
ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА И ЈАВНЕ СЛУЖБЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА – КОМПАРАТИВНИ АНАЛИЗА

УДК 354(497.11)341.234(497.1)
<https://doi.org/10.22182/ajp.1712022.1>
Прегледни рад

Владимир Ђурић

Институт за упоредно право, Београд

Сажетак

У овом раду анализирамо јавна овлашћења и јавне службе нетериторијалних аутономија националних мањина, као специфичних организационих структура и функционалних управних надлежности у виду јавних овлашћења која су им поверена. Нетериторијална аутономија у последње време све више заокупља пажњу како научне тако и стручне јавности, јер се у бројни проблеми националних мањина у различитим државама могу решити кроз нетериторијалну аутономију. Како јавне службе и управна јавна овлашћења представљају саставни део јавне управе у организационом и функционалном смислу, у овом раду анализирани компаративни модели указују да нетериторијалне аутономије све више представљају и припадају целини јавне управе у многим савременим државама у свету. Она може послужити и за даљу анализу поло жаја и статуса

нетериторијалне аутономије националних мањина и у Републици Србији. Одговарајући правни оквир у том смислу у Републици Србији већ постоји, али до сада није темељно изучаван.

Кључне речи: нетериторијална аутономија, националне мањине, јавне службе, јавна овлашћења, јавна управа

УВОД

Шире посматрано, територијална аутономија је институционални аранжман који чини регионално засновани самоуправни ентитет у оквиру државе који има изричита овлашћења креирања политике у једној или више политичких, економских или социјалних сфера. (Rothchild and Hartzell 2000, 19) Заговорници територијалне аутономије у политичкој сфери сматрају је конститутивним елементом суштинских процеса демократизације, а процесе децентрализације и политичке партиципације „близаница“. (Gross 2014, 9-11) У теорији права, нарочито у уставном и управном праву, много је чешћа и, у односу на друге видове употребе појма аутономија, донекле јаснија употреба појма „територијална аутономија“, односно „политичко-територијална аутономија“. Под њом се у домаћој теорији уставног права подразумева право територијалних јединица да у оквиру уставног и законског поретка државе, посредством својих органа, доносе сопствене законе, односно облик унутрашњег уређења једне државе, или федералне јединице у федеративној држави, који се карактерише релативно високим степеном самосталности одређене територије и становништва те територије која се испољава у сфери законодавства и извршења, али не и судства. (Николић 1994, 426)

Уколико се пође од изложеног и, бар у правној науци, релативно јасно опредељеног појма територијалне аутономије, утолико би се, на основу приступа *per negationem*, у основи могло закључити да се „нетериторијална аутономија“, као посебан вид аутономије, своди на све облике који нису територијално засновани, односно који немају територијалну основу и не односе се на одређене територије. У том смислу, јасно је да се нетериторијална аутономија може односити на одређено *становништво*, па се, у теорији, примера

ради, наводи да нетериторијална јурисдикција постоји када се самостална јавна власт врши у погледу одређених индивидуа широм државе, без обзира на чињеницу да су они настањени на територији на којој су друга лица подређена сличној власти са територијалном надлежношћу. (Légaré, Suksi 2008, 144) Разуме се, будући да обухвата одређено становништво, и нетериторијална аутономија може да се односи на становништво које се пресудно одређује према својим *етничким карактеристикама*, заправо које, према тим својим карактеристикама, чини *мањину* на територији државе.

Важно је међутим указати да се територијални и нетериторијални аутономни аранжмани међусобно не искључују и да могу да буду паралелно примењени у одређеној територијалној јединици или читавој држави. Заправо, између два пола, чисто територијалне деволуције послова и овлашћења од значаја за националне мањине, с једне стране, и искључиво нетериторијално-персоналне, с друге стране, постоји читава скала могућности: 1. територијална деволуција малим областима (као што су комуне), независно од тога да ли оне чине кохезивну територију или су дисперзни фрагменти и енклаве, 2. деволуција областима, то јест територијалним јединицама где је мањинска група доминантна, а ван тих области припадницима групе, тачније деловима групе по персоналном (нетериторијалном) принципу, и 3. деволуција групи на персоналном (нетериторијалном) принципу, али само у областима где чине значајан део популације. (Coakley 1994, 311)

Као што је истакнуто, начелно и прилично упрошћено посматрано, „нетериторијална аутономија“, као посебан вид аутономије, може да се односи на све облике аутономије који нису територијално засновани, односно који се не односе на одређене територије. У најширем смислу, нетериторијална аутономија је генерички појам који се односи на различите праксе и теорије оснаживања и самоодређења мањинских заједница које не обухватају ексклузивну контролу над одређеном територијом, већ изискују представљање културног сегмента популације која настањује ту територију. (Nimni 2013, 1) Будући да се може поимати као генерички појам који се односи на различите *праксе* и *теорије*, нетериторијална аутономија може да обухвати и/или буде у блиској вези са другим појмовима из широког појмовног спектра који се односи на аутономију. Отуда, како се то у теорији исправно уочава, већина аутора чини разликовање између територијалних форми аутономије, с једне стране, и персоналних, административних, функционалних и културних форми аутономије, с друге стране (Ackrén 2009, 16) то

јест да су појмови који су у вези с нетериторијалном аутономијом различити и да обухватају „персоналну“, „екстратериторијалну“, „корпоративну“, „сегменталну“, „културну“ и „функционалну“ аутономију.

Предмет овог рада јесу јавна овлашћења нетериторијалних аутономија националних мањина. Ова овлашћења по правилу имају карактер тзв. „управних“, па се у ширем смислу и нетериторијална аутономија може посматрати као сегмент или елемент јавне управе, односно јавне службе, као сложене управне организације у једној држави. У наставку, ово питање ћемо сагледати кроз неколико посебних области: образовање, културу, информисање и службену употребу језика и писма.

УЧЕШЋЕ У ВРШЕЊУ ЈАВНИХ СЛУЖБИ И ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА У ОБЛАСТИ ДРУШТВЕНОГ ЖИВОТА ОД ЗНАЧАЈА ЗА НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Као што је истакнуто, у упоредном праву постоје два приступа у регулисању улоге, послова и овлашћења мањинских аутономних тела. Осим приступа у оквиру кога се законодавством о нетериторијалној аутономији (самоуправи) начелно уређују улога и послови тела посредством којих се она остварује, што је најчешће праћено и нормирањем односа између таквих тела и органа јавне власти, али што и оставља простор да се системским законима којима се регулишу поједине области друштвеног живота предвиде посебна овлашћења таквих тела (Словенија), постоји и екстензивнији приступ који се, осим утврђивања општих овлашћења, одликује и конкретнијим регулисањем, заправо кодификацијом у закону о нетериторијалној аутономији/самоуправи послова и овлашћења која таква тела имају у вези са вршењем јавних служби у различитим сферама друштвеног живота које законодавац сматра значајним за очување идентитета националних мањина и остваривање мањинских права. Такав приступ одабрали су само законодавци Мађарске и Руске Федерације, уз извесне разлике како у одређивању области друштвеног живота у којима мањинска аутономна тела учествују у вршењу јавних служби, тако и у погледу ширине овлашћења која су им у тим областима додељена и обавезама органа јавне власти које им кореспондирају. Према мађарском законодавству, мањинска самоуправа се остварује у

областима образовања и културе, а мањинске самоуправе делимично учествују и у вршењу јавне службе у вези с информисањем. Према руском законодавству, учешће националних културних аутономија у вршењу јавних служби и јавна овлашћења која имају односе се на обезбеђивања права на очување и развој матерњег језика, (што се углавном остварује у области образовања), као и на област културе, а делимично и јавног информисања. У пракси, у Руској Федерацији, њихова овлашћења, иако предвиђају извесне могућности, нису у потпуности реализована, јер су националне културне аутономије углавном ангажоване у организацији догађаја као што су фолклорни фестивали, конференције и округли столови о етничким питањима, а само неколико културних аутономија образовало је и одржава образовне установе, најчешће недељне школе и курсеве (Osipov 2015, 220-221). То је подстакло Саветодавни комитет који прати спровођење Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ да, можда и преоштро, закључи да се стога мањинске заједнице обесхрабрују да узму учешће у ширим дебатама о будућности руског друштва и начелно спречава њихово ефективно учешће у јавном животу (Трећи извештај о Руској федерацији, став. 74),¹ а поједине ауторе да истакну да је национална културна аутономија у Руској Федерацији пре ствар симболичног, а не инструменталног права (Osipov 2010, 53). Финско законодавство, у сасвим ограниченом виду, признаје улогу Сами парламента у вези са употребом сами језика у образовању и са једним појавним видом службене употребе језика и писма, док хрватско законодавство, осим опште улоге већа националних мањина, тим телима изричито признаје одређена јавна овлашћења у сфери информисања. Уопште узев, у појединим научним анализама управљања лингвистичким разликама указује се да то што нетериторијална аутономија у пракси нема законодавне компетенције може да буде „балансирано“ високим степеном контроле тела посредством којих се она остварује над образовним институцијама и над телима задуженим за стандардизацију мањинских језика, али да, с друге стране, функционална аутономија у области образовања води сегрегацији ученика што, иако нужно не подразумева дискриминацију, може имати негативне ефекте на социјалну интеграцију. (Arraiza 2015, 28) У наредним деловима, кроз компаративну анализу Мађарске Словеније, Русије и Финске, а делимично и Хрватске и Естоније, сагледаћемо сваку од претходно наведених области.

1 Advisory Committee on The Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Russian Federation, ACFC/OP/III(2011)010, par.74.

ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА У ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАЊА НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Мађарски Закон о правима мањина, у оквиру одредби које регулишу образовну самоуправу мањина, најпре уређује који се језици сматрају мањинским за потребе извођења васпитања и образовања на тим језицима у оквиру система јавног образовања. У оквиру тих одредби закона прецизирани су модалитети образовања на мањинским језицима (целокупно образовање, билингвално образовање и учење мањинског језика) који се, према параграфу 22, став 4. и 5, у зависности од локалних прилика и потреба, могу изводити у обдаништима, школама, разредима и школским групама, као и услови под којима се таква настава може изводити (уколико то захтева најмање осам ученика, односно њихових родитеља, или под условима утврђеним Законом о јавном образовању). У случају да број пријављених ученика није довољан за извођење мањинске наставе, на захтев локалне мањинске самоуправе надлежни органи ће створити услове за организовање допунске наставе, а такву допунску наставу може да организује и државна мањинска самоуправа. То су прве одредбе о овлашћењима мањинских самоуправа у области образовања. Осим тога, Закон прописује у параграфу 23. да мањинске самоуправе сарађују са надлежним телима у оцени и организовању услова да образовни материјал који улази у оквир националних студија буде интегрисан у курикулум за мањинско васпитање и образовање, а нарочито оно што се односи на стицање знања о историји, књижевности, географији, културним вредностима и традицији мањине и њене матичне државе, као и о мањинским правима и систему мањинских институција. Према параграфу 24. Закона, мањинске самоуправе могу, у складу са Законом о јавном образовању и правилима о извршавању државних финансија, да образују мањинске институције јавног образовања, као и да, у складу са тим законом, преузму управљачка права над установама јавног образовања које су основале друге организације, при чему такав трансфер управљачких права не сме да резултира реорганизацијом преузете институције. Руководиоце институција јавног образовања којима управљају мањинске самоуправе постављају, у споразуму са министром просвете, мањинске самоуправе које и врше права послодавца. Закон уређује јасне критеријуме за трансфер управљачких права на мањинске самоуправе. У случају државних васпитних и образовних институција, односно институција које испуњавају

државне дужности и у којима се упис деце и ученика остварује на регионалном и/или националном нову, пренос управљачких права, према параграфу 25. Закона, могућ је на иницијативу државне мањинске самоуправе под условом да најмање 75% деце или ученика учествује у мањинском образовању и да се уз иницијативу приложе мишљења школског одбора или организације родитеља, ђачке организације и локалне и регионалне мањинске самоуправе. Локална самоуправа или државно телом које управља (локалном) васпитном или образовном установом може на иницијативу локалне мањинске самоуправе која је поднесена у споразуму са државном мањинском самоуправом да пренесе управљачка права на локалну мањинску самоуправу под условом да свако дете или ученик учествује у мањинском образовању и/или васпитању и да су уз иницијативу поднесена мишљења школског одбора или организације родитеља и ђачке организације. Уколико локална мањинска самоуправа жели да се одрекне вршења управљачких права, утолико државна мањинска самоуправа може да преузме вршење управљачких права, а у случају да ни она не жели, претходни вршилац управљачких права поново преузима управљање над институцијом. У нарочито оправданим случајевима државна мањинска самоуправа може, уз дозволу министра просвете, да преузме управљачка права над билингвалном институцијом, при чему је министар овлашћен да ауторизује такав трансфер оснивачких права под условом да сваки ученик учествује у мањинском образовању и да је такво преузимање од нарочитог значаја за јавно образовање те мањине. Са преносом управљачких права преносе се покретна и непокретна средства, а управљачка права не могу бити пренесена на период мањи од десет година. У случају преноса управљачких права закључује се јавни образовни споразум. Преузимање управљачких права над васпитним и образовним установама не ослобађа обавезе учења мађарског језика у броју часова и по стандардима који су неопходни за његово савладавање. Осим преузимања управљачких права, мањинске самоуправе могу у одлучивању о појединим питањима у области образовања да имају право на консултовање или право на сагласност (о чему је већ било речи). Иако су одредбе о преношењу управљачких права *prima facie* прилично јасне, у научним радовима се указује на изостанак прецизног нормирања специфичних правних услова за пренос управе, власничке одговорности мањинских самоуправа, као и на нејасноћу финансијских детаља, што значи да би мањинске самоуправе биле суочене са низом финансијских ризика ако би преузеле поједине јавне установе. То резултира

чињеницом да у пракси мањинским школским установама углавном управљају локалне самоуправе, док мањинске самоуправе врше само консултативна права (Vizi 2015, 51) .

Јавна овлашћења савета етничких заједница које имају самоуправу у области образовања у Словенији регулисана су Законом о посебним правима италијанске и мађарске (етничке) заједнице у области образовања.² Начелно посматрано, представници ових заједница учествују у планирању образовних програма, у управљању политиком образовања, у управљању установа предшколског, основног и средњег образовања и васпитања. Најпре, према овом закону, пре усвајања образовних програма, стручно тело које о њима одлучује дужно је да прибави мишљење савета етничке заједнице која има самоуправу, а такви програми не могу бити усвојени без сагласности чланова стручног тела из реда мађарске и италијанске мањине. Према члану 10. тог Закона, мрежа васпитних и образовних установа установљених у циљу задовољавања образовних потреба ових мањина може бити промењена само уз сагласност савета тих заједница. Такође, према члановима 12. и 13. тог Закона, етничке заједнице које имају самоуправу, заправо њихови савети, су кооснивачи свих јавних образовних установа у којима се настава изводи и на њиховом језику и морају бити заступљени у савету (школском одбору) таквих установа. Норме и стандарди који су основ за финансирање таквих установа, према члану 24. тог Закона, морају добити сагласност савета италијанске, односно мађарске етничке заједнице која има самоуправу.

У Финској је Сами парламент преузео потпуну одговорност за производњу уџбеника и осталог образовног материјала на сами језику (Mynnti 2012, 159).

За област образовања и васпитања Закон о национално културној аутономији Руске Федерације у члану 11. најпре је предвидео да та тела могу да оснивају предшколске и образовне установе на различитим нивоима образовања у којима се образовно-васпитни рад одвија на матерњем језику. Закон такве установе квалификује као недржавне, заправо јавне установе. Осим оснивања установа, националне културне аутономије могу да креирају образовне програме и издају уџбенике за такве установе, као и да организују обуку и преквалификацију наставног и другог особља за такве установе. Закон је предвидео и да националне културне аутономије могу да подносе предлоге савезним органима извршне

² Zakon o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja *Uradni list*, št. 35/01, 102/07 – ZОsn-F in 11/18.

власти, органима извршне власти субјеката Руске Федерације, као и органима локалне самоуправе о оснивању одељења и студијских група у државним и општинским образовним институцијама у којима се настава изводи на националном (матерњем) језику и о оснивању државних и општинских образовних установа са наставом на руском и проширеном наставом националног (матерњег) језика, националне културе и историје. Посебно право националних културних аутономија је да учествују, у складу са законима о образовању, у развоју федералних државних образовних стандарда који се односе на основне образовне програме који се спроводе на националном (матерњем) језику аутономије могу да организују.

ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА У ОБЛАСТИ КУЛТУРЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Мађарски Закон о правима мањина у оквиру одредби о културној самоуправи најпре начелно предвиђа да мањинске самоуправе учествују у имплементацији државних и локалних дужности у вези с заштитом мањинске културе. Закон у параграфу 35. нормира рокове за вршење права на сагласност и права на консултовање које мањинске самоуправе имају у области културе (30 дана, са могућношћу продужења за још 30 дана). Параграфом 36. Закона прописано је да мањинске самоуправе могу да установе и одржавају мањинске културне институције и да преузму управљачка права над таквим институцијама основаним од стране других субјеката. Условне, начин и поступак преузимања управљачких права над мањинским културним установама регулишу параграфи 37. и 38. Закона. Према тим одредбама, на иницијативу државне мањинске самоуправе може доћи до преноса управљачких права над установама које у обиму од 75% испуњавају културне дужности и задовољавају културне потребе односне мањине. Управљачка права над установом која задовољава културне потребе већег броја мањина могуће је пренети на државну мањинску самоуправу која је одређена споразумом закљученим између државних мањинских самоуправа мањина чије се културне потребе задовољавају у таквој установи, а којим се одређује и начин испуњавања дужности у погледу старања о културним потребама популације која не спада у мањину чија је државна самоуправа преузела управљачка права. О преносу управљачких права над културним установама закључује се споразум између субјекта који врши управљачка права и мањинске

самоуправе. Уговорне стране су слободне да у законским оквирима одреде садржину споразума, али он мора да садржи одредбе којима се регулишу следећа питања: одговорност културне установе, лица на која се односи активност културне установе, временско важење уговора, минимум радног времена потребног да се испуне дужности установе, квалификације оних који треба да учествују у испуњавању дужности установе, персоналне, материјалне и финансијске услове за рад установе, питања имовине и услове за повратак управљачких права на локалну самоуправу. Управљачка права се према параграфу 39, став 3. Закона не могу пренети на период мањи од десет година, а њихов пренос је праћен и преносом покретних и непокретних средстава на мањинску самоуправу. У случају да мањинска самоуправа не испуњава законске обавезе у погледу управљачких права, надлежни државни орган који врши надзор може да иницира судски поступак за раскид уговора, при чему је у таквом поступку обавезно да министар културе да своје мишљење. Ако мањинска самоуправа није у могућности да испуњава дужности у погледу вршења управљачких права, онда ће субјект који је претходно вршио управљачка права, у складу са споразумом о преносу управљачких права, поново преузети њихово вршење. Уколико током вршења управљачких права од стране мањинске самоуправе, одбор културне установе жели да установи додатне активности, реорганизује, укине или суспендује постојеће активности установе на период дужи од 60 дана, утолико је у обавези да о тој одлуци прибави мишљење министра просвете најкасније 60 дана пре дана доношења такве одлуке. Изложене одредбе Закона се сходно примењују и у случају да се споразумом установи заједничко вршење управљачких права над установом културе. У одредбама параграфа 41, ставови 3. и 4. Закон предвиђа да се одлука у вези са установљавањем, укидањем или реорганизацијом јавних колекција (фондова и збирки – прим. В.Ђ.), као и мањинских културних установа над којима нису пренесена управљачка права могу доносити само уз сагласност мањинских самоуправа које, према ставу 5. истог члана, имају право на судску заштиту свог права на сагласност (видети одељак о заштити).

Словеначки закон о остваривању јавног интереса у култури, као што је истакнуто, прописује могућност савета етничких заједница које имају самоуправу да оснивају установе и дистрибуирају финансијска средства за финансирање пројеката других организација и удружења. Словенија је у свом Трећем извештају о спровођењу Оквирне конвенције истакла да Министарство културе (и без изричитог упоришта у закону – прим. В.Ђ.) даје прилику

представницима мањина да се у поступку пројектног финансирања изјасне о пристиглим пројектима који се непосредно финансирају од стране Министарства.³

У области културе, Закон о националној културној аутономији Руске Федерације је предвидео могућност да националне културне аутономије стварају недржавне (јавне) националне културне институције: позоришта, културне центре, музеје, библиотеке, клубове, студије, архиве и друге културне институције и осигурају њихово функционисање, као и да организују креативне синдикате, групе професионалних и аматерских уметничких кругова за проучавање националне културне баштине, достигнућа националне културе и одржавају јавне догађаје у области националне културе, као што су фестивали, такмичења, представе, изложбе и други догађаји. Националне културне аутономије такође могу да помажу да се заштите национални историјски и културни споменици, а могу и да оснивају организације које се баве уметничким народним занатима, објављују историјску, уметничку, музичку, фолклорну и етнографску литературу на матерњим језицима и оснивају недржавне јавне образовне установе за обуку креативних радника, педагошког и другог особља у области националне културе.

ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА У ОБЛАСТИ ИНФОРМИСАЊА НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Улога мањинских аутономних тела у сфери јавног информисања различито је уређена у упоредном праву, а њихова овлашћења, начелно посматрано, зависе од власничке структуре и природе средстава јавног информисања.

Према Закону CLXXIX о правима мањина, државне мањинске самоуправе у Мађарској учествују у раду Одбора јавног сервиса, тела установљеног у циљу социјалног мониторинга над медијима који су јавни сервис. Таква улога државних мањинских самоуправа је потпуно разумљива, имајући у виду да Закон предвиђа обавезу производње и емитовања програма намењеног мањинама и на мањинском језику у оквиру јавног медијског сервиса. Штавише, према параграфу 117, став 1. Закона, државне мањинске самоуправе, у оквиру непреносивих овлашћења, одлучују о принципима и методама употребе расположивих радио станица и ТВ канала,

³ Third Report Submitted by Slovenia pursuant to Art.25. of the FCNM, ACFC/SR/III(2010), 78.

принципима употребе расположивог времена у програмима радија и телевизије јавног сервиса и субвенционисању мањинских медија из средстава државне помоћи која је намењена државним мањинским самоуправама.

Учествовање савета етничких заједница које имају самоуправу у раду јавног сервиса предвиђено је и у словеначком законодавству. Према Закону о РТВ Словеније,⁴ Програмски одбор (савет) РТВ Словеније који, између осталог, усваја програмске стандарде, програм продукције и програмску шему, састоји се од 29 чланова, од којих су два изабрана од стране италијанске и мађарске етничке заједнице која има самоуправу, заправо њихових савета. Програмски одбор именује деветочлани програмски комитет за програм на италијанском и мађарском језику, осим чланова које међу собом именују запослени у редакцијама на тим језицима и представника етничких заједница које имају самоуправу, а које имају право да именују укупно 2/3 чланова програмског комитета. Програмски комитет за програме на мањинским језицима даје сагласност на избор и смену уредника редакције и на обим, план, стандарде и шему програма на тим језицима (члан 23. Закона).

Руско законодавство о националној културној аутономији предвиђа обавезу државних аудиовизуелних медија да националним културним аутономијама доделе одређено време за емитовање. Према члану 15. Закона о националним културним аутономијама, периодичност, трајање преноса/прилога и језик на којем се у тим терминима програм емитује одређује се споразумима са оснивачима и редакцијама радио и ТВ програма. Осим изложеног, националне културне аутономије могу да имају и сопствена средства јавног информисања. Према ставу 3. истог члана Закона, у федералне програме финансијске и организационе помоћи средствима јавног информисања обавезно се уврштава и помоћ таквим средствима јавног информисања, док, према ставу 5. у програмима финансијске и организационе помоћи субјеката Руске Федерације и локалних самоуправа таква помоћ може бити предвиђена.

4 Закон о Radioteleviziji Slovenija, *Uradni list*, št. 96/05, 109/05, 105/06, 9/14.

ЈАВНЕ СЛУЖБЕ И ЈАВНА ОВЛАШЋЕЊА У ОБЛАСТИ СЛУЖБЕНЕ УПОТРЕБЕ ЈЕЗИКА И ПИСМА НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

Иако у системима који су одабрани за упоредни приказ постоје различити видови службене и јавне употребе мањинских језика који су неретко нормативно постављени и као *право* таквих заједница и њихових припадника, изузев финског и словеначког и то у сасвим ограниченом виду, ниједно законодавство не предвиђа било какву улогу мањинских аутономних тела у вези са службеном употребом језика и писма. У Финској, чланом 26. Закона о сами језику предвиђено је да ће Сами парламент имати и Канцеларију за језик чије је седиште у сами завичају, а која се образује за потребе превођења и вршење осталих задатака прописаних законом. Према члану 21. тог Закона, надлежни орган који треба да изда званични превод документа који садржи одлуку, или оригинал акта на сами језику има право да од Канцеларије за језик добије превод, што заправо значи да је Канцеларија за језик Сами парламента, а посредством ње и сам парламент, овлашћена да обавља званичне преводе докумената на сами језик. Канцеларија за језик и Савет за сами језик, за сваки мандат парламента, издају извештај о примени законодавства о сами језику, о вршењу језичких права од стране припадника сами народа и развоју услова за коришћење сами језика, као што је то прописано у посебној Владиној уредби којом се ближе уређују поједина питања од значаја за рад Канцеларије.

У Словенији је Законом о означавању објеката и именовању насеља, улица и зграда⁵ предвиђено да се пре усвајања било какве локалне одлуке о именима насеља и улица у национално мешовитим срединама мора прибавити сагласност релевантних савета етничких заједница које имају самоуправу која се даје посредством представника мањина у представничком телу јединице локалне самоуправе (члан 17, ст. 4). То заправо значи да је овај Закон питање имена насеља и улица сврстао у једно од питања које се односе на посебна права припадника етничких заједница које имају самоуправу, а у складу са чланом 13. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу (видети одељак о учествовању у одлучивању).

5 Zakon o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb, *Uradni list*, št. 25/08.

ПРЕНОС ЈАВНИХ ОВЛАШЋЕЊА НА НАТЕРИТОРИЈАЛНУ АУТОНОМИЈУ (АУТОНОМНА ТЕЛА)

Осим изложених општих овлашћења и овлашћења која мањинска аутономна тела имају у појединим областима друштвеног живота која су опредељена законодавством којим се уређује њихов правни положај, за разумевање улоге и правног карактера таквих тела неопходно је размотрити да ли се њима могу доделити и додатна овлашћења, као и да ли се овлашћења која су им додељена могу даље преносити.

Начелно посматрано, у свим системима који су изабрани за упоредни приказ, а у којима мањинска аутономна тела имају својство правног лица, таквим телима се могу преносити одговарајућа јавна овлашћења, ако је таква могућност предвиђена законодавством којим се регулише организација и функционисање јавне управе. Реч је дакле о додатним јавним овлашћењима, а не о овлашћењима која су им законима којима се уређује њихов положај, већ додељена. Будући да је питање преноса овлашћења на таква тела део шире проблематике преноса јавних овлашћења на правна лица изван структуре државне управе у ужем смислу која је уређена другим правним актима чије би разматрање увелико превазишло природу и сврху овог рада, јасно је да сва законодавства којима се уређује положај мањинских аутономних тела не садрже изричите одредбе о могућности да на таква тела буду пренесена додатна јавна овлашћења, што наравно не значи да таква могућност није правно допуштена. Ипак, поједини закони изричито предвиђају такву могућност. Тако је чланом 4. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу прописано да такве заједнице у Словенији, између осталог, обављају и послове из надлежности државе у складу са законом. Разуме се да заједнице такве послове могу да обављају и посредством својих савета као највиших органа такве самоуправе. Мађарски закон о правима мањина прописује у параграфу 115. да у обавезне јавне дужности локалних мањинских самоуправа спада и испуњавање осталих компетенција које су им делегиране од стране других локалних самоуправа.

Питање могућности да мањинска аутономна тела преносе своја овлашћења која су им додељена законодавством којим се уређује њихов правни положај може да буде од значаја за сагледавање правне природе таквих овлашћења, а самим тим и правне природе нетериторијалне културне аутономије. У том

смислу, у разматрању преноса овлашћења са аутономних тела посебну пажњу треба посветити не само питању да ли законодавства дозвољавају такав пренос, већ, уколико га дозвољавају, и питању да ли се јавна овлашћења аутономних мањинских тела могу пренети субјективитетима изван оквира организационе структуре нетериторијалне културне аутономије.

Не предвиђају сва законодавства могућност да мањинска аутономна тела пренесу овлашћења која су им додељена законодавством којим се уређује њихов положај и делатности. Заправо, у упоредном праву, такву могућност изричито прописују само мађарско и хрватско законодавство, док из појединих решења естонског и словеначког законодавства проистиче таква могућност. Реч је, дакле, о законодавствима која организациону структуру нетериторијалне мањинске културне аутономије уређују као сложену, тако да се и пренос овлашћења који је изричито допуштен, или имплицитно омогућен, може одвијати само у оквиру институција, односно тела нетериторијалне културне аутономије, било да је реч о хоризонталном (између мањинских аутономних тела установљених на истом нивоу организовања) или вертикалном преносу овлашћења (између мањинских аутономних тела установљених на различитим нивоима организовања).

Према параграфу 84. мађарског Закона о правима мањина, мањинске самоуправе могу на основу споразума који закључе међусобно да делегирају своја овлашћења. У ставу 2. истог члана Закон предвиђа да се пренесена овлашћења не смеју даље преносити. Споразум закључују мањинска самоуправа која преноси овлашћења, мањинска самоуправа на коју се преносе овлашћења и државна мањинска самоуправа, осим ако она није тело на које се преносе овлашћења у ком случају споразум закључују само две мањинске самоуправе. Закон у ставу 3. истог члана прописује да се споразумом обавезно стипулише да се истовремено са његовим закључењем преузимају овлашћења и одговорности које су у њему наведене, да самоуправа која преноси овлашћења ставља самоуправи која преузима овлашћења на располагање материјална и финансијска средства у обиму који је неопходан за испуњавање тих овлашћења, да је самоуправа која преузима овлашћења сагласна са могућношћу да самоуправа која преноси овлашћења једностраном декларацијом, уз сагласност државне мањинске самоуправе, поново преузме пренесена овлашћења уколико наступе тешкоће у њиховом извршавању, при чему је дужна да мањинској самоуправи која поново преузима овлашћења стави на располагање изворно уступљена материјална

и финансијска средства и да су обе самоуправе, како она која преноси, тако и она на коју се преносе овлашћења, сагласне да ће у случају да из било ког разлога испуњавање пренесених овлашћења буде осујећено релевантна овлашћења вршити надлежна локална самоуправа. Уколико је у питању пренос овлашћења која се састоје у вршењу управљачких права, утолико резултат таквог преноса не сме да се огледа у погоршању стандарда вршења услуга, нити у редукцији персоналних и материјалних услова рада установама над којима се врше управљачка права. Према ставу 6. истог члана, у случају било каквог спора у вези са имплементацијом споразума о преносу овлашћења, надлежно окружно тело ће обавити консултације са уговорним странама, а у случају да се не постигне споразум о спору, оно ће применити своја надзорна овлашћења.

Уставни закон о правима националних мањина предвиђа у члану 33, став 3. да већа националних мањина у Хрватској могу овластити координацију већа да у њихово име предузима поједине мере које су тим Законом предвиђене као овлашћења већа. Законом о регистру већа, координација већа и представника националних мањина уређено је питање средстава за обављање пренесених овлашћења. Према члану 25. тог Закона, координације за подручје читаве државе на које су већа пренела овлашћења преузимају средства за обављање пренесених овлашћења која су обезбеђена у буџету подручне (регионалне самоуправе).

Као што је истакнуто, естонско и словеначко законодавство не предвиђају изричито могућност преноса овлашћења у оквиру организационе структуре нетериторијалне културне аутономије, али из појединих решења следи да је такав пренос ипак могућ. Реч је о решењу садржаном у естонском Закону о културној аутономији према коме културни савет образован на нивоу читаве државе може да формира градске или окружне културне савете и да статутом определи њихове надлежности, као и о решењу из словеначког законодавства према којем се општинске заједнице које имају самоуправу интегришу у италијанску, односно мађарску етничку заједницу која има самоуправу у Словенији.

ФИНАСИРАЊЕ АУТНОМНИХ ТЕЛА ИЗ ЈАВНИХ И ПРИВАТНИХ ИЗВОРА

Финансирање аутономних тела из јавних извора

Сва законодавства којима се регулише положај тела посредством којих се остварује нетериторијална мањинска аутономија уређују питање извора средстава за њихов рад. Начелно посматрано, средства за рад тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална културна аутономија, односно самоуправа могу да потичу из јавних извора, из сопствене имовине, као и из донација, поклона и других извора, али су међу законодавствима приметне разлике у погледу признавања права на финансирање из свих наведених извора. Поједина законодавства, осим питања финансирања, уређују и обавезе јавних власти спрам обезбеђивања осталих услова за рад таквих тела.

Начелно посматрано, финансирање мањинских аутономних тела средствима из јавних извора може да зависи од организационе структуре посредством које се остварује мањинска културна аутономија. Уколико је организациона структура сложена, односно уколико мањинска аутономна тела постоје и делују на различитим нивоима организовања јавне власти, утолико се њихово финансирање може вршити средствима која потичу како из државног, тако и из буџета локалних заједница.

У Финској, Закон о Сами парламенту у члану 2. успоставља финансијску одговорност државе за делатност тог тела. Према одредби тог члана, у државном буџету формира се посебна апропријација за послове који су утврђени тим Законом. То је, уз разумљиво постојање средстава која потичу из сопствене имовине, уједно и једини извор средстава за рад Сами парламента који Закон предвиђа. Изостанак финансирања Сами парламента из других јавних извора, односно из буџета локалних самоуправа, логична је последица чињенице да се то тело, иако постоје извесна територијална ограничења вршења његових овлашћења, успоставља и делује на нивоу државе и да је образовано самим законом.

Мађарски Закон о правима мањина у параграфу 126, став 1. уређује питање извора из којих потичу приходи мањинских самоуправа. У те изворе, између осталих, али на првом месту, Закон наводи помоћ из буџета. Буџетска средства помоћи се у Мађарској опредељују за вршење дужности мањинских самоуправа, а њихова

алокација се, према параграфу 128, став 2. Закона врши тако што мањинска самоуправа доставља податке на начин и у року који је прописан законом и у складу с упутством које доносе министар надлежан за послове финансија и министар надлежан за мањинска питања, док Влада ближе уређује питања финансирања дужности мањинских самоуправа. У теоријским коментарима указује се на снажну финансијску зависност мањинских самоуправа од локалних власти која доводи до тога да се мањинске самоуправе често осећају слабима да ускрате сагласност на одлуке локалне самоуправе које су супротне интересима мањине, страхујући да угрозе хармоничну сарадњу и додатну финансијску помоћ коју им нуде локалне самоуправе. (Vizi 2015, 51) Са друге стране, у периодичним мониторинг извештајима указује се на континуитет изостанка јасноће у погледу обима извора који су доступни мањинским самоуправама и модалитетима њиховог располагања који постоји упркос чињеници да је Закон из 2011. године детаљно регулисао компетенције мањинских самоуправа. (Smith 2013, 123; Smith, 2015, 168)

Закон о културној аутономији Естоније у члану 27. уређује материју финансирања културне аутономије, дакле целокупне културне аутономије, а не само делатности тела посредством којих се она остварује. Према том члану, културна аутономија ће се, између осталог, финансирати издвајањем из државног буџета у складу са законом и посебних доприноса за те намене, што се односи и на културне савете као главне организације културне аутономије. Занимљиво је уочити да Закон прописује да ће се културна аутономија финансирати и из доприноса посебно издвојених из буџета локалне управе за образовне, културне и социјалне институције културне аутономије, али не спомиње да ће се из локалних јавних средстава финансирати локални одбори које је установио културни савет. Таква решења су и разумљива будући да тела културне аутономије у Естонији немају својство правног лица. У пракси, држава помаже културне аутономије пружајући помоћ „уговорним партнерима“ Министарства културе, што значи да су аутономије, односно културни савети који нису правна лица и стога немају своје рачуне, помогнути посредством других кровних мањинских организација. (Polshchuk 2013, 241)

У Руској Федерацији Закон о националној културној аутономији у члану 19. прописује да федерални органи законодавне и извршне власти, као и органи законодавне и извршне власти субјеката Руске Федерације предвиђају ставке за подршку национално-

културним аутономијама у федералном буџету, као и у буџетима субјеката Руске Федерације. Са друге стране, Закон оставља слободу органима локалне самоуправе да у складу са законодавством о локалној самоуправи одлучују о финансијској подршци локалним национално-културним аутономијама. Закон је уредио и начин на који се средства која су буџетима опредељена за помоћ национално-културним аутономијама могу распоређивати. Према члану 20, став 1. органи извршне власти Федерације и субјеката Федерације пружају финансијску подршку предвиђену чланом 19. тог Закона, под условом да су та средства додељена за одређену сврху и да могу да буду коришћена само за конкретне активности и да се таква подршка, ако је потребно, пружа на основу споразума са одговарајућим национално-културним аутономијама.

Организациона структура културне аутономије има и у Словенији суштински значај за законско регулисање финансирања њених највиших органа. Према члану 18, став 1. Закона, финансијска средства за активности општинских етничких заједница које имају самоуправу обезбеђује општински буџет, а финансијска средства за активности италијанске и мађарске етничке заједнице које имају самоуправу у Републици Словенији обезбеђује државни буџет.

Финансирање аутономних тела из других извора

Осим из сопствене имовине, средства из других, небуџетских извора могу да потичу из донација, поклона и других извора. Не предвиђају, међутим, сва законодавства која су одабрана за упоредни приказ наведене изворе финансирања, што може да буде од значаја за дубље разумевање правне природе таквих тела. У оквиру сагледавања финансирања мањинских аутономних тела средствима која не потичу из јавних (буџетских) извора два питања привлаче посебну пажњу и завређују да буду посебно размотрена. Реч је о могућности да се таква тела финансирају порезом који би плаћали припадници националних мањина чија се нетериторијална културна аутономија остварује посредством таквих тела, као и могућности да се њихов рад финансира донацијама матичних држава.

Као што је истакнуто, финско законодавство не предвиђа изричито могућност да Сами парламент буде финансиран средствима из донација, поклона и других извора.

Словеначки Закон о етничким заједницама које имају самоуправу у оквиру одредбе члана 18, став 2. којом регулише финансирање организација и јавних институција које задовољавају

потребе етничких заједница, осим јавних средстава из буџета јединица локалне самоуправе и државе, спомиње друге изворе финансирања, али их не прецизира. Отворено је питање да ли је намера законодавца ишла за тим да се из финансирања савета као највиших органа самоуправе искључе средства из других извора, односно да се она користе само за финансирање других организација и институција. Штавише, посебно је занимљиво уочити да се у изложеној одредби члана 18, став 2. закона наводи да се средства из свих наведених извора користе и за финансирање активности из члана 16. тог Закона којим се уређује материја контаката са матичном нацијом, тако да се може закључити да је намера словеначког законодавца ипак ишла за тим да се донације матичних држава искључе из врста средстава која могу служити финансирању аутономних мањинских тела. Закон не предвиђа могућност да се савети етничких заједница које имају самоуправу финансирају из пореза који би се наплаћивао од припадника националних мањина.

Мађарски Закон о правима мањина из 2011. године чланом 126, став 1. у изворе из којих потичу средстава намењена мањинским самоуправама, осим буџета, наводи и друге помоћи и субвенције, сопствене и предузетничке приходе, приносе од средстава, донације од стране матичних држава и других субјеката, као и примљена новчана средстава. Дакле, Закон омогућава стране донације мањинским самоуправама, али не предвиђа изричито могућност да мањинске самоуправе установљавају порез за припаднике мањина чију културну аутономију остварују.

Осим из буџетских средстава и из средстава које националне културне аутономије остваре из сопствених извора и од својих установа и организација, финансирање тих тела у Руској Федерацији, према члану 16. Закона о националној културној аутономији, може да потиче и из средстава приватних лица. Дакле, реч је о могућности да се таквим телима донирају средства из приватних извора. Закон не предвиђа могућност да средства која потичу од других држава, као ни средства која би евентуално била прикупљена од стране припадника мањина, кроз пореска или чланска давања, буду коришћена за финансирање рада националних културних аутономија. Са друге стране, руско законодавство је једино које изричито прописује у члану 16, став 2. Закона да прикупљање средстава из небуџетских извора не може да буде разлог за смањење буџетских апропријација додељених за национално-културни развој на начин предвиђен тим Законом.

Хрватско законодавство такође предвиђа могућност да већа националних мањина стичу средства из других извора. У та средства, према члану 29, став 1. Уставног закона спадају средства од донација, поклона, наследства, или средства стечена по другом основу. Закон, међутим, не предвиђа могућност да се та средства користе за финансирање рада већа, већ само за делатности и послове од значаја за националну мањину који су утврђени у програму рада већа националне мањине. Уставни закон о правима националних мањина не предвиђа ни могућност непосредног финансирања рада већа националних мањина и њихових координација од стране свих припадника националне мањине, макар и са подручја за које је веће изабрано, кроз пореска или чланска давања, а такође не омогућава ни финансирање таквих мањинских тела од стране матичних држава. Наиме, чланом 16, став 2. Уставног закона прописана је само могућност да већа националних мањина од органа и правних лица државе народа с којим деле иста етничка, језичка, културна и/или верска обележја могу да примају само новине, часописе, књиге, филмове, видео касете и носаче звука, али не и финансијске донације.

Закон о културној аутономији националних мањина Естоније предвиђа најширу палету небуджетских извора из којих се могу финансирати културне аутономије, па тиме и њихови савети као главне организације културне аутономије. Осим доприноса, донација и поклона, као остале небуджетске изворе финансирања, Закон у члану 27. наводи таксе, односно порезе за некултурну аутономију чији износ утврђује културни савет и донације иностраних организација. Решење према коме таксе, односно порезе за некултурну аутономију утврђује културни савет се у теоријским коментарима оцењује као једини изузетак од става да националне културне аутономије у Естонији немају никаква значајнија јавна овлашћења, иако би се такви порези пре могли окарактерисати као годишња чланарина (Suksi 2015, 99), док се могућност примања донација из иностранства држи за „дарежљиву концесију“ спрам могуће сумње државе у погледу страног мешања матичних држава у питања националних мањина (Suksi 2015, 100).

Обезбеђивање других услова за рад

Не предвиђају сва национална законодавства обавезу органа јавне власти да, осим финансирања, обезбеде остале услове за рад мањинских аутономних тела. Она која то чине најчешће прописују обавезе јавних власти у погледу просторија за рад таквих тела и /или олакшице које се односе на порезе и таксе. Разуме се да се олакшице у погледу јавних давања могу установити само у оним системима у којима тела посредством којих се остварује нетериторијална мањинска аутономија националних мањина немају статус правног лица јавног права, већ су подвргнута таквим наметима. Законодавства која предвиђају извесне обавезе органа јавне власти да обезбеде услове за рад мањинских аутономних тела су мађарско, руско, словеначко, а донекле и хрватско.

Мађарски Закон о правима мањина прописује у параграфу 80, став 1. да ће локална територијална самоуправа осигурати персоналне и материјалне услове који су неопходни за рад локалних мањинских самоуправа, а који обухватају бесплатно коришћење намештених и опремљених просторија које су неопходне за њихов рад у захтеваном броју сати чији је минимум 16 сати месечно, уз сношење свих трошкова у вези с тим просторијама и уз уговорно регулисање услова њиховог коришћења, припрему састанака мањинских самоуправа што укључује припрему и слање позивница, предлога и вођење званичне кореспонденције, припрему одлука тела и званичника мањинске самоуправе и извршавање задатака регистрације (завођења), копирања и слања у вези са усвајањем таквих аката, итд. Такође, мањинским самоуправама се могу пренети у власништво и одређене непокретности.

Руско законодавство такође садржи одредбе којима се омогућава да се одређене непокретности у власништву државних и локалних органа пренесу у власништво, или изнајме националним културним аутономијама. Према члану 18. Закона о националној културној аутономији, органи извршне власти Руске Федерације и њених субјеката (федералних јединица – прим. В. Ђ.), као и органи локалне самоуправе могу да пренесу у власништво или да изнајме националним културним аутономијама своје некомерцијалне установе и организације, као и државну и општинску имовину на начин утврђен законодавством Руске Федерације и њених субјеката. У случају да се имовина изнајмљује, став 2. тог члана предвиђа да се коришћење просторија регулише уговором о закупу, при чему се, према ставу 3. истог члана, износ закупнине за изнајмљивање

простора утврђује на начин предвиђен за некомерцијалне организације културе и образовања и према Грађанском законнику Руске Федерације, другим федералним законима, као и законима и другим правним актима субјеката Руске Федерације. Будући да националне културне аутономије у Руској Федерацији немају статус правног лица јавног права, не чуди што је Закон у члану 19, став 1, алинеја 4. прописао да органи законодавне и извршне власти Федерације и федералних јединица додељују националним културним аутономијама олакшице код пореза, такси и позајмица у складу са законодавством Руске Федерације и њених субјеката. Изложена решења су у теоријским коментарима тумачена само као могућност, али не и обавеза финансирања националних културних аутономија од стране државе уз изостанак прецизног утврђивања који су органи извршне власти овлашћени да доносе одлуке о финансирању што, узевши све скупа, чини да националне културне аутономије имају на располагању мање форми и основа за тражење државне финансијске помоћи од обичних удружења грађана (Osipov 2010, 41; Osipov 2015, 186).

Чланом 14. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу прописано је да ће у Словенији етничким заједницама које имају самоуправу бити обезбеђене неопходне просторије и друга средства потребна за активности.

У Хрватској је чланом 24, став 4. Закона о регистру већа, координације већа и представника националних мањина предвиђено да је јединица подручне (регионалне) самоуправе у којој координација већа образована за подручје читаве државе има седиште дужна да координацији осигура простор за рад унутар свог пословног простора и да одреди време његовог коришћења у складу с потребама координације, али само у случају ако већа националних мањина која су основала координацију или њихова удружења не располажу пословним простором у којем делују.

КОНТРОЛНА, НАДЗОР И ОДГОВОРНОСТ НАД ПОВЕРЕНИМ ЈАВНИХ ОВЛАШЋЕЊИМА НЕТЕРИТОРИЈАЛНИХ АУТОНОМИЈА

Имајући у виду да у многим државама које су одабране за упоредни приказ тела мањинске нетериторијалне аутономије, односно самоуправе имају јавноправни карактер и да врше одређена јавна овлашћења, без обзира на ширину таквих овлашћења, неминовно се намеће питање на који начин су уређени контрола и

надзор над вршењем њихових активности и ко сноси одговорност у случају евентуалног погрешног рада. Како се то у академским коментарима јасно запажа, докле год се јавна овлашћења по закону делегирају таквим ентитетима, настаје и питање одговорности које треба да буде регулисано у закону, а са одговорношћу и питање како су уређени правни лекови против одлука таквих тела (Suksi 2015, 103).

Начелно посматрано, правна контрола рада мањинских аутономних тела, по свом карактеру и садржини, може да буде контрола уставности и законитости. Предмет такве контроле могу да буду одлуке и поступања таквих тела, како оне одлуке које имају својство појединачних, тако и оне које имају својство општих аката, али и други нормативни инструменти посредством којих се врши њихов рад (као што су, примера ради споразуми које у вези с вршењем својих активности закључују), као и саме радње које врше. Имајући у виду да се мањинска аутономна тела финансирају и из јавних извора, посебно значајан вид контроле њиховог рада обухвата финансијску контролу. Са становишта субјеката који су овлашћени да је врше, контрола аката и рада мањинских аутономних тела може да буде управна, судска, уставносудска, а у појединим земљама и парламентарна и може се покретати улагањем одређених правних средстава (жалбе и тужбе), или по службеној дужности.

Обим у којем су контрола и надзор над актима и радом мањинских аутономних тела правно регулисани у директној је сразмери са начином на који су уређена и ширином јавних овлашћења која су таквим телима додељена. У законодавствима која начелно уређују послове таквих тела (Естонија, Словенија, Хрватска), изузев решења у погледу финансијске контроле, најчешће нема одредби којима се регулише контрола и надзор над радом таквих тела, што не значи да њихови акти и рад нису подложни контроли и надзору у складу са општим правним режимом контроле и надзора који у тим државама постоје над субјективитетима који имају исти правни статус као и мањинска аутономна тела (статус правног лица јавног права или удружења). Такође, контрола над појединим актима и/или сегментима рада таквих тела зависи и од изричитог прописивања поступака у којима се њихови акти доносе, односно активности врше. Због тога први корак у сагледавању контроле и надзора над актима и делатностима мањинских аутономних тела треба да буде разматрање питања да ли се законодавствима којима се уређује њихов положај и рад уопште прописује у каквим правним поступцима ће та тела доносити правне акте, односно вршити своје активности.

ЗАКЉУЧАК

Претходна компаративна анализа управних јавних овлашћења, јавних служби и контроле и надзора аутономних тела од кључног значаја је за даљу анализу положаја и статуса нетериторијалне аутономије националних мањина и у Републици Србији. Одговарајући правни оквир у том смислу већ постоји, али никада није темељно изучаван. Осим нетериторијалне аутономије националних мањина, можемо говорити и о другим облицима нетериторијалне аутономије мањина, на пример оних облика које имају верске заједнице у појединим земљама. Кључ овог истраживања и компаративних искустава јесте да се даље продубе научна истраживања која се односе на нетериторијалну аутономију, не само националних мањина већ и других мањинских заједница. Упоредно искуство у овом раду треба да допринесе даљем научном проучавању нетериторијалне аутономије, као и даљем проучавању њиховог правног положаја како у компаративном праву тако и у Републици Србији. Свакако да области аутономије који су у раду приказани, врсте управних јавних овлашћења као и облици финансирања, у великој мери одређују и статус нетериторијалне аутономије. Зато су даља компаративна али и проучавања нетериторијалних аутономија од значаја за даље унапређење и рад аутономних тела мањинских заједница, а посебно националних мањина, на шта и указују у овом раду приказана компаративна искустава. Она такође указују на неопходнос даљег унапређење статуса нетериторијалних аутономија мањинских заједница, о чему посебно у будућности треба водити рачуна у Републици Србији.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Николић П., *Уставно право*, Београд 1994.
- Ackrén, M., *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World: a fuzzy-set application*, Åbo Akademi University Press, Åbo 2009.
- Advisory Committee on The Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Russian Federation, ACFC/OP/III(2011)010, par.74.
- Arraiza J.M., “The Management of Linguistic Diversity through Territorial and Non-Territorial autonomy”, *Europäische Journal für Minderheitsfragen*, Vol. 8, 1/2015, 7-33
- Coakley J., “Approaches to the Resolution of Ethnic Conflicts: The Strategy of Non-territorial Autonomy”, *International Political Science Review*, Vol. 15, 2/1994, 297-314.
- Gross, A., “Empowered Citizens as the Heart of Autonomies, Strong Democracies and Good Governance: Autonomy as a Part of the Democratization Process”, in: *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (ed. Z. Kántor), L’Harmattan, Budapest 2014, 9-13.
- Légaré, A., Suksi, M., „Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2/2008, 143-155.
- Myntti, K., “The Sami Cultural Autonomies in the Nordic Countries”, in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 151-170.
- Nimni E., “The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013.
- Osipov, A., “Non-Territorial Autonomy in the Post-Soviet Space”, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015
- Osipov, A., “National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law”, *Review of Central and East European Law*, Vol. 35, 1/2010, 27-57.
- Osipov, A., “Autonomy as Symbolic Production, The Case of Contemporary Russia”, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015.
- Poleshchuhuk, V., “Changes in the Concept of National Cultural Autonomy in Estonia”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy*,

- Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013
- Rothchild D., Hartzell C.A., “Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy”, in: *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* (ed. W. Safran, R. Máiz), Frank Cass Publishers, London 2000, 259, наведено према М. Ackrén, *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World: a fuzzy-set application*, Åbo Akademi University Press, Åbo 2009.
- Smith, D.J., “NTA as a Political Strategy in Central and Eastern Europe”, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015
- Smith, D.J., „Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, 1/2013.
- Suksi, M., “Non-Territorial Autonomy, The Meaning of '(Non)-Territoriality'”, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015
- Third Report Submitted by Slovenia pursuant to Art.25. of the FCNM, ACFC/SR/III(2010), 78.
- 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, 31-52.
- Zakon o Radioteleviziji Slovenija, *Uradni list*, št. 96/05, 109/05, 105/06, 9/14.
- Zakon o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb, *Uradni list*, št. 25/08.
- Zakon o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja *Uradni list*, št. 35/01, 102/07 – ZOsn-F in 11/18.

Vladimir Đurić

**PUBLIC AUTHORITIES AND
PUBLIC SERVICES OF NON-
TERRITORIAL AUTONOMY OF
NATIONAL MINORITIES -
A COMPARATIVE ANALYSIS**

Resume

In this paper, we analyze public powers and public services of non-territorial autonomies of national minorities, as specific organizational structures and functional administrative competencies in the form of public powers entrusted to them. Lately, non-territorial autonomy has increasingly attracted the attention of both the scientific and professional public, because numerous problems of national minorities in different countries can be solved through non-territorial autonomy. As public services and administrative public powers represent an integral part of public administration in the organizational and functional sense, the comparative models analyzed in this paper indicate that non-territorial autonomies increasingly belong to public administration in many modern countries in the world. It can be used for further analysis of the position and status of non-territorial autonomy of national minorities in the Republic of Serbia as well. The corresponding legal framework in this sense already exists in the Republic of Serbia, but it has not been thoroughly studied so far.

Keywords: Non-territorial autonomy, national minorities, public services, public powers, public administration

* Овај рад је примљен 05. септембра 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 16. септембра 2022. године.