

**Владимир Ђурић,**  
Научни сарадник Института  
за упоредно право, Београд<sup>1</sup>

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 323.17

Рад примљен: 10.10.2013.  
Рад прихваћен: 17.10.2013.

## **ПРАВНЕ ОСНОВЕ И ОКВИРИ ЕТНИЧКИ ЗАСНОВАНЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ**

***Апстракт:** У раду аутор анализира основе и оквире етнички засноване нетериторијалне аутономије у међународном, упоредном и домаћем праву. НТА се сматра институционалним решењем погодним за обезбеђивање партиципације мањина у јавним пословима, иако међународно право не прописује обавезу њеног формирања. Закључак анализе упоредних и домаћих решења је да је културна аутономија уставно прихватљив оквир НТА, док етнички заснована функционална аутономија има значајна уставна ограничења и инхерентну антиномију.*

***Кључне речи:** нетериторијална аутономија, културна аутономија, функционална аутономија, националне мањине, национални савети.*

### **1. Увод**

Појам „аутономија“, и поред широке и честе употребе, још увек нема једнообразно значење, не само у ванправном, политиколошком, социолошком, филозофском и историјском, поимању, већ и у речнику правне науке. Отуда и не чуди да „аутономија“ представља предмет честих спорења у теорији и дилема у позитивноправном регулисању друштвених односа. Део таквих спорења односи се и на концепт нетериторијалне аутономије (даље НТА). Тема овог рада је анализа правних основа и оквира етнички засноване НТА. Први корак у таквој анализи је покушај систематизовања различитих схватања појмова „аутономија“.

---

<sup>1</sup> djuric.vim@gmail.com

## 2. Појмовни спектар

Појам аутономија изводи се из грчких речи „аутос“, са значењем сам, сопствен, и „номос“, са значењем закон, норма. Отуда следи да се „аутономија“ може превести као само-законодавство, односно сопствено прописивање норми, саморегулисање.

У философији „аутономија“ подразумева независност и слободну вољу самопоимајућег „ја“, док у политикологији и праву аутономија упућује на самосталност дела, уз поштовање целине једног ентитета.

У теорији права аутономија се ближе одређује као облик организовања у коме одређене територије или социјалне групе, имају посебан статус и аутономна права. Скуп тих аутономних права, средстава за њихово остваривање и посебна организација, сачињавају аутономни статус тих територија и социјалних група у оквиру једне државе која својом вољом гарантује такав статус (Митровић, 2003:417). Већина аутора чини разликовање између персоналних, административних, функционалних, културних и територијалних форми аутономије (Ackrén, 2009:16). Значење тих појмова није идентично, нити једнообразно.

У уставном и управном праву чешћа је и јаснија употреба појма „територијална аутономија“. Под њом се подразумева право територијалних јединица да у оквиру уставног и законског поретка државе, посредством својих органа, доносе сопствене законе, односно облик унутрашњег уређења једне државе, или федералне јединице у федеративној држави, који се карактерише високим степеном самосталности одређене територије и становништва која се испољава у сфери законодавства и извршења, али не и судства (Николић, 1994:426).

Одређења НТА приступом *per negationem* би тај вид аутономије сводио на све облике који немају територијалну основу и не односе се на одређене територије (Légaré, 2008:144).<sup>2</sup> Реч је првенствено о појмовима *персонална и културна аутономија* који упућују на мањинска права, или права аутохтоних народа (Ackrén, 2009:16). Појмови „културна“ и „персонална“ аутономија везују се за радове аустро-марксиста који су под њима сматрали сложени институционални аранжман у којем би етничке групе („нације“) биле организоване као корпоративни самоуправни ентитети засновани на индивидуалном чланству, пре него на територијалном принципу (Renner, 2005:15-47). У домаћој теорији, персоналном аутономијом означава

<sup>2</sup> У теорији се, примера ради, наводи да нетериторијална јурисдикција постоји када се самостална јавна власт врши у погледу одређених индивидуа широм државе, без обзира на чињеницу да су они настањени на територији на којој су друга лица подређена сличној власти са територијалном надлежношћу – видети (Légaré, 2008:144)

се аутономија заједница које нису територијално, већ су персонално засноване, односно одређених националних, верских, професионалних, сталешких и сличних социјалних група, док се под културном аутономијом подразумева право нација или етничких група као таквих, независно од територије на којој су настајене, на развијање своје културе преко самостално образованих културних институција и на слободу употребе свог језика (Марковић,1995:538).

Недавно је у теорији започело раздвајање појмова персонална и културна аутономија. Под *персоналном аутономијом* подразумева се индивидуална слобода у остваривању и бављењу интересима који се односе на лични идентитет (Shopflin,2000:283-284), или коришћење права удруживања у хоризонталној домензији, између лица која припадају мањинској групи, за извршавање различитих културних и других активности које мањина сматра важним (Suksi,2008:196,197). Нешто другачији приступ, следећи аустро-марксисте, појмом *персонална аутономија* означава правну везу индивидуе са одређеним аутономним институцијама која је заснована на индивидуалним карактеристикама различитим од пребивалишта (Nimni,2000:8).

*Културна аутономија* је по својој природи заснована на колективитету и од персоналне аутономије се разликује по намени и циљу због кога шири права одређене културне или лингвистичке групе. Овој форми НТА својствена су регулаторна овлашћења (Ткасиќ,2008:371), тако да се под њом подразумева право саморегулисања одређене групе у погледу питања која утичу на одржавање и обнављања њене културе (Suksi,2008:196). У режиму културне аутономије држава оптира да мањинској групи не намеће своју власт у одређеном сету питања (Ткасиќ,2008:375). Културна аутономија подразумева да културна, односно етничка група која је њен носилац, мора бити организована као вертикално интегрисана корпорација заснована на индивидуалном чланству са изабраним руководећим телом које је носилац одређених јавних функција и овлашћења, односно имплицира етнички засноване самоуправне институције које нису део територијално одређене јавне власти и које редовно поседују одређене материјалне или ауторитативне јавне ресурсе (Osipov,2011:396).

Самоуправне институције, односно сопствена самоуправна структура и руководећа тела приближавају културну аутономију појмовима *функционалне и административне аутономије* и стварају својеврсно „прелазно“ теоријско подручје. У теорији се сматра да је административна и функционална аутономија више везана за различите институције, њихове функције и овлашћења (Ackrén, 2009:16). У домаћој правној

науци институционална аутономија се одређује као право појединих институција<sup>3</sup> да уживају самосталност у оснивању, раду, управљању и финансирању (Марковић, 1995:538). Функционална аутономија се описује као трансфер одређених јавних функција<sup>4</sup> на приватноправне институције (Malloy, 2009:665,667), што имплицира децентрализацију контроле над једним питањем, или једном облашћу послова, чак и на истом територијалном подручју (Ткасиќ, 2008:371,376). За разлику од тако схваћене функционалне аутономије, административна аутономија подразумева сет функционалних аутономија које коегзистирају на истом подручју које може да представља територијалну посебност (Ткасиќ, 2008:371). Административна аутономија укључује ограничена регулаторна овлашћења, али не и законодавну власт (Ткасиќ, 2008:372).

У многим упоредним уставним системима постоје облици нетериторијалног организовања и представљања мањина као колективитета који имају и извесних елемената различитих форми аутономије. Пре него што се размотре уставне основе и оквири таквих аутономија, треба сагледати решења која су предвиђена међународним правом.

### 3. Међународно право и НТА

Правни теоретичари углавном су сагласни у тврдњи да међународноправни инструменти не прописују аутономне мањинске аранжмане, њихову дефиницију или начела (Osipov, 2011:397). Поједини међународни акти који спадају у тзв. меко право (*soft law*) упућују на нетериторијална решења. У препорукама из Лунда Високог комесара ОЕБС за националне мањине о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу истиче се да такво учешће може да захтева нетериторијална или територијална *решења самоуправе*.<sup>5</sup> Нетериторијални облици управе корисни су за очување и развој идентитета и културе националних мањина,<sup>6</sup> а области на које би се могло утицати успостављањем таквих решења обухватају образовање,

---

3 Школа, универзитета, болница, привредних и пословних организација и сл.

4 Не нужно у сфери културе.

5 У Објашњењима уз Препоруке из Лунда јасно је истакнуто да се одељак 17. односи на нетериторијалну аутономију која се често назива „персоналном“, или „културном“ аутономијом. Иако се у Објашњењима Препорука упућује на „културну“ и „персоналну“ аутономију, у коментарима се истиче да је, вероватно из предострожности, у самим Препорукама изостављена реч аутономија и да се радије користи појам аранжмани (решења). (Malloy, 2009:666)

6 Одељак бр.17. Препоруке из Лунда

културу, употребу мањинског језика, религију и остала питања кључна за идентитет и начин живота националних мањина.<sup>7</sup>

Везивање НТА за област културе, језика и образовања садржано је у још једном акту меког права - у Коментару Саветодавног комитета Оквирне конвенције за заштиту националних мањина<sup>8</sup> о делотворном учешћу лица која припадају националним мањинама у културном, социјалном и економском животу и јавним пословима.<sup>9</sup> Оквирна конвенција за заштиту националних мањина СЕ не предвиђа облике НТА, али у члану 15. прописује да ће стране уговорнице креирати неопходне услове за ефективну партиципацију лица која припадају националним мањинама у културном, социјалном и економском животу, и у јавним пословима, *нарочито онима који се њих тичу*. Та одредба, иако не намеће одређени модел учешћа, сугерише стварање институционалних решења којима би се омогућило учествовање у *оним јавним пословима који се тичу националних мањина*. У Коментару се наводи да је циљ аранжамана НТА који су колективно дати припадницима мањина да мањинским организацијама делегирају важне компетенције у области мањинске културе, језика и образовања и да они могу да допринесу заштити и развоју мањинских култура.

Нешто другачији је приступ Европске повеље о регионалним или мањинским језицима. Она упућује уговорне стране, да охрабре групе становништва које користе мањинске језике, да установе одговарајућа тела која би се бавила саветовањем власти о свим питањима која се тичу мањинских језика.<sup>10</sup> Будући да Повеља предвиђа мере у области образовања, судских овлашћења, административних власти и јавних служби, средстава јавног информисања, културних активности, економског живота и прекограничне размене, јасно је да би тела говорника мањинских језика, могла саветовати власти у тим областима друштвеног живота.

У теорији је разматрано питање да ли међународно право, уколико не познаје изричите одредбе о мањинској НТА, садржи извесна решења

---

7 Одељак 18. Посебно је у оквиру те тачке назначено а) да појединци и групе имају право на избор да употребљавају своје име на мањинском језику и право да добију званично признање своих имена, б) да, узимајући у обзир одговорност владиних тела да поставе образовне стандарде, мањинске институције могу да одреде наставне планове за наставу њихових језика, културе, или у обе области, као и в) да мањине могу да одреде и уживају своје националне симболе и остале облике културног изражавања

8 Тело које Комитету министара СЕ помаже у праћењу спровођење Конвенције у државама чланицама

9 ACFC/31 DOC (2008) 001

10 Чл. 7. ст. 4.

којима се такви аранжмани подстичу или ограничавају. То питање се може сагледати у три равни.

Прву раван чини могућност стварања мањинских организација, без мешања државе. Оквирна конвенција јамчи слободу удруживања припадника националних мањина и право на очување, одржавање и изражавање културе и идентитета. Важно је указати да је питање шта чини етничку основу удруживања комплексно и да на међународном плану, због тога што нема обавезујуће дефиниције националне мањине, нема једнообразног приступа међународних институција том питању. Постоје ставови да је самоидентификација појединаца довољна,<sup>11</sup> док се у појединим коментарима сматра да је слободан избор појединца повезан са објективним критеријумима.<sup>12</sup>

Другу раван чини могућност стварања јавних или приватних институција подељених по етничкој основи (Osipov,2011:406). Преовлађујући став је да је забрањена *обавезна* сегрегација јавних институција (Osipov,2011:406). Конвенција UNESCO о борби против дискриминације у области просвете дозвољава установљење посебних школских система, или школа, ако их држава дозволи, ако је њихово похађање добровољно, као и ако је настава која се у њима изводи саобразна прописима донесеним или одобреним од стране надлежних органа.

Трећу раван разматрања чине јавна овлашћења која се могу доделити самоуправним, етнички заснованим организацијама. Иако је међународно право, позитивно настројено према учешћу припадника мањина у јавним пословима, нарочито онима који се на њих односе, у теорији се ипак истиче да не постоје сасвим јасни критеријуми у погледу облика и садржине такве партиципације (Osipov,2011:407), па, самим тим, ни у погледу овлашћења која се могу доделити самоуправним мањинским организацијама.

---

11 Према Општој препоруци број 8. Комитета за уклањање расне дискриминације која је посвећена проблематици идентификације са одређеном расном или етничком групом, таква идентификација, уколико не постоји оправдање за супротно, засниваће се на самоидентификацији датог појединца – CERD, General Recommendation No. 08: Identification with a particular racial or ethnic group (Art.1, par.1 & 4),08/22/1990 - A/45/18

12 Оквирна конвенција у члану 3. предвиђа да сваки припадник националне мањине има право да се према њему опходе или не опходе као таквом. Међутим, у коментару те одредбе истиче се да „*ова одредба препушта сваком таквом лицу да одлучи да ли жели или не да се подведе под заштиту која прописује из Оквирне конвенције*“, али се додаје да она „*не подразумева право појединца да једноставно одлучи да припада некој националној мањини. Субјективни избор појединца неодвојиво је повезан са објективним критеријумима релевантним за његов идентитет*“ – Explanatory Report of the Framework Convention

#### 4. Унутрашње право и НТА

Учешће мањина у јавним пословима у многим државама обезбеђено је посредством саветодавних и консултативних тела која могу да делују како на државном, тако и на регионалном или локалном нивоу (Weller,2006:447). Њихове функције могу да обухватају учешће у припремању владиних стратегија о мерама за унапређење положаја мањина, давању мишљења на нацрте закона, праћењу положаја мањина, размену мишљења са владиним и парламентарним функционерима, припремање водича за јавне власти о мањинама, координирање мањинске политике у различитим органима или регионима, итд (Weller,2006:447). Таква тела, осим саветодавних функција, могу да испуњавају и одређене извршне функције, као што је случај са дистрибуцијом средстава намењених културним активностима организација мањина (Weller,2006:448). Међутим, функције, статус и састав ових тела се у упоредном праву разликују.

Један покушај класификације таквих тела, извршен донекле према њиховим активностима, сврстава их у четири типа различитих механизма – 1. механизми коодлучивања, 2. механизми консултација, 3. механизми координације и 4. механизми мањинске самоуправе (Weller,2009:559). Механизам коодлучивања подразумева да се мањински савети морају консултовати пре доношења одлука, што се најчешће остварује институционалним решењем према коме су таква тела при парламенту или влади. Мекша варијанта овог механизма постоји ако се законодавство не може усвојити пре него што се прибаве и размотре мишљења савета, док доследније коодлучивање постоји у случају да таква тела имају право законодавне иницијативе, или чак и могућност да блокирају усвајање закона који погађа интересе мањина (Weller,2009:559). У случају механизма коодлучивања мањински савети не морају да представљају тачно одређену мањину, већ могу заступати интересе свих мањина. Консултативни механизми могу да буду организовани тако да окупљају искључиво представнике различитих мањинских група, искључиво представнике једне националне мањине, или да буду тела која воде и на чији рад пресудно утичу представници власти (Weller,2009:559). Механизми координације нису права мањинска саветодавна тела, већ могу да буду сачињена и од представника различитих државних органа, експерата, итд. Последњи вид таквих тела представљају механизми мањинске самоуправе који постоје уколико се мањинско тело установљава у циљу организовања, односно заступања одређене мањине и има овлашћења доношења одлука (*decision-making powers*) у интерној сфери (Weller,2009:559). То је случај када се одредбама унутрашњег права предвиђа постојање мањинске функционалне или културне аутономије чији су извршни орган мањински



савети (Weller,2009:559). Упоредноправна решења пружају широку палету различитих могућности, па чак и комбиновања изложених механизма, што утиче на јасно класификовање природе и оквира делатности таквих тела, а самим тим, повратно, и на теоријско поимање различитих облика НТА. Због тога, анализу основа и оквира етничке НТА треба усмерити на сагледавање упоредноправних решења.

#### 4.1. Упоредноправна решења

Учешће мањина у јавним пословима посредством специфичних организација које имају елементе аутономности најразвијеније је у Мађарској, Естонији, Финској, Словенији и Хрватској. Упоредни приказ најпре треба започети сагледавањем решења из мађарског правног система чије је искуство снажно утицало на друге државе.

Претходни Устав Мађарске из 1949. садржавао је у члану 68. одредбе према којима држава осигурава колективно учешће мањина у јавним пословима и јамчи право да оснивају локална и државна тела самоуправе.

Закон о правима националних и етничких заједница донесен 1993.. предвиђао је да мањинска самоуправна тела имају статус правног лица. Закон је одредио појам националне мањине, али је, у циљу избегавања сваке забуне, истовремено утврдио и које се групе сматрају националним мањинама (Кривокапић, 2004:109-133).<sup>13</sup> Задатак државне мањинске самоуправе био је да заступа и штити интересе мањине коју представља, како на државном, тако и на регионалном нивоу. У циљу остваривања културне аутономије мањине, државна самоуправа је могла да оснује одговарајуће установе и да усклађује њихов рад. Закон је поставио критеријуме за уређивање односа између мањинских самоуправа и јавних образовних усана које уживају аутономију. Одредбама Закона била је регулисана могућност да мањинска самоуправа преузме образовну установу од неког другог органа, али само под условом да може да обезбеди постигнути ниво наставе, у ком случају државна дотација није смела да буде умањена.

Државна самоуправа мањине самостално је одлучивала о седишту, организацији и правилима функционисања, буџету, имену и симболима самоуправе, празницима мањине, одликовањима, коришћењу радијских и ТВ канала који су јој стајали на располагању, оснивању институција,

<sup>13</sup> Занимљиво је да је Закон предвиђао да декларисање одређене припадности не искључује могућност двоструке, односно вишеструке етничке припадности и да је утврдио поступак признавања статуса мањине и другим групама које нису биле наведене.



позоришта, музејских поставки, одржавању библиотека, итд. Она је давала своје мишљење о нацртима прописа који се односе на мањину (према закону чак и када је реч о уредбама скупштина жупанија или главног града), имала је право да тражи извештај од надлежних органа јавне управе по питањима која се тичу мањине коју представља, а имала је и право да тим органима упућује своје предлоге и покреће иницијативе. Најдаље, у смислу јавних овлашћења, отишло се прописивањем да државна мањинска самоуправа има „право на сагласност“, заправо одређену врсту вета, у случају програма мањинског образовања и прописа који се односе на очување и заштиту историјских насеља и споменика архитектуре мањине. Мађарска Влада је у Извештају Парламенту о положају националних и етничких мањина из 1997. сумирала да се овлашћења и активности државних мањинских самоуправа могу поделити у две групе: 1. доношење одлука у оквиру њихове аутономије и 2. учешће у општем управљању појединим секторима друштвеног живота.<sup>14</sup>

У истраживањима о мањинској самоуправи указивано је и на извесне пропусте у примени и решењима закона. Јавна управа није била упозната са „правом на сагласност“, а истицано је и да мањинске самоуправе делују без правне контроле (Walsh, 2000:51,52). Посебна замерка односила се на инсуфицијенцију демократског легитимитета мањинских самоуправа (Korhocz, 2002:161-181). Решења садржана у закону из 1993. подстакла су поједине ауторе да истакну да је њихов прави смисао био да буду „монета“ у спољнополитичкој подршци Мађарске захтевима дијаспоре у суседним државама (Smith, 2013:34).

Можда се у светлу изложених критика и закључака могу сагледати и измене ивршене 2005. којима је предвиђено обавезно уписивање у списак бирача за избор мањинских самоуправа. Следећи нови мађарски устав,<sup>15</sup> изгласан је нови Закон CLXXIX из 2011. којим је мањинска самоуправа дефинисана као *организација установљена на основу закона путем демократских избора која делује као правни субјект у форми 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*

---

14 Report No. I/3670 of the Government of the Republic of Hungary to the National Assembly on the situation of the national and ethnic minorities living in the Republic of Hungary, Budapest 1997, p. 36

15 Чланом 29. ст.2. новог Устава из 2011. предвиђено је право националности да оснивају локална и државна тела самоуправе.

или државном нивоу.<sup>16</sup> Уз задржавање идентичних решења о питањима о којима самоуправа самостално одлучује, у новом Закону је приметно детаљније регулисање њених функција и овлашћења. То је видљивије како у погледу преноса јавних овлашћења на мањинске самоуправе и уређивања начина вршења права на консултовање и права на сагласност мањинске самоуправе, тако и у погледу могућности да мањинске самоуправе, под одређеним условима преузму вођење јавних образовних и културних институција које испуњавају државне дужности.<sup>17</sup> Приметно је да је детаљније регулисање функција и овлашћења мањинских самоуправа праћено одредбама о односу између мањинских самоуправа и органа јавних власти, што укључује и вршење контроле коју над њиховим радом могу да обављају локални и подручни органи управе. Будући да је законом предвиђена и контрола коју Влада врши посредством окружних јединица државне управе,<sup>18</sup> Венецијанска комисија је у свом Мишљењу о закону стала на становиште да је, с обзиром на детаљно регулисање рада и функционисања мањинских самоуправа, веома тешко осигурати пуно поштовање закона и на тај начин избећи непотребно и претерано мешање извршне власти у рад мањинских самоуправа.<sup>19</sup>

Према Уставу Естоније, националне мањине имају право да оснивају самоуправна тела у складу са условима и поступком предвиђеним Законом о културној аутономији националних мањина.<sup>20</sup> Тај Закон је донесен 1993. и има извесне паралеле са чувеним Законом о мањинским самоуправама из 1925.<sup>21</sup> Он садржи исто решење као и закон из 1925, према коме културна удружења мањине могу поднети Влади пријаву за оснивање мањинске самоуправе и за дозволу да се створи регистар лица која припадају тој мањинској групи. Културну аутономију националне мањине могу да оснују припадници немачке, руске, шведске и јеврејске мањине, као и припадници

---

16 § 2. 2. Културна аутономија је одређена као *колективно национално право које се огледа кроз рад самоуправе националних заједница.* - §.2. 3.

17 § 25. § 37.УНЕТИ

18 Без обзира што је она сведена на законитост одлука које мањинске самоуправе доносе у вршењу дискреционих овлашћења - § 147.

19 European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary session, Venice, 15-16 June 2012 CDL-AD(2012)011 p.12

20 Члан 50. Устава Естоније

21 Закон из 1925. је одређивао да су мањинске самоуправе удружења јавног права која су добила одређене надлежности у области културе, образовања и социјалног старања уз гарантовани удео у јавним фондовима. Заправо, самоуправе су, по тадашњем закону, требале да буду одговорне за управљање и надзор над школама на језику мањина.

мањина које броје више од 3000 лица.<sup>22</sup> Лица уписана у регистар имају право да бирају културни савет као централно тело културне аутономије. Закон прописује да је културна аутономија право припадника одређене националне мањине да установљавају тела културне аутономије како би остварили културна права која им јамчи устав,<sup>23</sup> а у основне циљеве културне аутономије убраја: 1. организовање образовања на матерњем језику и праћење коришћења обезбеђених средстава, 2. формирање мањинских културних институција, организовање њихових активности и организовање културних манифестација и 3. успостављање фондација и додељивање стипендија и награда за промоцију културе и образовања мањина.<sup>24</sup> Културни савет националне мањине усваја статут о културној аутономији који уређује поступак избора руководства, формирање институција културне аутономије<sup>25</sup> и права и дужности тих институција, у складу са основним циљевима културне аутономије.

У коментарима се истиче да савремени закон почива на другачијем приступу у односу на закон из 1925 и да, за разлику од његових решења, практично значење самоуправе остаје нејасно, а домет изложених одредби донекле ограничен, јер се мањинске самоуправе не сматрају правним лицима и отворено је питање да ли могу оснивати и друге институције, располагати имовином или закључивати уговоре, а не постоји ни чврста, нити јасна гаранција њиховог финансирања (Osipov,2013:11).

У Финској постоје посебни облици мањинске НТА који су веома занимљиви у погледу шведске мањине. Устав Финске не помиње шведску мањину, а шведско становништво формално се ни не сматра националном мањином, јер су национални језици фински и шведски које свако, у складу са законом, има право да употребљава пред судовима и другим органима и да на свом језику прима званичне документе.<sup>26</sup> Устав помиње аутохтони народ Сами. Осим одредби о аутономији Аландских острва, Устав не садржи изричите одредбе о НТА и мањинској самоуправи, али прописује да се, на једнакој основи, обезбеђује задовољавање културних и друштвених потреба грађана који говоре фински и грађана који говоре шведски. У правном поретку Финске развијена су два облика културне и одређени видови функционалне аутономије.

22 Чл.2.ст.2. Закона о културној аутономији националних мањина

23 Чл.2.ст.1. Закона о културној аутономији националних мањина

24 Члан 5. Закона о културној аутономији националних мањина

25 Закон у њих убраја образовне институције, културне институције, културна предузећа и издавачке куће и институције социјалног старања.

26 Члан 17. Устава Финске - Видети начелно о статусу шведске мањине у Б.Кривокапић,н.д.стр.94,95

Први вид је Скупштина финских Швеђана (*Svenska Finlands Folkting*) чија су састав, овлашћења и рад подробније регулисани Законом.<sup>27</sup> Скупштина има задатак да промовише права и деловање становништва које говори шведски, унапређује његове културне и социјалне услова, као и да унапређује шведски језик у Финској. Она прати поступке који се одвијају пред судовима и другим органима у вези са спровођењем језичких права, даје мишљења и пружа информације, а прати и стање у образовним активностима.<sup>28</sup> То су међутим једина овлашћења која Скупштина има, тако да се, упркос чињеници да јој се на разматрање достављају одређени предлози прописа, она ипак не сматра органом јавне власти. Скупштина не обавља ниједну управну функцију, односно нема никакву улогу у функционалној аутономији у области образовања која постоји у школама са билингвалном наставом. У њима се, у оквиру јединственог система са сличном садржином наставе, установљавају две управљачке структуре за финску и шведску лингвистичку групу, чији се чланови именују на језичкој основи. Такво управљање чини етнички засновану функционалну аутономију и у теорији је окарактерисано као аранжман „одвојени, али једнаки“, што се, без обзира на негативне призвуче, не сматра дискриминацијом (Suksi, 2008:204).<sup>29</sup>

Почевши од 1973. народ Сами у Финској има своје представничко тело за коме је Закон 974 из 1995. одредио да обавља задатке у вези са културном аутономијом. Сами парламента води рачуна о Сами језику и култури и брине о статусу Сами народа као аутохтоног. У вези са тим питањима, Сами парламент представља Сами народ у националним и међународним оквирима и може да даје иницијативе и предлоге властима. Власти имају обавезу да преговарају са Сами парламентом у вези са питањима и мерама које могу да утичу на њихов статус аутохтоног народа, а које се односе на комунално планирање, управљање, употребу и издавање државног земљишта и заштићених подручја, захтеве за добијање дозвола за искоришћавање рудника, законодавне и административне промене у вези са занимањима која припадају формама Сами културе, развој наставе Сами језика и на Сами језику, као и у осталим питањима која могу да утичу на Сами језик и културу.<sup>30</sup> Закон предвиђа да ће се Сами парламенту дати

---

27 Законом бр. 1331 из 2003 предвијено је да ову Скупштину чини 75 представника, од којих се 70 одређује на основу резултата локалних избора, док су петоро представници Парламента Аландских острва.

28 § 1. Закона бр.1331

29 Сматра се да је такво решење у складу са Конвенцијом UNESCO о борби против дискриминације у области просвете.

30 Члан (секција) 9. Закона 974

прилика да размотри та питања и буде саслушан, али да пропуштање неће резултирати онемогућавањем поступања јавних власти.

Уставом Словеније аутохтоним заједницама, мађарској и италијанској, гарантовано је право слободне употребе народних симбола и оснивање организација, развијање привредних, културних и научноистраживачких активности, као и активности на подручју јавног информисања и издаваштва.<sup>31</sup> Народне заједнице и њихови припадници имају право на образовање и васпитање на свом језику, као и на обликовање и развијање овог васпитања и образовања. Устав прописује да на подручјима на којима живе те заједнице њихови припадници, у циљу остваривања својих права, оснивају своје самоуправне заједнице.<sup>32</sup> На предлог мањинских самоуправа, држава може да овласти ова тела да обављају одређене послове из њене надлежности и обезбеђује средства за њихово остваривање.<sup>33</sup> Према Закону о етничким заједницама које имају самоуправу из 1994, припадници аутохтоних мањина успостављају општинске заједнице које имају самоуправу које се интегришу у заједницу која има самоуправу на државном нивоу.<sup>34</sup> Највиши орган етничке заједнице која има самоуправу је савет. Заједнице које имају самоуправу аутономно одлучују о свим питањима из њихове надлежности, разматрају питања која се односе на положај мањина и дају пристанак у стварима које се односе на заштиту посебних права мањинских заједница. Те послове обављају покретањем и организовањем културне, истраживачке, информативне, издавачке и економске активности од важности за развој заједнице, оснивањем организација и јавних установа, праћењем и унапређивањем развоја образовања, обављањем послова које им је држава пренела, итд.<sup>35</sup> Оне подносе предлоге, иницијативе и мишљења о питањима из своје надлежности, а државни органи су у обавези да прибаве њихово претходно мишљење када одлучују о питањима која се односе на положај припадника

---

31 Члан 64. Устава Словеније

32 Таква институција мањинског учешћа у друштвеном и политичком животу, по моделу самоуправних интересних заједница била је уведена уставним реформама још 1974. Самоуправе народности имале су двојаку улогу – са једне стране су сарађивале са самоуправним интересним заједницама за културу, образовање и предшколско васпитање, у питањима важним за припаднике народности, док су, са друге стране, у општини деловале и као четврто веће општинске скупштине када се расправљало о проблемима националне заједнице.

33 Чл.64.ст.3. Устава Словеније

34 Чл.9.ст.1. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу

35 Чл.4. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу

заједница.<sup>36</sup> Закон не обавезује државне органе на поштовање ставова заједница, нити предвиђа санкцију уколико органи не узму у обзир ставове мањинских самоуправа (Мургел, 2002:141), али из његових одредби следи да су заједнице централни партнери који представљају аутохтоне мањине у односима са државом (Котас, 2002:28).

Устав Републике Хрватске јамчи равноправност припадницима свих националних мањина које изричито набраја.<sup>37</sup> Припадницима мањина јамчи се слобода изражавања националне припадности, слободно служење својим језиком и културна аутономија.<sup>38</sup> Уставни закон о правима националних мањина уређује посебна тела - већа националних мањина која се бирају у јединицама територијалне самоуправе<sup>39</sup> у којима живи одређени број припадника мањине. Веће мањине је непрофитно правно лице, а Уставни суд Хрватске стоји на становишту да је реч о правном лицу јавног права.<sup>40</sup> Већа мањина могу да стварају координацију већа националних мањина, а Закон предвиђа да је координација за подручје државе створена када је споразуму о њеном оснивању приступило више од половине већа подручне самоуправе.<sup>41</sup> Закон не употребљава изразе овлашћења, функције, или надлежности када нормира делатност тих тела. Уместо тога, већа имају *право* да предлажу мере за унапређивање положаја мањине, укључујући давање предлога општих аката телима јединица самоуправе којима се уређују питања од значаја за националну мањину, да истичу кандидате за дужности у телима државне управе и телима јединица самоуправе, да буду обавештена о сваком питању о коме ће расправљати радна тела представничког тела јединице самоуправе, а које се тиче положаја националне мањине, као и да дају мишљења и предлоге на програме радио и телевизијских станица на локалном и регионалном нивоу који су намењени националним мањинама.<sup>42</sup> Јединице територијалне самоуправе својим општим актима уређују начин, рокове и поступак остваривања права мањинских самоуправа, што је у пракси

---

36 Исто, чл. 15

37 Чл.15.ст.1. У Изворишним основама Устава наводи се да је Хрватска национална држава хрватскога народа и држава припадника националних мањина: Срба, Чеха, Словака, Италијана, Мађара, Јевреја, Немаца, Аустријанаца, Украјинаца, Русина, Бошњака, Словенаца, Црногораца, Македонаца, Руса, Бугара, Пољака, Рома, Румуна, Турака, Влаха, Албанаца

38 Чл.15.ст.4. Устава

39 подручне, градске и општинске

40 Одлуке Уставног суда Републике Хрватске бр. U-I-3786/2010 и U-I-3553/2011.

41 Чл.33.ст.4. Уставног закона о правима националних мањина

42 Исто, чл.31

понекад изостало и што може да тела исте националне мањине, у различитим јединицама локалне самоуправе, доведе у неравноправан положај. Закон предвиђа и да је руководство јединице самоуправе дужно да у припреми предлога општих аката од већа мањина затражи мишљење и предлоге о одредбама којима се уређују права и слободе националних мањина. Ако веће мањине сматра да је општи акт јединице самоуправе, или нека његова одредба супротна Уставу, Уставном закону или посебним законима којима се уређују права и слободе националних мањина, дужно је о томе одмах обавестити министарство надлежно за општу управу које може да обустави такав акт од примене.<sup>43</sup> Координација већа националних мањина на државном нивоу може доносити одлуке о знамењу и симболима мањине и начину обележавања празника мањина уз сагласност Савета за националне мањине.<sup>44</sup>

У хрватској литератури истиче се да су овлашћења већа консултативног карактера, да не предвиђају право вета на одлуке представничких тела које би могле имати негативне импликације и да прописани делокруг не имплицира аутономност одлучивања. То намеће закључак да се ради о институцији чије постојање може да буде сврсисходно само уколико би већа и представници јединица територијалне самоуправе почели да сарађују (Petričušić, 2012:95,102).

#### **4.2. Етничка НТА у правном поретку Републике Србије**

Етничка НТА у Републици Србији су национални савети националних мањина. Законом о заштити права и слобода националних мањина<sup>45</sup> предвиђено је да припадници мањина могу изабрати своје савете, ради остваривања права на самоуправу у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе.<sup>46</sup> Савети делују на републичком нивоу. Закон садржи одређење појма националне мањине,<sup>47</sup> али тим, ни

---

43 Исто, чл. 32

44 Исто, чл. 33. ст.5 Савет за националне мањине је тело чије чланове именује Влада Хрватске, између осталог, и на предлог већа националних мањина.

45 „Службени лист СРЈ“ бр.11/02, „Службени лист СЦГ“ бр.1/03 и „Службени гласник РС“ бр. 72/09 – други закон

46 Чл.19.ст.1. Закона о заштити права и слобода националних мањина

47 Национална мањина у смислу овог закона је свака група држављана која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину на територији државе, припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом државе и поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест, по којима се разликује од већине становништва, и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој



било којим другим законом, нису ближе уређени критеријуми који су садржани у том одређењу. То значи да је могућност образовања савета прилично широко постављена. Савет је по одредбама тог Закона **правно лице**<sup>48</sup> које представља мањину у наведеним областима друштвеног живота, учествује у процесу одлучивања, или одлучује о питањима из тих области и оснива установе из тих области.<sup>49</sup>

Закон о заштити права и слобода националних мањина садржи одредбе на основу којих се може утврдити природа и обим учествовања савета у процесу одлучивања и њиховог самосталног одлучивања. Прописано је да ће органи власти, приликом одлучивања о питањима из наведених области друштвеног живота, затражити мишљења савета,<sup>50</sup> као и да им се савети могу обратити у вези са свим питањима која утичу на права и положај националне мањине.<sup>51</sup> Закон садржи и одредбу која уноси више јасноће у погледу самосталног одлучивања националних савета. Наиме, предвиђено је да се део овлашћења из области од значаја за мањине може поверити саветима<sup>52</sup> и да ће држава обезбедити за то финансијска средства, као и да се приликом утврђивања обима и врсте овлашћења која ће им бити поверена води рачуна и о захтеву националног савета.<sup>53</sup>

Део решења садржаних у Закону о заштити права и слобода националних мањина конституционализован је 2006. Устав је предвидео да припадници националних мањина могу, у складу са законом, да изаберу своје националне савете ради остваривања **права на самоуправу** у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, али није определио у чему би самоуправа могла да се огледа. Наведене области друштвеног живота спомињу и у чл.75.ст.2. Устава којим је прописано да путем колективних права, припадници националних мањина, 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. Може се закључити да уставна самоуправа коју национални савети оличавају заправо представља *одлучивање, или учешће у одлучивању о појединим питањима везаним за њихову културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма.*

---

заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију – чл.2.ст-1-Закона о заштити права и слобода националних мањина.

48 Исто, чл.19.ст.2

49 Исто, чл. 19.ст.7

50 Исто, чл. 19.ст.8

51 Исто, чл.19.ст.9

52 Исто, чл..19.ст.10

53 Исто, чл..19.ст.11

Према изричитој уставној одредби члана 75.ст.3. самоуправа се остварује у складу са законом. То упућује на закључак да се природа и обим могућих функција националних савета могу сагледати само на основу чињенице да се они опредељују законом. Устав чланом 137. ст.2. и 3. прописује да се *поједина јавна овлашћења* могу законом поверити недржавним субјектима<sup>54</sup> и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. Судаћи на основу изложених одредби Устава, функције националних савета *могу да се огледају само у појединим јавним овлашћењима*, а они се могу сматрати *sui generis* уставноправним телом (не и државним органом!), односно институционалним видом зајамченог права на самоуправу (НТА), које се остварује одлучивањем и вршењем појединих јавних овлашћења у појединим питањима.

За разлику од изложеног, Законом о националним саветима националних мањина<sup>55</sup> утврђују се њихове *надлежности*, поступак непосредних и електорских избора, као и финансирање. Закон уређује опште надлежности у које већином спада самостално одлучивање о административним и финансијским питањима од значаја за савет, о предлогу националних симбола, знамења и празника националне мањине које потврђује Републички савет, о оснивању установа, удружења, фондација, привредних друштава, о установљењу и додељивању признања, итд. Осим тога, савети иницирају доношење и прате спровођење закона и других прописа, учествују у припреми прописа и предлажу измену и допуну прописа којима се уређују права националних мањина, а предлажу и посебне прописе и мере ради постизања пуне равноправности.

Детаљно су уређене надлежности националних савета у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма. Већином су то консултативне функције предлагања и давања мишљења о питањима из тих области,<sup>56</sup> али међу њима има и оних која се састоје у њиховом учешћу у управљању установама које је основала Република, покрајина или локална самоуправа, и то на различите начине – од давања мишљења о предложеним члановима управних одбора и кандидатима за органе руковођења, до предлагања и именовања одређених чланова, или

---

54 предузећима, установама, организацијама и појединцима

55 „Службени гласник РС“ бр. 72/2009

56 Чланом 34. Закона о националним саветима прописано је да су противзаконити, односно ништави (!) појединачни правни акти донесени без одговарајућег предлога или мишљења националног савета, али да се, у случају да национални савет и поред уредно достављеног захтева надлежног органа, у року од 30 дана не достави предлог или мишљење, акт доноси и без прибављеног предлога, односно мишљења.

давања сагласности на њихово именовање. Закон прописује и могућност потпуног и делимичног преноса оснивачких права, али и обавезни пренос оснивачких права над таквим установама на националне савете, у одређеним случајевима,<sup>57</sup> као и у случају да национални савети поједине од тих установа определе као установе од посебног значаја за националну мањину.<sup>58</sup>

## 5. Закључци

Устави многих држава предвиђају постојање етнички засноване НТА. Она се сматра институционалним решењем погодним за обезбеђивање представљања мањина као колективитета и учешћа у јавним пословима, што је међународноправни стандард заштите мањина, иако међународно право не прописује обавезу њеног образовања.

Будући да се појмом НТА обухвата спектар различитог садржаја, намећу се извесне дилеме о њеним правним основама и оквирима. Прва дилема је да ли етнички заснована НТА изискује изричито одређење мањина које су представљене и које учествују у јавним пословима. Упоредна решења указују на тендецију изричитог навођења мањина, са евентуалним остављањем могућности да и друге групе добију статус мањине. Отворено је питање да ли је такав приступ у свему у складу са начелом самоодређења које и треба да буде у основи аутономног положаја, док оптирање за потпуно слободно самоидентификовање наговештава могућност конституисања НТА за мањине које немају реалну потребу, ни одговарајуће ресурсе за обављање њених функција.<sup>59</sup>

Представничка улога НТА сугерише потребу креирања легитимне институције, што може да изискује непосредне изборе од стране припадника мањине. Са друге стране, непосредни избори доносе многобројне уставноправне изазове (Ђурић, 2012:133-162).<sup>60</sup> Демократизација може да

57 У случају образовних установа у којима се настава искључиво изводи на језику националне мањине, у случају установа културе чија је основна делатност очување и развијање културе националних мањина, и у случају установа које обављају јавно информисање искључиво на језику мањине

58 чл.11.ст.3, чл. 16.ст.3, чл.19.ст.2, чл.24. Закона о националним саветима националних мањина

59 Примера ради, у Републици Србији су своје националне савете изабрали и припадници мањина које, према резултатима пописа, броје тек неколико стотина припадника и чији језик није заступљен у образовању, обавештавању, нити је у службеној употреби.

60 Нпр. начин и надлежности стварања бирачких спискова, двоструко право гласа, монополисања НТА од стране политичких странака и могућност постојања

буде основ за проширење овлашћења НТА и њено поимање као државног органа, док комбиновање непосредних избора на локалном нивоу са посредним конституисањем НТА на државном нивоу отвара дилеме легитимитета и различитог карактера и улоге таквих тела, као и односа са државним органима.

Статус НТА зависи од начина конституисања тела које је оличава, као и од ширине овлашћења која поседује. Најчешће је реч о признатом и неспорном (јавно)правном субјективитету НТА, али има и супротних решења. Јавноправни карактер етнички засноване НТА подразумева да су њене институције носиоци јавних овлашћења. Од врсте и ширине овлашћења зависи да ли је НТА државни орган, или недржавни јавни субјект.

У упоредном праву све институције које су носиоци НТА имају хетерогену природу. Оне представљају комбиновање саветодавних тела која оличавају мањине као колективитете, са једне, и својеврсне мешавине различитих облика НТА са друге стране. Док је саветодавна улога тела које представља мањину прихватљив уставноправни оквир његовог рада, уз нужну корекцију да је она омеђена опште-представничким карактером демократског политичког система, дотле је питање јавних овлашћења и регулативних функција које НТА може да обавља осетљиво и зависи од општег уставноправног и законског регулисања јавних овлашћења, начина њиховог вршења и могућности њиховог преношења. Поштовање идентитета мањина и признавање њихове аутономије, односно самоуправе, намећу закључак, а упоредна решења га потврђују, да је културна аутономија срж, суштина, а можда и једини уставно прихватљив вид етнички засноване НТА. Другим речима, поштовање идентитета мањина и признавање њихове аутономије, односно самоуправе, нужно значи и да су уставно могући оквири њеног деловања они који се састоје у одлучивању о питањима сопственог идентитета (нпр. симболи мањине, празници, стандардизација језика, итд), о питањима од значаја за институције које оличавају НТА (седиште, симболи НТА, расподела средстава за њихов рад, управљање сопственом имовином, итд), као и у вези са одржавањем и развојем сопствене културе, што се може огледати у стварању сопствених културних установа и распоређивању средстава из јавних извора за рад постојећих културних установа. Међутим, шира управна овлашћења која значе да етничка НТА има и елементе функционалне аутономије<sup>61</sup> нису прихваћена у упоредном праву.

---

вишеструких, или различитих националних идентитета истог лица, не само у различитим временским, већ и у другачијим друштвеним контекстима, као и у вези са правним карактером извода из бирачког списка.

61 Уз изузетак Мађарске и Србије

Етнички заснована функционална аутономија има значајна уставна ограничења и инхерентну антиномију. Она може да значи конфликт два модела аутономије – обичне функционалне и етнички засноване функционалне аутономије. Уколико етнички заснована функционална аутономија подразумева преузимање и вршење управљачких права над установама које је основала држава, или неки други ниво јавне власти, утолико се поставља питање критеријума на основу којих ће се такво преузимање извршити и субјекта који је властан да „измери“ етничку компоненту у јавним установама. Несумњиво, такав модел у себи носи опасност етничке гетоизације вршења јавних служби. Најзад, али не и најмање важно, широка управна овлашћења која НТА приближавају карактеру државног органа, као што то показује пример Мађарске, подразумевају и израженију контролу од стране централних власти, што је супротно самом појму аутономије.

### Литература

Ackrén, M. (2009). *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World*, Åbo Akademi University Press.

Ђурић, В. (2012). Избори и делотворно чешће националних мањина у јавним пословима. У О. Николић, В. Ђурић (ур.), *Избори у домаћем и страном праву*. Београд: Институт за упоредно право.

European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary session, Venice, 15-16 June 2012 CDL-AD(2012)011.

Komac, M. (2002) Protection of ethnic minorities in the Republic of Slovenia, *Y Slovenia & European Standards for the Protection of National Minorities*. Council of Europe.

Korhecz, T. (2002). 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*, Vol. 9. No.2. 161-181 .

Кривокапић, Б. (2004). *Заштита мањина у међународном и упоредном праву*, Заштита мањина у националним порецима држава, књ.3. Београд .

Légaré, A., Suksi, M. (2008). Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21<sup>st</sup> Century, *International Journal on Minority and Group Rights*. 15. 143-155.

Malloy, M. (2009). The Lund Recommendations and Non-Territorial Arrangements: Progressive Deterritorialization of Minority Politics, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol.16. No.4. 665-679.

Марковић, Р. (1995). *Уставно право и политичке институције*. Београд: Службени гласник.

Митровић, Д. (2003). Аутономија као појам и облик, О смислу, врстама и домашјима аутономије, *Анали Правног факултета у Београду*, Вол.51. Бр.3-4. 417-440.

Мургел, Ј. (2002). Положај мањина у правном систему Словеније, У *Демократија и националне мањине*, Београд.

Николић, П. (1994). *Уставно право*, Београд: Службени лист СРЈ.

Nimni, E. (2000). Introduction: National Cultural Autonomy Revisited, У E. Nimni (ed.), *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*. London ; New York, N.Y. : Routledge.

Osipov, A. (2013). Non-territorial Autonomy During and After Communism: In the Wrong or Right Place, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. Vol.12. No.1. 7-26.

Osipov, A. (2011). Non-Territorial Autonomy and International Law, *International Community Law Review*. Vol.13. No.4. 393-411.

Petričušić, A. (2012). Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti, *Revus*. 17. 91-104.

Renner, K. State and Nation. (2005). У E. Nimni (ed.). *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*. London ; New York, N.Y. : Routledge.

Shopflin, G. (2000). Nations, Identity, Power. У *The New Politics of Europe*. London: H&Co.

Smith, D.J. (2013). Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. Vol. 12. No. 1. 27-55.

Suksi, M. (2008). Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basic of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases. *International Journal on Minority and Group Rights*. Vol. 15. No. 2-3. 195-225.

Tkacik, M. (2008). Characteristics of Forms of Autonomy, *International Journal on Minority and Group Rights*. Vol.15. No. 2-3. 369-401.

Walsh, N. (2000). Minority Self-Government in Hungary: Legislation and Practice, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. Vol. 2. 3-70.

Weller, M. (2009). Advisory and Consultative Bodies for the Promotion of Effective Participation of National Minorities, *International Journal on Minority and Group Rights*. Vol.16. No.4.

Weller, M. (2006). Article 15, U *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford University Press.

**Vladimir Đurić, LL.D.**

*Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade*

### ***The Legal Grounds and Framework of Ethnicity-Based Non-Territorial Autonomy***

#### ***Summary***

*In this paper, the author analyzes the legal foundations and framework of ethnicity-based non-territorial autonomy in international, comparative and domestic law. The non-territorial autonomy (NTA) is considered to be an appropriate institutional solution for ensuring minority participation in public affairs even though international law does not provide clear guidelines for its establishment. After analyzing the comparative law and the national legal solutions on this issue, the author concludes that the cultural autonomy is a constitutionally acceptable NTA framework, while ethnicity-based functional autonomy has significant constitutional limitations and inherent antinomy.*

**Key words:** *non-territorial autonomy, cultural autonomy, functional autonomy, national minorities, national councils*