

FUNDAMENTAL VALUES AND PROTECTION OF FINANCIAL INTERESTS OF THE EUROPEAN UNION

Summary: On 16 February, the European Parliament and the EU Council adopted Regulation no.2020/2092 on general regime of conditionality for the protection of the Union budget. The main goal of the Regulation is to protect the Union budget against the breaches of the principles of the rule of law that affect or seriously risk affecting its sound financial management or the protection of the financial interests of the Union. In February 2022 the EU Court of Justice rejected Hungary and Poland's actions for annulment of the Regulation. In this paper, the author analyzes the provisions of the Regulation and the relevant parts of the Court of Justice's judgment concerning the link between the obligation to respect EU values and the use of funds from the Union's budget.

Key words: EU values, EU budget, conditionality mechanism, EU Court of Justice.

ДР ВЛАДИМИР ЂУРИЋ*

ВАСИЛИЈЕ МАРКОВИЋ*

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА САМОУПРАВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И УПРАВНОСУДСКА КОНТРОЛА УПРАВЕ

Апстракт: Национални савети националних мањина су облик нетериторијалне мањинске самоуправе у Републици Србији предвиђени Уставним одредбама. Према схватању Уставног суда Србије, они су недржавна тела којима се преносе јавна овлашћења. Имајући у виду да посебан избор националних савета и њихову регистрацију спроводе државни органи, као и да та тела, будући да су носиоци јавних овлашћења, стварају у јавну управу, аутори анализирају карактер и моћуће домете управносудске контроле у вези с низом њихова означаја за њихово конституисање и њихов рад. Посебно се у раду разматра и теоријски и нитијантина надлежности Управног суда да врши нормативну контролу ових аката националних савета, као рефлекс теоријских дилема везаних за надлежности и освеће контроле овог суда.

Кључне речи: нетериторијална мањинска самоуправа, национални савети националних мањина, Уставни суд, Управни суд, нормативна контрола.

1. УВОД

Нетериторијална аутономија/самоуправа (HTA/HTC) се у најширем смислу може разумети као генерички појам који обухвата различите теорије и праксе оснивања и самоодређења појединачних заједница, нарочито мањинских националних заједница, које се (праксе и теорије – прим. аутор) не односе на ексклузивну контролу над одређеном територијом, већ су оличене у представљању културног сегмента популације која настањује ту територију.¹ HTA/HTC дуго није била предмет свеобухватних научних студија и није

* Виши научни сарадник Института за упоредно право, Београд v.djuric@iup.rs.

¹ Истраживач приправник Института за упоредно право, Београд v.markovic@iup.rs.

¹ Ephraim Nimni, "The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy", *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov and D. Smith), Peter Lang, Bern – Berlin, 2013, стр. 1.

постала посебна област научног истраживања. Такав се приступ последњих година мења и објављује се све већи броја радова, али и читавих студија које су у потпуности посвећене истраживању НТА/НТС² што, с једне стране, кореспондира са хоризонталним упоредноправним ширењем таквих институционалних аранжмана, док с друге стране, несумњиво сведочи о томе да НТА/НТС постаје посебно поље научног истраживања. У оквиру научног истраживања НТА/НТС, истиче се да самостална категорија истраживања може бити њена припадност домену јавне управе, јер се она односи на аутономне суб-системе доношења одлука и вршења услуга који могу бити различитог ранга, од корпоративних ентитета интегрисаних у државну машинерију, преко изабраних или експертских тела инкорпорираних у процес доношења одлука („административна демократија”), до невладиних организација које се редовно финансирају из буџета. Једноставније речено, може да обухвати НТА/НТС схваћену као „нову јавну управу” или „индиректну администрацију” у домену културних и образовних политика, то јест као институције које материјалне ресурсе и ауторитативна овлашћења добијају на регуларној основи, за разлику од обичних невладиних организација.³ Утврђивање да НТА/НТС чине институције образоване по етничким линијама и/или које делују у етно-културној сфери и које материјалне ресурсе и ауторитативна овлашћења добијају на регуларној основи, води закључку да основну одредницу НТА чини постојање одговарајућих институција. Дакле, без саморегулирајућих (односно самоуправних) институција таква појава и не постоји.⁴ У том смислу, може се прихватити одређење према коме НТА подразумева самоуправу *јрује особа кроз суб-државни ентитије са нетериторијалним карактером у стварима које се стварају вишалним за одржавање и рејродукцију њихових дисинктивних културних особености које моју да се односе*

² Asbjørn Eide, Vibeke Greni, Maria Lundberg, „Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order”, *Autonomy: applications and Implications* (ed. M. Suksi), Kluwer Law International, The Hague 1998, стр. 251–276. K. Gál (ed.), *Minority Governance in Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute*, Budapest 2002; E.Nimni, (ed.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* Routledge, London–New York 2005; Christopher Decker, “Contemporary forms of cultural autonomy in Eastern Europe: recurrent problems and prospects for Improving the functioning of elected bodies of cultural autonomy”, *The Participation of Minorities in Public Life*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2008, стр. 101–112 ; Maria Ackrén, *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World: a fuzzy-set application*, Åbo Akademi University Press, Åbo 2009; T.H. Malloy, F. Palermo (ed.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press, 2015.; T.H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi (ed.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

³ Alexander Osipov, “Can ‘non-territorial’ serve as a category of analysis? Between ‘thick’ and ‘thin’ approaches”, *International Journal on Minority and Group Rights*, 4/2018, стр. 638–640.

⁴ Tove H. Malloy, „Introduction”, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, (eds. Tove H. Malloy, Alexander Osipov, and Balázs Vizi) Oxford University Press, Oxford, 2015, стр. 5, 7.

на језик, културу, религију или обичаје одређених јруја.⁵ Изложено одређење упућује да се фокус правних истраживања у вези с НТА/НТС усмери на питања какви су начин конституисања, правни положај и овлашћења, а тиме и правна природа суб-државних ентитета, тачније институционалног оквира (тела и аранжмана) посредством којих се НТА/НТС остварује, односно врши.

Облици нетериторијалне мањинске аутономије/самоуправе постоје и у Републици Србији (даље РС). Према одредби чл. 75. ст. 3. Устава РС⁶, припадници мањина могу изабрати своје националне савете (у даљем тексту НС у одговарајућем броју и падежу) ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. Наведене области друштвеног живота спомињу се 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. У том смислу, недвосмислено је јасно да је реч о *нетериторијалној самоуправи као колективном мањинском јраву* које се реализује кроз право да се формирају национални савети. Избори и овлашћења НС националних мањина регулисани су Законом о националним саветима националних мањина (у даљем тексту ЗНЧНМ).⁷ Правну природу тих тела утврдио је Уставни Суд Србије у Одлуци о уставности ЗНЧНМ.⁸ Уставни суд је закључио да „изабрани савети националне мањине представља ... онај јравно уобличени судјекти коме се законом, сајласно чл. 137. ст. 2. Устава моју ђовериши љоједину јавна овлашћења у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма”, ше да „национални савети националне мањине има карактер посебној (недржавној) шема – организације која представља институционални облик јутем која се у Уставом утврђеним областима друштвеној животу које су значајне за очување идентитета националне мањине (култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма), осимарују колективна јрава националне мањине (јраво на самоуправу) у шим областима, тако што се национални савети законом ђоверавају одређена јавна овлашћења да учествују у одлучивању или да самостално одлучује о љојединим идентитетима из ових областима, водећи ћи што, наравно, рачуна о јророди овлашћења које се ђоверава”. Према одредбама ЗНЧНМ, НС је правно лице, а то својство стиче уписом у одговарајући Регистар (чл. 3. ст. 4. ЗНЧНМ – у даљем тексту

⁵ Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info (приступљено 28. 4. 2022.).

⁶ Устав Републике Србије, Службени ћласник РС, бр. 98/2006, 115/2021.

⁷ Закон о националним саветима националних мањина, Службени ћласник РС, бр. 72/2009, 20/2014 – УС, 55/2014, 47/ 2018.

⁸ Одлука Уставног суда Србије ГУз-882/2010, Службени ћласник РС, бр. 20/14.

РНС). Приликом измена и допуна ЗНСНМ 2018. законодавац је, у складу с изложеним резоновањем Уставног суда, у изворни текст унео допуне које се односе на дефинисање НС и њихову правну природу. Том приликом у текст је уврштен чл. 1а, према чијем првом ставу је НС организација којој се законом поверијају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма у циљу остваривања колективних права националне мањине на самоуправу у тим областима. Према чл. 2. ст. 2. ЗНСНМ, НС *председавља* националну мањину у наведеним областима, *учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области*.

Имајући у виду да поступак избора НС и њихову регистрацију спроводе државни органи, као и да НС спадају у јавну управу, посебан предмет правног истраживања може бити управносудска контрола поступања надлежних државних органа приликом њиховог конституисања, али и контрола над њиховим радом. Чини се да је, у том смислу, а полазећи од решења садржаних у ЗНСНМ, могуће идентификовати три групе питања – 1) управносудска контрола управе у вези са статусним питањима НС, 2) управносудска контрола у поступку избора НС и 3) управносудска контрола рада НС.

2. УПРАВНОСУДСКА КОНТРОЛА У ВЕЗИ СА СТАТУСНИМ ПИТАЊИМА

Управносудска контрола управе у вези са статусним питањима националних савета може да обухвати контролу поступања надлежних државних органа приликом уписа НС у одговарајући РНС, распуштања НС и брисања из РНС.

Према чл. 3. ст. 1. ЗНСНМ, НС уписује се у РНС који води министарство у чијем делокругу су послови људских и мањинских права. Према важећем Закону о министарствима,⁹ реч је о Министарству за људска и мањинска права и друштвени дијалог. Према ст. 2. истог члана, НС уписује се у РНС на основу пријаве за упис, коју председник НС подноси Министарству у року од пет дана од када је први сазив НС изабрао председника. Уз пријаву за упис подноси се записник са седнице на којој је конституисан први сазив НС, два примерка статута НС и одлука о избору председника (ст. 3). НС стиче својство правног лица уписом у РНС (ст. 4). Будући да је РНС јавна евиденција, ЗНСНМ је предвидео и да су подаци који су уписаны у РНС јавни (ст. 5). Начин уписа у РНС, начин уписа промене података који су уписаны у РНС, начин вођења

⁹ Закон о министарствима, Службени ћеласник РС, бр. 128/2020.

РНС и садржину и изглед пријаве за упис прописује министар надлежан за послове људских и мањинских права (ст. 6). То је регулисено Правилником о начину уписа и вођењу регистра националних савета.¹⁰ Поступак уписа НС у Регистар регулисан је и чл. 4. ЗНСНМ. Према том члану, решење којим се одлучује о пријави за упис у РНС доноси се у року од 30 дана од пријема уредне пријаве. Рок за доношење решења који је предвиђен ЗНСНМ кореспондира општем року из чл. 145. ст. 2. Закона о општем управном поступку (у даљем тексту ЗУП)¹¹ према коме је орган дужан да изда решење најкасније у року од 30 дана од покретања поступка. Решење којим се одлучује о пријави за упис у РНС је коначно и против њега се може покренути управни спор.

Иако наизглед довољно јасна, изложена одредба ипак изазива одређене недоумице. Ако је решење министарства негативно, онда је јасно да ће право на покретање управног спора имати подносилац пријаве. Шта ће се, међутим, дрогодити када је одлука министарства позитивна, односно када је министарство по пријави уписало НС у РНС? Да ли и у тој ситуацији постоји право на покретање управног спора и ко би то право могао да има? Изложена питања су важна и интересантна из најмање две групе разлога: 1) идентитетско-правних који би, примера ради, могли да се односе на питање активне легитимације за покретање управног спора на страни безмало 60% припадника мањине који се нису уписали на бирачки списак због изостанка намере да мањина којој припадају уопште има НС, а НС буде изабран по електорском моделу и буде уписан у регистар (видети следећи одељак) и 2) статусно-правних који проистичу из мањкавости појединих законских решења. Чини се да се на основу тумачења законских одредаба можестати на становиште да су одговори на изложена питања различити. Наиме, у случају идентитетско-правних разлога би се могло резоновати да би припадници мањине који нису желели да њихова мањина има НС требало да покрену (уставна жалба) или да иницирају (нормативна контрола) одговарајуће поступке пред Уставним судом, док би у случају статусно-правних разлога требало стати на становиште да постоји право на покретање управног спора и у случају позитивног решења Министарства.

Закон не одређује рок у којем се подноси тужба против решења о упису у РНС. Требало би стати на становиште да важе општи рокови предвиђени чл. 18. Закона о управним споровима (у даљем тексту ЗУС)¹², тачније да се тужба подноси у року од 30 дана од дана достављања управног акта странци која је подноси, или у року од 60 дана од дана достављања решења странци у

¹⁰ Правилник о начину уписа и вођењу регистра националних савета, Сл. ћеласник РС, бр. 72/2014 и 61/2018.

¹¹ Закон о општем управном поступку, Сл. ћеласник РС, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

¹² Закон о управним споровима, Сл. ћеласник РС, бр. 111/2009.

случају да тужбу подноси заинтересовано лице коме решење није достављено. Утврђивање тих рокова је важно, нарочито у случају да тужбу подноси заинтересовано лице коме решење није достављено, јер ће оно као тужилац моћи да сазна да је НС уписан у регистар, али је потребно да има довољно времена да изврши увид у релевантну документацију пре подношења тужбе.

НС се према чл. 4. ст. 3. ЗНСНМ уписује у РНС истог дана када се донесе решење о упису у РНС. Имајући у виду, с једне стране, могућност вођења управног спора, а следствено томе и поништавања чак и позитивног решења о упису чија би последица била губитак правног субјективитета и, с друге стране, могућност да НС који је стекао својство правног лица до евентуалног поништавања решења о упису у РНС почне да врши овлашћења која су му поверила ЗНСНМ, па чак и оснује одређене установе, чини се логичним и исправнијим да је ЗНСНМ прописао да се упис у РНС врши када решење о упису постане *правоснажно*.

Одредбом члана 40. ст. 1. ЗНСНМ предвиђени су случајеви када Министарство својим решењем распушта НС. Реч је о следећим случајевима: 1) ако нов сазив НС не буде конституисан у року од 30 дана од утврђивања коначних резултата избора; 2) ако поступак избора НС буде обустављен; 3) ако НС не заседа дуже од шест месеци; 4) ако НС не изабере председника у року од 30 дана од конституисања или од престанка функције ранијем председнику; 5) ако се број чланова НС смањи испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат. Ако се пажљивије сагледају изложени случајеви, онда се може закључити да се једним делом односе на статусне разлоге распуштања (изостанак конституисања НС, изостанак заседања у периоду дужем од шест месеци и изостанак избора председника у определеном року), док су другим делом последица решења о изборима НС (обустављање поступка избора и смањење броја чланова испод половине, јер на изборним листама нема кандидата). О распуштању НС Министарство доноси решење. Према чл. 40. ст. 2. ЗНСНМ, НС је распуштен када Министарство о томе донесе решење. То решење је коначно и против њега се може покренути управни спор. Имајући, с једне стране, у виду да је НС распуштен доношењем решења, а да се, с друге стране, против таквог решења може водити управни спор, намеће се закључак да би више логике и оправдања било да је ЗНСНМ предвидео да се НС распушта по *правоснажности* таквог решења. Заиста нема много смисла да се један сазив НС распусти, што за собом повлачи низ правних последица, а да постоји могућност да се решење којим је о распуштању одлучено поништи у управном спору.

Управни спор против решења о распуштању је редован управни спор у коме важе сви општи рокови за вођење спора. Активну легитимацију имају сви чланови распуштеног савета, али се поставља питање да ли је има још неко, примера ради, установа коју је основао НС, лица ангажована у таквим

установама, па чак и надлежно јавно правобранилаштво у смислу чл. 11. ст. 4. ЗУС, јер таквим актом могу да буду повређена имовинска права и интереси Републике, покрајине или јединице локалне самоуправе у случајевима када су оне, заједно са НС, основале неку установу. Друго питање које се намеће у вези са управним спором против решења о распуштању НС јесте да ли се управни спор може водити ако Министарство не распусти НС, а постоји предлог да се то учини, тачније ако су испуњени услови за распуштање НС, а управа ћути. Чини се да начело владавине права налаже да се на оба питања дâ позитиван одговор.

У вези са управним спором против решења о распуштању НС би требало учинити још једну важну напомену. Међу разлозима које Закон наводи за распуштање посебну пажњу завређује распуштање у случају да поступак избора НС буде обустављен. Будући да је поступак обустављања регулисан и чл. 106. ЗНСНМ, према коме избор по електорском моделу у првом степену може да обустави одбор, а у другом степену Комисија, што може да буде предмет посебног управног спора, јасно је да је у одредби чл. 40. ЗНСНМ изостављено одређење према коме би Министарство могло да распусти НС само ако је поступак избора *правоснажно* обустављен. Чини се да би у примени ЗНСНМ требало искључиво стајати на изложеном становишту.

Члан 46 ЗНСНМ уређује питање брисања НС из РНС. НС се брише из Регистра у случају да буде распуштен због обустављања поступка избора, као и у случају да НС буде распуштен због тога што је број његових чланова смањен испод половине, јер на изборним листама нема кандидата за које подносиоци изборних листа нису добили мандат. Према чл. 46 ст. 2, брисањем из РНС НС губи својство правног лица. О брисању из РНС Министарство доноси посебно решење, а НС се, према ст. 3. истог члана, брише истог дана када Министарство донесе решење. Такво решење је према ст. 5. коначно и против њега се може покренути управни спор. Имајући у виду значајне последице губитка својства правног лица које, између остalog, обухватају и губитак имовине и могућност да се у управном спору поништи решење о брисању из РНС, чини се да би било исправније да је ЗНСНМ прописао да се брисање спроводи по *правоснажности* решења о брисању.

У вези са управним спором против решења о брисању поставља се питање активне легитимације за његово вођење. Наиме, да ли би требало прихватити да активну легитимацију за подношење тужбе у управном спору у таквој ситуацији имају и лица која су покренула управни спор против решења о распуштању које је претходило решењу о брисању, а која нису успела у свом тужбеном захтеву. Начелно посматрано, управно због значаја губитка својства правног лица и последица које то са собом носи, требало би stati на становиште да су и таква лица активно легитимисана. Такође, поставља се питање да ли брисање НС из РНС даном доношења решења о брисању

омогућава литиспенденцију пред Управним судом. Наиме, будући да Министарство може да распусти НС и у случају да поступак избора још увек није правоснажно обустављен и да након тога доносе решење о брисању из РНС, а да, са друге стране, обустављање избора по електорском моделу може да буде предмет посебног управног спора, јасно је да би се пред Управним судом могла истовремено водити два судска чији је предмет суштински истоветна ствар!

3. УПРАВНОСУДСКА КОНТРОЛА У ПОСТУПКУ ИЗБОРА

ЗНСНМ у чл. 29. прописује да се чланови НС бирају на непосредним изборима или путем електорске скупштине, да се непосредни избори за чланове НС одржавају када је 24 часа пре расписивања избора у посебан бирачки списак националне мањине (у даљем тексту ПБС) уписано више од 40% припадника националне мањине према последњем попису становништва, и да се избори путем електорске скупштине одржавају ако нису испуњени услови за непосредне изборе и ако се после распуштања НС нови избори расписују у року од 60 дана од распуштања. Осим испуњавања Уставом и законом прописаних општих услова за стицање активног бирачког права, посебан услов за стицање активног бирачког права је упис у ПБС. Пасивно бирачко право за избор НС има припадник националне мањине који испуњава услове за активно бирачко право и не обавља одређене јавне функције. Према чл. 38 ЗНСНМ, све послове организовања и спровођења избора за НС обављају Министарство и органи за спровођење избора, у складу са тим законом. Имајући у виду значај непосредних избора и чињеницу да се већина НС бира на тај начин, даља анализа ће бити усмерена само на питања управносудске контроле у поступку непосредних избора.

Прва радња у поступку формирања националног савета је образовање ПБС. ПБС за избор НС образује се на захтев који мора да подржи најмање 5% пунолетних припадника националне мањине према последњем попису становништва, с тим да њихов број не може да буде мањи од 300. Чланом 44. ст. 5. ЗНСНМ предвиђено је да Министарство одбија захтев за образовање ПБС ако се подносилац захтева не сматра националном мањином у складу са законом или ако захтев није подржао потребан број припадника мањине. Решење Министарства је коначно и против њега се може покренути управни спор. Питање које се може поставити у вези с овим управним спором јесте ко би могао бити активно легитимисан за његово покретање. Конкретније, да ли законска решења значе да је потребно да цела група коју Министарство не сматра националном мањином изабере овлашћеног представника који би у име групе водио спор (посебно у контексту законског одређења националне мањине који захтева и респектабилну бројност), како би се одредило ко би тај представник био, или је довољно да подносилац захтева, схваћен

као процесна заједница, поднесе тужбу?¹³ Такође, могло би се дискутовати и о обрнутој правној ситуацији – да се као тужилац у управном спору појави физичко или правно лице, или колективитет без својства правног лица, с тврђњом да је Министарство, прихватајући захтев за образовање ПБС, а тиме и посредно признајући одређену националну мањину, прекришило нечија права, јер тужилац сматра да та група није мањина и одбија да се држава према њој односи као према мањини. У сваком случају, изложена законска решења о формирању ПБС могу Управни суд довести у (незахвалну) ситуацију да утврђује да ли се једна група може сматрати националном мањином.

Управносудска контрола рада Министарства могућа је и у вези с уписом, брисањем и закључењем ПБС, јер су то радње у којима Министарство поступа као другостепени орган (одлучује у року од 15 дана о жалбама на упис или брисање из ПБС који води орган јединице локалне самоуправе), или као једини орган (закључење ПБС врши 72 часа пре избора посебним решењем против кога се може покренути управни спор).

Према ЗНСНМ, остале радње у поступку избора спроводи изборна администрација (Републичка изборна комисија – даље РИК, бирачки одбори и одбор који спроводи електорске изборе). Будући да се непосредни избори за НС спроводе по листама, РИК, по подношењу сваке листе, најпре испитује да ли она има извесне недостатке. Члан 78. ст. 1 ЗНСНМ предвиђа да РИК, када утврди да изборна листа није поднета благовремено, доноси решење о одбацују изборне листе. Ставом 2. истог члана предвиђено је да РИК, када утврди да изборна листа садржи недостатке који онемогућују њено проглашење, у року од 24 часа од њеног пријема, доноси закључак којим предлагачу изборне листе налаже да, најкасније у року од 48 часова од часа достављања закључка, отклони те недостатке. У закључку се предлагачу изборне листе указује на начин отклањања недостатака. Ако утврди да недостаци нису отклоњени, или нису отклоњени у прописаном року, РИК, у наредних 48 часова, доноси решење о одбијању проглашења изборне листе. Важно је истаћи да ЗНСНМ не предвиђа могућност управне тужбе против таквог решења РИК-а. Начелно посматрано, таква тужба би била дозвољена, будући да могућност вођења управног спора у том случају није законом искључена. С друге пак стране, важно је истаћи да у одређеним случајевима постоји могућност да

¹³ Из језичког тумачења изложеног дела одредбе чл. 44. ст. 5 следило би да се подносиоцем захтева *ex lege* сматра читава национална мањина! Разуме се, такво тумачење није ни логички, ни системски одрживо. Напротив, као и у другим случајевима постојања процесноправне заједнице у управном поступку, тачније ситуације када два или више лица иступају према органу у истом управном предмету заједнички, као једна странка ради остваривања истог права или правног интереса, и у овом случају би требало стати на становиште да се подносиоцем захтева сматра процесна заједница подносилаца изјава којима се подржава захтев за образовање посебног бирачког списка. О таквом схватању процесне заједнице – Драган Милков, „Положај странке у управном поступку”, Зборник радова Правној факултета у Новом Саду, бр. 3/2005, стр. 243.

одлука Управног суда о (не)законитости таквог решења нема никакве последице по изборни процес. Наиме, РИК утврђује збирну изборну листу најкасније десет дана пре одржавања избора. Имајући у виду изложене рокове за подношење изборне листе (најкасније 15 дана пре одржавања избора), за доношење закључка којим се предлагачу изборне листе налаже да отклони недостатке (24 часа од пријема листе), за отклањање недостатака (48 часова од достављања закључка), као и за доношење решења о одбијању проглашења изборне листе, јасно је да постоји могућност да до одржавања избора уопште не буде времена за одлучивање Управног суда! Занимљиво је указати и на чињеницу да ЗНСНМ не садржи ни решење питања да ли би предлагачи других изборних листа у управном спору могли да оспоравају законитост решења о проглашењу изборне листе.

РИК утврђује збирну изборну листу, али ЗНСНМ не одређује у којој се форми акта то чини, као ни могућност евентуалне правне заштите против таквог акта РИК. Имајући у виду да вођење управног спора није изричito законом искључено, требало би се заложити за тумачење према коме би предлагач било које изборне листе могао да оспорава законитост акта о утврђивању збирне изборне листе, нарочито у случају ако би стајао на становишту да је у оквиру збирне изборне листе и листа предлагача за коју држи да је незаконито проглашена, тачније за коју сматра да садржи недостатке због којих није ни требало да буде проглашена. Наравно, отворено је питање какав би карактер и домаћај таква заштита имала у случају да управни спор покрене предлагач чија изборна листа није проглашена, а који је претходно користио тужбу којом је побијао законитост решења којим је одбијено проглашење његове изборне листе. Наиме, према ЗУС-у тужба се одбације ако суд утврди да већ постоји правоснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари. За одбацивање тужбе по основу *res iudicata* по судској пракси потребно је да постоји идентитет предмета спора и идентитет странака, при чему идентитет предмета спора постоји ако је у ранијем управном спору предмет био исти управни акт.¹⁴ Дакле, судећи по томе, по среди не би био истоветан спор, али би суд суштински одлучивао о истој ствари, ако би аргументи тужиоца били исти.

ЗНСНМ не садржи нити једну одредбу којом би се предвидела одговарајућа правна средства и правни путеви заштите изборног права и обезбеђивања законитости избора поводом одлука/аката и радњи органа који спроводе изборе, а које су донесене, односно предузете на сам дан одржавања избора. Ипак, имајући у виду да ЗНСНМ упућује на сходну примену одредаба Закона о избору народних посланика¹⁵, јасно је да се могу примењивати сва средства предвиђена тим Законом.

¹⁴ Зоран Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, II допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 521, 529.

¹⁵ Закон о избору народних посланика, Сл. гласник РС, бр. 14/2022.

У погледу решавања изборних спорова који могу да настану поводом утврђивања резултата избора и расподеле мандата ЗНСНМ у чл. 98. ст. 10. и 11. предвиђа да се против решења о додели мандата члanova НС може покренути управни спор у року од 24 часа од објављивања решења, а да је Управни суд дужан да о тужби одлучи у року од 48 часова од пријема тужбе. Одређивање рока у сатима од објављивања одговарајућег решења у „Службеном гласнику“ је изузетно непрецизно, јер се не може поуздано утврдити час објављивања. Једина могућа солуција је да се тим часом сматра оо:оо сати дана објављивања одговарајућег броја „Службеног гласника“. Такође, и у случају оспоравања законитости решења о додели мандата члanova НС може се поставити питање активне легитимације. Начелно посматрано, требало би стати на становиште да би активну легитимацију за покретање тог управног спора могао да има сваки кандидат и сваки предлагач изборне листе. Напослетку, у вези са дејством евентуалне одлуке Управног суда којом се утврђује незаконитост таквог решења, оно би се, у контексту свих осталих одредаба ЗНСНМ, првенствено огледало у немогућности издавања уверења о избору за члана НС кандидатима којима су на основу незаконитог решења додељени мандати. Због тога би исправније било да је ЗНСНМ предвиђено да уверење о избору за члана НС кандидатима којима су додељени мандати РИК издаје по правоснажности решења о додели мандата члanova НС.

4. УПРАВНОСУДСКА КОНТРОЛА РАДА НАЦИОНАЛНИХ САВЕТА

Будући да иако недржавна тела као вршиоци јавних овлашћења спадају у корпус јавне управе, НС могу бити подвргнути управносудској контроли. Иако је број аката НС који имају карактер управних аката релативно мали, јер та тела, као што то анализа њихових овлашћења показује¹⁶, углавном учествују у спровођењу управног поступка посредством давања мишљења и сагласности које се даје актима који немају карактер управних аката, ипак постоји могућност доношења управних аката, примера ради, у случају именовања и/или разрешења одређених лица у управне и надзорне одборе. У таквим случајевима јасно је да би НС требало да примењују ЗУП, а следствено томе, да би и Управни суд био надлежан да одлучује о законитости таквих аката.

Чланом 6. ст. 1. ЗНСНМ прописано је да НС има статут. Статут је највиши акт НС. То проистиче из ст. 2. истог члана којим је предвиђено да други општи акти НС морају бити у сагласности са статутом, као и из ст. 3. који прописује да су ништаве одредбе другог општег акта НС које су супротне статуту.

¹⁶ Владимир Ђурић, *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа, Књ. мII, Нетериторијална мањинска самоуправа у Републици Србији – Правни положај, овлашћења, финансирање и контрола*, Институт за упоредно право, Београд, 2019.

Изложена одредба која је унесена у текст ЗНЧМ изменама и допунама из 2018. изискивала је регулисање питања органа и поступка у којем ће се утврђивати евентуална нестатутарност општих аката НС.

Законодавац је изменама и допунама ЗНЧМ 2018. у ст. 4. истог члана предвидео да је за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта НС надлежан Управни суд и да тај поступак могу да покрену министарство, по-крајински орган управе у чијем делокругу су послови мањинских права, установе, привредна друштва и друге организације чији је оснивач НС и најмање једна трећина чланова НС. Дакле, предвиђена је надлежност Управног суда да у поступку нормативне контроле оцењује статутарност општих аката НС! Изложена одредба ЗНЧМ намеће неколико важних, чак концепцијских питања. Најпре, поставља се питање не уводи ли се изложеном одредбом у српски правни систем посебним законом тзв. објективни управни спор, уколико се за критеријум разликовања субјективног и објективног управног спора узме врста контролисаног акта, при чему се у субјективном управном спору контролише појединачни, а у објективном управном спору општи акт управе.¹⁷ Имајући у виду да је овом одредбом несумњиво предвиђен поступак нормативне контроле општег акта, тј. оцена статутарности у оквиру надлежности Управног суда, може се поставити питање и њене системске усаглашености са решењем Закона о управним споровима, тачније одређењем предмета управног спора (чл. 3. ЗУС-а), будући да он, иако солидно проширен у односу на претходно законско решење, и даље *de lege lata* не обухвата и контролу општих аката јавне управе који су предмет уставносудске заштите и контроле коју врши Уставни суд.¹⁸ Упркос томе, изложено решење може бити сагледано чак и као авангардно, посебно имајући у виду да поједини истакнути аутори домаће науке управног права, у светлу предстојеће реформе управног судства, за *de lege ferenda* решење предлажу измештање надлежности за оцену законитости управних прописа са Уставног на Управни суд.¹⁹ Ако би се такво ми-

¹⁷ У домаћој науци управног права и позитивном праву под објективним управним спором доминантно се подразумева спор који покреће јавни тужилац ако сматра да је управноправним или другим појединачним актом повређен закон на штету јавног интереса. Види Зоран Томић, *Ойније управно ј право*, XI издање, Правни факултет, Београд, 2018, стр. 366. Међутим, у теорији су присутна и другачија становишта о разликовању субјективног и објективног управног спора, укључујући и онај који као критеријум разликовања узима природу и врсту акта који се контролише. Више код Јелена Јеринић, *Судска контрола ј права*, Правни факултет Унион, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 207–208.

¹⁸ Томић, *Коментар Закона о јавном споровима*, стр. 190; Богољуб Милосављевић, *Управно ј право*, VI издање, Правни факултет Унион, Службени гласник, Београд, 2017, стр. 374.

¹⁹ Зоран Томић, „Управноправна грана – Зачеци једне нове поставке”, *Анали Правној факултете у Београду*, бр. 3/2020, стр. 49. Другачије видети код Добросава Миловановића, Вук Џушић, „Реформа управног судства”, *Правни живот*, 10/2016. За више о односу уставног и управног судства консултовати и Иво Борковић, „О односу уставног и управног судовања”, *Зборник Правној факултете у Силићу*, 8/1971.

шљење усвојило, онда не би требало да буде озбиљнијих теоријских препрека да се таква управносудска надлежност потом установи и када су у питању општи акти недржавних субјективитета снабдевених јавним овлашћењима, попут националних савета националних мањина.

Затим, ЗНЧМ, за разлику од Закона о удружењима²⁰ који је предвидео да се поступак за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта удружења може покренути у року од петнаест дана од дана сазнања за акт, а најкасније у року од шест месеци од дана доношења акта, није регулисано питање у ком року је могуће покренути такав поступак. Но, то је само *prima facie* правна празнина и требало би stati на становиште да овлашћени покретачи поступка то могу да учине током читавог периода важења неког општег акта НС за који држе да је нестатутаран.

С друге стране, за разлику од Устава који допушта такву могућност у контроли уставности, ЗНЧМ није уредио питање да ли се поступак за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта НС може покренути и по престанку важења таквог општег акта и, ако би тако нешто било могуће, у ком року, а што би евентуално имало свог смисла због измене појединачних аката донесених на основу таквог општег акта. Начелно посматрано, таква могућност би морала бити изричито прописана, тако да би, у изостанку изричите одредбе, вљало stati на становиште да она не постоји.

Такође, ЗНЧМ, за разлику од Закона о Уставном суду (у даљем тексту: ЗУСС), није регулисао низ питања од значаја за овај вид нормативне контроле. Реч је о питањима да ли је Управни суд ограничен захтевом овлашћеног предлагача, тачније да ли евентуалну нестатутарност општег акта НС цени само на основу и у оквирима навода овлашћеног покретача поступка, да ли би у току поступка, а на захтев НС, могао, пре доношења одлуке о нестатутарности, застати са поступком и дати могућност НС, да у одређеном року отклони уочене нестатутарности, као и да ли би у току поступка, до доношења коначне одлуке, могао да обустави извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се статутарност оцењује, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклоњиве штетне последице, а што је све регулисано чл. 54–56. ЗУСС за поступак контроле уставности и законитости општих аката. Начелно посматрано, чини се оправданим и логичним да се на та питања сходно примењују решења из ЗУСС.

С друге стране, највећи проблем у остваривању поступка за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта НС свакако је нерегулисано питање дејства одлуке коју би Управни суд у таквом поступку донео и начелна немогућност примене аналогије са дејством одлука Уставног суда у поступку нормативне контроле општих аката. Ево и зашто. Према чл. 58. ст. 1. ЗУСС, кад

²⁰ Закон о удружењима, Сл. Гласник РС, бр. 51/2009, 99/2011 – др. закон и 44/2018 – др. закон.

Уставни суд утврди да закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор није у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговором, тај закон, статут аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, други општи акт или колективни уговор престаје да важи даном објављивања одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“. ЗНСНМ не уређује изричito питање дејства одлуке донесене у поступку утврђивања ништавости нестатутарног општег акта НС, али будући да је реч о ништавости, требало би stati на становиште да би Управни суд морао поништити такав акт, тачније да би морао донети одлуку са дејством *ex tunc*. Консеквентно изведено, то би значило да би се одлуком Управног суда којом је утврђена нестатутарност и којом је поништен нестатутарни општи акт морали поништити и сви појединачни акти донесени на основу таквог акта, па чак и они који су постали правоснажни. Такво поништавање свакако не би имало системски квалитет и значајно би нарушило правну сигурност адресата таквих појединачних аката, нарочито имајући у виду чињеницу да је чл. 60. ст. 1. ЗУСС прописано да се закони и други општи акти за које је одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности с Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима или законом, не могу примењивати на односе који су настали пре дана објављивања одлуке Уставног суда, ако до тог дана нису правноснажно решени, а што заправо *a contrario* значи да одлука Уставног суда нема дејство на односе који су правоснажно решени.

Такође, ЗНСНМ није регулисано питање општег односа између поступка утврђивања ништавости нестатутарног општег акта НС пред Управним судом и поступка за оцену уставности и законитости статута, прописа или другог општег акта НС пред Уставним судом, који надлежно министарство, према чл. 121. ЗНСНМ може да покрене ако сматра да тај акт није у сагласности са Уставом и законом. Однос између та два поступка је комплексан и донекле преклапајући, јер нестатутарност општег акта НС истовремено представља и повреду изложене одредбе ЗНСНМ према којој сви други општи акти НС морају бити у сагласности са статутом, а што заправо значи да је нестатутарни општи акт НС истовремено и незаконит, а тиме и неуставан, јер чл. 195. ст. 1. Устава прописује да сви подзаконски општи акти организација којима су поверила јавна овлашћења морају бити сагласни закону. У смислу изложеног, може се поставити питање да ли би на основу одредба ЗНСНМ била могућа и дозвољена евентуална литиспенденција поступака пред Управним и пред Уставним судом. Другим речима, да ли би могуће да овлашћени покретачи, примера ради 1/3 чланова НС покрену поступак за утврђивање ништавости нестатутарног општег акта НС пред Управним судом, а да то учини са своје стране и Министарство пред Уставним судом, тврдећи да је

нестатутарни општи акт НС истовремено и незаконит? Начелно посматрано, такву ситуацију је могуће замислiti и њу би, у складу са општим правилом о забрани литиспенденције, требало решити на следећи начин – Управни суд би требало да одбаци захтев овлашћеног покретача поступка у случају да је поступак покренут пред Уставним судом и *vice versa*. Свакако би требало избеги негативни сукоб надлежности.

С тим у вези може се поставити питање зашто је уопште законодавац прописао посебан поступак утврђивања ништавости нестатутарног општег акта НС када већ постоји могућност нормативне контроле пред Уставним судом? Чини се да би одговор на то питање требало, с једне стране, тражити у процесној економији, тачније жељи да се Уставни суд растерети већег броја могућих предмета, док би се, с друге стране, могући *ratio* изложених решења могао пронаћи у намери законодавца да, осим Министарства, одређени субјекти имају статус овлашћених покретача поступка, а што није могуће у поступку пред Уставним судом. Свакако, одредба чл. 20. ст. 1. ЗУ према којој сваки члан удружења може покренути поступак пред надлежним основним судом за утврђивање ништавости општег акта удружења који је донет супротно статуту, а који се (поступак), према ст. 3. истог члана ЗУ, води према одредбама закона којим се уређује парнични поступак, није могла да буде у потпуности одговарајућа за поступак утврђивања ништавости нестатутарног општег акта НС, и то из две групе разлога. Наиме, с једне стране, јесте тачно да је Уставни суд у својој Одлуци о ЗНСНМ стао на становиште да су НС недржавна тела, а што би доследно изведено можда водило могућности да се изложена одредба ЗУ *mutatis mutandis* примењује на поступак утврђивања ништавости општег акта НС, али, с друге стране, имајући у виду начин конституисања НС и чињеницу да они имају представнички карактер, те да у име читаве националне мањине коју представљају врше одређена јавна овлашћења, ипак се може закључити да објективни карактер поступка оцене статутарности општег акта НС налаже да се он не води у парничном судском поступку који је страначке природе и да активну легитимацију за његово покретање нема сваки члан НС, *a fortiori* што НС не представља еманацију воље његових чланова за удруживањем у ту организацију, већ израз воље припадника националне мањине који су изабрали његове чланове.

5. ЗАКЉУЧАК

НТА/HTC подразумева самоуправу групе особа кроз суд-државни ентитет са нетериторијалним карактером у стварима које се сматрају виталним за одржавање и репродукцију њихових дистинктивних културних особености које могу да се односе на језик, културу, религију или обичаје одређених група. Такав облик НТС постоји и у Републици Србији и чине га НС националних мањина које, према Уставу, припадници националних мањина могу изабрати ради остварење права на (нетериторијалну) самоуправу. Имајући у виду да НС морају бити снабдевени јавним овлашћењима, као и да поступак њиховог избора и регистрације спроводе државни органи, те да они спадају у јавну управу, јасно је да је нужна управносудска контрола поступања надлежних државних органа приликом њиховог конституисања, али и контрола над њиховим радом. У том смислу, а полазећи од решења садржаних у ЗНСНМ, могуће је идентификовати три групе питања – 1) управносудска контрола управе у вези са статусним питањима НС, 2) управносудска контрола у поступку избора НС и 3) управносудска контрола рада НС. У свим наведеним видовима и контекстима, управносудска контрола изазива извесне недоумице и контроверзе. Реч је о питањима активне легитимације за покретање управних спорова, роковима за њихово покретање и одлучивање Управног суда, као и о могућности евентуалне литиспенденције и/или поновног одлучивања о суштински истоветним питањима. Посебне дилеме изазива решење ЗНСНМ према коме Управни суд у посебном поступку нормативне контроле оцењује статутарност општих аката НС и оне се односе на нерегулисано питање дејства одлуке коју би Управни суд у таквом поступку донео и начелну немогућност примене аналогије са дејством одлука Уставног суда у поступку нормативне контроле општих аката. Разрешење ове последње дилеме могла би да осветли пракса Управног суда, које, дар када је у питању оцена статутарности општих аката НС, до сада није било.

ЛИТЕРАТУРА

- Ackrén M., *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World: a fuzzy-set application*, Åbo Akademi University Press, Åbo 2009.
- Борковић И., „О односу уставног и управног судовања”, *Зборник Правног факултета у Сремској Митровици*, 8/1971.
- Gál, K. (ed.), *Minority Governance in Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002.
- Decker C., “Contemporary forms of cultural autonomy in Eastern Europe: recurrent problems and prospects for Improving the functioning of elected bodies of cultural autonomy”, *The Participation of Minorities in Public Life*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2008, стр. 101–112.
- Eide A., Greni V., Lundberg M., „Cultural Autonomy:Concept, Content, History and Role in the World Order”, *Autonomy: applications and Implications* (ed. M. Suksi), Kluwer Law International, The Hague 1998, стр. 251–276.
- Ђурић В., *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа*, Књ. II, *Нетериторијална мањинска самоуправа у Републици Србији- Правни положај, овлашћења, финансирање и контрола*, Институт за упоредно право, Београд, 2019.
- Јеринић Ј., *Судска контрола управе*, Правни факултет Унион, Службени гласник, Београд, 2012.
- Malloy H. T., „Introduction”, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, (eds. Tove H. Malloy, Alexander Osipov, and Balázs Vizi) Oxford University Press, Oxford, 2015, стр. 1–12.
- Malloy H.T., Palermo F. (eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- Милков Д., „Положај странке у управном поступку”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2005, стр. 241–254.
- Миловановић Д., Џуцић, В., „Реформа управног судства”, *Правни живот*, 10/2016.
- Милосављевић Б., *Управно право*, VI издање, Правни факултет Унион, Службени гласник, Београд, 2017.
- Nimni E., (ed.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Routledge, London–New York 2005.
- Nimni E., “The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy”, *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov and D. Smith), Peter Lang, Bern – Berlin, 2013, стр. 1–24.

Osipov A., "Can 'non-territorial' serve as a category of analysis? Between 'thick' and 'thin' approaches", *International Journal on Minority and Group Rights*, 4/2018, стр. 621–646.

Томић З., *Коментар Закона о управним споровима са судском ђраксом*, II допуњено издање, Службени гласник, Београд, 2012.

Томић З., *Ошиће управно ђраво*, XI издање, Правни факултет, Београд, 2018.

Томић З., „Управноправна грана – Зачеци једне нове поставке”, *Анали Правној факултета у Београду*, бр. 3/2020, стр. 38–56.

Правни извори

Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006, 115/2021.

Закон о избору народних посланика, Сл. гласник РС, бр. 14/2022.

Закон о министарствима, Службени гласник РС, бр. 128/2020.

Закон о националним саветима националних мањина, Службени гласник РС, бр. 72/2009, 20/2014 – УС, 55/2014, 47/2018.

Закон о управним споровима, Сл. гласник РС, бр. 111/2009.

Закон о општем управном поступку, Сл. гласник РС, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење.

Закон о удружењима, Сл. гласник РС, бр. 51/2009, 99/2011 – др. закон и 44/2018 – др. закон.

Правилник о начину уписа и вођењу регистра националних савета, Сл. гласник РС, бр. 72/2014 и 61/2018.

Одлука Уставног суда Србије ИУз-882/2010, Службени гласник РС, бр. 20/14.

Остали извори

Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info (приступљено 28. 4. 2022).

Vladimir Đurić, PhD
Vasilije Marković*

NON-TERRITORIAL MINORITY SELF-GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA AND ADMINISTRATIVE JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATION

National councils of national minorities are a form of non-territorial minority self-government in the Republic of Serbia prescribed by constitutional provisions. According to the understanding of the Constitutional Court of Serbia, they are non-state bodies to which public powers are transferred. Bearing in mind that the procedure of election of national councils and their registration is carried out by state bodies, as well as that these entities, as holders of public powers, belong to public administration, the authors analyze the character and possible scope of administrative-judicial control in relation to a number of issues of importance for their constitution and their work. The authors put special attention to the theoretically intriguing competence of the Administrative Court to perform normative control of general acts of national councils, as a reflection of theoretical dilemmas related to the competence and scope of control by the Administrative Court.

Key words: non-territorial minority self-government, national councils of national minorities, Constitutional Court, Administrative Court, normative control.

* Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade v.djuric@iup.rs.

* Research Assistant, Institute of Comparative Law, Belgrade v.markovic@iup.rs.