

Проф. др Владимир Ђурић, виши научни сарадник

Институт за упоредно право, Београд

ПРОТИВРЕЧЈА САВРЕМЕНОГ ПРАВНОГ РЕГУЛИСАЊА НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ МАЊИНСКЕ АУТОНОМИЈЕ

Нетериторијална мањинска аутономија један је од модела заштите националних мањина. У многим државама нетериторијална мањинска аутономија предвиђена је уставним одредбама и неретко је одређена као једно од мањинских права. У раду се анализирају правна природа аранжмана посредством којих се таква аутономија остварује и указује се на противречја њеног савременог правног регулусања. Противречја савременог правног регулусања нетериторијалне мањинске аутономије оличена су у низу питања у вези с таквом аутономијом, почевши од питања постојања и остваривања колективних права и начина конституисања аранжмана посредством којих се таква аутономија остварује, преко дилема у вези с карактером таквих аранжмана и њиховим лоцирањем у систем јавне управе, до питања надзора над њиховим радом и правне заштите која им је на располагању.

Кључне речи: Национаоне мањине; Нетериторијална аутономија; Мањинска права.

1. ПОЈАМ

Нетериторијална аутономија се у најширем смислу може разумети као генерички појам који обухвата различите теорије и праксе оснаживања и самоодређења појединих заједница, нарочито мањинских националних заједница, које се (праксе и теорије – прим. аутора) не односе на ексклузивну контролу над одређеном територијом, већ су оличене у представљању културног сегмента популације која настањује ту територију.¹

Владимир Ђурић, *v.djuric@iup.rs*.

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

Таква аутономија, самостално или у комбинацији с другим моделима којима се олакшава учешће мањина у јавним пословима, често се сматра адекватним решењем за неповољни положај мањина које због своје дисперзивности не могу остварити територијалну аутономију. У том смислу, она се, нарочито у политиколошкој литератури, одређује и као одговарајућа алтернатива мањинском територијалном национализму и безбедносним изазовима које захтеви мањинских политичких елита за увођењем територијалне аутономије могу да проузрокују.²

Имајући у виду да се може поимати као генерички појам, нетериторијална аутономија мањинских националних колективитета може да обухвати и/или да буде у блиској вези са другим појмовима из широког појмовног спектра који се односи на аутономију, али и друге категорије политичке и правне науке од значаја за положај различитих заједница. Отуда је за њено исправно сагледавање и разматрање противречја њеног савременог правног регулисања потребно дати макар почетно одређење тог појма. Нетериторијална аутономија би могла да означава *самоуправу групе особа кроз суб-државни ентитет са нетериторијалним карактером у стварима које се сматрају виталним за одржавање и репродукцију њихових дистинктивних културних особености које могу да се односе на језик, културу, религију или обичаје*.³ Под суб-државним ентитетом могао би се подразумевати институционални оквир такве аутономије, тачније тела и аранжмани посредством којих се таква аутономија остварује и који морају бити правно уређени, а следствено томе, постати предмет интересовања правне науке.

2. ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ И ПРАВНА ПРИРОДА МАЊИНСКЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ

Најразвијенији облици етнички засноване нетериторијалне аутономије постоје у Мађарској, Естонији, Финској, Словенији и Хрватској. Та-

² E. Nimni, “National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism”, *Ethnopolitics* 6 (3)/2007, 345–364; R. Lapidot, *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, US Institute of Peace Press, Washington 1997; A. Roshwald, “Between Balkanization and Banalization: Dilemmas of Ethno-cultural Diversity”, *Ethnopolitics* 6 (3)/2007, 365–378; W. Kymlicka, “National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms”, *Ethnopolitics* 6 (3)/2007, 379–393; G. Nootens, “Can Non-Territorial Autonomy Bring an Added Value to Theoretic and Policy-Oriented Analysis of Ethnic Politics”, *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (eds. T. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, Oxford 2015, 33–55; J. Coakley, “Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy”, *Ethnopolitics* 15 (1)/2016, 1–26; D. Smith, J. Hiden, *Ethnic Diversity and Nation State, National Cultural Autonomy Revisited*, Routledge, London–New York 2012; Y. Ghai, “Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis”, *Autonomy and Ethnicity, Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States* (ed. Y. Ghai), Cambridge University Press, Cambridge 2002, 1–28.

³ Online Compendium Autonomy Arrangements in the World 2016, <http://www.world-autonomies.info/ntas/index.html>, 24. фебруар 2022.

које, облик нетериторијалне мањинске самоуправе у Републици Србији представљају национални савети националних мањина. Уставноправно посматрано, у већини наведених држава народ као *demos* одређен је као носилац суверености, или је држава одређена као грађанска што грађанску демократију чини њиховим политичким поретком. Устави већине наведених држава у преамбуларном одређењу легитимацијских основа државе или у нормативном делу јасно разликују категорије већинског народа и националних мањина (етничких заједница, националности). У Финској уставноправно није изричито препознато постојање већинске нације, али и устав те државе говори о аутохтоним (мањинским) народима.

Према Уставу Мађарске из 2011,⁴ националности које живе у тој држави имју право да образују своју самоуправу на локалном и националном нивоу (чл. XIX ст. 2). Органски Закон CLXXIX о правима мањина из 2011.⁵ године одређује у параграфу 2, став 2. мањинску самоуправу као *организацију установљену на основу закона путем демократских избора која делује као правни субјект у форми тела (органа), испуњава дужности националних (мањинских) јавних служби које су одређене законом и која је основана за остваривање права националних (мањинских) заједница, заштиту и заступање њихових националних интереса и самостално управљање националним (мањинским) јавним пословима који спадају у домен њених одговорности и надлежности на локалном, регионалном или државном нивоу*. Према параграфу 76, став 3. Закона, мањинска самоуправа је правно лице. Културна аутономија је ставом 3. параграфа 2. Закона, а у складу са уставном формулацијом о праву на самоуправу, одређена као *колективно мањинско право* које се огледа у самосталности тоталитета националних институција и организација кроз самоуправно руковођење њиховим радом од стране мањинских заједница. Имајући у виду изложене одредбе устава и Закона може се заправо закључити да се културна аутономија и мањинска самоуправа разликују. Наиме, културна аутономија је отелотворење различитих колективних права, укључујући и установљавање мањинских самоуправа, док је самоуправа, као изабрано тело, материјализација културне аутономије, заправо представнички (репрезентативни) форум и административни инструмент (средство) за реализацију културне аутономије.⁶

⁴ The Fundamental Law of Hungary, <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178>, 4. септембар 2021.

⁵ Act CLXXIX of 2011 on the rights of national minorities, https://njt.hu/translation/J2011T0179P_20171221_FINrev.pdf, 10. септембар 2021.

⁶ B. Vizi, “Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 46.

Устав Естоније⁷ у пар. 50. прописује да *националне мањине имају право* да у интересу своје националне културе оснивају самоуправна тела (агенције) у складу са условима и поступком предвиђеним Законом о културној аутономији националних мањина.⁸ У члану 2, став 1. тај Закон одређује да је културна аутономија *право припадника одређене националне мањине да установљавају тела културне аутономије* како би остварили културна права која им јамчи Устав. Према члану 11. Закона, руководећа тела културне аутономије су културни савет националне мањине и културни одбор који организује активности институција културне аутономије. Закон међутим не одређује изричито правну природу тих тела, па се у теоријским коментарима истиче да Закон није ништа више до „широки оквир“,⁹ тачније, да статус руководећих тела културне аутономије није јасан и да њима није ни признат правни субјективитет,¹⁰ па тиме ни јавноправни статус што лимитира могућности за мањински културни развој кроз структуре нетериторијалне аутономије.¹¹ Имајући у виду да немају својство правног лица, руководећа тела нетериторијалне аутономије у Естонији у најбољем случају могу функционисати као „координативна већа своје мањине“.¹² Ипак, упркос томе што је у теоријским коментарима естонског законодавства владајуће схватање да културни савети немају својство правног лица, постоје и становишта која, полазећи од њиховог права да установљавају порезе за припаднике мањина из којих се културна аутономија финансира, истичу да је реч о „јавноправној власти“, заправо о „корпорацији јавног права са овлашћењима сличним локалној самоуправи“.¹³

⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349 – The Constitution of the Republic of Estonia, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>, 15. септембар 2021.

⁸ Vähemusrahvuse kultuuriautoomia seadus, RT I 1993, 71, 1001 - National Minorities Cultural Autonomy Act Estonia, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/519112013004/consolide>, 18. септембар 2021.

⁹ D. J. Smith, “Challenges of Non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe”, *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D. J. Smith), 2013, 125.

¹⁰ V. Poleschchuk, “Changes in the Concept of National Cultural Autonomy in Estonia”, *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D. J. Smith), 2013, 156.

¹¹ D. J. Smith, “NTA as a Political Strategy in Central and Eastern Europe”, *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015, 171.

¹² A. Osipov, “Non-Territorial Autonomy in the Post-Soviet Space”, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy* (ed. T. H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 217.

¹³ C. Decker, “Contemporary forms of cultural autonomy in Eastern Europe: recurrent problems and prospects for Improving the functioning of elected bodies of cultural autonomy”, *The Participation of Minorities in Public Life*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2008, 108.

Према члану 121. Устава Финске,¹⁴ Сами народ има нетериторијалну – језичку и културну самоуправу. Од 1973. године народ Сами у Финској има своје представничко тело. Законом 974 о Сами парламенту из 1995. године¹⁵ предвиђено је да тај народ, као аутохтон, у свом завичају има културну и лингвистичку аутономију, те да ће, с циљем вршења задатака у вези с културном аутономијом Сами, између себе, изабрати свој Парламент. Сами парламент је дакле тело које обавља задатке у вези с културном аутономијом тог народа. Заправо, како се то у теоријским коментарима истиче, Сами парламент је изабрано и представничко тело које руководи сами културном аутономијом.¹⁶ Иако Закон не одређује изричито правну природу тог тела, из низа његових одредби може се извести закључак да је реч о посебном правном субјективитету који има поједине одлике својствене државним органима, односно правним лицима јавног права.¹⁷

Устав Словеније¹⁸ у члану 64. ст. 2. прописује да припадници аутохтоне мађарске и италијанске заједнице, на подручјима на којима живе, оснивају своје самоуправне заједнице у циљу остваривања својих уставом зајамчених права. Држава, према ставу 3. истог члана, може да на њихов предлог овласти та тела да обављају одређене послове из државне надлежности и обезбеђује средства за њихово остваривање. Изложене уставне одредбе биле су правни основ за доношење 1994. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу.¹⁹ Чланом 1. Закона, прописано је да припадници италијанске и мађарске националне мањине успостављају, у регионима свог аутохтоног насељавања, етничке заједнице које имају самоуправу ради остваривања посебних права гарантованих Уставом Републике Словеније, ради унапређивања њихових потреба и интереса и ради организованог учешћа у јавним пословима. У складу са члановима 6, 7 и 9. Закона, припадници тих заједница оснивају општинске заједнице које имају самоуправу које се затим интегришу у заједницу која има самоуправу на државном нивоу. Највиши орган етничке заједнице која има самоуправу је савет, али Закон не одређује изричито правну природу тог тела. Имајући у виду да члан 2. Закона изричито предвиђа да

¹⁴ Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731 – The Constitution of Finland, <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>, 20. септембар 2021.

¹⁵ Sametingslag, 17.7.1995/974 – Act on the Sámi Parliament, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950974>, 28. септембар 2021.

¹⁶ K. Myntti, “The Sami Cultural Autonomies in the Nordic Countries”, *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 158.

¹⁷ *Ibid.*; V. Ђурић, “The Principles, Organizational Structure and Legal Nature of Institutional Arrangements of Non-Territorial Cultural Autonomy“, *Strani pravni život* 4/2017, 36.

¹⁸ 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.

¹⁹ Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih, *Uradni list RS*, št. 65/94 in 71/17 – ZFO-1C.

су етничке заједнице које имају самоуправу јавна правна лица, односно правна лица јавног права, могло би се закључити да је савет заједнице која има самоуправу заправо институција, односно, како то Закон изричито прописује, орган посредством кога правно лице јавног права обавља своје функције. У теоријским коментарима јасно се истиче да тела заједница која имају јавноправни статус имају јавноправне функције за разлику од осталих организација које окупљају припаднике заједница у циљу друштвених активности, али која делују по грађанском праву,²⁰ односно да су то „централне политичке институције етничких заједница“ и један аспект политичке партиципације националних мањина.²¹

Припадницима националних мањина се чл. 15. ст. 4. Устава Републике Хрватске,²² између осталог, јамчи културна аутономија. Материја културне аутономије ближе је уређена Уставним законом о правима националних мањина.²³ Иако би се на основу назива Закона могло стати на становиште да је културна аутономија *право мањина*, ипак је реч само о номотехничкој непрецизности, јер се у појединим одредбама тог акта јасно учача намера законодавца да мањинска права не одреди као колективна, већ као индивидуална и/или права која се уживају у заједници с другима, а и сам Устав, као што је истакнуто, културну аутономију јамчи *припадницима мањина*. Тако, Уставни закон о правима националних мањина у члану 7. прописује да држава осигурава остваривање посебних права и слобода припадника националних мањина која они уживају појединачно или заједно са другим лицима која припадају истој националној мањини, а када је то одређено Уставним законом или посебним законом, заједно са припадницима других националних мањина, нарочито културну аутономију одржавањем, развијањем и исказивањем сопствене културе, те очувања и заштите својих културних добара и традиције. Према члану 23. Уставног закона, с циљем унапређивања, очувања и заштите положаја националних мањина у друштву, припадници национал-

²⁰ B. de Villers, “Protecting Minorities on a Non-Territorial Basis – Recent International Developments“, *Beijing Law Review* 3/2012, 178.

²¹ M. Komac, “The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia“, *Slovenia and European Standards for the Protection of National Minorities* (eds. 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, 21, 27.

²² Ustav Republike Hrvatske, *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.

²³ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11. Иако је у називу тог акта јасно утврђено да је реч о Уставном закону, у правном поретку Републике Хрватске тај закон, према члану 82, ст. 1. Устава, има карактер органског закона који се доноси двотрећинском већином свих посланика у Сабору, а што је у једној од својих одлука потврдио и Уставни суд Републике Хрватске - U-I-1029/2007, *Narodne novine*, br. 47/2010.

них мањина бирају, на начин и под условима прописаним тим законом, своје представнике ради учешћа у јавном животу и управљању локалним пословима путем већа и представника националних мањина у јединицама територијалне (подручне, градске и општинске) самоуправе у којима живи одређени број припадника мањине. Већа националних мањина могу да стварају координацију већа националних мањина. Координација већа за подручје читаве државе створена је, како то Закон предвиђа, када је споразуму о њеном оснивању приступило више од половине већа националне мањине подручне самоуправе. Иако Закон то не предвиђа изричито, требало би ипак стати на становиште да су већа националних мањина једним делом тела посредством којих се остварује њихова културна аутономија. Реч је заправо о телима која се по својој функцији, улози и опсегу надлежности могу сматрати нетериторијалним обликом аутономије.²⁴ Но, та тела нису једини институционални вид остваривања културне аутономије. Напротив, реализација културне аутономије је у тој држави подељена између владиних институција које контролишу утрошак државних буџетских фондова намењених културној аутономији и мањинских удружења и институција које имплементирају различите пројекте и програме заштите, развоја, промоције и изражавања њиховог националног и културног идентитета. Другим речима, степен нетериторијалне аутономије који су већа овлашћена да врше је незнатан, будући да се највећи део културне аутономије остварује од стране мањинских удружења која су, штавише, финансијски независна.²⁵ У том смислу, може се истаћи да је консолидација права националних мањина на ефективно учешће у јавном животу заправо идеја која стоји иза увођења институције мањинских већа.²⁶ Закон у члану 25, став 1. прописује да је веће националне мањине у јединици територијалне самоуправе непрофитно правно лице. У изворном тексту Закона из 2002. године није било одредбе која је изричито одређивала правни субјективитет и правну природу координације већа националне мањине која је створена за подручје читаве државе. Изменама закона из 2010. године прописано је да је координација већа националних мањина за подручје Републике Хрватске „непрофитна правна особа“.

Правном природом већа и координација већа националних мањина бавио се и Уставни суд Републике Хрватске. У једној одлуци Суд је стао на становиште да Уставним законом о правима националних

²⁴ S. Jakešević, S. Tatalović, T. Lacović, „Oblici političkog predstavnštva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika“, *Političke perspektive* 3/2016, 10.

²⁵ A. Petričević, „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (eds. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 55.

²⁶ *Ibid.*

мањина „прописан поступак избора, начин рада и надлежност, односно права *представника* (подв. В. Ђ.) националних мањина, већа националних мањина и Савета за националне мањине, као *посебних политичких институција* (подв. В. Ђ.) с циљем осигурања учешћа националних мањина у јавном и политичком животу Републике Хрватске“.²⁷ У једној каснијој одлуци, Уставни суд Републике Хрватске је сматрао да су већа националних мањина „нарочити институционални облик преко којих се припадницима националних мањина у јединицама локалне и подручне (регионалне) самоуправе омогућава непосредан утицај на решавање питања у надлежности локалног представничког тела и локалних извршних и управних тела, а која се на њих односе или пак утичу на њихов положај или права...“, те да „у складу с наведеним, већа националних мањина имају статус правних лица јавног права“.²⁸

Према одредби чл. 75. ст. 3. Устава Републике Србије,²⁹ припадници мањина могу изабрати своје националне савете ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. Наведене области друштвеног живота спомињу се и у чл. 75. ст. 2. Устава којим је прописано да путем колективних права, припадници националних мањина, у складу са законом, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању, или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма. У том смислу, недвосмислено је јасно да је право на самоуправу *колективно мањинско право*, а да се реализује кроз право да се формирају национални савети. Избори и овлашћења националних савета националних мањина регулисани су Законом о националним саветима националних мањина.³⁰ Правну природу тих тела утврдио је Уставни Суд Србије у Одлуци о уставности тог Закона.³¹ Уставни суд је закључио да „изабрани савет националне мањине представља ... онај правно уобличени субјект коме се законом, сагласно чл. 137, ст. 2 Устава могу поверити поједина јавна овлашћења у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма“, те да „национални савет националне мањине има карактер

²⁷ U-I-1029/2007, *Narodne novine*, br. 47/2010.

²⁸ U-I-3553/2011, *Narodne novine*, br. 93/2011. Videti o shvatanjima Ustavnog suda i komentare odluka u: V. Čeranić, „Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597 i dr; br. U-I-3786/2010 i dr. I br.U-I-120/2011“, *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, Vol. 45, 90/2011, 163–178.

²⁹ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, 115/2021.

³⁰ Закон о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - УС, 55/2014, 47/ 2018.

³¹ Одлука Уставног суда Србије IУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14.

посебног (недржавног) тела – организације која представља институционални облик путем кога се у Уставом утврђеним областима друштвеног живота које су значајне за очување идентитета националне мањине (култура, образовање, обавештавање и службена употреба језика и писма), остварују колективна права националне мањине (право на самоуправу) у тим областима, тако што се националном савету законом поверавају одређена јавна овлашћења да учествује у одлучивању или да самостално одлучује о појединим питањима из ових области, водећи при томе, наравно, рачуна о природи овлашћења које се поверава“.

3. ПРОТИВРЕЧЈА САВРЕМЕНОГ ПРАВНОГ РЕГУЛИСАЊА

Изложено правно регулисање и одређивање правне природе аранжмана нетериторијалне аутономије суочено је с низом противречја. Противречја су, компаративно и системски посматрано, најпре присутна у питању карактера мањинских права на којима се такви аранжмани заснивају. Устави дела држава у којима је развијена нетериторијална мањинска аутономија, изричито, или посредством одређења о правима мањина, јемче колективна права мањинских заједница. Ипак, такав приступ није једнодушно прихваћен. Наиме, као што је истакнуто, у Републици Хрватској у Уставу и Уставном закону о правима мањина, и поред његовог назива који сугерише да утврђује права мањина, приметна је намера да се сва мањинска права одреде као индивидуална и/или права која се уживају у заједници. Такође, у Републици Србији, иако су конституционализована колективна мањинска права, у члану 75. ст. 1. Устава изричито се прописује да се она остварују у *заједници са другима*.³² Начелно посматрано, уставноправно признавање колективних права није нужно за успостављање нетериторијалне мањинске самоуправе,³³ али се може одразити на схватање институционалних аспеката, а следствено томе и на законску разраду нетериторијалне мањинске аутономије. Појам колективних права у савременом теоријском дискурсу реafirмирао је Кимлика (*Kymlicka*) кроз модификацију класичне либералне концепције индивидуалних права. Полазећи од пресудног значаја

³² У домаћој правној науци указује се да оно што превасходно одређује природу колективног права није начин вршења права, већ пре карактер самог титулара, те да је проблематично опредељење уставотворца да као одлучујући критеријум за дефинисање колективних мањинских права узме начин њиховог вршења – М. Јовановић, „Колективна права и позитивна дискриминација – концептуална разјашњења“, *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Србије* (ур. М. Јовановић), Правни факултет, Службени гласник, Београд 2009.

³³ В. Ђурић, *Нетериторијална мањинска аутономија / самоуправа*, Књ. 1 *Нетериторијална мањинска аутономија / самоуправа у упоредном праву*, Институт за упоредно право, Београд 2018, 310.

који припадништво одређеној култури има за појединца у погледу доношења суштинских вредносних одлука и одређујући појам културе посредством „социјеталне културе“ коју изједначава с појмом нације и народа, Кимлика изводи закључак да су нације за појединца подручје слободе и једнакости, а стога, у смислу либералне теорије, „одговарајуће јединице“ којима треба обезбедити „групно-диференцирана права“.³⁴ Другим речима, појам јединствене политичке заједнице једнаких грађана (поредак класичне либералне демократије) би, због његових структуралних недостатака, требало да буде допуњен признавањем додатних мањинских права која се могу вршити само колективно,³⁵ тако да она (колективна права) у оквиру тог приступа постају нужан и прихватљив коректив либералне грађанске демократије. Међутим, признавање колективног права на нетериторијалну аутономију рађа питања заступања колективитета који је титулар тог права и саме садржине тог права.

Наиме, ако се колективна права, тачније права колективитета као група, прихвате као коректив класичне либералне демократије, онда је јасно да се у оквиру тако коригованог политичког поретка нужно мора обезбедити конституисање и деловање тела која оличавају колективитете, јер се, као што је истакнуто, посредством таквих тела остварује нетериторијална аутономија националних мањина. Но, решавање тог питања сусреће се са новом дилемама и теоријским изазовима који неминовно доводе и до извесних противречја, како у погледу тога да ли заговарана корекција модела либералне демократије ипак намеће извесне лимите у поступку образовања таквих институционалних аранжмана, тако и у смислу обима и карактера јавних овлашћења која такви институционални аранжмани могу да врше.

Основна противречја која се у вези с конституисањем аранжмана нетериторијалне аутономије намећу су начин на који би они требало да буду формиран и субјекти који би требало да учествују у поступку њиховог образовања. У том смислу, указује се на правни проблем како образовати таква тела и на који начин изабрати представнике који ће имати демократски легитимитет да представљају мањине у таквим телима.³⁶ Другим речима, у вези с нетериторијалном аутономијом намећу се озбиљна питања легитимитета и репрезентативности тела по-

³⁴ W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, Oxford 1995.

³⁵ D. Smith, “Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges”, *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (ed. Z. Kántor), L’Harmattan, Budapest 2014, 15.

³⁶ T. Korhecz, “Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia”, *International Journal on Minority and Group Rights* 9(2)/2002, 161.

средством којих се она остварује.³⁷ Поједини писци истичу да логика уставно-правног признања посебног положаја мањинских колективитета налаже да би посебно представничко тело мањинске заједнице требало да бирају сâми представници мањинских заједница, како би интереси тог колективитета на што аутентичнији и репрезентативнији начин били заступани, а што би, истовремено, обезбедило демократски легитимитет таквих тела.³⁸ Такво резонување намеће захтев да се тела мањинске нетериторијалне аутономије бирају на непосредним изборима од стране припадника мањинских заједница.³⁹

Изложено схватање, ако се прихвати и нормативно изрази кроз уређивање поступка избора таквих тела, такође доводи до извесних противречја. Наиме, у таквом случају постоји тешкоћа уређивања одређивања лица која би требало да уживају бирачко право на непосредним изборима којима би се обезбедио демократски легитимитет таквих тела. Док, с једне стране, самоидентификација појединаца може да представља и основ за злоупотреу права, дотле, с друге стране, објективизирање критеријума за уживање бирачког права зарад спречавања злоупотреба рађа дилеме у погледу тога ко је властан да такве критеријуме пропише и ко је надлежан да оцењује њихову испуњеност.⁴⁰ Напослетку, такав приступ доводи до закључка да било какво прописивање додатних критеријума за уживање бирачког права за избор тела нетериторијане аутономије, макар они били оправдани потребом да се спрече злоупотребе самоидентификације, представља могућност да се одлучује о осетљивом питању националне припадности једног лица од стране органа суверене државне власти, а што доводи до противречја две уставне вредности – демократског легитимитета који се смешта у контекст непосредних избора, с једне, и слободе испољавања националног идентитета, с друге стране. Но, схватање према коме логика уставно-правног признања посебног положаја мањинских колективитета налаже да, зарад демократског легитимитета тела посредством којих се остварује њихова нетериторијална аутономија, таква тела бирају припадници мањина на непосредним изборима, указује на још једно, теоријски изазовније противречје. Наиме, ако се признавање колективних права и нетериторијална мањинска аутономија тумаче као својеврсна „корекција“ класичне либералне демократије и либералног приступа

³⁷ С. Decker, 103.

³⁸ М. Jovanović, „Postoje li kolektivna prava? – II deo“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2008, 36.

³⁹ М. Jovanović, “Recognizing Minority Identities Through Collective Rights.“ *Human Rights Quarterly* 27 (2), 2005, 645.

⁴⁰ В. Ђурић, „Припадност националној мањини и бирачко право за избор мањинских тела и представника“, *Страни правни живот* 3/2017, 97–114; В. Ђурић, (2018), 315.

људским правима, онда би се могло поставити питање зашто се демократска легитимација тела нетериторијалне аутономије мора искључиво разумети у класичном либералном значењу тог појма. Није ли, у том контексту, могуће, теоријски такође оправдано и логички доследно нормативно постулирати аналогну „колективну“ корекцију демократског легитимитета предвиђањем да на изборима за тела мањинске самоуправе учествују мањинске организације као претходна еманација колективности и исказане бриге за очувањем националног и културног идентитета, тим пре што је исказивање такве бриге окосница било каквог правно релевантног конституисања мањинских колективитета. Другим речима, јасно је да постоји противречје између корекције либералне индивидуалистичке концепције институтима колективних права и нетериторијалне аутономије, с једне, и укоревивања демократске легитимизације тела која оличавају такве колективитете и остварују њихову нетериторијалну аутономију у индивидуалистичкој концепцији (један припадник мањине један глас). У том смислу, може се закључити да у либералној демократији која је обogaћена концептом колективних права конституисање аранжмана мањинске нетериторијалне аутономије, управо због тога што су они колективног карактера, подлеже ограничењу оличеном у немогућности примене легитимацијске формуле репрезентације, напосто због тога што у случају тела која представљају мањине и чине мањинску нетериторијалу аутономију по среди *није политичка репрезентација*.⁴¹ У супротном, нетериторијална аутономија би, квалитативно посматрано, била категорија другачијег демократског поретка – оног који је по својој природи консоцијативног карактера.

Низ противречја савременог правног регулисања мањинске нетериторијалне аутономије у вези је с правним карактером тела и аранжмана посредством којих се она остварује. Најпре, у системима у којима таква тела имају израженији јавноправни карактер, мањи број питања у вези с њиховом унутрашњом организацијом и функционисањем је препуштен аутономном регулисању, док, с друге стране, у случају да таква тела немају статус јавноправних субјеката, њихова унутрашња организација и функционисање спадају у опсег аутономног регулисања. То је и разумљиво – држава има легитимни интерес, али и право да уреди унутрашњу организацију и функционисање јавноправних субјеката и не доведе у питање несметано обављање њихових овлашћења и послова.⁴²

Најважнија питања у вези с нетериторијалном мањинском аутономијом у којима се такође огледају противречја њеног савременог

⁴¹ В. Ђурић, „Оправдања и ограничења аранжмана нетериторијалне мањинске аутономије у либералној демократији“, *Српска политичка мисао* 3/2020, 76.

⁴² В. Ђурић, (2018), 317.

правног регулисања односе се на овлашћења и улогу аранжмана посредством којих се она остварује. Уставно прописивање права на нетериторијалну аутономију имплицира да аранжмани посредством којих се она остварује добијају ауторитативна овлашћења на регуларној основи, али упоредна истраживања нормативне разраде права на нетериторијалну аутономију указују да се на основу самог уставног јемства тог права не може извести закључак о врсти и природи ауторитативних овлашћења која би таква тела требало да добију. Напросто, таква тела, будући да су институционални вид остваривања права на нетериторијалну аутономију, морају бити снабдевена одређеним ауторитативним овлашћењима, али која ће то овлашћења бити зависи од специфичних прилика и потреба у свакој држави и, у крајњој линији, у земљама грађанске демократије, од воље законодавца.⁴³ Уопште узев, обим тих овлашћења (чије би изношење увелико превазишло обим и природу овог рада) у упоредном праву није велики. Упоредна законодавства не признају право и могућност да таква тела нормативно уређују поједине друштвене односе општим и апстрактним правним нормама, а, осим у уском обиму и то искључиво на локалном нивоу, овлашћења аранжмана нетериторијалне аутономије у упоредном праву не подразумевају ни право вета,⁴⁴ што је донекле и разумљиво, јер се у политичком поретку либералне демократије заснованом на грађанској суверености нормативна функција уређивања друштвених односа поверава представничким телима која оличавају политичке заједнице правно и политички равноправних људи и изражавају принцип грађанства као основно конститутивно начело политичке организације којем право вета, као елемент консоцијативне демократије, противречи.

Посебно противречје савременог правног регулисања мањинске нетериторијалне аутономије односи се на представнички карактер аранжмана посредством којих се таква аутономија реализује. Наиме, упркос изричитом нормирању такве улоге, представнички карактер тела нетериторијалне мањинске аутономије није потпун. Наиме, таква се тела, иако доприносе учешћу мањина у јавном животу и процесу доношења одлука, не могу сматрати форумима у оквиру којих заступници различитих погледа и оријентација у свему представљају мањине и доносе одговарајуће одлуке. Напротив, што због чињенице да у многим системима постоје и различити (додатни) облици политичке партиципације мањина, што због малог обима овлашћења и аутономног ауторитативног одлучивања са екстерним дејством које је, ако уопште и постоји, сведено само на питања попут празника и евентуално, и у

⁴³ *Ibid.*, 318–319.

⁴⁴ *Ibid.*

сасвим ограниченом смислу, симбола и питања у вези с матерњим језиком, ови се аранжмани не могу у пуном и правом смислу те речи сматрати представничким. Таква тела примарно имају улогу демократизованих консултативних институционалних облика чији је значај у већој мери изражен у функционалној сфери, јер су садржина и природа овлашћења којима располажу у већој мери оснивачка и управљачко-партиципативна у области јавних служби. На тај начин се аранжмани мањинске нетериторијалне аутономије лоцирају у јавну управу.

Посебно питање, али и противречје правног регулисања мањинске нетериторијалне аутономије је да ли се овлашћења аранжмана посредством којих се она остварује могу сматрати изворним и следствено томе овлашћењима која не могу бити одузета и умањена, а да то не представља нарушавање права на нетериторијалну аутономију, и чије вршење може бити предмет само контроле законитости, или их треба разумети као поверена овлашћења, уз задржавање права државе да их одузме, промени и/или обезбеди њихово исправно вршење чак и контролом целисходности. На основу упоредног истраживања, јасно је да се таква овлашћења без њиховог уставног опредељивања и прецизирања (као што се то чини у случају локалне самоуправе) не могу сматрати изворним, нарочито и због тога што се предвиђају искључиво законима који су, како то упоредна искуства показују, били изложени одређеним променама, као и због тога што у њиховом нормативном постулирању није предвиђена могућност трансфера ван организационе структуре аранжмана нетериторијалне аутономије.⁴⁵

Преношење јавних овлашћења на тела мањинске нетериторијалне аутономије и лоцирање тих тела у систем јавне управе намеће питања правне природе и регулисања поступака у којима се та овлашћења остварују, правних средстава против одлука и аката донесених у вршењу њихових овлашћења и контроле над њиховим вршењем. У већини анализираних система, било законодавством којим се уређује нетериторијална аутономија, било системским законима којима се уређују различите области друштвеног живота, прописује се примена државног административног законодавства – од закона којима се регулише управни поступак, до примене законодавства о јавним набавкама приликом прибављања добара и услуга средствима која потичу из јавних извора. И управо се на том пољу уочава можда и најизраженије противречје савременог правног регулисања мањинске нетериторијалне аутономије и аранжмана и тела посредством којих би таква аутономија требало да се реализује. Наиме, поверавање ширих јавних овлашћења таквим телима, неизоставно доводи и до израженије управне контроле

⁴⁵ *Ibid.*, 320.

од стране извршне власти, што, по природи ствари, представља супротност самом појму аутономије,⁴⁶ док изостанак прописивања обавеза органа јавне власти у погледу вршења овлашћења аранжмана нетериторијалне аутономије и јасних санкција у случају кршења тих обавеза, као и изостанак регулисања одговарајуће уставносудске заштите права на нетериторијалну аутономију додатно подстиче противречја и дилеме о садржини тог права, његовом карактеру и домашацима.

4. ЗАКЉУЧАК

Савремено правно регулисање нетериторијалне аутономије, схваћене као самоуправа групе особа, најчешће припадника мањина, кроз суб-државни ентитет са нетериторијалним карактером у стварима које се сматрају виталним за одржавање и репродукцију њихових дистинктивних културних особености, суочено је с низом противречности. Противречја се најпре односе на заснивање таквог вида аутономије на колективним мањинским правима као, по појединим ауторима, нужног коректива политичког система либералне грађанске демократије. У том смислу, заговарана корекција модела либералне демократије кроз колективна права намеће питање лимита поступку образовања институционалних аранжмана посредством којих се колективитети заступају и њихова нетериторијална аутономија остварује, као и обима и карактера јавних овлашћења која такви институционални аранжмани могу да врше. Захтев за демократском легитимизацијом у нормативном постулирању образовања аранжмана нетериторијалне мањинске аутономије која би (легитимизација) подразумевала непосредне изборе на којима учествују припадници мањине у државама либералне грађанске демократије може као последицу имати противречје између тако схваћеног демократског легитимитета и слободе испољавања националног идентитета при одређивању лица која би требало да уживају бирачко право на непосредним изборима. Такође, ако се признавање колективних права и нетериторијална мањинска аутономија тумаче као својеврсна „корекција“ класичне либералне демократије, онда би се могло резоновати да је у регулисању избора аранжмана такве аутономије оправдано и логично предвидети аналогну „колективну“ корекцију демократског легитимитета предвиђањем да на изборима за тела мањинске самоуправе учествују мањинске организације као претходна еманација колективности и исказане бриге за очувањем националног и културног идентитета. Посебно противречје савременог правног регулисања мањинске нетериторијалне аутономије односи се на представнички карактер њених аранжмана. Упркос изричитом нормирању такве улоге у многим

⁴⁶ *Ibid.*, 321.

законодавствима, представнички карактер аранжмана нетериторијалне мањинске аутономије није потпун, јер они нису форуми у оквиру којих се мањине у свему представљају и доносе за њих одговарајуће одлуке, напосто и због тога што су садржина и природа овлашћења којима располажу ти аранжмани ограничена и махом су пренесеног, неизворног карактера и своде се на оснивачка и управљачко-партиципативна у области јавних служби, чиме таква тела добијају улогу демократизованих консултативних институционалних облика у функционалној сфери. Поверавање јавних овлашћења таквим телима која се остварују у складу с државним административним законодавством, неизоставно доводи и до израженије управне контроле од стране извршне власти, што, по природи ствари, представља супротност самом појму аутономије и чини можда и најизраженији вид противречја савременог правног регулусања нетериторијалне мањинске аутономије.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Vizi, Balázs, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (eds. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015;
2. De Villers, Bertus, „Protecting Minorities on a Non-Territorial Basis – Recent International Developments“, *Beijing Law Review* 3/2012;
3. Ghai, Yash, “Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis.” *Autonomy and Ethnicity, Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States* (ed. Y. Ghai), Cambridge University Press, Cambridge 2002;
4. Decker, Christofer, “Contemporary forms of cultural autonomy in Eastern Europe: recurrent problems and prospects for Improving the functioning of elected bodies of cultural autonomy”, *The Participation of Minorities in Public Life*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2008;
5. Ђурић, Владимир, „Припадност националној мањини и бирачко право за избор мањинских тела и представника”, *Страни правни живот* 3/2017;
6. Ђурић, Владимир, ”The Principles, Organizational Structure and Legal Nature of Institutional Arrangements of Non-Territorial Cultural Autonomy“, *Страни правни живот* 4/2017;
7. Ђурић, Владимир, *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа, Књ. 1. Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа у упоредном праву*, Институт за упоредно право, Београд 2018;
8. Ђурић, Владимир, „Оправдања и ограничења аранжмана нетериторијалне мањинске аутономије у либералној демократији“, *Српска политичка мисао* 3/2020;

9. Jakešević, Ružica, Tatalović, Siniša, Lacović, Tomislav, „Oblici političkog predstavnništva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika“, *Političke perspektive* 3/2016;
10. Jovanović, Miodrag, “Recognizing Minority Identities Through Collective Rights“, *Human Rights Quarterly* 27 (2)/2005;
11. Jovanović, Miodrag, „Postoje li kolektivna prava? – II deo“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2008;
12. Јовановић, Миодраг, „Колективна права и позитивна дискриминација – концептуална разјашњења“, *Колективна права и позитивна дискриминација у уставноправном систему Србије* (ур. М. Јовановић), Правни факултет, Службени гласник, Београд 2009;
13. Korhecz, Tamas, “Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia.” *International Journal on Minority and Group Rights* 9(2)/2002;
14. Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, Oxford 1995;
15. Kymlicka, Will, “National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms”, *Ethnopolitics* 6 (3)/2007;
16. Komac, Miran, “The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia”, *Slovenia and European Standards for the Protection of National Minorities* (eds. 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;
17. Lapidoth, Ruth, *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, US Institute of Peace Press, Washington 1997;
18. Myntti, Kristian, “The Sami Cultural Autonomies in the Nordic Countries”, *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002;
19. Nimni, Ephraim, “The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy.” *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D. Smith), Peter Lang, Oxford–Bern 2013;
20. Nimni, Ephraim, “National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism.” *Ethnopolitics* 6 (3)/ 2007;
21. Nootens, Geneviève, “Can Non-Territorial Autonomy Bring an Added Value to Theoretic and Policy-Oriented Analysis of Ethnic Politics.” *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (eds. T. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, Oxford 2015;
22. Osipov, Alexander, “Non-Territorial Autonomy in the Post-Soviet Space”, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy* (eds. T. H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015;
23. Petričušić, Antonija, “Non-Territorial Autonomy in Croatia“, *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages,*

- Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015;
24. Poleshchuk, Vadim, “Changes in the Concept of National Cultural Autonomy in Estonia”, *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), Peter Lang, Oxford–Bern 2013;
 25. Roshwald, Aviel, “Between Balkanization and Banalization: Dilemmas of Ethno-cultural Diversity.” *Ethnopolitics* 6 (3)/2007;
 26. Smith, David, Hiden, John, *Ethnic Diversity and Nation State, National Cultural Autonomy Revisited*, Routledge, London–New York 2012;
 27. Smith, David, “Challenges of Non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe”, *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D. J. Smith), Peter Lang, Oxford – Bern 2013;
 28. Smith, David, “Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges.” *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (ed. Z. Kántor), L’Harmattan, Budapest 2014;
 29. Smith, David, “NTA as a Political Strategy in Central and Eastern Europe”, *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (eds. T. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, Oxford 2015;
 30. Coakley, John, “Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy.” *Ethnopolitics* 15 (1)/2016;
 31. Ђеранић, Ведран, „Политичко представљање националних мањина у уставном поретку Републике Хрватске: Одлуке Уставног суда Републике Хрватске бр. У-И-3597 и др; бр. У-И-3786/2010 и др. I бр.У-И-120/2011“, *Правник: часопис за правна и друштвена питања* 90/2011.

Правни извори

1. Online Compendium Autonomy Arrangements in the World 2016, <http://www.world-autonomies.info/ntas/index.html>;
2. The Fundamental Law of Hungary, <https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Fundamental+law/73811993-c377-428d-9808-ee03d6fb8178>;
3. Act CLXXIX of 2011 on the rights of national minorities (Hungary), https://njt.hu/translation/J2011T0179P_20171221_FINrev.pdf;
4. Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349 - The Constitution of the Republic of Estonia, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>;
5. Vähemusrahvuse kultuuriautonomiam seadus, RT I 1993, 71, 1001 - National Minorities Cultural Autonomy Act Estonia, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/519112013004/consolide>;
6. Suomen perustuslaki, 11.6.1999/731 – The Constitution of Finland, <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>;
7. Sametingslag, 17.7.1995/974 - Act on the Sámi Parliament (Finland), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950974>;

8. 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;
9. Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih, *Uradni list RS*, št. 65/94 in 71/17 – ZFO-1C;
10. Ustav Republike Hrvatske, *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;
11. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11;
12. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-1029/2007, *Narodne novine*, br. 47/2010;
13. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-3553/2011, *Narodne novine*, br. 93/2011;
14. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, 115/2021;
15. Закон о националним саветима националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - УС, 55/2014, 47/ 2018;
16. Одлука Уставног суда Србије IУз-882/2010, *Службени гласник РС*, бр. 20/14.

Associate Professor, Senior Research Fellow Vladimir Đurić, LL.D.

Institute of Comparative Law, Belgrade

CONTRADICTIONS OF CONTEMPORARY LEGAL REGULATION OF NON-TERRITORIAL MINORITY AUTONOMY

Summary

Non-territorial minority autonomy is one of the national minorities' protection models. In many countries, non-territorial minority autonomy is provided for by the constitutional provisions and is often defined as one of the minority rights. This paper analyses the legal nature of the arrangements through which such autonomy is implemented and points out the contradictions of its contemporary legal regulation. Contradictions of contemporary legal regulation of non-territorial minority autonomy are embodied in a number of issues related to such autonomy, starting from the issue of existence and exercise of collective rights and ways in which its arrangements should be formed, to dilemmas regarding the nature of such arrangements and its location within the public administration system, to the issues of supervision over their work and legal protection which is available to them.

Key words: *National minorities; Non-territorial autonomy; Minority rights.*