

PREISPITIVANJE KLASIČNIH USTAVNOPRAVNIH SHVATANJA U SVETLU (USTAVNO)PRAVNOG REGULISANJA NETERITORIJALNE MANJINSKE AUTONOMIJE/SAMOUPRAVE

Apstrakt

Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava predstavlja jedan od značajnih modela zaštite nacionalnih manjina. U mogim državama neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava predviđena je ustavnim odredbama i neretko je određena kao jedno od manjinskih prava. U tom smislu, u radu se analiziraju pravna priroda i domašaji takve autonomije/samouprave i ukazuje se na preispitivanje klasičnih ustavnopravnih shvatanja do kojih, na teorijskom planu, dolazi usled konstitucionalizacije takvog oblika manjinske zaštite.

Ključne reči: nacionaone manjine, neteritorijalna autonomija/ samouprava, manjinska prava, kolektivna prava

1. UVOD

U manjinskom diskursu autonomija se često određuje kao sredstvo kojim se etničkim grupama omogućava da vrše direktnu kontrolu nad poslovima koji su od naročito značaja za njih, uz istovremeno prepuštanje širem entitetu da obavlja nadležnosti koje se odnose na zajedničke interese.¹ U pravnim i politikološkim studijama uočeno je da je teritorija, uz pitanja postojanja i određenja etno-kulturne grupe i autonomije, jedna od varijabli u okviru uočenog triadičkog *nexus-a*.² *Ultima ratio* uspostavljanja teritorijalne autonomije za manjine u suštini počiva na transformisanju rešavanja manjinskih pitanja u pravilo većine, tako da su ta pitanja adresirana kroz klasičnu logiku većinske demokratije, jer se manjine, uspostavljanjem teritorijalne autonomije za njih, pretvaraju u većinu u sub-državnom entitetu.³ Zapravo, teritorijalna autonomiji za manjine čija je suština priznavanje specijalnog statusa određene teritorije koji je dizajniran da služi interesima te manjine, može, prema pojedinim autorima, da ima smisla samo ukoliko manjina ima status većine u okviru te teritorije, budući da moderna teritorijalna uprava

* Viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd.

¹ Y. Ghai, "Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis", in: *Autonomy and Ethnicity, Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States* (ed. Y. Ghai), Cambridge University Press, 2002, 8.

² T.H. Malloy, "Introduction", in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, 2015, 2.

³ F. Palermo, "Owned or Shared? Territorial Autonomy in the Minority Discourse", in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, 2015, 20, 21.

ne može da bude drugačija nego većinska demokratija. U protivnom, manjine ne bi mogle da profitiraju od demokratskih institucija stvorenih u takvim teritorijalnim jedinicama.⁴ Štaviše, prema pojedinim mišljenjima, nema mnogo logike manjinskoj teritorijalnoj autonomiji poveriti samo ovlašćenja u vezi s manjinskom problematikom, jer bi to značilo da bi opšte funkcije teritorijalne uprave morale da vrše specijalne državne agencije koje ne bi imale bilo koju funkciju u drugim oblastima države, a što bi rezultiralo umanjnjem autonomije.⁵ U svakom slučaju, teritorijalna autonomija, čak i u manjinskom diskursu, uz razumljive specifičnosti, ni metodološki, a ni sadržinski, ne iziskuje značajnija preispitivanja klasičnih ustavnopravnih shvatanja. Drugim rečima, budući teritorijalna po svojoj prirodi, ona je smeštena u kontekst i okvire klasičnih ustavnopravnih shvatanja o kvantitativnom i kvalitativnom razlikovanju takvog tipa političko - teritorijalnih jedinica u odnosu na lokalnu samoupravu i federalne jedinice, o demokratskoj takvog modela u slučaju asimetričnih rešenja i izazova koja takva rešenja predstavljaju za ustavom proklamovanu jednakost građana, kao i u kontekst i okvire razlikovanju između regionalne države, s jedne, i unitarne, kao i drugih oblika složenog državnog uređenja, s druge strane.

Pristup prema kome uspostavljanje teritorijalne autonomije za manjine može da ima smisla samo ukoliko manjina ima status većine u okviru teritorije nosi i izvesna ograničenja. Najveće ograničenje kreiranja teritorijalne autonomije za nacionalne manjine je da je vezano za okolnosti regionalne koncentracije etničke grupe.⁶ Takođe, ograničenja koja se u teorijskim radovima navode u pogledu etničke teritorijalne autonomije oličena su u činjenici da ona obuhvata i lica koja nisu pripadnici manjine u čiju korist se autonomija uspostavlja, kao i da se nacionalni sastav stanovništva, budući da postoji tendencija migracija, može promeniti, tako da nekadašnja većina postane manjina, a autonomija izgubi svoj *raison d'être*,⁷ ili pak da se autonomne vlasti suoče s zahtevima internih manjina u okviru teritorijalne autonomije.⁸ Alternativa ograničenjima teritorijalne autonomije, naročito za disperzne manjine, ali i manjinskom teritorijalnom nacionalizmu i bezbednosnim izazovima koje zahtevi manjinskih političkih elita za njenim uvođenjem mogu da izazovu, često se vidi, samostalno ili u kombinaciji sa drugim rešenjima, i u neteritorijalnoj autonomiji.⁹ Ostavljajući, za potrebe ovog rada, po strani mnogobrojne razlike koje u teoriji postoje u pogledu modela

⁴ G. Brunner, H. Küpper, "European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance", in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 21.

⁵ *Ibid.*, 24.

⁶ Y. Ghai, „Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis“, 9.

⁷ R. Lapidoth, *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, US Institute of Peace Press, Washington 1997, 39, 40.

⁸ D.J. Smith, "Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges", in: *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (ed. Z. Kántor), L' Harmattan, Budapest 2014, 18.

⁹ О томе видети E. Nimni, "National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism", *Ethnopolitics*, Vol. 6, No. 3/2007, 345-364; A. Roshwald, "Between Balkanization and Banalization: Dilemmas of Ethno-cultural Diversity", *Ethnopolitics*, Vol. 6, 3/2007, 365-378; W. Kymlicka, "National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms", *Ethnopolitics*, Vol. 6, 3/2007, 379-393; G. Nootens, "Can Non-Territorial Autonomy Bring an Added Value to Theoretic and Policy-Oriented Analysis of Ethnic Politics", in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, 2015, 33-55; J. Coakley, „Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy“, *Ethnopolitics*, Vol. 15, 1/2016, 1-23; D.J. Smith, J. Hiden, *Ethnic Diversity and Nation State, National Cultural Autonomy Revisited*, Routledge, London-New York 2012, 109; Y. Ghai, „Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis“, 9; R. Lapidoth, 40 итд.

i sadržine, pa time i pojma neteritorijalne autonomije,¹⁰ takav oblik autonomije bismo mogli odrediti kao *samoupravu grupe osoba kroz sub-državni entitet sa neteritorijalnim karakterom u stvarima koje se smatraju vitalnim za održavanje i reprodukciju njihovih distinktivnih kulturnih osobenosti koje mogu da se odnose na jezik, kulturu, religiju ili običaje određenih grupa*. Takav oblik neteritorijalne autonomije/samouprave, naročito u kontekstu institucionalnih aspekata takvih subdržavnih entiteta, tačnije tela i aranžmana posredstvom kojih se takva autonomija/ samouprava ostvaruje, nosi sa sobom niz izazova klasičnim ustavnopravnim shvatanjima i donekle upućuje na potrebu njihovog preispitivanja. No, pre nego što se ukaže na pravce i domašaje takvih izazova i posledičnog preispitivanja, potrebno je predočiti (ustavno)pravno regulisanje manjinske neteritorijalne autonomije/samouprave u uporednom pravu i razmotriti njenu pravnu prirodu.

2. (USTAVNO)PRAVNO REGULISANJE I PRAVNA PRIRODA MANJINSKE NETERITORIJALNE AUTONOMIJE/SAMOUPRAVE

U uporednom pravu oblici etnički zasnovane neteritorijalne autonomije najrazvijeniji su u Mađarskoj, Estoniji, Finskoj, Sloveniji i Hrvatskoj.. Takodje, veoma razvijen oblik neteritorijalne manjinske samouprave postoji i u Republici Srbiji u vidu nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Ustavi većine navedenih država određuju narod u smislu *demos-a* kao nosioca suverenosti i/ili državu kao građansku (što građansku demokratiju čini političkim poretom tih država). Takodje, bilo posredstvom preambularnog određenja legitimacijskih temelja države, bilo izričito u odredbama normativnog dela, ustavi većine navedenih država poznaju kategoriju većinskog naroda i nacionalnih manjina (etničkih zajednica, nacionalnosti). U Finskoj ustavnopravno nije izričito prepoznato postojanje većinske nacije, ali i ustav te države govori o autohtonim (manjinskim) narodima.

Ustav Mađarske od 2011. godine u članu XIX, stav 2. jasno propisuje da nacionalnosti koje žive u Mađarskoj imaju pravo da ustanove svoju samoupravu na lokalnom i nacionalnom nivou. Sledeći Ustav, organski Zakon CLXXIX o pravima manjina iz 2011. godine za čije je usvajanje, kao što je istaknuto, po Ustavu bila potrebna dvotrećinska većina prisutnih poslanika, definiše u paragrafu 2, stav 2. manjinsku samoupravu kao *organizaciju ustanovljenu na osnovu zakona putem demokratskih izbora koja deluje kao pravni subjekt u formi tela (organa), ispunjava dužnosti nacionalnih (manjinskih) javnih službi koje su određene zakonom i koja je osnovana za ostvarivanje prava nacionalnih (manjinskih) zajednica, zaštitu i zastupanje njihovih nacionalnih interesa i samostalno upravljanje nacionalnim (manjinskim) javnim poslovima koji spadaju u domen njenih odgovornosti i nadležnosti na lokalnom, regionalnom ili državnom nivou* koja je, prema paragrafu 76, stav 3. Zakona, pravno lice. Kulturna autonomija je stavom 3. paragrafa 2. Zakona, a u skladu sa ustavnom formulacijom o pravu na samoupravu, određena kao *kolektivno manjinsko pravo koje se ogleda u samostalnosti totaliteta nacionalnih institucija i organizacija kroz samoupravno rukovođenje*

¹⁰ O takvim razlikama više u V.Đurić, *Neteritorijalna manjinska autonomija/ samouprava*, Knj. I Neteritorijalna manjinska autonomija/ samouprava u uporednom pravu, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2018, 42-51

njihovim radom od strane manjinskih zajednica. Na osnovu izloženih odredbi ustava i Zakona može se zapravo zaključiti da se kulturna autonomija i manjinska samouprava razlikuju, jer kulturna autonomija otelotvara različita kolektivna prava, uključujući i ustanovljavanje manjinskih samouprava, dok je samouprava, kao izabrano telo, pre materijalizacija kulturne autonomije, predstavnički (reprezentativni) forum i administrativni instrument (sredstvo) za realizaciju kulturne autonomije.¹¹

Prema Ustavu Estonije (par. 50), nacionalne manjine imaju *pravo* da u interesu svoje nacionalne kulture osnivaju samoupravna tela (agencije) u skladu sa uslovima i postupkom predviđenim Zakonom o kulturnoj autonomiji nacionalnih manjina. Taj Zakon u članu 2, stav 1. propisuje da je kulturna autonomija pravo pripadnika određene nacionalne manjine da ustanovljavaju tela kulturne autonomije kako bi ostvarili kulturna prava koja im jamči Ustav. Član 11. Zakona propisuje da su rukovodeća tela kulturne autonomije kulturni savet nacionalne manjine i kulturni odbor koji organizuje aktivnosti institucija kulturne autonomije. Zakon međutim ne određuje izričito pravnu prirodu tih tela, pa se u teorijskim komentarima, sa pravom, zapaža da Zakon koji je na snazi nije ništa više do „široki okvir“,¹² odnosno da status tih tela nije jasan i da, što je još važnije, njima nije ni priznat pravni subjektivitet,¹³ zapravo ni javnopravni status što limitira mogućnosti za manjinski kulturni razvoj kroz strukture neteritorijalne autonomije.¹⁴ Budući da nemaju svojstvo pravnog lica, tela neteritorijalne kulturne autonomije u Estoniji u najboljem slučaju mogu funkcionisati kao „koordinativna veća svoje manjine“.¹⁵ Iako u teorijskim komentarima estonskog zakonodavstva preovlađuje shvatanje da kulturni saveti nemaju svojstvo pravnog lica, postoje i mišljenja zasnovana na njihovom pravu da ustanovljavaju poreze, da je ipak reč o „javnopravnoj vlasti“, tačnije o „korporaciji javnog prava sa ovlašćenjima sličnim lokalnoj samoupravi“.¹⁶

Ustav Finske sadrži u članu 121. izričitu odredbu o neteritorijalnoj, jezičkoj i kulturnoj, samoupravi sami naroda. Počevši od 1973. godine narod Sami u Finskoj ima svoje predstavničko telo. Zakonom 974 o Sami parlamentu iz 1995. Godine¹⁷ određeno je da Sami kao autohtoni (domorodački) narod, u svojoj domovini, imaju kulturnu i lingvističku autonomiju. U istom članu 1. stavom 1. Zakona propisano je da će, za vršenje zadataka u vezi s kulturnom autonomijom, Sami, između sebe, izabrati sami parlament. Dakle, iz odredbi Zakona sledi da je sami parlament telo koje obavlja zadatke u vezi sa kulturnom autonomijom koju taj narod uživa, zapravo, kako se to u

¹¹ B. Vizi, “Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?”, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 46

¹² D.J. Smith, “Challenges of Non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013, 125

¹³ V. Poleshchuk, “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, 156.

¹⁴ D.J. Smith, “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, 171.

¹⁵ A. Osipov, “Non-Territorial Autonomy in the Post-Soviet Space”, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 217.

¹⁶ C. Decker, “Contemporary forms of cultural autonomy in Eastern Europe: recurrent problems and prospects for Improving the functioning of elected bodies of cultural autonomy”, in: *The Participation of Minorities in Public Life*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2008, 108.

¹⁷ Sametingslag, 17.7.1995/974, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950974>. Pristupljeno 20.08.2021.

relevantnim teorijskim komentarima ističe, izabrano i predstavničko telo koje rukovodi sami kulturnom autonomijom.¹⁸ Zakon ne određuje izričito pravnu prirodu tog tela, ali iz niza odredbi sledi da je reč o posebnom pravnom subjektivitetu koji ima izvesne karakteristike svojstvene državnim organima, odnosno pravnim licima javnog prava.¹⁹

Članom 64, stavom 2. Ustava Slovenije propisano je da na područjima na kojima žive autohtona mađarska i italijanska zajednica njihovi pripadnici osnivaju svoje samoupravne zajednice u cilju ostvarivanja svojih ustavom zajamčenih prava. Prema stavu 3. istog člana Ustava, država, na predlog manjinskih samouprava, može da ovlasti ova tela da obavljaju određene poslove iz državne nadležnosti i obezbeđuje sredstva za njihovo ostvarivanje. Na osnovu izloženih ustavnih odredbi 1994. donesen je Zakon o etničkim zajednicama koje imaju samoupravu. Članom 1. Zakona, propisano je da pripadnici italijanske i mađarske nacionalne manjine uspostavljaju, u regionima svog autohtonog naseljavanja, etničke zajednice koje imaju samoupravu radi ostvarivanja posebnih prava garantovanih Ustavom Republike Slovenije, radi unapređivanja njihovih potreba i interesa i radi organizovanog učešća u javnim poslovima. Pripadnici tih zajednica, u skladu sa članovima 6, 7 i 9. Zakona, osnivaju opštinske zajednice koje imaju samoupravu koje se zatim integrišu zajednicu koja ima samoupravu na državnom nivou. Najviši organ etničke zajednice koja ima samoupravu, prema Zakonu, je savet, ali Zakon ne određuje izričito pravnu prirodu tog tela. Sudeći prema članu 2. Zakona kojim je izričito predviđeno da su etničke zajednice koje imaju samoupravu, kao takve, javna pravna lica, odnosno pravna lica javnog prava, može se stati na stanište da je savet zajednice koja ima samoupravu zapravo institucija, odnosno, kako to Zakon izričito propisuje, organ posredstvom koga pravno lice javnog prava obavlja svoje funkcije. U teorijskim komentarima jasno se ističe da tela zajednica koja imaju javnopravni status imaju javnopravne funkcije za razliku od ostalih organizacija koje okupljaju pripadnike zajednica u cilju društvenih aktivnosti, ali koja deluju po građanskom pravu,²⁰ odnosno da su to „centralne političke institucije etničkih zajednica“ i jedan aspekt političke participacije nacionalnih manjina.²¹

Ustav Republike Hrvatske u članu 15, stav 4, između ostalog, jamči pripadnicima nacionalnih manjina kulturnu autonomiju. Materija kulturne autonomije bliže je uređena Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Iako je u nazivu tog akta jasno utvrđeno da je reč o Ustavnom zakonu, u pravnom poretku Republike Hrvatske taj zakon, prema članu 82, st. 1. Ustava, ima karakter organskog zakona koji se donosi dvotrećinskom većinom svih poslanika u Saboru, a što je u jednoj od svojih odluka potvrdio i Ustavni sud Republike Hrvatske.²² U nazivu zakona kojim je bliže uređena kulturna autonomija jasno je istaknuto da je reč o pravima manjina, iako Ustav kulturnu autonomiju jamči pripadnicima nacionalnih manjina. No, reč je samo

¹⁸ K. Mynnti, "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, 158.

¹⁹ *Ibid.*; V. Đurić, "The Principles, Organizational Structure and Legal Nature of Institutional Arrangements of Non-Territorial Cultural Autonomy", *Strani pravni život*, 4/2017, 36.

²⁰ B. de Villers, *Protecting Minorities on a Non-Territorial Basis – Recent International Developments*, 178.

²¹ M. Komac, "The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia", in: *Slovenia and European Standards for the Protection of National Minorities* (ed. M. Polzer, L. Kalcina, M. Zagar), Information and Documentation Centre on the Council of Europe, Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, Österreichisches Ost- und Südosteuropa-Institut Wien, 2002, 21, 27

²² U-I-1029/2007, *Narodne novine*, br. 47/2010.

o nomotehničkoj nepreciznosti, jer se u pojedinim odredbama tog akta jasno uočava namera zakonodavca da manjinska prava ne odredi kao kolektivna, već kao individualna i/ili prava koja se uživaju u zajednici s drugima. Tako, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u članu 7. propisuje da država osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno sa drugim licima koja pripadaju istoj nacionalnoj manjini, a kada je to određeno Ustavnim zakonom ili posebnim zakonom, zajedno sa pripadnicima drugih nacionalnih manjina, naročito kulturnu autonomiju održavanjem, razvijanjem i iskazivanjem sopstvene kulture, te očuvanja i zaštite svojih kulturnih dobara i tradicije. Prema članu 23. Ustavnog zakona, s ciljem unapređivanja, očuvanja i zaštite položaja nacionalnih manjina u društvu, pripadnici nacionalnih manjina biraju, na način i pod uslovima propisanim tim zakonom, svoje predstavnike radi učešća u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem veća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama teritorijalne (područne, gradske i opštinske) samouprave u kojima živi određeni broj pripadnika manjine. Veća nacionalnih manjina mogu da stvaraju koordinaciju veća nacionalnih manjina, a Zakon predviđa da je koordinacija za područje čitave države stvorena kada je sporazumu o njenom osnivanju pristupilo više od polovine veća nacionalne manjine područne samouprave. Iako Zakon to ne predviđa izričito, treba ipak stati na stanovište da su veća nacionalnih manjina jednim delom tela posredstvom kojih se ostvaruje njihova kulturna autonomija, zapravo, kako se to u pojedinim istraživanjima ističe, tela koja se po svojoj funkciji, ulozi i opsegu nadležnosti mogu smatrati neteritorijalnim oblikom autonomije.²³ No, ona nisu *isključivi* institucionalni oblik ostvarivanja kulturne autonomije. Kako se to u naučnim komentarima ističe, realizacija kulturne autonomije u Hrvatskoj podeljena je između vladinih institucija koje kontrolišu utrošak državnih budžetskih fondova namenjenih kulturnoj autonomiji i manjinskih udruženja i institucija koje implementiraju različite projekte i programe zaštite, razvoja, promocije i izražavanja njihovog nacionalnog i kulturnog identiteta, tako da je stepen neteritorijalne autonomije koji su veća ovlašćena da vrše neznatan, budući da se najveći deo kulturne autonomije vrši od strane manjinskih udruženja koja su, štaviše, finansijski nezavisna.²⁴ Zapravo, ideja koja stoji iza uvođenja institucije manjinskih veća je konsolidacija prava nacionalnih manjina na efektivno učešće u javnom životu.²⁵ Zakon u članu 25, stav 1. propisuje da je veće nacionalne manjine u jedinici teritorijalne samouprave neprofitno pravno lice. U izvornom tekstu Zakona iz 2002. godine nije bilo odredbe koja je izričito određivala pravni subjektivitet i pravnu prirodu koordinacije veća nacionalne manjine koja je stvorena za područje čitave države. Izmenama zakona iz 2010. godine²⁶ propisano je da je koordinacija veća nacionalnih manjina za područje Republike Hrvatske „neprofitna pravna osoba“.

Pravnom prirodom veća i koordinacija veća nacionalnih manjina bavio se i Ustavni sud Republike Hrvatske. U spomenutoj odluci u kojoj je istakao da Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina nema karakter ustavnog, već organskog zakona,

²³ S. Jakešević, S. Tatalović, T. Lacović, „Oblici političkog predstavnštva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika“, *Političke perspektive*, Vol. 5, 3/2016, 10.

²⁴ A. Petričušić, „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 55.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Narodne novine*, br. 80/2010.

Ustavni sud je stao na stanovište i da je tim zakonom „propisan postupak izbora, način rada i nadležnost, odnosno prava predstavnika (podv. V.Đ.) nacionalnih manjina, veća nacionalnih manjina i Saveta za nacionalne manjine, kao posebnih političkih institucija (podv. V.Đ.) s ciljem osiguranja učešća nacionalnih manjina u javnom i političkom životu Republike Hrvatske“.²⁷ U jednoj kasnijoj odluci, Ustavni sud Republike Hrvatske je smatrao da su veća nacionalnih manjina „naročiti institucionalni oblik preko kojih se pripadnicima nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave omogućava neposredan uticaj na rešavanje pitanja u nadležnosti lokalnog predstavničkog tela i lokalnih izvršnih i upravnih tela, a koja se na njih odnose ili pak utiču na njihov položaj ili prava...“, te da „u skladu s navedenim, veća nacionalnih manjina imaju status pravnih lica javnog prava“.²⁸

3. IZAZOVI I PREISPITIVANJA

Izloženo uporednopravno regulisanje i određivanje pravne prirode neteritorijalne manjinske autonomije/samouprave, kao što je istaknuto, nameće niz izazova klasičnim ustavnopravnim shvatanjima i iziskuje potrebu njihovog preispitivanja. U osnovi, reč je o izazovima i posledičnim preispitivanjima koja se odnose na nekoliko grupa otvorenih pitanja u vezi s predočenim (ustavno)pravnim regulisanjem manjinske neteritorijalne autonomije/samouprave, tačnije (ustavno)pravnim regulisanjem tela i aranžmana posredstvom kojih se takav oblik autonomije/ samouprave ostvaruje i određivanjem, odnosno tumačenjem njihove pravne prirode.

Najpre, u pitanju je karakter manjinskih prava na kojima se takvi aranžmani zasnivaju. Ustavi država u kojima je razvijena neteritorijalna manjinska autonomija/ samouprava, izričito, ili posredstvom određenja o pravima manjina, jemče *kolektivna prava* manjinskih zajednica. Jedini izuzetak u tom smislu je Republika Hrvatska u čijem je Ustavu i Ustavnom zakonu o pravima manjina, i pored njegovog naziva koji sugeriše da utvrđuje prava manjina, primetna namera da se sva manjinska prava odrede kao individualna i/ili prava koja se uživaju u zajednici. Načelno posmatrano, ustavnopravno priznavanje kolektivnih prava nije nužno za uspostavljanje neteritorijalne manjinske samouprave,²⁹ ali se odražava na shvatanja institucionalnih aspekata, a sledstveno tome i na zakonsku razradu neteritorijalne manjinske autonomije/ samouprave. *Kolektivni karakter* manjinskih prava, a ona, po svojoj prirodi, čine deo korpusa ljudskih prava, predstavlja svojevrsni teorijskopравни izazov *per se* čije bi obrazlaganje uveliko prevazišlo prirodu i svrhu ovog rada.³⁰ Za potrebe ovog rada

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. Crnić, „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*, Vol. 45, 90/2011, 163-178.

²⁹ V.Đurić, *Neteritorijalna manjinska autonomija/ samouprava*, Knj. I Neteritorijalna manjinska autonomija/ samouprava u uporednom pravu, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2018, 310

³⁰ Više o tome u M. Jovanović, *Kolektivna prava u multikulturnim zajednicama*, Službeni glasnik, Beograd 2004; M. Jovanović, „Postoje li kolektivna prava?“ *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 56 (1): 89-107; M. Jovanović, „Postoje li kolektivna prava? - II deo.“ *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 56 (2): 25-46. M. Jovanović, *Collective rights: a legal theory*. Cambridge University Press, 2012. U kontekstu Republike Srbije i ustavnopravnog priznavanja kolektivnih prava videti V.Đurić, *Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava*, *Knjiga II Neteritorijalna manjinska*

važno je istaći da je u većini ustava neteritorijalna manjinska autonomija određena *kao posebno kolektivno manjinsko pravo*, ili se ističe da manjine uživaju autonomiju koja se, u tom smislu, implicitno može odrediti kao institucionalni aranžman za ostvarivanje kolektivnih prava. Bilo kako bilo, teorijsko opravdanje aranžmana neteritorijalne autonomije i njihovo normativno uobličenje u državama liberalne demokratije zasniva se na privrženosti kolektivnim pravima. Pojam kolektivnih prava u savremenom teorijskom diskursu reafirmisao je Kimlika (Kymlicka) kroz modifikaciju klasične liberalne koncepcije individualnih prava. Polazeći od presudnog značaja koji pripadništvo određenoj kulturi ima za pojedinca u pogledu donošenja suštinskih vrednosnih odluka i određujući pojam kulture posredstvom „socijalne kulture“ koju izjednačava s pojmom nacije i naroda, Kimlika izvodi zaključak da su nacije za pojedinca područje slobode i jednakosti, a stoga, u smislu liberalne teorije, „odgovarajuće jedinice“ kojima treba obezbediti „grupno-diferencirana prava“.³¹ Dakle, zbog svojih strukturalnih nedostataka, pojam jedinstvene političke zajednice jednakih građana (poredak klasične liberalne građanske demokratije), bi trebalo da bude dopunjen priznavanjem dodatnih manjinskih prava koja se mogu vršiti samo kolektivno.³² Drugim rečima, kolektivna prava su u okviru takvog pristupa nužan i prihvatljiv korektiv liberalne građanske demokratije. U tom kontekstu trebalo bi istaći jednu važnu napomenu – priznavanje prava na neteritorijalnu autonomiju/ samoupravu kao dela kolektivnih prava, nameće važno pitanje sadržine tog prava.

Određivanje *sadržine* prava na neteritorijalnu autonomiju je složen problem koji može biti razložen na pitanja da li je izbor jedinstvenog tela posredstvom koga se ostvaruje taj vid autonomije, zapravo sadržina tog prava, ili je pak konstituisanje takvog tela nužno za ostvarivanje autonomije, kao što to nagoveštava mađarski primer? S tim u vezi su i pitanja kakav je pravni status, a sledstveno tome i način konstituisanja tela neteritorijalne manjinske autonomije i kakvi su sadržina i pravna priroda ovlašćenja koja ona vrše? Uopšte uzev, u institucionalnim teorijskim pristupima i njihovom uporednopravnom implementiranju postoje dve koncepcije – jedna prema kojoj su tela neteritorijalne autonomije samo jedan od segmenata ovog vida autonomije, zapravo prema kome ona nisu isključivi institucionalni oblik ostvarivanja neteritorijalne autonomije, tako da je realizacija ovog vida autonomije podeljena između različitih manjinskih institucija i organizacija (Hrvatska i u određenom smislu Estonija), i drugi koji je prihvaćen od većeg broja država i koji podrazumeva da se neteritorijalna manjinska autonomija upravo ostvaruje posredstvom takvih tela.

Ako se kolektivna prava, tačnije prava kolektiviteta kao grupa, prihvate kao korektiv klasične liberalne demokratije, onda je jasno da se u okviru tako korigovanog političkog poretka nužno mora obezbediti konstituisanje i delovanje tela koja oličavaju kolektivitete, jer se, kao što je istaknuto, posredstvom takvih tela ostvaruje neteritorijalna autonomija nacionalnih manjina. Jednostavno, rađa se pitanje zastupanja

samouprava u Republici Srbiji, Pravni položaj, ovlašćenja, finansiranje i kontrola, Institut za uporedno pravo, Beograd 2019; T. Korhec, „Saveti nacionalnih manjina kao instrumenti ostvarivanja kolektivnih prava manjina“, u: M. Jovanović (ur.), *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Srbije*, Pravni fakultet, Službeni glasnik, Beograd 2009, itd.

³¹ W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

³² D. Smith, „Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges.“ In *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, ed. Z. Kántor, Budapest: L'Harmattan, 2014. 15

kolektiviteta.³³ No, rešavanje tog pitanja susreće se sa novom dilemama i teorijskim izazovima koji nameću preispitivanje klasičnih ustavnopravnih shvatanja, kako u pogledu toga da li korigovani model liberalne demokratije ipak nameće izvesne limite uspostavljanju takvih institucionalnih aranžmana, tako i u smislu domašaja njihovog delovanja, tačnije kvantiteta i kvaliteta javnih ovlašćenja koja takvi institucionalni aranžmani mogu da vrše.

Osnovna pitanja koja se u vezi s obrazovanjem aranžmana neteritorijalne autonomije nameću su način na koji bi oni trebalo da budu konstituisani i subjekti koji bi u procesu njihovog formiranja trebalo da učestvuju. U tom kontekstu, u teoriji se ističe da je svim slučajevima manjinskih neteritorijalnih aranžmana zajednički pravni problem kako obrazovati takva tela i na koji način izabrati predstavnike koji će imati demokratski legitimitet da predstavljaju manjinu/e u takvim telima.³⁴ Dakle, neteritorijalna autonomija pokreće ozbiljna pitanja u vezi s legitimitetom i reprezentativnošću tela posredstvom kojih se ostvaruje.³⁵ Pojedini autori stoje na stanovištu da logika ustavno-pravnog priznanja posebnog položaja manjinskih kolektiviteta nalaže rešenje koje se sastoji u stvaranju posebnog predstavničkog tela manjinske zajednice, aktom javnog prava, čiji bi personalni sastav birali sâmi predstavnici manjinskih zajednica, kako bi interesi tog kolektiviteta na što autentičniji i reprezentativniji način bili zastupani i čime bi se, istovremeno, obezbedio demokratski legitimitet takvih tela,³⁶ tako da bi tela manjinske neteritorijalne autonomije i njihovi članovi trebalo da budu izabrani na neposrednim izborima od strane pripadnika samih manjinskih zajednica.³⁷

Čini se, međutim, da se izloženo shvatanje takodje može preispitati. Naime, ono može biti problematizovano sa stanovišta teškoće određivanja lica koja bi trebalo da uživaju biračko pravo na neposrednim izborima koji bi se obezbedio demokratski legitimitet takvih tela. Dok, s jedne strane, samoidentifikacija pojedinaca može da predstavlja i osnov za zloupotrebu prava, dotle, s druge strane, objektiviziranje kriterijuma za uživanje biračkog prava u tom kontekstu radja dileme u pogledu toga ko je vlastan da takve kriterijume propiše i ko je nadležan da ocenjuje njihovu ispunjenost,³⁸ a što naposljetku znači da bilo kakvo propisivanje dodatnih kriterijuma za uživanje biračkog prava, makar oni bili opravdani potrebom da se spreče zloupotrebe samoidentifikacije, predstavlja mogućnost da se odlučuje o osetljivom pitanju nacionalne pripadnosti jednog lica, pa čak i od strane organa suverene državne vlasti. To neminovno rezultira konfliktom između dve ustavne vrednosti – demokratskog legitimiteta koji se shvata isključivo u kontekstu neposrednih izbora, s jedne strane, i slobode ispoljavanja nacionalnog identiteta, s druge strane. No, shvatanje prema kome logika ustavno-pravnog

³³ M. Jovanović, *Kolektivna prava u multikulturalnim zajednicama*, 166-168; M. Jovanović, „Postoje li kolektivna prava? - II deo.“, 33-36

³⁴ 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

³⁵ C. Decker, “Contemporary forms of cultural autonomy in Eastern Europe: recurrent problems and prospects for Improving the functioning of elected bodies of cultural autonomy”, 103

³⁶ M. Jovanović, „Postoje li kolektivna prava? - II deo.“, 36

³⁷ M. Jovanović, “Recognizing Minority Identities Through Collective Rights.” *Human Rights Quarterly* 27 (2), 2005, 645

³⁸ V. Đurić, “Pripadnost nacionalnoj manjini i biračko pravo za izbor manjinskih tela i predstavnika”, *Strani pravni život* 3/2017, Institut za uporedno pravo, 97 – 114; V.Đurić, *Neteritorijalna manjinska autonomija/ samouprava*, Knj. I Neteritorijalna manjinska autonomija/ samouprava u uporednom pravu, 315

priznanja posebnog položaja manjinskih kolektiviteta nalaže da, zarad demokratskog legitimiteta tela posredstvom kojeg se ostvaruje njihova neteritorijalna autonomija/samouprava, takva tela biraju pripadnici manjina na neposrednim izborima, može biti podvrgnuto dodatnom i teorijski izazovnijem preispitivanju. I to na sledeći način. Ako priznavanje kolektivnih prava i neteritorijalna manjinska autonomija, predstavljaju, kao što je istaknuto, svojevrsnu „korekciju“ klasične liberalne demokratije i liberalnog pristupa ljudskim pravima, onda bi se moglo postaviti pitanje zašto se demokratska legitimacija tela neteritorijalne autonomije mora isključivo razumeti u klasičnom liberalnom značenju tog pojma. Nije li, u tom kontekstu, moguće i teorijski takodje opravdano predvideti i normativno izraziti analognu „kolektivnu“ korekciju demokratskog legitimiteta predviđanjem da na izborima za tela manjinske samouprave učestvuju manjinske organizacije kao prethodna emanacija kolektivnosti i iskazane brige za očuvanjem nacionalnog i kulturnog identiteta, a što jeste okosnica bilo kakvog pravno relevantnog konstituisanja manjinskih kolektiviteta i to kako prema međunarodnim pravnim standardima, tako i prema relevantnim nacionalnim pravnim rešenjima? Drugim rečima: logički nije održivo da se liberalna individualistička koncepcija teorijski koriguje institutima kolektivnih prava i neteritorijalne autonomije/samouprave, a da se demokratska legitimacija tela koja oličavaju takve kolektivitete i ostvaruju njihovu neteritorijalnu autonomiju/samoupravu ukorenjuje upravo u individualističkoj koncepciji (jedan pripadnik manjine jedan glas). U tom smislu, može se zaključiti da u liberalnoj demokratiji koja je obogaćena konceptom kolektivnih prava konstituisanje aranžmana manjinske neteritorijalne autonomije/samouprave, upravo zbog toga što su oni kolektivnog karaktera, podleže ograničenju oličenom u nemogućnosti primene legitimacijske formule reprezentacije, naprosto zbog toga što u slučaju tela koja predstavljaju manjine i čine manjinsku neteritorijalnu autonomiju/samoupravu po sredi *nije politička reprezentacija*. U suprotnom, neteritorijalna autonomija/samouprava bi, kvalitativno posmatrano, bila konstitutivni stub drugačijeg demokratskog poretka – onog koji je po svojoj prirodi konsocijativnog karaktera.

U pogledu ovlašćenja koja mogu da vrše tela posredstvom kojih se ostvaruje manjinska neteritorijalna autonomija/samouprava pojedini teoretičari jasno ukazuju da postoje realni praktični limiti njihove količine i vrste, posebno zbog činjenice da se dodeljuju zajednici koja nije teritorijalno opredeljena.³⁹ U osnovi, priznavanje kolektivnih prava, a naročito kolektivnog prava na neteritorijalnu autonomiju/samoupravu, i institucionalizacija aranžmana posredstvom kojih se takva autonomija/samouprava ostvaruje i njen kolektivni titular zastupa, impliciraju da takvi aranžmani, za razliku od nevladinih organizacija, dobijaju materijalne resurse i autoritativna ovlašćenja na regularnoj osnovi.⁴⁰ Medjutim, na osnovu (ustavno)pravnog uredjenja prava na neteritorijalnu autonomiju/samoupravu u uporednom pravu ne može se izvesti potpuni zaključak o uniformnosti sadržine autoritativnih ovlašćenja koja takva tela posredstvom kojih se takva autonomija/samouprava ostvaruje. Naprosto, takva tela, budući da su

³⁹ J. Coakley, "Approaches to the Resolution of Ethnic Conflicts: The Strategy of Non-territorial Autonomy." *International Political Science Review* 15 (2), 1994, 311

⁴⁰ A. Osipov, "Can 'non-territorial' serve as a category of analysis? Between 'thick' and 'thin' approaches." *European Consortium for Political Research, 41st ECPR Joint Session of Workshops*, Mainz: Johannes Gutenberg Universität, 2013, 1-20; A. Osipov, "Changing the Angle: Does the Notion of Non-Territorial Autonomy Stand on Solid Ground?" *European Centre for Minority Issues Brief no. 29*, 2013, 3-13.

institucionalni vid ostvarivanja prava na neteritorijalnu autonomiju, moraju biti snabdevena određenim autoritativnim ovlašćenjima, ali koja će to ovlašćenja biti zavisi od specifičnih prilika i potreba u svakoj državi.⁴¹ Obim tih ovlašćenja nije veliki i u uporednom pravu je primetno da se inklinira ka upravljačko-participativnim ovlašćenjima tela posredstvom kojih se ostvaruje takva autonomija/samouprava. Uporedna zakonodavstva ne priznaju pravo i mogućnost da takva tela normativno uređuju pojedine društvene odnose opštim i apstraktnim pravnim normama, a, osim u uskom obimu i to isključivo na lokalnom nivou, ovlašćenja aranžmana neteritorijalne autonomije u uporednom pravu ne podrazumevaju ni pravo veta.⁴² Dok je, s jedne strane, donekle i razumljivo da se takvim telima ne dodeljuju značajnija regulatorna ovlašćenja, naročito ne zakonodavna, jer se u političkom poretku liberalne demokratije zasnovanom na građanskoj suverenosti normativna funkcija uređivanja društvenih odnosa poverava predstavničkim telima koja oličavaju političke zajednice pravno i politički ravnopravnih ljudi i izražavaju princip građanstva kao osnovno konstitutivno načelo političke organizacije, dotle je, s druge strane, posebno teorijsko pitanje i izazov u kojoj meri se takvim telima može priznati pravo veta koje je konstitutivni element konsocijativne demokratije.⁴³

Poseban teorijski izazov u vezi s ovlašćenjima tela posredstvom kojih se ostvaruje neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava proističe iz pitanja da li je priznavanje kolektivnih prava i postojanje takvih tela suočeno sa odgovarajućim ograničenjima u pogledu pravne prirode tih ovlašćenja. Tačnije, postavlja se pitanje da li se, polazeći od jemstva kolektivnih prava, uključujući i prava na neteritorijalnu autonomiju/samoupravu, ovlašćenja tela posredstvom kojih se takva autonomija/samouprava ostvaruje, mogu smatrati izvornim i sledstveno tome ovlašćenjima koja ne smeju biti oduzeta i umanjena, a da to ne predstavlja narušavanje tih prava, i čije vršenje može biti predmet samo kontrole zakonitosti, ili ih treba razumeti kao poverena ovlašćenja, uz zadržavanje prava države da ih oduzme, promeni i/ili obezbedi njihovo ispravno vršenje čak i kontrolom celishodnosti. Klasično ustavnopravno shvatanje koje može biti predmet teorijskog preispitivanja nalaže da se takva ovlašćenja, bez njihovog ustavnog opredeljivanja i preciziranja, kao što se to čini u slučaju lokalne samouprave, ne mogu smatrati izvornim, naročito i zbog toga što, kao što je istaknuto, ne podrazumevaju regulatorne funkcije i što se predviđaju isključivo zakonima, dakle što, u krajnjoj liniji, u zemljama građanske demokratije, zavise i moraju da zavise od volje zakonodavca.⁴⁴

4. ZAKLJUČAK

Konstitucionalizacija manjinske neteritorijalne autonomije/samouprave kao posebnog vida manjinske zaštite na teorijskom planu nameće i iziskuje preispitivanje

⁴¹ V.Đurić, 2018, 318-319

⁴² *Ibid*

⁴³ U domaćoj pravnoj nauci izložena su shvatanja prema kojima pravo veta predstavlja gornju granicu sadržine i obima vršenja ovlašćenja neteritorijalnih manjinskih aranžmana koja, po prirodi stvari, u političkom poretku liberalne demokratije ne može da bude pređena, a da to ne predstavlja suštinsko modifikovanje takvog poretka i njegovo prevođenje u konsocijativnu demokratiju. – V.Đurić, „Оправдања и ограничења аранжмана нетериторијалне мањинске аутономије у либералној демократији“, *Srpska politička misao*, 3/2020. год. 27. vol. 69, стр. 63-82

⁴⁴ *Ibid*

niza klasičnih ustavnopravnih shvatanja u mnogim segmentima. Najpre, u pitanju je utemeljenje i razumevanje kolektivnih manjinskih prava kao, po pojedinim autorima, nužnog korektiva političkog sistema liberalne građanske demokratije na kojima se takva autonomija/samouprava zasniva. U tom toj ravni posmatranja, ovaj oblik manjinske zaštite indukuje preispitivanje usaglašenosti kolektivnih prava s opštim pristupom prema kojem su manjinska prava i manjinska zaštita sastavni deo korpusa ljudskih prava, a što je, između ostalog, od izuzetne važnosti za razrešenje slučaja njihovog eventualnog konflikta. Zatim, priznavanje, tačnije konstitucionalizacija kolektivnih manjinskih prava otvara i nužno iziskuje teorijsko preispitivanje i normativnu razradu odnosa između kolektivnih prava i prava na neteritorijalnu autonomiju/samoupravu u smislu dileme da li je pravo na neteritorijalnu autonomiju/samoupravu samo jedno na paleti kolektivnih prava, ili je pak, po svojoj sadržini, isključivo pravo na konstituisanje tela i aranžmana posredstvom kojih se takva autonomija/samouprava ostvaruje. Tela i aranžmani posredstvom kojih se manjinska neteritorijalna autonomija/samouprava ostvaruje i njihovo normativno regulisanje takodje sa sobom nose niz teorijskih izazova oličenih prvenstveno u pitanju načina konstituisanja i obima i prirode ovlašćenja koja takva tela i aranžmani mogu da vrše. U državama liberalne građanske demokratije zahtev za demokratskom legitimizacijom u konstituisanju tela neteritorijalne manjinske autonomije/samouprave koja bi (legitimizacija) podrazumevala neposredne izbore na kojima učestvuju pripadnici manjine može biti teorijski izazovan u kontekstu eventualnog konflikta između tako shvaćenog demokratskog legitimiteta i slobode ispoljavanja nacionalnog identiteta pri određivanju lica koja bi trebalo da uživaju biračko pravo na neposrednim izborima. Takodje, imajući u vidu da se kolektivna prava i neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava teorijski određuju kao „korekcija“ političkog poretka klasične liberalne građanske demokratije možda bi se teorijski moglo promišljati i da se legitimacija tela posredstvom kojih se takva autonomija vrši može utemeljiti na učestvovanju manjinskih organizacija u njihovom izboru, tim pre što su takve organizacije prethodna emanacija kolektivnosti i iskazane brige za očuvanjem nacionalnog i kulturnog identiteta, a i što takva tela nisu klasični oblici političke reprezentacije. Naposletku, ali ne i najmanje važno, uvažavanje inherentnih limita ovlašćenja koja takva tela i aranžmani mogu da vrše, naročito u pogledu regulatornih ovlašćenja koja veta na donošenje određenih odluka, ipak ostavlja prostor da se u teorijskim radovima dublje istraži i profilise uloga takvih tela i aranžmana kao dela „nove javne uprave“

Prof. Dr. Vladimir ĐURIĆ⁴⁵

**CHALLENGING TRADITIONAL CONSTITUTIONAL
IDEAS IN TERMS OF CONSTITUTIONAL REGULATION
OF NON-TERRITORIAL MINORITY
AUTONOMY / SELF-GOVERNMENT**

Summary

Non-territorial minority autonomy / self-government is one of the important models of protection of national minorities. In many countries, non-territorial minority autonomy / self-government is provided by constitutional provisions and often is defined as one of the minority rights. In that sense, the paper analyzes the legal nature and scope of such autonomy / self-government and points out the re-examination of classical constitutional concepts which, in theoretical terms, occur due to the constitutionalization of such a form of minority protection.

Keywords: National Minorities, Non-Territorial Autonomy / Self-Government, Minority Rights, Collective Rights

⁴⁵ Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade.