

ОРГАНИЗАЦИЈА И ПОСЛОВИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У ОБЛАСТИ ВЕРА, ДИЈАСПОРЕ И ЉУДСКИХ И МАЊИНСКИХ ПРАВА

Апстракт

У раду аутор анализира развој и правна решења о организацији и функцијама државне управе у областима вера, дијаспоре и људских и мањинских права. Имајући у виду упоредноправну тенденцију обједињавања управних послова у овим областима, као и њихову сличност и значај, закључак је да постоји потреба формирања ресора који би у Републици Србији био надлежан ако не искључиво за области вера, дијаспоре и људских и мањинских права, онда свакако за све управне послове који се у њима обављају.

Кључне речи: вера, дијаспора, људска и мањинска права, државна управа, ресор

1. Увод

Управни рад је правно регулисана ауторитативна државна делатност оперативно-корективног карактера која се своди на примену правних прописа у појединачним ванспорним ситуацијама ради остварења утврђеног јавног интереса.² Овом приступу својствено је гледиште да се подручја друштвеног живота, према количини и значају управних послова, могу разврстати на управна и неуправна. Управне области су оне у којима доминирају управни инструменти државног деловања, подручја ауторитативног интервенисања према грађанима и организацијама (одбрана, унутрашњи послови,

¹ Научни сарадник Института за упоредно право, Београд, mail: djuric.vim@gmail.com

² З.Томић, Управно право, Систем, Београд 2002, 255.

правосудна и општа управа, финансије, итд), док су неуправне области оне у којима вршење управних послова није одлучујуће, али у којима се ипак срећу поједини видови управног рада. Неуправне области чине сектор привреде (пољопривреда, трговина, индустрија и рударство, саобраћај, итд) и друштвено-социјални сектор (здравство, образовање, наука, култура, социјална заштита, итд).³

Сличан, али термилошки нешто другачији, је присту у оквиру науке о управи. У водећим радовима из те области, највеће групе на које се дели општи задатак јавне управе означавају се појмом *управне гране*, као што су финансије, здравство, социјална политика, просвета и култура, правосуђе, унутрашњи послови, спољни послови, итд. које се деле на ужа управна подручја.⁴ У развоју управе приметна је њена диференцијација у „две групе управних грана (ресора)“ – класичну управу у којој држава делује као власт (одбрана, спољни послови, унутрашњи послови, правосуђе, финансије) и нове ресоре (привреда, друштвене службе, итд), у којима је израженија њена улога као носиоца друштвено корисних послова.⁵

Образовање ресора за различите управне гране суштина је реалног принципа у формирању органа управе. Према том принципу, органи управе образују се према врсти послова. Будући да се врста послова којима се органи управе баве може одредити према материји и према сродности операција, у оквиру овог принципа могуће је разликовати ресорно и функционално формирање органа. Ресорно формирање заснива се на материји која припада једној управној грани, односно области друштвеног живота.⁶ Функционална варијанта као критеријум узима типове управних послова и сличност радних операција за које се врши специјализација.⁷ Према територијалном принципу органи управе могу да буду образовани за вршење активности из различитих управних области, али на одређеном подручју. Персонални принцип постоји када се органи управе образују према категоријама лица, заправо за обављање послова чији су бенефицијари одређене групе.⁸

³ Ibid., 264-265

⁴ Е.Пусић, Наука о управи, Загреб 1993., 131

⁵ Ibid., 57.

⁶ З.Томић, 211. Е.Пусић, 157. Д.Милков, Управно право књ.2. Нови Сад 2009., 66-67. Б.Милосављевић, Управно право, Београд 2007., 110.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

У контексту теоријског оквира, може се донекле стати на становиште да област(и) вера, дијаспоре и људских и мањинских права не спада(ју), или не спадају искључиво, у класичну државну управу у којој држава делује као власт. Међутим, не може се са сигурношћу тврдити ни супротно, да оне спада(ју) у неуправне област(и) у којима вршење управних послова није одлучујуће, односно да чине друштвени сектор у којем је израженија улога државе као носиоца друштвено корисних послова. Отворена су и питања у коју управну грану ова/е област(и) спадају и да ли има основа за схватање преме коме је заправо реч о једној новој и целовитој управној грани? Први корак у анализи је преглед развоја њиховог управноправног организовања.

2. Историја диференцијације управних организација у области(ма) вера, дијаспоре и људских и мањинских права

Обим и врста послова управе у области(ма) вера, дијаспоре и људских и мањинских права током историје су се мењали, не само у различитим епохама и државама, већ и у сваком појединачном сегменту, попримајући различит карактер и значај, у зависности од политичког система и система власти, националног и верског састава становништва, међународних и домаћих политичких прилика, као и теоријских схватања односа између државе и цркве, као и места државе и домашаја њених активности у заштити и стварању услова за развитак појединих друштвених група. Разматрање свега наведеног превазишло би природу и сврху овог рада. Треба међутим указати да се у историјском развоју и диференцирању појединих управних грана могу уочити извесне тенденције у вези са организацијом и пословима у овим области(ма).

Организационо осамостаљивање и издвајање из опште управе послова у овим областима најпре се одиграло у сегменту вера. У раном средем веку, у државама које су имале државну цркву, као што је то био случај са Византијом, била је веома изражена прожетост државних и црквених власти са значајном фактичком премоћи световне власти. Цар је неретко имао одлучујућу улогу у питањима црквеног живота, сазивао црквене саборе, учествовао на њима, потврђивао и озакоњивао њихове одлуке.⁹ Међутим, у разгранатој државној управи византијског царства није било достојанственика који се искључиво

⁹ Д.Перић, Црквено право, Београд 2006., 181.

бавио црквеним питањима. У доба рудиментарног диференцирања државне управе у кинеском царству, за време династије Танг (618-908г.) међу преосталим ресорима, због специфичних прилика, јавља се и ресор вера.¹⁰ Са почецима стварног и одрживог диференцирања државне управе, крајем 18. и почетком 19. века, образују се посебни ресори за питања вера, или заједнички ресори за питања вера и области друштвеног живота у којима је вера имала посебан значај. Тако се у Француској за време Наполеонове владавине установљава посебно министарство надлежно за вере.¹¹ Пруска је 1817. успоставила Министарство за послове цркве, наставе и медицине које је вршило државно суверено право у односу на две велике вероисповести.¹² Повезивање ресора вера са ресором просвете исте године је извршено и у царској Русији. Царским едиктом из 1817. створено је Министарство верских послова и националног образовања, називано „дупло министарство“, како би, како је то у едикту било назначено, „хришћанска побожност увек била основа правог образовања“.¹³ Први органи државне управе надлежни за послове вера образовани су у условима постојања државних цркава и схватања да је у међусобним односима држава надмоћнији чинилац и носилац суверених права. Током времена, организација државне управе у области вера, нарочито од сепарације државе и верских организација, поприма нешто другачију физиономију. Ресор вера, или заједнички ресор за питања вера и сродних области, престаје да буде самосталан орган, што међутим не значи да престају послови државне управе у области вера. Напротив, такви послови добјају нови садржај што се одражава и на њихову организацију.

Организационо осамостаљивање ресора надлежног за послове у вези са дијаспором релативно је новијег датума и није својствено великом броју држава. То међутим не значи да се корпус послова државне управе који се односе на дијаспору у административној историји не јавља веома рано. Његови корени су у пословима заштите одређених група које живе ван територије државе која им пружа заштиту што се у међународном праву и међународним односима везује за право које је међународним уговорима још у 18. в. Аустрији и Русији било признато у погледу заштите хришћанских поданика турског царства, а што се вршило од стране дипломатских

¹⁰ Е.Пучић, 57.

¹¹ G.Lefebvre, *Napoleon*, 2011., 120; *За историјски приказ односа између државе и цркве у време Наполеона видети и Б.Басдевон-Годме*, „Држава и црква у Француској“, у Г.Робертс (ур), *Држава и црква у Европској Унији*, Београд 2012., 313.

¹² А.Сампенаузен, Н.Валл, *Staatkirchenrecht*, 2006.,29.

¹³ D.H.Shubin, *A History of Russian Christianity, The Synodal Era and the Sectarrians 1725 to 1894*, 2005.,97.

представника.¹⁴ Осамостаљивање посебних ресора, или органа и служби који су у саставу ресора спољних послова надлежни за питања дијаспоре, најчешће се вршило у државама које су имале и још увек имају многобројно исељеништво које има потребу заштите и са којима матична држава жели да остварује контакте и сарадњу.

Послови у вези са дијспором могу да кореспондирају пословима у вези са заштитом националних мањина, а будући да је заштита мањина саставни део заштите људских права, и пословима у вези са људским правима. Иако се *prima facie* чини контрадикторним да се у области људских и мањинских права предузимају ауторитативне управне делатности, у развоју управе и диференцијацији управних организација после Другог светског рата, има примера формирања посебних ресора у виду министарстава, комисија, или организационих јединица и служби у оквиру других ресора, па чак и при влади, управо за такве послове. Тиме већ залазимо у питање савремених послова и организације државне управе у овим области(ма).

3. Послови и организација државне управе у области(ма) вера, дијаспоре и људских и мањинских права у упоредном праву

Савремени однос између државе и верских заједница уводи нове садржаје у послове државне управе у области вера. Сепарација државе и верских организација не подразумева смештање верских организација на маргине друштвеног живота. Напротив, односи између државе и верских организација засновани су често на начелу кооперативне одвојености, што доводи и до нових облика деловања државне управе. У појединим државама, попут Уједињеног Краљевства, или Грчке, још увек се задржао систем државне цркве, или уставни концепт преовлађујуће вере. Промене у садржају послова државне управе у овом сегменту, између осталог, односе се и на чињеницу да су у многим државама, попут Италије, Шпаније и делимично СР Немачке, односи између државе и појединих, или свих, цркава и верских заједница регулисани не само уставним и законским одредбама, већ и јавноправним уговорима, било да је реч о конкордатима, или уговорима у оквиру унутрашњег права, што подразумева и додатне послове управе у њиховом реализовању. Изазови које образовање и деловање нових верских покрета, као и питања њиховог правног статуса, носе са собом, изискују

¹⁴ Више о томе у Б.Кривокапић, Заштита мањина у међународном и упоредном праву, књ. 1. Историјски развој, основна питања и заштита у оквиру УН, Београд 2004., 75.

одређене промене у деловању државне управе. Такође, питања верског образовања, статуса и финансирања верских образовних установа, реализовања права на верску наставу у јавним школама, заштите културног наслеђа верских организација, њихове привредне активности, радног и социјалног положаја свештенства, као и многа друга у широком спектру односа између државе и верских организација, подразумевају стручне и са њима повезане управне послове. Посебно треба истаћи чињеницу да се у многим државама усваја концепт законског регулисања правног положаја цркава и верских заједница чија је окосница регистровање цркава и верских заједница. Регистровање цркава и верских заједница одвија се у посебном управном поступку, а надлежност за његово спровођење, као и за вођење регистра, укључујући и доношење одговарајућих подзаконских аката, поверава се посебним организационим структурама у оквиру државне управе, било да су самосталне, или постоје као организациони облици у оквиру шире постављених ресурса. Иако су упоредна решења у погледу организовања тих послова различита, па чак и недовољно устаљена у оквиру исте државе, што једним делом зависи и од општих уставних и законских решења о организацији и пословима државне управе, ипак се међу њима уочава извесна тенденција *признавања специфичности тих послова*.

У упоредном праву нема много случајева организовања органа управе који је искључиво надлежан за послове вера. За разлику од Израела, Кине, Индије и појединих држава са муслиманском већином, попут Индонезије, у којима је због специфичних прилика установљен посебан орган управе надлежан за послове вера, у Европи нема таквих примера. Међутим, у многима од њих формирају се посебни несамостални органи, организационе јединице и службе у оквиру шире постављених ресурса, најчешће у оквиру управних грана правде, културе, просвете и унутрашњих послова. Треба имати у виду да се у појединим државама и у називу органа истиче његова надлежност и у области вера чиме се потенцира да је реч једној заокруженој области деловања управе, као што је то случај са Грчком у којој постоји Министарство просвете, целоживотног учења и религиозних послова. Посебни директорати и департмани за цркве и верске заједнице у оквиру ресурса културе постоје у Чешкој¹⁵ и Словачкој.¹⁶ Они су надлежн

¹⁵ J.Križ, „Religious Freedom and State in The Czech Republic“, Legal Aspects of Religious Freedom, 2008., 310-311

¹⁶ J.Juran, „Administrative and Financial Matters in the Area of Religious Freedom and Religious Communities“, Legal Aspects of Religious Freedom, 2008., 431

за формулисање концепта државно-црквених односа, припрему предлога закона у области слободе вероисповести, вођење регистра цркава верских заједница, итд. У појединим државама за послове вера надлежне су посебне организационе јединице у оквиру министарства унутрашњих послова. Ниво њихове организационе и функционалне самосталности је различит. У Италији, у оквиру Департмана за грађанске слободе и имиграцију делује Централни директорат за питања култа који је надлежан за контролу поштовања закона који регулишу верска питања и одржавање веза са црквама и верским заједницама.¹⁷ Слично је решење и у Француској у којој, у оквиру Секретаријата Министарства унутрашњих послова, делује Дирекција за грађанске слободе и правна питања која је надлежна и за питање вера и култова. У СР Немачкој у Министарству унутрашњих послова, у оквиру Генералног директората за јавно право, постоји организациона јединица за општа питања јавног и уставног права и уставног положаја верских организација. Важно је истаћи да се у СР Немачкој и остала министарства, у оквиру своје надлежности, баве верским питањима¹⁸ и да је координација њиховог рада веома изражена. У Пољској је у оквиру Министарства унутрашњих послова и јавне администрације постојао посебан Департман за вере и националне и етничке мањине¹⁹ који је након издвајања Министарства управе и дигитализације из састава Министарства унутрашњих послова сврстан у тај ресор. Унутрашње организационе јединице надлежне за питања вера у оквиру ресора правде постоје и у Белгији, Летонији, Литванији и Шпанији, при чему су то или уже унутрашње организационе јединице које се искључиво баве питањима сарадње са црквама и верским заједницама, као што је то случај у Шпанији,²⁰ или се питањима вера баве шире организационе јединице надлежне и за проблематику људских права, као што је то случај у Белгији у којој, у оквиру Министарства правде, делује Директорат за законодавство и људска права.²¹ У Белгији је 1998. основан и посебан Центар за штетне култове и секте чији је задатак да истражује овај феномен, прикупља документацију о њима, као

¹⁷ M.Curcio, „Administrative and Financial Matters in the Area of Religious Freedom and Religious Communities“, *Legal Aspects of Religious Freedom*, 2008., 377-378

¹⁸ B.Küster, „Administrative and Financial Matters in the Area of Religious Freedom and Religious Communities“, *Legal Aspects of Religious Freedom*, 2008., 335

¹⁹ M.Radajewski, „Administrative and Financial Matters in the Area of Religious Freedom and Religious Communities“, *Legal Aspects of Religious Freedom*, 2008., 409

²⁰ J.Ferreiro, „State – Religion Relations in Spain: Legal and Constitutional Framework“, *Legal Aspects of Religious Freedom*, 2008, 467

²¹ M.Tysebaert, „Administrative and Financial Matters – The Situation in Belgium“, *Legal Aspects of Religious Freedom*, 2008., 286-295.

и да информише јавне власти и формулише препоруке о политици према њима. Центар је тело у оквиру управе које је непосредно под контролом Парламента, али су његово особље и буџет у оквиру Министарства правде.²² Слично решење постоји и у Аустрији у којој делује Федерална канцеларија за питања секти.²³

Послови државне управе у области вера обављају се и у ресорима који су образовани за социјалну инклузију друштвених група. Тако, је у Уједињеном Краљевству 2003. образован Директорат за расе, кохезију и вере, најпре у оквиру Министарства унутрашњих послова (Home Office), да би од 2006. био у оквиру Департамента за заједнице и локалну управу који спада у тзв. кабинетска министарства.²⁴ Слично решење постоји и у Мађарској у којој у оквиру Министарства људских ресурса делује Државни секретаријат за цркве, цивилно друштво и питања националности.

Осим послова државне управе који обухватају извршавање закона којима се регулише начин остваривања појединих људских права и слобода који су најчешће лоцирани у класичне ресоре, попут правде и унутрашњих послова, интернационализација људских и мањинских права, условила је нове послове управе у тој области. Реч је о широком спектру послова који имају стручни, а делимично и ауторитативни карактер и обухватају: праћење стања у области људских и мањинских права, припрему државних извештаја о спровођењу међународних уговора о људским и мањинским правима и одржавање контаката са уговорним телима надлежним за надзор над спровођењем, припрему државних одговора на представке о кршењу људских права пред телима УН чију је надлежност држава прихватила, заступање државе пред Европским судом за људска права, укључујући и закључење поравнања и предузимање неоподних мера за извршавање одлука тог Суда, поступање у име државе у оквиру тзв. „специјалних процедура“, као и припрема материјала и иступање у име државе у оквиру универзалног периодичног прегледа под окриљем УН.²⁵ Осим аналогних послова који се односе на националне мањине, у државама које су у правни систем

²² Ibid. 294. В. и А. Denaux, „The Attitude of Belgian Authorities Toward New Religious Movements“, Brigham Young University Law Review, 2002., 237 и даље

²³ В. Р. Поц, „Држава и црква у Аустрији“, Г. Робертс (ур.), Држава и црква у Европској Унији, Београд 2012., 32-33

²⁴ М. Hill, R. Sandberg, N. Doe, Religion and Law in the United Kingdom, 2011., 11.; А. D. van Twist, „Administrative and Financial Matters in the Area of Religious Freedom and Religious Communities“, Legal Aspects of Religious Freedom, 2008., 476.

²⁵ Више о специјалним процедурама и универзалном периодичном прегледу у М. Пауновић, Б. Кривокапић, И. Крстић, Међународна људска права, Београд 2013., 118-119

увеле облике нетериторијалне културне аутономије националних мањина,²⁶ органи државне управе спроводе поступак конституисања централних тела нетериторијалне аутономије и/или воде њихов регистар, обављају послове у вези са њиховим финансирањем из државног буџета и врше надзор над актима таквих тела. Такође, у државама које су стране уговорнице билатералних споразума о заштити мањина²⁷ органи државне управе имају улогу у извршавању таквих споразума, припреми и одржавању састанака мешовитих комисија као механизма надзора над спровођењем споразума, итд.

Треба имати у виду да се изложени стручни и ауторитативни послови државне управе и њихови организациони облици у области људских и мањинских права разликују од послова и мандата тзв. *националних институција за људска права*. Националним институцијама за људска права сматрају се државна тела са уставним и/или законским мандатом заштите и промовисања људских права (комисије, омбудсмани, национални институти или ценатри за људска права, итд), а једна од њихових карактеристика је и да нису под директном контролом извршне власти,²⁸ тако да ни не спадају у оквире управног апарата. Конфузију, осим њиховог назива и одређења, јер се често изразом „национална тела за заштиту људских права“ означавају и она која су одговорна извршној власти,²⁹ може да изазове и њихова улога, нарочито због одредбе тачке 3 (д) Париских принципа о статусу националних институција према којој ова тела треба да допринесу извештајима које државе подносе телима и комитетима УН, као и регионалним институцијама. У релевантним радовима истиче се да су ова тела важан извор *независних информација* у процесу разматрања државних извештаја,³⁰ тако да је припрема државних извештаја и даље примарно у надлежности управних органа.

У упоредном праву нема ни много примера органа управе који су искључиво надлежни за послове у области људских и мањинских права. Међутим, на основу прегледа који је дат за област вера може се

²⁶ Више о таквим облицима нетериторијалне аутономије у раду В.Ђурић, „Правне основе и оквири етнички засноване нетериторијалне аутономије“, Зборник радова ПФ у Нишу бр.65/2013., 37-59

²⁷ Више о тим споразумима у Б.Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву*, књ.2. *Заштита мањина у регионалним оквирима и путем билатералних споразума*, Београд, 2004. 121-155

²⁸ National Human Rights Institutions: History, Principles, Roles and Responsibilities, 2010., 13

²⁹ B.Lindnaes, I.Lindholt, „National Human Rights Institutions – Standard Setting and Achievements“, Human Rights Institutions, 2001., 8

³⁰ R. Carver, „A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law“, Human Rights Law Review 10:1 (2010), 2

уочити да су, у многим државама, формирани несамостални органи, организационе јединице и службе у оквиру шире постављених ресора, најчешће у оквиру правде и унутрашњих послова који се баве делом послова у области људских и мањинских права. Заступници, односно агенти пред Европским судом за људска права и њихови тимови, као посебне организационе јединице, најчешће су лоцирани у оквиру ресора правде или спољних послова.³¹ У појединим државама у називу органа истиче се његова надлежност и у области људских права чиме се потенцира да је реч једној заокруженој области деловања управе, односно о сродним областима у којима орган делује. Тако, у Грчкој постоји Министарство правде, транспарентности људских права које је, између осталог, надлежно и за припреме закона којима се врши хармонизација националног са међународним правом. Исланд је до 2011. имао посебно Министарство правде и људских права које је те године обједињено са Министарством траспорта, комуникација и локалне управе у Министарство унутрашњих послова. Интересантно је приметити да је новоформирано Министарство унутрашњих послова надлежно и за питања религије и правног положаја националне цркве. Органи управе који у свом називу садрже и упућивање на област људских права има у Босни и Херцеговини (Министратсво за људска права и избеглице), као и у Црној Гори (Министарство за људска и мањинска права).

Унапређењем система међународне заштите радника миграната и заштите мањина, нарочито од закључивања Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, Европске повеље о регионалним или мањинским језицима и појединих билатералних уговора о заштити националних мањина, послови у вези са дијаспором добијају нови садржај и значај што може да има утицаја на управноправну организацију њиховог обављања. Тај садржај се огледа у активностима које органи државне управе матичних држава предузимају у вези са извештајима о спровођењу међународних уговора у области мањинских права које подносе државе у којима живе „њихове“ мањине, као и у пословима у вези са спровођењем билатералних уговора о заштити мањина. Посебан значај који се придаје заштити дијаспоре дошао је до изражаја и посредством усвајања тзв. „статусних“ закона о припадницима свог народа у иностранству што је у извесним случајевима имало утицаја и

³¹ У појединим државама постоје опречне тенденције. Тако је, примера ради, канцеларија државног заступника у Румунији из Министарства правде пребачена у Министарство спољних послова, док се у Уједињеном Краљевству догодило управо супротно – канцеларија заступника је из Министарства спољних послова премештена у Министарство правде.

на проширивање послова државне управе у вези са дијаспором. Међутим, као и у области вера и људских и мањинских права, ни у области дијаспоре нема много упоредних примера формирања посебних ресора за дијаспору. Осим разумљивог израелског искуства са министарством које је постојало под различитим називима (Министарство социјале и послова са дијаспором, Министарство дијаспоре и борбе против антисемитиза, Министарство информисања и дијаспоре које је касније инкорпорирано у Министарство јавне дипломатије и дијаспоре, да би у време писања овог рада послови у вези са дијаспором били лоцирани у једну организациону јединицу Министарства спољних послова), индијског Министарства за Индусе у иностранству и јерменског и грузијског министарства за дијаспору, у свету нема примера постојања самосталног органа управе за ове послове. Међутим, у многим државама, у оквиру ресора спољних послова постоје посебне унутрашње организационе јединице које се баве пословима у вези са дијаспором. Тако, у пољском Министарству спољних послова постоји посебан Департман за сарадњу са дијаспором и Пољацима у иностранству, док у оквиру румунског Министарства спољних послова, осим Одељења за односе са дијаспором, постоји и посебна функција министра „делегираног за питања Румуна у иностранству“ који координира рад у области односа са Румунима ван Румуније. По постојању посебне јединице у организационој структури државне управе за послове дијаспоре, већ дуги низ година, позната је Мађарска. Канцеларија за мађарску мањину у иностранству последњих година је под руководством државног министра који није члан Владе и који је организационо лоциран у Министарство јавне управе и правосуђа. Основни задатак ове Канцеларије је координирање односа између мађарских државних органа и служби са организацијама и представницима Мађара у суседним државама и надгледање имплементације приоритета у овој области.

4. Послови и организација државне управе у области(ма) вера, дијаспоре и људских и мањинских права у Републици Србији³²

Послови и организација државне управе у области вера у Србији имају дугу традицију. Одређени послови државне управе у сфери односа са црквеним властима јављају се већ у доба изградње државне управе током Првог српског устанка, а нарочито у време

³² Иако је након одржаних парламентарних избора 2014 у току роцес конституисања Владе Републике Србије, анализирано је стање закључно са 20.априлом 2014.

прве владе кнеза Милоша. Са стварањем првог министарског савета, односно од доношења Закона о устројству централне државне управе 1862. било је образовано и Министарство просвете и црквених дела са значајним надлежностима предвиђеним и Законом о црквеним властима православне вере из исте године.³³ Ресора просвете и вера постојаће све до стварања заједничке државе 1918. У Србији 19.в. није било посебног ресора за дијаспору, али су бројни послови, будући да је то био приоритет државне политике, веома интензивно вршени посредством Министарства иностраних дела.

Од обнове вишестраначког политичког система у Републици Србији 1990. у свим владама до 2011. постојали су посебни ресори вера и дијаспоре, а од те године заједнички ресор вера и дијаспоре, док је на савезном нивоу повремено постојао посебан ресор задужен за питања мањина и/или људских права. Од демократских промена 2000. на савезном нивоу установљено је Министарство националних и етничких заједница, које је након усвајања Уставне повеље постало Министарство за људска и мањинска права. Престанком постојања државне заједнице Србија и Црна Гора, Влада Републике Србије образовала је посебну Службу за људска и мањинска права, да би од 2008. поново било успостављено Министарство за људска и мањинска права које је, након реконструкције Владе 2011. обједињено са ресором државне управе у Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу у оквиру кога је постојала посебна Управа за људска и мањинска права. Влада Републике Србије образована 2012. је за одређене послове у вези са сарадњом с црквама и верским заједницама, дијаспору и људска и мањинска права уредбама образовала посебне канцеларије, то јест службе Владе. Уочљива институционална недоследност, осим лутања у карактеру и називу надлежних органа, имала је и још увек има свој израз и у постојању посебних органа који су надлежни за поједине аспекте послова у овим области(ма). Тако је повраћај имовине црквама и верским заједницама вршила Дирекција за реституцију, основана Законом о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама из 2006. године,³⁴ да би од марта 2012. године Агенција за реституцију, према Закону о враћању одузете имовине и обештећењу³⁵ преузела предмете, средства за рад, архиву и запослене Дирекције за реституцију. Слично је и у области

³³ В. више у Д.Новаковић, Државно законодавство о Православној цркви у Србији од 1804. до 1914. Београд, 2010.

³⁴ Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама, Службени гласник РС, бр. 46/06

³⁵ Закон о враћању одузете имовине и обештећењу, Службени гласник РС, бр. 72/11 и 108/13

људских и мањинских права. Наиме, у Републици Србији већ дуги низ година делује Координационо тело за југ Србије (за општине Прешево, Бујановац и Медвеђа) које је надлежно за поједине аспекте рада са албанском националном мањином, а два сазива Владе Републике Србије су 2008. и 2013. образовале Савет за унапређење положаја Рома и спровођење Декаде укључивања Рома. Осим њих, на основу Закона о заштити права и слобода националних мањина и Закона о Влади образован је и Савет за националне мањине. У оквиру ресора надлежног за социјалну политику (Министарство рада, запошљавања и социјалне политике) постоји и Управа за родну равноправност која има извених надлежности у делу послова из области људских права. Институционалном преклапању доприноси и постојање посебног Сектора за људска и мањинска права и остваривање слободе удруживања у оквиру Министарства правде и државе управе и Одсека за људска права у Министарству спољних послова. Такође, институционалну шароликост у овим областима употпуњује и постојање Одељења за миграциону политику, дијаспору и социјалне споразуме при Министарству спољних полова. Такво стање налаже свестрану и детаљну функционално-организациону анализу послова и уређења управе у овим областима. Први корак у томе је сагледавање општих законских решења о пословима и организацији државне управе, а затим идентификовање конкретних послова и њиховог карактера у овим областима који треба да одреде и одговарајућу организациону структуру.

Законом о државној управи предвиђено је да државна управа (министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације) обавља послове учествовања у обликовању политике Владе (припрема нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлаже стратегије и друге мере којима се обликује политика), прати и утврђује стање у областима из свога делокруга и предузима мере или предлаже Влади доношење прописа и предузимање мера, извршава законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе (органи доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње), врши инспекцијски надзор, стара се о јавним службама, подстиче и усмерава развој у областима из свога делокруга и обавља остале стручне послове (прикупљање и проучавање података у областима из делокруга органа, сачињавање анализа, извештаја, информација и других материјала, итд). Према Закону, министарство се образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области и у свом саставу може да има секторе који се образују за

заокружену област рада, или несамосталне органе управе (управе, дирекције и инспекторате) који се образују за за извршне односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају већу самосталност од оне коју има сектор.³⁶

У Републици Србији, у области(ма) вера, дијаспоре и људских и мањинских права постоји читав низ међуобно повезаних, сродних, па чак и делимично условљених послова који се уподобљавају општим задацима управе одређеним Законом о државној управи. Осим неспорне потребе учествовања у обликовању политике Владе, у овим областима донесен је читав низ закона које доношењем прописа, решавањем у управним стварима, вођењем евиденција и издавањем јавних исправа треба извршавати – примера ради, Закон о црквама и верским заједницама³⁷ (вођење Регистра цркава и верских заједница, доношење подзаконског акта о садржини и начину вођења Регистра, решавање о захтеву за упис у Регистар), Закон о дијаспори и Србима у региону³⁸ (предлагање Влади доношење аката и предузимање мера којима се утврђује политика Владе према дијаспори и Србима у региону, праћење стање у области односа матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону, вођење евиденција организација и савеза организација у дијаспори и Срба у региону, итд), Закон о заштити права и слобода националних мањина³⁹ (праћење стања у области остваривања права припадника националних мањина), Закон о националним саветима националних мањина⁴⁰ (вођење Регистра националних савета националних мањина, вођење бирачких спискова националних мањина, надзор над законитошћу рада и аката националних савета националних мањина, финансирање рада националних савета, итд), Закон о равноправности полова⁴¹ (надзор над поштовањем Закона, предлагање мера за унапређење равноправности, примање планова мера за отклањање или ублажавање неравномерне заступљености полова и годишњих извештаја о њиховом спровођењу од стране послодаваца, подношења извештаја Влади и надлежном одбору Народне скупштине о стању равноправности полова, итд), итд.

Веома важни послови у овим области(ма) који садржински чине праћење и утврђивање стања, као и обављање стручних

³⁶ Закон о државној управи, Службени гласник РС, бр. 79/05, 101/07, 95/10

³⁷ Закон о црквама и верским заједницама, Службени гласник РС, бр. 36/06

³⁸ Закон о дијаспори и Србима у региону, Службени гласник РС, бр. 88/09

³⁹ Закон о заштити права и слобода националних мањина, Службени лист СРЈ, бр.11/02, Службени гласник РС, бр. 72/09, 97/13

⁴⁰ Закон о националним саветима националних мањина, Службени гласник РС, бр. 72/09 и 20/14

⁴¹ Закон о равноправности полова, Службени гласник РС, бр. 104/2009

послова (прикупљање и проучавање података у овим областима, сачињавање анализа, извештаја, информација) проистичу из чланства Републике Србије у многим мултилатералним и билатералним споразумима – Међународном пакту о грађанским и политичким правима,⁴² Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима,⁴³ Међународној конвенцији о укидању свих облика расне дискриминације,⁴⁴ Конвенцији о укидању свих облика дискриминације жена,⁴⁵ Конвенцији о правима детета,⁴⁶ конвенцијама против тортуре,⁴⁷ Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина СЕ,⁴⁸ Европској повељи о регионалним или мањинским језицима,⁴⁹ билатералним споразумима о заштити националних мањина које је Република Србија закључила са Мађарском,⁵⁰ Румунијом,⁵¹ Хрватском⁵² и Македонијом,⁵³ итд. Реч је о пословима који представљају извршавање тих међународних уговора, а које чине праћење њиховог спровођења, припрема и подношење државних извештаја о њиховом спровођењу, праћење спровођења закључних налаза, коментара и препорука упућених Републици Србији, припрема одговора на представке које су упућене комитетима УН чију је надлежност прихватила Србија, припрема одржавања седница мешовитих комисија за заштиту националних мањина предвиђених билатералним споразумима о заштити мањина, итд. Аналогни пословима припреме одговора на индивидуалне представке су и послови заступања Републике Србије пред Европским судом за људска права који обухватају још и могућност закључивања

⁴² Службени лист СФРЈ-Међународни уговори бр. 71/1971

⁴³ Службени лист СФРЈ-Међународни уговори бр. 71/1971

⁴⁴ Службени лист СФРЈ-Додатак бр. 6/1967

⁴⁵ Службени лист СФРЈ-Међународни уговори бр.11/1981

⁴⁶ *Службени лист СФРЈ-Међународни уговори бр.15/90*

⁴⁷ Конвенција против мучења и других свирепих, нехуманих или понижавајућих казни или поступака, Службени лист СФРЈ-Међународни уговори бр.9/1991 и Европска конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступања, Службени лист СЦГ - Међународни уговори бр. 9/2003

⁴⁸ *Службени лист СРЈ-Међународни уговори бр.6/98*

⁴⁹ *Службени лист СЦГ- Међународни уговори бр.18/2005*

⁵⁰ Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској, Службени лист СЦГ - Међународни уговори, бр.14/2004

⁵¹ Споразум између Савезне владе СР Југославије и Владе Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина, Службени лист СЦГ - Међународни уговори, бр.14/2004

⁵² Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Хрватске о заштити права српске и црногорске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Србији и Црној Гори, Службени лист СЦГ - Међународни уговори, бр.3/2005

⁵³ Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Македоније о заштити српске и црногорске националне мањине у Републици Македонији и македонске националне мањине у Србији и Црној Гори, Службени лист СЦГ - Међународни уговори, бр.6/2005

поравнања пред Судом, или идентификовања неопходности измене домаћег законодавства ради усклађивања са одредбама Конвенције⁵⁴ и праксом Суда.

Сви наведени, али и многи други послови који се обављају у овим области(ма) прожети су и међузависни. Примера ради, праћење остваривања билатералних споразума о заштити националних мањина у оквиру Републике Србије нераскидиво је повезано са праћењем правног положаја и остваривања права српске националне мањине у оквиру друге стране уговорнице, а наравно и са положајем, деловањем и финансирањем епархија Српске православне цркве у иностранству. Такође, финансирање националних савета националних мањина предвиђено је само за конституисане националне савете, односно за савете који су уписани у одговарајући регистар. Подаци до којих се долази праћењем стања у једној области могу се искористити за државне извештаје о спровођењу различитих конвенција, итд.

Уместо да на извештан начин организационо обједини вршење описаних послова у овим области(ма), законодавац и Влада Републике Србије определили су се за прилично чудно и системски некавалитетно решење, према коме ове послове обавља већи број наведених органа различитог карактера, уз недовољно јасно разграничење њиховог делокруга, што може да има негативан утицај на учинак њиховог рада. Тако, Министарство правде и државне управе обавља, према Закону о министарствима,⁵⁵ послове државне управе који се односе на регистар цркава и верских заједница и припрему прописа о црквама и верским заједницама, док Канцеларија за сарадњу с црквама и верским заједницама, између осталог, обавља послове који се односе на афирмацију и развој слободе вероисповедања и сарадњу државе с црквама и верским заједницама и унапређење њиховог положаја у друштву.⁵⁶ Канцеларија за људска и мањинска права врши стручне послове који се односе на: заштиту и унапређење људских и мањинских права; праћење усаглашености домаћих прописа са међународним уговорима и другим међународноправним актима о људским и мањинским правима и иницирање измена домаћих прописа; општа питања положаја припадника националних мањина; праћење положаја припадника националних мањина које живе на

⁵⁴ Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Службени лист СЦГ - Међународни уговори, бр.9/2003

⁵⁵ При томе се у виду имају решења предвиђена Законом о министарствима, Службени гласник РС бр.72/2012, 76/2013 и 34/2014

⁵⁶ Уредба о Канцеларији за сарадњу с црквама и верским заједницама, Службени гласник РС бр.75/2012

територији Републике Србије и остваривања мањинских права,⁵⁷ што у пракси укључује и послове у вези са финансирањем националних савета националних мањина, док, са друге стране, Министарство правде и државне управе обавља послове државне управе који се односе на вођење регистра националних савета националних мањина, избор националних савета националних мањина, вођење посебног бирачког списка националне мањине, припрему прописа о људским и мањинским правима, итд. Координационо тело координира активности Владе Републике Србије, државних органа и јавних служби, органа локалне самоуправе и грађана у циљу развоја ових општина као стабилних области, са развијеним стандардима и квалитетом живота грађана, уз поштовање људских, мањинских, верских, политичких и других права и слобода. Канцеларија за сарадњу с црквама и верским заједницама такође у свом делокругу има извесне послове које се односе на положај националних мањина, јер врши стручне послове који се односе и на помоћ у заштити верских компонената у културном и етничком идентитету националних мањина.

То, међутим, нису једини случајеви нерационалног преклапања, или недовољно јасног разграничења делокруга рада различитих органа. Тако, Канцеларија за људска и мањинска права врши послове који се односе на остваривање веза националних мањина са матичним државама, Канцеларија за сарадњу с дијаспором и Србима у региону⁵⁸ врши послове који се односе на помоћ у очувању и развоју духовне, националне и културне самобитности српског народа изван Републике Србије, док Канцеларија за сарадњу с црквама и верским заједницама врши и послове који се односе на сарадњу државе са епархијама СПЦ у иностранству. Већ и овај летимичан преглед нерационалног преклапања, или недовољно јасног разграничења делокруга рада сугерише да функционално раздвајање стручних послова које врше поједине службе и тела Владе и послова државне управе које обављају поједина министарства, у овим области(ма) нема много логике, нити оправдања и да води само нерационалној пролиферацији органа, служби, савета, координационих механизма, итд. Читава проблематика послова и организације њиховог вршења у овим области(ма) усложњена је, са једне стране, чињеницом да у наведеним областима поједине послове обављају и «традиционални» ресори, попут министарстава просвете, културе, итд, док, са друге

⁵⁷ Уредба о Канцеларији за људска и мањинска права, Службени гласник РС бр.75/2012

⁵⁸ Уредба о Канцеларији за сарадњу с дијаспором и Србима у региону, Службени гласник РС бр.75/2012

стране, вршење појединих од наведених послова уопште није ни предвиђено као делокруг било којег органа! Детаљнијом анализом прописа могло би да се утврди да послови припреме и подношења државних извештаја о спровођењу међународних уговора у области људских и мањинских права, праћења остваривања тих уговора од стране држава у којима живи српска национална мањина, послови припреме одговора у име државе на представке које су против ње поднесене комитетима УН чија је надлежност прихваћена, као и послови у вези са финансирањем националних савета националних мањина, уопште нису ни предвиђени као посебни послови, нити су опредељени органи који су надлежни за њихово обављање!!!

Преклапање, или недовољно разграничење делокруга, изостанак нормативног прецизирања појединих послова у овим области(ма) и непостојање органа који би објединио њихово вршење, не омогућавају делотворно остваривање појединих уставних решења и налога. Наиме, уставне одредбе према којима Република Србија развија и унапређује односе Срба који живе у иностранству са матичном државом (чл.13.ст.2.); према којима Србија штити права националних мањина (чл.14.ст.1.) која су садржана у широкој уставној палети (чл. 75.-81.); према којима се јемче и непосредно примењују људска и мањинска права зајамчена потврђеним међународним уговорима (чл. 18.ст.2.), а уставне одредбе о људским и мањинским правима тумаче и сагласно пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (чл. 18.ст.3.); према којима међународни уговори имају јачу правну снагу од закона (осим чл.18.ст.2. и чл. 194. ст.5.); као и оне о слободи вероисповести и црквама и верским заједницама које уживају слободу да самостално уређују своју унутрашњу организацију (а тиме и да стварају правне субјективитете), свакако се теже остварују без одговарајућег, рационално уређеног и делотворног управноправног система. Уз међузависност појединих послова, и изложена уставна решења и налози указују на изузетан значај који ове области имају, или би требало да имају, у Републици Србији, имплицирају њихову повезаност и сугеришу постојање органа који би функционално и кадровски могао да одговори изазовима њиховог остваривања, а чије би установљење имало далеко већу правну оправданост у односу на друге органе управе који су образовани у Републици Србији (нпр. у односу на Министарство омладине и спорта, итд). Важно је истаћи да многи послови у овим области(ма), а посебно праћење остваривања међународних уговора, могу да изискују промене домаћег законодавства и његово усклађивање са уговорима што би,

у функционалном смислу, требало да буде праћено и могућношћу израде нацрта закона и предлагање Влади одговарајућих мера, а што организационо, може само посебно министарство.

5. Закључак

Анализа историјског диференцирања управних организација у области(ма) вера, дијаспоре и људских и мањинских права, послова и организације државне управе у тим областима у упоредном и домаћем праву наводи на закључак да су оне, ако не једна, а онда свакако повезане области друштвеног живота у којима се обављају значајни послови државне управе. Будући да се у њима обављају важни, аналогни и међусобно повезани, послови државне управе, јасно је да они изискују и одређено функционално и организационо обједињавање. и својеврсну централизацију, што је тренд који се донекле може уочити и у упоредноправним решењима, а за шта у Републици Србији има уставног и законског упоришта. Да ли такво функционално и организационо обједињавање послова треба да резултира формирањем посебног министарства, питање је које у Републици Србији, али и у другим државама, нема увек и искључиво правну конотацију. Будући да овај рад има, или бар има претензије да има, научни карактер, јасно је да се у њему не могу ванправним аргументима заговарати одређена позитивноправна решења, али се он може и треба разумети као својеврстан пледоаје за ширу функционално-организациону анализу државне управе и залагање за утемељење државне управе на резултатима такве анализе, а не на оцени политичке целисходности и вољи парламентарне већине. Изложени резултати скромног покушаја такве анализе сугеришу потребу формирања самосталног органа управе, односно ресора који би у Републици Србији био надлежан, ако не искључиво за област вера, дијаспоре и људских и мањинских права, а онда свакако за све послове државне управе који се у њима обављају.

Vladimir Đurić Ph.D.

Research Fellow

Institute of Comparative Law

Belgrade

**ORGANIZATION AND FUNCTIONS OF STATE
ADMINISTRATION IN THE FIELD OF RELIGION,
DIASPORA AND HUMAN AND MINORITY RIGHTS**

Summary

In this article the author analyses historical development and legal solutions on the organization and functions of state administration in the field of religion, diaspora and human and minority rights. Bearing in mind the comparative law tendency to gather administrative affairs in these areas, as well as their similarities and significance, the conclusion is that there is a need in the Republic of Serbia for establishment an independent administrative body, or department that would be competent, if not exclusively, then certainly for all the administrative affairs in the field of religion, diaspora and human and minority rights..

Keywords: Religion, Diaspora, Human and Minority Rights, State Administration, Department