

DOI: 10.7251/GFP1808072DJ

UDC: 342.25:351.941

Originalni naučni rad*Datum prijema rada:*
25. jun 2018.*Datum prihvatanja rada:*
30. jun 2018.

Odnos između neteritorijalne manjinske i teritorijalne lokalne samouprave

Rezime: Ovaj rad se bavi odnosom između neteritorijalne manjinske i teritorijalne lokalne samouprave. U mnogim državama u kojima postoje neteritorijalni manjinski aranžmani, oni su uspostavljeni i na lokalnom nivou što otvara pitanja organizacione strukture i načina konstituisanja, pravnog položaja, ovlašćenja i odnosa između takvih tela i organa lokalne samouprave. Zaključak je da takva tela, za razliku od lokalnih organa, nemaju potpuni predstavnički karakter i da postoje inherentni limiti ovlašćenjima koja im mogu biti dodeljena, a što posebno važi za regulatorna ovlašćenja.

Ključne riječi: neteritorijalna manjinska samouprava, lokalna samouprava, javna ovlašćenja, uporedno pravo.

*Prof. dr***Vladimir Đurić***Fakultet pravnih nauka,
Panevropski univerzitet
Apeiron Banja Luka
vladimir.b.djuric@apeiron-edu.eu**Doc. dr***Nevenko Vranješ***Fakultet pravnih nauka,
Panevropski univerzitet
Apeiron Banja Luka
nevenko.d.vranjes@apeiron-edu.eu*

Samostalno upravljanje i odlučivanje u poslovima od značaja za personalno i teritorijalno određene zajednice stanovništva stara je pojava u istoriji prava. Dok je samostalno upravljanje i odlučivanje u poslovima od značaja za teritorijalno određene zajednice stanovništva teorijski uobličeno i normativno razrađeno kroz koncept lokalne samouprave, dotle je neteritorijalna, personalno zasnovana, samouprava, uz izvesne izuzetke koji se odnose na samoupravu crkava i verskih zajednica, upravo zbog različitih karakteristika kolektiviteta koji su je uživali, ili uživaju, ostala bez značajnijih teorijskih sagledavanja i utemeljenja, uz velike razlike koje u pogledu organizacione strukture, obima, sadržine i pravne prirode takve samouprave, postoje u njenom normativnom regulisanju u uporednom pravu.

Poslednjih decenija neteritorijalna personalna samouprava ustanovljava se u većem broju država istočne i jugoistočne Evrope u korist manjinskih nacionalnih zajednica (nacionalnih manjina) i ostvaruje se posredstvom posebno izabranih tela koja su uspostavljena na različitim nivoima političko-teritorijalnog organizovanja javne vlasti u čijoj su nadležnosti i određena pitanja društvenog života od značaja za ostvarivanje prava i pravni položaj nacionalnih manjina. Upravo takva rešenja nameću potrebu produbljenijeg sagledavanja odnosa između

neteritorijalne manjinske samouprave i lokalne samouprave što se odnosi na pitanja konstituisanja tela posredstvom kojih se ostvaruje neteritorijalna samouprava na lokalnom nivou, njihovog odnosa sa organima lokalne samouprave i, naposljetku, sadržine prava na jedan i drugi vid samouprave. Prvi korak u takvoj analizi je pojmovno razgraničenje neteritorijalne i lokalne samouprave.

POJMOVNO RAZGRANIČENJE

Lokalna samouprava je stara istorijska pojava i njene korene treba tražiti u postojanju slobodnih gradova koji su u doba feudalizma bili oslobođeni feudalnih nameta. Tokom vremena, lokalna samouprava je od svojevrsne povlastice koja je postojala u doba feudalizma dobila i dublje demokratsko značenje, jer suštinski podrazumeva mogućnost da lokalno stanovništvo, posredstvom svojih organa, samo odlučuje o pitanjima od lokalnog značaja. Budući da lokalno stanovništvo samo odlučuje o pitanjima od lokalnog značaja, lokalna samouprava uživa izvestan stepen samostalnosti u odnosu na centralnu vlast i na taj način je i ograničava.

U političkoj i pravnoj teoriji lokalna samouprava se određuje kao oblik upravljanja i odlučivanja na užoj teritoriji u okviru države koja predstavlja lokalnu zajednicu i to od strane njenih stanovnika koji takvo upravljanje i odlučivanje vrše neposredno ili preko svojih slobodno izabranih predstavnika u svojim organima.¹ Lokalna samouprava je kao pojava koja ima i svoje dublje demokratsko značenje regulisana i određenim međunarodnopravnim aktima. Prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva, a principi lokalne samouprave utvrđuju se državnim zakonodavstvom i, gde je moguće, ustavom.² U određivanju pojma lokalne samouprave sve više se ističe da je ona i *pravo građana*, pa, tako shvaćena, lokalna samouprava predstavlja pravo građana i njihovih lokalnih zajednica da sami upravljaju javnim poslovima koji su od interesa za lokalno stanovništvo.

Da bi lokalna samouprava zaista postojala i bila delotvorna, da bi je zaista činilo odlučivanje o poslovima koji su od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo, potrebno je da budu ispunjeni određeni kriterijumi, odnosno da lokalna samouprava ima sledeća obeležja: 1. da su ustavom ili zakonom opredeljeni samoupravni lokalni poslovi koje lokalni organi obavljaju bez upliva centralnih organa, ali uz mogućnost centralnih organa da vrše kontrolu da li se takvi poslovi obavljaju u skladu sa zakonom; 2. da građani o takvim poslovima odlučuju neposredno, ili da biraju svoje predstavnike koji u njihovo ime i za njihov račun odlučuju o poslovima od lokalnog značaja; 3. da su lokalni organi vlasti organizaciono i personalno samostalni; 4. da postoje finansijska sredstva za obavljanje poslova od lokalnog značaja koja lokalna samouprava može da ostvari i iz samostalnih prihoda i 5. da postoje mehanizmi zaštite prava na lokalnu samoupravu.³

Za razliku od lokalne teritorijalne samouprave, neteritorijalna samouprava podrazumeva samoupravu grupe osoba kroz sub-državni entitet sa neteritorijalnim karakterom

¹ P. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 1995, 496

² Tekst Povelje dostupan na <https://tm.coe.int/168007a088>; Pristupljeno 23. aprila 2018.

³ P. Марковић, 499

u stvarima koje se smatraju vitalnim za održavanje i reprodukciju njihovih distinktivnih kulturnih osobenosti koje mogu da se odnose na jezik, kulturu, religiju ili običaje određenih grupa.⁴ Ako se pod sub-državnim entitetom podrazumeva institucionalni okvir, zapravo telo/a posredstvom koga/jih se takva samouprava ostvaruje, onda izloženo određenje, upućuje da se fokus istraživanja usmeri na pitanja kakvi su organizaciona struktura i način konstituisanja, pravni položaj, ovlašćenja i odnosi između takvih tela i organa lokalne samouprave, kao i šta zaista čini sadržinu oba vida samouprave, a time i prava na njih.

ORGANIZACIONA STRUKTURA I NAČIN KONSTITUISANJA

Prema strukturi, lokalna samouprava može da bude organizovana kao jednostepena, dvostepena, pa čak i višestepena. U jednostepenoj lokalnoj samoupravi postoji samo jedan tip lokalne zajednice. Dvostepena lokalna samouprava podrazumeva postojanje dva tipa jedinica lokalne samouprave, pri čemu šire jedinice lokalne samouprave u svom sastavu obuhvataju i uže, odnosno niže jedinice. Istovetno je i sa trostepenom lokalnom samoupravom koju, kao što joj i sam naziv govori, sačinjavaju tri tipa jedinica lokalne samouprave. Sistem vlasti i odnosi između lokalnih organa uslovljavaju i način njihovog konstituisanja.

U uporednom pravu postoje različita rešenja u pogledu organizacione strukture tela posredstvom kojih se ostvaruje neteritorijalna samouprava. Načelno posmatrano, organizaciona struktura takvih tela može biti centralizovana, zapravo moguće je da postoji samo jedno centralno tela posredstvom koga se u čitavoj državi ostvaruje neteritorijalna samouprava nacionalne manjine (Finska, Srbija), a može biti i necentralizovana, tako da se ostvaruje posredstvom većeg broja tela koja se organizuju na različitim nivoima (Slovenija, Mađarska, Hrvatska). U daljem tekstu analiza će biti usmerena upravo na takve primere.

Mađarski Ustav⁵ u članu XIX, stav 2. jasno propisuje da nacionalnosti imaju pravo da ustanove svoju samoupravu na *lokalnom i nacionalnom nivou*. Zakon CLXXIX o pravima nacionalnosti iz 2011. godine⁶ u paragrafu 50, stav 1. precizira da se lokalne manjinske samouprave uspostavljaju u naseljima, gradovima i gradskim distriktima, a regionalne u glavnom gradu i u okruzima (ali ih zakon zajedno označava izrazom „lokalne samouprave“). Sve samouprave, dakle kako lokalne, tako i državna, obrazuju se na istovetan način - izborima. Prema paragrafu 53. Zakona CLXXIX samo birači koji su upisani u registar, odnosno manjinski birački spisak, mogu da glasaju. Upis u spisak vrši se za lica koja imaju pravo da glasaju na lokalnim izborima, koja su pripadnici priznatih nacionalnih manjina i koja izjave da su posvećena manjini u smislu koji je određen tim Zakonom i po proceduri ustanovljenoj Zakonom o izbornom postupku.⁷ Prema važećem Zakonu CLXXIX o pravima nacionalnosti, sve manjinske samouprave, bilo lokalne, bilo državna, imaju isti pravni status, formiraju se na istovetan način i među njima, prema odredbama paragrafa 76, st. 4. i 5. nema hijerarhijskog odnosa. Zakon je utvrdio i uslov za obrazovanje lokalnih manjinskih samouprava. Prema paragrafu 56, st. 1. i 2. izbori za lokalne manjinske samo-

⁴ Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info (pristupljeno 4.maja 2018.).

⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

⁶ Organski zakon o pravima nacionalnosti CLXXIX/ 2011 (2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól, Magyar Közlöny, 2011-12-19, vol. 154, pp. 37866-37850).

⁷ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.

uprave će biti održani ako na lokalitetu ima najmanje trideset pripadnika manjine prema rezultatima popisa stanovništva u pogledu nacionalne pripadnosti, odnosno deset pripadnika manjine u slučaju regionalne samouprave. Opšti izbori za sve manjinske samouprave održavaju se istog dana kada i lokalni izbori.

Složena organizaciona struktura neteritorijalnih manjinskih samoupravnih aranžmana postoji i u Sloveniji i Republici Hrvatskoj, ali sa nešto drugačijim karakteristikama u odnosu na mađarski model. Slično kao i u Mađarskoj, i u Republici Hrvatskoj pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati veća nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave u kojima živi određeni broj pripadnika manjina. Prema članu 24, stav 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina,⁸ u jedinicama samouprave na čijem području pripadnici pojedine nacionalne manjine učestvuju sa najmanje 1,5% u ukupnom stanovništvu, u jedinicama lokalne samouprave na čijem području živi više od 200 pripadnika pojedine nacionalne manjine, kao i u jedinicama područne (regionalne) samouprave u kojima živi više od 500 pripadnika nacionalne manjine, pripadnici svake takve nacionalne manjine mogu izabrati veće nacionalne manjine. U slučaju pak da je broj pripadnika nacionalne manjine manji od izraženog, a pri tome na području jedinice samouprave živi najmanje 100 pripadnika nacionalne manjine, onda se za područje takve jedinice lokalne samouprave bira predstavnik nacionalne manjine. Članovi veća nacionalnih manjina i predstavnici nacionalnih manjina biraju se na neposrednim izborima na kojima aktivno biračko imaju punoletni hrvatski državljani, pripadnici nacionalnih manjina koji imaju prebivalište na području jedinice samouprave u kojoj se veće bira.⁹ Prema članu 12. Zakona o registru birača,¹⁰ evidencija svih birača, između ostalog, sadrži i podatak o nacionalnosti.¹¹ Izbori za veća nacionalnih manjina ne održavaju se istovremeno s lokalnim izborima. U komentarijima takvog rešenja ističe se da bi bilo nužno da se izbori sprovede istog dana kada i redovni izbori za tela lokalne i regionalne samouprave, jer bi se isključivo na taj način postigao veći odziv birača, povećao broj i dostupnost biračkih mesta i smanjila mogućnost stigmatizacije pripadnika nacionalnih manjina prilikom izbora, odnosno omogućilo pripadnicima nacionalnih manjina koji se evidentno osećaju označenim zbog odlaska na birališta na dan kada glasaju samo manjine, da ostvare svoje demokratsko pravo, a izbori bi postali jevtiniji uz rasterećenje državnog budžeta.¹² U hrvatskoj politikološkoj literaturi ukazuje se da činjenica da se ovi izbori organizuju odvojeno od lokalnih izbora, između ostalog, za

⁸ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.

⁹ U istom smislu i A. Petričušić, „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti“, *Revus*, 17/2012, 100.

¹⁰ *Narodne novine*, br. 144/12.

¹¹ U slučaju da evidencije na kojima se zasniva upis u registar birača ne sadrže podatke o nacionalnosti, član 15. tog Zakona propisuje da se taj podatak u registar upisuje na osnovu izjave birača pred nadležnim organom državne uprave, a reč je o organima državne uprave u županijama. Zakon predviđa u članu 24. da svaki građanin ima pravo da pregleda svoj upis u registar birača, da traži njegovu dopunu ili izmenu tokom čitave godine, a u vreme raspisanih izbora najkasnije 10 dana pre dana određenog za održavanje izbora.

¹² A. Petričušić, „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 63, 64; A. Petričušić, Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti, 102, 103.

posledicu ima malu izlaznost na izborima za veća nacionalnih manjina.¹³ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina predviđa u članu 33, stav 1. da veća nacionalnih manjina obrazovana u različitim jedinicama lokalne samouprave, kao i u različitim jedinicama regionalne samouprave, mogu radi usklađivanja ili unapređivanja zajedničkih interesa da osnuju koordinaciju veća nacionalnih manjina. Prema stavu 4. istog člana Ustavnog zakona, smatra se da je koordinacija veća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske osnovana kada je sporazumu o osnivanju takve koordinacije pristupilo više od polovine veća nacionalnih manjina regionalne samouprave. Dakle, veća u jedinicama samouprave i koordinacija veća na državnom nivou ne obrazuju se na istovetan način.

U Republici Sloveniji, prema članu 6. Zakona o etničkim zajednicama koje imaju samoupravu¹⁴, pripadnici italijanske i mađarske etničke zajednice, *autohtono naseljeni na etnički mešovitim teritorijama* (podv. autori), osnivaju opštinske etničke zajednice koje imaju samoupravu. Koncept „etnički mešoviti teritorija“ jedan je od osnovnih elemenata manjinskog samoupravnog aranžmana u Sloveniji koji, za razliku od mađarskog i hrvatskog modela, nije numerički određen, već je regulisan pojedinim statutima jedinica lokalne samouprave kojima su takve teritorije određene kao one na kojima postoje naselja u kojima pripadnici italijanske i mađarske manjine autohtono žive. Takav koncept jedan je od problema samoupravnog manjinskog aranžmana u Sloveniji, jer teritorijalni okvir za manjinsku zaštitu nije uvek u saglasnosti sa životnim navikama pojedinaca koji migriraju zbog posla ili obrazovanja.¹⁵ Najviše telo takve opštinske samouprave je savet opštinske etničke zajednice koja ima samoupravu, a koji se od strane pripadnika etničke zajednice bira na neposrednim izborima. Slovenačkim zakonom o etničkim zajednicama koje imaju samoupravu izričito je propisano da je pravo da glasa i da bude izabran za člana saveta opštinske etničke zajednice koja ima samoupravu rezervisano za pripadnike etničke zajednice koji imaju opšte pravo glasa i registrovani su u posebnim opštinskim biračkim spiskovima građana pripadnika etničke zajednice. Članom 12. Zakona o biračkim spiskovima iz 2013. godine¹⁶ propisano je da se jedno lice može upisati u birački spisak pripadnika etničkih zajednica koje imaju samoupravu na osnovu izjave da pripada zajednici, uz poštovanje kriterijuma koje bliže utvrđuju zajednice koje imaju samoupravu, zapravo tela posredstvom kojih se ta samouprava ostvaruje (saveti), a na osnovu u Zakonu navedenih kriterijuma: dugotrajne veze sa zajednicom, zabrinutosti i interesovanja za zaštitu identiteta zajednice, ili na osnovu porodičnih veza sa licima koja pripadaju zajednici i koji se objavljuju u službenim glasilima jedinica lokalne samouprave u kojima pripadnici autohtonih nacionalnih manjina žive, kao i u *Uradnom listu* Slovenije, kako na slovenačkom, tako i na mađarskom, odnosno italijanskom jeziku. Zakonom o etničkim zajednicama koje imaju samoupravu u Sloveniji utvrđeno je da se izbori za savet opštinske etničke zajednice

¹³ S. Tatalović, „Političko predstavljanje nacionalnih manjina: hrvatsko iskustvo“, u: *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона* (ур. В. Становчић, Г. Башић), Институт друштвених наука, Београд 2016, 331.

¹⁴ Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih, *Uradni list RS*, št. 65/94 in 71/17 – ZFO-1C.

¹⁵ M. Komac, P. Roter, „The Autonomy Arrangement in Slovenia, An Established Institutional Framework Dependent on Implementation of Minority Protection“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (eds. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 99.

¹⁶ Zakon o evidenci volilne pravice, *Uradni list*, št. 98/2013

koja ima samoupravu po pravilu održavaju istovremeno sa izborima za lokalne organe vlasti i da se na takve izbore primenjuju odredbe Zakona o lokalnim izborima. Prema članu 9. Zakona, opštinske etničke zajednice koje imaju samoupravu integrišu se u italijansku, odnosno mađarsku etničku zajednicu koja ima samoupravu u Republici Sloveniji, a čiji je najviši organ takođe savet. U praksi, takva integracija zapravo se zasniva na statutima krovne i opštinskih samouprava regulisanom delegiranju određenog broja članova svakog saveta opštinske samouprave u savet krovne samouprave nacionalne manjine.

Ustanovljavanje necentralizovanih organizacionih struktura posredstvom kojih se ostvaruje neteritorijalna samouprava na različitim nivoima administrativno-teritorijalnog uređenja može da reflektuje pristup koji priznaje činjenicu da je veza između teritorije i nacionalnog identiteta veoma duboka i da je od centralne važnosti za samorazumevanje, istoriju i aspiracije nacionalnih grupa, što je u teoriji veoma jasno prepoznato.¹⁷ S druge strane, pak, takav pristup, posredstvom normi koje sadrže numeričke kriterijume o pripadnicima manjina za utvrđivanje na kojim nivoima administrativno-teritorijalnog uređenja je moguće obrazovati manjinske neteritorijalne samoupravne aranžmane, rizikuje da iz procesa formiranja tela posredstvom kojih se ostvaruje neteritorijalna samouprava, naročito u slučaju disperznih manjina, isključi određeni broj pripadnika manjina, što problematizuje mogućnost da takva tela predstavljaju manjine kao kolektivitete. Štaviše, složena organizaciona struktura neteritorijalne samouprave može da bude iskorišćena i za kombinovanje različitih izbornih postupaka za ustanovljavanje tela posredstvom kojih se ona ostvaruje, a što otvara dileme legitimiteta i mogućnosti različitog karaktera i uloge takvih tela, kao i njihovog odnosa sa organima vlasti.¹⁸ Zbog toga, naredni odeljak u analizi odnosa između neteritorijalne manjinske i teritorijalne lokalne samouprave treba da bude posvećen ulozi koju tela neteritorijalne samouprave mogu da imaju i njihovom odnosu s lokalnim organima vlasti.

ULOGA MANJINSKIH SAMOUPRAVNIH TELA I ODNOS S LOKALNIM ORGANIMA VLASTI

Prema paragrafu 2, stav 2. mađarskog Zakona o pravima nacionalnosti, manjinska samouprave ispunjava dužnosti nacionalnih (manjinskih) javnih službi koje su određene zakonom i osnova se za ostvarivanje prava nacionalnih (manjinskih) zajednica, zaštitu i *predstavljanje* (podv. autori) njihovih nacionalnih interesa i samostalno upravljanje nacionalnim (manjinskim) javnim poslovima koji spadaju u domen njenih odgovornosti i nadležnosti na lokalnom, regionalnom ili državnom nivou. Prema paragrafu 10, stav 2. Zakona, osnovna dužnost manjinskih samouprava je da štite i predstavljaju interese manjina vršenjem svojih ovlašćenja. Predstavnički karakter manjinskih samouprava izražen je u još nekoliko odredbi Zakona u kojima se jasno ističe da je manjina predstavljena posredstvom svojih samouprava (npr. u odredbi u kojoj se predviđa da samouprava odlučuje o praznicima manjine *koju predstavlja*). U paragrafu 117, stav 2, tač. c) Zakon jasno propisuje da državna manjinska samouprava predstavlja i štiti interese manjine koju predstavlja na državnom nivou.

¹⁷ W. Kymlicka, "National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms", *Ethnopolitics*, Vol. 6, 3/2007., 386.

¹⁸ В. Ђурић, „Правне основе и оквири етнички засноване нетериторијалне аутономије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 65/2013, 57.

Zakon u nizu svojih odredbi predviđa da manjinske samouprave imaju *pravo na konsultovanje*. Produbljenijim sagledavanjem zakonskih rešenja može se zaključiti da je pravo na konsultovanje po svojoj sadržini dvoslojno i da, sa jedne strane, podrazumeva pravo podnošenja inicijativa, mišljenja i predloga o kojima se u pojedinim slučajevima nadležni organi moraju izjasniti u zakonom predviđenim rokovima, dok, sa druge strane, podrazumeva obavezu javnih vlasti da zatraže mišljenja manjinskih samouprava, što ga svrstava u modalitete obaveznog učestvovanja u odlučivanju. Zakon najpre u paragrafu 10, stav 6. propisuje da će se vršenje prava na konsultovanje bliže urediti opštim aktima jedinica teritorijalne samouprave. No, i pored takvog rešenja, mnogi aspekti ostvarivanja prava na konsultovanje, u smislu prava na podnošenje inicijativa, mišljenja i predloga o kojima se u pojedinim slučajevima nadležni organi moraju izjasniti u zakonom predviđenim rokovima regulisani su samim Zakonom. Paragrafom 79, stav 1. Zakona predviđeno je da će manjinske samouprave, u interesu vođenja manjinskih javnih poslova, biti ovlašćene da iniciraju odgovarajuće postupke, zahtevaju informacije i podnose predloge, pri čemu se iniciranje odgovarajućih postupaka može odnositi i na ukidanje praksi lokalnih institucija kojima se ugrožavaju manjinska prava, ili da predlažu promenu ili ukidanje opšteg, ili pojedinačnog akta. Pravo konsultovanja bliže je uređeno i paragrafom 105. Zakona prema kome predsedavajući lokalne manjinske samouprave prisustvuje sednicama skupštine i izvršnih tela jedinica teritorijalne samouprave i ima pravo konsultovanja u čijem je vršenju ovlašćen da inicira diskusiju o pitanjima koja su značajna za prava manjina i vršenje ovlašćenja samouprave koju predstavlja, da od nadležnih tela zahteva informacije i administrativnu pomoć za vršenje svoje funkcije i da predlaže preduzimanje neophodnih mera o čemu je nadležni organ jedinice teritorijalne samouprave u obavezi da se izjasni na svom narednom sastanku. U pojedinim paragrafima Zakona predviđeno je pravo podnošenja tačno određenih inicijativa, predloga i/ili mišljenja. Tako je paragrafom 115, tač. g) propisano da lokalna manjinska samouprava inicira preduzimanje mera koje su neophodne za zaštitu kulturnih dobara.

U Mađarskoj, kao što je istaknuto, pravo manjinskih samouprava na konsultovanje podrazumeva, u jednom svom vidu, i obavezu javnih vlasti da zatraže mišljenja manjinskih samouprava, što ga svrstava u modalitete njihovog obaveznog učestvovanja u odlučivanju. Pojedinim odredbama Zakona propisano je da manjinske samouprave *učestvuju* u pripremi pojedinih akata, kao što je to, primera radi, učinjeno u paragrafu 115, tač. h) Zakona prema kome lokalne manjinske samouprave učestvuju u pripremi planova razvoja.

Manjinske samouprave u Mađarskoj imaju u određenim slučajevima i „*pravo na saglasnost*“. Pravo na saglasnost zapravo znači da se određeni akti i odluke ne mogu doneti, niti se mogu preduzeti zakonom propisane mere, bez odobrenja manjinskih samouprava. Paragrafom 81, stav 1. Zakona predviđeno je da predstavničko telo u jedinici teritorijalne samouprave može samo uz saglasnost manjinske samouprave da usvoji odluku koja se odnosi na određenu manjinsku populaciju u vezi sa kolektivnom upotrebom jezika, obrazovanjem, podsticanjem tradicije i kulture, lokalnu štampu, jednake šanse, socijalnu inkluziju i socijalne službe.¹⁹ U slučaju da lokalna manjinska samouprava nije izabrana,

¹⁹ Budući da je „pravo na saglasnost“, najjače ovlašćenje manjinskih samouprava, bilo predviđeno i zakonom iz 1993. godine relevantni komentari iz perioda važenja tog zakona ukazivali su na činjenicu da ono može biti vršeno samo u slučaju da lokalna samouprava želi da određena

odnosno da je nema, takvu saglasnost daje regionalna manjinska samouprava, a ako ni nje nema, onda državna manjinska samouprava. Stavom 2. istog člana propisano je da rukovodioci manjinskih institucija mogu da budu imenovani samo uz saglasnost manjinskih samouprava. Pravo na saglasnost vrši se u periodu od 30 dana od dana prijema inicijative nadležnog organa, a propust manjinske samouprave da se izjasni rezultira gubitkom tog prava. U tom smislu „pravo na saglasnost“ nije pravo apsolutnog veta.²⁰

Najšira mogućnost učestvovanja manjinskih samouprava u odlučivanju u Mađarskoj postoji u slučaju tzv. „transformisane samouprave“. Naime, prema mađarskom Zakonu o pravima nacionalnosti lokalna teritorijalna samouprava može se proglasiti za transformisanu manjinsku samoupravu pod uslovom da je više od polovine birača u jedinici lokalne samouprave upisano u manjinski birački spisak i da je u predstavničkom telu jedinice lokalne samouprave više od polovine izabраних odbornika koji su na opštim izborima bili manjinski kandidati. U slučaju da se lokalna samouprava proglasi transformisanom samoupravom, manjinska samouprava se zapravo obrazuje indirektno i dolazi do spajanja lokalne i manjinske samouprave, tako da na taj način obrazovana manjinska samouprava vrši sve poslove iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, a ne samo one koje po zakonu sledeju manjinskoj samoupravi. U stručnim komentarima ističe se da takva opcija, makar i teorijski, nudi manjinskim zajednicama koje čine većinu u nekoj lokalnoj sredini mogućnost formiranja specijalne forme limitirane teritorijalne samouprave, ali da je, imajući u vidu tradicionalnu geografsku rasprostranjenost manjina i migracione procese, kao i činjenicu da alokacije državnog budžeta ne mogu pratiti takvu transformaciju, otvoreno pitanje da li će postojati mogućnost, spremnost i volja da se u praksi pribegne takvom vidu transformacije lokalne teritorijalne samouprave i povećanja ovlašćenja manjinskih samouprava.²¹

Članom 23. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina Republike Hrvatske propisano je da pripadnici nacionalnih manjina, u cilju unapređivanja, očuvanja i zaštite položaja nacionalnih manjina u društvu, biraju svoje predstavnike radi učestvovanja u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem veća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama samouprave. Dakle, iako ne sadrži odredbu koja bi nedvosmisleno istakla da veća nacionalnih manjina predstavljaju nacionalne manjine kao kolektivitete, iz izložene odredbe, a i neposrednih izbora za ta tela, sledi da veća nacionalnih manjina u Hrvatskoj imaju predstavnički karakter. Istovetno je stanovište i Ustavnog suda Hrvatske koji smatra da „veća nacionalnih manjina....imaju obeležja svojevršnih predstavništava

pitanja reguliše dekretom, odnosno svojim opštim aktom. F. Eiler, N. Kovác, „Minority Self-Governments in Hungary“, in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 182. Takva rešenja su promenjena (videti dalji tekst).

²⁰ B. Vizi, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 47.

²¹ B. Vizi, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, 48; A. Patyi, A. Rixer (ed.), *Hungarian Public Administration and Administrative law*, Shenk Verlag, Passau 2014, 356, 357.

*nacionalnih manjina na lokalnim nivoima...*²² U teorijskim komentarima navodi se da se uvođenjem ovog *instituta manjinskog predstavnništva* (podv. autori) želeo ojačati uticaj nacionalnih manjina na lokalnu i regionalnu politiku,²³ ali da veća imaju ograničenu predstavničku ulogu, jer je, uzimajući u obzir njihov konsultativni karakter, upitno u kolikoj meri mogu uticati na proces donošenja odluka koje su važne u pogledu prava nacionalnih manjina na različitim nivoima.²⁴ Naime, kako se to zapaža u teorijskim komentarima, iako članovi veća nacionalnih manjina koji su neposredno izabrani često u javnosti ističu da je institucija veća „manjinska samouprava“, njihove primarne kompetencije su konsultativne, a veća nisu tela koja vrše autonomne javne funkcije, već su im samo dodeljena prava da daju mišljenja i predloge.²⁵ Pojedini autori ističu čak da veća nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj imaju isključivo savetodavnu ulogu.²⁶

Prema članu 31, alineja 1. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, veća nacionalnih manjina imaju *pravo* (podv. autori) da telima jedinica teritorijalne samouprave predlažu mere za unapređivanje položaja nacionalne manjine u državi (*sic!*) ili na nekom njenom području, uključujući i davanje predloga opštih akata kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalnu manjinu telima koja ih donose.²⁷ Zakon ne uređuje koja su to pitanja, a u komentarima je bilo zalaganja za širim tumačenjem izložene odredbe, tako da se veća shvataju kao sukreatori lokalnih politika, bilo da se radi o komunalnoj infrastrukturi, odlučivanju o novim generalnim urbanističkim planovima, izgradnji domova zdravlja, dečijih vrtića i škola i da su sve to teme na koje bi veća trebalo da imaju mogućnost uticanja, iako još uvek u praksi nije tako.²⁸ Zakon je u alineji 4. istog člana posebno naznačio da veća imaju pravo da daju mišljenja i predloge na programe radio i televizijskih stanica na lokalnom i regionalnom nivou namenjene nacionalnim manjinama ili programe koji se odnose na manjinska pitanja.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina Republike Hrvatske predviđa jedan vid obaveze organa javne vlasti da u postupku odlučivanja pribave prethodna mišljenja veća nacionalnih manjina. Naime, prema članu 32, stav 1. tog Zakona, rukovodstvo jedinice lokalne samouprave dužno je da u pripremi predloga opšteg akta od većâ nacionalnih manjina osnovanih za njeno područje zatraži mišljenje i predloge o odredbama kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina. No, i pored takve obaveze nadležnih organa,

²² U-I-3553/2011.

²³ S. Tatalović, 331.

²⁴ S. Jakešević, S. Tatalović, T. Lacović, „Oblici političkog predstavnništva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika“, *Političke perspektive*, Vol. 5, 3/2016, 21.

²⁵ A. Petričušić, „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, 60.

²⁶ S. Tatalović, 331.

²⁷ U praksi se to pravo ne koristi u širokom obimu. Naime, prema jednom istraživanju iz 2015. godine, 11% veća i predstavnika nije nijednom predložilo mere za unapređenja položaja manjina, 53% veća i predstavnika je to učinilo od 1 do 5 puta, od 5 do 10 puta je to učinilo 18% veća i predstavnika, 7% ih je predložilo između 10 i 15 puta, dok je više od 15 puta to učinilo svega 11% veća i predstavnika. Vid.S. Jakešević, S. Tatalović, T. Lacović, 28.

²⁸ A. Petričušić, „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti“, 102.

u teorijskim komentarima ističe se da su, suštinski posmatrano, ovlašćenja većâ ipak konsultativnog karaktera, da ne predviđaju pravo veta na eventualne odluke predstavničkih tela koje bi mogle imati negativne posledice na postojanje manjinskih zajednica i da propisani delokrug nadležnosti ni u kom slučaju ne implicira autonomnost odlučivanja većâ o bilo kakvim pitanjima iz nadležnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave i da bi, u tom smislu, većima trebalo priznati više izvršnih i regulatornih ovlašćenja, naročito u vezi s kulturom i obrazovanjem, ako se njima dodeljuju kompetencije neteritorijalne autonomije (samouprave).²⁹

U sklopu ovog pitanja treba ukazati na još jednu dimenziju „učestvovanja“ većâ nacionalnih manjina u odlučivanju. Naime, u Republici Hrvatskoj predviđeni su institucionalni aranžmani predstavljanja nacionalnih manjina u predstavničkim telima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U istraživačkim studijama ukazuje se da poseban problem predstavlja saradnja između pripadnika nacionalnih manjina izabranih u opštinska i gradska veća i županijske skupštine, kao organe teritorijalne samouprave, i onih u većima nacionalnih manjina, jer su na taj način uvedena dva odvojena predstavništva manjinskih interesa na lokalnom i regionalnom nivou vlasti, a što često dovodi do međusobnih nesporazuma unutar pojedinih nacionalnih manjina na štetu ostvarivanja njihovih prava.³⁰ Štaviše, održavanje izbora za veća nacionalnih manjina i lokalnih izbora u različito vreme rađa svojevrsni „koordinacijski problem“ u odnosima između veća i organa lokalne i područne (regionalne) samouprave, a sledstveno tome i do zastoja u radu veća i celovitom praktikovanju njihove nadležnosti što utiče na njihovu funkcionalnost.³¹ Treba ukazati i na činjenicu da Zakon ne predviđa sankciju za propust organa jedinice lokalne samouprave, ali propisuje da veća mogu da pokrenu odgovarajući postupak, ukoliko smatraju da je opšti akt, ili pojedina njegova odredba suprotan Ustavu, Ustavnom zakonu, ili zakonima kojima se uređuju prava i slobode nacionalnih manjina, što znači da se može obezbediti i određeni vid kontrole u slučaju propusta organa jedinice lokalne samouprave da zatraže mišljenje veća.

Slovenački Zakon o etničkim zajednicama koje imaju samoupravu propisuje u članu 1. da pripadnici italijanske i mađarske manjine uspostavljaju etničke zajednice koje imaju samoupravu radi ostvarivanja posebnih prava garantovanih Ustavom Republike Slovenije, radi unapređivanja njihovih potreba i interesa i radi organizovanog učešća u javnim poslovima. U teorijskim komentarima ističe se da su samoupravne etničke zajednice, zapravo njihovi najviši organi, centralne političke institucije etničkih zajednica i, na osnovu Ustava i relevantnog zakonodavstva, jedini pravni partneri u dijalogu između etničkih zajednica i države.³² Zakon o etničkim zajednicama koje imaju samoupravu predviđa u članu 3, alineja 3. da etničke zajednice koje imaju samoupravu razmatraju i proučavaju pitanja koja se odnose na položaj etničkih zajednica, usvajaju stavove i podnose predloge i inicijative

²⁹ *Ibid.*, 95.

³⁰ S. Jakešević, S. Tatalović, T. Lacović, 21.

³¹ *Ibid.*, 21-22, 28.

³² M.Komac, “The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia”, in: *Slovenia and European Standards for the Protection of National Minorities* (ed. M. Polzer, L. Kalcina, M. Zagar), Information and Documentation Centre on the Council of Europe, Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, Österreichisches Ost- und Südosteuropa-Institut Wien, 2002, 27,28.

nadležnim organima. Podnošenje predloga i inicijativa preciznije je uređeno čl. 12. i čl. 15, stav 1. tog Zakona. Prema odredbama tih članova, etničke zajednice koje imaju samoupravu podnose teritorijalnim jedinicama lokalne samouprave predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima koja se odnose na položaj etničkih zajednica i očuvanje karakteristika etnički mešovitih teritorija. Zakon ne predviđa izričito da takve predloge, inicijative i mišljenja podnose saveti etničkih zajednica koje imaju samoupravu, ali, obzirom na to da su oni najviši organi zajednica koje imaju samoupravu, treba stati na stanovište da to spada u jedno od njihovih ovlašćenja.

Prema članu 3, alineja 2. Zakona o etničkim zajednicama koje imaju samoupravu, te zajednice, između ostalog, u skladu sa zakonom daju *pristanak* (podv. autori) u stvarima koje se odnose na zaštitu posebnih prava etničkih zajednica, pri čemu se odluke donose zajedno sa organima jedinica lokalne samouprave. Članom 13. precizirano je da predstavnici etničke zajednice koji su izabrani u predstavnička tela teritorijalnih lokalnih samouprava dobijaju pristanak etničkih zajednica koje imaju samoupravu pre odluka o pitanjima koja se odnose na posebna prava pripadnika etničkih zajednica. Takvo rešenje međutim nameće pitanje odnosa između saveta etničkih zajednica koje imaju samoupravu na lokalnom nivou i predstavnika italijanske i mađarske manjine u savetima jedinica lokalne samouprave koji su takođe izabrani na neposrednim izborima, to jest o odnosu koji na lokalnom nivou postoji između ova dva vida predstavljanja manjina i učestvovanja u odlučivanju. Budući da izložena zakonska odredba jasno predviđa da predstavnici etničkih zajednica koji su izabrani u predstavnička tela (savete) teritorijalnih jedinica lokalne samouprave dobijaju *pristanak* etničkih zajednice koje imaju samoupravu, odnosno njenog saveta, u relevantnim teorijskim komentarima ističe se da oni imaju imperativni mandat u pitanjima koja se odnose na posebna prava manjina i da su vezani odlukama etničkih zajednica koje imaju samoupravu, tačnije njihovih saveta.³³

PRAVO NA NETERITORIJALNU I TERITORIJALNU SAMOUPRAVU

Ustavi država u kojima postoji manjinska neteritorijalna samouprava, izričito, ili posredstvom određenja o pravu ili pravima zajednica, priznaju *kolektivna prava*, odnosno prava kolektiviteta. U mnogim državama u kojima postoje neteritorijalni autonomni manjinski aranžmani njihovo obrazovanje jedno je od izričito zajamčenih manjinskih prava. Kao što je istaknuto, Ustav Mađarske od 2011. godine u članu XIX, stav 2. jasno propisuje da nacionalnosti koje žive u Mađarskoj imaju *pravo* da ustanove svoju *samoupravu* na lokalnom i nacionalnom nivou. Ustav Slovenije³⁴ u čl. 5. propisuje da država štiti i garantuje prava *autohtone italijanske i mađarske nacionalne zajednice*.³⁵ Ta, *specijalna prava*, posebno su uređena čl. 64. Ustava. Stavom 2. tog člana Ustava predviđeno je da će u cilju vršenja specijalnih prava pripadnici italijanska i mađarske zajednice ustanoviti svoje

³³ *Ibid.*, 27.

³⁴ Ustava Republike Slovenije, *Uradni list RS*, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16.

³⁵ Slovenski izraz „*narodne skupnosti*“ se i u Sloveniji obično prevodi kao *ethnic communities*, a autori koji su se bavili problematikom ustavnopravne zaštite manjina ističu da je taj termin uveden u Ustav upravo na predlog predstavnika manjina. I. Kristan, „Constitutional Position of the Autochthonous Ethnic Minorities in Slovenia“, *Razparve in gradivo*, 29-30/1994-1995, 261.

samoupravne zajednice u oblastima u kojima žive. Ustav Republike Hrvatske³⁶ u članu 15, stav 4, između ostalog, jamči *pripadnicima* nacionalnih manjina kulturnu autonomiju (samoupravu). Materija kulturne autonomije bliže je uređena Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. U nazivu tog akta jasno je utvrđeno da je reč o *o pravima manjina*, iako Ustav kulturnu autonomiju jamči *pripadnicima* nacionalnih manjina. No, reč je samo o nomotehničkoj nepreciznosti, jer se u pojedinim odredbama tog akta jasno uočava namera zakonodavca da manjinska prava ne odredi kao kolektivna, već kao individualna i/ili prava koja se uživaju u zajednici s drugima.

Ustavno jemstvo neteritorijalne manjinske samouprave, bez obzira da li je ona određena kao posebno kolektivno pravo ili je njeno uspostavljanje propisano u cilju ostvarivanja manjinskih (kolektivnih) prava, nije praćeno ustavnim preciziranjem sadržine ovlašćenja tela posredstvom kojih se takva samouprava ostvaruje, niti uređivanjem pravne prirode takvih ovlašćenja.

S druge strane, ustavima pojedinih država u kojima postoje oblici manjinske neteritorijalne samouprave izričito je priznato i pravo građana na teritorijalnu lokalnu samoupravu. Tako se članom 133. st.1. Ustava Republike Hrvatske građanima jemči *pravo* na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Ustav propisuje da se pravo na samoupravu ostvaruje preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima. U prethodnom Ustavu Mađarske takođe je bila sadržana odredba o (kolektivnom) pravu na lokalnu samoupravu koje je tamošnji Ustavni sud shvatao kao *pravo zajednice birača i ustavnim izvorom prava jedinica lokalne samouprave*³⁷ (zapravo njihovih nadležnosti, tačnije izvornih ovlašćenja – prim. autori) koja se vrše posredstvom izabranih predstavničkih tela u jedinicama lokalne samouprave. Važeći mađarski Ustav iz 2011. više ne sadrži odredbu o kolektivnom pravu na lokalnu samoupravu, već predviđa u čl. 31. da se lokalne uprave ustanovljavaju radi upravljanja javnim poslovima i vršenje javnih službi na lokalnom nivou, a što, prema relevantnim naučnim komentarima, odražava potpuno drugačiju filosofiju i koncepciju i stvara osnov za drugačiju vrstu sistema lokalne samouprave.³⁸ Ipak, važeći Ustav Mađarske u čl. 33. st.1. predviđa da će se nadležnosti i odgovornosti lokalnih vlasti vršiti posredstvom lokalnog predstavničkog tela. Slovenski Ustav ne sadrži odredbu o pravu građana na lokalnu samoupravu, već u članu 138. propisuje da građani vrše lokalnu samoupravu u opštinama i drugim lokalnim zajednicama. Ustav ne propisuje način na koji građani vrše lokalnu samoupravu.

Za razliku od ustavnog jemstva neteritorijalne samouprave, ustavi država koje poznaju takav vid samouprave predviđaju šta spada u opseg nadležnosti i ovlašćenja lokalne teritorijalne samouprave. Tako, mađarski Ustav u čl.32 precizira da će u upravljanju javnim poslovima na lokalnom nivou, lokalne vlasti, u obimu dozvoljenom zakonom, usvajati odluke i akte (opšte i pojedinačne), vršiti autonomnu administraciju, urediti režim svoje

³⁶ *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

³⁷ Decisions 18/1993 CC and 22/1993 CC.

³⁸ L.Csink, B.Schanda, A.Varga (ed.), *The Basic Law of Hungary, A First Commentary*, Clarus Press Ltd, 2012, p. 390

organizacije i rada, ostvarivati svoja prava kao vlasnici lokalne imovine, utvrđivati svoje budžete i vršiti nezavisno finansijsko upravljanje, vršiti preduzetničke aktivnosti sa svojim sredstvima i prihodima koji su dostupni za tu svrhu i bez ugrožavanja vršenja njihovih obaveznih zadataka, odlučivati o vrstama i stopama lokalnih poreza, usvajati lokalne simbole, zahtevati informacije, predlagati odluke i izražavati svoja mišljenja, slobodno se povezivati sa drugim lokalnim vlastima, uspostavljati saveze za predstavljanje interesa, saradivati sa lokalnim samoupravama drugih država u okviru svojih nadležnosti i slobodno se pridruživati međunarodnim organizacijama lokalnih vlasti, i vršiti dodatne zakonske odgovornosti i nadležnosti. U pogledu oblasti društvenog života u kojima lokalne vlasti mogu da obavljaju izložene aktivnosti, Ustav u st.2. tog člana navodi da lokalne vlasti usvajaju lokalne propise kojima regulišu *lokalne društvene odnose koji nisu regulisani zakonom* (podv. autori).

Hrvatski Ustav normira u čl. 135. st.1. da jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog delokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a naročito poslove koji se odnose na *uređenje* naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne delatnosti, brigu o deci, socijalno staranje, primarnu zdravstvenu zaštitu, vaspitanje i osnovno obrazovanje, kulturu, telesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodne sredine, protivpožarnu i civilnu zaštitu. Prema st.2. tog člana Ustava, jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značaja, a naročito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, privredni razvoj, samobraćaj i saobraćajnu infrastrukturu, kao i planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. Koji su poslovi lokalnog i područnog delokruga, prema st.3. tog člana Ustava, uređuje se zakonom.

Slovenački Ustav u čl. 140. st.1. propisuje da u nadležnost jedinica lokalne samouprave spadaju lokalni poslovi koji mogu biti samostalno *uređeni* i koji utiču samo na stanovnike opštine. Razume se, konkretnije određivanje pitanja koja spadaju u nadležnost lokalne samouprave vrši se zakonom.

Izloženi primeri jasno ukazuju da je ustavno jemstvo teritorijalne lokalne samouprave, bez obzira da li je ona određena kao posebno (kolektivno) pravo, ili je njeno uspostavljanje propisano u cilju obavljanja i upravljanja poslovima od lokalnog značaja, praćeno ustavnim opredeljivanjem sadržine njenih ovlašćenja koja, između ostalog, podrazumevaju i *regulisnje društvenih odnosa*, kao i, makar implicitnim, uređivanjem pravne prirode takvih ovlašćenja kao *izvornih*.

ZAKLJUČAK

U državama u kojima su uspostvaljena tela neteritorijalne manjinske samouprave njihov javnopravni karakter i ostvarivanje javnih ovlašćenja i funkcija neizostavno nameću potrebu zakonskog uređivanja njihove organizacione strukture. Imajući u vidu da se ovlašćenja i funkcije takvih tela mogu ostvarivati na različitim nivoima teritorijalnog organizovanja javne vlasti, već u zavisnosti od nadležnosti tih nivoa javne vlasti i značaja njihovih nadležnosti za položaj nacionalnih manjina, u pojedinim državama ustanovljena je decentralizovana organizaciona struktura samoupravnih tela koja nije hijerarhijski ustrojena.

Necentralizovana struktura nameće pitanje na nivou kojih političko-teritorijalnih jedinica se mogu uspostaviti organizacioni oblici tela neteritorijalne saouprave. Takav model je u svim državama koje su se za njega opredelile iziskivao propisivanje određenih kriterijuma za uspostavljanje organizacionih oblika samoupravnih tela (numerički, ili kriterijum autohtonosti), što van procesa formiranja takvih tela može da ostavi veći broj pripadnika manjina i što izaziva dileme o prirodi i domašajima odnosa između takvih tela i organa lokalne samouprave koji se može sagledati na pitanjima načina ostvarivanja, predstavničkog karaktera tela posredstvom kojih se ostvaruju i sadržine prava na oba vida samouprave .

Bez obzira da li lokalna teritorijalna samouprava ustavno jemči kao pravo građana, nesumnjivo je da se ona ostvaruje njihovim neposrednim učešćem u odlučivanju, ili posredstvom njihovog predstavničkog tela. Sa druge strane, što zbog činjenice da u mnogim sistemima, osim manjinskih neteritorijalnih samouprava, postoje i drugi (dodatni) oblici političke participacije manjina, što zbog malog obima ovlašćenja i autonomnog odlučivanja sa eksternim dejstvom tela posredstvom kojih se neteritorijalna samouprava ostvaruje, ova se tela ne mogu u punom i pravom smislu te reči smatrati predstavničkim. Takva tela primarno imaju ulogu demokratizovanih konsultativnih institucionalizovanih aranžmana kojima se mogu preneti određena javna ovlašćenja i koja su zamišljena i normativno-institucionalno dizajnirana kao svojevrсни pomagači i savetodavci lokalnih organa. U tom smislu, propisivanje *prava na neteritorijalnu samoupravu* implicira u izvesnoj meri i da tela posredstvom kojih se ona vrši dobijaju autoritativna ovlašćenja na regularnoj osnovi, ali da li se na osnovu samog ustavnog jemstva tog prava može nešto više reći o vrsti autoritativnih ovlašćenja koja takva tela treba da dobiju i njihovoj pravnoj prirodi? Drugim rečima, da li pravo na neteritorijalnu samoupravu, izuzimajući savetodavnu ulogu, podrazumeva i tačno opredeljena autoritativna ovlašćenja koja se imaju smatrati izvornim ovlašćenjima takvih tela?

Čini se da se na osnovu uporednih rešenja i normativne razrade prava na neteritorijalnu samoupravu ni na koji način ne može izvesti zaključak o vrsti i prirodi autoritativnih ovlašćenja koja takva tela mogu i/ili treba da dobiju. Naprosto, takva tela, budući da su institucionalni vid ostvarivanja prava na neteritorijalnu samoupravu, moraju biti snabdevena određenim autoritativnim ovlašćenjima, ali koja će to ovlašćenja biti zavisi od specifičnih prilika i potreba u svakoj državi i, u krajnjoj liniji, u zemljama građanske demokratije, od volje zakonodavca. Načelno, opseg tih ovlašćenja nije veliki budući da, *po prirodi stvari, postoje inherentni limiti ovlašćenjima koja mogu biti dodeljena telima etničkih zajednica na neteritorijalnoj osnovi, a što u državama građanske demokratije posebno važi za regulatorna ovlašćenja*. Uopšte uzev, autoritativnost o kojoj je reč kreće se u širokom luku – od učestvovanja u odlučivanju koje po svojoj pravnoj prirodi nije konačno, ali koje se od strane organa javne vlasti mora obezbediti, do primera konačnog i autoritativnog odlučivanja primenom opštih odredbi državnog zakonodavstva. Da li se takva ovlašćenja, polazeći od ustavnog jemstvovanja prava na neteritorijalnu autonomiju, mogu smatrati izvornim i sledstveno tome ovlašćenjima koja ne mogu biti oduzeta i umanjena, a da to ne predstavlja narušavanje prava na neteritorijalnu samoupravu, i čije vršenje može biti predmet samo kontrole zakonitosti, ili ih treba razumeti kao poverena ovlašćenja, uz zadržavanje prava države da ih oduzme, promeni i/ili obezbedi njihovo ispravno vršenje čak i kontrolom celishodnosti, pitanje je na koje se odgovor ne može dati bez produbljenije

analize. Na osnovu uporednog istraživanja, jasno je da se takva ovlašćenja bez njihovog ustavnog opredeljivanja i preciziranja, kao što se to čini u slučaju teritorijalne lokalne samouprave, ne mogu smatrati izvornim, naročito i zbog toga što ne podrazumevaju, niti, u zemljama građanske demokratije, mogu da podrazumevaju regulatorne funkcije.

LITERATURA

- Csink L, Schanda B, Varga A. (ed.), *The Basic Law of Hungary, A First Commentary*, Clarus Press Ltd, 2012
- Ђурић В, „Правне основе и оквири етнички засноване нетериторијалне аутономије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 65/2013
- Eiler F, Kovác N, „Minority Self-Governments in Hungary“, in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002
- Jakešević S, Tatalović S, Lacović T, „Oblici političkog predstavnštva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika“, *Političke perspektive*, Vol. 5, 3/2016
- Komac M, „The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia“, in: *Slovenia and European Standards for the Protection of National Minorities* (ed. M. Polzer, L. Kalcina, M. Zagar), Information and Documentation Centre on the Council of Europe, Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, Österreichisches Ost- und Südosteuropa-Institut Wien, 2002
- Komac M, Roter P, „The Autonomy Arrangement in Slovenia, An Established Institutional Framework Dependent on Implementation of Minority Protection“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (eds. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015.
- Kristan I, „Constitutional Position of the Autochthonous Ethnic Minorities in Slovenia“, *Razprave in gradivo*, 29-30/1994-1995
- Kymlicka W, „National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms“, *Ethnopolitics*, Vol. 6, 3/2007
- Марковић П, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 1995.
- Petričušić A, „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti“, *Revus*, 17/2012.
- Petričušić A, „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015.
- Tatalović S, „Političko predstavljanje nacionalnih manjina: hrvatsko iskustvo“, у: *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона* (ур. В. Становчић, Г. Башић), Институт друштвених наука, Београд 2016.
- Vizi B, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015.

Prof. Vladimir Djurić, Ph. D

Full Professor at the Faculty of Legal Sciences of the Pan-European University APEIRON in Banja Luka, e-mail: vladimir.b.djuric@apeiron-edu.eu

Prof. Nevenko Vranješ, Ph. D

Full Professor at the Faculty of Legal Sciences of the Pan-European University APEIRON in Banja Luka, e-mail: nevenko.d.vranjes@apeiron-edu.eu

The Relationship Between Non-Territorial Minority and Territorial Local Self-Government

Abstract: This paper deals with the relationship between non-territorial minority and territorial local self-government. In many countries where non-territorial minority arrangements exist, they are established at the local level, which opens issues of the organizational structure and ways of their constitution, legal position, powers and relations between such bodies and local self-government bodies. The conclusion is that such bodies, unlike local authorities, do not have a complete representative character and that there are inherent limitations to the powers that can be assigned to them, which is particularly relevant for regulatory powers.

Keywords: non-territorial minority self-government, local self-government, public powers, comparative law.