити шта заиста спада у *садржину* јавних овлашћења?

Одредбе устава којима се уређује поверавање јавних овлашћења, начин на које се то поверавање врши и субјекти којима се овлашћења могу поверити, нису једине одредбе Устава о јавним овлашћењима. Осим њих, Устав у члану 167. ст. 1. т. 5. уређујући надлежност Уставног суда, прописује да тај Суд, између осталог, оцењује и сагласност општих аката организација којима су поверена јавна овлашћења са Уставом и законом. Уставни суд одлучује и о уставним жалбама које се, између осталог, могу изјавити и против појединачних аката или радњи организација којима су поверена јавна овлашћења. У делу Устава који је посвећен уставности и законитости садржане су и одредбе којима се прописује да општи акти организација којима су поверена јавна овлашћења морају бити сагласни закону (члан 195. ст. 1) и да појединачни акти и радње таквих организација морају бити засновани на закону (члан 198. ст.1).

На основу изложених одредби сасвим је јасно да организације које врше јавна овлашћења могу да доносе опште акте. Да ли сагледавање изложених одредби може да води закључку да организације које врше јавна овлашћења, осим општих аката којима уређују унутрашњу организацију и начин рада, могу

¹⁶ Б. Милосављевић, н.д. стр.178.

да имају и јавна овлашћења за доношење општих аката којима би се уредили односи од ширег интереса? Мишљења сам да је Устав имао у виду и такве акте који се, разуме се, доносе на основу закона, односно на основу законом пренесеног јавног овлашћења и у складу са њим. Међутим, пажљивијим читањем уставних одредби могло би да се уочи приметно изостављање појединих врста субјеката којима се, према члану 137. Устава, могу поверити јавна овлашћења из одредби чланова 167. 195. и 198. у којима се помињу само „организације“ као доносиоци општих аката. Уско језичко тумачење би чак могло да води закључку да јавна овлашћења доношења општих аката могу да имају само „организације“, без јасног прецизирања карактера тих субјеката. Да ли је Устав имао у виду да само „организације“ могу да доносе опште акте којима се уређују односи од ширег значаја, а да сви остали субјекти који могу да буду носиоци јавних овлашћења могу да доносе само опште акте интернормативног карактера, или је реч о језичкој омашци? Уставне одредбе крију још једно, веома важно питање – да ли сам Устав, без законских одредби, одређеним субјективитетима признаје право и могућност доношења општих аката и, ако признаје, у каквој вези стоје такво право и та могућност са евентуалним вршењем других врста јавних овлашћења? Будући да уставно одређивање субјективитета који могу да доносе опште акте, а који су изван државне структуре упућује на појам аутономије, пре сагледавања тог питања, потребно је размотрити теоријски појам нетериторијалне аутономије.

ПОЈАМ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ

Појам „аутономија“, и поред широке и честе употребе, још увек нема једнообразно значење. Може се слободно истаћи да тај појам има неодређену, заправо недовољно одређену, садржину, не само у ванправном, политиколошком, социолошком, филозофском и историјском, поимању, већ и у речнику правне науке. Отуда и не чуди да „аутономија“ представља предмет честих спорења у теорији и позитивноправном регулисању друштвених односа.

Начелно, појам аутономија изводи се из грчких речи „аутос“, са значењем сам, и „номос“, са значењем закон, норма. Отуда би следило да се под „аутономијом“ може сматрати сопствено законодавство, односно сопствено прописивање норми, саморегулисање. Међутим, како се то у теорији исправно уочава, већина аутора чини разликовање између персоналних, административних, функционалних, културних и територијалних форми аутономије.¹⁷

У уставном и управном праву много је чешћа и донекле јаснија употреба појма „територијална аутономија“. Под њом се у домаћој теорији уставног права подразумева право територијалних јединица да у оквиру уставног и законског поретка државе, посредством својих органа, доносе сопствене законе,

¹⁷ M. Ackrén, *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World*, 2009, p. 16.

односно облик унутрашњег уређења једне државе, или федералне јединице у федеративној држави, који се карактерише релативно високим степеном самосталности одређене територије и становништва те територије која се испољава у сфери законодавства и извршења, али не и судства.¹⁸

У основи, покушај одређења појма „нетериторијална аутономија“ могао би да почива на приступу *per negationem* – према коме би се тај вид аутономије сводио на све облике који нису територијално засновани, односно који немају територијалну основу и не односе се на одређене територије. Персонална и културна аутономија су међусобно веома повезани појмови и упућују на мањинска права, или права домородачких народа.¹⁹ Појмови „културна“ и „персонална“ аутономија везују се за радове аустро-марксиста који су под њима сматрали сложени институционални аранжман у којем би етничке групе („нације“) биле организоване као корпоративни самоуправни ентитети засновани на индивидуалном чланству, пре него на територијалном принципу или пребивалишту.²⁰ У домаћој теорији, персонално аутономијом означава се аутономија заједница које нису територијално, већ су персонално засноване, односно одређених националних, верских, професионалних, сталешких и сличних социјалних група, док се под културном аутономијом подразумева право нација или етничких група као таквих, независно од територије на којој су настајене, на развијање своје културе преко самостално образованих културних институција и на слободу употребе свог језика.²¹ Административна и функционална аутономија је више везана за различите институције, њихове функције и овлашћења.²² У истом смислу се у домаћој правној науци одређује институционална аутономија, као право појединих институција (школа, универзитета, болница, привредних и пословних организација и сл.) да уживају самосталност у оснивању, раду, управљању и финансирању.²³

Изложена теоријска одређења појединих појавних облика нетериторијалне аутономије више су усмерена на питање *ко је* носилац аутономије, него на то *шта* је њихова садржина. Због тога, имајући у виду предмет овог рада, пажњу треба усмерити ка питању како се позитивноправно одређују титулар и садржина нетериторијалне аутономије у праву Републике Србије.

¹⁸ П. Николић, Уставно право, Београд, 1994, стр. 426.

¹⁹ М. Askrén, н.м.

²⁰ К. Renner, State and Nation, in E. Nimni (ed.), National-Cultural Autonomy and its Contemporar Critics, New York, 2005, p. 15-47.

²¹ Р. Марковић, Уставно право и политичке институције, 1995, стр. 538.

²² М. Askrén, н.м.

²³ Р. Марковић, н.д.

ПОЗИТИВНОПРАВНО ОДРЕЂЕЊЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ

Устав Републике Србије у неколико одредби прописује да одређени нетериторијални ентитети имају право да уређују одређена питања, или да су носиоци самоуправе. Реч је о три посебне категорије уставних субјеката – 1. црквама и верским заједницама, 2. универзитетима, високошколским и научним установама и 3. националним саветима националних мањина.

У члану 44. ст. 2. Устав прописује да су цркве и верске заједнице равноправне и *слободне да самостално* уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом. За универзитете, високошколске и научне установе, Устав је чланом 72. ст. 1. изричито зајемчио *аутономију*. Националне савете националних мањина Устав је посредно одредио у члану 75. ст. 3. прописујући да припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом, ради остварења права на *самоуправу* у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма.

Уколико се пажљивије сагледају изложене уставне одредбе, утолико је јасно да је реч о разнородним, нетериторијалним ентитетима којима је Уставом изричито зајамчена извесна самосталност у односу на државну власт која се термилошки различито одређује. Док се у погледу цркава и верских заједница устав не изјашњава изричито о суштини и правном карактеру њихове *самосталности*, дотле је у погледу универзитета, високошколских и научних установа определио да је реч о *аутономији*, а за националне савете националних мањина предвидео да се они институционални израз *самоуправе*, односно права на самоуправу националних мањина. При таквој појмовној неуједначености основано се поставља питање да ли нетериторијална аутономија која у Републици Србији постоји у наведеним институционалним видовима може, или чак, због чињенице да наведени субјективитети делују у различитим сферама друштвеног живота, и мора бити различитог степена и каква је улога државе у опредељивању суштине, карактера и обима самосталности појединих видова нетериторијалне аутономије?

Устав је у погледу цркава и верских заједница определио да су оне слободне да самостално врше три групе активности: 1. да *уређују* своју унутрашњу организацију и верске послове, 2. да јавно врше верске обреде и 3. да *оснивају и управљају* верским школама и социјалним и добротворним установама. Цркве и верске заједнице су иначе, према одредбама два члана Устава (чл.11. ст. 2. и 44. ст.1.) одвојене од државе. У том смислу, може се истаћи да је управо та слобода да се, у складу са законом, самостално уређује унутрашња организација, верски

послови, да се јавно врше верски обреди, оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да се њима управља, мера и садржај одвојености цркава и верских заједница од државе. Другим речима, цркве и верске заједнице су одвојене од државе зато што су слободне, да у складу са законом самостално уређују поједина питања и врше одређене, Уставом опредељене, активности. Дакле, на основу таквог схватања изложене уставне одредбе, може да се дође до закључка да одвојеност о којој је реч у првом реду значи да постоје одређена питања у којима су надлежне цркве и верске заједнице и да држава не може да их регулише, или их регулише само оквирно. Разуме се да из тога следи и да постоје одређена питања, нарочито у јавноправној сфери у која цркве и верске заједнице не смеју да улазе. Устав је прописао да се наведене активности цркава и верских заједница врше **у складу са законом**. То заправо значи да законодавац може да определи, односно ближе уреди одређена питања начина јавног вршења верских обреда, оснивања и управљања одређеним институцијама које цркве и верске заједнице могу да оснивају, као и да је властан да пропише у којој мери и на који начин уређивање унутрашње организације и верских послова може да има утицаја у јавноправној сфери, али да је дужан да та питања регулише на начин који ће омогућити да цркве и верске заједнице несметано врше све наведене активности. Другим речима, законодавац, на основу устава, мора не само да призна, већ и да обезбеди да цркве и верске заједнице могу да уређују своју унутрашњу организацију, да јавно врше верске обреде и да оснивају и управљају одређеним установама.

Вршење наведених активности уређено је Законом о црквама и верским заједницама који, регулишући њихов правни положај, изричито опредељује да је реч о **аутономији** цркава и верских заједница. Чланом 6. тог Закона прописано је да су цркве и верске заједнице независне од државе и једнаке пред законом, да су слободне и аутономне у одређивању свог верског идентитета, да имају право да самостално уређују и спроводе свој поредак и организацију и да самостално обављају своје унутрашње и јавне послове. У склопу регулисања аутономије цркава и верских заједница, посебно је уређено питање примене њихових аутономних прописа. Држава, према Закону, не може да омета примену аутономних прописа цркава и верских заједница, али треба да пружа одговарајућу помоћ за извршење правоснажних одлука и пресуда које издају надлежни органи цркава и верских заједница, на њихов захтев, а у складу са законом. У неколико одредби, Закон о црквама и верским заједницама додатно упућује на примену њихових аутономних прописа. Према Закону, свештенике, односно верске службенике бирају и постављају цркве и верске заједнице, у складу са својим аутономним прописима (чл. 8. ст. 1), вршење свештеничке, односно верске службе регулише се аутономним прописима цркава и верских заједница (чл. 8. ст. 2.), а свештеници, односно верски службеници слободни су и независни у обављању богослужбене делатности која се врши у складу са законом и аутономним правом (чл. 8. ст. 3). Чланом 9. ст. 2. тог Закона предвиђено

је да организационе јединице и установе цркава и верских заједница могу да стекну својство правног лица у складу са аутономним прописима цркве, односно верске заједнице, док је ставом 3. прописано да цркве и верске заједнице могу својим актима мењати и укидати своје организационе јединице, органе и установе које имају својство правног лица и захтевати њихово брисање из Регистра цркава и верских заједница.

Осим што изричито предвиђа аутономију универзитета, научних и високошколских установа, Устав је у члану 72. ст. 2. прецизирао да наведени субјекти самостално одлучују о свом уређењу и раду, у складу са законом. Дакле, Устав је донекле определио и садржину зајамчене аутономије прописујући да универзитети, научне и високошколске установе могу, у складу са законом, да 1. одлучују о свом уређењу, и 2. одлучују о свом раду. Шта се може сматрати одлучивањем о уређењу и раду универзитета и високошколских установа, ближе је уређено Законом о високом образовању. Чланом 6. тог Закона предвиђено је шта се подразумева под аутономијом универзитета и других високошколских установа. По том члану, аутономија обухвата: 1) право на утврђивање студијских програма, 2) право на утврђивање правила студирања и услова уписа студената, 3) право на уређење унутрашње организације, 4) право на доношење статута и избор органа управљања и других органа, у складу са законом, 5) право на избор наставника и сарадника, 6) право на издавање јавних исправа, 7) право на располагање финансијским средствима, у складу са законом, 8) право на коришћење имовине у складу са законом, и 9) право на одлучивање о прихватању пројеката и о међународној сарадњи. Аутономија научних установа, односно самостално одлучивање о њиховом уређењу и раду ближе је регулисана одредбама Закона о научноистраживачкој делатности. Тим Законом опредељен је ужи обим аутономије научних установа, у односу на универзитете и високошколске установе. Донекле је то и разумљиво имајући у виду различиту врсту делатности, али, са друге стране, нема много логике, нити оправдања лишавајући научноистраживачке установе појединих елемената аутономије, као што је примера ради избор у одговарајућа звања, када се те установе, у погледу избора, налазе у аналогној ситуацији као и универзитети и високошколске установе. Било како било, иако Закон о научноистраживачкој делатности не опредељује изричито шта се подразумева под аутономијом установа које ту делатност спроводе, сасвим је јасно да она, осим права на располагање финансијским средствима, права на коришћење имовине и права на одлучивање о пројектима и међународној сарадњи, обухвата и право на избор у начна звања, право на доношење статута и избор, односно учешће у избору органа управљања, али у много мањој мери у односу на универзитете и високошколске установе,

Устав Републике Србије није определио у чему би могла да се огледа самоуправа чији организациони вид представљају национални савети националних мањина, већ је у одредби чл.75. ст. 3. само навео да се та самоуправа

остварује у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма. Међутим, пажљивијим сагледавањем уставних одредби, могло би да се уочи да се наведене области друштвеног живота спомињу и у чл. 75. ст. 2. Устава којим је прописано да путем колективних права, припадници националних мањина, у складу са законом, 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. На основу те уставне одредбе, може се закључити да самоуправа коју национални савети националних мањина оличавају заправо представља одлучивање, или учешће у одлучивању о појединим питањима везаним за њихову културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма.

Закон којим је ближе уређено која се питања могу сматрати „појединим питањима“ везаним за наведене области друштвеног живота и на који начин национални савети националних мањина одлучују, или учествују у одлучивању о тим питањима је Закон о националним саветима националних мањина. Према том Закону, национални савети имају опште „надлежности“ и прецизно одређене надлежности у Уставом опредељеним областима друштвеног живота. Остављајући за сада по страни веома важно правно питање које се не може свести само на теоријску раван, а реч је о томе како национални савети уопште могу да имају надлежности када изворно не спадају у део државног апарата, о чему ће још бити речи, пажњу треба усмерити на утврђивање о чему национални савети одлучују, односно у којим питањима учествују у одлучивању. У оквиру „општих надлежности“ национални савети доносе своје статуте и одлучују о називу, симболима и печату националног савета, док се као пример учествовања у одлучивању у оквиру ове групе „надлежности“ може навести да национални савети утврђују предлоге националних симбола, знамења и празника националне мањине о којима коначно одлучује Савет за националне мањине на републичком нивоу. У оквиру појединих, уставом опредељених, области друштвеног живота, национални савети оснивају установе и врше оснивачка права, учествују у управљању установама из тих области и врше и друге, по својој природи и садржини, веома хетерогене надлежности које се најчешће састоје у давању предлога и мишљења. Тако, примера ради, национални савети у области образовања, дају мишљења у поступку доношења акта о мрежи предшколских установа и основних школа у јединици локалне самоуправе у којој је у службеној употреби језик националне мањине или у којој се образовно-вапитни рад изводи на језику националне мањине, или даје мишљење министру надлежном за послове образовања у поступку давања сагласности на отварање одељења на језику националне мањине за мање од 15 ученика. У области културе, осим вршења оснивачких права и учествовања у управљању установама чији је оснивач Република, покрајина или локална самоуправа, одлучују примера ради о томе које су установе и манифестације у области културе од посебног значаја за очување, унапређење и развој посебности и националног иден-

титета одређене националне мањине, а такође учествују и у посебним управним поступцима из те области, тако што примера ради, покреће поступак пред надлежним органом или установом за утврђивање статуса законом заштићених покретних и непокретних културних добара од значаја за националну мањину, или што даје претходно мишљење надлежном органу у поступку издавања дозволе за премештање непокретног културног добра. У области обавештавања, осим вршења оснивачких права и учествовања у управљању, национални савет даје предлог за расподелу средстава која се додељују путем јавног конкурса из буџета Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе правним и физичким лицима која обављају информисање на језику националне мањине, а такође и разматра извештаје Управног и Програмског одбора Радиодифузне установе Србије и Радиодифузне установе Војводине и даје предлоге и препоруке о програмима на језику националне мањине. У области службене употребе језика и писма, национални савети, утврђују традиционалне називе јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине, ако је на подручју јединице локалне самоуправе или насељеног места језик националне мањине у службеној употреби; предлажу надлежном органу истицање назива јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине; предлажу утврђивање језика и писма националне мањине као службеног језика и писма у јединици локалне самоуправе; предлажу промену назива улица, тргова, градских четврти, заселака, других делова насељених места и установа за које је утврђено да су од посебног значаја за националну мањину, итд.

Будући да уставно одређење „учествовање у одлучивању“ законодавац, између осталог, опредељује као давање предлога и мишљења државним органима, Закон је уредио да су појединачни правни акти који су донети без одговарајућег предлога или мишљења националног савета противзаконити, односно ништави! Закон дакле предвиђа најстрожију санкцију ништавости свих аката који су донесени без предлога и мишљења националних савета, уколико је према Закону такав предлог или мишљење потребно прибавити. Штавише, члан 25. Закона предвиђа да национални савет може поднети Народној скупштини Републике Србије, Влади Републике Србије и другим државним органима и посебним организацијама предлоге, иницијативе и мишљења о питањима из своје надлежности (став 1.), да ће ти органи пре разматрања и одлучивања о питањима из области образовања, културе, информисања и службене употребе језика и писма затражити мишљење националних савета (став 2), као и да ће се поступак прибављања мишљења уредити пословницима тих органа.

ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ У СРБИЈИ

Шта се, на основу изложених уставних и законских одредби, може утврдити у погледу суштине нетериторијалне аутономије у Србији?

Уколико аутономја првенствено подразумева **самостално доношење норми**, нарочито оних које се односе на **унутрашња питања**, односно под њом се може разумети **уређивање одређених питања која су у домену унутрашњег уређења и начина рада**, утолико би начелан одговор на изложено питање могао да буде да је суштина нетериторијалне аутономије у Србији опредељена управо врстом и карактером јавних овлашћења чији су носиоци поједини појавни облици ове појаве. Но пођимо редом.

Будући да је црквама и верским заједницама Уставом зајамчено да могу да уређују своју унутрашњу организацију, може се стати на становиште да је њима заправо самим Уставом дата могућност да својим општим правним актима уреде, почевши од поља своје делатности, неке односе од ширег интереса. То значи да су црквама и верским заједницама самим Уставом, ако не поверена, а онда свакако загарантована неуправна јавна овлашћења, јер уређивање њихове унутрашње организације има импликација и на шире интересе у јавноправној сфери, што, судећи према уставним одредбама, законодавац мора да прихвати и обезбеди!! Поједини аутори, имајући у виду изложена законска решења која несумњиво упућују на прожимање аутономног и државног правног поретка, стоје на становишту да су цркве и верске заједнице правна лица **sui generis** која на основу своје аутономије, осим права на самоодређење, самостално уређивање и сповођење свог поретка и организације, имају и право да буду носиоци и генератори правног субјективитета, односно да својим организационим јединицама и установама дају и укидају својство правног лица.²⁴ Другим речима, јасно је да у вршењу своје аутономије цркве и верске заједнице својим општим правним актима могу, у оквиру своје делатности, да уреде неке односе од ширег интереса. Штавише, уколико се има у виду да је чланом 44. ст. 2. Устава, између осталог, прописано да су цркве и верске заједнице слободне да оснивају и управљају и социјалним и добротворним установама које имају својство јавне службе, могло би се стати на становиште да оне, будући да **ex constitutione**, без законског одобрења, могу да стварају јавне службе, имају и друга јавна овлашћења, или извесне елементе јавноправног статуса, иако правни поредак Републике Србије не познаје такву категоризацију правних субјеката.²⁵ Другим речима, баш због тога што им је Устав зајемчио неуправ-

²⁴ М. Радуловић, *Обнова српског државно-црквеног права*, Београд, 2009. стр. 118.

²⁵ Поједини аутори стоје на становишту да цркве и верске заједнице, заједно са синдикатима, удружењима послодаваца, политичким странкама, задужбинама и фондацијама, чине правна лица јавног права – видети М. Васиљевић, *Компанијско право*, Београд, 2007, стр. 26.

на јавна овлашћења која се посредством уређивања унутрашње организације, између осталог, састоје и у генерисању правног субјективитета који може да се оствари и у областима у којима се врше јавне службе, јасно је да би овај вид нетериторијалне аутономије могао да буде носилац и других јавних овлашћења, па и оних која имају управни карактер, иако је реч о недржавном субјективитету. Због тога уставно начело одвојености државе и цркве које подразумева поштовање аутономије цркава и верских заједница, мора да буде схваћено као начело кооперативне одвојености којем не противречи вршење управних јавних овлашћења у тачно опредељеним областима друштвеног живота и уском кругу питања која би била одређена законом.

Универзитет, научне и високошколске установе, такође, на основу Устава, уживају аутономију, коју законодавац мора да призна и ближе уреди. Уређујући своје уређење и рад ови видови нетериторијалне аутономије несумњиво утичу, односно уређују и питања од ширег интереса, тако да њихова аутономија такође подразумева неуправна јавна овлашћења. Слично као и у случају цркава и верских заједница, ова се неуправна јавна овлашћења не преносе законом, већ се законом ближе уређују, а зајамчена су Уставом. Штавише, баш због тога што су носиоци неуправних јавних овлашћења у одређеним областима друштвеног живота у којима природа активности ових субјективитета то изискује (образовна и научна делатност), ови видови нетериторијалне аутономије имају и одређена управна јавна овлашћења.

Слободно се може истаћи да је најчудније законски разрађен иначе недовољно јасан уставни појам самоуправе чији су институционални вид национални савети националних мањина. Наиме, законодавац није определио да ли одлучивање које се у уставом опредељеним областима друштвеног живота спроводи од стране овог вида нетериторијалне аутономије обухвата неуправна јавна овлашћења уређивања одређених питања од ширег интереса. Са друге стране, иако, осим свог статута, овај облик нетериторијалне аутономије не доноси опште акте, законодавац је предвидео да ће Народна скупштина, Влада и други државни органи и посебне организације, пре разматрања и одлучивања о питањима из области у којима национални савети представљају националне мањине, затражити мишљења националних савета, чиме је заправо предвидео учешће националних савета у поступку доношења и општих аката које ти органи доносе. Таква решења заправо обавезују Народну скупштину и Владу Републике Србије чије су позиције у систему власти и надлежности јасно дефинисане Уставом Републике Србије, да пре било каквог одлучивања из своје надлежности, а у областима друштвеног живота у којима национални савети имају „надлежности“, затраже мишљења националних савета. Према њима, Влада Републике Србије не би могла да донесе ниједан општи акт, нпр. уредбу за извршавање закона (којим се регулише област друштвених односа у којој делују савети) за чије доношење има генерално уставно овлашћење, без претходно затраженог мишљења националног савета. Народна скупштина би такође била

у обавези да прибави мишљење националних савета приликом доношења закона из наведених области друштвеног живота, што је потпуно супротно њеној позицији у систему власти и Уставом предвиђеној грађанској суверености!²⁶ Дакле, уместо да се као носиоцу самоуправе, односно нетериторијалне културне аутономије, националном савету Уставом признају, а законима одреде, одређена неуправна јавна овлашћења која би национални савети самостално вршили, законодавац је националне савете учинио незаобилазним чиниоцем у поступку доношења свих општинских аката у појединим областима друштвеног живота!! Такође, закон је признао одређена управна јавна овлашћења националним саветима, односно предвидео је њихово учествовање у решавању појединих управних ствари у посебним управним поступцима у областима друштвеног живота у којима они представљају националне мањине. Закон је међутим, предвидео најстрожију санкцију ништавости свих појединачних аката који су донесени без предлога и мишљења националних савета, уколико је према Закону такав предлог или мишљење потребно прибавити, што такође нема много логике, нити оправдања. Наиме, на тај начин, уместо да се националном савету повери решавање одређених управних ствари, тамо где за то постоји потреба, јавни интерес и претпоставка да национални савети имају кадровске капацитете за такво одлучивање, читав систем државне управе, а у појединим случајевима и надлежност министарстава, па чак и саме Владе Републике Србије која је одређена посебним прописима, доведен је у зависност од мишљења тела која оличавају етничитете, што може да буде схваћено као супротност читавом парламентарном систему власти који Устав предвиђа, као и начелима грађанске демократије на која се позива. Најзад, посебна нелогичност законских решења о јавним овлашћењима овог вида нетериторијалне аутономије састоји се у томе што национални савети никако не могу да имају „надлежности”, како их Закон назива, већ им се законом могу само поверити јавна овлашћења, а што се заправо и чини Законом о националним саветима националних мањина. Суштина разликовања своди се на то да јавна овлашћења која су законом поверена појединим субјективитетима остају државна овлашћења и држава их може повратити, баш као што их је и поверила. У том смислу, отворено је питање да ли су у складу са Уставом све законске одредбе којима се предвиђа да национални савети националним мањина имају „надлежности” у појединим областима друштвеног живота.

²⁶ Штавише, Законом се намеће обавеза тим органима да својим пословницима уреде поступак прибављања мишљења, што је, у погледу Народне скупштине Републике Србије, супротно члану 105. ст. 2. т. 6. Устава према коме Народна скупштина, већином гласова свих народних посланика слободно одлучује о Пословнику о свом раду.

ЗАКЉУЧАК

Државно признање нетериторијалне аутономије, била она персонална, односно културна, или функционална, самом својом суштином подразумева неуправна јавна овлашћења схваћена као правно гарантовану могућност да субјекти који су њени носиоци својим општим правним актима уреде, у пољу своје делатности, неке односе од ширег интереса. Напросто држава признајући субјективитет и аутономију одређених нетериторијалних ентитета, треба да призна могућност да ће њихови општи акти имати шири значај и дејство.

Устав Републике Србије прихватио је и уредио постојање три облика нетериторијалне аутономије – цркве и верске заједнице, универзитете, научне и високошколске установе и националне савете националних мањина. Степен и карактер њихове самосталности у односу на државну власт се Уставом различито термилошки одређују, а законима неуједначено разрађују. Док је у случају цркава и верских заједница, као и универзитета, научних и високошколских установа, јасно да је реч о аутономији која је Уставом изричито зајамчена и која подразумева неуправна јавна овлашћења, као што је и јасно да из природе њихове основне делатности проистиче да треба да буду носиоци и управних јавних овлашћења, дотле је у случају националних савета националних мањина уставом зајамчена «самоуправа» законски разрађена без икаквог озбиљнијег теоријског концепта, што је јасно на основу решења према којима савети, уместо неуправних јавних овлашћења која би самостално вршили, учествују у поступку доношења свих општих аката, као и на основу одредби према којима уместо овлашћења, имају «надлежности» у областима друштвеног живота у којима, према Уставу, треба да се одвија самоуправа чији су они институционални вид. На тај начин, законско уређивање мањинске културне аутономије заправо представа одступање од парламентарног система власти и положаја и улоге коју у правном систему Републике Србије има државна управа и наговештава намеру творца закона да се на изванредан начин одступи од грађанске демократије и закорачи у правцу прекомпоновања политичког система.

Summary

The subject of this article is a complex legal analysis of the public powers of non-territorial autonomy in the legal system of the Republic of Serbia. Non-territorial autonomy exists in various forms, among which distinctions are not always and quite clear. The Constitution of the Republic of Serbia provides functional non-territorial autonomy of universities, scientific and academic institutions, as well as cultural and personal non-territorial autonomy of churches and religious communities and national councils of national minorities. The autonomy of universities, churches and religious communities indicates their right to enact general legal acts which govern their organization, but which also have broader effects. Bearing in mind the nature of their activities, universities as well as churches and religious communities can be holders of other public powers. On the other hand, the national councils of national minorities in Serbia have public powers that go beyond national cultural autonomy and which suggest an intention for introducing of certain elements of consociative democracy in the political system which is not fully in line with the Constitution.