



Институт за упоредно право

др Владимир Ђурић

Монографија 170

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА АУТОНОМИЈА/САМОУПРАВА

Књига I

Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа
у упоредном праву

Београд
2018.

др Владимир Ђурић

Монографија 170

**НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА
АУТОНОМИЈА/САМОУПРАВА**

Књига I

**Нетериторијална мањинска аутономија/
самоуправа у упоредном праву**

Издавач

Институт за упоредно право

За издавача

Проф. др Владимир Чоловић

Рецензенти

проф. др Оливера Вучић,
Правни факултет Универзитета у Београду

проф. др Владан Петров,
Правни факултет Универзитета у Београду

проф. др Дејан Миленковић,
Факултет политичких наука Универзитета у Београду

Тираж

200 примерака

ISBN 978-86-80186-36-8

Припрема и штампа

Planeta Print

Ова монографија је настала као резултат рада на научном пројекту „Српско и европско право-упоређивање и усаглашавање“ (ев. број 179031).

©Институт за упоредно право, 2018.

Сва права задржана. Ниједан део ове књиге не може бити репродукован, преснимаван или преношен било којим средством – електронским, механичким, копирањем, снимањем, или на било који други начин без претходне сагласности аутора и издавача.

др Владимир Ђурић

Монографија 170

**НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА
АУТОНОМИЈА/САМОУПРАВА**

Књига I

**Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа
у упоредном праву**

**Институт за упоредно право
Београд, 2018.**

САДРЖАЈ

УВОД	11
I КОНЦЕПТ АУТОНОМИЈЕ	14
1.1. Аутономија – индивидуална и друштвена	14
1.2. Аутономија – територијална и нетериторијална	17
1.3. Аутономија у мањинском дискурсу	20
II НЕТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА	25
2.1. Историјско и теоријско исходиште	26
2.2. Основа, теоријска оправданост и контекстуализација нетериторијалне аутономије	30
2.3. Модели и садржина	42
III МЕЂУНАРОДНО ПРАВО И НЕТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА	52
3.1. Међународноправно одређење националне мањине	52
3.2. Међународно право и припадност националној мањини	64
3.3. Међународно право и нетериторијална аутономија	69
IV НЕТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ	80
4.1. Легитимацијски темељи државе, носилац суверености и обим и сврха мањинске заштите	82
4.2. Појам националне мањине	92
4.3. Правно уређење и одређење нетериторијалне аутономије	99
4.4. Начела и организациона структура	116

4.5. Формирање тела нетериторијалне аутономије	124
4.5.1. Обавезност формирања тела нетериторијалне аутономије	125
4.5.2. Избор тела нетериторијалне аутономије	126
4.5.2.1. Бирачко право и образовање и вођење бирачких спискова	129
4.5.2.2. Расписивање и време одржавања избора	148
4.5.2.3. Кандидовање	152
4.5.2.4. Спровођење избора	157
4.5.2.4.1. Изборна администрација	157
4.5.2.4.2. Изборне јединице	160
4.5.2.4.3. Бирачка места	162
4.5.2.4.4. Гласање	163
4.5.2.4.4.1. Гласачки листићи	163
4.5.2.4.4.2. Начин гласања	165
4.5.2.4.5. Услови за пуноважност избора и утврђивање резултата гласања	166
4.5.2.4.6. Обезбеђивање законитости избора и решавање изборних спорова	169
4.6. Статусна питања	173
4.6.1. Састав	173
4.6.2. Мандат, стицање својства правног лица и конститутивна седница	175
4.6.3. Унутрашња организација и функционисање тела нетериторијалне аутономије	181
4.6.3.1. Законски оквир аутономног регулисања унутрашње организације и функционисања ...	181
4.6.3.2. Законско уређивање унутрашње организације и функционисања	184
4.6.3.2.1. Лице овлашћено за представљање	185
4.6.3.2.2. Извршни и други одбори	187
4.6.3.2.3. Седнице тела мањинске аутономије	189
4.6.3.2.3.1. Сазивање седнице	189

4.6.3.2.3.2. Кворум	190
4.6.3.2.3.3. Отвореност за јавност	190
4.6.3.2.3.4 Начин одлучивања	191
4.6.3.2.4. Пренос овлашћења и односи у оквиру унутрашње организације	193
4.6.4. Статус чланова, запослених и ангажованих лица	195
4.6.4.1. Права и обавезе чланова	195
4.6.4.2. Радни односи и примања	197
4.6.4.3. Инкомпатибилитет и конфликт интереса	200
4.6.5. Престанак рада	201
4.6.5.1. Распуштање	202
4.6.5.2. Престанак постојања (укидање) и губитак својства правног лица	204
4.7. Улога, послови и овлашћења	206
4.7.1. Општа овлашћења	207
4.7.1.1. Улога и представнички карактер	207
4.7.1.2. Остала општа овлашћења	212
4.7.1.2.1. Аутономно одлучивање	212
4.7.1.2.1.1. Одлучивање о статусним питањима националне мањине	213
4.7.1.2.1.2. Одлучивање о финансијама и имовини тела	216
4.7.1.2.2. Оснивање установа (институција) и вршење оснивачких права	219
4.7.1.2.3. Учествовање у јавним пословима и сарадња с јавним власима	223
4.7.1.2.3.1. Саветодавне функције и предлагање мера и аката	223
4.7.1.2.3.2. Покретање поступака	232
4.7.1.2.3.3. Учествовање у одлучивању	234
4.7.1.2.3.4. Одлучивање о дистрибуцији финансијских средстава из јавних	

извора намењених активностима	
националних мањина	243
4.7.2. Учесће у вршењу јавних служби и јавна	
овлашћења у областима друштвеног живота	
од значаја за националне мањине	247
4.7.2.1. Образовање	250
4.7.2.2. Култура	254
4.7.2.3. Информисање	257
4.7.2.4. Службена употреба језика и писма	260
4.7.3. Пренос овлашћења	261
4.7.3.1. Пренос овлашћења на аутономна тела	262
4.7.3.2. Пренос овлашћења са аутономних тела	263
4.8. Финансирање аутономних тела и обезбеђивање	
услова за њихов рад	266
4.8.1. Финансирање средствима из јавних извора	266
4.8.2. Финансирање средствима из других извора	271
4.8.3. Обезбеђивање осталих услова за рад	274
4.9. Контрола, надзор и одговорност	277
4.9.1. Примена државног законодавства у	
поступцима доношења аката и вршењу	
активности аутономних тела	279
4.9.2. Контрола и надзор над законитошћу и	
уставношћу аката и рада	281
4.9.3. Финансијска контрола	287
4.9.4. Одговорност	291
4.10. Обавезе органа јавне власти и	
заштита нетериторијалне аутономије	292
4.10.1. Обавезе органа јавне власти у вези с	
вршењем овлашћења аутономних тела	293
4.10.2. Механизми обезбеђивања остваривања	
овлашћења аутономних тела	299
4.10.3. Заштита права на нетериторијалну аутономију	304

ЗАКЉУЧЦИ 309

ЛИТЕРАТУРА 323

УВОД

Појам „аутономија“, и поред широке и честе употребе, још увек нема једнообразно значење. Може се слободно истаћи да је тај појам неодређене, заправо недовољно одређене, садржине, не само у ванправном, политиколошком, социолошком, философском и историографском, поимању, већ и у речнику правне науке. Отуда и не чуди да „аутономија“ представља предмет честих спорења у теорији и позитивноправном регулисању друштвених односа. Део таквих спорења односи се и на концепт нетериторијалне аутономије, нарочито на питања разлога за њено успостављање, субјеката у чију корист се успоставља, односно који је уживају, аранжмана у којима се јавља, као и правних основа, садржине и оквира њеног постојања.

Упркос изостанку једнообразног значења и поимања аутономије, нема сумње да је она била и остала предмет значајних научних студија. Многобројни аутори, нарочито у области политикологије и права, посветили су опсежна истраживања феномену аутономије. Већина таквих студија била је међутим у области права фокусирана на истраживање *територијалне аутономије* у федералним и централизованим државама, док је у области политикологије била посвећена анализи *територијалне аутономије* из макро перспективе, као једног од важних чинилаца у утврђивању и вођењу политике.

Са друге стране, *нетериторијална аутономија*, изузев донекле и у ограниченом обиму студија о аутономији црква и верских заједница, није била предмет свеобухватних научних студија и није постала посебна област научног истраживања. У теорији се наводе две групе разлога за такав изостанак научног интересовања за нетериторијалну аутономију. Прву групу чине они разлози који потичу из савременог научног дискурса, будући да истраживања територијалне аутономије говоре о сигурносној парадигми која дефинише европску и светску историју међудржавних односа у последњих 500 година, док је нетериторијална аутономија била виђена искључиво као средство зарелигиозну акомодацију. Другу групу разлога за такав изостанак чине концептуални разлози, будући да концепт нетериторијалне аутономије подразумева дифузију овлашћења индивидуама које изражавају колективни идентитет и, као такав, може да се преклапа са парадигмом људских права која након Другог светског рата еманципује индивидуална насупрот групних права.¹ Такав се приступ, међутим, последњих година мења и сведоци смо објављивања већег броја радова, али и читавих студија које су у потпуности посвећене истраживању нетериторијалне аутономије што, са једне стране, кореспондира са хоризонталним упоредноправним ширењем таквих институционалних аранжмана и што изискује њихово продубљење сагледавање и научно објашњење, док, са друге стране, несумњиво сведочи о томе да нетериторијална аутономија постаје посебно поље научног истраживања.

Будући да облици нетериторијалне аутономије постоје у већем броју држава, укључујући и у Републици Србији, јасно се намеће потреба за научним истраживањем

¹ T.H. Malloy, "Introduction", in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 3.

и анализом њихових правно-институционалних и функционалних аспеката која би неизоставно била смештена и у упоредноправни контекст. Иако се нетериторијална аутономија појављује у различитим облицима и видовима у оквиру начелно истог модела, структура таквог истраживања, макар у уводним разматрањима, треба да пође од, уважи и јасно укаже на постојање, два, може се слободно истаћи, основна правца развоја аутономних нетериторијалних аранжмана који имају различита историјска исходишта, теоријска образложења и сврхе свог постојања, али који на извештан начин могу да буду доведени у контекстуалну везу, не само због тога што су по свом карактеру нетериторијални, или што између њихових носилаца и бенефицијара може да постоји и својеврсно идентитетско преклапање, већ и због тога што сагледавање институционалних и функционалних аспеката нетериторијалне аутономије, њених овлашћења и односа државе и државног правног поретка према таквом типу аутономије, без таквог уважавања, не би било потпуно. Реч је о *етнички заснованој нетериторијалној аутономији*, са једне, и о *религиозно заснованој нетериторијалној аутономији*, односно аутономији црква и верских заједница, са друге стране. Нажалост, иако ће на одговарајућим местима у овом раду, у ограниченом обиму, бити упућивања и на религиозне аспекте нетериторијалне аутономије, фокус истраживања је на *етнички заснованој нетериторијалној аутономији*. То, свакако, неће бити једина мана овог рада, али се аутор нада да ће, упркос свим недостацима, истраживање које се објављује проблематизовати одређена питања и подстаћи будућа научна залагања.

I КОНЦЕПТ АУТОНОМИЈЕ

1.1. Аутономија – индивидуална и друштвена

Начелно, појам аутономија изводи се из грчких речи „аутос“, са значењем сам, сопствен, и „номос“, са значењем закон, норма. Отуда би следило да се „аутономија“ може превести као сопствено законодавство, односно сопствено прописивање норми, саморегулисање.

У филозофији „аутономија“ подразумева независност и слободну вољу самопоимајућег „ја“, заправо својство воље да сама себи може бити закон,² што се у савременим радовима поистовећује с аутентичношћу индивидуе у смислу потпуне слободе и права да прави изборе у погледу моралних вредности и самоодређења.³ Таква аутономија личности заснована на слободној вољи мора бити обезбеђена у праву,⁴ али то свакако није једини вид аутономије који може постојати и бити заштићен у оквиру права. Напротив, право и политикологија су у много већој мери посвећене појму *друштвене аутономије*.

У праву и политикологији, у најширем смислу, појам аутономија упућује на самосталност дела, уз поштовање целине једног ентитета. Аутономија може да буде схваћена и као свеобухватан оквир и начин партиципације у јавном доношењу одлука.⁵ Ипак, тачно значење, објекат и структурне карактеристике аутономије су добрим делом

² I. Kant, *Zasnivanje metafizike morala*, Dereta, Beograd, 2016, 92.

³ E.L. Deci, R.M. Ryan, *Intrinsic Motivation of Self-Determination in Human Behavior*, Plenum, New York 1985.

⁴ Д. Митровић, *Аутономно право*, Београд 2013, 27.

⁵ K. Gál, “Minority Governance on the Threshold of the Twenty-First Century”, in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 3.

нејасне када је у питању прецизније објашњење тог појма. У том смислу, с једне стране, треба указати да поједини аутори дефинишу аутономију као *самоуправу*, али и да поистовећивање аутономије и самоуправе није у потпуности прихваћено у науци. С друге стране, пак, постоје мишљења да се процеси *децентрализације* могу разумети као аутономни аранжмани, док поједини аутори аутономију разликују од децентрализације тврдећи да је она више од простог делегирања овлашћења. У смислу изложених разлика које у научним приступима постоје треба изложити неколико прецизнијих одређења аутономије.

Аутономија подразумева да су аутономни ентитети самоуправни,⁶ заправо има конотацију самоуправе која се огледа у способности региона или заједнице да организује своје послове без мешања централне власти или суседних региона или заједница.⁷ Нешто другачији, али не нужно и супротан, приступ истиче да је заједничка карактеристика свих аутономија трансфер (не и делегација!) овлашћења с централне власти на аутономне ентитете и према коме је аутономија правно утврђено овлашћење њених субјеката (етничких или територијалних заједница) да врше функције јавних политика самостално у односу на друге изворе јавне власти, али у оквиру свеобухватног правног поретка државе.⁸ У правном смислу, аутономија се одређује као додељивање интерне самоуправе региону или групи лица којима се стога признаје делимична

⁶ Z.A. Skubarty, "Introduction", in: *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* (ed. Z.A. Skubarty), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2005, xxxii.

⁷ Y. Ghai, "Introduction: Nature and Origins of Autonomy", in: *Practicing Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions* (eds. Y. Ghai, S. Woodman), Cambridge University Press, 2013.

⁸ S. Wolff, M. Weller, "Self-determination and Autonomy: A Conceptual Introduction", in: *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies* (eds. M. Weller, S. Wolf), Routledge, London 2005, 13.

самосталност од утицаја централне власти при чему та самосталност може примарно бити утврђена степеном стварне и формалне независности коју такви аутономни ентитети уживају у процесу доношења одлука.⁹ Есенцијални елемент аутономије је дакле признавање одређених права специфичном делу државне популације с обзиром на карактеристике које га разликују од већине становништва.¹⁰ Другим речима, одређење друштвене аутономије у теорији права упућује да аутономија представља облик организовања у коме одређене *територије или социјалне групе* (подв. В. Ђ.), због своје особености, 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.¹¹

Једно од најсистематичнијих сумирања различитих академских приступа концепту аутономије у сфери државништва, односно јавних послова уопште, сврстава различита схватања тог концепта у четири одвојене категорије – 1. право на поступање у складу са сопственом слободом одлучивања; 2. независност; 3. децентрализација; 4. ексклузивна законодавна, извршна и судска надлежност у специфичним областима друштвеног живота која се назива „политичка аутономија“ као супротни појам од „административне аутономије“ која је ограничена на овлашћења у сфери администрације.¹²

⁹ H.J. Heintze, “On the Legal Understanding of Autonomy”, in: *Autonomy: applications and Implications* (ed. M. Suksi), Kluwer Law International, The Hague 1998, 7.

¹⁰ *Ibid.*, 9.

¹¹ Д. Митровић, *Аутономно право*, 27. Д. Митровић, „Аутономија као појам и облик: о смислу, врстама и домаћајима аутономије“, *Анали Правног факултета у Београду*, Vol. 51, 3-4/2003, 417.

¹² R. Lapidoth, *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, US Institute of Peace Press, Washington 1997, 33.

Већ је на основу макар и летимичног прегледа различитих схватања аутономије јасно да она одражавају не само различита поимања преовлађујућих и најзначајнијих карактеристика аутономије, већ и да у великој мери одражавају разноликост аутономних аранжмана и варијетете политичких структура у којима аутономија може да постоји. У научним радовима јасно се уочава да аутономија може да постоји у широком варијетету политичких структура – од федерализма до консоцијативне демократије, од деволутивних до децентрализованих модела и да различити аутономни аранжмани могу бити класификовани по нивоу на коме су успостављени, према правним формама у којима су установљени, према областима које су обухваћене аутономијом и напослетку према субјектима аутономије, што се све може подвести под основну поделу на *територијалну* и *нетериторијалну аутономију*.

1.2. Аутономија – територијална и нетериторијална

Шире посматрано, територијална аутономија је институционални аранжман који чини регионално засновани самоуправни ентитет у оквиру државе који има изричита овлашћења креирања политике у једној или више политичких, економских или социјалних сфера.¹³ Заговорници територијалне аутономије у политичкој сфери сматрају је конститутивним елементом суштинских процеса демократизације, а процесе децентрализације и

¹³ D. Rothchild, C.A. Hartzell, "Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy", in: *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* (ed. W. Safran, R. Máiz), Frank Cass Publishers, London 2000, 259, наведено према М. Ackrén, *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World: a fuzzy-set application*, Åbo Akademi University Press, Åbo 2009, 19.

политичке партиципације „близаницама“.¹⁴ У теорији права, нарочито у уставном и управном праву, много је чешћа и, у односу на друге видове употребе појма аутономија, донекле јаснија употреба појма „територијална аутономија“, односно „политичко-територијална аутономија“. Под њом се у домаћој теорији уставног права подразумева право територијалних јединица да у оквиру уставног и законског поретка државе, посредством својих органа, доносе сопствене законе, односно облик унутрашњег уређења једне државе, или федералне јединице у федеративној држави, који се карактерише релативно високим степеном самосталности одређене територије и становништва те територије која се испољава у сфери законодавства и извршења, али не и судства.¹⁵ Сличан смисао имају и одређење према коме је територијална аутономија географски дефинисана област која се разликује од других суб-државних ентитета (као што су јединице локалне самоуправе и федералне јединице) и која има специјални статус са законодавним и/или регулаторно-извршним овлашћењима,¹⁶ као и мишљење да овлашћења аутономних територијалних ентитета укључују законодавство, администрацију и судство у оним областима одговорности које су им поверене, при чему, у одређеним случајевима, судска функција остаје потпуно у надлежности централне власти.¹⁷

Територијална аутономија се, као што се на основу изложених одређења може закључити, углавном одређује према својој садржини, односно врсти овлашћења и

¹⁴ A. Gross, “Empowered Citizens as the Heart of Autonomies, Strong Democracies and Good Governance: Autonomy as a Part of the Democratization Process”, in: *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (ed. Z. Kántor), L’Harmattan, Budapest 2014, 9, 11.

¹⁵ П. Николић, *Уставно право*, Београд 1994, 426.

¹⁶ M. Ackrén, 20.

¹⁷ R. Lapidot, 35.

степену аутономности који подразумева. Политичко-територијална аутономија и положај јединица у којима се остварује може бити сагледан и кроз призму финансијских обезбеђења њеног остваривања, институционалних механизма њене заштите, организационе структуре власти коју подразумева, али и разлога који су пресудно утицали на њено формирање. У том, последњем смислу, јасно је да разлози за успостављање територијалне аутономије, слично као и у случају других политичко-територијалних јединица, могу бити историјски, географско-привредни, али и политички, при чему националне карактеристике, односно национална припадност становништва могу да буду чинилац који је у суштинској вези са сваким од наведених разлога. То је у потпуности у складу са теоријским моделом према коме територијална аутономија подразумева и висок степен самосталности *становништва* одређене територије, односно према коме је, у ширем смислу, територијална политичка аутономија режим у којем се овлашћења додељују становништву одређене територије, заправо аранжман који има за циљ да групи која се разликује од већине становништва у држави, али која чини већину у одређеном региону додели средства помоћу којих може да изрази, између осталог, и свој различити идентитет.¹⁸

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

¹⁸ *Ibid.*, 37.

па се, у теорији, примера ради, наводи да нетериторијална јурисдикција постоји када се самостална јавна власт врши у погледу одређених индивидуа широм државе, без обзира на чињеницу да су они настањени на територији на којој су друга лица подређена сличној власти са територијалном надлежношћу.¹⁹ Разуме се, будући да обухвата одређено становништво, и нетериторијална аутономија може да се односи на становништво које се пресудно одређује према својим *етничким карактеристикама*, заправо које, према тим својим карактеристикама, чини *мањину* на територији државе.

1.3. Аутономија у мањинском дискурсу

Ако се успостављање територијалне и/или нетериторијалне аутономије везује за етничке карактеристике становништва, онда оба вида аутономије могу да буду сагледана и размотрена у сасвим новој димензији и значењу. У том контексту, аутономија је средство којим се *етничким групама које тврде да имају различит идентитет од већине становништва дозвољава да врше директну контролу над пословима који су од нарочитог значаја за њих* (подв. В.Ђ.), уз истовремено препуштање ширем ентитету да обавља *надлежности које се односе на заједничке интересе*.²⁰ Таквој мањинској аутономији која представља *максимални правни положај који мањина може достићи у једној држави* (подв. В.Ђ.), поверена је јурисдикција над знатним бројем мањинских

¹⁹ A. Légaré, M. Suksi, „Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2/2008, 144.

²⁰ 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.

питања и она је врши у оквирима своје одговорности.²¹

У оквиру правних и политиколошких студија уочено је постојање триадичког *nexus*-а у којем је, уз питања постојања и одређења етно-културне групе и аутономије, територија једна од варијабли.²² *Ultima ratio* успостављања територијалне аутономије за мањине, како се то јасно запажа у теоријским разматрањима таквог вида аутономије у мањинском дискурсу, у суштини почива на трансформисању решавања мањинских питања у правило већине, тако да су та питања адресирана кроз класичну логику већинске демократије, јер се мањине, успостављањем територијалне аутономије за њих, претварају у већину у суб-државном ентитету.²³ Заправо, територијална аутономија за мањине чија је суштина признавање специјалног статуса одређене територије који је дизајниран да служи интересима те мањине, може, према појединим ауторима, да има смисла само уколико мањина има статус већине у оквиру те територије, будући да модерна територијална управа не може да буде другачија него већинска демократија. У противном, мањине не би могле да профитирају од демократских институција створених у таквим територијалним јединицама.²⁴ Штавише, према појединим мишљењима, нема много логике мањинској територијалној аутономији поверити само овлашћења у вези с мањинском проблематиком, јер би то значило да би опште

²¹ 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, 19.

²² T.H. Malloy, "Introduction", in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, 2015, 2.

²³ 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.

²⁴ G. Brunner, H. Küpper, 21.

функције територијалне управе морале да врше специјалне државне агенције које не би имале било коју функцију у другим областима државе, а што би резултирало умањењем аутономије.²⁵ У питања која могу бити у надлежности мањинске територијалне аутономије, осим културе, спада и широк спектар социјалних и економских питања,²⁶ прецизније школство, култура, односи с црквама и верским заједницама, регулисање малих предузећа, занатства и пољопривреде, контрола имиграције, итд.²⁷

Приступ према коме успостављање територијалне аутономије за мањине може да има смисла само уколико мањина има статус већине у оквиру територије носи и извесна ограничења. Наиме, највеће ограничење територијалне поделе власти (у смислу креирања територијалне аутономије за мањине – прим. В.Ђ.) је да је сведено на околности да постоји регионална концентрација етничке групе.²⁸ Такође, ограничења која се у теоријским радовима наводе оличена су у чињеници да територијална аутономија обухвата и лица која нису припадници мањине *за коју* (под. В.Ђ.) се аутономија успоставља, као и да се национални састав становништва, будући да постоји тенденција миграција, може променити, тако да некадашња већина постане мањина, а аутономија изгуби свој *raison d'être*,²⁹ или пак да се аутономне власти суоче с захтевима интерних мањина у оквиру територијалне аутономије.³⁰

²⁵ *Ibid.*, 24.

²⁶ R. Lapidoth, 40.

²⁷ G. Brunner, H. Küpper, 24.

²⁸ Y. Ghai, „Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis“, 9.

²⁹ R. Lapidoth, 39, 40.

³⁰ 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.

Део изложених ограничења мањинске територијалне аутономије, премастановиштима заступљеним у теорији, може се превазићи софистициранијим приступом територијалној аутономији која би пре била фокусирана на територију као такву, него на групу која је „поседује“, односно уколико би се територијална аутономија посматрала не као аутономија за мањине, већ као *аутономија територија/е*.³¹ Алтернатива ограничењима територијалне аутономије, нарочито за дисперзне мањине, али и мањинском територијалном национализму и безбедносним изазовима које захтеви мањинских политичких елита за њеним увођењем могу да изазову, често се види, самостално или у комбинацији са другим решењима, и у нетериторијалној аутономији.³² Важно је међутим указати да се територијални и нетериторијални аутономни аранжмани међусобно не искључују и да могу да буду паралелно примењени у одређеној територијалној јединици или читавој држави. Заправо, између два пола, чисто територијалне деволуције послова и овлашћења од значаја за националне мањине, с једне стране, и искључиво нетериторијално-персоналне, с друге стране, постоји читава скала могућности: 1. територијална деволуција малим областима (као што су комуне), независно од тога да ли оне

³¹ F. Palermo, 21.

³² 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.

чине кохезивну територију или су дисперзни фрагменти и енклаве, 2. деволюција областима, то јест територијалним јединицама где је мањинска група доминантна, а ван тих области припадницима групе, тачније деловима групе по персоналном (нетериторијалном) принципу, и 3. деволюција групи на персоналном (нетериторијалном) принципу, али само у областима где чине значајан део популације.³³

³³ J. Coakley, "Approaches to the Resolution of Ethnic Conflicts: The Strategy of Non-territorial Autonomy", *International Political Science Review*, Vol. 15, 2/1994, 311.

II НЕТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА

Као што је истакнуто, начелно и прилично упрошћено посматрано, „нетериторијална аутономија“, као посебан вид аутономије, може да се односи на све облике аутономије који нису територијално засновани, односно који се не односе на одређене територије. У најширем смислу, нетериторијална аутономија је генерички појам који се односи на различите праксе и теорије оснаживања и самоодређења мањинских заједница које не обухватају ексклузивну контролу над одређеном територијом, већ изискују представљање културног сегмента популације која настањује ту територију.³⁴ Будући да се може поимати као генерички појам који се односи на различите *практике* и *теорије*, нетериторијална аутономија може да обухвати и/или буде у блиској вези са другим појмовима из широког појмовног спектра који се односи на аутономију. Отуда, како се то у теорији исправно уочава, већина аутора чини разликовање између територијалних форми аутономије, с једне стране, и персоналних, административних, функционалних и културних форми аутономије, с друге стране,³⁵ то јест да су појмови који су у вези с нетериторијалном аутономијом различити и да обухватају „персоналну“, „екстратериторијалну“, „корпоративну“, „сегменталну“, „културну“ и „функционалну“ аутономију. Пре него што се утврди значење тих појмова и сагледа њихово евентуално разграничење, треба размотрити сет веома важних питања у вези с нетериторијалном аутономијом. Реч је о њеном историјском и теоријском исходишту, идеолошким основама, теоријској оправданости и контекстуализацији.

³⁴ E. Nimni, “The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013, 1.

³⁵ M. Ackrén, 16.

2.1. Историјско и теоријско исходиште

У историјском развоју, све до Вестфалског мира, преовлађујуће карактеристике политичке и правне реалности биле су не само политичка фрагментација и правна диференцијација територија и њиховог статуса, већ и персоналност важења права и корпоративна репрезентација. Различите форме преклапања и упоредног егзистирања различитих јурисдикција над истом територијом, кондоминијума, државно-правних конструкција, територијалних, али и корпоративних, тачније сталешко-персоналних и религиозно-етничких привилегија и аутономија, обележиле су политички живот и право тог доба. Управо се различите персоналне и религиозно-етничке привилегије и аутономије тог доба које су неретко подразумевале примену различитих закона на различите индивидуе у зависности од њиховог правног статуса и припадништва привилегованим групама, у извесном, условном и сасвим ограниченом смислу, могу сматрати зачецима савремених облика нетериторијалне аутономије. У литератури посвећеној нетериторијалној аутономији најчешће се у том смислу наводи пример нетериторијалних милета који су постојали у Отоманском царству и који су руководили народним школама, управљали делом религиозних послова и решавали приватноправне спорове између припадника заједница, али уз опаску да то није био кохерентан систем који је једнообразно постојао од на свим нивоима организовања друштвеног живота, већ пре мера настала као последица ограничених могућности централне власти да прошири директну и перманентну контролу широм територије царства.³⁶ Ипак, извесни елементи милета за муслиманско становништво постојали су и у Грчкој и Бугарској

³⁶ J. Erk, "Non-territorial Millets in Ottoman History", in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, 2015, 127.

након Првог светског рата. Такође, као значајан пример наводе се и савети јеврејских заједница којима је за време Пољско-литванског Комонвелта, који је постојао до 1764. године, било дозвољено не само да управљају религиозним пословима, већ и питањима у вези с породичним животом, становањем и економским пословима.³⁷ У исти низ могу се сврстати и српски црквено-народни сабори у Хабзбуршкој монархији који су били предвиђени привилегијама цара Леополда Првог.

Постепено, од Вестфалског мира са стварањем суверених држава, а нарочито од Велике француске буржоаске револуције која је делегитимисала принципе корпоративне репрезентације и сталешко-групне аутономије, а у средиште правног система и политичког живота поставила начела једнакости пред законом и грађанске суверености, створени су услови за конституисање суверених држава нација (у смислу *demos-a*), заснованих на политичком систему грађанске демократије. У таквим државама деветнаестог века више није било услова за било какав вид нетериторијалне корпоративне аутономије.

Ипак, у предвечерје распада Аустроугарске монархије у кругу аустро-марксиста ношених идејом да спрече њену дезинтеграцију у мноштво националних држава и одрже заједничку државу као конгломерат заједница, настала је идеја нетериторијалне аутономије која је, за разлику од претходно историјски остварених модела, у једном оригиналном смислу била блиска либералним и демократским принципима. Наиме, Карл Ренер, аустријски конституционалиста и политичар, потоњи председник Републике у два мандата, заложио се за напуштање тзв. атомистичко-централистичке школе која почива на схватању да је држава збир индивидуалних

³⁷ M.J. Rosman, *The Lord's Jews: Magnum Jewish relation in the polish-Lithuanian Commonwealth during the eighteen century*, Harvard University Press 1990, 37, 38, наведено према J. Coakley, „Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy”, 13.

резидената и заступао је становиште према коме држава треба да буде уређена као својеврсна федерација нација које нису повезане ни са једним регионом. Заправо, Ренер се на основу персоналног принципа као конститутивног залагао за раздвајање нација и уније индивидуа, за сложени институционални аранжман, решење према коме би етничке групе („нације“) биле организоване као корпоративни самоуправни ентитети засновани на индивидуалном чланству, пре него на територијалном принципу или пребивалишту. Нације би се формирале на основу слободне воље поједин(а) ца и имале би статус правног лица јавног права који би био уставноправно гарантован. Будући правна лица јавног права, нације би биле слободне да управљају својим интересима у областима образовања и културе и имале бивластите законодавне и извршно-управне органе. Такво устројство „нација“ било би праћено и њиховим пропорционалним представљањем у органима на нивоу читаве државе који би били надлежни за питања од интереса за све грађане.³⁸ Ренеров модел заправо је подразумевао обавезно национално изјашњавање сваког лица које би било уписано у посебан регистар националности, а који би служио за спровођење избора за савете националности. Нације би имале своје уставе, баш као што би га имала и држава и, посредством свог савета, имале би могућност законодавне активности у областима које су од интереса за нацију.³⁹ Дакле, таква аутономија нација би почивала на следећим основним принципима: обавезном националном изјашњавању, изборима за савете нација, колективним правима, нетериторијалном јавноправном карактеру нација и сепаратном законодавству у стварима од њиховог интереса, што би заправо значило изузимање одређених питања из општег државног законодавства и персоналну примену

³⁸ K. Renner, "State and Nation", in: *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (ed. E. Nimni), Routledge, London-New York 2005, 15-47.

³⁹ *Ibid.*, 31-35.

права. Суштинска разлика између Ренеровог модела и модела нетериторијалне аутономије који су настали пре политичке модерне, као што је систем милета, огледа се у чињеници да су аутономне заједнице организоване демократски и засноване на сагласности индивидуе да припада заједници.⁴⁰ Персонални принцип и корпоративни карактер нација се у делу Ота Бауера, још једног проминентног аустријског социјалдемократе, изричито назива *национална аутономија*.⁴¹

Ренеров модел, као што је познато, никада није прихваћен на нивоу Аустроугарске, па чак ни као део политичког програма његове Социјалдемократске партије, али су поједини елементи тог модела били заступљени у корпоративним представничким телима Моравске, Буковине и Галиције.⁴² Међутим, након Првог светског рата, прихватајући захтеве мањинских политичких елита и делом инспирисане Ренеровим теоријским моделом, поједине балтичке државе, нарочито Естонија и Литванија, усвојиле су своје законе о националној културној аутономији. Нарочито је естонски закон из 1925. био проминентан у тадашњој Европи и делом је послужио и као инспирација за данашња позитивноправна решења (видети даљи текст).⁴³

⁴⁰ E. Nimni, "Introduction, The national cultural autonomy model revisited", in: *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (ed. E. Nimni), Routledge, London-New York 2005, 10.

⁴¹ О Бауеровим схватањима више у: P. Goemans, "National Cultural Autonomy: Otto Bauer's Challenge to Liberal Nationalism", in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013, 25-38.

⁴² R.A. Kann, *The multi-national empire: Nationalism and national reform in Habsburg monarchy 1848-1918*, Columbia University Press, New York, 1950, 207-209, 328-331, наведено према J. Coakley, „Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy”, 14.

⁴³ О решењима у законодавству балтичких држава и њиховим применама у пракси у међуратном периоду више у D.J. Smith, J. Hiden, *Ethnic Diversity and Nation State, National Cultural Autonomy Revisited*, Routledge, London-New York 2012, 1-165; P. Schiemann, „Max Laserson and Cultural Autonomy: A Case Study from Interwar Latvia“, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013, 101-115.

Ренеров модел предмет је честе анализе и у савременим теоријским приступима нетериторијалној аутономији. Иако се савремени приступи делимично, каткад нијансирано, разликују, како од Ренеровог модела, тако и међусобно, њих је могуће сагледати, а донекле и систематизовати, кроз разматрање питања шта одређују за основу, укључујући и идеолошку основу, нетериторијалне аутономије, како се односе спрам њене теоријске оправданости и у ком контексту је разматрају.

2.2. Основа, теоријска оправданост и контекстуализација нетериторијалне аутономије

Нетериторијална мањинска аутономија се у савременим политиколошким и правним приступима тој проблематици сагледава из различитих углова и у различитим контекстима.

Најпре, да би уопште могла да постоји, како у теоријском смислу, тако и у свом практичном извођењу, нетериторијална аутономија подразумева испуњавање једног, ванправног критеријума – свести о постојању заједнице.⁴⁴ Та свест мора да постоји на страни припадника релевантне групе, али будући да у политичком поретку грађанске демократије већина грађана доноси правнообавезујуће одлуке, свест већине о постојању релевантне етнокултурне групе може бити, ако не неопходан, а онда свакако значајан елемент за правно релевантно дефинисање и утврђивање постојања националне мањине. Ако су услови у погледу постојања мањине испуњени, онда се поставља питање која и каква мањинска права правни поредак препознаје и признаје. Различита мањинска права могу чинити својеврсну „хијерархију“ права, при чему се на најнижем нивоу те „хијерархије“ налазе принципи једнакости и забране

⁴⁴ G. Brunner, H. Küpper, 13.

дискриминације, док квантитативни, а у извесном смислу и квалитативни, искорак представља јамчење специјалних мањинских права. Специјална мањинска права се према титулару могу поделити на индивидуална и колективна.⁴⁵

Оправдање различитих аранжмана нетериторијалне аутономије заснива се на привржености колективним правима.⁴⁶ Савремено теоријско оправдање колективних права везује се за Кимликину модификацију класичне либералне концепције индивидуалних права. Полазећи од пресудног значаја који припадништво одређеној култури има за појединца у погледу доношења суштинских вредносних одлука и одређујући појам културе посредством „социјеталне културе“ коју изједначава с појмом нације и народа, Кимлика изводи закључак да су нације за појединца подручје слободе и једнакости, а стога, у смислу либералне теорије, „одговарајуће јединице“ којима треба обезбедити „групно-диференцирана права“.⁴⁷ Због својих структуралних недостатака појам јединствене политичке заједнице једнаких грађана треба да буде допуњен признавањем додатних мањинских права која се могу вршити само колективно.⁴⁸ Колективна права, у мањинском контексту, су од пресудног значаја за област културе, а следствено томе и за идентитет мањине, али се концептуална основа нетериторијалне аутономије донекле разликује од либералне теорије групних права. Наиме, како се то у теоријским радовима о нетериторијалној аутономији примећује, колективна права су од круцијалне важности

⁴⁵ *Ibid.*, 17.

⁴⁶ L. Salat, “Conclusion”, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T.H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 251.

⁴⁷ W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship, A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, 1995.

⁴⁸ D.J. Smith, „Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges“, 15.

уколико се жели осигурати и партиципација заједнице у друштвеном животу и транскомунитарна сарадња.⁴⁹ Следствено томе, смисао нетериторијалне аутономије често се види у способности таквог институционалног аранжмана да буде један вид, или *средство политичке партиципације*.⁵⁰ Егзистенција аутономних модела показује да *a priori* није немогуће признати *колективна политичка права* (подв. В.Ђ.) и истовремено поштовати државни суверенитет и територијални интегритет.⁵¹ Било како било, јасно је да у контексту нетериторијалне културне аутономије поистовећивање културе и етничке заједнице може да резултира значајном конвергенцијом културних и политичких права.

Признање колективних мањинских права доводи се у појединим теоријским приступима у везу с правом народа на самоопредељење и самоодређење. Самоопредељење не мора нужно да значи право да се успостави независна држава,⁵² већ се може схватити и као принцип који овлашћује признање групних права и аутономије, односно као основа за развитак алтернативних уставних оквира којима се онима који имају право на самоопредељење додељује аутономија у значајној мери.⁵³ Слично је схватање и домаћих интернационалиста који истичу да се у оквиру унутрашњег вида права народа

⁴⁹ E. Nimni, "National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism", 354.

⁵⁰ Y. Ghai примећује да се маркери различитости једне групе када теже да значе више од просте друштвене дистанце и када постану основа за политички идентитет и захтеве за специфичном улогом у политичком процесу трансформишу у *етницитет*. Y. Ghai, „Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis”, 4.

⁵¹ B. Vizi, "Minority Groups and Autonomy from International Political Perspective", in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 49.

⁵² *Ibid.*, 50.

⁵³ A. Cassese, *Self Determination of Peoples – A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press 1995, 350-351.

на самоопредељење као колективног права, дакле у оквиру постојеће државе, може прибећи разним решењима која задовољавају ово право, међу којима се спомиње и стварање аутономија.⁵⁴ Ако колективна права достигну одређени ниво самоодређења, онда она постају аутономија.⁵⁵ Имајући у виду изложене ставове, не чуди да се у студијама посвећеним нетериторијалној аутономији та форма аутономије одређује као вид самоодређења мањинских заједница и облик који може да служи остваривању њиховог права на самоопредељење, заправо као супститут за самоопредељење изван државе.⁵⁶

Виђење нетериторијалне аутономије као својеврсног супститута остваривању права на самоопредељење изван државе и обликом политичке партиципације приближава теоријске расправе о том виду аутономије проблематици управљања конфликтима у етнички диверсификованим друштвима и контексту мултикултурализма и расподеле политичке моћи (енг. *power sharing*). У том смислу, нетериторијална аутономија сматра се и механизмом за редукацију конфликта,⁵⁷ изазовом тенденцији националних мањина да истичу националистичке политичке захтеве у погледу одређених територија,⁵⁸ заправо средством *детериторијализације идентитета*.⁵⁹ Основна одредница нетериторијалне аутономије види се и у изазову који такав вид аутономије доноси за хегемонију територијалног

⁵⁴ В. Димитријевић, М. Пауновић, *Људска права*, Београдски центар за људска права, Београд 1997, 398.

⁵⁵ G. Brunner, H. Küpper, 17.

⁵⁶ S. Wolff, M. Weller, 13; E. Nimni, „The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy“, 1; H.J. Heintze, „On the Legal Understanding of Autonomy“, 28; L. Salat, 251.

⁵⁷ J. Coakley, „Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy“, 2.

⁵⁸ W. Kymlicka, „National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms“, 388.

⁵⁹ G. Nootens, 48.

суверенитета, односно у одговору који нетериторијална аутономија даје на демократски дефицит атомизовано-централизоване националне државе,⁶⁰ заправо либералне државе у којој су, по природи ствари, културне праксе доминантне нације маскиране привидно неутралним процедурама и у којима се пажња посвећује индивидуалним демократским правима. У тој матрици, логично је да се Ренеров модел нетериторијалне аутономије сматра формом демократске алтернативе која циља на поделу суверенитета између различитих заједница.⁶¹

Будући да се у делу теоријских радова нетериторијална аутономија сматра корекцијом демократског дефицита класичне грађанске суверености, од изузетног значаја је да се размотри како се поима однос између тог вида аутономије и других могућих корекција и алтернатива либералне грађанске демократије. Реч је, као што је истакнуто, о односу између нетериторијалне аутономије, с једне, и модела консоцијативне демократије и расподеле политичке моћи (*power sharing*), с друге стране. Консоцијативна демократија, према Лијпхартовом моделу, организована је око принципа велике коалиције између културних различитости, вета на ствари од виталног значаја за континуитет (мањинских) заједница, пропорционалности у представљању и сегменталаној аутономији сваке заједнице и има за циљ укључивање у процес расподеле политичке моћи (*power sharing*) у којем се све заједнице које партиципирају осећају као заступљени партнери. Према Лијпхартовом схватању, есенцијални карактер велике коалиције не лежи толико у

⁶⁰ E. Nimni, „The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy“, 1-2; E. Nimni, „National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism“, 348.

⁶¹ E. Nimni, „Minorities and the Limits of Liberal Democracy, Democracy and Non-Territorial Autonomy“, in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, 2015, 68.

неком одређеном институционалном аранжману, колико у партиципацији лидера свих значајних сегмената у вођењу плуралног друштва. Међусобни вето значи да сени једнаважна одлука не може донети насупрот изричитом противљењу једног сегмента плуралног друштва. Пропорционалност је метод алокације послова у јавној служби и финансијских ресурса између различитих сегмената плуралног друштва. Сегментална аутономија значи „владавину мањине над самом собом у области од ексклузивног значаја за њу“.⁶² Имајући у виду да је сегментална аутономија један од елемената модела консоцијативне демократије, могло би се стати на становиште да нетериторијална аутономија може да буде саставни део консоцијативне демократије и да је нема ван тог модела демократије. Разуме се, такав закључак је донекле исхитрен, али треба истаћи да се у теоријским студијама, понекад чак и од стране истих аутора, не износе истоветни ставови о односу између нетериторијалне аутономије и консоцијативне демократије. Тако Нимни, један од најистакнутијих аутора студија о нетериторијалној аутономији, у својим ранијим радовима, уз опаску да је Ренеров модел нетериторијалне аутономије антиципирао савремене расправе о мултикултурализму, стоји на становишту да је нетериторијална аутономија облик *агонистичког патриотизма* и модел који може да издржи критике упућене консоцијативној демократији која заправо сугерише делиберативну демократију.⁶³ Критике модела консоцијативне демократије, а које се не могу упутити нетериторијалној аутономији, обухватају прекомерно истицање елита, онемогућавање односа између заједница и занемаривање питања самоодређења и

⁶² A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven 1977, 31, 41.

⁶³ E. Nimni, “National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism”, 358.

самоопредељења заједница.⁶⁴ У својим каснијим радовима овај аутор пак истиче да је консоцијативна демократија један од најпознатијих модела нетериторијалне аутономије.⁶⁵ У радовима других аутора указује се и на друге могуће разлике између модела консоцијативне демократије и нетериторијалне аутономије у које, примера ради, спада и она према којој консоцијативне институције могу бити либералног карактера, а не искључиво корпоративног, јер у њима могу партиципирати странке с изборном подршком, а не само етничке партије.⁶⁶

Уопште узев, „мањинске управе“ (*minority governance*) почивају на два основна принципа – самоуправи (*self-rule*) таквих тела, с једне стране, и расподели политичке моћи (*power sharing*), заправо заједничком управљању (*shared rule*), с друге стране. У основи сваке мањинске самоуправе, дакле и оне која је нетериторијална, је идеја *сепарације* чија реализација води следећем исходу: што је више питања делегирано (пренесено) самоуправним телима, све је мање потребе за интересничком сарадњом, а тиме је и мања могућност конфликта. С друге стране, у основи заједничког управљања и расподеле политичке моћи (*shared rule*) лежи идеја *интеграције*, јер је свака етно-национална група представљена у свим политичким телима партиципира у доношењу консенсуалних одлука на државном, регионалном или локалном нивоу, тако да се етничке тензије смањују кроз кооперацију.⁶⁷ Оба, начелно посматрано супротна,

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ E. Nimni, “Minorities and the Limits of Liberal Democracy, Democracy and Non-Territorial Autonomy”, 71.

⁶⁶ J. McGarry, M. Moore, “Karl Renner, power sharing and non-territorial autonomy”, in: *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (ed. E. Nimni), Routledge, London-New York 2005, 88, 89.

⁶⁷ U. Schneekener, “Minority Governance between Self-Rule and Shared-Rule”, in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform, Initiative of the Open Society Institute, Budapest 2002, 351.

приступа, могу се допуњавати у међусобном односу. Наиме, самоуправа и сегментална аутономија, уколико се примењују у стварима које су од *искључивог* значаја за мањине, у оквиру приступа *shared rule*, могу да релаксирају процес доношења заједничких одлука изузимајући из њега питања која су од *искључивог* значаја за мањине за која консенсус у основи није ни потребан. Наравно, шта су питања од *искључивог* значаја за мањине, а следствено томе и било какве промене елемената *self-rule*, било оне оличене у смањивању или проширењу самоуправе, је ствар која се заједнички утврђује учешћем свих сегмената. Са друге стране, примена елемената *shared rule* јача позицију мањинских аутономија, јер се, увођењем њихових представника у државне органе и саветодавна тела и комисије, увећава могућност одбране такве аутономије кроз партиципацију у процесу доношења одлука, истовремено интегришући их у шири политички оквир.⁶⁸

Сумирање различитих теоријских расправа и приступа нетериторијалној аутономији који је, као што је изложено, сагледавају из различитих углова и у различитим контекстима, не би било потпуно уколико не би обухватило и дилеме које су у студијама изложене у вези с појединим аспектима практичног значаја и имплементације теоријског модела нетериторијалне аутономије и могућности да она уопште буде категорија за теоријску анализу. У погледу значаја и имплементације теоријског модела нетериторијалне аутономије у пракси указивано је на ограниченост домашаја њене успешне примене само на групе које су бројчано мале и дисперзне, као и на питање да ли би групе које су бројне и територијално компактне биле вољне да такав модел сматрају прихватљивим, нарочито уколико се у виду имају непознанице које тај модел изазива у

⁶⁸ *Ibid.*, 364-366.

погледу средстава и организације.⁶⁹ Непознанице у погледу средстава за примену модела нетериторијалне аутономије односе се, између осталог, на учешће припадника мањина у финансирању таквог облика аутономије посредством додатних пореза, нарочито у ситуацијама када мањине немају висок степен социјално-политичке кохезије.⁷⁰ Штавише, примена модела нетериторијална аутономије, сама за себе, не значи и да ће држава третирати све грађане једнако и да ће им омогућити приступ процесу доношења политичких одлука и дистрибуције средстава, због чега је, у крајњој линији, Ренеров модел и подразумевао да нетериторијална аутономија иде „руку под руку“ с консоцијативном демократијом.⁷¹ Контроверзе у вези с нетериторијалном аутономијом односе се и на захтев за формалним уписом у регистар припадника заједнице који је *conditio sine qua non* нетериторијалне аутономије и отвореним питањем шта такво решење, у погледу остваривања мањинских права, оставља припадницима заједнице који нису вољни да се упишу у регистар.⁷² Напослетку, али не и најмање важно, постоје

⁶⁹ D.J. Smith, „The revival of cultural autonomy in certain countries of eastern Europe: were lessons drawn from the inter-war period?“, in: *The Participation of Minorities in Public Life*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2008, 95; W. Kymlicka, „National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms“, 379-393. У теоријским радовима указује се да се у пракси, осим комплексних формула које укључују територијалне и нетериторијалне елементе, може догодити да нетериторијални принцип деволуције резултира нечим што је блиско територијалном у зависности од степена до кога је група територијално концентрисана. J. Coakley, „Approaches to the Resolution of Ethnic Conflicts: The Strategy of Non-territorial Autonomy“, 311.

⁷⁰ D.J. Smith, „The revival of cultural autonomy in certain countries of eastern Europe: were lessons drawn from the inter-war period?“, 96; D.J. Smith, „Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges“, 20.

⁷¹ D.J. Smith, *The revival of cultural autonomy in certain countries of eastern Europe: were lessons drawn from the inter-war period?*, 96.

⁷² *Ibid.*, 97.

реални практични лимити количине и врсте овлашћења која могу бити додељена заједници која нема своју територију што можда доводи у питање легитимност описивања тог модела изразом „аутономија“.⁷³

Од посебног значаја у вези с нетериторијалном аутономијом су теоријско-методолошке дилеме о могућности да она уопште буде категорија подобна за анализу. Александар Осипов, један од најбољих познавалаца и најистакнутијих савремених истраживача нетериторијалне аутономије, сматра да та категорија, упркос мноштву значења и помањкању јасноће у погледу онога на шта се тај појам тачно односи, остаје важно и плодно подручје истраживања, али у одређеном и донекле ограниченом смислу.⁷⁴ Уз опаску да је појам „нетериторијална аутономија“ у већини академских текстова више искоришћен у нормативне него у дескриптивне сврхе и да придеви попут „културна“, „персонална“, „национално-културна“, итд. који му се придодају често имају различита и променљива значења и импликације (видети следећи одељак), Осипов све могуће приступе и дефинисања тог појма систематизује у широкој скали, почевши од „уске“ интерпретације под коју подводи одређење нетериторијалне аутономије као општег принципа према коме људи, индивидуално или заједно, остварују своје интересе у различитим институционалним уређењима, до широке интерпретације која подразумева робусне и овлашћене организационе форме које обухватају и структуришу читаве етничке групе и које се у теорији

⁷³ J. Coakley, „Approaches to the Resolution of Ethnic Conflicts: The Strategy of Non-territorial Autonomy”, 311.

⁷⁴ 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, Johannes Gutenberg Universität, Mainz, 11-16 March 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.

објашњавају и рационализују у матрици *power sharing* – а и репрезентативности. Овај аутор не само да снажно критикује идеју репрезентативности таквих форми сматрајући је ни за шта више до фикцијом попут друштвеног уговора (*la contrat social*),⁷⁵ већ оповргава и ставове према којима се нетериторијална аутономија може сматрати колективном нетериторијалном формом остваривања права народа на самоопредељење, односно самоодређење, јер је из правне перспективе самоодређење фиктивна норма, будући да тој „формули“ недостаје јасноћа у погледу садржаја, титулара тог „права“, носиоца обавеза и сама могућност нормативности, то јест униформне репетитивне апликабилности. У таквом оквиру, Осипов ипак стоји на становишту да два аспекта нетериторијалне аутономије могу бити предмет посебних

⁷⁵ Осипов истиче да протагонисти идеје националне репрезентативности не могу да одговоре на два суштинска питања – о разлозима за трансплантацију ставова о грађанству у потпуно другачије институционално окружење са потпуно другачијим социјалним значењем и о мултипликацији начина на које људи могу манифестовати своје етничко опредељење и честовати у активностима у вези с тим. Он изводи закључак да је арбитарна претпоставка према којој мањинска представничка тела могу функционисати као парламент у којем заступници различитих погледа и политичких оријентација адекватно представљају своју изборну основу и елаборирају балансиране одлуке, баш као што је спекулативан предлог да се на бази добровољности припадници групе укључују у интерне демократске механизме у циљу развоја мањинске културе и ефективније партиципације у јавном животу, јер се на такве претпоставке и предлоге може одговорити супротном претпоставком према којој ће се само лица која имају етноцентрични поглед на свет укључити у такве процесе, док ће остали припадници групе остати ван њих што ће последично „аутономију“ свести на простор за само један сегмент мањине. A. Osipov, „Can ‘non-territorial’ serve as a category of analysis? Between ‘thick’ and ‘thin’ approaches“, 10. Штавише, овај аутор указује да би последице обавезивања лица на чланство у јавним корпоративним организацијама на етничкој основи, иако је таквом обавезивање начелно спојиво с људским правима и технички изводљиво чак и у либералним државама, биле нејасне и да би ипак могле да угрозе приватни живот и слободу удруживања, па чак и да доведу до апсурдног исхода према коме више не би било препрека за увођење другачијих, али такође дискриминаторних рестрикција у циљу остваривања „права на учешће“. *Ibid.*, 14,15.

истраживања. Један је „политика нетериторијалне аутономије“ дизајнирана да прилагоди и олакша колективне активности које се предузимају у име идентитетске групе и која подразумева специјални третман и оснаживање таквих активности. По природи ствари, анализе такве јавне политике спадају у домен политикологије. Други аспект нетериторијалне аутономије, који може бити самостална категорија истраживања, спада у домен јавне управе, а можемо додати и правне науке, и односи се на аутономне суб-системе доношења одлука и вршења услуга који могу бити различитог ранга, од корпоративних ентитета интегрисаних у државну машинерију, преко изабраних или експертских тела инкорпорираних у процес доношења одлука („административна демократија“), до невладиних организација које се редовно финансирају из буџета. Једноставније речено, може да обухвати нетериторијалну аутономију схваћену као „нову јавну управу“ или „индиректну администрацију“ у домену културних и образовних политика, то јест као институције које материјалне ресурсе и ауторитативна овлашћења добијају на регуларној основи, за разлику од обичних невладиних организација. Оба аспекта нетериторијалне аутономије која су подобна да буду самосталне категорије теоријске анализе разликују се од *power sharing* – а, јер не имплицирају нужно поделу власти и надлежности.⁷⁶

Утврђивање да нетериторијалну аутономију чине институције образоване по етничким линијама и/или које делују у етно-културној сфери и које материјалне ресурсе и ауторитативна овлашћења добијају на регуларној основи, теоријске студије о нетериторијалној аутономији утемељује у институционални приступ. Према том приступу, основну одредницу нетериторијалне аутономије чини, дакле, постојање

⁷⁶ *Ibid.*, 18-20.

институција. Довођење нетериторијалне аутономије у везу са одређеним институцијама је, према појединим ауторима, од круцијалне важности за дефинисање појма нетериторијалне аутономије. У том смислу, закључује се да без институција нетериторијална аутономија и није аутономија, односно да без саморегулирајућих (односно самоуправних) институција културна аутономија не постоји.⁷⁷ Ако основну одредницу нетериторијалне аутономије чини постојање институција, онда се, као једно од основних питања у истраживању тог вида аутономије, намеће питање које су институције релевантне као институције нетериторијалне аутономије? Но, тиме се већ приближавамо следећој равни у анализи нетериторијалне аутономије.

2.3. Модели и садржина

Поједини модели нетериторијалне аутономије настали су независно у различитим деловима света, изазвани сличним разлозима, али без нужне свести једни о другима и без унакрсних искустава и референци.⁷⁸ Изузев аутономије верских организација која је као модел нетериторијалне аутономије, због свог титулара, начелно позната и препознатљива, иако ни у погледу њене садржине нема једнодушног мишљења, нити истоветних решења, остали модели нетериторијалне аутономије различито се опредељују од стране теоретичара поглавито због разлика које међу њима постоје у погледу основног деноминатора таквог вида аутономије. Најшири је приступ који моделе и садржину нетериторијалне аутономије одређују као консоцијационализам и националну културну аутономију,

⁷⁷ T.H. Malloy, „Introduction“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, 2015, 5, 7.

⁷⁸ E. Nimni, „The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy“, 15.

али такође и као друге форме репрезентације које детериторијализују самоодређење, као што је то у случају домородачких заједница (*indigenous communities*), судске аутономије религиозних заједница, или у пракси многих облика верске и/или мултикултурне репрезентације.⁷⁹ Заправо, према овом приступу моделе нетериторијалне аутономије чине консоцијативна демократија, отомански систем милета, поједине плуринационалне државе и национална културна аутономија.⁸⁰ Ако се, пак, стане на становиште да између консоцијативне демократије и нетериторијалне аутономије постоје разлике, на шта се уосталом у теорији и указује, као и ако се уважи мишљење према коме се модели нетериторијалне аутономије који су настали пре политичке модерне, иако инспиративни, не могу сматрати суштински значајним за савремено одређење нетериторијалне аутономије, преостаје да нетериторијалну корпоративну аутономију, као што је већ истакнуто, чине форме персоналне, културне, функционалне и административне аутономије. Међутим, значење тих појмова није идентично, нити једнообразно.

За *персоналну и културну аутономију* је у теорији истакнуто да су међусобно веома повезани појмови који упућују на мањинска права, или права домородачких народа.⁸¹ Настанак појма „персонална“ аутономија, као што је истакнуто, везује се за радове аустро-марксиста и првобитно се одређивао као сложени институционални аранжман у којем би етничке групе („нације“) биле организоване као корпоративни самоуправни ентитети засновани на индивидуалном чланству. У домаћој теорији, персоналном аутономијом означава се аутономија заједница

⁷⁹ *Ibid.*, 1-2.

⁸⁰ *Ibid.*, 15-20.

⁸¹ M. Ackrén, 16.

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 настањене, на развијање своје културе преко самостално образованих културних институција и на слободу употребе свог језика.⁸² У странијој литератури неретко се један од та два појма узима као генерички тако да обухвата преостале видове нетериторијалне аутономије. Тако, Еиде истиче да је културна аутономија генерички појам који обухвата све видове нетериторијалне аутономије и под којим подразумева право на самоуправу културно идентификоване групе у стварима које се односе на одржавање и репродуковање њене културе, ситуацију у којој држава преузима да не намеће своју регулативу у пољу које спада у културну аутономију, већ оставља резервисани домен за унутрашњу управу групи којој је додељена културна аутономија.⁸³ Ковач указује да је културна аутономија под којом подразумева могућност мањине да организује и води удружења и институције у циљу одржања своје традиције и очувања културе, језика и историје, увек била срж и *conditio sine qua non* персоналне аутономије.⁸⁴

Недавно је у теорији започело раздвајање појмова персонална и културна аутономија.⁸⁵ Под *персоналном*

⁸² Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995, 538.

⁸³ А. Eide, V. Greni, M. Lundberg, „Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order“, in: *Autonomy: applications and Implications* (ed. M. Suksi), Kluwer Law International, The Hague 1998, 252.

⁸⁴ Р. Ковач, “Question and Answers on Minority-Related Autonomy Issues (Summary and Comments)”, in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 346.

⁸⁵ Видети Н.Ј. Heintze, “On the Legal Understanding of Autonomy”; Y. Ghai, “Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis”.

аутономијом подразумева се индивидуална слобода у остваривању и бављењу интересима који се односе на лични идентитет,⁸⁶ или се, у сличном контексту, истиче да персонална аутономија првенствено подразумева коришћење права удруживања у хоризонталној димензији, између лица која припадају мањинској групи, за извршавање различитих културних и других активности које мањина сматра важним.⁸⁷ 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.⁸⁸

Културна аутономија је по својој природи заснована на заједници, односно колективитету и од персоналне аутономије се разликује по намени и циљу због кога шири права одређене културне, религиозне или лингвистичке групе. Овој форми нетериторијалне аутономије својствена су регулаторна овлашћења,⁸⁹ тако да се под њом подразумева право саморегулисања културно одређене групе у погледу питања која утичу на одржавање и репродуковање њихове културе.⁹⁰ У режиму културне аутономије држава оптира да мањинској групи не намеће своју власт у одређеном сету питања.⁹¹ Таква аутономија је нетериторијална у смислу вршења својих овлашћења у погледу одређених

⁸⁶ G. Shopflin, *Nations, Identity, Power*, NYU Press, 2000, 283-284.

⁸⁷ M. Suksi, "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, 2/2008, 196, 197.

⁸⁸ E. Nimni, „Introduction: National Cultural Autonomy Revisited”, in: *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (ed. E. Nimni), 2005, 8.

⁸⁹ M. Tkacik, "Characteristics of Forms of Autonomy", *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2/2008, 371.

⁹⁰ M. Suksi, "Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basic of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases", 196.

⁹¹ M. Tkacik, 375.

питања на читавој територији државе.⁹² Културна аутономија подразумева, по мишљењу појединих аутора, 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 етно-културно засноване самоуправне институције које нису део територијално одређене јавне власти и које редовно поседују одређене материјалне или ауторитативне јавне ресурсе.⁹³

Довођење нетериторијалне аутономије у везу са одређеним институцијама, као што је истакнуто, намеће питање које су институције релевантне као институције нетериторијалне аутономије? У кратком прегледу етно-културних институција и институционалног оквира који се даје као одговор на изложено питање, а за које (институције и институционални оквире) се истиче да могу, или не морају бити снабдевени овлашћењима нетериторијалне аутономије, али који су, било индивидуално или у вези са другим институцијама, релевантни за дозначвање одређеног степена самоуправе, наводе се консултативна тела, службене институције и самоуправа.⁹⁴ *Консултативна тела* у одговарајућем институционалном оквиру државе могу да се установљавају да би служила као канал за дијалог између власти и мањина, а да би се осигурала легитимност таквих тела нужно је да процедура именовања њихових чланова буде транспарентна и инклузивна, допуштајући члановима етно-културних група да одржавају њихову независност. Есенцијално је да правни статус, улога, дужности, чланство

⁹² *Ibid.*

⁹³ A. Osipov, "Non-Territorial Autonomy and International Law", *International Community Law Review*, Vol. 13, 4/2011, 396.

⁹⁴ T.H. Malloy, "Introduction" in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, 2015, 7 – 12.

и институционална позиција консултативних тела буду јасно дефинисани, баш као што је важно и да таква тела имају правни субјективитет, будући да би изостанак таквог статуса могао да поткопа њихову ефективност и капацитет да испуне своју мисију.⁹⁵ Према овом схватању, консултативна тела треба да буду консултована у припреми нацрта закона, укључујући и уставне реформе које се директно или индиректно односе на мањине, баш као што треба да буду и у могућности да покрећу одређена питања пред доносиоцима одлука, да формулишу законске и друге предлоге, као и да припремају одговарајуће препоруке.⁹⁶ *Службене институције* које се формирају од стране етнокултурних група могу да имају различите облике, а питања која су најподеснија за регулисање посредством таквих аранжмана укључују образовање, културу, употребу језика, религију и друга која су од суштинске важности за идентитет и начин живота мањина. Такве институције могу уобичајено да одређују курикулум за учење мањинских језика и/или културе, као и да одлучују о мањинским симболима и осталим формама културног изражавања. Оне могу бити основане у режиму приватног права, са или без државних субвенција, или у јавноправном режиму са финансирањем на једнаким основама са већинским институцијама.⁹⁷ Напослетку, али свакако најснажније, су *институције самоуправе* које се налазе између административне и политичке аутономије и којима се могу пренети извесна овлашћења у појединим областима тако да у основи самоуправа допушта етнокултурним мањинама способност да се сагласе, или не сагласе, у питањима релевантним за њихову заједницу.⁹⁸

⁹⁵ *Ibid.*, 8.

⁹⁶ *Ibid.*, 9.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*, 11, 12.

Увођење самоуправних институција, односно сопствених самоуправних структура и руководећих тела у појам културне аутономије приближава културну аутономију појмовима функционалне и административне аутономије и ствара својеврсно „прелазно“ теоријско подручје. У теорији се сматра да је административна и функционална аутономија више везана за различите институције, њихове функције и овлашћења.⁹⁹ У истом смислу се у домаћој правној науци одређује институционална аутономија, као право појединих институција (школа, универзитета, болница, привредних и пословних организација и сл.) да уживају самосталност у оснивању, раду, управљању и финансирању.¹⁰⁰ Слично као и у погледу односа између персоналне и културне аутономије, у теорији је започело разликовање између функционалне и административне аутономије. Функционална аутономија се описује као трансфер одређених јавних функција, не нужно у сфери културе, на приватноправне институције,¹⁰¹ што имплицира децентрализацију контроле над једним одређеним (функционалним) питањем, или једном облашћу послова, чак и на истом територијалном подручју.¹⁰² За разлику од тако схваћене функционалне аутономије, административна аутономија подразумева сет функционалних аутономија које коегзистирају на истом подручју које може да представља територијалну посебност.¹⁰³ Административна аутономија укључује ограничена регулаторна овлашћења, али не и законодавну власт.¹⁰⁴ Уколико и када се законодавна власт

⁹⁹ М. Ackrén, 16.

¹⁰⁰ Р. Марковић, 538.

¹⁰¹ Т. Malloy, “The Lund Recommendations and Non-Territorial Arrangements: Progressive Deterritorialization of Minority Politics”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 16, 4/2009, 665, 667.

¹⁰² М. Ткацик, 371, 376 – наводи се пример школа са наставом на различитим језицима које имају одвојену администрацију у истим школским дистриктима.

¹⁰³ *Ibid.*, 371, 376 .

¹⁰⁴ *Ibid.*, 372.

везује за одређену територију, као што је истакнуто, по среди је територијална аутономија.

У пракси, у многим упоредним уставним системима, егзистирају различите форме нетериторијалног организовања и представљања етнокултурних колективитета које имају и извесних елемената различитих теоријских конструкција аутономије. У неким случајевима реч је, бар делимично, о врло јасно постављеним облицима културне, или функционалне аутономије који одговарају изложеним теоријским одређењима тих појмова, док у појединим земљама облици нетериторијалне аутономије поседују елементе како културне, тако и других облика аутономије и измичу јасном теоријском класификовању.

Већ и изложени, летимичан, преглед снажно сугерише колике разлике у теорији постоје у погледу модела и садржине, па тиме и појма нетериторијалне аутономије. Разуме се, уколико се томе придода и разумевање појмовног спектра у вези са аутономијом уопште, јасно је да било какво истраживање те појаве нужно изискује почетно теоријско опредељење истраживача и покушај оквирног одређивања предмета истраживања. У том смислу, а будући да је првенствено реч о *правном* истраживању, склонији смо *институционалном* приступу у одређивању појма нетериторијалне аутономије. Због тога, најприхватљивијим, али и најширим почетним одређењем чини се оно које под нетериторијалном аутономијом подразумева *самоуправу групе особа кроз суб-државни ентитет са нетериторијалним карактером у стварима које се сматрају виталним за одржавање и репродукцију њихових дистинктивних културних особености које могу да се односе на језик, културу, религију или обичаје одређених група*.¹⁰⁵ Ако се под суб-државним ентитетом подразумева

¹⁰⁵ Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info (приступљено 4.7.2017).

институционални оквир, онда изложено одређење, са једне стране, омогућава да се фокус истраживања усмери на питања шта заиста чини садржину такве самоуправе и какви су начин конституисања, правни положај и овлашћења, а тиме и правна природа тела и аранжмана посредством којих се нетериторијална аутономија остварује, односно врши, док, са друге стране, из даље анализе искључује шире појаве као што су консоцијативна демократија и политичко представљање мањинских група у државним и локалним органима које, по својој природи, могу да превазилазе смисао нетериторијалне аутономије оличен у самоуправи у есенцијалним питањима од значаја за очување идентитета група које уживају такву аутономију (политичко представљање), односно које представљају посебан облик демократског политичког поретка (консоцијационализам).

Дакле, даље истраживање биће усмерено на институционалне аспекте, облике и садржину, етнички засноване нетериторијалне аутономије у државама чији је политички поредак грађанска представничка демократија, односно које су засноване на грађанској суверености. Будући да је реч о етнички заснованој нетериторијалној аутономији у земљама грађанске демократије чији је конституенс и носилац суверености *demos*, јасно је да се та етничка заснованост односи на етнички мањинско становништво, то јест националне мањине којима се право на нетериторијалну аутономију (самоуправу) признаје у циљу очувања идентитета и најчешће уставно јемчи. У том смислу, уважавајући потребу да терминолошко одређење предмета истраживања не буде не само прешироко, већ ни сувише уско постављено, стојимо на становишту да је методолошки сврсисходно из одређења изоставити било коју одредницу која имплицира садржину такве аутономије (културна, функционална), а задржати одредницу која

упућује на титулара, заправо бенефицијара такве аутономије. Разуме се да је упоредноправно истраживање окосница сагледавања облика и садржине нетериторијалне аутономије, али пре анализе упоредноправних решења о организационим и функционалним аспектима нетериторијалне мањинске аутономије, потребно је размотрити да ли међународно право предвиђа право групâ на нетериторијалну аутономију, као и да ли садржи одређена решења у погледу мерила и садржине такве аутономије.

III МЕЂУНАРОДНО ПРАВО И НЕТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА

3.1. Међународноправно одређење националне мањине

Правно одређивање појма националне мањине као претходно питање од чијег решавања зависи уживање и остваривање мањинских права један је од најсложенијих проблема теорије и праксе међународног јавног права. У свим мултинационалним и мултикултурним друштвима то питање изазива и значајне политичке расправе и може да има важне политичке последице.

У међународном праву не постоји обавезујуће одређење националне мањине. Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године¹⁰⁶ у члану 27. предвиђа да у државама у којима постоје етничке, верске или језичке мањине, лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права да имају, у заједници са другим члановима своје групе, свој сопствени културни живот, да исповедају своју сопствену вероисповест и обављају верске дужности, или да употребљавају свој сопствени језик. Изложени члан Међународног пакта о грађанским и политичким правима не садржи одређење националне мањине, али намеће извесна питања од суштинског значаја за одређење појма националне мањине и однос између одређења појма националне мањине и уживања мањинских права, нарочито права загарантованих чланом 27. Пакта. Државе су примењујући члан 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима изражавале различита гледишта о неким битним питањима на која изложена одредба не даје одговор. У њих спадају питања да ли је за уживање права наведених у члану

¹⁰⁶ International Covenant on Civil and Political Rights (1966).

27. нужно да држава призна постојање поједине мањине на свом подручју,¹⁰⁷ али и обрнуто, да ли је несметано уживање права загарантованих чланом 27. Пакта несумњива потврда да држава признаје одређену мањину.

Међу интернационалистима се истиче да се уводне речи члана 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима могу разумети као право државе на самотумачење (аутоинтерпретацију), тј. на то да она сама установљује да ли на њеној територији постоје или не постоје мањине,¹⁰⁸ али се додаје да преовлађује мишљење да испуњавање у доброј вери међународног уговора, какав је Пакт, не допушта апсолутно самотумачење и да *међународни органи имају право да на основу објективних мерила утврђују да ли постоје мањине на које се односи члан 27.* Другим речима, питање постојања мањина, и заједница уопште, је питање чињеница, а не унутрашњег права држава из чега следи да чињеница да држава признаје, или не признаје постојање мањина у свом унутрашњем праву није одлучујућа за међународно право.¹⁰⁹ Из члана 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима произлази да би нека држава могла да тврди да је њено државно подручје хомогено, али уколико

¹⁰⁷ J. Andrašić, V. Bakotić, *Međunarodno pravo knj. 1*, 1998, 328.

¹⁰⁸ То потврђује пример Француске која је приликом ратификације Међународног пакта о грађанским и политичким правима истакла да се примена члана 27. не односи на Француску, јер у њој не постоје етничке, верске или језичке мањине.

¹⁰⁹ Став да је постојање заједница питање чињеница, а не унутрашњег права је још 1930. године заузео Стални суд међународне правде у саветодавном мишљењу о грчко-бугарској заједници - *Advisory opinion of 31 July on the Greco-Bulgarian Community*, P.C.I.J. Ser. B. No. 17, 22, а што је по неким ауторима применљиво и у контексту обавеза које проистичу из члана 27. Међународног пакта. Вид. P. Thornberry, „The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations and an Update“, in: *Universal Minority Rights* (ed. A. Phillips, A. Rosas), Åbo Akademi University Institute for Human Rights, Minority Rights Group, London 1997, 22.

држава то не тврди, или ако није у стању да тако нешто тврди, њена обавеза на основу члана 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима постаје негативне природе и држава тада *не сме таквим особама да ускрати мањинска права.*¹¹⁰ Постоје и другачија мишљења. Наиме, сматра се да израз „у заједници са другим члановима своје групе“ из члана 27. Пакта упућује на чињеницу да индивидуе које сачињавају такву групу не могу користити та права индивидуално, док, с друге стране, израз „лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права...“ подразумева да су само индивидуе титулари тих права. Таква дуалност карактерише већину међународноправних аката о мањинама и, уз изостанак обавезујућег међународноправног одређења националне мањине, чини двосмисленост која отвара широке могућности државама да не признају своје мањине као мањинске групе.¹¹¹

Општи коментар Комитета за људска права Уједињених нација број 23(50) поводом члана 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, усвојен 26. априла 1994. године, јасно истиче да *постојање етничке, верске и језичке мањине у одређеној држави чланици* (мисли се на чланицу Пакта - прим В. Ђ.) *не зависи од одлуке државе чланице, већ треба да буде установљено објективним критеријумима.*¹¹² Са посебним ослонцем на члан 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима и у циљу олакшавања његове примене, под окриљем Поткомисије за спречавање дискриминације и заштиту мањина УН, специјални извештач Ф. Капоторти предложио је 1977. године, након истраживања

¹¹⁰ Вид. Ђ. Degan, *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2000, 530.

¹¹¹ B. Vizi, "Minority Groups and Autonomy from International Political Perspective", 47.

¹¹² UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, <http://www.refworld.org/docid/453883fc0.html> (приступљено 28. марта 2017).

и обраде различитих мањинских образаца у 76 земаља света, дефиницију националне мањине. Позната дефиниција проф. Капотортија предвиђа да се израз „мањина“ односи на „*групу, бројчано мању од остатка становништва државе, која је у недоминантном положају, а чији чланови – држављани те државе - имају етничке, верске или језичке карактеристике другачије од остатка становништва и исказују, макар и имплицитно, осећај солидарности који је усмерен на очување своје културе, традиције, вере или језика.*“¹¹³

Да би се државама помогло у спровођењу члана 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима, под окриљем Уједињених нација, по његовом ступању на снагу, 1978. године започела је израда документа у којем би се јасније изложила начела међународног права о мањинским правима. Генерална скупштина Уједињених нација својом Резолуцијом бр. 47/135 од 18. децембра 1992. године усвојила је Декларацију о правима припадника националних, етничких, верских или језичких мањина.¹¹⁴ Декларација није правно обавезујући акт и не садржи одређење националне мањине, али у члану 1, став 1. предвиђа да *државе штите егзистенцију и национални или етнички, културни, верски*

¹¹³ “... a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics different from those of the rest of the population and sow, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language”. F. Capotorti, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, UN doc E/CN 4/Sub/2/384, United Nations, New York 1979, 96. Треба указати да су у литератури чести погрешни преводи дефиниције проф. Капотортија који најчешће изостављају алтернативну везу „или“ при навођењу карактеристика које група има и свде је на кумулативну везу „и“, тако да се стиче (погрешан) утисак да је Капоторти сматрао да једна група, да би била мањина, мора да има и етничке и језичке и верске карактеристике различите од већинског становништва (видети даљи текст).

¹¹⁴ Resolution adopted by the General Assembly 47/135. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992), <http://www.un-documents.net/a47r135.htm>.

и језички идентитет мањина на њиховим територијама и подстичу услове за унапређење тог идентитета. Дакле, Декларација полази од обавезе држава да штите егзистенцију мањина, али иде и даље од тога предвиђајући да државе треба да стварају услове за унапређење тог идентитета. Пажљивијим сагледавањем изложених одредби, али и самог назива појединих међународних аката, може да се уочи да се у актима усвојеним, или припремљеним под окриљем УН користе различити појмови – Пакт говори о етничким, верским или језичким мањинама, дефиниција проф. Капотортија посвећена је појму „мањина“, док Декларација додаје и појам националне мањине. Према Коментару Радне групе за мањине, увођење појма „националне мањине“ у Декларацију не значи проширење обима њене примене ван група које су већ споменуте у Пакту, уз истицање да је „*тешко да било која национална мањина, како год она била дефинисана, није такође и етничка или језичка мањина*“.¹¹⁵ Приметно је међутим да таква идентификација није наведена и у погледу религиозне мањине, иако се истиче да се „*ипак у појединим случајевима религија и етницитет подударaju*“.¹¹⁶ Међутим, иако се у свим изложеним одредбама међународних аката спомиње религија као једно од обележја које мањину разликује од већине становништва, поједини аутори, на основу анализе праксе међународних институција под окриљем УН, у првом реду Комитета за људска права, стоје на становишту да су, и поред чињенице да су изричито признате за једну од три категорије мањина, религиозне мањине у великој мери искључене из заштите и разматрања у оквиру мањинских права и да се, у случају да се суочавају са дискриминацијом или прогоном, такве појаве често подводе под слободу савести

¹¹⁵ Commentary of The Working Group on Minorities to The United Nations Declaration on The Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, par. 6.

¹¹⁶ *Ibid.*, par. 43.

и вероисповести, а не и под питања нарушавања мањинских права.¹¹⁷

За разлику од концепта усвојеног под окриљем УН, регионални европски инструменти о мањинским правима садрже само концепт националне мањине. За сагледавање међународноправног одређења националне мањине од значаја су и решења која садрже два међународна уговора усвојена под окриљем Савета Европе. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета Европе,¹¹⁸ први међународни мултилатерални уговор који је у целини посвећен заштити националних мањина, не садржи дефиницију националне мањине, али у члану 3. гарантује право сваког припадника националне мањине да слободно бира да се према њему опходе или не опходе као таквом (видети следећи одељак). У члану 1. Европске повеље о регионалним или мањинским језицима усвојене под окриљем Савета Европе 5. новембра 1992. године¹¹⁹ садржана је дефиниција појма „регионални или мањински језици“ којима се за потребе Повеље означавају језици који су *„традиционално у употреби на одређеној територији једне државе од стране држављана те државе који чине бројчано мању групу од остатка становништва те државе и који су различити од званичног језика те државе, што не укључује дијалекте званичног језика те државе или језике радника миграната“*. Из тог одређења следи да мањину чини група држављана државе, бројчано мања од остатка становништва, која има свој језик који се традиционално употребљава.

¹¹⁷ N. Ghanea, „Are Religious Minorities Really Minorities“, *Oxford Journal of Law and Religion*, Vol. 1, 1/2012, 61, 62.

¹¹⁸ The Framework Convention for the Protection of National Minorities (1994). Конвенција је усвојена на састанку Комитета министара Савета Европе одржаном 10. новембра 1994. године у Стразбуру.

¹¹⁹ European Charter for Regional or Minority Languages (1992).

Одређени билатерални споразуми о заштити националних мањина не садрже дефиницију националне мањине, али, у складу са Оквирном конвенцијом, предвиђају да је припадност националној мањини слободан лични избор појединца и да припадници националних мањина имају право, како појединачно, тако и у заједници са другим члановима своје групе, да слободно изражавају, чувају и развијају свој етнички, културни, језички и верски идентитет.¹²⁰ На сличним се основама заснивају и поједине препоруке и акти тзв. меког права. Предлог додатног протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода који је Парламентарна скупштина СЕ упутила Комитету министара СЕ уз своју Препоруку 1201 која се односи на заштиту националних мањина из 1993. године,¹²¹ а који никада није усвојен, предвиђа да израз национална мањина означава групу лица у једној држави која: а) пребивају на територији те државе и њени су држављани, б) одржавају са том државом солидне и дуготрајне везе; в) показују специфичне етничке, културне, верске или језичке карактеристике; г) заступљена су у довољном броју, при чему су малобројнија од осталог становништва те државе и д) подстакнута су жељом да заједно очувају оно што чини њихов заједнички идентитет, посебно њихову културу, традицију, веру, или језик. Инструмент Централноевропске

¹²⁰ На пример, Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској, *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 14/2004 и Споразум између Савезне владе СР Југославије и Владе Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина, *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 14/2004.

¹²¹ Parliamentary Assembly, Recommendation 1201 (1993), Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15235&lang=en>.

иницијативе за заштиту мањина из 1994. године¹²² иако није правно обавезујући акт, садржи дефиницију националне мањине под којом се, за потребе тог Инструмента, „*означава група која је по броју мања од осталог дела становништва неке државе, чији припадници, иако држављани те државе, имају етничке, верске или језичке особине различите од оних осталог дела становништва и који се руководе својом жељом да заштите сопствену културу, традиције, веру и језик.*“ Према Међународним препорукама за спровођење пописа око 2010. етницитет се заснива на заједничком разумевању историје и порекла етничке групе или заједнице, као и на нарочитим културним карактеристикама – језику и/или религији и/или специфичним обичајима и начинима живота.¹²³

Да ли се на основу изложених одредби и предложених одређења, без постојања међународноправно обавезујуће дефиниције, могу одредити извесни критеријуми који могу да послуже за утврђивање постојања националне мањине и да ли су државе искључиви носиоци права на утврђивање постојања националне мањине? У свеобухватним савременим студијама у домаћој правној науци, које не разматрају само међународноправно гледиште, већ у обзир узимају и различите политичко-теоријске приступе, истиче се да је немогуће рачунати са једном концизном општеприхватљивом дефиницијом нације и националне мањине и да се треба задржати на оквирним дефиницијама, од који посебну пажњу завређују оне које културу стављају у средиште одређења сваке нације (како Ренан истиче

¹²² CEI Instrument for the protection of minority rights, CEI – Executive Secretariat, Trieste 2001, <http://www.cei.int/sites/default/files/attachments/docs/Intercultural%20Cooperation%20including%20Minorities/CEI%20Instrument%20for%20the%20protection%20of%20minority%20rights.doc>.

¹²³ Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, UNECE/Eurostat, 2006, 95, par 419.

„заједничко поседовање богатог завештања прошлости“ и „актуелна сагласност, воља да се вреднује наслеђе које је заједнички примљено“), уз узимање у обзир додатних, објективних критеријума идентификовања, од којих језик има посебан значај.¹²⁴ У теорији међународног јавног права, релевантним академским коментарима и пракси надлежних међународних органа, истиче се да се на основу прегледа може доћи до неколико битних елемената појма националне мањине у које се сврставају држављанство, односно искључивање избеглица и радника миграната из појма националне мањине,¹²⁵ сагледавање постојања заједнице у оквиру и спрам државе, а не у оквиру ужих политичко-територијалних јединица,¹²⁶ недоминантан положај и довољна бројност, јер је нереално очекивати да се посебна права признају оним групама чији удео у укупном броју становништва није довољно репрезентативан.¹²⁷ Уз изложене критеријуме, треба додати и дуготрајну,

¹²⁴ М. Јовановић, *Колективна права у мултикултурним заједницама*, Службени гласник, Београд 2004, 49.

¹²⁵ Приметно сужавање припадништва националној мањини на лица са држављанством које је, за разлику од Међународног пакта о грађанским и политичким правима и Општег коментара бр. 23 Комитета за људска права УН, садржано у појединим актима усвојеним на европском континенту било је од стране појединих аутора прихваћено „са извесном дозом забринутости“. М.Н. Shaw, *International Law*, 2003, 343 са позивом на R. Higgins, „Minority Rights Discrepancies and Divergences Between the International Covenant and the Council of Europe System“, in: *Liber Afflictorum pro Henry Schermers*, The Hague 1994.

¹²⁶ У случају *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada* Комитет за људска права УН је стао на становиште да се припадници већинске англофонске заједнице у Канади не могу сматрати мањином чак ни у случају када су мањина у једној провинцији (Квебек), јер „мањине... су мањине у оквиру државе, а не мањине у оквиру било које провинције...“. Report of the Human Right Committee, Part II, UN Doc.A/48?40 (1 November 1993), par. 11.2.

¹²⁷ Б. Јанковић, З. Радивојевић, *Међународно јавно право*, 2005, 244; В. Димитријевић, О. Рачић, В. Ђерић, Т. Папић, В. Петровић, С. Обрадовић, *Основи међународног јавног права*, 2005, 174.

традиционалну, настањеност, што не мора увек да буде подведено под критеријум држављанства. Испуњавање изложених критеријума јесте нужно, али није од суштинског значаја за постојање мањине. Из свих наведених одредби и предложених дефиниција проистиче да се мањине разликују од већине према свом пореклу, језику, вери, култури, традицији, тако да се поставља питање односа између више наведених основа различитости и утврђивање постојања основа различитости и испуњености осталих критеријума од значаја за постојање националне мањине.

У понуђеним дефиницијама, или одредбама, национална мањина је одређена уз помоћ објективних и субјективних услова. Заправо, како се то с правом запажа у релевантним научним студијама, концептуализација „мањине“ заснована је на одговарајућој комбинацији субјективних и објективних компоненти.¹²⁸ У том смислу, субјективни и објективни услови, односно компоненте идентитета националне мањине, *мора да буду кумулативно испуњени* да би се једна група држављана сматрала националном мањином.

У изложеним одређењима националне мањине посебну пажњу завређује део који предвиђа да је национална мањина група држављана *чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој идентитет, односно исказују, макар и имплицитно, осећај солидарности који је усмерен на очување своје културе, традиције, вере и језика, или се руководе својом жељом да заштите сопствену културу, традиције, веру и језик*. Изложени субјективни услов постојања националне мањине треба тумачити тако да се нека група држављана, иако поседује обележја по којима се разликује од већине становништва, не може сматрати националном мањином уколико се њени

¹²⁸ G. Pentassuglia, *Minorities in International Law*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002, 68.

припадници не одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију. Такво схватање проистиче и из индивидуалне слободе изражавања националног идентитета и слободе мисли, савести и вероисповести која је гарантована у низу међународних уговора о људским правима и у уставима демократских држава.¹²⁹

Објективни критеријуми постојања националне мањине, *састоје се од неколико алтернативно постављених услова* који у понуђеним дефиницијама, односно одредбама нису уједначено постављени и у њих спадају етничко порекло, језик, вера (Пакт), традиција, култура (други инструменти и Капотортијва дефиниција), итд. Алтернативно предвиђање објективних критеријума значи да испуњавање *свих* објективних критеријума, није нужно за постојање одређене националне мањине,¹³⁰ баш као што ни сваки од критеријума, сам по себи, односно сам за себе, не мора да буде довољан за постојање националне мањине. У коментару члана 5. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ јасно се истиче да националну мањину не чини свака од различитости наведених у том члану Конвенције (вера, језик, традиција и културно наслеђе).¹³¹ Другим речима, да би једна група држављана била национална мањина не значи нужно и да се од већинског становништва, али и од

¹²⁹ В. Ђурић, „Проблеми правног одређивања националне мањине и остваривања мањинских права – пример буњевачке националне мањине у Републици Србији“, у: *Зборник радова са симпозијума “О Буњевцима” - Суботица 7-9.12.2006* (ур. Д. Чампраг, С. Кујунџић-Остојић), Национални савет буњевачке националне мањине и САНУ, Суботица - Нови Сад 2007, 167-186.

¹³⁰ У релевантним академским коментарима члана 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима истиче се да елементи идентитета могу да буду етничко порекло, или религија, или језик, или сва три. Р. Thornberry, 20, 21.

¹³¹ G. Gilbert, „Article 5“, in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 155.

других националних мањина, мора разликовати и према језику, и према вери, и према традицији, и према култури, и према објективном етничком пореклу, итд. Дакле, то што је једна група држављана посебна национална мањина не значи нужно и да се од већинског становништва, али и од других националних мањина, разликује према свим објективним критеријумима. Управо због тога, *чини се да и објективни критеријуми постојања националне мањине могу да буду сагледани у контексту субјективног осећања њених припадника*. Штавише, неке од тих критеријума, иако су *prima facie* објективни, тешко је објективно утврдити, а да то не буде наметање одређене самобитности од стране ауторитета који потичу из корпуса изван националне мањине. Разуме се да самоидентификацију групе не треба апсолутизовати, јер логичну консеквенцу апсолутизовања права на самоидентификацију може да представља злоупотреба права, али се намеће питање који субјекти треба да цене постојање објективних критеријума постојања националне мањине, а да при том не намећу одређене самобитности лицима којих се то питање тиче. У савременом међународном јавном праву и пракси међународних односа, као и у појединим упоредним законским решењима, јасно је да државе, у појединим случајевима, самостално негирају постојање мањина, или одређују постојање појединих мањина посредством њиховог таксативног навођења или вођења посебних уставних и управних поступака признања, или самостално негирају постојање појединих алтернативно постављених објективних критеријума за њихово постојање.¹³² Ипак, чини се да државе нису једини и суверени арбитри у питањима националне самобитности, нарочито

¹³² Примера ради, видети декларацију Француске уз члан 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима или одредбе Европске повеље о регионалним или мањинским језицима које препуштају државама да суверено одлуче на које ће се мањинске језике односити мере које су преузеле из Повеље.

у случајевима када поједине групе њихових држављана имају субјективни осећај да се од већинског становништва разликују према критеријумима који су од значаја за постојање националне мањине. Другим речима, треба стати на становиште да државе не смеју да негирају и да треба да прихвате самобитност националних мањина у случају да припадници појединих група који су њихови држављани имају субјективни осећај националне самобитности чије се постојање не може унапред, у доброј вери, на основу објективних показатеља и за све алтернативно постављене објективне критеријуме идентификације, искључити од стране заинтересоване државе и надлежних међународних органа, у случају да им се обрате заинтересовани припадници групе.¹³³

3.2. Међународно право и припадност националној мањини

Одредба члана 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима упућује на права лица која припадају мањинама. Иако је у појединим научним коментарима истицано је да је реч о „одредби која штити групу,¹³⁴ међу интернационалистима, а и међу државама чланицама Пакта, општеприхваћено је да тај члан Пакта не предвиђа групна, односно колективна права.¹³⁵ Са друге стране, у тој одредби Пакта нема никаквих индикација о томе како се, са становишта међународног права, може дефинисати припадност групи.

¹³³ В. Ђурић, „Проблеми правног одређивања националне мањине и остваривања мањинских права – пример буњевачке националне мањине у Републици Србији“, 184.

¹³⁴ F. Ermacora, “The Protection of Minorities before the United Nations”, *Recueil des Cours*, Vol. 182/1983, IV, 308.

¹³⁵ P. Thornberry, 23.

Иако је питање припадности групи, логично посматрано, одвојено од питања постојања заједнице, ипак је јасно да постоји очигледна веза између тих питања, јер је група без својих чланова фантом.¹³⁶ Постоје два поларизована приступа питању односа између припадности мањини, са једне, и постојања националне мањине, са друге стране. Један приступ полази од одређивања припадности мањини на основу карактеристика одређених у дефиницији мањине, док други приступ нагласак ставља на индивидуални избор, односно самоидентификацију појединца. Разлика између тих приступа кореспондира са различитим одређивањима идентитета – идентитетом схваћеним као задатом, односно предодређеном категоријом и идентитетом схваћеним као конструкцијом, односно изабраном категоријом.¹³⁷ Трећи елемент, улога саме групе у одређивању припадности, такође може да буде узет у обзир приликом сагледавања тог питања.¹³⁸ Та су питања такође испреплетана и са проблематиком индивидуалних и колективних мањинских права, будући да та проблематика може више да тангира појам „припадности“ него природу мањинских права која се врше.¹³⁹ Било како било, у релевантним међународним актима којима се третира проблематика припадности мањини, као и у пракси појединих међународних тела, могу се уочити извесне нијансиране разлике које кореспондирају са изложеним различитим приступима том питању.

¹³⁶ P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, *Minority Rights in Europe: a Review of the Work and Standards of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, 2004, 96.

¹³⁷ *Ibid.* са позивом на R. Cohen, “The Making of Ethnicity: A Modest Defence of Primordialism”, in: *People, Nation and State: The Meaning of Ethnicity and Nationalism* (ed. E. Mortimer, R. Fine), L.B.Tauris, London- New York 1999, 3-11.

¹³⁸ P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, 96.

¹³⁹ *Ibid.*, 97.

Копенхашки документ са састанка о људској димензији КЕБС-а¹⁴⁰ предвиђа у параграфу 32. да је „*припадност националној мањини ствар личног избора појединца*“ који због тог избора не сме трпети никакве штетне последице, што је пример за одређивање припадности мањини искључиво на основу самоидентификације. Истоветан приступ садржан је и у изложеним одредбама појединих билатералних споразума о заштити националних мањина. Са друге стране, у пракси појединих међународних тела учињени су покушаји да се индивидуални избор у погледу припадности групи избалансира са реалношћу „дате“ социјалне егзистенције. У једном случају, Комитет за људска права УН стао је на становиште да ће „*лица која су рођена и одрасла која су задржала везе са својом заједницом и која желе да одржавају те везе нормално бити сматрана припадницима те мањине*“.¹⁴¹ У Коментарима изложеног приступа Комитета истиче се да су намера или жеља појединца општи критеријуми припадности мањини који се могу извести из изложене лаконске тврдње, иако реч „нормално“ упућује на то да ти критеријуми не морају увек бити одлучујући и да, иако се самоодређењу мора признати значајна специфична тежина у одређивању припадности мањини, тај критеријум није апсолутан.¹⁴² Сличан приступ имао је и Комитет за уклањање расне дискриминације УН. Према Општој препоруци број 8 тог Комитета која је посвећена проблематици идентификације са одређеном расном или етничком групом таква идентификација, уколико не постоји оправдање за супротно, засниваће се

¹⁴⁰ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe, 29 June 1990, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

¹⁴¹ *Lovelace v. Canada*, UN Doc.A/36/40 (1981), par. 14.

¹⁴² P. Thornberry, 23.

на самоидентификацији датог појединца.¹⁴³ Полазећи од става Комитета да ће се припадност расној или етничкој групи заснивати на самоидентификацији, *уколико не постоји оправдање за супротно*, поједини аутори истичу да такав приступ питање припадништва мањини поставља у домен оправдања и аргумената и да терет доказивања да је порицање чланства у мањинској заједници оправдано ставља на државне власти.¹⁴⁴

Веома занимљив приступ проблематици припадности националној мањини има Оквирна конвенција за заштиту националних мањина. Конвенција, као што је истакнуто, у члану 3. предвиђа да сваки припадник националне мањине има право да слободно изабере да се према њему опходе или не опходе као таквом. У стручним коментарима изложене одредбе Оквирне конвенције и њеног објашњења указује се на круцијални значај принципа самоидентификације,¹⁴⁵ односно да та одредба питање избора припадности мањини потискује у правцу индивидуалних преференција.¹⁴⁶ Међутим, у Коментару (Мишљењу) уз Конвенцију, односно Објашњењима те одредбе, истиче се да *„ова одредба препушта сваком таквом лицу да одлучи да ли жели или не да се подведе под заштиту која проистиче из Оквирне конвенције“*, али се додаје да она *„не подразумева право појединца да једноставно одлучи да припада некој националној мањини. Субјективни избор појединца*

¹⁴³ The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation VIII Concerning the Interpretation and Application of Article 1, Paragraphs 1 and 4 of the Convention Identification with a Particular Racial or Ethnic Group Adopted at the Thirty-eighth session of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, on 22 August 1990 (Contained in Document A/45/18).

¹⁴⁴ P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, 97.

¹⁴⁵ H.J. Heintze, “Article 3”. in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 118, 119.

¹⁴⁶ P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, 97.

неодвојиво је повезан са објективним критеријумима релевантним за његов идентитет“.¹⁴⁷ Такав став Саветодавног комитета који прати спровођење Оквирне конвенције пружио је основ појединим ауторима да закључе како, за разлику од *припадности* на основу које лице које је има и осећа не може бити онемогућено или присиљено да прихвати мањинска права, а што је у оба случаја ствар слободног избора, *чланство* у националној мањини није у потпуности подређено самоидентификацији.¹⁴⁸

Полазећи од изложених решења и коментара, у теорији међународног јавног права закључује се да новија међународноправна пракса узима субјективне елементе као основу за оцену припадности мањинској групи, али их допуњава објективним елементима, јер припадност мањини не мора произаћи из објективних околности (нпр. припадности породици), већ може бити и ствар васпитања, односно субјективног осећаја, али са друге стране, и субјективни елементи могу бити злоупотребљени, тако да једино комбинација ових двају елемената пружа солидан основ за оцену припадности једној мањини.¹⁴⁹ Чини се дакле јасним да међународно право начелно не привилегује екстравагантне тврдње о припадности, већ индивидуалне преференције смешта у контекст разума и аргумената, истовремено обесхрабрујући мешање (државе – прим. В. Ђ.) у приватне изборе. Дакле, комбинација личне намере и чињеница поставља општи критеријум чланства у оквиру националне мањине.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Framework Convention for the Protection of National Minorities, Explanatory report, H (95) 10.

¹⁴⁸ P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, 97.

¹⁴⁹ С. Аврамов, М. Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2003, 337.

¹⁵⁰ G. Pentassuglia, 74.

3.3. Међународно право и нетериторијална аутономија

Правни теоретичари су углавном сагласни у тврдњи да међународноправни инструменти (нарочито мултилатерални), не прописују обавезно установљавање аутономних, односно самоуправних нетериторијалних мањинских аранжмана, нити садрже позитивне услове за неку од таквих форми аутономије мањина, њену дефиницију или начела.¹⁵¹ Изузетак представљају инструменти тзв. меког права, поједини билатерални уговори који су посвећени заштити националних мањина и, у сасвим ограниченом смислу, Европска повеља о регионалним или мањинским језицима.

У савремено доба на међународном плану питања у вези с аутономним аранжманима за националне мањине изазвала су велике расправе након усвајања Препоруке 1201 Парламентарне скупштине Савета Европе 1993. године, Парламентарна скупштина СЕ препоручила је тада усвајање Додатног протокола уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода који се односи на лица која припадају националним мањинама и чији је текст био придодат Препоруци. У члану 11. Додатног протокола који је био предложен предвиђено је да у областима у којима су у већини лица која припадају националним мањинама имају право дарасполажу одговарајућим локалним или аутономним управама или имају право на специјални статус, што одговара специфичном историјском и територијалном положају, а у складу с националним законодавством државе. Препорука, иако није прихваћена, је изазвала велику пажњу и постала питање од централне важности у билатералним односима

¹⁵¹ A. Osipov, „Non-Territorial Autonomy and International Law”, 397; W. Kymlicka, „National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms”, 381.

између Мађарске, Румуније и Словачке,¹⁵² а Венецијанска комисија је у свом Мишљењу истакла да међународно право у принципу не може државама наложити било каква територијална решења мањинских проблема и да је учешће мањина у јавним пословима *пре свега питање персоналне аутономије* (подв. В.Ђ.).¹⁵³ Имајући у виду схватање Венецијанске комисије, чини се тачним Кимликин закључак да је интерес европских организација за нетериторијалну аутономију резултат заговарања и промовисања таквог вида аутономије као алтернативе територијалној аутономији, пре него као њене допуне.¹⁵⁴

Поједини од необавезујућих међународних аката који спадају у корпус тзв. меког права (*soft law*) упућују на нетериторијалне аранжмане, односно решења. У препорукама из Лунда о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу из 1999. године¹⁵⁵ Високи комесар за националне мањине ОЕБС-а у одељку 14. истакао је да делотворно учешће мањина у јавном животу може да захтева нетериторијална или територијална решења самоуправе. У погледу нетериторијалних решења у одељку 17. у Препорукама истакнуто је да су нетериторијални облици управе корисни за очување и развој идентитета и културе националних мањина, док је у одељку 18. указано да области на које би се најбоље могло утицати успостављањем таквих решења обухватају образовање, културу, употребу

¹⁵² Видети шире о томе у В. Vizi, "Minority Groups and Autonomy from International Political Perspective", 48.

¹⁵³ Opinion of the European Commission for Democracy through Law on the interpretation of Article 11 of the draft protocol to the European Convention on human Rights appended to Recommendation 1201 of Parliamentary Assembly, CDL-MIN (1996), par. 2b.

¹⁵⁴ W. Kymlicka, „National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms“, 386.

¹⁵⁵ <http://www.osce.org/sr/hcnm/32253?download=true>.

мањинског језика, религију и остала питања кључна за идентитет и/или начин живота националних мањина. 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 својих 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. 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.¹⁵⁶ Иако се у Објашњењима Препорука упућује на „културну“ и „персоналну“ аутономију, у научним коментарима истиче се да је, вероватно из предострожности, у самим Препорукама изостављена реч аутономија и да се радије користи појам аранжмани (решења).¹⁵⁷ Такође се указује да је овај акт ограничен на уско схватање културне аутономије, јер је у 21. веку култура много више него образовање, језик, религија и признавање имена и симбола, као што то сугеришу Препоруке.¹⁵⁸ Било како било, јасно је да Препоруке указују да овлашћења културне аутономије поглавито треба везивати за наведене области, али се у Објашњењима Препорука наводи да „култура има много аспеката и шири се на питања као што су социјална заштита, становање и дечија заштита“, те да би држава „требало да узме у обзир интересе мањина

¹⁵⁶ Explanatory Note to the Lund Recommendations on the Effective Participation of national Minorities in Public Life (Recommendation no.17).

¹⁵⁷ T. Malloy, *The Lund Recommendations and Non-Territorial Arrangements: Progressive De-territorialization of Minority Politics*, 666

¹⁵⁸ *Ibid.*, 675.

приликом управљања у овим областима¹⁵⁹.

Садржински истоветно поимање културне аутономије и њено везивање за област културе, језика и образовања изражено је у још једном акту меког права у области заштите националних мањина. Реч је о Коментару Саветодавног комитета Оквирне конвенције за заштиту националних мањина о делотворном учешћу лица која припадају националним мањинама у културном, социјалном и економском животу и јавним пословима из 2008. године.¹⁶⁰ Оквирна конвенција за заштиту националних мањина СЕ, једини међународноправни инструмент који је у целини посвећен заштити националних мањина, не предвиђа у својим одредбама облике нетериторијалне аутономије, нити обавезу њиховог усвајања. Заправо Оквирна конвенција не намеће странама уговорницама одређени модел учешћа припадника националних мањина у јавним пословима. Међутим, у члану 15. Конвенција 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**. Управо та одредба, иако не намеће одређени модел учешћа припадника националних мањина у јавним пословима, сугерише стварање институционалних решења којима би се омогућило да припадници националних мањина учествују, **нарочито у оним јавним пословима који се тичу националних мањина**. У Коментару који, за разлику од Конвенције, не представља међународну обавезу, Саветодавни комитет који прати спровођење Конвенције у државама чланицама, истиче у тачки

¹⁵⁹ Explanatory Note to the Lund Recommendations (Recommendation no.17).

¹⁶⁰ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and Public Affairs, ACFC/31 DOC (2008) 001.

67. да аранжмани културне аутономије чији је циљ, између осталог, да у сфери културе, језика и образовања делегирају компетенције лицима која припадају националним мањинама, могу да резултирају у повећању партиципације мањина у културном животу. У Коментару се још наводи да такви аранжмани нетериторијалне културне аутономије могу да допринесу заштити и развоју мањинских култура. Осим да ограничава концепт културне аутономије на питања културе и идентитета, о Коментару Саветодавног комитета се у теоријским радовима још истиче да, попут Препорука из Лунда, упућујући на мањинска имена и друга питања која не изискују специфичан тип организације, сугерише намеру Саветодавног комитета да нетериторијална решења широко тумачи тако да се она односе на мањину *per se*.¹⁶¹

Нешто другачији је приступ Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, можда јединог мултилатералног уговора који, у извесном смислу, подстиче стварање нетериторијалних мањинских аранжмана. У појединим својим одредбама, као што је то, примера ради, случај са чл. 7, ст. 4. Европска повеља о регионалним или мањинским језицима упућује уговорне стране, да охрабре оне групе становништва које користе мањинске језике, да установе, уколико је то неопходно, одговарајућа тела која би се бавила саветовањем власти о свим питањима која се тичу мањинских језика, или помињу „представнике“ оних који користе мањинске језике. Како се запажа у релевантним коментарима Повеље, говорници мањинских језика, да би властима уговорних страна достављали информације и своја гледишта, треба да буду организовани у *званична тела* (подв. В.Ћ.).¹⁶² Будући да Повеља предвиђа мере у области

¹⁶¹ A. Osipov, “Non-Territorial Autonomy and International Law”, 400.

¹⁶² J.M. Woehrling, *The European Charter for Regional or Minority Languages, A Critical Commentary*, Council of Europe Publishing, 2005, 128.

образовања, судских овлашћења, административних власти и јавних служби, средстава јавног информисања, културних активности, економског живота и прекограничне размене, јасно је да би се питања која се тичу мањинских језика, а о којима јавне власти треба да саветују тела која би образовали говорници мањинских језика, могла односити на наведене области друштвеног и јавног живота, односно да су, у извесном смислу, шира у односу на концепт културне аутономије који је садржан у другим инструментима. Уз истицање да се таква тела могу разликовати од земље до земље, али да је препоручљиво да се за сваки од мањинских језика установи посебно тело које не треба поистовећивати с телима јавне власти која су одговорна за имплементацију државне политике у погледу мањинских језика и која због тога имају *невладин карактер* (подв. В.Ћ.), у релевантним коментарима Повеле наводе се задаци које би таква тела могла да обављају: да буду информисана о правима и дужностима установљеним Повељом, да заступају интересе говорника мањинских језика у телима која су надлежна за гарантовање слободе и плурализма медија, да сарађују с Комитетом експерата који прати спровођење Повеле и да му скрећу пажњу на питања у вези са спровођењем Повеле, да буду укључени у вршење услуга предвиђених Повељом као што су прикупљање, чување и објављивање дела на мањинским језицима, обављање послова центара за развијање терминологије или центара за обуку одраслих о мањинским језицима, да сарађују са властима у припреми државних извештаја о спровођењу Повеле, а нарочито да утичу на избор мера из дела III Повеле, будући да Повела препушта државама да у погледу језика које назначе изаберу најмање 35 ставова или подставова из тог дела.¹⁶³ Међутим, са друге стране, важно је уочити да нетериторијални аранжмани

¹⁶³ *Ibid.*, 129.

о којима Повеља садржи одредбу не подразумевају обавезу установљавања *регулаторних*, или било којих других значајнијих јавних овлашћења, већ да њихова улога треба да буде *саветодавна*.

За разлику од мултилатералних, поједини билатерални уговори, нарочито они који су у целини посвећени заштити националних мањина, садржавали су и садрже одредбе о нетериторијалној мањинској аутономији, односно самоуправи које су засноване на унутрашњем законодавству уговорних страна, иако су уговорне стране таквих споразума, како се то исправно запажа у појединим студијама, биле веома обазриве у погледу колективних права, или било које захтеване форме аутономије.¹⁶⁴ Тако је, примера ради, Споразум између Републике Хрватске и Републике Мађарске о заштити мађарске мањине у Републици Хрватској и хрватске мањине у Републици Мађарској који је закључен 1995. године¹⁶⁵ у члану 9. предвидео да Република Хрватска потврђује у складу са својим унутрашњим законодавством право мањине на културну аутономију и да ће подстицати слободно организовање и удруживање припадника мађарске мањине у сврху очувања националног и културног идентитета, док Република Мађарска потврђује да ће осигурати материјалне услове за стварање хрватских мањинских самоуправа у Републици Мађарској како би те самоуправе делотворно радиле у законом прописаним

¹⁶⁴ E. Lantschner, R. Medda, *Protection of National Minorities Through Bilateral Agreements in South-Eastern Europe*, Draft report prepared by the European Academy of Bozen/Bolzano, 21-22 May 2001, http://academos.ro/sites/default/files/biblio-docs/1311/pdf_sp_bolzano_draftreport_bilatagreements_en.pdf, 19.

¹⁶⁵ Sporazum između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj - Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 008/1995.

оквирима и у законском року.¹⁶⁶ Слично решење садржи и Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској¹⁶⁷ који у члану 9. прописује да уговорне стране, у складу са својим унутрашњим законодавствима, омогућавају националним мањинама формирање мањинских самоуправа (ст. 1.), односно да у складу са својим националним законодавством које уређује положај, слободе и права националних мањина, гарантује припадницима националних мањина одговарајуће облике мањинске самоуправе, односно културне и персоналне аутономије. Иако изложене одредбе упућују на аранжмане мањинске нетериторијалне аутономије, односно самоуправе у складу са националним законодавством, ипак се значај билатералних уговора којима су предвиђени аранжмани мањинске нетериторијалне аутономије, односно самоуправе огледа у чињеници да се, у земљама у којима међународни уговори имају јачу правну снагу од закона, умањује могућност укидања таквих аранжмана, као и у томе што је појединим од тих уговора, предвиђено да ће представници таквих мањинских институција учествовати у раду међудржавних мешовитих комисија које надгледају њихово спровођење чиме се таквим институцијама признаје и одређена међународноправна улога.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Текст Споразума објављен је и у Б. Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву*, Књ. 2, *Заштита мањина у регионалним оквирима и путем билатералних међународних споразума*, Београд 2004, 858-864.

¹⁶⁷ *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 14/2004.

¹⁶⁸ Видети о томе и у раду В. Ђурић, „Билатерални споразуми о заштити националних мањина: поглед кроз српске наочаре“, у: *Србија у Југоисточној Европи* (прир. Д. Ђукановић, В. Трапара), Институт за међународну политику и привреду, Београд 2013, 526-540.

У теорији је разматрано питање да ли међународноправни мултилатерални инструменти, уколико већ не познају изричита решења о аутономним мањинским аранжманима, садрже извесне одредбе којима се такви аутономни мањински аранжмани подстичу или ометају, нарочито у погледу оних решења која подразумевају нетериторијалну аутономију схваћену као самоуправну, етнички засновану организацију са одређеним јавним функцијама (овлашћењима). То питање се може сагледати у три нормативне равни.

Прву раван чини слобода удруживања припадника мањина и могућност стварања мањинских организација, без мешања државе. Начелно, међународно право, нарочито Међународни пакт о грађанским и политичким правима чл. 27. који гарантује права лицима која припадају мањинама и чл. 22. који јамчи слободу удруживања,¹⁶⁹ као и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина у чл. 7.¹⁷⁰ јемче и слободу удруживања припадника националних мањина и право на очување, одржавање и изражавање културе и идентитета. Такав правни оквир појединим ауторима даје основ да закључе да персонална аутономија која подразумева образовање приватноправних форми организовања схваћених у најширем смислу у циљу вршења активности у заједници које (активности – прим. В.Ђ.) треба да омогуће уживање властите културе и језика може да буде основ за друге форме аутономије, у првом реду, функционалне аутономије, уколико се таквим формама организовања пренесу јавна овлашћења, што их онда чини субјектима

¹⁶⁹ Видети коментар у: M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCRPR Commentary*, 2005, 496-500 и 635-667.

¹⁷⁰ Опширније о томе у: Z. Machnykova, "Article 7", in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 193-224.

индиректне јавне управе и стога јавним телима.¹⁷¹ Међутим, и поред таквог афирмативног става, важно је указати да је питање шта чини етничку основу удруживања комплексно и да на међународном праву, због тога што нема обавезујуће дефиниције националне мањине (видети претходне одељке), и нема једнообразног приступа међународних институција том питању.

Другу раван у којој се може сагледати питање да ли међународно право, садржи извесне одредбе којима се подстичу или ометају мањинске нетериторијалне аутономије схваћене као самоуправне, етнички засноване организације са одређеним јавним функцијама (овлашћењима), чини могућност стварања јавних или приватних институција подељених по етничкој основи.¹⁷² Иако нема потпуне сагласности о том питању, преовлађујући став је да међународно право забрањује *обавезну* сегрегацију јавних институција.¹⁷³ Конвенција UNESCO о борби против дискриминације у области просвете дозвољава установљење посебних образовних установа, али под одређеним околностима.¹⁷⁴ Конвенција предвиђа у члану 2. да се увођење или одржавање, из језичких разлога, посебних школских система, или школа, са наставом која одговара избору родитеља или законских старалаца ученика, неће сматрати дискриминацијом, ако их држава дозволи, ако је укључивање у те системе или похађање тих школа

¹⁷¹ M. Suksi, "Personal Autonomy as Institutional Form – Focus on Europe Against the Background of Article 27. of the ICCPR", International Journal on Minority and Group Rights, 15/2008, 177.

¹⁷² A. Osipov, "Non-Territorial Autonomy and International Law", 406.

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Convention against Discrimination in Education, Adopted by the General Conference at its eleventh session, Paris, 14 December 1960, http://www.unesco.org/education/pdf/DISCRI_E.PDF.

добровољно, као и ако је настава која се у њима изводи саобразна прописима донесеним или одобреним од стране надлежних органа.

Трећу раван разматрања чине јавни ресурси, односно финансијска средства и овлашћења која се могу доделити самоуправним, етнички заснованим организацијама. Иако је међународно право, као што то проистиче из решења садржаних у Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина, позитивно настројено према учешћу припадника мањина у јавним пословима, у теорији се ипак истиче да у међународном праву не постоје сасвим јасни критеријуми у погледу облика и садржине такве партиципације,¹⁷⁵ па самим тим ни у погледу овлашћења која се могу доделити самоуправним, етнички заснованим мањинским организацијама, осим начелног залагања за учешће у пословима који се односе на мањине.

Имајући у виду да у међународном праву не постоје сасвим јасни критеријуми у погледу овлашћења која могу бити додељена самоуправним, нетериторијалним етнички заснованим аранжманима (организацијама), у даљем сагледавању правних основа и оквира етнички засноване нетериторијалне аутономије посебну пажњу треба посветити управо питањима какав правни карактер могу да имају и која јавна овлашћења могу да обављају самоуправне, етнички засноване организације у појединим државама.

¹⁷⁵ А. Osipov, "Non-Territorial Autonomy and International Law", 407.

IV НЕТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА У УПОРЕДНОМ ПРАВУ

Законодавства многих држава познају учешће националних мањина у јавним пословима посредством својеврсних мекших форми партиципације кроз консултације, односно посредством мањинских саветодавних и консултативних тела који могу да делују како на државном, тако и на регионалном или локалном нивоу.¹⁷⁶ Њихове функције могу да обухватају учешће у припремању владиних стратегија о мерама за унапређење положаја мањина, давању мишљења на нацрте закона, праћењу положаја националних мањина, размену мишљења са владиним и парламентарним функционерима, припремање водича за јавне власти о националним мањинама, координирање мањинске политике у различитим јавним агенцијама, или у различитим регионима и јединицама локалне самоуправе, итд.¹⁷⁷ У литератури о мањинским правима указује се да таква тела, осим саветодавних функција, могу да испуњавају и одређене извршне функције „по сопственом праву“, као што је, примера ради, случај са истакнутом улогом коју таква тела могу да имају у дистрибуцији средстава намењених културним активностима организација мањина.¹⁷⁸ Међутим, функције, статус и састав ових тела се у упоредном праву у великој мери разликују.

Један покушај начелне класификације таквих тела, извршен донекле према њиховим активностима, сврстава их у четири типа различитих механизма – 1. механизам

¹⁷⁶ M. Weller, „Article 15”, in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 447.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*, 448.

коодлучивања, 2. механизам консултација, 3. механизам координације и 4. механизам мањинске самоуправе.¹⁷⁹ Механизам коодлучивања подразумева да се мањински савети морају консултовати пре доношења одлука, што се најчешће остварује институционалним аранжманом према коме су таква тела при парламенту или влади. Уколико се законодавство не може усвојити пре него што се прибаве и размотре мишљења мањинских савета, утолико је реч о мекшој варијанти механизма коодлучивања, док би о доследнијем коодлучивању било речи у случају да таква тела имају право законодавне иницијативе, или чак и могућност да блокирају усвајање закона који посебно погађа интересе мањина.¹⁸⁰ Важно је истаћи да у случају механизма коодлучивања мањински савети не морају да представљају тачно одређену мањину, већ могу заступати интересе свих мањина које постоје у одређеној држави. Понекад механизми коодлучивања обављају права овлашћења доношења одлука, као нпр. у случају планирања и расподеле средстава за мањинске самоуправе. 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.¹⁸¹ 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. Уколико се мањинско тело установљава у циљу организовања, односно заступања одређене мањине и има овлашћења доношења

¹⁷⁹ M. Weller, "Advisory and Consultative Bodies for the Promotion of Effective Participation of National Minorities", *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 16, 4/2009, 599.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Ibid.*

одлука (*decision-making powers*) у интерној сфери, утолико је реч о мањинској самоуправи.¹⁸² То је случај када се одредбама унутрашњег права предвиђа постојање мањинске функционалне или културне аутономије чији су извршни орган мањински савети.¹⁸³ Упоредноправна решења пружају широку палету различитих могућности, па чак и комбиновања изложених механизма, што, као што је већ указано у Делу I, утиче на јасно класификовање природе и оквира делатности таквих тела, а самим тим, и на теоријско поимање таквих аранжмана мањинске нетериторијалне аутономије, односно самоуправе. Због тога, научну анализу основа и оквира етнички засноване нетериторијалне аутономије треба усмерити на подробније сагледавање упоредноправних решења.

Сматра се да су у упоредном праву облици етнички засноване нетериторијалне аутономије најразвијенији у Мађарској, Естонији, Финској, Словенији, Хрватској и Русији. У циљу свеобухватног сагледавања правног положаја и карактера специфичних видова мањинских организација које имају извесне елементе аутономности потребно је најпре утврдити на који начин су у тим државама одређени легитимацијски темељи државе, носилац суверености и мањинска заштита.

4.1. Легитимацијски темељи државе, носилац суверености и обим и сврха мањинске заштите

Не садрже сви уставни држава у којима постоје облици етнички засноване нетериторијалне аутономије изричите одредбе којима се одређује држава и њена припадност. Ипак,

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ *Ibid.*

на основу формулација из преамбула, или на основу других одредби устава, могуће је утврдити да ли спадају међу уставе који признају постојање већинског народа и категорију националне, а понекад и других, мањина, без обзира на то како се она/оне званично назива/ју.

Мађарски Устав од 2011. године,¹⁸⁴ међу одредбама које су посвећене темељима државности, у чл. Б, ст. 1. прописује да ће Мађарска бити независна демократска држава са владавином права. Ставом 3. истог члана Устава предвиђено је да ће народ бити извор свих јавних власти, док став 4. прописује да ће народ јавну власт, заправо сувереност, вршити преко слободно изабраних представника, или непосредно, а што Мађарску сврстава у државе са грађанском демократијом. Са друге стране, на основу појединих формулација садржаних у Преамбули, као и на основу посебних одредаба из нормативног дела, јасно је да Устав те државе познаје категорију већинског народа и осталих националности. Преамбула Устава започиње речима да припадници *мађарске нације* прокламују оно што у даљем тексту следи, између осталог и оно што је у њу унесено изменама из 2013. године према којима су *националности* које живе са мађарском нацијом део *мађарске политичке заједнице* и да су *конститутивни део државе*. Да Устав већинском народу придаје посебан значај, јасно је и на основу одредбе која је такође садржана у делу којим се уређују темељи државности, а према којој ће Мађарска, имајући у виду да постоји једна *мађарска нација*, сносити одговорност за судбину Мађара ван њених граница. Начелне одредбе која би била посвећена заштити националних мањина у делу Устава који је посвећен темељима државности нема. Таква је одредба међутим садржана у делу устава који је посвећен људским правима. Члан XXIX, ст. 1, осим што понавља

¹⁸⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

преамбуларно одређење према коме су националности које живе у Мађарској конститутивни део државе, прописује још и да ће сваки мађарски грађанин који припада националности имати право да слободно изражава и очува свој идентитет, а да ће националности имати право да користе свој матерњи језик, да индивидуално и колективно користе имена на свом језику, да очувају своју културу и да имају образовање на својим матерњим језицима. Ставом 2. истог члана Устава предвиђено је да ће националности које живе у Мађарској имати право да образују своје самоуправе. У делу Устава који је посвећен уређењу државне власти, у члану 2, став 2. прописано је да ће учешће националности у раду Парламента бити уређено законом који се усваја двотрећинском већином присутних посланика. Мађарски устав не садржи одредбу која би изричито утврђивала сврху мањинске заштите.

Устав Естоније од 1992. године¹⁸⁵ у пар. 1. одређује да је Естонија независна и суверена демократска република у којој врховна власт почива у народу. Иако као титулара суверености одређује *demos*, и естонски Устав признаје постојање већинског народа и националних мањина. Наиме, у Преамбули Устава јасно се истиче да држава, између осталог, мора да гарантује очување *естонског народа, естонског језика и естонске културе*. У другом делу Устава који је посвећен људским правима, слободама и дужностима садржано је неколико одредби у којима се спомињу националне мањине. Најпре, према параграфу 49. свако има право да очува свој национални идентитет. Параграф 50. јасно уређује *право националних мањина* на културну аутономију (видети даљи текст), док су параграфи 51. и 52. посвећени употреби језика. Према параграфу 51, ст. 2. у јединицама локалне самоуправе у којима најмање половина

¹⁸⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>.

становника припада националним мањинама, свако има право да од државних агенција, локалне управе и њихових службеника добије одговор на своје обраћање на мањинском језику, док према параграфу 52, ст. 1. у јединицама локалне самоуправе у којима језик већине становника није естонски, локални органи могу, у обиму и у поступку предвиђенима законом, да користе језик већине становника као интерни радни језик, док ће, према ставу 2. истог параграфа, употреба страних језика, укључујући и језике националних мањина, у раду државних органа и судова бити уређена законом. То су уједно и једине одредбе Устава те државе о заштити националних мањина.

Устав Словеније¹⁸⁶ у чл. 3, ст. 1. одређује Словенију као државу свих грађана засновану на сталном и неотуђивом праву *словеначке нације* на самоопредељење. Према ст. 2. истог члана Устава, у Словенији власт почива у народу, а грађани власт држе непосредно, или преко избора. Међу опште одредбе из првог дела Устава спада и она која је садржана у чл. 5. а према којој држава штити и гарантује права *аутохтоне италијанске и мађарске националне заједнице*,¹⁸⁷ као и одредба чл. 11. према којој ће у општинама у којима живе италијанска и мађарска заједница и њихови језици бити у службеној употреби. . Та, *специјална права*, посебно су уређена чл. 64. Устава. Њему претходе одредба чл. 61. према којој свако има право да слободно изражава припадност својој нацији или националној заједници, да негује и изражава своју културу и да користи свој језик и

¹⁸⁶ Ustava Republike Slovenije, *Uradni list RS*, št. 33/91-I, 42/97, 66/2000, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16.

¹⁸⁷ Словеначки израз „*narodne skupnosti*“ се и у Словенији обично преводи као *ethnic communities*, а аутори који су се бавили проблематиком уставноправне заштите мањина истичу да је тај термин уведен у Устав управо на предлог представника мањина. I. Kristan, „Constitutional Position of the Autochthonous Ethnic Minorities in Slovenia”, *Razprave in gradivo*, 29-30/1994-1995, 261.

писмо, као и одредба чл. 62. према којој свако има право да користи свој језик и писмо на начин предвиђен законом у вршењу својих права и дужности и у поступцима пред државним и другим властима које врше јавне функције. Аутохтоним заједницама Италијана и Мађара, као и њиховим припадницима, гарантује се чл. 64, ст. 1. Устава право да слободно користе своје националне симболе, право да установљавају организације и развијају економске, културне, научне и истраживачке активности, као и активности на пољу медија и издаваштва. Истом одредбом Устава предвиђа се да ће те две националне заједнице и њихови припадници, у складу са законом, имати право на образовање и школовање на својим језицима, као и право да установљавају и развијају такво образовање и школовање, а да ће се географске области у којима су билингвалне школе обавезне бити утврђене законом. Тим заједницама и њиховим припадницима је истом одредбом Устава гарантовано право да одржавају везе са нацијама свог порекла и њиховим државама. Ставом 2. истог члана Устава предвиђено је да ће у циљу вршења специјалних права припадници италијанска и мађарске заједнице установити своје самоуправне заједнице у областима у којима живе. Одредбом става 3. истог члана Устава предвиђено је да ће те заједнице бити директно представљене у телима локалне самоуправе и у Скупштини (чл. 80 предвиђа да ће у Скупштини бити по један посланик из реда сваке од тих заједница), док је ставом 4. прописано да ће се начин вршења права тих заједница у областима у којима живе, обавезе јединица локалне самоуправе у погледу вршења тих права, као и она права која припадници тих заједница врше ван области у којима живе бити регулисани законом, при чему се изричито прописује да ће права обе заједнице и њихових припадника бити гарантована без обзира на број припадника. Последњим, ставом 5, тог члана

Устава предвиђено је да закони, прописи и други општи акти који се тичу остваривања уставом предвиђених права и који се искључиво односе на положај националних заједница не могу бити усвојени без сагласности *представника* (подв. В.Т.) тих заједница. Члан 65. Устава нормира да ће статус и специјална права ромске заједнице која живи у Словенији бити регулисани законом. На основу изложених одредби поједини аутори с правом истичу разлику која у уставноправном смислу постоји између мањинских заједница у Словенији од којих три уживају привилеговани статус,¹⁸⁸ па и између самих аутохтоних мањина које нису у једнаком положају,¹⁸⁹ док словеначки аутори правдају такво решење чињеницом да су италијанска и мађарска мањина, за разлику од других, континуирано вековима живеле у Словенији и да је њихов правни положај регулисан и посебним међународним уговорима, те да је упитно да ли се може говорити о дискриминацији ако се има у виду да положај једне мањине не може да зависи од положаја друге мањине, под условом да свака мањина ужива ниво заштите који је по међународном праву минималан.¹⁹⁰

Према члану 1, став 1. Устава,¹⁹¹ Република Хрватска је демократска и социјална држава, док, према ставу 2. истог члана, у тој држави власт произлази из народа и припада *народу као заједници слободних и равноправних држављана*. Слично као и у случају других устава држава у којима постоје

¹⁸⁸ A. Petričušić, "Slovenian legislative system for minority protection: Different Rights for Old and New Minorities", *Noves SL.: Revista de sociolingüística*, 2004 <http://bib.irb.hr/datoteka/421284.petricusic.NoveSL.2004.pdf> (приступљено 27.03.2018).

¹⁸⁹ Б. Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву Књ. 3, Заштита мањина у националним порецима држава*, Београд, 2004, 65-88.

¹⁹⁰ С. Ribičič, „Ustavnopravno varstvo manjšinskih narodnih skupnosti v Slovenija“, *Revus* 2/2004, 29-43.

¹⁹¹ Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

облици етнички засноване нетериторијалне аутономије, и Устав Републике Хрватске познаје категорије већинског народа и националних мањина. Тако, Преамбулом Устава се Република Хрватска установљава као *национална држава хрватског народа* и држава припадника националних мањина које су у даљем тексту поименице наведене који су њени држављани, којима се јамчи равноправност с грађанима хрватске народности и остваривање националних права у складу с демократским нормама ОУН-а и земаља слободног света. Према члану 15. Устава, у Републици Хрватској јамчи се равноправност припадницима свих националних мањина, а та равноправност и заштита права уређује се уставним законом који се доноси по поступку за доношење органских закона. Према ставу 3. истог члана Устава, припадницима националних мањина може се законом, поред општег бирачког права, осигурати посебно право да бирају своје заступнике у Хрватски сабор. Припадницима свих националних мањина се ставом 4. члана 15. Устава јамчи слобода изражавања националне припадности, слободно служење својим језиком и писмом и културна аутономија. Мањинска права и њихова заштита детаљније су уређени Уставним законом.¹⁹²

Устав Руске Федерације¹⁹³ у чл. 3, ст. 1. изричито предвиђа да је носилац суверености и једини извор власти у Руској Федерацији њен *мултинационални народ* (*многонациональный народ*). Формулација о мултинационалном народу садржана је и у самој Преамбули према којој је мултинационални народ Руске Федерације усвојио њен Устав. Сувереност

¹⁹² Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11.

¹⁹³ Конституция Российской Федерации, Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).

„мултинационалног народа“ није се у свему одразила на федеративно државно уређење савремене Русије. Наиме, Руска Федерација изграђена је на два принципа – територијалном и „национално-територијалном“, јер се за 21 републику, јеврејску аутономну област и 4 аутономна округа сматра да су „националне“, заправо етнички засноване, док су преостали субјекти Руске Федерације (46 република и области, 9 округа и 2 федерална града) чисто територијалне јединице. Етничке заједнице из чијих назива су изведени називи појединих субјеката Руске Федерације обично се неформално називају „титуларне нације“, па је широко распрострањено уверење да им руски федерализам додељује специјални статус и посебне погодности и да стога креира „формалну хијерархију етничких заједница“.¹⁹⁴ Ипак, треба приметити да према попису становништва из 2010. године у чак 12 субјеката Руске Федерације „титуларне нације“ не чине већину локалног становништва. Такође, иако неколико закона (као што су Закон о култури, Закон о језицима, Закон о образовању и Закон о националној културној аутономији) спомињу „грађане који живе изван својих националних република и национално-територијалних ентитета“, Устав Руске Федерације ипак не дефинише федералне јединице као етничке ентитете, нити се упућивање на етницитете може наћи у законима који регулишу структуру и расподелу надлежности у Федерацији, а који су усвајани у периоду 1999-2001. године.¹⁹⁵ Устави, односно статуту појединих субјеката Руске Федерације садрже донекле двосмислене одредбе, јер, са једне стране, прописују да је читава популација извор политичке власти (носилац суверености), док, са друге стране, у појединим случајевима упућују на „национално-

¹⁹⁴ A. Osipov, “Autonomy as Symbolic Production, The Case of Contemporary Russia”, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015, 188.

¹⁹⁵ *Ibid.*, 189.

државни“ статус ентитета,¹⁹⁶ посебан статус и обавезе у погледу језика и/или културе „титуларних нација“,¹⁹⁷ или да је реч о „историјским територијама“ појединих група, иако етнички Руси чине већину становништва.¹⁹⁸ Имајући у виду разноликост таквих решења, јасно је да је општа оцена да правни статус „етничких“ федералних јединица не одређује обим и природу заштите коју нуди својим титуларним етничким групама,¹⁹⁹ али је јасно да је у свима њима политички поредак заснован на начелима грађанске демократије, тј. грађанске суверености.

Устав Руске Федерације не предвиђа изричито нити једно од мањинских права. Напротив, ни у једној одредби другог дела Устава чији је наслов „Права човека и грађанина“ није садржано било које од мањинских права. Једини и то делимични изузетак чине одредбе чл. 26. Према ст. 1. тог члана, свако има право да одреди и искаже своју националност и нико не може бити присиљен на то. Према ст. 2. тог члана Устава, свако има право да користи свој матерњи језик, да слободно изабере језик комуникације, одгајања, образовања и креативног стваралаштва. Са друге стране, међу одредбама трећег дела Устава који је посвећен федералној структури Русије садржана је и одредба чл. 69. према којој Руска Федерација гарантује права *домородачких (аутохтоних) мањинских (малобројних) народа* (рус. *коренных малочисленных народов*) у складу са универзално признатим принципима и нормама међународног права и међународним уговорима и споразумима Руске Федерације.

¹⁹⁶ Нпр. Устав Јакутије, <https://iltumen.ru/content/konstitutsiya-osnovnoi-zakon-republiki-sakha-yakutiya>.

¹⁹⁷ Устави свих република „титуларних нација“, осим Устава Карелије, предвиђају да су, уз руски, језици тих нација службени.

¹⁹⁸ Статут Краснојарског краја, <http://zakon.krskstate.ru/ustav>.

¹⁹⁹ A. Osipov, “Autonomy as Symbolic Production, The Case of Contemporary Russia”, 191.

У том делу Устава је и чл. 71. којим је, између осталог, прописано да у надлежност Руске Федерације спада и регулисање и заштита права *националних мањина* (рус. *национальных меньшинств*), као и чл. 72. којим је предвиђено да у заједничку надлежност федерације и њених субјеката спада и материја заштите права *националних мањина*. Дакле, иако садржи одређење према коме је доносилац Устава и носилац суверености у Руској Федерацији њен мултинационални народ, Устав Руске Федерације познаје категорију *мањинских народа и националних мањина*, а посредством формулација садржаних у изложеним члановима користи концепт групних права у смислу тога да се етничке групе, као такве, могу сматрати правним субјектима.²⁰⁰

Устав Финске,²⁰¹ попут других устава, у секцији 2. прописује да државна власт почива у народу. Фински Устав, међутим, за разлику од других устава држава у којима постоји етнички заснована нетериторијална аутономија, не признаје изричито постојање већинског народа, са једне стране, и категорију националних мањина, са друге стране. Напротив, Устав у секцији 17. прописује да су фински и шведски национални језици Финске, да ће право свакога да користи свој језик, било фински или шведски, пред судовима и другим властима и да прима званичне документе на том језику бити гарантовано законом. Истим одредбама прописано је да ће јавне власти, на једнаким основама, обезбедити културне и друштвене потребе популације која говори фински и популације која говори шведски. Само је у ст. 3. исте секције Устава прописано да Сами, као *домородачки народ*, као и Роми и друге групе имају право да одржавају и развијају свој језик и културу и да ће одредбе

²⁰⁰ V. Malakhov, A. Osipov, "The Category of Minorities in the Russian Federation: A Reflection on Uses and Misuses", in: *Minorities Around the Baltic Sea* (ed. S.S. Akermart et al.), 2006, 511.

²⁰¹ Suomenperustuslaki, 11.6.1999/731, <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

о праву сами народа да користи свој језик пред властима бити прописане законом. Према члану 121. Устава Финске аутохтони народ Сами, у оквиру свог завичаја, има језичку и културну самоуправу, у складу са законом

Већ се и на основу летимичног прегледа уставних одредби о мањинској заштити може уочити да већина устава држава у којима постоји етнички заснована нетериторијална аутономија, изричито, или посредством одређења о праву или правима заједница, признаје *колективна права*, односно права колективитета. Да ли је и нетериторијална аутономија уставноправно одређена као једно од тих права је питање које изискује посебно сагледавање. Пре тога потребно је размотрити како се у правном поретку тих држава одређују заједнице које таква права уживају, односно на који начин је одређен појам националне мањине. Нетериторијална аутономија као једно од колективних права и одређење националне мањине два су међусобно условљена и прожета питања – када се признају колективна права етничких група, тада се поставља питање заступања, односно одређивања тела које ће вршити колективна права у име групе,²⁰² док, са друге стране, евентуално признање права на нетериторијалну аутономију отвара дилему на који начин одредити националну групу, односно мањину која то право ужива. Најпре треба сагледати како је у државама које су одабране за упоредни приказ правно одређен појам националне мањине (односно националности, или заједнице).

4.2. Појам националне мањине

Будући да међународно право не садржи обавезујућу дефиницију националне мањине, већина европских држава

²⁰² J. Kis, "Beyond the Nation State", *Social Research*, Vol.63, 1/1996, 221, note 6.

стоји на становишту да, у складу са друштвеним приликама које у њима постоје, може слободно да одређује који ће се колективитети сматрати националним мањинама.²⁰³ Разуме се, реч је о начелном, односно правном одређивању појма националне мањине. С тим у вези, могуће је разликовати пет основних приступа питању одређења националне мањине – од негирања њиховог постојања, до усвајања опште, апстрактне дефиниције.²⁰⁴

Државе у којима постоји етнички заснована нетериторијална аутономија својим правним актима, најчешће уставима и законима, изричито наводе које се групе сматрају националним мањинама, односно на које се групе примењују одређена мањинска права која су тим актима зајамчена. Из прегледа уставних решења о легитимацијским темељима, носиоцу суверености и мањинској заштити јасно је да, примера ради, Словенија као такве групе одређује аутохтону италијанску и мађарску заједницу, као и Роме, док Финска, осим, и у сасвим ограниченом смислу, популације која говори шведски, у такве групе сврстава аутохтони народ Сами и Роме.

Занимљиво је уочити да се приликом набрајања група које уживају статус националних мањина у правним актима појединих држава у којима постоји етнички заснована нетериторијална аутономија најчешће додају и речи „и други(х)“ или „и друге мањине“ чиме се заправо предвиђа да и друге групе које нису поименице наведене могу стећи такав статус, што намеће потребу додатног правног регулисања појма националне мањине и евентуално поступка у којем се такав статус може стећи. У том смислу, у Хрватској у чијој Преамбули Устава се наводи да је и држава поименице

²⁰³ Б. Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву* Књ. I, *Заштита мањина: историјски развој, основна питања и заштита у оквиру Уједињених нација*, Београд 2004, 219.

²⁰⁴ *Ibid.*, 219-221.

наведених националних мањина,²⁰⁵ уз додатак „и других“, чланом 5. Уставног закона о правима националних мањина прописује се да је национална мањина група хрватских држављана чији су припадници традиционално настањени на територији Републике Хрватске, а њени чланови имају етничка, језичка, културна и/или верска обележја различита од других грађана и води их жеља за очувањем тих обележја. Уставни закон не прецизира критеријум традиционалне настањености, нити прописује који је минимални број припадника једне мањине, али у одредбама које су посвећене праву на избор већа и представника националних мањина у јединицама локалне самоуправе садржи извесне нумеричке критеријуме који се могу сматрати показатељем колики је најмањи број припадника потребан за остваривање тог права и за постојање националне мањине у контексту остваривања тог права (видети даљи текст).

Мађарски Устав у члану XXIX, став 3. предвиђа да ће се законом који се усваја двотрећинском већином присутних посланика прописати које су националности у држави и услови за признавање националности, при чему се таквим законом може предвидети да ће признавање националности бити подвргнуто условима одређеног временског присуства на територији државе, као и иницијативи одређеног броја лица која тврде да припадају националности која се признаје. Закон о правима националности из 2011. године,²⁰⁶ иако у Додатку I садржи попис националних мањина,²⁰⁷ одређује у параграфу 1, став 1. да су све етничке групе које су у Мађарској

²⁰⁵ Срба, Чеха, Словака, Италијана, Мађара, Јевреја, Немаца, Аустријанаца, Украјинаца, Русина, Бошњака, Словенаца, Црногораца, Македонаца, Руса, Бугара, Пољака, Рома, Румуна, Турака, Влаха, Албанаца.

²⁰⁶ Органски закон о правима националности CLXXIX/ 2011 (2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól, Magyar Közlöny, 2011-12-19, vol. 154, pp. 37866-37850).

²⁰⁷ Бугари, Грци, Хрвати, Пољаци, Немци, Јермени, Роми, Румуни, Русини, Срби, Словаци, Словенци и Украјинци.

настањене најмање једно столеће мањине које су у нумеричкој мањини у остатку становништва државе, које се разликују од остатка становништва по свом језику, култури и традицији и које манифестују осећај колективне припадности који је усмерен на очување тих обележја и изражавање и заштиту интереса њихових историјски установљених заједница. Повратак на употребу појма „националности“ у мађарском законодавству који је коришћен у XIX веку правдан је од стране власти као напуштање нумеричке диференцијације између већине и мањине и као признавање једнакости немађарских заједница у мађарском друштву. Ипак, такав став није био једнодушно прихваћен од стране свих политичких кругова и научне заједнице. Група експерата истицала је да Устав и Закон о националностима изражавају концептуални обрт у већинско-мањинским односима, јер уставна решења стварају својеврсну хијерархију између етничких Мађара и немађарског сегмента популације. Такав се закључак међутим не може извести из изложених норми, јер су оне пре збуњујуће него што заиста изражавају јасан обрт у том погледу.²⁰⁸ У даљем тексту ће се у овом раду користити појам „националне мањине“, иако се у изворним текстовима мађарских правних аката користи појам „националности“. Занимљиво је уочити да нови мађарски Закон у параграфу 148, став 3. садржи и одредбу о поступку у којем се групацијама које нису изричито поименице наведене као националне мањине може признати такав статус. Према Закону, свака група која сматра да испуњава услове из дефиниције, а која броји најмање 1.000 бирача, може поднети захтев Парламенту за признавање статуса националне мањине и о њему се одлучује у складу са

²⁰⁸ 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, 42, 43.

одредбама закона којим се уређује поступак одлучивања о иницијативи за расписивање референдума. Ставом 5. истог параграфа Закона, прописано је да се у том поступку може затражити мишљење председника Мађарске академије наука у погледу испуњености законских услова, док је ставом 6. предвиђено да се у случају негативне одлуке Парламента нови захтев не може поднети у року од годину дана.

Сличан приступ комбиновања опште дефиниције националне мањине са поименичним навођењем мањина одабрала је и Естонија. Према члану 1. Закона о културној аутономији националних мањина,²⁰⁹ појам национална мањина означава естонске грађане (држављане) који бораве на територији Естоније, имају дуготрајне, чврсте и трајне везе с Естонијом, разликују се од Естонаца по основу своје етничке припадности, културних карактеристика, вере или језика и који су мотивисани жељом да колективно одржавају своје културне обичаје, веру или језик који чине основе њиховог заједничког идентитета. У члану 2, став 2. Закона предвиђено је да тела културне аутономије могу установљавати припадници немачке, руске, шведске или јеврејске мањине, као и припадници националних мањина које броје више од 3.000 припадника чиме је прецизиран нумерички критеријум који се може сматрати показатељем колики је најмањи број припадника потребан за постојање националне мањине, бар у контексту остваривања тог права. Са друге стране, изложено одређење значи да изричито набројане мањине не морају да испуне законске критеријуме да би се квалификовале за културну аутономију,²¹⁰ заправо да за изричито набројане мањине квантитативни лимит није постављен, тако да оне могу да формирају културну

²⁰⁹ Vähemusrahvuse kultuuriautonomiaseadus RT I 1993, 71, 1001), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/519112013004/consolide>.

²¹⁰ B. de Villers, "Protecting Minorities on a Non-Territorial Basis – Recent International Developments", *Beijing Law Review*, 3/2012, 175.

аутономију са мање чланова.²¹¹ Имајући у виду да се критеријум држављанства односи и на изричито набројане мањине, а будући да у оквиру руске заједнице у Естонији постоји огроман број лица којима није признато естонско држављанство, а, следствено томе ни статус припадника руске националне мањине, поједини аутори истицали су да естонско законодавство о културној аутономији има дискриминаторни карактер.²¹²

У Руској Федерацији, иако га Устав и поједини федерални закони користе, појам „националне мањине“ није одређен. Упркос већег броја покушаја, укључујући и покушај да одређење националне мањине буде садржано у Закону о националној културној аутономији који је потекао од Владе Руске Федерације,²¹³ тај појам остао је правно неодређен, што је, штавише, праћено и изостанком закона који би у целини био посвећен заштити националних мањина и остваривању њихових права. Имајући у виду изложену расподелу надлежности између Федерације и њених субјеката у погледу регулисања и заштите права националних мањина, не чуди што је етнички спецификован сегмент законодавства Руске Федерације мозаичан и комплексан, како у својој структури, тако и у садржини.²¹⁴ Тој мозаичности и комплексности

²¹¹ M. Suksi, “Non-Territorial Autonomy, the Meaning of “(Non)-Territoriality”, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015, 104.

²¹² K. Groenendijk, “Nationality, Minorities and Statelessness: The Case of Baltic States”, *Helsinki Monitor*, Vol. 4, 3/1993, 20.

²¹³ Закон о националној културној аутономији (Федеральный закон “О национально-культурной автономии” от 17.06.1996 N 74-ФЗ (последняя редакция), (В редакции федеральных законов от 21.03.2002 г. N 31-ФЗ; от 10.11.2003 г. N 136-ФЗ; от 29.06.2004 г. N 58-ФЗ; от 22.08.2004 г. N 122-ФЗ; от 30.11.2005 г. N 146-ФЗ; от 01.12.2007 г. N 309-ФЗ; от 09.02.2009 г. N 11-ФЗ; от 09.02.2009 г. N 14-ФЗ; от 02.07.2013 г. N 185-ФЗ; от 04.11.2014 г. N 336-ФЗ)), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10722/. За преглед тих покушаја видети у: V. Malakhov, A. Osipov, 514-517.

²¹⁴ *Ibid.*, 511.

свакако доприноси и чињеница да је, за разлику од појма националне мањине, у законодавству јасно одређен појам *аутохтоних мањинских (малобројних) народа*. Према члану 1. Закона о гарантовању права аутохтоних мањинских (малобројних) народа њима се могу сматрати народи који живе на територији која је традиционално насељена њиховим прецима, уз очување традиционалног начина живота, средстава за живот и заната, који у Руској Федерацији имају најмање 50.000 припадника и који се самоидентификују као посебне етничке заједнице.

Питање дефинисања националне мањине и, у вези са тим, да ли је неопходно у појединим правним актима изричито одредити мањине које уживају правну заштиту није питање (искључиво) номотехничког, већ дубоко политичког и системског карактера и у непосредној је вези са питањем модела учешћа националних мањина у јавним пословима, нарочито уколико такав модел подразумева образовање тела која оличавају етнички засновану нетериторијалну самоуправу. Навођење мањина које могу да имају нетериторијалну аутономију отвара питање да ли је такав приступ у свему у складу са самоидентификацијом појединца и самоодређењем групе који треба да буду у основи аутономног положаја, док оптирање за потпуно слободно самоидентификовање групе наговештава могућност конституисања нетериторијалне аутономије за мањине које немају реалну потребу, ни одговарајуће ресурсе за обављање њених функција.²¹⁵ Као што је истакнуто, упоредна решења у државама које познају такав модел учешћа мањина у јавним пословима углавном указују на тенденцију изричитог уставног, или законског навођења мањина, са евентуалним остављањем могућности да и

²¹⁵ В. Ђурић, „Правне основе и оквири етнички засноване нетериторијалне аутономије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 65/2013, 56.

друге групе добију статус мањине и при чему су одређени критеријуми из дефиниције националне мањине, нарочито дуготрајност везе са територијом државе и бројност мањине веома прецизно одређени.

4.3. Правно уређење и одређење нетериторијалне аутономије

Правно уређење и одређење нетериторијалне аутономије може да буде сагледано у три, међусобно прожете и условљене, равни посматрања: 1. у контексту врсте и правне снаге правних аката којима су прописани нетериторијални аутономни, односно самоуправни мањински аранжмани, 2. у контексту питања да ли је нетериторијална аутономија одређена као посебно (колективно) право и 3. како су дефинисана самоуправна тела посредством којих се остварује нетериторијална аутономија, односно какви су правни субјективитет и правна природа таквих институција.

Устав Мађарске од 2011. године у члану XIX, став 2. јасно прописује да националности које живе у Мађарској имају *право* да установе своју *самоуправу* на локалном и националном нивоу. Следећи Устав, органски Закон CLXXIX о правима мањина из 2011. године за чије је усвајање, као што је истакнуто, по Уставу била потребна двотрећинска већина присутних посланика, дефинише у параграфу 2, став 2. мањинску самоуправу као *организацију установљену на основу закона путем демократских избора која делује као правни субјект у форми тела (органа), испуњава дужности националних (мањинских) јавних служби које су одређене законом и која је основана за остваривање права националних (мањинских) заједница, заштиту и заступање њихових националних интереса и самостално управљање*

националним (мањинским) јавним пословима који спадају у домен њених одговорности и надлежности на локалном, регионалном или државном нивоу која је, према параграфу 76, став 3. Закона, правно лице. Културна аутономија је ставом 3. параграфа 2. Закона, а у складу са уставном формулацијом о праву на самоуправу, одређена као колективно мањинско право које се огледа у самосталности тоталитета националних институција и организација кроз самоуправно руковођење њиховим радом од стране мањинских заједница. На основу изложених одредби устава и Закона може се заправо закључити да се културна аутономија и мањинска самоуправа разликују, јер културна аутономија отелотвара различита колективна права, укључујући и установљавање мањинских самоуправа, док је самоуправа, као изабрано тело, пре материјализација културне аутономије, представнички (репрезентативни) форум и административни инструмент (средство) за реализацију културне аутономије.²¹⁶

Према Уставу Естоније, националне мањине имају *право* да у интересу своје националне културе оснивају самоуправна тела (агенције) у складу са условима и поступком предвиђеним Законом о културној аутономији националних мањина. Тај Закон у члану 2, став 1. прописује да је културна аутономија право припадника одређене националне мањине да установљавају тела културне аутономије како би остварили културна права која им јамчи Устав. Члан 11. Закона прописује да су руководећа тела културне аутономије културни савет националне мањине и културни одбор који организује активности институција културне аутономије. Закон међутим не одређује изричито правну природу тих тела, па се у теоријским коментарима, са правом, запажа да Закон који је на снази није ништа

²¹⁶ B. Vizi, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, 46.

више до „широки оквир“,²¹⁷ односно да статус тих тела није јасан и да, што је још важније, њима није ни признат правни субјективитет,²¹⁸ заправо ни јавноправни статус што лимитира могућности за мањински културни развој кроз структуре нетериторијалне аутономије.²¹⁹ Уопште узев, у појединим анализама естонског законодавства истиче се да је Закон директни наследник Закона из 1925. године који је увек био сматран доказом либералности и толеранције естонске државе према мањинама, али да је важећи Закон по свом карактеру ништа више до „перформативни закон“ чији се успех, као и код свих закона таквог карактера, огледа у чињеници да је усвојен,²²⁰ односно истиче се да, за разлику од закона из 1925. године практично значење самоуправе у важећем закону није јасно, а домет његових одредби је донекле ограничен, јер се саме 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.²²¹ Будући да немају својство правног лица, тела нетериторијалне културне аутономије у Естонији у најбољем случају могу функционисати као

²¹⁷ 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.

²¹⁸ 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.

²¹⁹ 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.

²²⁰ A. Aidarov, W. Drachler, “The Law and Economics of the Estonian Law on Cultural Autonomy for National Minorities and of Russian National Cultural Autonomy in Estonia”, *Halduskultuur – Administrative Culture*, Vol.12, 1/2011, 46, 48.

²²¹ A. Osipov, “Non-territorial Autonomy During and After Communism: In the Wrong or Right Place”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, 1/2013, 11.

„координативна већа своје маџине“.²²² Иако у теоријским коментарима естонског законодавства преовлађује схватање да културни савети немају својство правног лица, постоје и мишљења заснована на њиховом праву да установљавају порезе (видети део о финансирању), да је ипак реч о „јавноправној власти“, тачније о „корпорацији јавног права са овлашћењима сличним локалној самоуправи“.²²³ Године 2012. естонско Министарство културе је стало на становиште да је културна аутономија форма самоуправе која може бити реализована од стране правних лица која могу бити непрофитна удружења и/или фондације што је поједине ауторе навело на закључак да је културна аутономија, другим речима, форма организовања лица која су се већ добровољно самоорганизовала.²²⁴

Устав Финске, као што је истакнуто, садржи у члану 121. изричиту одредбу о нетериторијалној, језичкој и културној, самоуправи сами народа. Међутим, у правном поретку Финске развијена су два облика нетериторијалне културне аутономије. Први такав вид је Скупштина финских Швеђана (*Svenska Finlands Folkting*) чија су састав, начин избора, овлашћења и рад подробније регулисани Законом бр. 1331 из 2003. године.²²⁵ Према том Закону, Скупштина је установљена у циљу промовисања финског становништва које говори шведски у правима и деловању те

²²² 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.

²²³ 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

²²⁴ V. Poleščuhuk, “Russian National Cultural Autonomy in Estonia”, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 241.

²²⁵ Lag om Svenska Finlands folkting, 30.12.2003/1331, <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20031331>.

популације, унапређењу културних и социјалних услова, као и унапређењу шведског језика у Финској. Закон не садржи одредбу која би изричито утврђивала правну природу тог тела, али у параграфу 1. истиче да је реч о „организацији“ која, према параграфу 2. став 1. тог закона, може стицати права и извршавати обавезе и бити странка у поступцима пред судовима и другим органима, што заправо значи да јој је признат правни субјективитет. Други вид нетериторијалне културне аутономије која постоји у Финској је Сами парламент. Почевши од 1973. године народ Сами у Финској има своје представничко тело. Законом 974 о Сами парламенту из 1995. године²²⁶ одређено је да Сами као аутохтони (домородачки) народ, у својој домовини, имају културну и лингвистичку аутономију. У истом члану 1. ставом 1. Закона прописано је да ће, за вршење задатака у вези с културном аутономијом, Сами, између себе, изабрати Сами парламент. Дакле, из одредби Закона следи да је Сами парламент тело које обавља задатке у вези са културном аутономијом коју тај народ ужива, заправо, како се то у релевантним теоријским коментарима истиче, изабрано и представничко тело које руководи сами културном аутономијом.²²⁷ Закон не одређује изричито правну природу тог тела, али из низа одредби о којима ће у посебним деловима овог рада бити више речи, следи да је реч о посебном правном субјективитету који има извесне карактеристике својствене државним органима, односно правним лицима јавног права.²²⁸ У даљем тексту у овом раду анализираће се само институција Сами парламента.

²²⁶ Sametingslag, 17.7.1995/974, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950974>.

²²⁷ K. Myntti, “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.

²²⁸ *Ibid.*; V. Đurić, „The Principles, Organizational Structure and Legal Nature of Institutional Arrangements of Non-Territorial Cultural Autonomy“, *Strani pravni život*, 4/2017, 36.

Чланом 64, ставом 2. Устава Словеније прописано је да на подручјима на којима живе аутохтона мађарска и италијанска заједница њихови припадници, у циљу остваривања својих уставом зајамчених права, оснивају своје самоуправне заједнице.²²⁹ На предлог мањинских самоуправа, према ставу 3. истог члана Устава, држава може да овласти ова тела да обављају одређене послове из државне надлежности и обезбеђује средства за њихово остваривање. На основу изложених уставних одредби 1994. донесен је Закон о етничким заједницама које имају самоуправу.²³⁰ Према члану 1. Закона, припадници италијанске и мађарске националне мањине успостављају, у регионима свог аутохтоног насељавања, етничке заједнице које имају самоуправу ради остваривања посебних права гарантованих Уставом Републике Словеније, ради унапређивања њихових потреба и интереса и ради организованог учешћа у јавним пословима. Припадници тих заједница, у складу са члановима 6, 7 и 9. Закона, оснивају општинске заједнице које имају самоуправу које се затим интегришу заједницу која има самоуправу на државном нивоу. Закон прописује да је највиши *орган* етничке заједнице која има самоуправу савет, али Закон не одређује изричито правну природу тог тела. Судаћи међутим према члану 2. Закона којим је изричито прописано да су етничке заједнице које имају самоуправу, као такве, јавна правна лица, односно правна лица јавног права, може се стати на становиште да је савет заједнице

²²⁹ Иначе, ова институција мањинског учешћа у друштвеном и политичком животу, по моделу самоуправних интересних заједница била је уведена уставним реформама још 1974. године. 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. С. Ribičić, 30.

²³⁰ Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih, *Uradni list RS*, št. 65/94 in 71/17 – ZFO-1C.

која има самоуправу заправо институција, односно, како то Закон изричито прописује, орган посредством кога правно лице јавног права обавља своје функције. У теоријским коментарима јасно се истиче да тела заједница која имају јавноправни статус имају јавноправне функције за разлику од осталих организација које окупљају припаднике заједница у циљу друштвених активности, али која делују по грађанском праву,²³¹ односно да су то „централне политичке институције етничких заједница“ и један аспект политичке партиципације националних мањина.²³²

Устав Републике Хрватске у члану 15, став 4, између осталог, јамчи *припадницима* националних мањина културну аутономију. Материја културне аутономије ближе је уређена Уставним законом о правима националних мањина. Иако је у називу тог акта јасно утврђено да је реч о *Уставном закону*, у правном поретку Републике Хрватске тај закон, према члану 82, ст. 1. Устава, има карактер органског закона који се доноси двотрећинском већином свих посланика у Сабору, а што је у једној од својих одлука потврдио и Уставни суд Републике Хрватске.²³³ У називу закона којим је ближе уређена културна аутономија јасно је истакнуто да је реч о *правима мањина*, иако Устав културну аутономију јамчи припадницима националних мањина. Но, реч је само о номотехничкој непрецизности, јер се у појединим одредбама тог акта јасно уочава намера законодавца да мањинска права не одреди као колективна, већ као индивидуална и/или права која се уживају у заједници с другима. Тако, Уставни

²³¹ B. de Villers, Protecting Minorities on a Non-Territorial Basis – Recent International Developments, 178.

²³² М. Комач, “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

²³³ U-I-1029/2007, *Narodne novine*, br. 47/2010.

закон о правима националних мањина у члану 7. прописује да држава осигурава остваривање посебних права и слобода припадника националних мањина која они уживају појединачно или заједно са другим лицима која припадају истој националној мањини, а када је то одређено Уставним законом или посебним законом, заједно са припадницима других националних мањина, нарочито културну аутономију одржавањем, развијањем и исказивањем сопствене културе, те очувања и заштите својих културних добара и традиције. Према члану 23. Уставног закона, с циљем унапређивања, очувања и заштите положаја националних мањина у друштву, припадници националних мањина бирају, на начин и под условима прописаним тим законом, своје представнике ради учешћа у јавном животу и управљању локалним пословима путем већа и представника националних мањина у јединицама територијалне (подручне, градске и општинске) самоуправе у којима живи одређени број припадника мањине. Већа националних мањина могу да стварају координацију већа националних мањина, а Закон предвиђа да је координација за подручје читаве државе створена када је споразуму о њеном оснивању приступило више од половине већа националне мањине подручне самоуправе. Иако Закон то не предвиђа изричито, треба ипак стати на становиште да су већа националних мањина једним делом тела посредством којих се остварује њихова културна аутономија, заправо, како се то у појединим истраживањима истиче, тела која се по својој функцији, улози и опсегу надлежности могу сматрати нетериторијалним обликом аутономије.²³⁴ Но, она нису *искључиви* институционални облик остваривања културне аутономије. Како се то у научним коментарима истиче, реализација културне аутономије

²³⁴ 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.

у Хрватској подељена је између владиних институција које контролишу утрошак државних буџетских фондова намењених културној аутономији и мањинских удружења и институција које имплементирају различите пројекте и програме заштите, развоја, промоције и изражавања њиховог националног и културног идентитета, тако да је степен нетериторијалне аутономије који су већа овлашћена да врше незнатан, будући да се највећи део културне аутономије врши од стране мањинских удружења која су, штавише, финансијски независна.²³⁵ Заправо, идеја која стоји иза увођења институције мањинских већа је консолидација права националних мањина на ефективно учешће у јавном животу.²³⁶ Закон у члану 25, став 1. прописује да је веће националне мањине у јединици територијалне самоуправе непрофитно правно лице. У изворном тексту Закона из 2002. године није било одредбе која је изричито одређивала правни субјективитет и правну природу координације већа националне мањине која је створена за подручје читаве државе. Изменама закона из 2010. године²³⁷ прописано је да је координација већа националних мањина за подручје Републике Хрватске „непрофитна правна особа“.

Правном природом већа и координација већа националних мањина бавио се и Уставни суд Републике Хрватске. У споменутој одлуци у којој је истакао да Уставни закон о правима националних мањина нема карактер уставног, већ органског закона, Уставни суд је стао на становиште и да је тим законом „прописан поступак избора, начин рада и надлежност, односно права *представника* (подв. В.Ђ.) националних мањина, већа националних

²³⁵ 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.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Narodne novine*, br. 80/2010.

мањина и Савета за националне мањине, као посебних политичких институција (подв. В.Ђ.) с циљем осигурања учешћа националних мањина у јавном и политичком животу Републике Хрватске²³⁸. У једној каснијој одлуци, Уставни суд Републике Хрватске је сматрао да су већа националних мањина „нарочити институционални облик преко којих се припадницима националних мањина у јединицама локалне и подручне (регионалне) самоуправе омогућава непосредан утицај на решавање питања у надлежности локалног представничког тела и локалних извршних и управних тела, а која се на њих односе или пак утичу на њихов положај или права...“, те да „у складу с наведеним, већа националних мањина имају статус правних лица јавног права“²³⁹.

Устав Руске Федерације не садржи одредбе о нетериторијалној (културној) аутономији. Ипак, почевши од 1992. године појам „културна аутономија“ уведен је у неке федералне и регионалне законе и сматран је најпре за општи принцип према коме појединци, картели, различити институционални формати могу колективно да остварују своја права и интересе, односно народ, схваћен у етничком смислу, може, у различитим организационим формама и без државног мешања, да спроводи активности у вези са одржавањем и изражавањем свог етничког идентитета, али и као посебна форма етнички засноване организације која идеално обухвата и представља све припаднике одређене етничке групе.²⁴⁰

²³⁸ U-I-1029/2007, *Narodne novine*, br. 47/2010.

²³⁹ U-I-3553/2011, *Narodne novine*, br. 93/2011. Видети о схватањима Уставног суда и коментаре одлука у: 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.

²⁴⁰ A. Osipov, “Non-Territorial Autonomy as a Way to Frame Diversity Policies: The Case of Russia”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013, 134, 135; A. Osipov, “Autonomy as Symbolic Production, The Case of Contemporary Russia”, 185.

Као што је истакнуто, етнокултурна нетериторијална аутономија је у Руској Федерацији уређена законом који је 1996. године усвојен на федералном нивоу. У теоријским коментарима истиче се да је Закон усвојен као део нове државне политике о националностима намењене „мултикултуралном уставном патриотизму“ схваћеном као свеобухватна грађанска концепција националности која се односи на све становнике Федерације и која није предлагала укидање територијалне аутономије, већ је предвиђала да ће систем нетериторијалних аутономија појачати представљање и учешће територијално дисперзних етничких заједница, истовремено пружајући помоћ да се „од дна“ лимитира моћ „етнократских“ елита у оквиру постојећих територијалних јединица.²⁴¹

Самим федералним законом у члану 3. прописано да се правно регулисање национално-културне аутономије врши у складу са Уставом Руске Федерације, тим савезним законом, савезним Законом о јавним удружењима (друштвима) од 19. маја, 1995 (Н 82-ФЗ), другим савезним законима и нормативним актима Руске Федерације, законима и другим прописима и правним актима субјеката Руске Федерације, као и у складу са опште признатим принципима и нормама међународног права и међународним уговорима Руске Федерације. Према подацима из скорашњих релевантних коментара, одредбе о националној културној аутономији садржане су у многим савезним законима којима се уређују различита питања друштвеног живота, као и у једанаест

²⁴¹ D.J. Smith, “Challenges of non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe”, 126, 127; D.J. Smith, “NTA as Political Strategy in Central and Eastern Europe”, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (eds. T. Malloy, F. Palermo), 2015, 173 са позивом на С. Codagnone, V. Fillipov, “Equity, Exit and National Identity in a Multinational Federation: The ‘Multicultural Constitutional Patriotism’ Project in Russia”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 26, 2/2000, 266.

регионалних закона.²⁴²

Закон о националној културној аутономији дефинисао је појам културна аутономија. Према чл. 1. тог Закона културна аутономија је облик национално – културног самоодређења посредством јавне организације грађана Руске Федерације који припадају одређеним етничким заједницама који сматрају да су у статусу националне мањине на одговарајућој територији, на основу добровољног самоорганизовања са циљем самосталног решавања питања у вези са очувањем њиховог идентитета, развијањем језика, образовања и националне културе, јачања јединства руске нације, усклађивања међуетничких односа, промовисања међурелигијског дијалога, као и спровођења активности усмерених на друштвене и културне адаптације и интеграције миграната. Укратко, према закону, културна аутономија је нетериторијална форма самоодређења о културним питањима за етничке групе.²⁴³ Нова Стратегија државне политике националности која је одобрена председниковим декретом 2012. истиче да је национална културна аутономија „институција цивилног друштва предвиђена за уживање етнокултурних права независно од места пребивалишта грађана“.²⁴⁴ Иако је, као што је истакнуто, национално-културна аутономија у Руској Федерацији правно одређена као јавна организација, заправо јавно удружење (о чему ће још бити речи), она се по нечему и разликује од обичних (јавних) удружења. Најпре, њу могу да створе само етничке заједнице које имају статус националне мањине на одређеној територији. Такво решење унесено је у Закон

²⁴² А. Osipov, “Non-Territorial Autonomy in the Post-Soviet Space”, 215.

²⁴³ N. Torode, “National Cultural Autonomy in Russian Federation: Implementation and Impact”, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, 2/2008, 180.

²⁴⁴ Наведено према А. Osipov, “Autonomy as Symbolic Production , The Case of Contemporary Russia”, 185.

2003. године, али Закон не само да не одређује појам мањине, већ не дефинише ни карактеристике тог статуса,²⁴⁵ што може да има последице у имплементацији Закона. Нејасноће које проистичу из чињенице да појам националне мањине није одређен заиста нису остале без последица у примени Закона. Наиме, та неконзистентност рађа питање да ли се етничке заједнице које имају статус „титуларних“ (видети даљи текст) могу сматрати мањинама на „својој“ територији, јер их титуларни статус, без обзира на могућност да бројчано буду у мањинском положају на тој територији, чини доминантним.²⁴⁶ Уз неколико културних аутономија које су успоставили аутохтони народи, у пракси, и поред забране, егзистирају и мултиетничке националне културне аутономије, као и културне аутономије успостављене од стране група које се традиционално сматрају субетничким или етнографским категоријама. Штавише, у појединим регионима успостављене су чак и националне културне аутономије Руса, па чак и у регионима у којима они имају већину (нпр. Каљинград и Москва)!?? Занимљиво је истаћи и да питање тзв. „титуларних“ нација и односа између територије и успостављања националне културне аутономије такође није остало без одјека у примени Закона. Наиме, у неким субјектима Руске Федерације који се сматрају етничким републикама или регионима онемогућено је формирање националних културних аутономија група које су „титуларне“, иако су оне у мањини у тим политичко-територијалним јединицама, док је, са друге стране, због одредби о финансирању културних аутономија, запажено да су неке „матичне“ републике или региони поспешивали и финансирани успостављање културних аутономија

²⁴⁵ A. Osipov, "National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law", *Review of Central and East European Law*, Vol. 35, 1/2010, 39.

²⁴⁶ T. Rundedeva, "Non-Territorial Autonomy in Russia: Practical Implications of Theoretical Approaches", *The Romanian Journal of Society and Politics*, Vol. 7, 1/2012, 36, 37.

„својих“ мањина у другим субјектима Руске Федерације.²⁴⁷ Једна од разлика које постоје између националних културних аутономија и осталих јавних удружења је и само одређење културне аутономије према коме представља јавно удружење *грађана* Руске Федерације, иако Устав рестрикцију грађанства за чланство или учествовање у јавним удружењима не познаје.²⁴⁸

Упркос чињеници што је културна аутономија регулисана посебним федералним законом, у Руској Федерацији постоје и други облици етнички заснованог самоорганизовања и представљања група који, у већини случајева, немају посебан правни оквир и нису правно дефинисане и уређене организационе структуре. Реч је о тзв. „народним конгресима“ и „народним скупштинама“.

Појам „народни конгрес“ има два значења – њиме се означава догађај чији је циљ разматрање одређених питања од значаја за поједину етничку групу, али и масовни покрет који треба да консолидује групу и, следствено томе, да буде структурисан и има своја руководећа тела и мрежу регионалних огранака.²⁴⁹ У литератури се наводи да су конгреси народа као врховна представничка тела етничких група сазивани у периоду 1917-1918,²⁵⁰ док је у бившем СССР-у одржано на стотине таквих конгреса, од којих

²⁴⁷ N. Torode, 186. Занимљиво је у том смислу указати на искуство Татара чији су политички лидери у Татарстану у почетку истицали значај формирања културне аутономије Татара да би, током времена, њихово одушевљење спласнуло уз указивање да потенцијали такве аутономије нису искоришћени. Више у: B. Bowring, „The Tatars of the Russian Federation and National Cultural Autonomy: A Contradiction in Terms“, *Ethnopolitics*, vol. 6; 3/2007, 417-435.

²⁴⁸ A. Osipov, „National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law“, 39.

²⁴⁹ A. Osipov, Non-Territorial Autonomy as a Way to Frame Diversity Policies: The Case of Russia, 136:

²⁵⁰ A. Osipov, „The ‘Peoples Congresses’ in Russia: Failure or Success? Authenticity and Efficiency of Minority Representation“, *European Centre for Minority Issues Working Paper #48*, August 2011, 6.

је одређени број био и на територији Русије. Конгреси, схваћени у смислу јавног догађаја, одржавају се периодично на иницијативу јавних власти, или институционализованих сталних тела већ установљеног конгреса чије је прво окупљање организовано у сарадњи регионалних власти и етничких невладиних организација. Делегати на конгресу су изабрани најчешће на посредним изборима, тако што се у насељеним местима у којима живе припадници одређене етничке групе на јавним зборовима бирају електори који на окружним скупштинама бирају делегате за конгрес.²⁵¹ Избор електора и делегата врши се по унапред утврђеним квотама које одређује организациони комитет конгреса. За учешће на зборовима, у дискусији, предлагању и избору кандидата етничка припадност није пресудни чинилац, тако да су ове фазе конституисања конгреса начелно отворене за сва лица која су заинтересована за напредак етничке групе и/или њену културу. Народни конгреси, у смислу одређене структуре која има своја руководећа тела, постоје и данас у Русији. У одређеним случајевима „конгреси“ су коалиционог, односно мултиетничког карактера и представљају више етницитета у једној, или више територијалних јединица као што је то случај са Конгресом народа Ингушетије, или Конгресом народа Севера, Сибира и Далеког Истока. Већином конгреси су моноетнички, односно представљају поједине, најчешће тзв. „титуларне етницитете“ конститутивних републике Руске Федерације. Међутим, изузев Републике Коми која је у периоду од 1992. до 2003. године имала посебан закон о Коми народном конгресу, овакви конгреси у формалном смислу егзистирају као невладине организације, заправо као владине-невладине организације (GONGO), а њихови односи са властима, финансирање и формирање руководећих тела су подвргнути неформалној и нетранспарентној пракси

²⁵¹ *Ibid.*, 8.

која је често у супротности са законом.²⁵² Заправо, од када је Законом о јавним удружењима из 1995. године²⁵³ јасно установљено да јавне власти не могу да буду оснивачи, нити да учествују у стварању јавних удружења, али да је могуће образовање тзв. „државно-друштвених“ организација, ни једна регионална структура власти није оптирала да конгресе призна за „државно-друштвене“ организације, али су неке од њих, и поред тога што су их сматрале јавним удружењима, учествовале у њиховом раду и пружале им финансијску подршку што није било праћено било каквим притужбама на дискриминаторно понашање власти због фаворизовања једног вида јавних удружења. Пракса сарадње власти у појединим републикама са конгресима установљена је кроз подношење извештаја и примање представки и предлога од таквих тела, али је, са друге стране, улога конгреса у формирању и одржавању културних институција лимитирана и у великој мери зависи од локалног контекста.²⁵⁴ Заправо, делегати на конгресима дискутују о питањима у вези с језиком, културним развојем, социјалним програмима и интеррегионалним односима од значаја за своју заједницу. Конгреси имају двоструку подршку јавних власти – финансијску, макар за одржавање конгреса, и омогућавање, макар номинално, учешћа у процесу доношења одлука. Једини изузетак је право законодавне иницијативе Коми народног конгреса што је предвиђено

²⁵² A. Osipov, „Non-Territorial Autonomy as a Way to Frame Diversity Policies: The Case of Russia“, 136, 137.

²⁵³ Закон о јавним удружењима из 1995. године (Федеральный закон “Об общественных объединениях” от 19.05.1995 N 82-ФЗ (последняя редакция)), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/.

²⁵⁴ Једино је међутим Коми народни конгрес успешно иницирао измене регионалног законодавства на шта је и био овлашћен према Закону који је уређивао његов положај. *Ibid.*, 137.

Уставом Коми Републике.²⁵⁵ У теорији се истиче да је концепт народних конгреса, са једне стране, успео да осигура флексибилност у њиховом образовању и функционисању, масовну партиципацију у јавним расправама и гласању уз избегавање „идентитетских замки“ у креирању услова за учешће у том процесу, као и да представља својеврстан мост између мањинског активизма и јавних власти, док су, са друге стране, практични резултати овог концепта оличени у могућности конгреса да делују независно од јавних власти и њихов значај на политичкој мапи далеко од видљивог.

Сличне народним конгресима су и „народне скупштине“. Оне представљају кровне асоцијације невладиних организација које окупљају различите етничитете и у појединим случајевима функционишу као квази-парламенти мањинских представника. У многим случајевима таква тела захтевају специјална представничка права пред властима и често стичу признање као њихови партнери, па чак и уживају полуванични статус, а у неким случајевима су и директно установљени од стране власти.²⁵⁶ Године 1998. установљена је чак и Скупштина народа Русије која је, упркос свом значајном имену, просто добровољна асоцијација без јавних овлашћења и функција, иако ради у тесној сарадњи са властима Федерације.²⁵⁷ Иако замишљене као тела која

²⁵⁵ Конституција Републики Коми от 17 февраля 1994 г. с изменениями и дополнениями от: 26 октября, 29 декабря 1995 г., 27 августа 1997 г., 11 февраля, 16 июня, 25 декабря 1998 г., 23 июня 1999 г., 4 апреля, 8 июня, 17 октября 2000 г., 9 января, 12 октября 2001 г., 16 июля, 4 ноября 2002 г., 3 марта, 1 декабря 2003 г., 4 июня, 14 июля 2004 г., 5 апреля, 17 мая 2005 г., 20 февраля, 20 ноября 2006 г., 8 мая, 15 июня, 8 ноября 2007 г., 6 марта, 4 мая 2008 г., 16 апреля, 22 мая, 30 июня, 30 сентября, 23 декабря 2009 г., 7 мая, 20 декабря 2010 г., 5 октября 2011 г., 23 июня 2012 г., 24 апреля, 26 декабря 2013 г., 21 апреля, 23 октября 2015 г., http://constitution.garant.ru/region/cons_komi/.

²⁵⁶ А. Osipov, “Non-Territorial Autonomy as a Way to Frame Diversity Policies: The Case of Russia”, 138.

²⁵⁷ *Ibid.*

треба да учествују у процесу доношења одлука, нарочито посредством оцене нацрта закона и аката извршне власти који се односе на мањине, ипак нема доказа да су ове скупштине значајније утицале на процес доношења одлука, или да су њихове иницијативе материјализоване кроз нове законе или промену политике.²⁵⁸ У даљем тексту у овом раду ће се анализирати само културна аутономија која је предвиђена Законом из 1996. године.

4.4. Начела и организациона структура

Законодавства која уређују нетериторијалне аранжмане мањинске самоуправе, односно аутономије најчешће не уређују изричито начела на којима се заснивају таква аутономија и организационе структуре посредством којих се она остварује. У упоредном праву изузетак је законодавство Руске Федерације. Национално-културна аутономија у Руској Федерацији, према члану 2. Закона о националној културној аутономији, заснива се на начелима слободно изражене воље грађана да припадају одређеној етничкој заједници, самоорганизовања и самоуправе, разноврсности облика унутрашње организације национално-културне аутономије, јавне иницијативе уз подршку власти, поштовања језика, културе, традиције и обичаја грађана који припадају различитим етничким заједницама и законитости. Уз извесне изузетке који се односе на питања обавезности формирања тела посредством којих се остварује нетериторијална аутономија и могућности да припадници мањина учествују у формирању таквих тела, а на која ће у одговарајућим деловима рада бити указано, може се стати на становиште да су мањинске нетериторијалне аутономије у другим

²⁵⁸ *Ibid.*, 139.

државама засноване на сличним начелима, иако та начела нису изричито предвиђена релевантним законодавством.

Сасвим је другачије у погледу организационе структуре тела посредством којих се остварује нетериторијална аутономија. То питање је у свим анализираним законодавствима јасно уређено. У упоредном праву постоје различита решења у погледу организационе структуре таквих тела.

У Финској Сами парламент је централна, заправо једина организациона структура посредством које се остварује нетериторијална самоуправа Сами народа у тој држави. То тело образовано је на нивоу читаве државе, што значи да представљају народ Сами и остварује своја овлашћења на државном нивоу, а што, из разумљивих разлога који нарочито проистичу из чињенице да је Сами народ насељен у одређеним областима, има и своју територијалну димензију. У свим осталим државама које су одабране за упоредни приказ, организациона структура тела посредством којих се остварује нетериторијална аутономија није централизована, већ је сложена и, у извесној мери, кореспондира са административно-територијалном организацијом државе што отвара питања утврђивања административних јединица у којима се могу образовати таква тела, једнообразности начина њиховог формирања, као и правног регулисања односа између таквих тела образованих на различитим нивоима организовања.

У Мађарској, као што је истакнуто, Устав у члану XIX, став 2. јасно прописује да националности имају право да установе своју самоуправу на *локалном и националном нивоу*. Закон CLXXIX о правима мађина из 2011. године у параграфу 50, став 1. прецизира да се локалне мађинске самоуправе успостављају у насељима, градовима и градским дистриктима, а регионалне у главном граду и у окрузима (али их закон заједно означава изразом „локалне самоуправе“).

Све самоуправе, дакле како локалне, тако и државна, образују се на истоветан начин - изборима (видети даљи текст). Раније важећим законом из 1993. године који је по први пут установио концепт мањинских нетериторијалних самоуправа, било је предвиђено да се државна, односно земаљска самоуправа бира од стране мањинских електора у које су спадали одборници општинских самоуправа, изабрани као кандидати мањине, чланови месних мањинских самоуправа, као и мањински посланици у мађарском парламенту и да има извесна овлашћења према локалним мањинским самоуправама. Према важећем Закону, све мањинске самоуправе, било локалне, било државна, имају исти правни статус, формирају се на истоветан начин и међу њима, према одредбама параграфа 76, ст. 4. и 5. нема хијерархијског односа. Дакле, односи између локалних и државне мањинске самоуправе заснивају се и остварују у оквиру њихових уставом и законом утврђених овлашћења, обавеза и одговорности. Закон CLXXIX о правима мањина утврдио је и услов за образовање локалних мањинских самоуправа. Према параграфу 56, ст. 1. и 2. избори за локалне мањинске самоуправе ће бити одржани ако на локалитету има најмање тридесет припадника мањине према резултатима пописа становништва у погледу националне припадности, односно десет припадника мањине у случају регионалне самоуправе. образовање локалних мањинских самоуправа није услов за формирање државне мањинске самоуправе, тако да све групе које имају статус националне мањине могу конституисати своју државну самоуправу. Упућивање на резултате пописа становништва је у теоријским радовима тумачено као очигледан труд законодавца да избегне замке злоупотребе избора и бирачких права, али је тако решење, са друге стране, покренуло низ питања. Наиме, на попису становништва 2011. године изјашњавање о националној

припадности било је факултативно и у време пописа није било информације да ће резултати бити коришћени за потребе избора за мањинске самоуправе. У пракси је било примера значајних разлика између резултата пописа становништва и фактичког стања, како у смислу пописног бележења великог броја припадника одређене мањине које је оспоравано од стране мањинске самоуправе, тако и у смислу постојања насеља у којима припадници националних мањина традиционално живе, а у којима је забележен мањи број припадника од траженог броја. Због тога је Омбудсман, на препоруку Венецијанске комисије, предложио извесне модификације у законодавству којима би се обезбедило да у случају да постоји несклад између пописа становништва и фактичког стања законодавац може да установи листу „историјских насеља“ у којима би мањинска права била непосредно гарантована, али такав предлог није прихваћен.²⁵⁹

Сложена организациона структура нетериторијалних мањинских аутономних аранжмана постоји и у Словенији и Републици Хрватској, али са нешто другачијим карактеристикама у односу на мађарски модел. Слично као и у Мађарској, и у Републици Хрватској припадници националних мањина могу изабрати већа националних мањина у јединицама локалне самоуправе у којима живи одређени број припадника мањина. Према члану 24, став 1. Уставног закона о правима националних мањина, у јединицама самоуправе на чијем подручју припадници поједине националне мањине учествују са најмање 1,5% у укупном становништву јединице самоуправе, у јединицама локалне самоуправе на чијем подручју живи више од 200 припадника поједине националне мањине, као и у јединицама подручне (регионалне) самоуправе у којима живи више од

²⁵⁹ B. Vizi, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, 49.

500 припадника националне мањине, припадници сваке такве националне мањине могу изабрати веће националне мањине. У случају пак да је број припадника националне мањине мањи од израженог, а при томе на подручју јединице самоуправе живи најмање 100 припадника националне мањине, онда се за подручје такве јединице локалне самоуправе бира представник националне мањине. Чланови већа националних мањина и представници националних мањина бирају се на непосредним изборима. Важно је истаћи да хрватско законодавство не познаје организациони облик већа националних мањина на државном нивоу, иако се већина мањинских права и за мањине релевантних политика управо остварује, штити и формулише на државном нивоу. Уместо тога, Уставни закон о правима националних мањина предвиђа у члану 33, став 1. да већа националних мањина образована у различитим јединицама локалне самоуправе, као и у различитим јединицама регионалне самоуправе, могу ради усклађивања или унапређивања заједничких интереса да оснују координацију већа националних мањина. Према ставу 4. истог члана Уставног закона, сматра се да је координација већа националних мањина за подручје Републике Хрватске основана када је споразуму о оснивању такве координације приступило више од половине већа националних мањина регионалне самоуправе. Дакле, већа у јединицама самоуправе и координација већа на државном нивоу не образују се на истоветан начин. Између координације на државном нивоу и већа у јединицама самоуправе нема хијерархијског односа. Штавише, Уставни закон не садржи одредбе о начину закључивања, правној природи и евентуалном решавању спорова у вези са споразумом о оснивању координације већа националне мањине за подручје Републике Хрватске.

У Републици Словенији, према члану 6. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу, припадници италијанске и мађарске етничке заједнице *аутохтоно насељени на етнички мешовитим територијама* (подвукао В.Ђ.) оснивају општинске етничке заједнице које имају самоуправу. Концепт „етнички мешовитих територија“ је један од основних елемената мањинског аутономног аранжмана у Словенији који, за разлику од мађарског и хрватског модела, није нумерички одређен, већ је регулисан појединим статутима јединица локалне самоуправе којима су такве територије одређене као оне на којима постоје насеља у којима припадници италијанске и мађарске мањине аутохтоно живе. Такав концепт је један од проблема аутономног мањинског аранжмана у Словенији, јер територијални оквир за мањинску заштиту није увек у сагласности са животним навикама појединаца који мигрирају због посла или образовања.²⁶⁰ Највише тело такве општинске самоуправе је савет општинске етничке заједнице која има самоуправу, а који се од стране припадника етничке заједнице бира на непосредним изборима. Према члану 9. Закона, општинске етничке заједнице које имају самоуправу интегришу се у италијанску, односно мађарску етничку заједницу која има самоуправу у Републици Словенији, а чији је највиши орган такође савет. У пракси, таква интеграција се заправо заснива на статутима кровне и општинских самоуправа регулисаном делегирању одређеног броја чланова сваког савета општинске самоуправе у савет кровне самоуправе националне мањине. Закон не уређује питање односа између савета кровне самоуправе и савета општинских заједница које имају самоуправу, али треба стати на становиште да

²⁶⁰ М. Komac, P. Roter, „The Autonomy Arrangement in Slovenia, An Established Institutional Framework Dependent on Implementation of Minority Protection“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (eds. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 99.

тај однос није хијерархијског карактера, већ је одређен њиховим уставом и законом утврђеним овлашћењима, обавезама и одговорностима.

Организациона структура етнокултурне аутономије у Руској Федерацији зависи од географске насељености руских грађана који припадају одређеним етничким заједницама, као и од статутарних решења саме национално-културне аутономије. Чињеница да је установљење и функционисање националних културних аутономија стриктно повезано са административно-територијалном поделом Руске Федерације, навела је поједине ауторе на закључак да се национална културна аутономија, у том смислу, тешко може сматрати „екстратериторијалном“.²⁶¹ Закон о националној културној аутономији у члану 5. предвиђа могућност да национална културна аутономија буде локална, регионална и савезна. Закон не предвиђа никакав нумерички критеријум за одређивање у којим локалним јединицама је могуће установити локалну културну аутономију. Локалне национално-културне аутономије руских држављана који се сматрају одређеном етничком заједницом, могу формирати регионалну национално-културну аутономију, а две или више регионалних национално-културних аутономија образованих у субјектима Руске Федерације могу оснивати међурегионалне органе како би координирали своје активности, али таква тела немају карактер међурегионалне национално-културне аутономије. Федеративну национално-културну аутономију оснива барем половина регистрованих регионалних национално-културних аутономија. У стручним коментарима указује се да је интересантно да Закон не садржи решење за питање да ли се виши облици национално-културне аутономије (регионалне и федерална)

²⁶¹ A. Osipov, „Autonomy as Symbolic Production, The Case of Contemporary Russia“, 186.

могу образовати ако на нижем нивоу организовања (локалном) постоји само једна национално-културна аутономија и да у таквом случају, ако одређени чланови групе поступају довољно брзо, могу образовати локалну национално-културну аутономију која ће се преобратити у регионалну и федералну.²⁶² Постоји начелна разлика у начину формирања локалних, са једне стране, и регионалних и федеративне културне аутономије, са друге стране, јер се локалне културне аутономије бирају од стране грађана, док се регионалне и федеративна културна аутономија бирају посредним путем (видети даљи текст).

Сасвим посебан модел организационе структуре тела посредством којих се остварује нетериторијална културна аутономија предвиђа законодавство Естоније. Наиме културни савет, главна организација културне аутономије националне мањине на државном нивоу, који се бира на непосредним изборима може формирати градске или окружне културне савете или поставити локалне културне представнике. Поступак формирања градских и/или окружних културних савета, као и њихове надлежности уређују се, према члану 22. Закона о културној аутономији националних мањина, статутом културне аутономије који доноси савет изабран на државном нивоу. Такво решење поједине ауторе подсећа на аутономне аранжмане који постоје у федеративним или децентрализованим државама у којима су надлежности конститутивних јединица правно дефинисане и заштићене.²⁶³

Установљавање нецентрализованих организационих структура посредством којих се остварује нетериторијална аутономија на различитим нивоима административно-територијалног уређења може да рефлектује приступ који признаје чињеницу да је веза између територије и националног

²⁶² Т. Rundeva, 38.

²⁶³ B. de Villers, Protecting Minorities on a Non-Territorial Basis – Recent International Developments, 176.

идентитета веома дубока и да је од централне важности за саморазумевање, историју и аспирације националних група, што је у теорији веома јасно препознато.²⁶⁴ Са друге стране, пак, такав приступ, посредством норми које садрже нумеричке критеријуме о припадницима мањина за утврђивање на којим нивоима административно-територијалног уређења је могуће образовати мањинске нетериторијалне аутономне аранжмане, ризикује да из процеса формирања тела посредством којих се остварује нетериторијална аутономија, нарочито у случају дисперзних мањина, искључи одређени број припадника мањина што проблематизује могућност да таква тела представљају мањине као колективитете. Штавише, сложена организациона структура нетериторијалне аутономије може да буде искоришћена и за комбиновање различитих изборних поступака за установљивање тела посредством којих се она остварује, а што отвара дилеме легитимитета и могућности различитог карактера и улоге таквих тела, као и њиховог односа са државним органима.²⁶⁵

4.5. Формирање тела нетериторијалне аутономије

Национална законодавства о нетериторијалној аутономији познају различите моделе формирања тела посредством којих се таква аутономија остварује. Начелно посматрано, таква тела имају изборни карактер, али су врста избора и начин њиховог спровођења различито уређени у упоредном праву. Пре упоредноправног сагледавања уређивања изборних модела и начина спровођења избора

²⁶⁴ W. Kimlicka, „National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms“, 386.

²⁶⁵ В. Ђурић, „Правне основе и оквири етнички засноване нетериторијалне аутономије“, 57.

за тела посредством којих се остварује нетериторијална аутономија потребно је размотрити питање да ли постоји обавеза формирања таквих тела.

4.5.1. Обавезност формирања тела нетериторијалне аутономије

Начелно посматрано, у државама које су изабране за упоредни приказ, не постоји обавеза формирања тела нетериторијалне аутономије. Ако је нетериторијална аутономија уређена као право националних мањина као колективитета, онда је јасно да се то право не мора вршити. То је нарочито јасно изражено у оним системима у којима припадници, или удружења националних мањина које уживају право на нетериторијалну аутономију имају кључну улогу и у *иницирању* формирања таквих тела као што је то случај у Естонији и Руској Федерацији (о чему ће више речи бити у одељцима који следе). У том смислу, треба подсетити да се национална културна аутономија у Руској Федерацији, између осталог, заснива и на начелима самоорганизовања и јавне иницијативе уз подршку власти, док у Естонији из релевантних законских решења следи да одређена мањинска група може бити квалификована за нетериторијалну аутономију самом чињеницом да је призната, али да њени припадници могу да одлуче да се не мобилишу у том циљу, тако да не постоји обавеза на страни мањинске групе да формира своју нетериторијалну културну аутономију.²⁶⁶

Начелно посматрано, обавеза формирања таквих тела не постоји ни у државама у којима припадници мањина немају законску могућност да иницирају формирање таквих тела, односно у државама у којима јавне власти, обзиром

²⁶⁶ B. de Villers, 175.

на јавноправни карактер таквих тела и/или одговарајућа законска решења имају израженију улогу у покретању и спровођењу поступка њиховог формирања. Са друге стране, у тим државама постоји обавеза надлежних органа да на основу законских могућности обезбеде услове, најчешће спровођењем изборног процеса, да се таква тела формирају, али припадници мањина које уживају право на нетериторијалну културну аутономију нису у обавези да у таквом изборном процесу учествују.²⁶⁷

Сасвим је другачије у случају да су тела нетериторијалне аутономије образована самим законом, као што је то случај у Финској са Сами парламентом. Питање обавезности формирања тог тела се не може ни поставити, јер је оно образовано самим законом.

4.5.2. Избор тела нетериторијалне аутономије

Законодавства држава које су одабране за упоредни приказ познају два модела избора тела нетериторијалне аутономије.

Први изборни модел подразумева да се тела нетериторијалне аутономије бирају на скупштинама. У Руској Федерацији локална национално-културна аутономија оснива се на скупштини грађана који припадају одређеној етничкој заједници и имају пребивалиште на територији општине. Оснивачи локалне национално-

²⁶⁷ Примера ради, према подацима појединих истраживача, на изборима за мањинске самоуправе у Мађарској 2014. године у чак 560 јединица локалне самоуправе нису изабране мањинске самоуправе јер се, и поред тога што су према резултатима пописа становништва били испуњени услови за избор, припадници националних мањина нису организовали, или није био предложен потребан број кандидата – видти опширније у: B. Dobos, „The Minority Self-Governments in Hungary“, Online Compendium *Autonomy Arrangements in the World*, January 2016, www.world-autonomies.info (приступљено 4.2.2017), 31.

културне аутономије, заједно са грађанима, могу бити и регистрована удружења грађана припадника одређене етничке заједнице која делује на територији општине. Делегати локалних национално-културних аутономија могу да на конференцији (скупштини) образују регионалну национално-културну аутономију у оквиру субјеката Руске Федерације. Делегати регионалних национално-културних аутономија на конференцији (скупштини) могу да успоставе савезну национално-културну аутономију која има обавезу да образује руководеће тело и контролно-ревизорски орган. Поступак за формирање, функције и називи тих тела утврђују се статутима национално-културне аутономије у складу са руским прописима. Закон не обавезује националне културне аутономије са једног нивоа организовања да створе културну аутономију на вишем нивоу, али могу накнадно да јој приступе. Поступак за пријем у национално-културну аутономију такође се уређује њеним статутом. Важно је истаћи да је за успешно и правно ваљано сазивање и одржавање скупштине за избор тела нетериторијалне културне аутономије у Руској Федерацији потребно да су у року од најмање три месеца пре оснивачке конференције савезне или регионалне национално-културне аутономије, односно у року од најмање месец дана пре конститутивне скупштине локалне национално-културне аутономије, медијима чија се годишња продукција односи на територију за коју се национална-културна аутономија образује, достављена саопштења о њеном предстојећем формирању. Закон првобитно није одређивао број национално-културних аутономија које могу да буду образоване на одређеној територији, али је Уставни суд Руске Федерације 2004. стао на становиште да се на локалном и регионалном нивоу не може образовати више од једне националне

културне аутономије за сваку националну мањину.²⁶⁸ Суд је био мишљења да група, иако може да образује само једну национално-културну аутономију у оквиру једне политичко-територијалне јединице, може да оснује друге организације за исте активности (*sic!*), што је у стручним радовима наишло на коментар да већ такво резонување и сама чињеница да се Уставни суд изјашњавао о организационој структури и изборима национално-културних аутономија сведочи о томе колико је комплексан систем представљања мањина.²⁶⁹ Чињеница да се међу оснивачима националне културне аутономије могу наћи и организације, као и решење према коме на одређеној територији може да постоји само једна културна аутономија националне мањине, може да резултира тиме да организација која има „најдуже ноге“, односно која је најбржа и најраспрострањенија заправо прерасте у признату аутономију и успе у поступку регистрације таквог тела.²⁷⁰ Организациона структура, а нарочито поступак образовања националних културних аутономија у Руској Федерацији објашњава, по појединим ауторима, улогу државе као „вратара“ културне аутономије, будући да она (држава) задржава овлашћење коначног одлучивања да ли етничка заједница може да користи механизам културне аутономије. Стога се, према таквим коментарима, чини да је одговор на питање да ли је група испунила услове да постане културно аутономна заправо мешавина срећне случајности, каприца надлежних органа и воље и политичких конекција лидера етничке заједнице.²⁷¹

²⁶⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 3. марта 2004 Но. 5-П. О уставности одлуке да се одбије захтев за регистрацију друге немачке културне аутономије у Алтајском крају, <https://rg.ru/2004/03/16/ks.-dok.html> (приступљено 24.11.2017).

²⁶⁹ Т. Rundeva, 38.

²⁷⁰ N. Torode, 184; Т. Rundeva, 38.

²⁷¹ N. Torode, 184.

Други модел избора тела нетериторијалне аутономије који у савремено доба постоји у упоредном праву подразумева непосредне изборе на којима учествују припадници националних мањина које имају право на такву аутономију. У даљем тексту биће обрађена питања која се односе само на овај модел конституисања тела нетериторијалне аутономије.

4.5.2.1. Бирачко право и образовање и вођење бирачких спискова

У теоријским коментарима изборних правила за конституисање мањинских аутономних и представничких тела, недуго од њиховог увођења у правни поредак појединих држава које су изабране за упоредни приказ у овом раду, уочено је да је, упркос чињеници да постоје различити варијетети таквих аранжмана, свим случајевима заједнички правни проблем како образовати таква тела и на који начин изабрати представнике који ће имати демократски легитимитет да представљају мањину/е у таквим телима.²⁷² Другим речима, нетериторијална аутономија покреће озбиљна питања у вези с легитимитетом и репрезентативношћу тела посредством којих се остварује.²⁷³ Остављајући, за сада, по страни веома сложено и изузетно важно теоријско питање да ли демократски легитимитет тела посредством којих се остварују мањински нетериторијални аутономни аранжмани може и треба да буде схваћен у његовом либералном значењу, ако већ

²⁷² Т. Korhocz, "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*, 9/2002, 161.

²⁷³ С. Decker, *Contemporary Forms of Cultural Autonomy in Eastern Europe: Recurrent Problems and Prospects for Improving the Functioning of Elected Bodies of Cultural Autonomy*, 103.

таква тела представљају извесну корекцију и одступање од класичног либералног модела, а што би онда нужно изискивало да таква тела и њихови чланови буду изабрани на непосредним изборима,²⁷⁴ пажњу треба усмерити на питање како се у моделу непосредних избора таквих тела одређује бирачко право и ко може бити његов титулар? У својој суштини то питање заправо представља један вид трновите дилеме како установити ко припада заједници која има право на нетериторијалну културну аутономију, дилеме која се често конфронтира таквим нетериторијалним решењима.²⁷⁵ Заправо, непосредни избори и посебно бирачко право за избор тела која представљају националне мањине као колективитете и оличавају њихову нетериторијалну аутономију, са свим изазовима које носи уређивање питања попут креирања бирачких спискова припадника мањина као јавних исправа, заштите података о личности, омогућавања вишеструких националних идентитета у том контексту, итд. крију у себи потенцијални конфликт између две уставне вредности – с једне стране, потребе за демократским легитимитетом таквих тела и, с друге стране, потребе за очувањем слободе националног изјашњавања, укључујући и слободу промене националног идентитета.²⁷⁶

У Финској, према члану 21. Закона о Сами парламенту, право гласа на изборима за то тело има сваки припадник народа Сами, независно од његовог боравишта, који навршава 18 година старости најкасније на дан избора и који, до закључења бирачког списка, достави доказе да је фински држављанин, или странац који има пребивалиште у Финској

²⁷⁴ За шта се залажу поједини аутори уз тврдњу да на тај начин интереси групе могу бити аутентично представљени вид. М. Јовановић, „Recognizing Minority Identities Through Collective Rights“, *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, 2/2005, 645.

²⁷⁵ В. de Villers, 178.

²⁷⁶ В. Ђурић, „Припадност националној мањини и бирачко право за избор мањинских тела и представника“, *Страни правни живот*, 3/2017, 112.

у складу са Законом о пребивалишту. Право гласа стога није ограничено само на припаднике народа Сами који имају финско држављанство, већ је проширено и на држављане нордијских земаља који имају пребивалиште у Финској и који се квалификују као припадници сами популације.²⁷⁷ Према члану 22. истог Закона, пасивно бирачко право на изборима за Сами парламент има свако лице које има активно бирачко право и које прихвати кандидатуру. Закон је у члану 3. одредио која се лица сматрају припадницима народа Сами. Према том члану, а за потребе Закона, припадником народа Сами сматра се лице које себе сматра припадником сами народа и које докаже да испуњава бар један од следећа три критеријума: 1. да је оно само, или најмање један од његових родитеља, или деда и баба учило сами језик као први језик, 2. да је потомак лица које је било уврштено у земљишне, пореске или популационе регистре као Лапонац, 3. да је најмање један од његових родитеља регистрован, или могао бити регистрован као бирач за избор сами делегације (тела које је постојало пре Сами парламента – прим. В.Ђ.) или Сами парламента. У теоријским коментарима изложеног решења истиче се да је правно уређење припадништва сами народу флексибилно и „меко“ у оквиру задатих оквира,²⁷⁸ али се запажа и да је критеријум самоидентификације допуњен објективним подкритеријумима.²⁷⁹ Од тих објективних подкритеријума посебно је дискутабилан био и остао онај који предвиђа да се припадником сами народа сматра и лице које је потомак лица које је било уписано у јавне регистре као Лапонац. Наиме, изворно је предлог да се и тај критеријум уврсти у закон потекао од сами

²⁷⁷ M. Suksi, “Non-Territorial Autonomy, The Meaning of ‘(Non)-Territoriality’”, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015, 106.

²⁷⁸ B. de Villers, 177.

²⁷⁹ M. Suksi, „Non-Territorial Autonomy, The Meaning of ‘(Non)-Territoriality’“, 106.

популације у циљу стварања услова да у случају преноса власништва над државним земљиштем у сами завичају у оквир заједнице као колективног власника не уђу лица која заиста немају везе са сами популацијом. У том смислу, у законодавној процедури је разматрано да се предвиди да су регистри на које упућује норма настали после 1875. године, али је Уставни одбор финског парламента сматрао да то није одговарајуће решење (видети даљи текст о судском поимању тог питања). Парадоксално, након огромног броја захтева лица која су их подносила примарно због страха да у случају преноса државног власништва на сами популацију не остану ускраћени за право коришћења тог земљишта, а које је Сами парламент одбио, Парламент је захтевао да се дефиниција промени и сведе искључиво на знање сами језика. Било како било, у теоријским коментарима је истакнуто да то питање није утицало на културну аутономију сами народа у ужем смислу, већ на економске аспекте.²⁸⁰ Припадници сами народа уписују се по абecedном реду у посебан бирачки списак за сваке изборе који, на основу претходног бирачког списка и података из популационог информационог система, по службеној дужности води Одбор за изборе. Лице које није уписано у бирачки списак може, према члану 23. Закона, бити накнадно уписано на сопствени захтев, баш као што на сопствени захтев, или у случају смрти по службеној дужности, може бити и избрисано из бирачког списка. Занимљиво је уочити да Закон прописује да Одбор за изборе може по сопственој иницијативи да у бирачки списак уврсти дете лица које има право гласа, а које ће до одржавања избора постати пунолетно, али само у случају да се оно писменим путем изјасни да припада сами народу. За изложена законска решења се у теоријским коментарима истиче да значе да је етничка група (Самији) примарно надлежна да контролише

²⁸⁰ К. Myntti, 160-161 и 169-170.

ко јој, за потребе избора, припада, али се наводи и да законски одређени објективни критеријуми припадништва групи могу да резултирају и спољном судском интервенцијом.²⁸¹ У том смислу, од краја деведесетих година двадесетог века пред Врховним управним судом Финске вођено је неколико поступака чији је предмет управо било питање законитости примене изложених објективних подкритеријума за утврђивање припадности народу Сами, односно законитости (не)уписивања у бирачки списак, а у којима је тај Суд заузео становиште о значењу и домањају појединих од изложених подкритеријума. У једном случају из 1999. године предак тужиоца коме је био ускраћен упис у бирачки списак био је уврштен у земљишне и пореске књиге као Лапонац, али су књиге потицале из 1762. године. Суд је стао на становиште да се и поред самоидентификације, такво лице не може сматрати припадником народа Сами, јер је формално испуњавање једног од подкритеријума везано за, историјски посматрано, веома далеки период. Суд је сматрао да је за примену подкритеријума да су преци били уврштени у земљишне, пореске или популационе регистре као Лапонци, релевантно историјско раздобље око 1875. године што значи око четири до пет генерација уназад, па је тужиоцу ускратио упис у бирачки списак.²⁸² Врховни управни суд Финске имао је у појединим предметима и холистички приступ којим је, и поред чињенице да законски критеријуми нису били у потпуности испуњени, признао тужиоцима право да буду уписани у бирачки списак. Тако је у случају лица чији је предак био уписан у регистре 1825. године као Лапонац и које је доставило доказе да му ујак познаје сами језик, дакле

²⁸¹ M. Suksi, „Non-Territorial Autonomy, The Meaning of ‘(Non)-Territoriality’“, 107.

²⁸² SAC 1999:55. У другом случају из исте године (SAC 22.9.1999/3183) Суд је потврдио своје резонување и дозволио упис у бирачки списак лица чији је предак 1870. био уписан у регистре као Лапонац – наведено према M. Suksi, „Non-Territorial Autonomy, The Meaning of ‘(Non)-Territoriality’“, 107.

које није испуњавало ни један од објективних подкритеријума, већ се само изјашњавало као припадник народа Сами и живело у општини Инари у сами завичају, Суд је, узимајући у обзир све доказе заједно, стао на становиште да они указују да то лице себе идентификује са свим што је Сами и да води сами начин живота, па и да објективно треба да буде сматран припадником народа Сами и признао је право тог лица да буде уписано у бирачки списак.²⁸³ У теоријским коментарима истиче се да изложени случајеви из праксе Врховног управног суда Финске показују да креирање изборне основе за тела која представљају етничке или језичке групе може да буде суочено са значајним проблемом дефиниција и да, са једне стране, постоје добри разлози да се допусти да сама група управља питањима чланства у институцијама културне аутономије и да контролише коме је дозвољено припадништво групи, јер потпуна самоидентификација било ког лица које жели да припада групи може да резултира инфлацијом чланства лица која не показују „органички афинитет“ према групи чије се институције установљавају, уз ризик асимилације са већином на крају тог процеса, док, са друге стране, креирање посебне, етнички засноване изборне основе имплицира прописивање дистинкција које од стране лица која остају ван оквира тих дистинкција могу да буду схваћене као превише ексклузивне и као механизам који им брани да врше утицај на доношење одлука које могу да утичу на њих.²⁸⁴ Било како било, чињеница је да дефинисање Самија остаје предмет горуће дебате у Финској, а аргументи о судском интервенисању у питања самоидентификације и жалбе лица која нису унесена у регистар су чиниоци деобе у финској политици у погледу сами народа.²⁸⁵

²⁸³ *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*, 108, 109.

²⁸⁵ A. Stepień, A. Petrétei, T. Koivurova, “Sámi Parliaments in Finland, Norway and Sweden”, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 127, 136.

Будући да је бирачки списак, иако садржи податке о етничкој припадности, ипак јавна исправа, Закон о Сами парламенту је уредио и питање коришћења података из списка. Према члану 23б Закона, информације садржане у бирачком списку могу бити коришћене само за потребе одржавања избора, али Одбор за изборе може, за потребе статистике и научних истраживања, да користи и другим субјектима доставља информације из бирачког списка. Занимљиво је уочити да Закон предвиђа и јавно објављивање бирачког списка, које се завршава најкасније пет месеци пре одржавања избора, али без објављивања личних идентификационих бројева бирача и уз забрану копирања, или фотографисања, а такође прописује и да свако лице које је уписано у бирачки списак има право да добије извод из бирачког списка што је донекле чудно и контрадикторно, јер Закон истовремено прописује и да су бирачки списак и информације о етничком пореклу тајни!? Фински законодавац уредио је још један аспект вођења бирачког списка који је у најтешњој вези са питањем како одредити припадништво заједници које је од централне важности за уживање бирачког права. Реч је о исправкама у бирачком списку. Према члану 26. Закона свако лице које сматра да је противправно уврштено у бирачки списак, или које држи да је његово уврштавање у бирачки списак неисправно, може, у року од 14 дана од престанка јавног објављивања бирачког списка, да захтева од Одбора за изборе да изврши исправке. Уколико је такво лице незадовољно одлуком Одбора има право жалбе Одбору Сами парламента. На одлуку Одбора Сами парламента може се уложити тужба Врховном управном суду у року од 14 дана од дана пријема одлуке Одбора. То заправо значи да се Врховни управни суд може изјаснити о националној припадности одређеног лица, али такво одлучивање Суда није лишено правне основе,

нарочито у случају да је реч о захтеву за исправку бирачког списка која би се састојала у накнадном уврштавању једног лица у бирачки списак, јер би се у таквом случају Суд изјашњавао о испуњености објективних критеријума које, према члану 3. Закона, треба да испуни једно лице које себе сматра припадником сами народа. Са друге стране, није сасвим јасно о чему би Суд одлучивао у супротном случају, односно уколико би неко лице захтевало исправку бирачког списка која би се састојала у брисању таквог лица из списка јер оно себе не сматра припадником сами народа.

У Мађарској, од увођења мањинских самоуправа у правни поредак 1993. године што због нејасне природе етничких идентитета и разлика које су у погледу броја припадника мањина постојале између, са једне стране, статистичких података, а са друге, процена и тврдњи мањинских заједница које су (те заједнице) уједно, због лоших историјских искустава, имале негативан став спрам регистровања својих припадника, није било јасно ко треба да буде овлашћен да гласа и има пасивно бирачко право на изборима за мањинске самоуправе.²⁸⁶ Будући да је мађарски закон из 1993. године практично омогућавао да свако буде кандидат и гласа на изборима за мањинске самоуправе, чак и без простог изјашњавања о својој етничкој припадности, у теоријским коментарима је истицано да такав модел пати од замке „слободе избора идентитета“,²⁸⁷ односно да, иако је деловао веома либерално, није могао да обезбеди демократску легитимацију мањинским самоуправама, нити да задовољи уставни захтев да мањине саме бирају

²⁸⁶ B. Dobos, “The Role of Elections in Minority Contexts: The Hungarian Case”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013, 170.

²⁸⁷ F. Eiler, N. Kovács, “Minority Self-Governments in Hungary”, in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 109.

своје самоуправе, већ је омогућавао да у таквим изборима учествују сви грађани,²⁸⁸ што је цео систем довело до „ерозије легитимитета мањинских самоуправа“.²⁸⁹ Уставним променама из 2002. године, у контексту ЕУ интеграција, суспендоване су одредбе о избору мањинских самоуправа што је право мањина да изаберу та тела оставило недирнутим, али је отворило питање начина њиховог будућег избора, нарочито у вези с могућношћу да грађани ЕУ који имају пребивалиште у Мађарској гласају на таквим изборима.²⁹⁰ Све је то довело до потребе новог законског регулисања избора за мањинске самоуправе.

Изменама законодавства из 2005. године уведени су непосредни избори за све видове мањинских самоуправа и стварање бирачког списка бирача који имају право да учествују у избору мањинских самоуправа, а који води локална изборна комисија. Према тим изменама, запис бирача у бирачки списак мањине (а изричито је било прописано да бирач сме бити уписан само у један бирачки списак), осим личних података и информације о месту становања, потребно је доставити

²⁸⁸ Т. Korhecz, 180.

²⁸⁹ В. Dobos, „The Development and Functioning of Cultural Autonomy in Hungary“, *Ethnopolitics*, Vol. 6, 3/2007, 457. Уопште узев, у истраживањима о мањинским самоуправама у периоду важења закона из 1993, осим на исуфицијенцију њиховог демократског легитимитета, указивано је и на пропусте у другим решењима и у примени закона. У том смислу, истицано је да званичници јавне администрације нису били упознати с појединим решењима, као и да су мањинске самоуправе деловале без правне контроле. N. Walsh, „Minority Self-Government in Hungary: Legislation and Practice“, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2/2000, 51, 52. Све је то подстакло поједине ауторе да закључе да је прави смисао закона из 1993. био да буде „трговинска монета“ у спољнополитичкој подршци Мађарске захтевима њене дијаспоре у суседним државама. D.J. Smith, „Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe“, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, 1/2013, 34.

²⁹⁰ В. Dobos, „The Development and Functioning of Cultural Autonomy in Hungary“, 462.

изјаву лица да припада мањинској заједници. У теоријским коментарима запажено је да таква изјава заправо представља само-декларацију без даљих захтева у погледу испуњености објективних критеријума, тако да улога руководиоца локалне изборне комисије који одлучује о упису у бирачки списак, у недостатку таквих критеријума који би били предвиђени законом, може да се огледа само у провери постојања држављанства и општег бирачког права.²⁹¹ За стицање пасивног бирачко права измене из 2005. године су захтевале да кандидати доставе информације да ли говоре матерњи језик мањине, да ли познају њену културу и традицију, као и да ли су чланови неке друге мањинске самоуправе. Иако би се, теоријски посматрано, такве рестрикције у погледу пасивног бирачког права могле оспоравати, будући да међународни акти о људским правима и демократски правни системи декларишу једнакост активног и пасивног бирачког права, у коментарима је истакнуто да оне заправо не представљају никакво ограничавање пасивног бирачког права, имајући у виду да су на штампаним формуларима изјаве били понуђени само одговори да и не, те да су кандидати могли да дају негативне одговоре без било каквих последица.²⁹² Штавише, ни позитивни одговори у погледу чланства у некој другој мањинској самоуправи нису за собом повлачили никакве негативне последице по пасивно бирачко право, будући да се слобода избора националног идентитета призната законом односила и на кандидате, тако да су кандидати, учесталим променама свог националног идентитета, заправо и практично могли током живота да остваре кандидатуру на изборима за мањинске самоуправе

²⁹¹ B. Majtényi, „What Has Happened to Our Model Child? The Creation and Evolution of the Hungarian Minority Act“, *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 5, 2005/2006, 409.

²⁹² *Ibid.*, 409, 410.

свих 13 мањина у Мађарској.²⁹³ Уколико се томе придода чињеница да бирачки спискови, према изменама из 2005. године нису јавни и да су били уништавани након коначног утврђивања резултата избора, јасно је зашто су поједини аутори, с правом, истицали да је најпроблематичнији део мађарског законодавства дефиниција субјекта мањинских права и да измене из 2005. године нису успеле да промене неповољну ситуацију која је владала у вези с изборима за мањинске самоуправе и нису успеле да искључе могућност да некомпетентна лица учествују на таквим изборима.²⁹⁴

У основи, слична решења, уз извесне корекције на које ће бити указано, постоје и у важећем законодавству које је усвојено 2011. године. У научним анализама указује се да нови Закон, нажалост, није променио критеријуме за регистрацију, иако је у изборима било евидентно да је практично сваки грађанин могао да се региструје као мањински бирач.²⁹⁵ Према параграфу 53. Закона CLXXIX о правима мањина само бирачи који су уписани у регистар, односно мањински бирачки списак могу да гласају. Упис у списак врши се за лица која имају право да гласају на локалним изборима, која су припадници признатих националних мањина и која изјаве да су посвећена мањини у смислу који је одређен тим Законом и по процедури установљеној Законом о изборном поступку.²⁹⁶ Законом је изричито прописано да једно лице може бити уписано само у један регистар и то у месту свог пребивалишта, или у месту свог боравишта. Чланом 86. Закона о изборном поступку из 2013. године прописано је да захтев бирача да у општем бирачком списку буде регистрован као бирач националне мањине, што може да буде од значаја

²⁹³ *Ibid.*, 410.

²⁹⁴ *Ibid.*, 419.

²⁹⁵ B. Vizi, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, 49.

²⁹⁶ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.

не само за изборе мањинских самоуправа, већ и за опште изборе, треба да садржи означање националне мањине, изјаву лица да припада тој мањини и индикацију да ли бирач жели да буде регистрован као бирач националне мањине и на парламентарним изборима. Занимљиво је уочити да Закон о изборном поступку предвиђа да ће захтев за регистрацију бирача националне мањине бити одбијен уколико се утврди да је бирач већ регистрован као бирач националне мањине што може да упућује на намеру законодавца да спречи олако мењање националне припадности у овом контексту. Закон CLXXIX о правима мањина прописује у параграфу 54. да за члана мањинске самоуправе може бити изабрано лице које може бити изабрано на локалним изборима и које се сагласи са тим да представља мањину, које није било кандидат на изборима за самоуправу друге мањине у периоду од десет година пре расписивања избора на којима учествује као кандидат и које говори језик националне мањине и упознато је са њеном културом и традицијом. Аналогно решење садржи и члан 307г, став 3. Закона о изборном поступку. Иако се у коментарима изложених одредби указује да припадање кандидата мањинама још увек није оцењено са становишта језичких способности или привржености мањинској култури и традицији, те да основни критеријум остаје самоидентификација,²⁹⁷ ипак

²⁹⁷ B. Dobos, „The Minority Self-Governments in Hungary“; B. Vizi, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, 49. Занимљиво је истаћи да је Венецијанска комисија у свом Мишљењу о мађарском Закону о правима мањина истакла да тај акт не уређује питање ко ће и како верификовати да ли је последњи од критеријума наведених у параграфу 54. (приврженост мањинској култури и традицији) испуњен и да би, у циљу гарантовања правне сигурности, Закон требало да садржи специфично правило о потврђивању испуњености тог захтева. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary, Adopted by the Venice Commission on its 91st Plenary Session, Venice 15-16 June 2012, CDL – AD (2012), 011, 11.

треба уочити да је, за разлику од решења из 2005. године, учињен изванредан напор да се, у оквиру основног права на самоидентификацију које остаје најзначајнији критеријум, онемогуће потенцијалне злоупотребе. У том смислу, треба истаћи да је посебно важна одредба према којој једно лице не може имати пасивно бирачко право за избор мањинске самоуправе ако је у периоду од десет година пре избора било кандидат на изборима друге мањинске самоуправе (али ће домашај те одредбе постати уочљив тек након 2019. године када она буде почела да се примењује), али и решење према коме се бирачки спискови, заправо изводи из општег бирачког списка који су сачињени за потребе избора за мањинску самоуправу, више не уништавају и да мањинске организације имају могућност увида у њих.

У Републици Хрватској Уставни закон о правима националних мањина предвиђа да *припадници националне мањине* могу, под условима утврђеним тим Законом, да изаберу веће националне мањине. Дакле, активно бирачко право за избор већа националних мањина имају пунолетни хрватски држављани, припадници националних мањина који имају пребивалиште на подручју јединице самоуправе у којој се веће бира.²⁹⁸ Као и у случају непосредних избора тела посредством којих се остварују мањински нетериторијални аутономни, односно самоуправни аранжмани у другим државама, питање утврђивања националне припадности као претходног услова за уживање активног бирачког права заслужује посебну пажњу. То питање није регулисано Уставним законом о правима националних мањина, већ је уређено одредбама Закона о регистру бирача.²⁹⁹ Према члану 12. тог Закона, евиденција бирача, између осталог, садржи и

²⁹⁸ У истом смислу и А. Petričušić, „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti“, *Revus*, 17/2012, 100.

²⁹⁹ *Narodne novine*, br. 144/12.

податак о националности бирача. У случају да евиденције на којима се заснива упис у регистар бирача не садрже податке о националности, члан 15. тог Закона прописује да се тај податак у регистар уписује на основу изјаве бирача пред надлежним органом државне управе, а реч је о органима државне управе у жупанијама. Закон предвиђа у члану 24. да сваки грађанин има право да прегледа свој упис у регистар бирача, да тражи његову допуну или измену током читаве године, а у време расписаних избора најкасније 10 дана пре дана одређеног за одржавање избора. У контексту евентуалне могућности промене националне припадности која би била од значаја за уживање и остваривање активног бирачког права за избор већа националних мањина посебно је занимљива одредба става 3. члана 23. Закона о регистру бирача према којој ће надлежни орган извршити измену податка у регистру, ако утврди да је захтев *основан* (подв. В.Ђ.). Иако таква формулација може да упућује да је надлежни орган властан да испитује основаност захтева једног лица да се у регистру измени податак о његовој националности, ипак треба стати на становиште да системско тумачење релевантног законодавства онемогућава такав приступ. Наиме, Уставни закон о правима националних мањина у члану 4, став 1. изричито прописује да сваки држављанин Републике Хрватске има право да се *слободно изјасни* (подв. В.Ђ.) да је припадник неке националне мањине. Дакле, слично као и у Мађарској, и у Хрватској основни критеријум остаје самоидентификација. Разуме се да је у случају да захтев једног лица не би био усвојен, онда би, према члану 46. Закона о регистру бирача, таквом лицу био отворен пут управносудске заштите пред Високим управним судом Хрватске. Занимљиво је уочити да, за разлику од одредби о активном бирачком праву за избор већа националних мањина, у релевантном хрватском законодавству нема одредби које

би изричито уређивале пасивно бирачко право. Судаћи међутим према члану 24, став 5. Уставног закона о правима националних мањина према коме се на поступак избора већа сходно примењују одредбе закона којим се уређује избор чланова представничких тела јединица локалне самоуправе и одредбе члана 65. Закона о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе³⁰⁰ према којој се на питања у вези с избором чланова већа националних мањина која нису посебно регулисана тим Законом на одговарајући начин примењују остале одредбе којима се уређује избор чланова представничких тела, пасивно бирачко право за избор већа националних мањина уживају само припадници мањина. Наиме, чланом 11, став 4. Закона о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе прописано је било да у случају допунских избора за представнике националних мањина у представничком телу јединице самоуправе и активно и пасивно бирачко право имају само припадници мањина који имају право на заступљеност. Закон о регистру бирача прописује да се за припаднике националних мањина који имају право на избор већа и представника националних мањина у јединицама локалне и подручне самоуправе, за свако бирачко место израђује извод из општег бирачког списка по основу националности.

Словеначким законом о етничким заједницама које имају самоуправу изричито је прописано да је право да гласа и да буде изабран за члана савета општинске етничке заједнице која има самоуправу резервисано за припаднике етничке заједнице који имају опште право гласа и регистровани су у посебним општинским бирачким списковима грађана припадника етничке заједнице. Закон о бирачким списковима из 1992.

³⁰⁰ *Narodne novine*, br. 44/05.

године³⁰¹ прописивао је у члану 19. да је образовање и вођење бирачког списка грађана припадника етничке заједнице овлашћење саме заједнице што је Уставни суд сматрао јавним овлашћењем које је пренесено заједницама.³⁰² Тим чланом Закона било је прописано да ће посебан бирачки списак бити припремљен за сваку општину од стране трочлане комисије одређене етничке заједнице која има самоуправу. Та је одредба омогућавала етничким заједницама које имају самоуправу потпуну контролу над бирачким списком припадника мањина, јер су оне, без било каквих правних критеријума, могле да одлучују о томе ко може да буде регистрован у таквом посебном бирачком списку.³⁰³ Будући да нису постојали јасно утврђени правни критеријуми за упис у бирачке спискове припадника етничких заједница, овлашћење заједница које имају самоуправу је било контроверзно и довело је до уставног спора пред Уставним судом Словеније. Суд је у том предмету стао на становиште да „свако има право да декларише своју припадност нацији или етничкој заједници“, али да „ипак, у одлучивању ко је бенефицијар специјалних права...воља појединца није одлучујућа, већ треба да буду установљени правни критеријуми“. Суд је закључио да „чланство у аутохтоној италијанској и мађарској етничкој заједници није питање воље појединца, већ саме заједнице“.³⁰⁴ Такво резонување Уставног суда отворило је међутим сасвим нову димензију питања припадништва мањинама, а тиме и стицања активног и пасивног бирачког права за избор савета општинских етничких заједница које имају самоуправу. Наиме, уколико је Суд, са једне стране, сматрао да треба да постоје *правни критеријуми* за одлучивање ко је бенефицијар

³⁰¹ Zakon o evidenci volilne pravice, *Uradni list*, št. 46/92, 72/00 in 52/02.

³⁰² U-I-844, *Uradni list*, br. 20/1998.

³⁰³ T. Korhec, 177.

³⁰⁴ U-I-283/94, *Uradni list*, br. 20/1998.

специјалних права, а, са друге, да је чланство у заједницама питање *воље саме заједнице*, онда је отворено питање ко је властан да правно уреди такве критеријуме – да ли држава, при чему би заједнице, у примени тих критеријума, самостално одлучивале ко их испуњава, односно које лице им припада, или сама заједница? Суд је у својој одлуци истакао да „критеријуми за утврђивање припадништва аутохтоној мађарској и италијанској мањини треба да буду одређени законом“. Након дужег чекања, држава је чланом 12. Закона о бирачким списковима из 2013. године прописала да се једно лице може уписати у бирачки списак припадника етничких заједница које имају самоуправу на основу изјаве да припада заједници, уз поштовање критеријума које ближе утврђују заједнице које имају самоуправу, заправо тела посредством којих се та самоуправа остварује (савети), а на основу у Закону наведених критеријума: дуготрајне везе са заједницом, забринутости и интересовања за заштиту идентитета заједнице, или на основу породичних веза са лицима која припадају заједници и који се објављују у службеним гласилима јединица локалне самоуправе у којима припадници аутохтоних националних мањина живе, као и у *Uradnom listu* Словеније, како на словеначком, тако и на мађарском, односно италијанском језику. Закон је задржао решење према коме о упису податка о праву гласа припадника италијанске и мађарске националне мањине одлучује комисија заједнице која има самоуправу, заправо њеног савета, прецизирајући да је реч о поступку који се спроводи у складу с законом који регулише општи управни поступак. Закон у ст. 9. истог члана изричито прописује да се обезбеђује судска заштита против одлука комисије ³⁰⁵

Закон о културној аутономији Естоније предвиђа у члану 7. да ће етничка културна друштва или њихови савези

³⁰⁵ Zakon o evidenci volilne pravice, *Uradni list*, št. 98/2013..

сачињавати националне регистре националних мањина, а да ће Влада Естоније утврдити прописе за вођење и коришћење националних регистара. Влада Естоније донела је Уредбу бр . 238 којом је ближе уредила питања вођења и коришћења тих регистара.³⁰⁶ Према члану 8, став 1. Закона о културној аутономији у такве регистре се, између осталог, уносе и подаци о етничкој припадности, матерњем језику, вероисповести и деци припадника националних мањина, уз могућност да деца старости испод 15 година буду евидентирана у националном регистру на захтев родитеља. Ставом 3. истог члана Закона прописано је да ће име припадника мањина бити евидентирано *на основу личне пријаве*. Члан 9. Закона нормира могућност брисања из регистра *на лични захтев* (подв. В.Ђ.). На основу изложених решења о упису и брисању из регистра, јасно је да је у Естонији основни критеријум припадања одређеној националној мањини самоидентификација појединца.³⁰⁷ У реалности друштвеног живота шведска национална мањина у Естонији приликом конституисања културне аутономије суочила се са чињеницом да су многи њени припадници, а нарочито деца из те заједнице, добрим делом интегрисани у естонску заједницу, што је поједине ауторе навело на закључак да типичан изазов нетериторијалне заштите мањина постоји у случају преклапајућих, или мултиплицираних етничких идентитета, а што, у контексту захтева за класификацијом да једно лице припада једном етничком идентитету, може да буде проблематично.³⁰⁸ Осим на лични захтев, Закон предвиђа да се брисање из регистра врши и у случају смрти, у случају да се лице одрекне естонског држављанства, а посебно је

³⁰⁶ Vähemusrahvuste rehvusnimekirjade pidamise ja kasutamise kord, <https://www.riigiteataja.ee/akt/25169> (приступљено 21.03.2017).

³⁰⁷ M. Suksi, „Non-Territorial Autonomy, The Meaning of ‘(Non)-Territoriality’“, 105.

³⁰⁸ B. de Villers, 175.

занимљиво решење према коме ће се брисање из регистра извршити и у случају да се припадник мањине *стално насели у некој страни држави*, што заправо значи да су држављанство и пребивалиште критеријуми за остваривање бирачког права за избор тела нетериторијалне културне аутономије у тој држави. Будући да регистре националних мањина сачињавају културна друштва, поједини аутори указују на дистинкцију која у вези с држављанством постоји у процесу формирања тела културне аутономије. Наиме, док са једне стране страни држављани не могу да учествују на изборима за тела културне аутономије, нити да буду бирани или именовани на руководећа места у културној аутономији, докле, са друге стране, таква лица могу да буду чланови организација образованих по приватном праву које учествују у припреми националних регистара.³⁰⁹ Национални регистар није бирачки списак, већ је основа за пријављивање у поступку избора тела културне аутономије. Наиме, према члану 15. Закона, на основу националног регистра националних мањина сачињавају се бирачки спискови. Бирачки спискови се објављују најкасније два месеца пред изборе, а свако лице евидентирано у бирачком списку има право да захтева брисање из бирачког списка најкасније две недеље пре избора. Занимљиво је уочити да Закон о културној аутономији националних мањина не регулише изричито питање бирачког права. То питање регулисано је Уредбом Владе која је према члану 14. Закона овлашћена да донесе изборне прописе за културне савете националних мањина. Према члану 3. Уредбе о изборима културних савета националних мањина,³¹⁰ активно бирачко право имају лица која су уписана у бирачки списак и која

³⁰⁹ M. Suksi, „Non-Territorial Autonomy, The Meaning of ‘(Non)-Territoriality’“, 106.

³¹⁰ Vähemusrahvuse kultuurinõukogu valimise eeskiri, <https://www.riigiteataja.ee/akt/578630/> (приступљено 21.03.2017).

најкасније на трећи дан избора (видети даљи текст) постају пунолетна, док према члану 12. пасивно бирачко право имају лица која су уписана у бирачки списак и која имају пребивалиште у релевантној изборној јединици.

4.5.2.2. Расписивање и време одржавања избора

Питања субјекта који је овлашћен да распише изборе и времена њиховог одржавања могу да буду од значаја за продубљеније сагледавање и разумевање правне природе тела посредством којих се остварује нетериторијална аутономија, односно самоуправа националних мањина и због тога их је нужно посебно размотрити.

У Финској Законом о Сами парламенту утврђено је да се избори за то тело одржавају сваке четврте године. У том смислу, питање претходне испуњености одређених услова за одржавање избора за Сами парламент, у правном смислу, и не постоји. О почетку избора, према члану 22. Закона, издаје се званично обавештење. Закон не прописује ко издаје званично обавештење, али будући да све изборне радње предузима Одбор за изборе, јасно је да је и објављивање обавештења о почетку избора у његовој надлежности. Обавештење о почетку избора је акт декларативне природе, будући да Закон прописује рокове у којима се, пре гласања, предузимају одговарајуће изборне радње, као и да се гласање, које се одвија преко поште, одржава у периоду од четири недеље почевши од понедељка прве потпуне недеље у септембру. Одбор за изборе може међутим да одлучи да се избори одрже у дану за гласање у општинама у сами завичају у ком случају ће о томе издати посебно обавештење. У случају да Одбор за изборе одлучи да се избори одрже у дану за гласање, Закон прописује у члану 31а да је тај дан недеља

четврте седмице од почетка изборног периода, односно од понедељка прве потпуне седмице у септембру. Ако се избори одржавају у дану за гласање, онда се истовремено спроводе у свакој јединици локалне самоуправе у сами завичају, при чему бирачи могу да гласају само у оној јединици локалне самоуправе која је у бирачком списку назначена као њихов домицил. Дакле, избори за Сами парламент расписују се и одвијају независно од било којих других избора у држави.

У Мађарској, као што је истакнуто, да би се избори за локалне мањинске самоуправе одржали потребно је да у свакој јединици самоуправе постоји одређени број припадника мањине. Општи избори за све мањинске самоуправе одржавају се истог дана када и локални избори у тој држави. Законом о изборном поступку из 2013. прописано је да опште изборе за мањинске самоуправе расписује Државна изборна комисија најкасније 75 дана пре њиховог одржавања, док допунске изборе расписују одговарајуће локалне, односно регионалне изборне комисије.

Изборе за већа и представнике националних мањина у јединицама самоуправе у Републици Хрватској у којима се та тела могу бирати расписује, према члану 64. Закона о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе, Влада Републике Хрватске посебном одлуком којом утврђује и тачан датум одржавања избора. Према члану 24, став 5. Уставног закона о правима националних мањина чланови већа националних мањина бирају се на период од четири године. Избори за већа националних мањина не одржавају се истовремено с локалним изборима. У коментарима таквог решења истиче се да би било нужно да се избори спроводе истог дана када и редовни избори за тела локалне и регионалне самоуправе, јер би се искључиво на тај начин постигао већи одзив бирача, повећао број и доступност бирачких

места и смањила могућност стигматизације припадника националних мањина приликом избора, односно омогућило припадницима националних мањина који се евидентно осећају означеним због одласка на биралишта на дан када гласају само мањине, да остваре своје демократско право, а избори би постали јефтинији уз растерећење државног буџета.³¹¹ У хрватској политиколошкој литератури указује се да чињеница да се ови избори организују одвојено од локалних избора, између осталог, за последицу има малу излазност на изборима за већа националних мањина.³¹² Штавише, одржавање избора за већа националних мањина и локалних избора у различито време рађа својеврсни „координацијски проблем“ у односима између већа и органа локалне и подручне (регионалне) самоуправе, а следствено томе и до застоја у раду већа и целовитом практиковању њихове надлежности што утиче на њихову функционалност.³¹³

Законом о етничким заједницама које имају самоуправу у Словенији је утврђено да се избори за савет општинске етничке заједнице која има самоуправу по правилу одржавају истовремено са изборима за локалне органе власти и да се на такве изборе примењују одредбе Закона о локалним изборима. Такво решење заправо значи да расписивање редовних локалних избора које је у надлежности председника Скупштине доводи и до одржавања избора за савете етничких заједница које имају самоуправу.

³¹¹ A. Petričušić, „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, 63, 64; A. Petričušić, *Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti*, 102, 103.

³¹² S. Tatalović, „Političko predstavljanje nacionalnih manjina: hrvatsko iskustvo“, у: *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона* (ур. В. Становчић, Г. Башић), Институт друштвених наука, Београд 2016, 331.

³¹³ S. Jakešević, S. Tatalović, T. Lacović, 21-22, 28.

Посебно је занимљиво решење које у погледу услова за одржавање, односно расписивање избора предвиђа естонско законодавство. Према члану 16. став 1. Закона о културној аутономији, избори за културни савет неће се одржати уколико се мање од једне половине припадника мањине из националног регистра не сагласи да буде на бирачком списку. У Естонији се избори за та тела мањинске нетериторијалне културне аутономије одржавају на основу пријаве коју (постојећем) културном савету подноси мањина, а која се најраније може поднети три године након претходне пријаве. Заправо, пријаву за установљавање културне аутономије и избор првог културног савета припадници националне мањине подносе Влади посредством свог етничког културног друштва или савеза друштава. Влада о пријави одлучује према Закону о општем управном поступку. У том делу поступка Комитет који чине представници Министарства културе, Министарства унутрашњих послова и културног удружења које је поднело пријаву најпре проверава квалитет и исправност пријаве, а Министарство културе је задужено за објављивање општег позива којим се остала удружења у оквиру националне мањине информишу о поступку формирања културне аутономије. Такво решење заправо значи да су невладиним организацијама и организацијама основаним по грађанском праву креираним за промоцију положаја националних мањина дате „важне позиције“ у иницирању стварања нетериторијалне културне аутономије, али, са друге стране, и да нетериторијална културна аутономија није одговарајући концепт за хетерогене и пасивне мањинске заједнице.³¹⁴ У том смислу, јасно је да се избори могу, али и не морају спровести сваке треће године. Естонско законодавство (Закон, а ни Уредба) не уређује изричито питање расписивања избора, али је из постојећих

³¹⁴ A. Aidarov, W. Drachsler, 45, 55.

решења јасно да су активности у вези са започињањем изборног поступка подељене између Владе (Министарства културе) у случају првих, односно културног савета који прима пријаву за одржавање нових избора и Општег изборног комитета који се формира у случају валидне пријаве, спроводи изборе (видети даљи текст) и који, према члану 11. Уредбе, објављује бирачке спискове најкасније два месеца пре првог дана избора. Уредба у члану 2, став 2. прописује да избори трају три дана, од чега је један дан обавезно недеља.

4.5.2.3. Кандидовање

Уколико се избор тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална аутономија, односно самоуправа одвија на непосредним изборима, утолико питање ко може кандидовати чланове таквих тела завређује посебну пажњу и може да послужи као критеријум за оцењивање не само демократичности, пермеабилности и партиципативности модела избора, а следствено томе и таквих тела, већ и њихове (де)политизације.

У Финској, према члану 27. Закона о Сами парламенту, номинацију кандидата може да изврши најмање троје бирача попуњавањем одговарајуће пријаве и то најкасније 31 дан пре почетка гласања. Такво решење афирмише индивидуалне кандидате и изборе за Сами парламент, начелно посматрано, чини непартијским.³¹⁵ Уз опаску да правила о номинацији кандидата у Закону о Сами парламенту нису детаљна, поједини аутори истичу да у Финској не постоје сами партије и да политичке партије које делују на државном нивоу немају право номиновања кандидата за

³¹⁵ A. Stepien, A. Petretei, T. Koivurova, 127.

избор Сами парламента.³¹⁶ Уз пријаву се доставља и писана сагласност кандидата да прихвата кандидатуру. Бирачи који су предложили кандидата међу собом могу да одреде заступника. Бирачи могу да учествују у номинацији само једног кандидата, а у случају да су подржали номинацију више кандидата, Одбор за изборе ће уклонити њихова имена са свих кандидатура. Одбор за изборе утврђује листу кандидата најкасније 21 дан пре почетка гласања.

Закон CLXXIX о правима мањина из 2011. прописује у параграфу 58. да кандидате на изборима за мањинске самоуправе у Мађарској могу да предлажу мањинске организације, било појединачно, било заједнички. Изменама првобитног закона из 1993. године које су извршене 2005. године било је предвиђено да кандидате за мањинске самоуправе могу да предлажу удружења, али не и политичке партије, чији су статутарни циљеви, најмање три године пре одржавања избора, били да представљају националну мањину. Искључивање политичких странака из предлагања кандидата на изборима за мањинске самоуправе предвиђено тим изменама било је решење које у делу стручних коментара наишло на критику са аргументацијом да је његов учинак истовестан искључивању политичких партија из општих локалних избора,³¹⁷ док је решење према коме су кандидате могле да предложе само организације створене пре усвајања закона било критиковано са аргументацијом да утврђује постојећу мањинску елиту искључујући нове кандидате и смањује ниво компетитивности.³¹⁸ Било како било, нови Закон из 2011. године у одредбама којима регулише кандидовање,

³¹⁶ К. Myntti, 159.

³¹⁷ В. Majtényi, 410.

³¹⁸ T.L. Papp, *Ethno-business, Repackaged: On the Minority Councils* (29 May 2006) наведено према С. Decker, *Contemporary Forms of Cultural Autonomy in Eastern Europe: Recurrent Problems and Prospects for Improving the Functioning of Elected Bodies of Cultural Autonomy*, 104.

не спомиње удружења, већ *организације* које у параграфу 2. одређује као непрофитна удружења чији су циљеви, утврђени приликом оснивања, да представљају једну од мањина идентификованих тим законом. Венецијанска комисија СЕ је у свом Мишљењу о мађарском закону о правима мањина истакла две опаске у вези с изложеним одредбама – да није потпуно јасно да ли националне организације могу да укључују и лица која нису држављани, а живе на територији Мађарске и припадају националностима и да ограничавање националних организација које имају права у изборном процесу само на непрофитна удружења може да буде упитно.³¹⁹ Закон о изборном поступку из 2013. године прецизира да мањинске организације морају бити регистроване у судском регистру непрофитних организација пре расписивања избора. На изборима за локалне мањинске самоуправе мањинске организације могу, према параграфу 59, став 1. Закона CLXXIX о правима мањина да предложе кандидате уколико имају подршку најмање 5% бирача из бирачког списка, с тим што њих мора бити најмање петоро. Са друге стране, према ставу 2. истог параграфа, на изборима за локалне мањинске самоуправе и поједини бирач може предложити једног кандидата. Мањинске организације могу, према параграфу 60. и 61. да предложе и листе кандидате на изборима за регионалне мањинске самоуправе и државну мањинску самоуправу уколико су предложиле кандидате у десет процената избора за локалне мањинске самоуправе и уколико имају подршку од најмање 2% бирача. У случају да се не одржавају избори за локалне мањинске самоуправе, свака мањинска организација може да предложи листу кандидата на изборима за регионалну и државну мањинску

³¹⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary, Adopted by the Venice Commission on its 91st Plenary Session, Venice 15-16 June 2012, CDL – AD (2012), 011, 11.

самоуправу. Описана решења и прописивање критеријума које мањинске организације морају да испуне да би стекле право да истакну кандидате на изборима за мањинске самоуправе је у стручним коментарима држано за још један елемент у борби против злоупотреба и етнобизниса, али, са друге стране, и као показатељ да на изборима за регионалне и државну мањинску самоуправу независни кандидати не могу да учествују.³²⁰ Мањинска организација може да представља само једну мањину и да предложи само једну листу кандидата у изборној јединици, а на листи може бити највише три пута више кандидата од броја лица која се бирају. Једно лице може да прихвати само једну кандидатуру за локалну, регионалну и државну мањинску самоуправу. Мађарски закон о изборном поступку прописује да листе за изборе за мањинске самоуправе треба да буду проглашене најкасније 34 дана пре одржавања избора.

У Републици Хрватској, према члану 24. став 4. Уставног закона о правима националних мањина, кандидате за чланове већа националних мањина могу предлагати удружења националних мањина, или најмање 20 припадника националне мањине с подручја општине, 30 са подручја града и 50 са подручја жупаније. Политичке странке нису овлашћене да предлажу кандидате за већа националних мањина, али то у пракси ипак не значи да већници нису чланови (мањинских) политичких партија.³²¹ Закон о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе који ближе уређује питања избора чланова већа националних мањина не регулише изричито до када се подносе кандидатуре, нити када се проглашавају изборне листе, већ упућује на сходну примену осталих

³²⁰ B. Dobos, *The Role of Elections in Minority Contexts: The Hungarian Case*, 172.

³²¹ A. Petričušić, "National Minority Councils in Croatia", in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 59.

одредби тог Закона. Према члану 18. тог Закона, предлози кандидата морају бити примљени од стране надлежног тела које спроводи изборе најкасније у року од 12 дана од дана расписивања избора. Уз кандидатуре, према члану 19. тог закона, достављају се и писани докази о прихватању кандидатуре сваког од кандидата који су оверени код јавног бележника, или надлежног изборног тела. Све правноваљане кандидатуре објављују се у року од 48 сати од истека рока прописаног за поступак кандидовања.

У Естонији право предлагања кандидата за избор чланова културног савета националне мањине, према Уредби о изборима културних савета, припада етничким културним друштвима, или њиховим савезима, али и појединци могу да се кандидују, или да предложе другог кандидата, уколико сакупе 20 потписа подршке лица која су уписана у бирачки списак. Кандидатура се подноси надлежном изборном одбору, а једно лице може бити кандидат само у једној изборној јединици и само на једној листи кандидата. Кандидатуре се подnose најкасније 40 дана пре првог дана избора. Уколико се утврди да кандидатуре које су достављене у дану који претходи истеку тог рока не садрже сву потребну документацију, подносиоцу ће се одредити рок за исправљање кандидатуре, али тако да се исправљене кандидатуре морају предати најкасније до 38. дана пре првог дана избора. Регистрација кандидата, односно проглашење листа врши се најкасније 35 дана пре првог дана избора. Занимљиво је да Уредба прописује да ће, у случају да је број кандидата једнак или мањи од броја чланова културног савета који се бирају у изборној јединици, културна друштва националних мањина и њихови савети бити позвани да доставе допунски предлог кандидата, али најкасније 15 дана пре првог дана избора.

Словеначки Закон о локалним изборима³²² чије се одредбе примењују на изборе за савете општинских заједница које имају самоуправу не уређује изричито питање кандидовања на таквим изборима, али уређује ко може бити кандидат за представника италијанске и мађарске мањине у савету јединице локалне самоуправе. Према члану 49. Закона, кандидате одређује најмање 15 бирача – припадника тих заједница у јединици локалне самоуправе који им дају писмену подршку.

4.5.2.4. Спровођење избора

Начин спровођења непосредних избора за тела посредством којих се остварује нетериторијална културна аутономија, односно самоуправа националних мањина у великој мери може да кореспондира са природом њиховог односа са државним оранима, а следствено томе, и са правном природом таквих тела. Због тога, прво од питања које у контексту спровођења непосредних избора за тела посредством којих се остварује нетериторијална културна аутономија, односно самоуправа националних мањина, треба размотрити је ко је надлежан за спровођење избора и каква су природа и састав надлежне изборне администрације.

4.5.2.4.1. Изборна администрација

У Финској изборе за Сами парламент спроводи Одбор за изборе. То тело, према члану 14. Закона о Сами парламенту, бира сâм Парламент и оно се, према члану 20. Закона, састоји од председника и четири члана од којих свако има заменика. Чланови и заменици чланова су из сваке од општина у сами

³²² Zakon o lokalnih volitvah, *Uradni list*, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95.

завичају. Чланови Одбора бирају међу собом заменика председника. Закон о Сами парламенту предвиђа да одбор може да запосли секретара и, по одобрењу Министарства правде, остало неопходно особље. Одбор врши Законом предвиђене радње, а у одређеним случајевима о којима је делимично већ било речи, његове одлуке могу да буду предмет жалбе Одбору Сами парламента, односно предмет управног спора пред Врховним управним судом Финске. У случају да Одбор за изборе одлучи да се избори одрже у дану за гласање, а не гласањем путем поште, онда Одбор својом одлуком образује бирачке одборе за свако бирачко место који се састоје од три члана и два алтернативна члана, али тако да члан Одбора и његов заменик буду чланови бирачког одбора на бирачком месту које је у општини из које су. Лице које представља Одбор у бирачком одбору на бирачком месту је уједно и председник таквог бирачког одбора, а бирачки одбор, по потреби, може да изабере и заменика председника. Закон о Сами парламенту не садржи одредбе којима се регулише однос између бирачког одбора на бирачком месту и Одбора за изборе, као ни евентуална правна средства која би бирачу, који сматра да је бирачки одбор повредио његова права, стајале на располагању против одлука и мера бирачког одбора. Треба стати на становиште да о свим евентуалним приговорима таквог типа заправо одлучује Одбор за изборе.

За разлику од Финске у којој државни органи надлежни за спровођење општих избора немају улогу у спровођењу избора за тела мањинске нетериторијалне аутономије, у Мађарској је читав изборни процес за мањинске самоуправе спроводе органи који су иначе задужени за спровођење општих и локалних избора. У том смислу, члан 311. Закона о изборном поступку прописује да изборе за мањинске самоуправе спроводе Државна изборна комисија, територијалне изборне комисије, локалне изборне комисије и бирачки одбори на

бирачким местима. Организације које номинују кандидате не могу да именују представнике у изборним комисијама, али могу да, из реда бирача који су уписани у бирачки списак, одреде посматраче на изборним местима.

Истоветно решење према коме изборе за тела мањинске нетериторијалне аутономије, односно самоуправе спроводе надлежни државни органи задужени за спровођење општих (локалних) избора постоји и у Републици Хрватској. Закон о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе који ближе уређује питања избора чланова већа националних мањина не регулише изричито тела за спровођење избора за већа националних мањина, већ упућује на сходну примену осталих одредби тог Закона. У том смислу, изборе за већа националних мањина спроводе Државна изборна комисија, изборне комисије у јединицама самоуправе, као и бирачки одбори на изборним местима. Предлагачи кандидата немају могућност да буду у проширеном саставу комисија и одбора, али могу да одреде своје посматраче на изборима.³²³

Између модела у коме изборе спроводе органи одређени од стране самих тела нетериторијалне културне аутономије и модела у коме изборну администрацију чине заправо државни органи надлежни за спровођење осталих избора, стоји естонски модел. Према члану 13, став 1. Закона о културној аутономији, у циљу организовања и спровођења избора културних савета у тој држави, етничко културно

³²³ Посматрачи регистрованих удружења националне мањине свој захтев достављају жупанијској изборној комисији најкасније 5 дана пре одржавања избора и дужни су да јој предоче потврду коју им је издало регистровано удружење националне мањине. Кандидати не смеју бити посматрачи. Жупанијска изборна комисија издаје службену легитимацију посматрачу. Видети: *Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, Obvezatne upute VM IV o pravima i dužnostima promatrača i o načinu promatranja rada tijela za provođenje izbora za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave*, br. 507/19-15-4 od 30. travnja 2015, *Narodne novine*, br. 48/2015, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_04_48_950.html.

друштво, или њихови савези, изабраће Општи изборни комитет чији састав потврђује Влада Естоније и у који ће Влада поставити свог представника који прати поштовање изборних прописа. По потреби, Општи изборни комитет формира локалне изборне комитете и издаје организациона упутства за поступак одржавања избора, рангирање и објављивање резултата. Према Уредби о изборима културних савета, Општи изборни комитет се састоји од председника, секретара и има до пет чланова.

Словеначки закон о локалним изборима не уређује изричито питање ко спроводи изборе за савете етничких заједница које имају самоуправу, али прописује да ће се за избор у савете јединица локалне самоуправе представника италијанске и мађарске националне мањине именовати посебна изборна комисија у чијем саставу најмање један члан и један заменик члана морају бити припадници тих заједница.

4.5.2.4.2. Изборне јединице

Од начина на који су у изборном поступку уређене изборне јединице за избор тела мањинске нетериторијалне аутономије, односно самоуправе зависи могућност да се у оквиру таквих тела обезбеди заступљеност кандидата из различитих средина у којима националне мањине живе. Начелно, састав изборних јединица зависи и од организационе структуре таквих тела.

У Финској, будући да Сами парламент представља читав сами народ и да је једино тело нетериторијалне аутономије, односно самоуправе тог народа, Закон о Сами парламенту прописује у члану 20, став 1. да је читава држава једна изборна јединица за потребе избора за то тело, независно од тога да ли се избори спровode путем поште, или у дану одређеном за гласање. Узимајући у обзир да више од

60% припадника народа Сами у савремено доба живи ван њиховог завичаја, нетериторијализација изборне јединице/а је значајна карактеристика нетериторијалне аутономије у Финској.³²⁴

Мађарски Закон CLXXIX о правима мањина из 2011. године прописује у параграфу 55. да ће јединица локалне самоуправе бити изборна јединица за избор локалне мањинске самоуправе, град, односно округ, изборна јединица за избор регионалне мањинске самоуправе, док ће читава држава бити изборна јединица за избор државне мањинске самоуправе.

У Републици Хрватској, због изложених решења у погледу организационе структуре мањинских тела, јасно је да су јединице самоуправе заправо и изборне јединице у изборном поступку – јединица локалне самоуправе за избор локалног већа националне мањине, а жупанија за избор регионалне мањинске самоуправе. Истоветно је и у Словенији у којој је општина заправо изборна јединица за избор савета општинске етничке заједнице која има самоуправу.

Закон о културној аутономији Естоније не уређује питање изборних јединица за избор културних савета националних мањина. У члану 12. Закон предвиђа да се гласање обавља по гласачким окрузима. Уредба о избору културних савета прописује у члану 4. да се изборне јединице за избор културних савета морају одредити најкасније 60 дана пре првог дана гласања, при чему Општи изборни комитет одређују и њихове границе и број мандата који се у њима може освојити, полазећи од законске одредбе о минималном и максималном броју чланова културног савета. Уредба оставља могућност да се избори спроведу у једној изборној јединици, односно да читава држава буде

³²⁴ M. Suksi, Non-Territorial Autonomy, The Meaning of '(Non)-Territoriality', 106.

једна изборна јединица за потребе избора културног савета неке националне мањине.

4.5.2.4.3. Бирачка места

Одређивање бирачких места за непосредне изборе за тела посредством којих се остварује нетериторијална аутономија, односно самоуправа националних мањина је питање које, начелно посматрано, нема специфичну тежину у оним изборним моделима у којима изборе спроводе државни органи који су надлежни за спровођење општих избора, нарочито уколико се такви избори одвијају истовремено са локалним изборима, јер је јасно да се у таквим случајевима избори одвијају на истим изборним местима. У Хрватској, примера ради, бирачка места одређују надлежне изборне комисије. Занимљиво је истаћи да мађарски Закон о изборном поступку изричито предвиђа у члану 323. да ће у истом насељу све националне мањине у поступку избора самоуправа користити иста бирачка места. Међутим, у члану 312. Закон садржи одредбу према којој ће све мањине користити исте изборне дистрикте (подручја за које се образује бирачко место), али да председник Државне изборне комисије може овластити председника локалне изборне комисије да, полазећи од резултата пописа становништва, установи више од једног изборног дистрикта, односно бирачког места у насељу, при чему припадници исте националне мањине могу бити подељени у више изборних дистрикта само у случају да их је више од сто у једном насељу и при чему у једном изборном дистрикту не сме бити мање од 30 припадника такве мањине.

Са друге стране, у системима у којима државна изборна администрација не спроводи изборе за тела мањинске

нетериторијалне аутономије, односно самоуправе, већ их спроводе мањинске организације, одређивање бирачких места може да представља једно од њихових аутономних овлашћења. Према Закону о Сами парламенту, Одбор за изборе, уколико одлучи да се избори спроводе у дану за гласање, нема широку слободу одређивања бирачких места, будући да је чланом 31а, став 2. прописано да ће по једно бирачко место постојати у свакој општини сами завичаја. Нешто другачије решење предвиђа законодавство Естоније. Према Уредби о избору културних савета, Општи изборни комитет, најкасније 40 дана пре првог дана избора, одређује бирачка места и територију за коју се формирају.

4.5.2.4.4. Гласање

У вези са гласањем за избор тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална аутономија, односно самоуправа, две групе питања привлаче посебну пажњу. Реч је о питањима у вези са гласачким листићима и начином на који бирачи гласају.

4.5.2.4.4.1. Гласачки листићи

Фински Закон о Сами парламенту посвећује веома мало пажње питањима у вези са гласачким листићима. Осим одредбе члана 29. према којој се бирачима, у случају гласања путем поште, између осталог, достављају и, од стране Одбора за изборе, прописно оверени гласачки листићи (а што, разуме се, важи и у случају избора који се одржавају у дану за гласање), Закон не садржи посебне одредбе о садржини гласачких листића, језику на којем се штампају,

нити пак о надлежности за њихову припрему, односно штампу. Према члану 40ц Закона, декретом Министарства правде ближе се уређују, између осталог, и питања у вези са гласачким листићима.

У Мађарској, према члану 321. Закона о изборном поступку, за сваки тип избора мањинских самоуправа припремају се посебни гласачки листићи. На гласачком листићу се посебно назначује национална мањина чија се самоуправа бира, назив избора, назив изборне јединице, подаци о броју кандидата који се бирају, имена кандидата, односно првих пет имена са листе, у случају да се врше избори по листама, називи организација које су их предложиле и остали подаци који су предвиђени Законом о изборном поступку. Закон прописује да се поједини од података у гласачком листићу штампају и на мањинском језику. Будући да изборе за мањинске самоуправе спроводе државни органи надлежни за спровођење општинских избора, све припремне радње у погледу гласачких листића обављају органи и тела који су задужени за припрему гласачких листића на општинским изборима.

Истоветно решење у погледу штампања гласачких листића постоји и у Хрватској. Наиме, Закон о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе који ближе уређује питања избора чланова већа националних мањина не регулише изричито материју припреме гласачких листића, већ упућује на сходну примену осталих одредби тог Закона. Према члану 39, став 2. тог Закона, гласачки листићи се штампају у државној штампарији под непосредним надзором Државне изборне комисије и означени су серијским бројем. Изглед и садржина гласачких листића за избор већа националних мањина нису опредељени законским одредбама, већ их је својим

Упутством³²⁵ прописала Државна изборна комисија. Према том Упутству, односно обрасцима који су његов саставни део, на гласачком листићу се наводи колико се већника бира, које веће националне мањине се бира, јединица самоуправе у којој се веће бира, напомена о начину гласања (видети даљи текст) и имена кандидата. Релевантне одредбе закона и Упутства не садрже никаква решења о језику на којем се листићи штампају.

У Словенији Закон о локалним изборима не одређује изричито питање припреме и језика на којем се штампају гласачки листићи за изборе. Према члану 4. Закона, Државна изборна комисија, између осталог, утврђује једнообразне стандарде за изборни материјал.

У Естонији, будући да државна изборна администрација не спроводи изборе за тела мањинске нетериторијалне аутономије, односно самоуправе, већ их, као што је наведено, спроводе мањинске организације, одређивање изгледа и садржине гласачких листића може да представља једно од њихових аутономних овлашћења. У том смислу, Уредба о избору културних савета у члану 17. прописује да су утврђивање форме гласачких листића и њихова испорука бирачким одборима у надлежности Општег изборног комитета.

4.5.2.4.4.2 Начин гласања

У Финској, као што је истакнуто, постоји могућност да се избори за Сами парламент спроводе путем поште, или у

³²⁵ Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, Obvezatne upute VM VII o pravima i dužnostima promatrača i o načinu promatranja rada tijela za provođenje izbora za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, br. 507/19-15-7 od 30. travnja 2015, *Narodne novine*, br. 48/2015, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_04_48_953.html.

дану за гласање. Без обзира на начин спровођења избора, начин гласања бирача је истоветан – бирачи се опредељују за кандидата и на гласачком листићу треба јасно да назначе редни број тог кандидата. Закон о Сами парламенту уређује и низ других важних питања у вези са начином гласања, као што су обезбеђивање тајности гласања, гласање посредством асистента, гласање ван бирачког места (уколико се гласање одвија у дану за гласање), итд. чије би изношење и разматрање увелико превазишло природу и сврху овог рада.

Мађарски Закон CLXXIX о правима мањина из 2011. године прописује у параграфу 64, став 2. да бирачи, који гласају лично и тајно, располажу блок гласом, односно могу да се на изборима за локалну самоуправу одреде за највише онолико кандидата колико локална самоуправа броји чланова (видети даљи текст). У случају избора за регионалну и државну самоуправу бирачи се опредељују за једну од кандидатских листа. Закон о изборном поступку регулише и могућност гласања путем поште.

У Хрватској бирачи на изборима за већа националних мањина такође гласају лично, уз обезбеђену тајност гласања, и располажу блок гласом, односно опредељују се најмање за једног, а највише за онолико кандидата колико се бира, односно колико одређено веће има чланова.

У Естонији се бирачи опредељују непосредно и тајно за независне кандидате који су на тзв. консолидованој листи независних кандидата, или за кандидате са листа кандидата које су предложене од стране мањинских удружења.

4.5.2.4.5. Услови за пуноважност избора и утврђивање резултата гласања

Законодавства држава које су изабране за упоредни приказ најчешће не предвиђају изричито услове који треба

да буду испуњени да би се избори за тела посредством којих се остварује нетериторијална културна аутономија, односно самоуправа мањина сматрала пуноважним. У коментарима изостанка законског утврђивања минималног броја гласача који би требало да гласају на изборима за мањинске самоуправе које је у Мађарској постојало до Закона из 2011. године указивало се на чудну последицу таквог приступа који је могао да резултира избором локалне мањинске самоуправе од стране само једног бирача!³²⁶ Поједина законодавства, као што је то, примера ради, случај са Финском, прописују могућност поновљених избора, али као последицу судског утврђивања незаконитости у њиховом спровођењу до чега може доћи само подношењем тужбе Врховном управном суду те државе у поступку заштите права. Са друге стране, естонски Закон о културној аутономији у члану 19. прописује да ће се сматрати да су избори за културни савет националне мањине одржани уколико више од половине бирача са бирачког списка учествује на изборима и, разуме се, уколико су избори одржани у складу са законом и изборним прописима. Мађарски Закон из 2011. године прописује у параграфу 65, став 1. да су избори за локалну мањинску самоуправу успели уколико је дато најмање онолико гласова колико се чланова локалне мањинске самоуправе бира, док су избори по листама (за регионалну и државну мањинску самоуправу) успели уколико је додељено онолико мандата колико је потребно за пуноважан рад тих тела (видети даљи текст).

Утврђивање резултата избора и расподела мандата врши се према различитим изборним системима. Фински Закон о Сами парламенту прописује у члану 38. да ће кандидати који су добили највише гласова, дакле релативну већину гласова, бити изабрани за чланове Сами парламента, али

³²⁶ B. Dobos, „The Minority Self-Governments in Hungary“, 18.

уз један корективни услов – да међу њима буде најмање по три кандидата из сваке општине у сами завичају. Уколико из било које општине нема таквих кандидата, утолико ће троје кандидата са највећим бројем гласова из такве општине постати чланови Сами парламента. То заправо значи да најмање 12 чланова Сами парламента потичу из општина сами завичаја, док осталих 9 чланова могу потицати из других делова Финске у зависности од подршке коју уживају, али је у пракси таква заступљеност мала.³²⁷ Уколико се такво решење сагледа у контексту чињенице да више од 60% припадника народа Сами живи изван завичаја, утолико се може закључити да је прописивање корективног услова за утврђивање изборних резултата, у извесној мери и смислу, извршено на уштрб демократске легитимности, а у циљу афирмисања интереса и веза са завичајем. Заправо, таквим решењем, тј. неком врстом „кључа“ обезбеђено је да, независно од свих околности, сви делови постојбине Самија буду репрезентовани макар у предвиђеном минималном обиму.³²⁸ Систем релативне већине усвојило је и мађарско законодавство за избор локалне мањинске самоуправе (параграф 65, став 2. Закона из 2011. године), словеначки Закон о локалним изборима за избор представника италијанске и мађарске националне мањине у савете јединица локалне самоуправе, што се, према Закону о етничким заједницама које имају самоуправу сходно примењује и на изборе за савете етничких заједница које имају самоуправу, као и хрватски Закон о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе који у члану 63, став 3. прописује да ће за чланове већа националне мањине бити изабрани кандидати

³²⁷ M.Suksi, „Non-Territorial Autonomy, The Meaning of ‘(Non)-Territoriality’“, 109.

³²⁸ Б. Кривокапић, „Етничке мањине у Финској и њихов правни положај“, *Увод у право Финске*, Институт за упоредно право, Београд 2005, 82.

који су добили највећи број гласова бирача који су гласали, зависно од броја чланова већа националне мањине који се бира у појединој јединици. За изборе регионалних и државне мањинске самоуправе, мађарски Закон из 2011. године предвиђа у параграфу 66. Пропорционалну расподелу мандата по (Д' Онтовом)³²⁹ систему изборног количника, али само за листе које су прошле изборни цензус који износи 5% важећих гласова у изборној јединици за индивидуалну листу, односно 10% за заједничку листу две мањинске организације, или 15% у случају коалиционе листе више од две мањинске организације. Мандати се деле по редоследу на листи. Уредба о изборима културних савета у Естонији прописује комбиновани систем расподеле мандата. Наиме, у свакој изборној јединици утврђује се изборни количник који представља количник броја важећих гласова и броја чланова културног савета који се у тој јединици бирају. Мандате добијају кандидати који су добили једнак, или већи број гласова од изборног количника. Уколико се на тај начин не изаберу сви чланови културног савета који се бирају у тој јединици, утолико се преостали гласови које су они добили приписују листама на којима су се кандидати налазили (а у случају независних кандидата, односно оних кандидата које нису предложила мањинска удружења, већ сами бирачи, тзв. консолидованој листи на коју се они стављају), а затим се преостали мандати деле по Д' Онтовом изборном систему.

4.5.2.4.6. Обезбеђивање законитости избора и решавање изборних спорова

Законодавства држава које су одабране за упоредни приказ на различите начине регулишу обезбеђивање законитости изборног поступка и решавање спорова који могу да настану

³²⁹ B. Dobos, „The Role of Elections in Minority Contexts: The Hungarian Case“, 173.

током његовог спровођења. Иако се, начелно посматрано, обезбеђивање законитости врши кроз поступке који су по својој правној природи управни и судски, односно управносудски и уставносудски, правна средства заштите, легитимација за њихово улагање, као и надлежност органа који о њима одлучују различито су постављени.

У Финској, према члану 40. Закона о Сами парламенту, свако лице које има бирачко право и сматра да су одлука Одбора за изборе којом се утврђују коначни резултати избора, или било која мера у вези с изборима, незаконити има право да Одбору Сами парламента поднесе захтев за корекцијом у року од 14 дана од дана проглашавања коначних резултата избора. Одбор Сами парламента одлучује о захтеву најкасније до краја изборне године. Одлука Одбора Сами парламента може бити оспорена тужбом која се у року од 14 дана од њеног пријема може уложити Врховном управном суду Финске. Уколико се утврди да су одлука, или мере Одбора за изборе незаконити и да је то утицало на резултате избора, утолико ће резултати избора бити кориговани и Влада Финске ће, ако за тим има потребе, утврдити ко су чланови Сами парламента. У случају да се изборни резултати не могу кориговати, избори ће се поновити. Поновљене изборе спроводи исти Одбор за изборе и на њима се користе исти бирачки списак и листе кандидата са избора чија је незаконитост утврђена, осим у случају да Одбор Сами парламента или Врховни управни суд својим одлукама не наложе другачије.

Мађарски закон о изборном поступку предвиђа у општим одредбама које се односе на све врсте избора да право на приговоре, жалбе и тужбе током изборног поступка имају бирачи, кандидати, организације које су предложиле кандидате, као и асоцијације које немају правни субјективитет уколико су погођене одређеном радњом или мером. Закон предвиђа широку палету случајева у вези с којима је могуће

коришћења тих средстава – у случају одређивања бирачких места, у вези с бирачким списком, као и у вези са одлукама надлежних изборних комисија о утврђивању резултата гласања. Локална, регионална и државна изборна комисија надлежне су да одлучују о приговорима који се односе на изборе мањинских самоуправа за чије су спровођене надлежне. На другостепене одлуке изборних комисија, као и на одлуке Државне изборне комисије може се уложити тужба надлежном суду. Начелно посматрано, органи који обезбеђују законитост избора могу, поводом улагања одговарајућих правних средстава на резултате избора, да одреде да се гласови поново броје, а могу и да наложе понављање гласања.

Закон о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе у Хрватској прописује у члану 56. да удружења националних мањина, кандидати или најмање 100 бирача имају право да поднесу приговор надлежној изборној комисији. Приговоре због неправилности у поступку кандидовања и избора чланова локалних већа решава жупанијска изборна комисија, док приговоре због неправилности у поступку кандидовања и избора чланова жупанијских већа решава Државна изборна комисија. Приговори се подnose у року од 48 сати од истека дана у којем је извршена радња на коју се улаже приговор и о њему се решава у року од 48 сати. Према члану 49. тог Закона, у случају да надлежна изборна комисија утврди да је било неправилности које су битно утицале на резултат избора, поништиће радње у том поступку и одредити да се те радње понове. У случају да не постоји могућност понављања поништених радњи, или ако се неправилности односе на поступак гласања, а битно су утицале на резултат избора, надлежна изборна комисија ће поништити изборе и одредити рок у којем ће се одржати поновљени избори.

Против решења надлежне изборне комисије подносилац приговора који је незадовољан решењем има право жалбе Уставном суду Републике Хрватске.

Аналогна решења садржи словеначки Закон о локалним изборима који предвиђа да сваки кандидат, представник кандидата и бирач имају право да поднесу приговор изборној комисији јединице локалне самоуправе на нерегуларности у раду бирачког одбора за избор чланова савета јединице локалне самоуправе. Приговор се подноси у року од једног дана од дана избора, а о њему изборна комисија одлучује од 4 дана од дана одржаних избора. У случају да изборна комисија нађе да је било неправилности које су могле значајно да утичу на резултат избора, она ће поништити гласање на бирачком месту и наложити понављање гласања. Занимљиво је уочити да Закон прописује да кандидати имају право жалбе савету јединице локалне самоуправе на сваку одлуку изборне комисије јединице локалне самоуправе која има утицај на потврђивање мандата у року до прве седнице савета, а у случају да савет јединице локалне самоуправе не усвоји жалбу, жалилац може у року од 8 дана од пријема обавештења да покрене судски спор пред судом надлежним за управне спорове.

Закон о културној аутономији Естоније предвиђа у члану 20. да примедбе и притужбе на обављање избора за културне савете решава Општи изборни комитет најкасније две недеље након објављивања изборних резултата. Закон, а ни Уредба о изборима за културне савете не садрже одредбе које изричито уређују питања ко може улагати примедбе и притужбе, нити да ли је на одлуку Општег комитета могуће уложити било које правно средство и који би орган о таквом средству одлучивао.

4.6. Статусна питања

Законодавства држава које су одабране за упоредни приказ не регулишу сва статусна питања тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална аутономија, односно самоуправа и најчешће препуштају један део тих питања њиховом аутономном статутарном регулисању. Стога, продубљенија анализа регулисања одређених статусних питања може, са једне стране, да помогне у свеобухватнијем сагледавању и дубљем разумевању правне природе таквих тела, док, са друге стране, може да омогући утврђивање обима њихове аутономности. Прво од статусних питања које ваља размотрити је састав таквих тела.

4.6.1. Састав

Састав тела мањинске нетериторијалне аутономије у упоредном праву је различит. Најчешће се утврђује законским актима држава, али има примера и да је то питање препуштено аутономном одлучивању, односно регулисању.

Закон о Сами парламенту предвиђа да се то тело у Финској састоји од 21 члана и 4 заменика чланова који су изабрани на изборима за Сами парламент. Мађарски закон из 2011. године прописује у параграфу 50, став 1. да локална мањинска самоуправа броји три члана уколико је број бирача у бирачком списку за одређену локалну јединицу мањи од 1.000, односно четири члана, ако је број бирача једнак или већи од 1.000. Према ставу 2. тог параграфа, регионална мањинска самоуправа броји седам чланова. Број чланова државне мањинске самоуправе је оквирно одређен и зависи од укупног броја мањинских бирача. Према параграфу 52. Закона, број чланова државне мањинске самоуправе износи

15, ако број бирача није већи од 5.000, 23, ако је број бирача између пет и десет хиљада, 31, ако је укупан број бирача између десет и двадесет хиљада, 39, ако је укупан број бирача између двадесет и педесет хиљада и 47, ако је број бирача већи од педесет хиљада. Уставни закон о правима националних мањина изричито утврђује да у Хрватској већа националних мањина броје десет чланова, ако су образована у општини, 15 чланова, ако су изабрана у граду и 25 већника, ако су изабрана на нивоу жупаније. Тај акт не утврђује међутим колико чланова броји тело које обавља функцију координације већа националних мањина, нарочито уколико је формирано на државном нивоу. Закон о регистру већа, координација већа и представника националних мањина³³⁰ у члану 21, став 2. прописује да се састав и број чланова координације већа националних мањина која је основана за подручје Републике Хрватске утврђују споразумом о оснивању. Естонски закон о културној аутономији у члану 18. прописује да се број чланова културног савета националне мањине креће у распону од 20 до 60, али одлуку о томе колико ће културни савет бројати чланова препушта Општем изборном комитету који спроводи изборе за то тело. Одлука о броју чланова савета етничке заједнице која има самоуправу на државном нивоу у Словенији је такође препуштена самим етничким заједницама. Статутом Савета мађарске етничке заједнице која има самоуправу прописано је да се он састоји од 21 члана – делегата,³³¹ док је Статутом Савета италијанске етничке заједнице која има самоуправу

³³⁰ *Narodne novine*, бр. 80/2011 и 34/2012.

³³¹ Члан 9. Статута Савета мађарске етничке заједнице која има самоуправу прописује да савет мађарске етничке заједнице Лендва даје 10 делегата, Добринка 4, Моравске Топлице 3, а Ходоша и Шаловица по 2 делегата. Статут је доступан на http://www.muravidek.si/page_id=291.

предвиђено да то тело броји 9 чланова – делегата.³³² У погледу броја чланова савета етничких заједница које имају самоуправу у јединицама локалне самоуправе закон о етничким заједницама које имају самоуправу прописује у члану 19. да ће одлуку о том питању донети општинске самоуправне заједнице италијанске и мађарске етничке заједнице за територију општина које су постојале у време доношења тог Закона.

4.6.2. Мандат, стицање својства правног лица и конститутивна седница

Питање мандата се у контексту тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална аутономија, односно самоуправа појављује у два вида – у виду мандата чланова тих тела и у виду мандата самог тела. Разуме се, мандат, нарочито чланова, таквих тела треба сагледати како у смислу његових временских одредница, тако и у погледу његовог карактера.

Закон о Сами парламенту прописује у члану 10. да ће на основу изборних резултата Влада наложити изабраним члановима да преузму своје дужности. Чланом 39, став 2. прецизирано је да ће се нотификација резултата избора за Сами парламент неодложно упутити Министарству правде Финске које ће наложити изабраним члановима и заменицима чланова да преузму своје дужности. Закон не садржи изричиту одредбу од када почиње да тече мандат чланова Сами парламента, али, судећи према изложеним решењима, треба стати на становиште да је то од пријема званичног налога издатог од стране Министарства правде.

³³² По три представника савета етничких заједница које имају самоуправу у Копру, Усоли и Пирану, https://www.culture.si/en/Depot:Coastal_Italian_Self_Governing_National_Community_Koper_Capodistria.

Такође, Закон не садржи ни одредбе о конститутивној седници новог сазива Сами парламента. Превремени престанак мандата чланова Сами парламента могућ је, према члановима 10. и 22. Закона, само на лични захтев и у случају губитка бирачког права. Закон не садржи ни одредбе којима би се јасно утврдио карактер мандата чланова Парламента, али судећи према изложеним решењима о превременом престанку мандата, треба стати на становиште да је реч о слободном мандату. Сами парламент, као што је истакнуто, има својство правног лица, али то својство ужива *ex lege*, тако да не постоји посебан правно уређен поступак стицања тог својства. Сами парламент се бира на четири године.

Мађарски Закон CLXXIX о правима мањина из 2011. године изузетно детаљно и прецизно уређује материју мандата мањинских самоуправа и њихових чланова. Закон у параграфу 99, став 2. прописује да мандат, права и обавезе члана мањинске самоуправе почињу да теку од његовог избора, а завршавају се завршетком мандата. Ставом 1. истог параграфа утврђена је садржина тог мандата. Према тој одредби, члан мањинске самоуправе представља интересе мањине у мањинским пословима и учествује у припреми, усвајању и организовању извршавања одлука мањинске самоуправе. Дакле, према Закону, члан мањинске самоуправе у Мађарској представља мањину као колективитет, а не бираче у својој изборној јединици и, разуме се, ужива слободан мандат. Члан мањинске самоуправе може да положи заклетву чији је текст утврђен законом, било на матерњем, или на мађарском, или на оба језика, али полагање заклетве не означава почетак вршење његових права и обавеза, јер њихово вршење може и да претходи заклетви. Превремени престанак мандата члана мањинске самоуправе у Мађарској, према параграфу 102. закона, наступа у следећим случајевима: губитком бирачког права и услова за избор, утврђивањем да постоји

конфликт интереса, губитком части,³³³ оставком, распуштањем самоуправе, смрћу, као и у случају да члан самоуправе не присуствује састанцима у периоду од годину дана. Престанак мандата у случају утврђеног конфликта интереса, губитка части, оставке и изостанака са састанака утврђује се одлуком саме самоуправе која се доставља члану чији мандат престаје, али и надлежној изборној комисији. Конститутивну седницу мањинске самоуправе, према параграфу 87. Закона, сазива председник надлежне изборне комисије у року који не може бити дужи од 15 дана, ако је у питању локална или регионална мањинска самоуправа, односно у року који не може бити дужи од 30 дана, ако је у питању државна мањинска самоуправа. Конститутивна седница може бити највише два пута одложена, с тим да таква одлагања не прекораче рок од 30 дана од дана избора у случају локалних, односно 45 дана од дана избора у случају државне мањинске самоуправе, јер ће се у противном одржати поновљени избори. Конститутивном седницом, до избора председника, председава најстарији изабрани члан. На конститутивној седници, осим избора председника, врши се и избор потпредседника, чланова одбора, усваја се пословник, односно акт којим се уређује организација и функционисање самоуправе и доноси се одлука о надокнади трошкова. Закон прописује да ће конститутивна седница мањинске самоуправе бити прописно одржана уколико је на њој бар изабран председник самоуправе.

У Хрватској ни Уставни закон о правима националних мањина, а ни Закон о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе не уређују изричито питање од када почиње мандат чланова већа националних

³³³ Према параграфу 107. став 1. Закона постоји у случају да члан мањинске самоуправе има јавне дугове према држави које ни након жалбеног поступка није намирио у року од шест дана од пријема коначног обавештења о постојању дугова, који није надокнадио штету утврђену правоснажном судском одлуком и који је дао нетачну изјаву о свом финансијском стању.

мањина. Начелно посматрано, мандат мањинских већа на жупанијском, градском и општинском нивоу у Хрватској је врло уопштено и штуро дефинисан.³³⁴ Будући да Закон о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе за питања у вези с избором чланова већа националних мањина која нису изричито регулисана упућује на сходну примену осталих одредби тог Закона, могло би се стати на становиште да члановима већа националних мањина права и дужности започињу даном конституисања већа, јер је чланом 3, став 2. тог Закона такво решење предвиђено и за чланове представничких тела. Истом одредбом нормирано је да чланови представничких тела нису опозиви, што је применљиво и на већнике у већима националних мањина, тако да је јасно да они имају слободан мандат. Аналогijом се може закључити да већницима мандат траје до објаве одлуке Владе о расписивању избора за већа националних мањина, јер је истоветно решење предвиђено и за мандат чланова представничких тела. Такође, аналогijом се може закључити да већницима мандат престаје пре времена на које су изабрани у случају подношења оставке, одузимањем пословне способности, осудом на безусловну казну затвора у трајању дужем од шест месеци, у случају одјављивања пребивалишта с подручја јединице, престанком хрватског држављанства, као и у случају смрти. Могло би се аналогijом с одредбама о конститутивним седницама представничких тела, закључити и да конститутивну седницу већа сазива руководилац надлежне изборне комисије, а да њом, до избора председника, руководи најстарији члан, али у пракси, након спроведених избора Влада доноси одлуку о давању овлашћења за сазивање конститутивне седнице већа којом овлашћује општинске начелнике, градоначелнике и жупане да

³³⁴ А. Petričušić, *Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti*, 95.

сазову конститутивне седнице већа у општинама, градовима и жупанијама у којима су спроведени избори.³³⁵ Уставни закон о правима националних мањина прописује у члану 25, став 1. да веће националне мањине својство правног лица стиче уписом у регистар већа националних мањина који води министарство надлежно за послове опште управе. Материја уписа у Регистар регулисана је Законом о регистру већа, координација већа и представника националних мањина.³³⁶ Према члану 4. ставови 1. и 3. тог Закона, већа националних мањина јединица локалне и подручне самоуправе уписују се у Регистар након спроведених избора, док се координација већа основана за подручје Хрватске уписује када је споразуму о њеном оснивању приступило више од половине већа подручне самоуправе. Даном уписа у регистар већа и координације већа стичу правни субјективитет. Захтев за упис у Регистар надлежном државном органу (Министарству управе) подноси председник већа, односно координације у року од 30 дана од конституисања већа, односно оснивања координације и уз захтев прилаже Законом опредељене доказе и исправе. Већа и координације већа која су уписана у Регистар не подлежу обавези новог уписа након спроведених избора, већ, према члану 13. тог Закона, само пријављују лична имена и личне бројеве лица овлашћених за заступање и нових чланова, што значи да се правни субјективитет већа и координација не губи у случају новог сазива тих тела. Садржај регистра већа националних мањина, начин његовог вођења и образац захтева за упис прописује правилником министар надлежан за послове опште управе.³³⁷

³³⁵ *Ibid.*, 100.

³³⁶ *Narodne novine*, br. 80/2011 i 34/2012.

³³⁷ Правилник о облику, садржају и начину водjenja Регистра вјећа, координација вјећа и представника националних мањина те обрасцима за упис и издавање исправа, *Narodne novine*, br.106/2011

Слично као и у Републици Хрватској, у Словенији ни Закон о етничким заједницама које имају самоуправу, а ни Закон о локалним изборима не уређују изричито питање од када почиње мандат чланова савета етничких заједница које имају самоуправу у јединицама локалне самоуправе. Будући да Закон о етничким заједницама које имају самоуправу упућује на примену одредби Закона о локалним изборима (који такође не регулише питање од када почиње да тече мандат чланова савета етничких заједница које имају самоуправу), аналогјом с решењима о мандату чланова савета јединице локалне самоуправе које потврђује сам савет, могло би се стати на становиште да члановима савета етничке заједнице која има самоуправу права и дужности започињу конституисањем тог савета и потврђивањем мандата. Мандат чланова савета етничке заједнице која има самоуправу на државном нивоу у потпуности је препуштен аутономном статутарном регулисању.

Стицање својства правног лица уписом у одговарајући регистар предвиђа и руско законодавство. Регистрација локалних, регионалних и федералних национално-културних аутономија врши се у складу са руским прописима. За регистрацију национално-културне аутономије, као што је истакнуто, између осталих докумената, мора бити достављена потврда да су у року од најмање три месеца пре оснивачке конференције савезне или регионалне национално-културне аутономије, односно у року од најмање месец дана пре конститутивне скупштине локалне национално-културне аутономије, медијима чија се годишња продукција односи на територију за коју се национална-културна аутономија образује, достављена саопштења о њеном предстојећем формирању. Регистар национално-културних аутономија који је отворен за јавност води савезни орган извршне власти надлежан за вођења државних регистара.

Естонски Закон о културној аутономији не уређује питања мандата чланова културних савета, нити стицање правног субјективитета таквих тела. Са друге стране, Закон у члану 21. предвиђа да први, заправо конститутивни, састанак културног савета сазива председник Општег изборног комитета и руководи његовим радом до избора извршних руководилаца након чега се окончава надлежност Општег изборног комитета.

4.6.3. Унутрашња организација и функционисање тела нетериторијалне аутономије

Унутрашња организација и функционисање тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална аутономија, односно самоуправа у упоредном праву делимично су аутономно регулисани актима таквих тела, док су делимично регулисани законским актима. У том смислу, прва питања која треба да буду сагледана у вези с унутрашњом организацијом и функционисањем таквих тела су у ком обиму таква тела могу аутономно да регулишу своју унутрашњу организацију и функционисање и којом врстом аката то чине.

4.6.3.1. Законски оквир аутономног регулисања унутрашње организације и функционисања

Закон о Сами парламенту у члану 5, став 3. прописује да то тело усваја свој пословник. Закон не садржи посебан члан којим би се изричито навело која се питања уређују пословником Сами парламента, али у члану 14, став 3. предвиђа да Одбор парламента припрема материјале за седницу и

извршава одлуке парламента у складу с пословником, док у члану 15, став 1. нормира да Одбор парламента може вршити послове из надлежности парламента у складу с тим законом и пословником. То су уједно и једине законске одредбе које се односе на пословник.

Закон CLXXIX о правима мањина из 2011. године предвиђа у параграфу 88, став 1. да мањинска самоуправа у Мађарској доноси правила о својој организацији и функционисању за која је параграфом 92, став 4, тач. а) прописано да се усвајају квалификованом већином. Дакле свака мањинска самоуправа, без обзира на ниво на којем је изабрана, доноси своја правила о унутрашњој организацији и функционисању. Закон не садржи посебну одредбу којим би се изричито навело која се све питања уређују тим правилима, али је у поједином одредбама уредио шта може да буде њихова садржина, односно упутио да се поједина питања која регулише ближе уређују аутономним актом мањинске самоуправе. Реч је о делатностима саветника мањинске самоуправе (пар. 77, ст. 3), о динамици одржавања седница самоуправе (пар. 89), о руковођењу седницама у случају да је председник одсутан (пар. 90), о питањима о којима се одлучује квалификованом већином (пар. 92, ст. 4, тач. г)), о поступку одржавања јавних слушања самоуправе (пар. 97), о вођењу записника са седница самоуправе (пар. 103, ст. 3), о раду одбора које је самоуправа установила (пар. 104, ст. 2), о радноправном статусу председника (пар. 105, ст. 1), итд. о којима ће у појединим деловима рада бити више речи. Начелно посматрано, реч је о мање значајним питањима, јер је Закон прилично детаљно уредио унутрашњу организацију и функционисање мањинских самоуправа. У том смислу, Венецијанска комисија СЕ је у свом Мишљењу о мађарском Закону о правима мањина указала да су претерано детаљно законом уређена, између осталих, и питања сазивања седница

самоуправа, јавност рада, кворум и већина који су потребни за доношење одлука, па чак и садржина записника и да су многа од тих питања могла бити регулисана релевантним интерним правилима самоуправа и изрекла своју забринутост да тако детаљна и не увек јасна правила могу негативно утицати на аутономију мањинских самоуправа.³³⁸

Уставни закон о правима националних мањина Хрватске прописује у члану 27, став 1. да веће националне мањине, осим програма рада, финансијског плана и завршног рачуна, доноси и статут. Том одредбом само је начелно предвиђено да се статутом уређују питања од значаја за рад већа. Закон нормира у ставу 3. истог члана да се статут доноси већином гласова свих чланова већа, док у ставу 4. прописује да се статут већа објављује у службеном гласилу јединице локалне или регионалне (подручне) самоуправе за чије је подручје веће основано. То су уједно једине одредбе Уставног закона о правима националних мањина у којима се помињу статуте већа националних мањина. Судаћи међутим према томе што Закон није уредио низ питања у вези с унутрашњом организацијом и функционисањем већа, треба стати на становиште да је њихово уређивање препустио статуту већа. Питање материје статутарног регулисања уређено је у Хрватској и Законом о регистру већа, координација већа и представника националних мањина. Према члану 6. тог Закона, статут је темељни општи акт већа и координације већа националне мањине са којим сви други општи акти таквих тела морају бити у сагласности. Статут садржи одредбе о називу, седишту, правима и обавезама чланова, о подручју деловања, заступању и о другим питањима од значаја за рад већа и координације.

³³⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary, Adopted by the Venice Commission on its 91st Plenary Session, Venice 15-16 June 2012, CDL – AD (2012), 011, 11, 12.

Нешто прецизније садржај основног аутономног акта тела нетериторијалне културне аутономије одређују естонски Закон о културној аутономији и словеначки Закон о етничким заједницама које имају самоуправу. Према члану 22. естонског Закона, културни савет на свом првом састанку већином гласова усваја статут о културној аутономији којим се уређују питања поступка избора председника, потпредседника и извршног руководства културног савета, поступак формирања и надлежности локалних културних савета, формирање институција културне аутономије, права и дужности организација културне аутономије и правила о раду главних организација културне аутономије. Чланом 11. словеначког Закона о етничким заједницама које имају самоуправу прописано је да се статутом тих заједница детаљно дефинишу послови и надлежности етничких заједница које имају самоуправу, њена организација, начин доношења одлука, начин и облици представљања етничке заједнице која има самоуправу у Републици Словенији, начин и поступак избора за органе етничке заједнице која има самоуправу. Такође, истим чланом је предвиђено да се статутом начин и облици сарадње етничке заједнице која има самоуправу с организацијама, удружењима и другим облицима активности основаним од стране припадника етничке заједнице ради остваривања њихових посебних права.

4.6.3.2. Законско уређивање унутрашње организације и функционисања

Законодавства држава које су одабране за упоредни приказ у различитом обиму одређују унутрашњу организацију и функционисање тела посредством којих се остварује нетериторијална мањинска аутономија. Законодавства Руске

Федерације и Републике Словеније уопште не регулишу унутрашњу организацију и функционисање ових тела препуштајући је у потпуности аутономном регулисању, док законодавства осталих држава најчешће предвиђају обавезно постојање одређених органа таквих тела. Због тога, даљу анализу законског уређивања унутрашње организације и функционисања треба усмерити ка питањима које органе таквих тела предвиђају законодавства појединих држава.

4.6.3.2.1. Лице овлашћено за представљање

Закон о Сами парламенту предвиђа у члану 11. да парламент бира председавајућег Одбора парламента и његово двоје заменика који, према члану 13. у изборној години, обављају своју функцију све до конституисања новог одбора парламента. Закон не садржи одредбу која изричито опредељује начин избора председавајућег. Обавештење о избору председавајућег се неодложно доставља Министарству правде Финске. Закон не садржи ни одредбу која изричито нормира послове које председавајући обавља, али по природи ствари, то су послови руковођења радом, односно седницама парламента, као и послови који се односе на представљање и заступање тог тела.

Мађарски Закон CLXXIX о правима мањина веома детаљно уређује одређена питања која се односе на мандат, положај и овлашћења председавајућег мањинске самоуправе. У теоријским коментарима се истиче да унутрашња организација самоуправа није питање које нужно изискује детаљну законску разраду.³³⁹ Закон најпре у параграфу 76, став 3. прописује да ће мањинску самоуправу представљати председавајући који се, према параграфу 88, став 1 бира

³³⁹ B. Vizi, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, 46.

из реда чланова самоуправе. Мањинска самоуправа, према истој одредби, бира од једног до четворо заменика председавајућег. Основна дужност председавајућег је, према параграфу 90. да руководи седницама мањинске самоуправе, а у случају његове одсутности, или привремене спречености, седницама се руководи у складу са одредбама правила о унутрашњој организацији и функционисању самоуправе. Према параграфу 105, став 2. закона, председавајући државне мањинске самоуправе може да присуствује седницама локалне мањинске самоуправе са правом консултовања. Председавајући мањинске самоуправе може да обавља и послове из надлежности самоуправе које му је она поверила (видети даљи текст). У одредбама којима је регулисан конфликт интереса Закон прописује која лица не могу обављати функцију председавајућег и заменика председавајућег мањинске самоуправе (видети даљи текст). Мандат председавајућем престаје у случају да више не испуњава услове за избор члана мањинске самоуправе, престанком мандата у самоуправи, распуштањем самоуправе, оставком, утврђивањем постојања конфликта интереса, утврђивањем губитка части, смрћу и у случају судске одлуке којом је утврђено да председавајућем престаје функција. До престанка функције на основу судске одлуке може да дође на захтев самоуправе који се усваја квалификованом већином, а у којем се тврди да је председавајући одговоран за вишеструка противправна чињења, или пропусти, а у случају да самоуправа не поднесе такав захтев, захтев може поднети овлашћено лице из окружне управе. О таквом захтеву суд одлучује у парничном поступку, а током поступка може наложити суспензију обављања функције председавајућег.

Уставни закон о правима националних мањина Хрватске предвиђа у члану 26. да чланови већа тајним гласањем бирају председника већа. Осим што уређује начин избора

председника већа, Закон не садржи одредбу која изричито опредељује већину која је потребна за избор председника. Према члану 27, став 2. Закона, председник већа националне мањине представља и заступа веће, сазива седнице већа и има права и обавезе одређене статутом већа. Осим председника, веће, према члану 26. бира и лице које ће замењивати председника у случају његове одсутности или спречености. Законом о регистру већа, координација већа и представника националних мањина уређена је функција председника координације већа националне мањине. Према члану 22. тог Закона, координација већа националне мањине основана за подручје Хрватске има председника и заменика председника кога чланови координације бирају тајним гласањем. Председник координације представља и заступа координацију, сазива седнице и има друга права и обавезе одређене статутом, док заменик замењује председника у случају његове спречености или одсутности.

У Естонији, према члану 22. Закона о културној аутономији, поступак избора председника и потпредседника културног савета једне националне мањине уређује се статутом. Закон је дакле предвидео обавезно постојање председника и потпредседника културног савета, али је сва питања која се односе на њихов избор, али и функције које обављају, препустио статутарном уређивању.

4.6.3.2.2. Извршни и други одбори

Чланом 13. Закона о Сами парламенту прописано је да то тело у Финској бира свој Одбор. У састав одбора Сами парламента, осим председавајућег и његово двоје заменика, улазе још четворо изабраних чланова Парламента. Одбор припрема материјале за седнице Сами парламента и

извршава одлуке Парламента у складу са пословником. Осим Одбора парламента и Одбора за изборе, Сами парламент може да именује и друга тела која би се бавила питањима од значаја за културну аутономију народа Сами. Законом о сами језику³⁴⁰ предвиђено је и постојање канцеларије за сами језик Парламента чији су задаци предвиђени тим актом (видети одељак о овлашћењима у области службене употребе језика и писма).

У Мађарској, према параграфу 104. Закона CLXXIX о правима мањина, мањинска самоуправа на својој седници може да установи један или више одбора (комитета). Док је формирање различитих одбора могућност мањинске самоуправе, дотле је образовање одбора за финансије законска обавеза. Одбори броје три члана, али државна мањинска самоуправа може да образује четворочлане и петочлане одборе. Закон уређује састав одбора прописујући да у трочланом одбору најмање један члан мора бити лице које је члан мањинске самоуправе, док у вишечланим одборима најмање једну половину треба да чине чланови самоуправе. председавајући самоуправе не може бити председавајући, нити члан одбора. Ресорни одбори припремају одлуке за седницу самоуправе, или одлучују о питањима која су им поверена у надлежност, али такве одлуке могу бити разматране и оцењиване на седници самоуправе. Састанци одбора сазивају се на захтев председавајућег самоуправе, или било ког члана одбора, а на рад одбора, кворум за пуноважно одлучивање и начин доношења одлука сходно се примењују одредбе којима су та питања регулисана за седнице самоуправе. Остала питања у вези са радом одбора регулишу се правилима самоуправе.

³⁴⁰ Samisk språklag, 15.12.2003/1086, <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20031086/>.

Уставни закон о правима националних мањина Републике Хрватске не предвиђа изричито могућност да већа националних мањина формирају своје извршне и друге органе, али их и не забрањује, док естонски Закон о културној аутономији прописује да ће се статутом културног савета прописати поступак избора извршних органа.

4.6.3.2.3. Седнице тела мањинске аутономије

Будући да су сва тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална аутономија колегијална, посебну пажњу треба посветити њиховим седницама. Законодавства Хрватске (осим у изложеним одредбама које се односе на председника) и Естоније уопште не регулишу питања седница већа националних мањина, односно културних савета, тако да ће у тексту који следи бити анализирана само решења из финског и мађарског законодавства.

4.6.3.2.3.1. Сазивање седнице

Према Закону о Сами парламенту, седнице тог тела се у Финској одржавају на основу одлуке, односно усвојеног распореда самог парламента, или на захтев три четвртине његових чланова. Седницу Сами парламента може да сазове и председавајући када год сматра да је потребно.

У Мађарској, према параграфу 89. Закона, седнице самоуправе одржавају се по потреби, на основу правила о унутрашњој организацији и функционисању, али Закон налаже да то мора бити најмање четири пута годишње. Седница самоуправе се може сазвати на иницијативу више од четвртине чланова, а у случају локалне самоуправе најмање

два члана, на иницијативу одбора, а посебно занимљиво је решење према коме седницу самоуправе може да иницира и овлашћено лице из органа окружне власти под условом да у предлогу о сазивању седнице назначи разлоге њеног сазивања, тачан дневни ред и време и место одржавања седнице. Седнице сазива председавајући самоуправе.

4.6.3.2.3.2. Кворум

Кворум за рад Сами парламента у Финској обезбеђен је према члану 18, став 1. Закона ако његовој седници присуствују председавајући, или један од његових заменика и најмање једна половина чланова тог тела.

У Мађарској кворум за седницу самоуправе обезбеђен је, према параграфу 92. Закона, уколико седници и доношењу одлука присуствује више од половине чланова. У кворумску већину уврштена су и лица која су дужна да се изузму из гласања (видети даљи текст), а која присуствују седници.

4.6.3.2.3.3. Отвореност за јавност

Закон о Сами парламенту не садржи одредбе које регулишу питање отворености седница тог тела за јавност.

У Мађарској, према параграфу 91. закона, седнице самоуправе су отворене за јавност. Ипак, седница самоуправе ће бити затворена за јавност у случају да се расправља о конфликту интереса, губитку части, о декорацијама, то јест симболима самоуправе, о дисциплинским казнама, као и у случају да се расправља о одређеним финансијским питањима. Самоуправа може, на иницијативу појединог члана, да одлучи да се седница затвори за јавност у случају да

су на дневном реду питања избора и именовања, разрешења са функције, као и питања која укључују личне ствари појединог члана, а одлуку о искључивању јавности ће донети и уколико процени да би расправа на седници могла да наруши одређене пословне интересе. На седницама самоуправе које су затворене за јавност, осим чланова самоуправе, могу, под условима утврђеним Законом, да присуствују и нотар, као и експерти који су позвани на седницу.

4.6.3.2.3.4. Начин одлучивања

Закон о Сами парламенту нормира да то тело у Финској одлуке доноси већином гласова. Према члану 18, став 3. Закона, у случају подељених гласова, одлучује глас председавајућег. Занимљиво је уочити да Закон изричито предвиђа да се члан Парламента, или одбора, мора уздржати од учешћа у доношењу одлука које се односе лично на њега, или њему блиска лица. У питањима избора, Сами парламент одлучује релативном већином, тако да је изабран кандидат који је добио највише гласова. Будући да Закон не прописује да ли је гласање у Сами парламенту јавно или тајно, треба стати на становиште да се то питање уређује пословником парламента.

У Мађарској мањинске самоуправе одлуке доносе простом или квалификованом већином. Под простом већином закон подразумева већину од чланова који присуствују седници, док је квалификована већина већина од укупног броја чланова. Квалификованом већином доносе се одлуке о правилима која уређују унутрашњу организацију и функционисање, о називу и симболима мањинске самоуправе, као и о празницима мањине коју самоуправа представља, о инвентару имовине и правилима о коришћењу имовине, о установљавању, трансформисању

и окончању рада организација које самоуправа оснива, о образовању асоцијација мањинских самоуправа на локалном нивоу, о преузимању додатних надлежности, као и о другим питањима за која је законом или правилима о унутрашњој организацији и функционисању предвиђена квалификована већина. Закон предвиђа да се одлуке о свим питањима за које законом или правилима о унутрашњој организацији није утврђено каквом се већином усвајају, доносе простом већином. Гласање на седници мањинске самоуправе је јавно, а председавајући ће наложити записничко констатовање гласања на предлог више од половине присутних чланова. О питањима о којима мањинска самоуправа одлучује на затвореној седници чланови се могу изјашњавати тајним гласањем, ако то захтева више од половине присутних чланова самоуправе. Закон предвиђа могућност дисквалификавања члана самоуправе приликом гласања, ако је он, или лице које је у сродству с њим, инволвирано у питање о којем се одлучује (осим у случају избора председавајућег, заменика и чланова одбора самоуправе) и то на иницијативу која може потећи како од таквог лица, тако и од било ког другог члана самоуправе. О одлучивању, односно гласању на седници самоуправе сачињава се записник на мађарском, а може бити и на матерњем језику мањине, при чему су обе верзије записника веродостојне. Записник потписује председавајући. Важно је истаћи да Закон прописује обавезу да се записници о гласању на седници локалне мањинске самоуправе достављају представницима окружних власти, а предвиђа и да су јавности доступне и одлуке донесене на седницама које су биле затворене за јавност, као и подаци са таквих седница који су од јавног значаја.

4.6.3.2.4. Пренос овлашћења и односи у оквиру унутрашње организације

Законодавства појединих држава које су одабране за упоредни приказ предвиђају могућност да тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална аутономија, односно самоуправа, пренесу своја овлашћења на функционере и одборе који су образовани у оквиру унутрашње организационе структуре (а у појединим случајевима чак и на субјективитете изван своје унутрашње организационе структуре о чему ће још бити речи) што треба да буде посебно сагледано пре разматрања шире проблематике односа у оквиру организационе структуре таквих тела.

Закон о Сами парламенту у члану 15. предвиђа да Одбор и друга тела Сами парламента могу да врше стечена овлашћења Парламента у складу са законом и пословником Парламента. Пренос није могућ у случају овлашћења Парламента која се односе на сачињавање одговарајућих извештаја за Владу Финске, на изборне функције и на разматрање годишњих финансијских извештаја и извештаја ревизора. У свим осталим случајевима могућ је пренос овлашћења Парламента на његова тела. Осим односа између Парламента, његовог Одбора и Одбора за изборе на које је указано у разматрању о изборима, Закон о Сами парламенту у члану 41. садржи начелну одредбу према којој одлуке Одбора парламента и других тела парламента могу бити ожалбене у поступку пред самим Парламентом. То заправо значи да у свим питањима која спадају у надлежност Одбора, укључујући и у случају пренесених овлашћења, Одбор парламента не мора да одлучује коначно и да је право коначног одлучивања резервисано за Парламент.

Мањинске самоуправе у Мађарској могу, према параграфима 77, став 1. и 119, став 1. Закона CLXXIX

о правима мањина, да делегирају своја овлашћења на своје функционере, одборе и друга унутрашња тела (председавајући, одбори и, у случају државне самоуправе, канцеларија). У случају делегирања овлашћења, мањинске самоуправе могу да дају инструкције за њихово вршење, а могу и да повуку одлуку о делегирању, односно да поново почну да врше таква овлашћења. Делегирана овлашћења се, према ставу 2. истог параграфа, не смеју даље преносити. Одлуке које се донесу у оквиру вршења делегираних овлашћења подложне су оцењивању од стране мањинске самоуправе. Закон наводи питања о којима мањинске самоуправе одлучују у оквиру тзв. непреносивих овлашћења. Реч је о овлашћењима која се не могу преносити на субјективитете изван мањинске аутономне структуре, а ни на функционере и одборе у оквиру мањинских аутономних тела. У таква овлашћења, између осталог, спадају: доношење правила о унутрашњој организацији и функционисању, назив и симболи самоуправе, избор председавајућег и његових заменика, установљавање одбора, одлучивање о буџету, итд. (видети део о овлашћењима). Осим изложених решења о односу између самоуправе и њених одбора, Закон садржи и одредбе које регулишу однос између председавајућег и одбора. Према параграфу 105, став 7. председавајући може да суспендује сваку одлуку одбора мањинске самоуправе уколико сматра да је она у супротности са одлукама самоуправе, или може да наруши интересе самоуправе. О таквој одлуци одлучује самоуправа на својој наредној седници.

Законодавства Хрватске и Естоније не регулишу питања делегирања овлашћења, нити односе у оквиру унутрашње организације мањинских тела, али делимично регулишу пренос овлашћења у оквиру организационе структуре нетериторијалне аутономије (видети текст о овлашћењима).

4.6.4. Статус чланова, запослених и ангажованих лица

Тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална аутономија, односно самоуправа су по свом саставу колегијална, што отвара питање права и дужности њихових чланова. У већини случајева у раду таквих тела, осим њихових чланова, могу да учествују и запослена и ангажована лица што нужно изискује и сагледавање правног положаја таквих лица.

4.6.4.1. Права и обавезе чланова

Закон о Сами парламенту не садржи одредбу која изричито уређује права и обавезе чланова тог тела. Начелно посматрано, а што је и предвиђено појединим одредбама, сваки члан Сами парламента има право да учествује у раду парламента што значи да има право да даје предлоге и учествује у гласању, да заједно са осталим члановима иницира одржавање седница, да бира и буде биран у одборе које парламент образује, да захтева да се одлучује о одлукама одбора, итд. Такође, појединим одредбама Закона прописане су неке од обавеза чланова које се односе на искључивање из гласања о питањима у којима је инволвиран њихов лични интерес, или на забрану коришћења информација које су сазнали у вршењу својих дужности и надокнаду штете коју су причинили Сами парламенту (члан 42б).

Чланови мањинских самоуправа у Мађарској, према параграфу 101, став 1. Закона о правима мањина, имају право да од самоуправе, председавајућег и/или одбора захтевају информације и добију одговор у року од 15 дана, да захтевају да се њихови писмени прилози приложе уз записник са седнице самоуправе, као и да се мишљења која

су изразили записнички констатују, да на основу овлашћења представљају самоуправу, да учествују на седницама самоуправе и да најмање једном годишње учествују на тренинзима које организују окружне власти. Према ставу 2. истог члана Закона, чланови мањинских самоуправа ослобођени су својих радних обавеза за време док учествују у седницама самоуправе и имају право да им самоуправа, за то време, надокнади губитак по истој основи на коју су овлашћени у систему социјалне сигурности. Према ставу 3. истог члана, чланови мањинске самоуправе имају право да, о трошку самоуправе, на њеним седницама користе знаковни језик, или друге начине комуникације. Закон не садржи одредбу која изричито нормира дужности чланова самоуправе, али су поједине од њих предвиђене посебним члановима. Тако, осим обавезе да не гласа о питањима у којима је инволвиран лични интерес, а о чему је већ било речи, члан самоуправе има обавезу да најмање једном годишње присуствује седницама самоуправе, а што проистиче из решења према коме у случају таквог изостанка губи мандат, обавезу да поднесе изјаву о свом финансијском стању (пар. 103), као и друге обавезе које проистичу из закона.

Законодавства Руске Федерације, Словеније, Естоније и Хрватске не регулишу права и обавезе чланова мањинских тела. Хрватским Законом о регистру већа, координација већа и представника националних мањина предвиђено је само да се статутом координације већа основаном за подручје Републике Хрватске утврђују права и овлашћења представника националних мањина изабраних у јединицама подручне (регионалне) самоуправе у раду координације.

4.6.4.2. Радни односи и примања

Закон о Сами парламенту не предвиђа изричито могућност да чланови парламента буду у радном односу. Чланом 11, став 2. Закона предвиђено је да је функција председавајућег у пуном радном времену, што значи да је он на сталном раду у парламенту. Према члану 17. чланови Парламента имају право на награду за свој рад, надокнаду путних трошкова, дневнице и остала давања у складу са Одлуком о примањима коју доноси Парламент. Парламент може да запосли одређено особље. На поједина питања радних односа, а нарочито уговора о раду и положаја запослених лица у Сами парламенту примењују се правила која се односе на јавне службенике. Такво решење које подразумева делимичну примену законодавства о јавним службеницима, уз чињеницу да Влада не може запосленима у Сами парламенту да даје обавезујуће инструкције, навело је поједине ауторе на закључак да Сами парламент, иако је јавноправно тело, не чини део обичне државне администрације.³⁴¹ Према члану 42. Закона, сва лица која су запослена у Сами парламенту имају право на пензију у одговарајућем обиму, а према одредбама којима се регулише пензија лица која су запослена у државној служби. Изложене одредбе заправо значе да запослени у Сами парламенту имају статус јавних службеника. Сами парламент је дужан да у складу са законом о пензионом фонду уплаћује запосленима одговарајуће доприносе.

Мађарски Закон о правима мањина прописује у параграфу 112. да се на питања која нису регулисана тим законом, а која се односе на запошљавање, распоред рада и радно време, награде, накнаде и повраћај трошкова запослених, чланова одбора и чланова мањинских

³⁴¹ К. Mynnti, 158.

самоуправа примењују релевантне одредбе којима су та питања регулисана за градоначелнике и чланове локалних представничких тела. Закон не садржи изричиту одредбу према којој чланови самоуправе могу да буду у радном односу (али ни не спречава такву могућност), али такву могућност предвиђа за поједине функционере. Према параграфу 105. Закона локална мањинска самоуправа бира председавајућег и заменика председавајућег који за свој рад не добијају посебну накнаду, док државна мањинска самоуправа може да изабере председавајућег и његове заменике који ће бити у сталном радном односу. Осим у случају да се председавајући и његов заменик/ци не бирају за неплаћено вршење функције, мањинска самоуправа може да установи накнаде за своје званичнике – председавајућег и његове заменике и председавајуће и чланове одбора мањинске самоуправе, као и за саме чланове самоуправе. Закон предвиђа највише износе таквих накнада утврђујући колико највише пута оне могу бити веће у односу на основицу плате јавних службеника, а утврђује и међусобне односе таквих накнада за различите категорије лица која их примају. Подаци о накнадама се према Закону сматрају подацима од јавног значаја што значи да су доступни јавности. Важно је истаћи да закон прописује и да председавајући и његови заменици не могу примати друге накнаде и примања од организација које су установљене од стране мањинске самоуправе, или у чијем власништву мањинска самоуправа партиципира.

Уставни закон о правима мањина уређује у члану 30. да чланови већа националних мањина у Хрватској своје дужности обављају, по правилу, на добровољној основи и са пажњом доброг домаћина. Такво, начелно оптирање за добровољно вршење већничке функције у већима националних мањина, праћено је у Уставном закону и одредбом према којој чланови већа могу да из средстава већа

примају само накнаду трошкова које су имали у обављању послова за веће и награду, за месечно или неко друго раздобље, ако то одобри и до висине коју одобри министар надлежан за послове опште управе. Правилником о накнади трошкова и награди за рад прописано је да чланови већа имају право на накнаду трошкова јавног превоза и право на дневнице, као и право на месечну награду највише до 50% од износа накнаде коју остварују чланови представничких тела јединице самоуправе у којој веће делује.³⁴² Поједини аутори закључују, можда и сувише радикално и смело, да је управо та финансијска компонента пресудан чинилац ангажовања и мотивације припадника националних мањина да се кандидују на изборима, али и да таква пракса спречава професионализацију већника, будући да су они стављени у позицију да своје дужности обављају само као привремени посао.³⁴³ Законом о регистру већа, координација већа и представника националних мањина уређено је питање примања која могу да се остваре у оквиру координације већа националне мањине. Према члану 22, став 4. тог Закона, председник координације, заменик председника и чланови радних тела координације могу из средстава намењених за рад примати накнаду стварних трошкова које су имали у обављању послова, у складу с прописима који се односе на накнаде за рад чланова већа.

Естонски Закон о културној аутономији не уређује питања радних односа и примања чланова културних савета националних мањина, баш као што то не чини законодавство руске Федерације и Словеније.

³⁴² Pravilnik o naknadi troškova i nagradi za rad članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 24/06.

³⁴³ A. Petričušić, „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, 60; A. Petričušić, „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti“, 97.

4.6.4.3. Инкомпатибилитет и конфликт интереса

Закон о Сами парламенту не садржи одредбе о неспојивости функција члана Сами парламента или о ситуацијама у којима се сматра да постоји конфликт интереса на страни члана Парламента.

У мађарском законодавству инкомпатибилитет и конфликт интереса чланова мањинских самоуправа су веома широко постављени. С тим у вези треба учинити једну важну напомену. Наиме, иако релевантне одредбе мађарског закона садрже одређење према коме лица која обављају одређене функције и послове „не могу бити изабрана“, обнашање тих функција није сметња за избор, већ је у питању неспојивост тих функција и послова, односно конфликт интереса који се у одређеном, законом предвиђеном року, мора окончати. Према параграфу 106. Закона, председавајући, заменик/ци и чланови мањинске самоуправе не могу обављати функције председника Републике, члана Уставног суда, Повереника за људска права (омбудсман) и његовог заменика, функционера и ревизора у Државној ревизорској канцеларији, јавних службеника, нотара, судија, стално запослених у оружаним снагама, руководиоца и виших чиновника у институцијама и пословним асоцијацијама које је образовала или којима руководи мањинска самоуправа, итд. Занимљиво је уочити да Закон изричито искључује неспојивост чланства у две мањинске самоуправе. Лице на чијој страни постоји конфликт интереса дужно је, према одредбама тог параграфа, да тај конфликт оконча у року од 30 дана од дана утврђивања његовог постојања. У случају да то пропусти да учини, мањинска самоуправа ће, на захтев било ког члана, утврдити постојање конфликта интереса. Занимљиво је уочити да таква одлука мањинске самоуправе може да буде предмет посебне тужбе лица на чијој страни је утврђено

постојање конфликта интереса. Председавајући и његови заменици који су у пуном радном односу не могу обављати друга занимања, изузев научних, предавачких, уређивачких, уметничких или других активности које спадају у оквир заштите интелектуалне својине.

У Хрватској ни Уставни закон о правима националних мањина, а ни Закон о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе не уређују изричито питања инкомпатибилитета и конфликта интереса за чланове већа националних мањина. Будући да Закон о избору чланова представничких тела јединица локалне и подручне самоуправе за питања у вези с избором чланова већа националних мањина која нису изричито регулисана упућује на сходну примену осталих одредби тог Закона, могло би се стати на становиште да чланови већа националних мањина не могу истовремено бити чланови других већа, нити судије, судије Уставног суда, чланови Владе, пучки правобранилац (омбудсман) и његови заменици, помоћници министра, руководиоци и заменици руководиоца државних управних организација, војна лица и службеници и намештеници у оружаним снагама, итд. као што је то прописано чланом 5. тог Закона за чланове представничких тела јединица самоуправе. Ставом 2. истог члана тог Закона прописано је да вршеће наведених дужности, осим чланства у оружаним снагама, није сметња за избор, али да лице које обавља неспојиву дужност, након избора, мора да се изјасни да ли наставља са обављањем те дужности, или се прихвата нове дужности на коју је изабран.

Законодавства Руске Федерације, Естоније и Словеније која регулишу мањинску културну аутономију, односно самоуправу не садрже одредбе о инкомпатибилитету и конфликту интереса на страни чланова тела посредством којих се таква аутономија, односно самоуправа остварује.

4.6.5. Престанак рада

Будући да су у свим државама које су одабране за упоредни приказ тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална аутономија колегијална, односно представничка, а и да у већини њих имају својство правног лица, до престанка њиховог рада може да дође на два начина – распуштањем таквих тела и/или губитком својства правног лица.

4.6.5.1. Распуштање

Закон о Сами парламенту не предвиђа изричито могућност распуштања тог тела. У том смислу, Законом нису уређени разлози и надлежност за распуштање, нити поступак распуштања Сами парламента.

Сасвим је другачије у Мађарској чији закон о правима мањина у више одредби утврђује разлоге, надлежност, поступак, рокове и последице распуштања мањинске самоуправе. Мањинска самоуправа може бити распуштена пре истека свог мандата на основу сопствене одлуке. Такву одлуку самоуправа, према параграфу 98, став 1. Закона, доноси квалификованом већином и након њеног ступања на снагу расписују се допунски избори који се, о трошку мањинске самоуправе, одржавају у року од 75 дана. Закон је у ставу 2. истог параграфа прописао да се мањинска самоуправа не може распустити у првих и последњих шест месеци свог мандата, при чему се, за потребе тог рока, узима у обзир датум подношења иницијативе да самоуправа буде распуштена. Осим на основу сопствене одлуке, мањинска самоуправа у Мађарској може да буде распуштена и одлуком Парламента. Према параграфу 148. Закона, Парламент ће

распустити мањинску самоуправу чији је рад супротан Уставу. Предлог за распуштање самоуправе Парламенту може да упути Влада, а иницијативу за такав предлог Влади даје министар надлежан за послове у вези с националним мањинама, на предлог надлежног органа регионалне управе и у консултацији са Уставним судом. Такво решење изазвало је забринутост Венецијанске комисије која је у свом Мишљењу о мађарском Закону о правима мањина истакла да се чини да тако важна одлука (да рад самоуправе није у складу с Уставом – прим. В.Ђ.) не захтева обавезујућу одлуку уставног суда и да је улога Уставног суда, у том контексту, само саветодавне природе.³⁴⁴ У случају да је мањинска самоуправа распуштена одлуком Парламента, председник Републике ће наложити руководиоцу градске или окружне испоставе органа државне управе да, до одржавања нових избора за мањинску самоуправу, обавља овлашћења која су законом и правилима о унутрашњој организацији опредељена као овлашћења председавајућег, као и да доноси одлуке о хитним питањима која спадају у корпус преносивих овлашћења самоуправе.

У Хрватској, будући да се избори за већа националних мањина спроводе на основу одлуке Владе, јасно је да одлука о расписивању избора уједно значи и распуштање постојећег сазива већа. Слично би се могло резонovati и за Словенију у којој се избори за савете етничких заједница које имају самоуправу, по правилу, спроводе заједно с локалним изборима, тако да расписивање локалних избора заправо значи и распуштање постојећих сазива савета етничких заједница које имају самоуправу на локалном нивоу.

Закон о културној аутономији Естоније не предвиђа могућност распуштања културних савета националних

³⁴⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary, Adopted by the Venice Commission on its 91st Plenary Session, Venice 15-16 June 2012, CDL – AD (2012), 011, 12.

мањина. Истоветно је и у Руској Федерацији, али се у поступку контроле над њиховим радом и активностима могу применити такве мере, баш као што се, због истоветног правног статуса националних културних аутономија са јавним удружењима, начелно посматрано, и на њих могу применити исти правни инструменти који доводе до престанка рада као и у случају осталих јавних удружења (видети следећи одељак и одељак о контроли).

4.6.5.2. Престанак постојања (укидање) и губитак својства правног лица

Престанак постојања (укидање) и евентуални губитак својства правног лица различито су регулисани у упоредном праву и, начелно посматрано, зависе од начина на који су тела мањинске нетериторијалне аутономије, односно самоуправе основана и да ли имају својство правног лица.

У Финској, будући да је Сами парламент основан самим Законом, јасно је да не постоји могућност да било који државни орган, осим финског Парламента променом закона, укине то тело.

Мађарски закон о правима мањина у параграфу 74. уређује престанак мањинске самоуправе. Према одредбама тог параграфа, мањинска самоуправа ће престати да постоји у случају да се због недовољног броја бирача не могу расписати општи избори, нити допунски избори на дан када је одлука надлежне изборне комисије постала коначна, у случају да нема довољно кандидата на општим или допунским изборима, у случају неуспеха допунских избора, као и у случају да након допунских избора није одржана конститутивна седница мањинске самоуправе. У наведеним случајевима мањинска самоуправа престаје да постоји, а

нова се може изабрати и конституисати само на наредним општим изборима за мањинске самоуправе.

Естонски Закон о културној аутономији садржи веома оригинално решење у вези с окончањем институција културне аутономије. Према члану 28. Закона, Влада Естоније ће окончати активности институција културне аутономије националне мањине, односно укинути културну аутономију, у случају да према подацима из националног регистра националних мањина број припадника националне мањине који имају стално боравиште у Естонији падне испод 3.000 у току претходних пет година, а за време два узастопна избора за културни савет, као и у случају да на два узастопна избора није било могуће успоставити изборну листу за избор културног савета, а према законском услову да за пуноважност избора на њима учествује више од половине бирача уписаних у бирачки списак. По окончању активности, односно престанку постојања, имовина институција културне аутономије биће пренета на друге субјекте у складу са одлуком културног савета.

Закон о културној аутономији Руске Федерације прописује у члану 6, став 9. да се укидање националне културне аутономије врши на начин утврђен законодавством Руске Федерације о невладиним организацијама, односно удружењима грађана.

У Хрватској, према члану 19. Закона о регистру већа, координација већа и представника националних мањина, из Регистра ће се по службеној дужности брисати већа и координације већа националних мањина у случају да су престали услови за избор већа који су утврђени Уставним законом о правима националних мањина, ако се услед престанка мандата број чланова већа смањи испод броја потребног за одлучивање, ако су престала да постоје већа која су основала координацију, односно ако се њихов број смањило испод половине, као и у случају да се број већа

националних мањина подручне (регионалне) самоуправе смањио испод броја утврђеног за оснивање координације већа националних мањина за подручје Републике Хрватске.

Законодавство Словеније не садржи одредбе о престанку постојања савета етничких заједница које имају самоуправу.

4.7. Улога, послови и овлашћења

Упоредно право на различите начине уређује улогу, послове и овлашћења тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална аутономија, односно самоуправа. У основи, могуће је уочити два приступа у регулисању послова и овлашћења таквих тела. У оквиру првог приступа начелно се уређују улога и послови таквих тела што је најчешће праћено и нормирањем односа између таквих тела и органа јавне власти. Тако, примера ради, хрватско законодавство веома уопштено и штуро дефинише улогу мањинских већа.³⁴⁵ Други приступ је екстензивнији и, осим утврђивања општих овлашћења, одликује се конкретнијим регулисањем послова и овлашћења која таква тела имају у вези са вршењем јавних служби у различитим сферама друштвеног живота које законодавац сматра значајним за очување идентитета националних мањина и остваривање мањинских права. По својој садржини, карактеру и начину вршења, послови и овлашћења таквих тела могу се кретати у широком луку, од аутономног и/или ауторитативног коначног одлучивања о појединим питањима, до вршења консултативне улоге о чему ће у одељцима који следе бити више речи. Анализу улоге, послова и овлашћења таквих тела ваља започети сагледавањем њихових општих овлашћења.

³⁴⁵ A. Petričušić, „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti“, 95.

4.7.1. Општа овлашћења

Као што је истакнуто, сва законодавства која су одабрана за упоредни приказ, без обзира на ширину овлашћења која приписују телима мањинске аутономије, садрже одредбе у којима се начелно опредељује улога таквих тела и/или и на уопштен начин утврђују њихове надлежности. Прво питање које у оквиру анализе општих овлашћења таквих тела треба размотрити је да ли законодавства изричито утврђују улогу, а нарочито представнички карактер таквих тела.

4.7.1.1. Улога и представнички карактер

Закон о Сами парламенту у члану 5, став 1. предвиђа да је задатак Сами парламента да води рачуна о сами језику и култури, као и о питањима која су у вези с њиховим статусом аутохтоног народа. Према члану 6. Закону, у стварима које се односе на његове задатке, Сами парламент представља сами народ у националним и међународним односима. Разлог за изложену одредбу чл. 6. Закона лежи у чињеници да је Сами парламент демократски изабрано тело и да је стога институција која може да представља Сами интересе са највећим легитимитетом.³⁴⁶ Дакле, Сами парламент који је изабран на непосредним изборима и који, по том основу, има представнички карактер истовремено и представља сами народ као колективитет, што је поједине ауторе навело на закључак да то тело, иако је примарно одређено као културна аутономија, примарно *репрезентативна политичка институција* (подв. В.Ђ.) сами мањине у односима с Владом, законодавцем и државном, регионалном и локалном

³⁴⁶ J. Henriksen (ed.), “Sami Self-Determination, Autonomy and Economy – The Authority and Autonomy of the Sámediggi in the Health and Social Services Sector”, *Gáldu Čála – Journal of Indigenous Peoples Rights*, 2/2010, 38.

администрацијом, то јест у основи тело за политичку партиципацију.³⁴⁷ Спомињање националних и међународних односа у изложеној одредби заправо значи, а што проистиче из Законом изричито признатог представничког карактера тог тела, да Сами парламент представља сами као народ у односима са надлежним органима власти Финске.

Према параграфу 2, став 2. мађарског Закона о правима мањина, мањинска самоуправа испуњава дужности националних (мањинских) јавних служби које су одређене законом и основа се за остваривање права националних (мањинских) заједница, заштиту и *представљање* (подв. В. Ђ.) њихових националних интереса и самостално управљање националним (мањинским) јавним пословима који спадају у домен њених одговорности и надлежности на локалном, регионалном или државном нивоу. Према параграфу 10, став 2. Закона, основна дужност мањинских самоуправа је да штите и представљају интересе мањина вршењем својих овлашћења. Представнички карактер мањинских самоуправа изражен је у још неколико одредби Закона у којима се јасно истиче да је мањина представљена посредством својих самоуправа (нпр. у одредби у којој се предвиђа да самоуправа одлучује о празницима мањине *коју представља*). У параграфу 117, став 2, тач. ц) Закон јасно прописује да државна мањинска самоуправа представља и штити интересе мањине коју представља на државном нивоу.

Чланом 23. Уставног закона о правима националних мањина Републике Хрватске прописано је да припадници националних мањина, у циљу унапређивања, очувања и заштите положаја националних мањина у друштву, бирају своје представнике ради учествовања у јавном животу и управљању локалним пословима путем већа и представника националних мањина у јединицама самоуправе. Дакле, иако

³⁴⁷ К. Myntti, 167.

не садржи одредбу која би недвосмислено истакла да већа националних мањина представљају националне мањине као колективитете, из изложене одредбе, а и непосредних избора за та тела, следи да већа националних мањина у Хрватској имају представнички карактер. Истоветно је становиште и Уставног суда Хрватске који сматра да „*већа националних мањина...имају обележја својеврсних представништва националних мањина на локалним нивоима...*“.³⁴⁸ У теоријским коментарима наводи се да се увођењем овог *института мањинског представништва* (подв. В.Ђ.) желео ојачати утицај националних мањина на локалну и регионалну политику,³⁴⁹ али да већа имају ограничену представничку улогу, јер је, узимајући у обзир њихов консултативни карактер, упитно у коликој мери могу утицати на процес доношења одлука које су важне у погледу права националних мањина на различитим нивоима.³⁵⁰

Законодавства Естоније, Словеније и Хрватске, иако предвиђају непосредне изборе за тела мањинске културне аутономије, односно самоуправе не садрже одредбе којима би се изричито утврдило да таква тела представљају мањине које су их изабрале као колективитете. Уместо тога, она прописују циљеве културне аутономије, односно самоуправе ради чијег остваривања се формирају њихова тела и институције. Према члану 5. естонског Закона о културној аутономији, главни циљеви културне аутономије су организовање образовања на матерњем језику и праћење коришћења средстава обезбеђених за ту сврху, формирање културних институција националних мањина, организација њихових активности и организовање етничких културних манифестација, успостављање и додељивање средстава,

³⁴⁸ U-I-3553/2011.

³⁴⁹ S. Tatalović, 331.

³⁵⁰ S. Jakešević, S. Tatalović, T. Lacović, 21.

стипендија и награда за унапређење културе и образовања националне мањине. Словеначки Закон о етничким заједницама које имају самоуправу прописује у члану 1. да припадници италијанске и мађарске мањине успостављају етничке заједнице које имају самоуправу ради остваривања посебних права гарантованих Уставом Републике Словеније, ради унапређивања њихових потреба и интереса и ради организованог учешћа у јавним пословима. У теоријским коментарима истиче се да су самоуправне етничке заједнице, заправо њихови највиши органи, централне политичке институције етничких заједница и, на основу Устава и релевантног законодавства, једини правни партнери у дијалогу између етничких заједница и државе.³⁵¹

Начелно посматрано, националне културне аутономије у Руској Федерацији имају две основне функције: 1. да саветују органе јавне власти о унапређењу језика, образовања и културе националних мањина и 2. да врше своје сопствене активности у тим областима.³⁵² У теоријским коментарима указује се да тела нетериторијалне аутономије у Русији имају мало од „стварних“ овлашћења до обима да их, у том смислу, мало тога, ако уопште ичега и има, разликује од невладиних организација,³⁵³ које, будући да уживају иста или слична права и могућности као националне културне аутономије (укључујући и права у области културе, информисања и образовања) имају предности *vis-à-vis* националних културних аутономија које понекад имају мање права (нпр. у погледу начина финансирања – видети одељак о финансирању), које не могу да изаберу своју организациону структуру и које се

³⁵¹ M. Komac, „The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia“, 27,28.

³⁵² A. Osipov, „National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law“, 40.

³⁵³ B. Bowring, „Burial and resurrection: Karl Renner’s controversial influence on the ‘national question’ in Russia“, in: *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (ed. E. Nimmi), 203.

суочавају са великим бројем процедуралних рестрикција у погледу свог установљавања и функционисања, па су, стога, њихови напори дупликат напора етничких невладиних организација.³⁵⁴ У Руској Федерацији, као што је истакнуто, нема непосредних избора за све видове националне културне аутономије. У том смислу, на известан начин је и јасно због чега у Закону о национално-културној аутономији нема посебне одредбе која изричито предвиђа представнички карактер различитих организационих облика културне аутономије.³⁵⁵ Чланом 1. тог Закона прописано је да се добровољно самоорганизовање грађана Руске Федерације на основу кога се образује национална културна аутономија врши у циљу независног решавања питања везаних за очување њиховог идентитета, развоја језика, образовања и националне културе. Ипак, чланом 4. према коме национална културна аутономија, између осталог, има право да: добије подршку од државних органа и локалних власти која је неопходна за очување националног идентитета, развој националног (матерњег) језика и националне културе, јачање јединства руске нације, усклађивање међуетничких односа, за промовисање међурелигијског дијалога, као и за спровођење активности у циљу социјалне и културне адаптација и интеграција миграната; да се обраћа органима законодавства, извршне и локалне власти прописано је њено право и да *представља своје националне и културне интересе* (подв. В. Ђ.).

³⁵⁴ A. Osipov, „National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law“, 40.

³⁵⁵ Примењујући тест легитимности на руске национално-културне аутономије који се заснива на критеријумима легалности (усклађеност конституисања и рада с правним правилима), моралности (изражавање заједничких уверења) и сагласности чланова групе, Рундева указује да је упитно колико руске национално-културне аутономије испуњавају критеријум легитимности представљања, јер нису безрезервно подржане од стране припадника групе која је извор легитимности, а не постоји ни јасна процедура кроз коју би они могли да искажу подршку. T. Rundeva, 34.

4.7.1.2. Остала општа овлашћења

У релевантним одредбама законодавстава која су одабрана за упоредни приказ, а којима се начелно опредељује улога тела мањинске аутономије, односно самоуправе и/или на уопштен начин утврђују њихове надлежности, могу се, и поред начелног нормирања, уочити различити видови послова и овлашћења. По садржини, карактеру, начину вршења, а и њиховом значају, послови и овлашћења таквих тела се могу сврстати у аутономно одлучивање, оснивање установа, институција и организација и вршење оснивачких права, као и партиципацију у јавним пословима и сарадњу с органима јавне власти.

4.7.1.2.1. Аутономно одлучивање

Обим аутономног одлучивања тела посредством којих се остварује нетериторијална аутономија, односно самоуправа националних мањина различито је одређен у упоредном праву. Осим аутономног одлучивања у питањима избора таквих тела која се нарочито односе на бирачке спискове и спровођење избора (Финска, Естонија, Словенија); статутарног самоорганизовања, формирања унутрашњих одбора и локалних тела (Естонија, Словенија) и удруживања у шире организационе целине (нпр. координација већа националних мањина у Хрватској и савети етничких заједница на државном нивоу у Словенији), о којима је у одговарајућим деловима овог рада већ било речи, аутономно одлучивања обухвата још и одлучивање о статусним питањима мањине чија се културна аутономија остварује посредством таквих тела, одлучивање о финансијама и имовини таквих тела, као и одлучивање о оснивању културних установа и

вршење оснивачких права које ће због свог значаја бити посебно сагледано. Посебан случај аутономног одлучивања постоји у оним системима у којима таква тела одлучују о делу извора финансирања културне аутономије, о чему ће више речи бити у одељку који је посвећен финансирању. У појединим од анализираних система одлучивање о свим, или делу наведених питања је по свом карактеру *коначно*, односно заиста и у пуној мери аутономно, док је у појединим државама подложно одобрењу, или одређеним видовима контроле од стране органа јавне власти.

4.7.1.2.1.1. Одлучивање о статусним питањима националне мањине

Као што је истакнуто, Закон о Сами парламенту предвиђа у члану 5, став 1 да то тело у Финској, између осталог, води рачуна о питањима која су у вези с статусом сами народа као аутохтоног. Део тих питања наведен је у члану 9. којим је прописана обавеза јавних власти да о њима преговарају са парламентом (видети даљи текст). У смислу изложених решења, следи да Сами парламент нема овлашћење да *одлучује* о одређеним статусним питањима од значаја за мањину коју представља као што су језик, симболи, знамења, награде, итд. Уопште узев, у теоријским коментарима истиче се да су овлашћења *одлучивања* Сами парламента лимитирана.³⁵⁶ У одредбама Закона о сами језику из 2003. године утврђена су одређена овлашћења Сами парламента у вези са сами језиком, али та овлашћења, по својој садржини, не представљају аутономно *одлучивање*, већ вршење јавних овлашћења и биће сагледана у посебном одељку (видети даљи текст). У смислу изложеног, чини се тачном оцена самог Сами парламента да су

³⁵⁶К. Mynnti, 158.

његова овлашћења доношења одлука веома лимитирана чак и у сфери језика и културе у којима је Парламент формално примарно средство културне аутономије и да планирања у вези са сами језиком пре врши владин истраживачки институт него што то чини Парламент.³⁵⁷

Мађарски Закон о правима мањина предвиђа широку палету послова и овлашћења мањинских самоуправа. Међу тим пословима посебно се могу издвојити они који су посвећени одређеним статусним питањима од значаја за читаву мањинску заједницу коју самоуправа представља, а о којима мањинске самоуправе аутономно одлучују. У том смислу, према параграфу 117, став 1, тач. б) државна мањинска самоуправа, у оквиру непреносивих овлашћења, одлучује о националним празницима мањине коју представља, док, према параграфу 113, тач. б) локалне мањинске самоуправе, такође у оквиру непреносивих овлашћења, одлучују не само о називу и симболима самоуправе, већ и о празницима (локалним – прим. В.Ђ.) мањине коју представљају. У оквир тзв. добровољних јавних овлашћења, дакле оних која се не морају вршити, мањинске самоуправе могу установљавати одликовања, услове и поступак њиховог додељивања.

У Хрватској, према члану 33, став 6. Уставног закона о правима националних мањина, координација већа националних мањина коју су већа националних мањина подручне (регионалне) самоуправе основала за подручје Хрватске може да доноси одлуке о знамењима и симболима националних мањина и начину обележавања празника националних мањина, али уз сагласност Савета за националне мањине о којем ће више речи бити у одељцима који следе.

Закон о културној аутономији националних мањина Естоније не предвиђа право и овлашћење културних савета

³⁵⁷ Statement of Finnish Sámi Parliament on the Realization of Sámi People's Right to Self-Determination in Finland, 15 April 2010, наведено према А. Stepić, А. Petrétei, Т. Koivurova, 132.

националних мањина да одлучују о одређеним статусним питањима од значаја за читаву националну мањину, као што су питања језика, симбола, знамења, одликовања, итд. Изричитог предвиђања овлашћења тела нетериторијалне културне аутономије, односно самоуправе да одлучују, самостално или уз сагласност надлежних органа јавне власти, о статусним питањима која су од значаја за читаву националну мањину, као што су језик, симболи, знамења, одликовања, итд. нема ни у законодавствима Руске Федерације и Словеније. Међутим, таква могућност, начелно посматрано, није искључена, нарочито уколико се имају у виду општа овлашћења таквих тела да се обраћају органима јавне власти представљајући своје националне културне и интересе, да чувају и обогаћују своје историјско и културно наслеђе и имају слободан приступ националним културним вредностима, као и да упражњавају националне традиције и обичаје (Руска Федерација), односно да аутономно одлучују о свим питањима из своје надлежности и да подносе предлоге и иницијативе надлежним органима (Словенија), а о којима ће више речи бити у одељцима који следе. Важно је истаћи да у Републици Словенији национални симболи не могу спадати у круг питања о којима савети етничких заједница које имају самоуправу могу аутономно да одлучују. Наиме, као што је на одговарајућем месту у раду истакнуто, припадницима аутохтоних етничких заједница гарантује се чланом 64, став 1. Устава право да слободно *користе* своје националне симболе. У уставном спору чији је предмет било питање уставности решења садржаног у Закону о грбу, застави и химни Републике Словеније и словеначкој народној застави³⁵⁸ према коме је допуштен идентитет симбола тих мањинских група и симбола других (матичних – прим. В.Ђ.) држава,

³⁵⁸ Zakon o grbu, zastavi in himni Republike Slovenije ter o slovenski narodni zastavi, *Uradni list*, št. 67/94.

Уставни суд је стао на становиште да уставна одредба према којој припадници аутохтоних националних мањина могу да користе своје националне симболе упућује на то да је реч о симболима италијанске и мађарске нације чији је садржај познат и који, стога, не може бити предмет избора, тако да је италијанској и мађарској мањини и њиховим припадницима уставом признато право да *користе* италијански и мађарски национални симбол.³⁵⁹

Закон о националној културној аутономији Руске Федерације, осим изложених могућности, прописује у члану 9. још да државни органи Руске Федерације и њених субјеката, између осталог, пружају финансијску, организациону и другу подршку национално-културним аутономијама у изради и спровођењу државних програма у области очувања и развоја националних (матерњих) језика, што заправо значи да таква тела не доносе одлуке о таквим програмима, али да могу да одлучују о одређеним питањима у вези са језицима њихових мањина која се онда уврштавају у државне програме. Изложене могућности аутономног одлучивања ипак немају велики домашај, тако да се у теоријским коментарима у погледу овлашћења таквих тела да врше своје сопствене активности поставља питање да ли је реч о „аутономији као празној шкољци“³⁶⁰

4.7.1.2.1.2. Одлучивање о финансијама и имовини тела

У државама које су одабране за упоредни приказ, а у којима тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална културна аутономија, односно самоуправа

³⁵⁹ U-1-296/94, *Uradni list*, br. 67/94.

³⁶⁰ B. Bowring, "From Empire to Multilateral Player, The Deep Roots of Autonomy in Russia", in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, 2015, 152.

имају својство правног лица, омогућено је тим телима да стичу средства и имовину, а с тим у вези и да, у одређеном обиму, одлучују о сопственим финансијама и имовини коју поседују. Будући да се у већини случајева таква тела финансирају из јавних извора, њихово одлучивање о интерним финансијама није увек и у свему аутономно, односно подвргнуто је извесној мери контроли и ревизији (видети одговарајуће одељке који следе) и врши се у складу са прописима којима се уређују финансије и рачуноводство, нарочито у случају средстава која потичу из јавних извора.

Закон о Сами парламенту предвиђа у члану 186 да ће се за финансијски период, који за Сами парламент износи једну календарску годину, припремити годишњи (завршни) рачун који се састоји од приказа прихода и расхода, објашњења рачуноводствених исказа и годишњег извештаја који садржи објашњење о утрошку средстава и активностима Сами парламента. Завршни рачун подноси Парламенту до краја јуна календарске године и мора бити потписан од стране чланова Одбора парламента, а парламент га усваја.

Према параграфу 113, тач. б) мађарског Закона из 2011. године, локална мањинска самоуправа, у оквиру непреносивих овлашћења, одлучује о инвентару имовине, опсегу основних средстава и правилима употребе средстава и имовине која је у њеном власништву. Према параграфу 114, став 1, тач. д) мањинска самоуправа, такође у оквиру непреносивих овлашћења, одлучује о буџету и завршном рачуну и испуњава дужности у вези са објављивањем тих података у складу са правилима којима се уређује вршење државних финансија.

Савети етничких заједница које имају самоуправу у Словенији, између осталог, у оквиру своје надлежности, према члану 10. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу, усвајају финансијски план и завршни рачун. Будући да

Закон прописује да етничке заједнице које имају самоуправу аутономно одлучују о свим питањима из своје надлежности, јасно је да је законодавац доношење финансијског плана и завршног рачуна препустио аутономном одлучивању савета. У том смислу, јасно је и због чега у Закону нема одредби које би на било који начин условљавале, или ограничавале право савета да одлучују о финансијским плановима и завршним рачунима. Законодавства Хрватске и Руске Федерације предвиђају извесна ограничења у одлучивању мањинских аутономних тела о утрошку финансија, при чему се може уочити да се таква ограничења не намећу свим видовима средстава која таква тела могу да стичу.

Уставни закон о правима националних мањина Хрватске прописује у члану 27, став 1. да веће националне мањине, између осталог, доноси програм рада и финансијски план и завршни рачун. Према ставу 4. истог члана, финансијски план и завршни рачун већа националне мањине објављују се у службеном гласилу јединице локалне или подручне самоуправе за чије је подручје веће основано. Уставни закон прописује извесне маргине слободе већима националних мањина приликом одлучивања о утрошку *средстава која веће не стиче из јавних извора*. Према члану 29, став 1. Уставног закона, средства која веће националне мањине оствари од своје имовине, донација, поклона, наследства, или по другом основу могу се користити само за делатности и послове од значаја за националне мањине *утврђене у програму рада већа* (подв. В.Ђ.). Средства која веће националне мањине оствари из државног буџета, или буџета јединице локалне самоуправе не могу се користити у складу са аутономним одлукама таквих тела, већ, како то Закон предвиђа, искључиво за намене одређене буџетом и законом, односно одлуком којом се уређује извршавање буџета, односно за намене, када се ради о средствима из буџета Републике, које одреди Савет за националне мањине.

Закон о националној културној аутономији Руске Федерације не предвиђа могућност, али ни обавезу културних аутономија да доносе и усвајају свој буџет, финансијски план и завршни рачун, али су у обавези да сачине, на предвиђени начин и у предвиђеним роковима, извештај о потрошњи државних средстава које су примиле. Тим Законом прописана су ограничења у одлучивању, али само за средства која потичу из јавних извора. Према члану 20, став 4. Закона, средства која потичу из државне помоћи могу да се користе у складу са прописаном сврхом (видети текст о финансирању и контроли).

Естонски Закон о културној аутономији уопште не садржи одредбе о одлучивању о сопственим средствима и имовини културних савета, нити о њиховом овлашћењу, односно обавези да одлучују о финансијским плановима и завршним рачунима. Изостанак таквих одредби кореспондира са нејасним правним статусом таквих тела.

4.7.1.2.2. Оснивање установа (институција) и вршење оснивачких права

Законодавства држава које су одабране за упоредни приказ приликом начелног нормирања овлашћења и/или у оквиру општих овлашћења тела мањинске нетериторијалне аутономије често наводе оснивање установа, односно институција и вршење оснивачких права. Сва законодавства, изузев финског и хрватског, предвиђају такво овлашћења мањинских аутономних тела, али различито одређују врсте установа које таква тела могу да оснивају и области у којима њихове установе могу да делују.

Параграф 116, став 1, тач. е) мађарског Закона о правима мањина прописује да мањинске самоуправе, у

оквиру расположивих средстава, установљавају мањинске институције што спада у корпус њихових добровољних јавних задужења, односно послова. Према ставу 3. истог параграфа, мањинске институције и организације, али и пословна удружења, формирају се ради обављања обавезних и добровољних послова, у законским оквирима, при чему мањинске самоуправе које су их основале именују руководиоце и врше оснивачка права у складу с законом. Закон наводи да су области у којима мањинске самоуправе обављају добровољне послове мањинско образовање и културна самоуправа, локални штампани и електронски медији, подстицање традиције и заштита културног наслеђа, социјална инклузија, брига о младима и култури, па чак и јавно запошљавање и локална регулација. Имајући у виду да се формирање институција врши како у циљу обављања добровољних, тако и обавезних послова, изложена одредба заправо омогућава мањинским самоуправама да образују институције и организације у свим наведеним областима. Са друге стране, Закон садржи одређено ограничење за стварање пословних удружења. Наиме, према ставу 4. истог параграфа, мањинске самоуправе могу да оснују само она пословна удружења у којима њихова одговорност не прелази обим уложених средстава и у којима преузети ризик не сме да угрози испуњавање њихових обавезних послова.

Законодавство Словеније оснивање установа и организација не предвиђа изричито као овлашћење тела посредством којег се културна аутономија, односно самоуправа остварује, већ као један од елемената саме аутономије, односно самоуправе. Тако, према члану 4. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу, те заједнице у Словенији, између осталог, оснивају организације и *јавне* (подв. В. Ђ.) институције. Иако Закон не уређује оснивање и управљање таквим организацијама и институцијама као један

од прерогатива савета, таква могућност није искључена, јер је савет највиши органа етничке заједнице која има самоуправу. Штавише, оснивање установа је изричито предвиђено законима којима се регулишу поједине области друштвеног живота од значаја за националне мањине. Тако је, примера ради, чланом 31. Закона о остваривању јавног интереса у култури³⁶¹ изричито прописано да ће се фондови (средства) за финансирање *јавних установа* (подв. В.Ђ.) које италијанска и мађарска национална мањина могу основати у циљу задовољавања својих потреба у области културе бити обезбеђени од стране државе у оквиру фондова (средстава) за италијанску и мађарску мањину.

Ни законодавство Руске Федерације оснивање установа и организација не предвиђа изричито као овлашћење тела мањинске културне аутономије, већ као један од елемената такве аутономије. Члан 4. Закона о националној културној аутономији Руске Федерације предвиђа да национална културна аутономија, између осталог, има и право да оснива *образовне, научне и културне* (подв. В.Ђ.) установе и да обезбеђује њихово функционисање у складу са законодавством Руске Федерације. Улога и врсте таквих установа прецизније су уређени члановима 11. и 13. Закона. Према члану 11. да би се обезбедило право на основно опште образовање на националном (матерњем) језику и избор језика и наставе, националне културне аутономије могу да оснивају *недржавне (јавне)* (подв. В.Ђ.) предшколске и образовне установе са васпитањем, односно наставом на матерњем језику, док, према члану 13, да би обезбедиле право грађана Руске Федерације који сматрају да припадају одређеној етничкој заједници на очување и развој националне културе, културне аутономије могу да оснивају *недржавне (јавне)*

³⁶¹ Закон о уресничеванју јавнега интереса на подроћју културе, *Uradni list*, št. 75/94, 22/00 – ZJS in 96/02.

установе националне културе (позоришта, културне центре, музеје, библиотеке, клубове, студија, архиве, и друге културне установе) и да одржавају њихово функционисање.

Најширу могућност оснивања и нешто израженију улогу тела мањинске нетериторијалне културне аутономије у одређивању права и дужности установа предвиђа естонско законодавство. Заправо, према естонском законодавству, оснивање и деловање таквих установа је срж и основна делатност мањинске културне аутономије. То проистиче из члана 5. Закона који одређује да је главни циљ културне аутономије националне мањине организовање образовања на матерњем језику и праћење коришћења средстава обезбеђених за ту сврху, формирање културних институција националних мањина, организација њихових активности и организовање етничких културних манифестација, успостављање и додељивање средстава, стипендија и награда за унапређење културе и образовања националне мањине, при чему, према ставу 2. истог члана, припадници националних мањина имају право да, у интересу своје етничке културе, формирају институције културне аутономије које ће поштовати законе Естоније у третирању питања која су у њиховој надлежности. Према члану 22. Закона о културној аутономији, статутом културне аутономије који доноси културни савет, између осталог, уређују се и питања формирања институција културне аутономије, као и права и дужности организација културне аутономије на основу њихових основних намена. Чланом 24. предвиђено је да су установе културне аутономије образовне установе које обезбеђују интензивну наставу етничког језика или етничке културе, етничке културне установе, етничка културна предузећа и издавачке куће и етничке институције социјалне заштите. Широка могућност оснивања и нешто израженија улога тела мањинске културне аутономије у одређивању права и дужности установа праћена је међутим законским одређењем

из члана 25. да образовне установе имају приватни карактер, јер се на организацију њиховог рада примењују одредбе Закона о приватним школама, као и решењем из члана 26. према коме су такве установе независна правна лица која могу поседовати некретнине и одговарати за своје финансијске обавезе. У смислу изложених законских одредби тачном се чини тврдња исказана у појединим радовима да се (доношењем Закона) није претпостављало да културна аутономија треба да преузме постојеће јавне образовне установе.³⁶²

4.7.1.2.3. Учествовање у јавним пословима и сарадња с јавним власима

Садржински посматрано, учествовање мањинских аутономних тела у јавним пословима и њихова сарадња с јавним властима може да обухвати широку палету различитих послова и функција: од саветодавних, преко предлагања мера и покретања одговарајућих поступака, до учествовања у одлучивању. Због тога, даљу анализу општих овлашћења и начелног утврђивања послова таквих тела треба усмерити на сваки од наведених облика учествовања у јавним пословима и сарадњи с јавним властима.

4.7.1.2.3.1. Саветодавне функције и предлагање мера и аката

Изузев естонског законодавства за које је, као што је истакнуто, срж културне аутономије оснивање и деловање њених усана под патронатом културних савета, сва остала законодавства која су одабрана за упоредни

³⁶² V. Poleshchuhuk, „Changes in the Concept of National Cultural Autonomy in Estonia“, 156; V. Poleshchuhuk, „Russian National Cultural Autonomy in Estonia“, 240.

приказ предвиђају овлашћење мањинских аутономних тела да врше саветодавну функцију и јавним властима упућују своја мишљења, као и да предлажу предузимање одговарајућих мера и/или доношење одговарајућих аката. Карактер таквих овлашћења мањинских аутономних тела различито је регулисан у упоредном праву. У појединим случајевима, упућивање мишљења и предлога јавним властима нормативно је постављено као једна *могућност* у оквиру активности таквих тела, док је понекад изричито прописано да је реч о посебном *праву* таквих тела. Такво разликовање се одражава и на регулисање поступка давања мишљења и предлагања мера и аката, као и на уређивање њиховог третирања од стране јавних власти које се креће у широком луку од изостанка било каквих одредби о обавезама јавних власти спрам таквих мишљења и предлога, до прописивања да је њихово *разматрање*, па чак и *узимање* у *обзир* дужност јавних власти. Уколико су јавне власти пак у обавези да пре одлучивања затраже мишљења и предлоге мањинских аутономних тела, без обзира што таква мишљења и предлози немају обавезујући карактер, утолико треба стати на становиште да је реч о квалитативно вишем степену учествовања таквих тела у јавним пословима који чини један од могућих видова *учествовања у одлучивању* (видети одељак о учествовању у одлучивању). Поједина законодавства прописују могућност да мањинска аутономна тела јавним властима *непосредно* подносе иницијативе, предлоге и мишљења, али има примера да се то одвија и *посредно*, у оквиру консултативних механизма у којима партиципирају представници мањинских аутономних тела.

У Финској Сами парламент, према члану 5, став 2. Закона о Сами парламенту, у материји која се односи на његове основне задатке, може властима да подноси иницијативе и предлоге, као и да даје мишљења. Закон не садржи било

какву одредбу којом се уређује однос власти спрам таквих иницијатива, предлога и мишљења. Са друге стране, у одређеним питањима, власти су у обавези да „преговарају“ са Сами парламентом, што такав модалитет учествовања у јавним пословима сврстава у учествовање у одлучивању (видети тај одељак). Уопште узев, у релевантној литератури истиче се да је Сами парламент још увек примарно средство за учешће Самија у јавним пословима, него што је аутономно управљање.³⁶³

Мађарски Закон CLXXIX о правима мањина у низу својих одредби предвиђа да мањинске самоуправе имају *право на консултовање*. Продубљенијим сагледавањем законских решења може се закључити да је право на консултовање по својој садржини двослојно и да, са једне стране, подразумева право подношења иницијатива, мишљења и предлога о којима се у појединим случајевима надлежни органи морају изјаснити у законом предвиђеним роковима, док, са друге стране, подразумева обавезу јавних власти да затраже мишљења мањинских самоуправа, што га сврстава у модалитете обавезног учествовања у одлучивању о којима ће бити више речи у једном од наредних одељака. Закон најпре у параграфу 10, став 6. прописује да ће се вршење права на консултовање ближе уредити општим актима јединица територијалне самоуправе. Но, и поред таквог решења, многи аспекти остваривања права на консултовање, у смислу права на подношење иницијатива, мишљења и предлога о којима се у појединим случајевима надлежни органи морају изјаснити у законом предвиђеним роковима регулисани су самим Законом. Параграфом 79, став 1. Закона предвиђено је да ће мањинске самоуправе, у интересу вођења мањинских јавних послова, бити овлашћене да иницирају одговарајуће поступке, захтевају информације

³⁶³ A. Stepień, A. Petrétei, T. Koivurova, 128.

и подносе предлоге, при чему се иницирање одговарајућих поступака може односити и на укидање пракси државних и локалних институција којима се угрожавају мањинска права, или предлаже промена или укидање општег, или појединачног акта. Право консултовања ближе је уређено и параграфом 105. Закона према коме председавајући локалне мањинске самоуправе присуствује седницама скупштине и извршних тела јединица територијалне самоуправе и има право консултовања у чијем је вршењу овлашћен да иницира дискусију о питањима која су значајна за права мањина и вршење овлашћења самоуправе коју представља, да од надлежних тела захтева информације и административну помоћ за вршење своје функције и да предлаже предузимање неопходних мера о чему је надлежни орган јединице територијалне самоуправе у обавези да се изјасни на свом наредном састанку. У појединим параграфима Закона предвиђено је право подношења тачно одређених иницијатива, предлога и/или мишљења. Тако је параграфом 115, тач. г) прописано да локална мањинска самоуправа иницира предузимање мера које су неопходне за заштиту културних добара, док, према параграфу 118. Закона државна мањинска самоуправа даје мишљења о нацртима општих аката који се односе на мањину коју представља, мишљења о спровођењу билатералних и мултилатералних уговора који се односе на заштиту националних мањина и предлаже мере за њихово извршавање, као и да даје предлоге и иницира примену мера од стране надлежних органа у материји која спада у њихову надлежност.

У Руској Федерацији, једно од *права* националне културне аутономије, према члану 4. Закона, је и да се обраћа органима јавне власти представљајући своје националне културне и интересе. Управо то *обраћање* заправо подразумева подношење предлога, иницијатива и мишљења

надлежним органима. Сарадња националних културних аутономија са органима јавне власти Руске Федерације не одвија се искључиво у домену непосредног вршења њихових права. Осим непосредног подношења предлога, националне културне аутономије могу да учествују у вршењу саветодавне функције и подношењу предлога и посредством својих представника у консултативним саветима за питања национално-културних аутономија при органима извршне власти. Чланом 7. Закона било је предвиђено да се при Влади Руске Федерације образује такав савет који се састоји од представника сваке федералне национално-културне аутономије који су делегирани за одређени мандат. Консултативни савет је, између осталог, требало да саветује Владу Руске Федерације и федералне органе извршне власти у вези с националним проблемима грађана Руске Федерације који сматрају да припадају одређеној националној заједници. У пракси, такав федерални савет је формиран 1997. године али се није редовно састајао. Упркос томе, у научним радовима указивано је да је, макар и симболично, у примени закона доста учињено на представљању мањина које имају културну аутономију и да је, за време постојања федералног Савета у чијем су раду учествовали и представници културних аутономија, и поред чињенице да то тело није имало било какво формално овлашћење у законодавном процесу у смислу иницијативе или права вета, ипак било извесног утицаја на политичко одлучивање, јер је то тело разматрало измене самог Закона о националној културној аутономији, попис становништва, етнокултурне програме, одређене нацрте закона (нпр. нацрт закона о борби против политичког екстремизма), па чак и референдум у Чеченији.³⁶⁴ Изменама Закона из 2004. године формирање консултативног тела није више предвиђено при

³⁶⁴ N. Torode, 191.

Влади, већ при савезном органу извршне власти надлежном за питања културне политике. Влада Руске Федерације усвојила је априла 2006. године одлуку бр. 527-П којом је одредила да је Министарство регионалног развоја надлежни орган при коме се успоставља консултативни савет.³⁶⁵ Консултативна тела се, према Закону, могу успоставити и на нивоу субјеката Руске Федерације, при њиховим органима извршне власти, као и при органима локалне самоуправе, а што се регулише њиховим општим актима. У пракси, саветодавна тела у којима учествују представници националних културних аутономија успостављена су у свега неколико региона.³⁶⁶

Словеначки Закон о етничким заједницама које имају самоуправу предвиђа у члану 3, алинеја 3. да етничке заједнице које имају самоуправу разматрају и проучавају питања која се односе на положај етничких заједница, усвајају ставове и подносе предлоге и иницијативе надлежним органима. Подношење предлога и иницијатива прецизније је уређено чл. 12. и чл. 15, став 1. тог Закона. Према одредбама тих чланова, етничке заједнице које имају самоуправу подносе јединицама локалне самоуправе предлоге, иницијативе и мишљења о питањима која се односе на положај етничких заједница и очување карактеристика етнички мешовитих територија. Закон не предвиђа изричито да такве предлоге, иницијативе и мишљења подносе савети етничких заједница које имају самоуправу, али, обзиром на то да су они највиши органи заједница које имају самоуправу, треба стати на становиште да то спада у једно од њихових овлашћења. Предлози, иницијативе и мишљења о питањима из надлежности заједница могу се, према члану 15, став 1,

³⁶⁵ Third Report Submitted by The Russian Federation pursuant to Art. 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the protection of National Minorities, ACFC/SR/III/2010/005, par. 9, 27-29.

³⁶⁶ A. Osipov, „National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law“, 42.

подносити и органима на државном нивоу - Парламенту, Влади и другим државним органима, али Закон не предвиђа обавезу државних органа да такве предлоге, иницијативе и мишљења разматрају. У релевантним научним коментарима истиче се да иако су институције етничких заједница које имају самоуправу овлашћене да подносе званична мишљења и сугестије, у стварности оне ипак имају „мало политичке моћи“ да реализују те предлоге тако да су убеђивања и расправе, уз могуће тражење начина за помоћ матичне државе једини вид политичке акције етничких заједница које имају самоуправу.³⁶⁷ Такав се закључак, нарочито у погледу мишљења и предлога који се дају државним органима, може извести и на основу релевантних докумената који су припремљени, достављени и усвојени у процесу мониторинга Оквирне конвенције за заштиту националних мањина. Наиме, иако је у Првом извештају о спровођењу Оквирне конвенције Словенија истакла да пракса показује да су етничке заједнице које имају самоуправу (заправо њихове институције – прим. В.Ђ.) задобиле широко признање,³⁶⁸ ипак је у свом Другом мишљењу о спровођењу Оквирне конвенције у Словенији Саветодавни комитет истакао да су, према представницима мањина, њихова мишљења само саветодавног карактера што лимитира њихов утицај на процес доношења одлука,³⁶⁹ док је у свом трећем мишљењу, упркос томе што је са задовољством констатовао да на локалном нивоу постоје добре могућности за учествовање у јавним пословима, указао да се, према мишљењу представника

³⁶⁷ М. Комас, „The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia“, 25.

³⁶⁸ Report Submitted by the Republic of Slovenia pursuant to Art. 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR (2000)004, par. 108.

³⁶⁹ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Slovenia adopted on 26 May 2005, ACFC/INF/OP/II (2005)005, 36, par. 166.

мањина, консултације с њима често не спроводе у право време и позвао власти Словеније да осигурају благовремене и ефективне консултације с представницима италијанске и мађарске мањине да би им се осигурало да се њихови погледи правилно узму у обзир.³⁷⁰

Решење које донекле подсећа на словеначки модел постоји и у хрватском законодавству. Како се то запажа у теоријским коментарима, иако чланови већа националних мањина који су непосредно изабрани често у јавности истичу да је институција већа „мањинска самоуправа“, њихове примарне компетенције су консултативне, а већа нису тела која врше аутономне јавне функције, већ су им само додељена права да дају мишљења и предлоге.³⁷¹ Поједини аутори истичу чак да већа националних мањина у Републици Хрватској имају искључиво саветодавну улогу.³⁷² Према члану 31, алинеја 1. Уставног закона о правима националних мањина, већа националних мањина имају *право* (подв. В. Ђ.) да телима јединица територијалне самоуправе предлажу мере за унапређивање положаја националне мањине у држави (*sic!*) или на неком њеном подручју, укључујући и давање предлога општих аката којима се уређују питања од значаја за националну мањину телима која их доносе.³⁷³ Закон не уређује која су то питања, а у коментарима је било залагања за ширим тумачењем изложене одредбе, тако да се већа схватају као сукреатори локалних политика, било да се

³⁷⁰ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Slovenia, ACFC/INF/OP/III (2011) 003, par. 125, 128.

³⁷¹ А. Petričušić, „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, 60.

³⁷² S. Tatalović, 331.

³⁷³ У пракси се то право не користи у широком обиму. Наиме, према једном истраживању из 2015. године, 11% већа и представника није ниједном предложило мере за унапређења положаја мањина, 53% већа и представника је то учинило од 1 до 5 пута, од 5 до 10 пута је то учинило 18% већа и представника, 7% их је предложило између 10 и 15 пута, док је више од 15 пута то учинило свега 11% већа и представника. Вид. S. Jakešević, S. Tatalović, T. Lacović, 28.

ради о комуналној инфраструктури, одлучивању о новим генералним урбанистичким плановима, изградњи домова здравља, дечијих вртића и школа и да су све то теме на које би већа требало да имају могућност утицања, иако још увек у пракси није тако.³⁷⁴ Закон је у алинеји 4. истог члана посебно назначио да већа имају право да дају мишљења и предлоге на програме радио и телевизијских станица на локалном и регионалном нивоу намењене националним мањинама или програме који се односе на мањинска питања. Слично као и у Руској Федерацији, представници већа националних мањина у Хрватској могу учествовати у вршењу саветодавних функција и у подношењу предлога и иницијатива и посредством својих представника у Савету за националне мањине. То се тело, према Уставном закону о правима националних мањина, образује ради учествовања националних мањина у јавном животу, а посебно ради разматрања и предлагања уређивања и решавања питања у вези са остваривањем и заштитом права и слобода националних мањина и у његов састав, између осталих, Влада Републике Хрватске именује седам припадника националних мањина из реда лица која предложе већа националних мањина. Савет, према члану 35. Уставног закона, између осталог, има право да предлаже телима државне власти да расправе поједина питања од значаја за националну мањину, а посебно остваривање Уставног закона и посебних закона којима су уређена мањинска права и слободе, да предлаже телима државне власти мере за унапређивање положаја националне мањине у држави или на неком њеном подручју, да даје мишљења и предлоге о програмима јавних радио станица и јавне телевизије намењених националним мањинама, као и о третирању

³⁷⁴ А. Petričić, „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti“, 102.

мањинских питања у програмима јавних радио станица и јавне телевизије и другим средствима информисања и да предлаже предузимање економских, социјалних и других мера на подручјима традиционално или у знатном броју настањеним припадницима националних мањина како би се очувало њихово постојање на тим подручјима.

4.7.1.2.3.2. Покретање поступака

Покретање поступака као један вид учествовања у јавним пословима и односа са органима јавне власти може да се односи на различите врсте поступака и различите циљеве који се тим поступцима могу остварити. У том смислу, питање могућности покретања поступака би се, са једне стране, могло размотрити са становишта управних, судских и уставносудских поступака, поступака пред независним државним телима и поступака за доношење општих аката, док би се, са друге стране, могло сагледати у контексту поделе на поступке за заштиту права и остваривања овлашћења таквих тела и остале поступке у којима се аутономна тела не појављују као субјекти легитимисани за заштиту сопствених права и овлашћења, већ иступају у функцији заштите објективне уставности и законитости и/или права других правних и физичких лица.

Начелно посматрано, у свим анализираним системима у којима тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална аутономија, односно самоуправа имају својство правног лица, таква тела могу да буду покретачи различитих поступака пред државним органима које иначе могу да покрећу правна лица. У својству *овлашћеног покретача* поступка, таква тела најчешће наступају у поступцима посредством којих се штите њихова права и

овлашћења о чему ће више речи бити у одељку посвећеном заштити права. Са друге стране, покретање других поступака, нарочито поступка доношења одговарајућих аката, у којима таква тела имају улогу *овлашћеног покретача* треба разликовати од ситуација у којима она могу бити *иницијатори* поступка, у којим се заправо од стране органа претходно одлучује да ли ће се поступак уопште и покренути. Упоредна законодавства, чак и она која предвиђају неке од модалитета учествовања у одлучивању о доношењу општих аката, најчешће не предвиђају изричито да су мањинска аутономна тела *овлашћени предлагачи* за доношење општих аката.

У смислу изложеног разликовања, пажњу треба посветити и питању да ли према законима којима се уређује положај и овлашћења мањинска аутономна тела, таква тела могу да буду овлашћени покретачи поступка пред судовима, омбудсманом и уставним судовима у којима се не одлучује о заштити њихових права, односно вршењу њихових послова и овлашћења, већ о заштити објективне уставности и законитости и/или права других правних и физичких лица. Законодавства којима се уређује положај таквих тела најчешће не предвиђају изричито могућност да таква тела, у том контексту, покрећу одговарајуће поступке, чиме заправо препуштају регулисање тог питања системским и органским законима којима се уређује рад органа пред којима се покрећу такви поступци. Једини и то делимичан изузетак познавало је хрватско законодавство. Наиме, Уставни закон о правима националних мањина у члану 38, став 3. предвиђао је да већа националних мањина имају право да, у складу с одредбама Уставног закона о Уставном суду, поднесу уставну тужбу том Суду, ако по властитој оцени или поводом иницијативе припадника националне мањине сматрају да су повређена права и слободе припадника националних мањина

прописана Уставним законом и посебним законима, али је та одредба касирана одлуком Уставног суда с аргументациојом да је право на подношење уставне тужбе законодавац „дао и *политичким институцијама националних мањина* (подв. В.Ђ.) и тако проширио круг особа које могу поднети уставну тужбу изван круга особа које прописује Уставни закон о Уставном суду“.³⁷⁵

Законодавством којим се уређују поједине области друштвеног живота од значаја за националне мањине понекад се изричито предвиђа могућност да тела посредством којих се остварује нетериторијална мањинска аутономија покрећу поступке у циљу заштите права читаве заједнице коју представљају. Илустративан пример у том смислу је право Сами парламента предвиђено чланом 165, ст. 5. Закона о рударству³⁷⁶ да тужбом оспори дозволу за истраживање и експлоатацију руде, ако активност која је дозволом одобрена нарушава права сами народа као домородачког да одржава и развија свој језик и културу.

4.7.1.2.3.3. Учествовање у одлучивању

Модалитети остваривања права, односно овлашћења мањинских аутономних тела да учествују у одлучивању различито су нормативно уређени у упоредном праву. Они могу да обухвате обавезу органа јавне власти да у поступку одлучивања прибаве претходна мишљења таквих тела, односно да са њима „преговарају“, како се то у појединим законодавствима означава, могу да се састоје у учешћу представника таквих тела у механизмима у оквиру којих се одлучује о појединим питањима од значаја за националне

³⁷⁵ U-I-1029/2007, *Narodne novine*, br. 47/2010.

³⁷⁶ Gruvlag, 10.6.2011/621, <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20110621>.

мањине и, напослетку, али и најважније, могу, у појединим државама, да обухвате и могућност блокирања доношења одговарајућих одлука, односно право вета, или, како се то у појединим законодавствима назива, „право на сагласност“.

У Финској, по мишљењу појединих аутора, културна аутономија сами народа остварује се кроз право Сами парламента да учествује у одлучивању и управљању, што то тело сврстава у органе политичког планирања (*policy organ*).³⁷⁷ Закон о Сами парламенту предвиђа у члану 9, став 1. да ће власти „преговарати“ са Сами парламентом о свим важним питањима која могу директно и на специфичан начин да утичу на статус сами народа као аутохтоног, а која се односе на следећу материју у сами завичају: комунално планирање, управљање, употребу, изнајмљивање и додељивање државног земљишта, заштићених и дивљих подручја, захтеве за доделу дозвола за истраживање минерала уз употребу мина, законске и административне промене у вези с занимањима која припадају сами култури, развој учења о и на сами језику у школама, као и у социјалним и здравственим службама, као и на било која друга питања која утичу на сами језик, културу или њихов статус аутохтоног народа. Закон не одређује изричито ко је надлежан да одређује која су питања у оквиру наведене материје она која „директно и на специфичан начин“ могу да утичу на сами народ, али судећи према одредби другог става истог члана према којој ће надлежни органи, у циљу испуњавања своје обавезе да преговарају, пружити прилику Сами парламенту да их размотри (и разуме се заузме одговарајући став), односно да га упознају са могућношћу да буде саслушан и да преговара, јасно је да та питања ипак примарно одређују органи јавне власти. Са друге стране, управо на основу језичког тумачења изложене одредбе чл.

³⁷⁷ К. Myntti, 158.

9, ст. 2. Закона, поједини аутори закључују да је обавеза државе да преговара много екстензивнија него дужност консултовања.³⁷⁸ „Преговарање“ о којем Закон говори ипак није ништа друго до прибављање претходног мишљења, јер се у ставу 2. истог члана такође наводи да пропуштање Сами парламента ни на који начин не спречава јавне власти да поступају у односној материји. Обавеза органа јавне власти да „преговарају“ са Сами парламентом, формално посматрано, даје том телу најјачи правни положај у односу на сличне тела сами народа у другим државама, али се у теоријским коментарима истиче да је реч само о формалној разлици,³⁷⁹ док су, по оцени самог Парламента, у пракси многи његови предлози игнорисани, а предност је давана предлозима који су потицали од стране локалних самоуправа.³⁸⁰ Заправо, обавеза „преговарања“ се не практикује у складу са одредбом чл. 9, ст. 2. Закона, већ се дијалог власти и Сами парламента одвија у форми консултација које се не могу описати као директно преговарање. Чак ни консултације обично нису задовољавајуће, будући да је утицај Сами парламента лимитиран, јер он има веома мало ауторитета и ограничене могућности да врши утицај на ствари у којима је сами популација инволвирана, између осталог, због недостатка финансијских средстава што онемогућава спремност Парламента да истражује и припрема иницијативе, а има и свега неколико запослених.³⁸¹ Штавише, у институционалном смислу, у Финској није установљен никакав форум или тело које би испуњавало

³⁷⁸ J. Henriksen (ed.), *Sami Self-Determination, Autonomy and Economy – The Authority and Autonomy of the Sámediggi in the Health and Social Services Sector*, 38.

³⁷⁹ A. Stepień, A. Petrétei, T. Koivurova, 126.

³⁸⁰ Statement of Finnish Sámi Parliament on the Realization of Sámi People's Right to Self-Determination in Finland, 15 April 2010, наведено према *Ibid.*, 129.

³⁸¹ J. Henriksen (ed.), *Sami Self-Determination, Autonomy and Economy – The Authority and Autonomy of the Sámediggi in the Health and Social Services Sector*, 38.

обавезу преговарања,³⁸² а Саветодавни комитет који прати спровођење Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ и поједини истраживачи указују на неопходност даљег развијања поступка „преговарања“.³⁸³

У Мађарској, као што је истакнуто, право мањинских самоуправа на консултовање подразумева, у једном свом виду, и обавезу јавних власти да затраже мишљења мањинских самоуправа, што га сврстава у модалитете њиховог обавезног учествовања у одлучивању. Тако, примера ради, одредбом параграфа 118, став 2. предвиђено је да је приликом израде нацрта општих аката који се односе на заштиту локалитета са историјском традицијом и архитектонским споменицима мањине, као и у случају Владиних подзаконских аката који се доносе у циљу извршавања Закона о јавном образовању нужно консултовати државну мањинску самоуправу. Појединим одредбама Закона прописано је да мањинске самоуправе *учествују* у припреми појединих аката, као што је то, примера ради, учињено у параграфу 115, тач. х) Закона према коме локалне мањинске самоуправе учествују у припреми планова развоја. У Мађарској мањинске самоуправе имају у одређеним случајевима и „*право на сагласност*“. Право на сагласност заправо значи да се одређени акти и одлуке не могу донети, нити се могу предузети законом прописане мере, без одобрења мањинских самоуправа. Параграфом 81, став 1. Закона предвиђено је да представничко тело у јединици територијалне самоуправе

³⁸² E. Josefsen, “The Sami and the National Parliaments – Channels for Political Influence”, *Gáldu Čála – Journal of Indigenous Peoples Rights*, 2/2007, 11.

³⁸³ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Finland, ACFC/OP/II (2006)003, par. 178; A. Tomaselli, Research results on pre-conditions in the consultation procedure of well-established minority consultative bodies: some examples from the Sami Parliaments’ experience, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/ItemIV/Participants/Alexandra%20Tomaselli%20EURAC%20Sami%20political%20participation.pdf> (приступљено 22.09.2017).

може само уз сагласност мањинске самоуправе да усвоји одлуку која се односи на одређену мањинску популацију у вези са колективном употребом језика, образовањем, подстицањем традиције и културе, локалну штампу, једнаке шансе, социјалну инклузију и социјалне службе.³⁸⁴ У случају да локална мањинска самоуправа није изабрана, односно да је нема, такву сагласност даје регионална мањинска самоуправа, а ако ни ње нема, онда државна мањинска самоуправа. Ставом 2. истог члана прописано је да руководиоци мањинских институција могу да буду именовани само уз сагласност мањинских самоуправа. Право на сагласност се врши у периоду од 30 дана од дана пријема иницијативе надлежног органа, а пропуст мањинске самоуправе да се изјасни резултира губитком тог права. У том смислу „право на сагласност“ није право апсолутног вета.³⁸⁵ Параграф 118, став 1. тач. д) прописује да и државна мањинска самоуправа има право на сагласност у погледу питања која се директно тичу мањине коју представља, а у вези су с развојним плановима.

Најшира могућност учествовања мањинских самоуправа у одлучивању у Мађарској постоји у случају тзв. „трансформисане самоуправе“. Наиме, према мађарском Закону о правима мањина локална самоуправа се може прогласити за трансформисану мањинску самоуправу под условом да је више од половине бирача у јединици локалне самоуправе уписано у мањински бирачки списак и да је у представничком телу у јединици локалне самоуправе

³⁸⁴ Будући да је „право на сагласност“, најјаче овлашћење мањинских самоуправа, било предвиђено и законом из 1993. године релевантни коментари из периода важења тог закона указивали су на чињеницу да оно може бити вршено само у случају да локална самоуправа жели да одређена питања регулише декретом, односно својим општим актом. F. Eiler, N. Kovác, 182. Таква решења су промењена (видети даљи текст).

³⁸⁵ B. Vizi, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, 47.

више од половине изабраних одборника који су на општим изборима били мањински кандидати. У случају да се локална самоуправа прогласи трансформисаном самоуправом, мањинска самоуправа се заправо образује индиректно и долази до спајања локалне и мањинске самоуправе, тако да на тај начин образована мањинска самоуправа врши све послове из надлежности јединице локалне самоуправе, а не само оне које јој по закону следују. У стручним коментарима истиче се да таква опција, макар и теоријски, нуди мањинским заједницама које чине већину у некој локалној средини могућност формирања специјалне форме лимитиране територијалне аутономије/самоуправе, али да је имајући у виду традиционалну географску распрострањеност мањина и миграционе процесе, као и чињеницу да алокације државног буџета не могу пратити такву трансформацију отворено питање да ли ће постојати могућност, спремност и воља да се у пракси прибегне таквом виду трансформације локалне самоуправе и повећања овлашћења мањинских самоуправа.³⁸⁶

Уставни закон о правима националних мањина Републике Хрватске предвиђа један вид обавезе органа јавне власти да у поступку одлучивања прибаве претходна мишљења већа националних мањина. Наиме, према члану 32, став 1. тог Закона, руководство јединице локалне самоуправе дужно је да у припреми предлога општег акта од већа националних мањина основаних за њено подручје затражи мишљење и предлоге о одредбама којима се уређују права и слободе националних мањина. Но, и поред такве обавезе надлежних органа, у теоријским коментарима се истиче да су, суштински посматрано, овлашћења већа ипак консултативног карактера, да не предвиђају право вета на евентуалне одлуке представничких тела које би

³⁸⁶ B. Vizi, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, 48; A. Patyi, A. Rixer (ed.), *Hungarian Public Administration and Administrative law*, Shenk Verlag, Passau 2014, 356, 357.

могле имати негативне последице на постојање мањинских заједница и да прописани делокруг надлежности ни у ком случају не имплицира аутономност одлучивања већа о било каквим питањима из надлежности јединица локалне и регионалне самоуправе и да би, у том смислу, већима требало признати више извршних и регулаторних овлашћења, нарочито у вези с културом и образовањем, ако се њима додељују компетенције нетериторијалне аутономије.³⁸⁷ У склопу овог питања треба указати на још једну димензију „учествовања“ већа националних мањина у одлучивању. Наиме, у Републици Хрватској предвиђени су институционални аранжмани представљања националних мањина у представничким телима јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе. У истраживачким студијама указује се да посебан проблем представља сарадња између припадника националних мањина изабраних у општинска и градска већа и жупанијске скупштине и оних у већима националних мањина, јер су на тај начин уведена два одвојена представништва мањинских интереса на локалном и регионалном нивоу власти, а што често доводи до међусобних неспоразума унутар појединих националних мањина на штету остваривања њихових права.³⁸⁸ Закон не предвиђа санкцију за пропуст органа јединице локалне самоуправе, али прописује да већа могу да покрену одговарајући поступак, уколико сматрају да је општи акт, или поједина његова одредба супротан уставу, уставном закону, или законима којима се уређују права и слободе националних мањина, што значи да се може обезбедити и одређени вид контроле у случају пропуста органа јединице локалне самоуправе да затраже мишљење већа.

³⁸⁷ А. Petričušić, „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti“, 95.

³⁸⁸ S. Jakešević, S. Tatalović, T. Lacović, 21.

У Словенији, према члану 3, алинеја 2. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу, те заједнице, између осталог, у складу са законом дају *пристанак* у стварима које се односе на заштиту посебних права етничких заједница, при чему се одлуке доносе заједно са органима јединица локалне самоуправе. Чланом 13. прецизирано је да представници етничке заједнице који су изабрани у представничка тела локалних самоуправа добијају *пристанак* етничких заједница које имају самоуправу пре одлука о питањима која се односе на посебна права припадника етничких заједница. Реч је свакако о једном виду имплементације уставне одредбе из члана 64, ст. 5. на локалном нивоу. Такво решење међутим намеће питање односа између савета етничких заједница које имају самоуправу на локалном нивоу и представника италијанске и мађарске мањине у саветима јединица локалне самоуправе који су такође изабрани на непосредним изборима, то јест о односу који на локалном нивоу постоји између ова два вида представљања мањина и учествовања у одлучивању. Будући да изложена законска одредба јасно предвиђа да представници етничких заједница који су изабрани у представничка тела (савете) јединица локалне самоуправе добијају *пристанак* етничких заједнице које имају самоуправу, односно њеног савета, у релевантним теоријским коментарима истиче се да они имају императивни мандат у питањима која се односе на посебна права мањина и да су везани одлукама етничких заједница које имају самоуправу, тачније њихових савета.³⁸⁹ На државном нивоу то питање је нешто другачије уређено, јер је чланом 15, став 2. Закона предвиђено да су државни органи обавезни да прибаве претходно мишљење етничких заједница које имају самоуправу када је реч о питањима у вези с положајем припадника етничких заједница. У теорији

³⁸⁹ М. Комас, „The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia“, 27.

и пракси поставило се питање природе и домаћаја таквог мишљења у контексту уставне одредбе члана 64, ст. 5. према којој се, између осталог, ни закони који се односе на вршење Уставом зајамчених права и искључиво на положај етничких заједница не могу усвојити без пристанка представника тих заједница, заправо о односу између тела етничких заједница које имају самоуправу и представника етничких заједница у Парламенту којима је Уставом загарантовано посланичко место. У релевантним коментарима истиче се да су представници етничких заједница у Парламенту Словеније представници читаве етничке заједнице, а не институција њене самоуправе, те да, као такви, уживају представнички (слободни) мандат и да једино они имају право вета о којем говори члан 64, став 5. Устава.³⁹⁰ У том смислу, претходна мишљења која савети етничких заједница које имају самоуправу дају на предлоге закона, за разлику од оних који се дају за акте на локалном нивоу, нису обавезујућа.³⁹¹

Законодавства Руске Федерације и Естоније, изузев у финансијским питањима (видети наредни одељак) и изузев могућности да националне културне аутономије у Руској Федерацији учествују у изради државних образовних стандарда и егземпларних програма за државне и општинске образовне установе с наставом на мањинским језицима (видети део о учествовању у вршењу јавних служби), не предвиђају овакве модалитете учествовања мањинских аутономних тела у одлучивању. Будући да културне аутономије, односно културни савети као њихова тела, у Естонији немају својство правног лица и имајући у виду да због тога не постоји значајнији обим њихових овлашћења, Саветодавни комитет који прати спровођење Оквирне конвенције за заштиту националних мањина стао је на

³⁹⁰ *Ibid.*, 25.

³⁹¹ Ј. Мурел, “Положај мањина у правном систему Словеније”, *Демократија и националне мањине* (ур. Г. Башић), Београд 2002, 141.

становиште да је Закон о културној аутономији Естоније „неефективан и непрактичан“.³⁹²

По свој садржини, одређени модалитети одлучивања о дистрибуцији финансијских средстава намењених активностима националних мањина могу да буду сврстани у овај вид учествовања у јавним пословима, али ће због значаја проблематике финансирања бити сагледани у оквиру одељка који је посвећен том питању.

4.7.1.2.3.4. Одлучивање о дистрибуцији финансијских средстава из јавних извора намењених активностима националних мањина

Један од видова учешћа мањинских аутономних тела у вршењу јавних послова може да буде и непосредно или посредно (ко)одлучивање о дистрибуцији финансијских средстава која потичу из јавних извора, а намењена су активностима националних мањина. Дакле, реч је о средствима која нису намењена финансирању рада и активности таквих тела, већ других мањинских организација и институција. Непосредно одлучивање о таквим питањима подразумева да тела посредством којих се остварује мањинска нетериторијална аутономија, односно самоуправа, средстава која добијају из јавних извора, на основу својих одлука, даље дистрибуирају мањинским институцијама и организацијама, док посредно одлучивање подразумева да су представници таквих тела укључени у рад државних тела и органа која одлучују о расподели таквих средстава и најчешће на државном нивоу обављају консултативну функцију.

³⁹² Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Estonia, ACFC/OP/III(2011)004, par. 65.

Финско законодавство предвиђа најзначајнију улогу Сами парламента у дистрибуцији средстава из јавних извора намењених активностима сами народа. Наиме, према члану 8. Закона о Сами парламенту, то тело одлучује о алокацији средстава која су намењена добробити те заједнице, при чему такве одлуке нису подложне оспоравању, односно не могу бити предмет ни жалбе, а ни тужбе. Ипак, и поред тако нормативно постављене значајне улоге, у пракси се око 40% свих финансијских средстава намењених сами популацији каналише кроз Сами парламент.³⁹³

Мађарски модел мањинске самоуправе нормативно изражава тенденцију ка профилисању самоуправа као централних мањинских институција, али, разуме се, не спречава постојање других институција и организација. У том смислу, мањинске самоуправе имају непосредну улогу у одлучивању о дистрибуцији средстава која се из јавних извора њима дозначавају, а која су намењена институцијама и организацијама које су створиле саме самоуправе. Одредбом параграфа 126, став 2. Закона прописано је да ће држава предвидети финансијску помоћ у обиму који је утврђен Законом о буџету, између осталог, и за активности и пројекте који се спроводе као део образовне и културне самоуправе мањине и њене културне аутономије, као и за мањинске организације (укључујући и у смислу непрофитних удружења) у оквиру и ван сфере државног финансирања, а за развој културне аутономије националних мањина. Изложена одредба заправо омогућава да се из државне помоћи која се дозначава мањинским самоуправама, а делимично и на основу непосредних одлука самоуправа, врши дистрибуција средстава другим мањинским организацијама.

Слично као и у Мађарској, словеначко законодавство ствара правни основ да мањинска аутономна тела,

³⁹³ A. Stepień, A. Petrétei, T. Koivurova, 134.

односно савети етничких заједница које имају самоуправу непосредно одлучују о дистрибуцији средстава која потичу из јавних извора, а намењена су финансирању активности националних мањина. Наиме, према члану 18, став 2. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу, средства за активности организација и јавних институција које задовољавају потребе етничких заједница обезбеђују се из средстава јединица локалне самоуправе, из буџета Републике Словеније и из других извора. Будући да етничке заједнице које имају самоуправу аутономно одлучују о свим питањима из њихове надлежности, а да су савети највиши органи етничке заједнице која има самоуправу, начелно, ништа не стоји на путу да савети, из средстава која добијају из државног буџета и буџета јединица локалне самоуправе, финансирају активности националних мањина које спроводе друге мањинске организације и институције. Штавише, таква је могућност изричито прописана чланом 101. Закона о остваривању јавног интереса у култури којим је предвиђено да ће се одредбе тог закона које се односе на поступке у вези с јавним позивом (конкурсом) за финансирање пројеката у култури *mutatis mutandis* примењивати од стране италијанске и мађарске етничке заједнице које имају самоуправу у случају да оне независно дистрибуирају правилницима која нису јавне установе, а која врше културне активности јавне фондове (средства) државе или локалне самоуправе која су им наменски дозначена. Важно је истаћи да тај закон предвиђа да се на питања која њиме нису уређена примењују одредбе закона којим је регулисан општи управни поступак, што значи да су тела етничких заједница које имају самоуправу, у таквим поступцима, дужна да примењују и тај закон.

Естонски Закон о културној аутономији такође не садржи изричиту одредбу о учешћу културних савета у одлучивању

о дистрибуцији средстава из јавних извора намењених финансирању активности националних мањина, али се такво учешће системским тумачењем норми Закона не може искључити, иако су његови домети донекле ограничени због нејасноћа у погледу правног субјективитета културних савета. Наиме, Закон у члану 27. прописује да ће се културна аутономија националних мањина, дакле целокупна културна аутономија, а не само делатност културних савета као непосредно изабраног тела и главне организације културне аутономије, између осталог, финансирати и издвајањима из државног буџета. Према члану 5. Закона, у главне циљеве културне аутономије спадају и праћење коришћења средстава обезбеђених за организовање образовања на матерњем језику, као и успостављање и додељивање средстава за унапређење културе и образовања националне мањине. Имајући у виду нормативно изражену намеру законодавца да културни савети буду кровне организације мањинске културне аутономије и узимајући у обзир главне циљеве те аутономије, могло би се закључити да културни савети могу да имају извесну улогу, макар у виду предлагања, у погледу дистрибуције средстава која су намењена финансирању активности националних мањина. Са друге стране, будући да Закон не предвиђа изричито да културни савети имају статус правног лица и полазећи од чињенице да, с тим у вези, Закон не прописује ни да културни савети имају свој буџет, или да припремају и усвајају финансијски план, јасно је да је могућа улога културних савета у одлучивању о дистрибуцији финансијских средстава намењених активностима националних мањина прилично скупена.

Законодавства Руске Федерације и Хрватске предвиђају посредну улогу мањинских аутономних тела приликом одлучивања о дистрибуцији средстава која су намењена за финансирање активности националних мањина. Према

члану 20, став 2. Закона о национално-културној аутономији Руске Федерације, избор програма и пројеката национално-културног развоја за државно финансирање врше органи субјеката Руске Федерације уз учешће представника национално-културних аутономија. Према члану 35, став 4. Уставног закона о правима националних мањина, Савет за националне мањине чији су чланови и седам представника већа националних мањина, распоређује средства која се у државном буџету обезбеђују за потребе националних мањина, али се у теоријским радовима истиче да мањинска већа имају малу контролу над дистрибуцијом финансијских средстава за реализацију мањинске културне аутономије.³⁹⁴ Дистрибуција средстава из буџета намењених културној аутономији врши се на начин да су фондови пропорционално алоцирани за сваку мањинску заједницу што резултира њиховим дељењем кроз много грантова малог износа и што спречава капиталне инвестиције за одржавање мањинске културне аутономије, а, са друге стране, доприноси расту броја мањинских цивилних организација.³⁹⁵

4.7.2. Учесће у вршењу јавних служби и јавна овлашћења у областима друштвеног живота од значаја за националне мањине

Као што је истакнуто, у упоредном праву постоје два приступа у регулисању улоге, послова и овлашћења мањинских аутономних тела. Осим приступа у оквиру кога се законодавством о нетериторијалној аутономији (самоуправи) начелно уређују улога и послови тела посредством којих се она остварује, што је најчешће праћено и нормирањем односа између таквих тела и органа јавне власти, али што

³⁹⁴ A. Petričušić, *Non-Territorial Autonomy in Croatia*, 56.

³⁹⁵ *Ibid.*, 57.

и оставља простор да се системским законима којима се регулишу поједине области друштвеног живота предвиде посебна овлашћења таквих тела (Словенија), постоји и екстензивнији приступ који се, осим утврђивања општих овлашћења, одликује и конкретнијим регулисањем, заправо кодификацијом у закону о нетериторијалној аутономији/самоуправи послова и овлашћења која таква тела имају у вези са вршењем јавних служби у различитим сферама друштвеног живота које законодавац сматра значајним за очување идентитета националних мањина и остваривање мањинских права. Такав приступ одабрали су само законодавци Мађарске и Руске Федерације, уз извесне разлике како у одређивању области друштвеног живота у којима мањинска аутономна тела учествују у вршењу јавних служби, тако и у погледу ширине овлашћења која су им у тим областима додељена и обавезама органа јавне власти које им кореспондирају. Према мађарском законодавству, мањинска самоуправа се остварује у областима образовања и културе, а мањинске самоуправе делимично учествују и у вршењу јавне службе у вези с информисањем. Према руском законодавству, учешће националних културних аутономија у вршењу јавних служби и јавна овлашћења која имају односе се на обезбеђивања права на очување и развој матерњег језика, (што се углавном остварује у области образовања), као и на област културе, а делимично и јавног информисања. У пракси, у Руској Федерацији, њихова овлашћења, иако предвиђају извесне могућности, нису у потпуности реализована, јер су националне културне аутономије углавном ангажоване у организацији догађаја као што су фолклорни фестивали, конференције и округли столови о етничким питањима, а само неколико културних аутономија образовало је и одржава образовне

установе, најчешће недељне школе и курсеве.³⁹⁶ То је подстакло Саветодавни комитет који прати спровођење Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ да, можда и преоштро, закључи да се стога мањинске заједнице обесхрабрују да узму учешће у ширим дебатама о будућности руског друштва и начелно спречава њихово ефективно учешће у јавном животу,³⁹⁷ а поједине ауторе да истакну да је национална културна аутономија у Руској Федерацији пре ствар симболичног, а не инструменталног права.³⁹⁸ Финско законодавство, у сасвим ограниченом виду, признаје улогу Сами парламента у вези са употребом сами језика у образовању и са једним појавним видом службене употребе језика и писма, док хрватско законодавство, осим опште улоге већа националних мањина, тим телима изричито признаје одређена јавна овлашћења у сфери информисања. Уопште узев, у појединим научним анализама управљања лингвистичким разликама указује се да то што нетериторијална аутономија у пракси нема законодавне компетенције (упркос теоријском моделу – прим. В.Ђ.) може да буде „балансирано“ високим степеном контроле тела посредством којих се она остварује над образовним институцијама и над телима задуженим за стандардизацију мањинских језика, али да, с друге стране, функционална аутономија у области образовања води сегрегацији ученика што, иако нужно не подразумева дискриминацију, може имати негативне ефекте на социјалну интеграцију.³⁹⁹

³⁹⁶ A. Osipov, „Non-Territorial Autonomy in the Post-Soviet Space“, 220-221.

³⁹⁷ Advisory Committee on The Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Russian Federation, ACFC/OP/III(2011)010, par.74.

³⁹⁸ A. Osipov, „National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law“, 53.

³⁹⁹ J.M. Arraiza, “The Management of Linguistic Diversity through Territorial and Non-Territorial autonomy”, *Europäische Journal für Minderheitsfragen*, Vol. 8, 1/2015, 28.

4.7.2.1. образовање

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

институције јавног образовања, као и да, у складу са тим законом, преузму управљачка права над установама јавног образовања које су основале друге организације, при чему такав трансфер управљачких права не сме да резултира реорганизацијом преузете институције. Руководиоце институција јавног образовања којима управљају мањинске самоуправе постављају, у споразуму са министром просвете, мањинске самоуправе које и врше права послодавца. Закон уређује јасне критеријуме за трансфер управљачких права на мањинске самоуправе. У случају државних васпитних и образовних институција, односно институција које испуњавају државне дужности и у којима се упис деце и ученика остварује на регионалном и/или националном нову, пренос управљачких права, према параграфу 25. Закона, могућ је на иницијативу државне мањинске самоуправе под условом да најмање 75% деце или ученика учествује у мањинском образовању и да се уз иницијативу приложе мишљења школског одбора или организације родитеља, ђачке организације и локалне и регионалне мањинске самоуправе. Локална самоуправа или државно телом које управља (локалном) васпитном или образовном установом може на иницијативу локалне мањинске самоуправе која је поднесена у споразуму са државном мањинском самоуправом да пренесе управљачка права на локалну мањинску самоуправу под условом да свако дете или ученик учествује у мањинском образовању и/или васпитању и да су уз иницијативу поднесена мишљења школског одбора или организације родитеља и ђачке организације. Уколико локална мањинска самоуправа жели да се одрекне вршења управљачких права, утолико државна мањинска самоуправа може да преузме вршење управљачких права, а у случају да ни она не жели, претходни вршилац управљачких права поново преузима управљање над институцијом. У нарочито

оправданим случајевима државна мањинска самоуправа може, уз дозволу министра просвете, да преузме управљачка права над билингвалном институцијом, при чему је министар овлашћен да ауторизује такав трансфер оснивачких права под условом да сваки ученик учествује у мањинском образовању и да је такво преузимање од нарочитог значаја за јавно образовање те мањине. Са преносом управљачких права преносе се покретна и непокретна средства, а управљачка права не могу бити пренесена на период мањи од десет година. У случају преноса управљачких права закључује се јавни образовни споразум. Преузимање управљачких права над васпитним и образовним установама не ослобађа обавезе учења мађарског језика у броју часова и по стандардима који су неопходни за његово савладавање. Осим преузимања управљачких права, мањинске самоуправе могу у одлучивању о појединим питањима у области образовања да имају право на консултовање или право на сагласност (о чему је већ било речи). Иако су одредбе о преношењу управљачких права *prima facie* прилично јасне, у научним радовима се указује на изостанак прецизног нормирања специфичних правних услова за пренос управе, власничке одговорности мањинских самоуправа, као и на нејасноћу финансијских детаља, што значи да би мањинске самоуправе биле суочене са низом финансијских ризика ако би преузеле поједине јавне установе. То резултира чињеницом да у пракси мањинским школским установама углавном управљају локалне самоуправе, док мањинске самоуправе врше само консултативна права.⁴⁰⁰

Јавна овлашћења савета етничких заједница које имају самоуправу у области образовања у Словенији регулисана

⁴⁰⁰ B. Vizi, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, 51. Овај аутор наводи податак да је од 900 обданишта која су 2011. године нудила неки облик мањинског образовања, само 9 било директно вођено од стране мањинских самоуправа.

су Законом о посебним правима италијанске и мађарске (етничке) заједнице у области образовања.⁴⁰¹ Начелно посматрано, представници ових заједница учествују у планирању образовних програма, у управљању политиком образовања, у управљању установа предшколског, основног и средњег образовања и васпитања. Најпре, према овом закону, пре усвајања образовних програма, стручно тело које о њима одлучује дужно је да прибави мишљење савета етничке заједнице која има самоуправу, а такви програми не могу бити усвојени без сагласности чланова стручног тела из реда мађарске и италијанске мањине. Према члану 10. тог Закона, мрежа васпитних и образовних установа установљених у циљу задовољавања образовних потреба ових мањина може бити промењена само уз сагласност савета тих заједница. Такође, према члановима 12. и 13. тог Закона, етничке заједнице које имају самоуправу, заправо њихови савети, су кооснивачи свих јавних образовних установа у којима се настава изводи и на њиховом језику и морају бити заступљени у савету (школском одбору) таквих установа. Норме и стандарди који су основ за финансирање таквих установа, према члану 24. тог Закона, морају добити сагласност савета италијанске, односно мађарске етничке заједнице која има самоуправу.

У Финској је Сами парламент преузео потпуну одговорност за производњу уџбеника и осталог образовног материјала на сами језику.⁴⁰²

За област образовања и васпитања Закон о национално културној аутономији Руске Федерације у члану 11. најпре је предвидео да та тела могу да оснивају предшколске и образовне установе на различитим нивоима образовања у

⁴⁰¹ Zakon o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja *Uradni list*, št. 35/01, 102/07 – ZOsn-F in 11/18.

⁴⁰² K. Myntti, 159.

којима се образовно-васпитни рад одвија на матерњем језику. Закон такве установе квалификује као недржавне, заправо јавне установе. Осим оснивања установа, националне културне аутономије могу да креирају образовне програме и издају уџбенике за такве установе, као и да организују обуку и преквалификацију наставног и другог особља за такве установе. Закон је предвидео и да националне културне аутономије могу да подносе предлоге савезним органима извршне власти, органима извршне власти субјеката Руске Федерације, као и органима локалне самоуправе о оснивању одељења и студијских група у државним и општинским образовним институцијама у којима се настава изводи на националном (матерњем) језику и о оснивању државних и општинских образовних установа са наставом на руском и проширеном наставом националног (матерњег) језика, националне културе и историје. Посебно право националних културних аутономија је да учествују, у складу са законима о образовању, у развоју федералних државних образовних стандарда који се односе на основне образовне програме који се спроводе на националном (матерњем) језику аутономије могу да организују.

4.7.2.2. Култура

Мађарски Закон о правима мањина у оквиру одредби о културној самоуправи најпре начелно предвиђа да мањинске самоуправе учествују у имплементацији државних и локалних дужности у вези с заштитом мањинске културе. Закон у параграфу 35. нормира рокове за вршење права на сагласност и права на консултовање које мањинске самоуправе имају у области културе (30 дана, са могућношћу продужења за још 30 дана). Параграфом 36. Закона прописано

је да мањинске самоуправе могу да установе и одржавају мањинске културне институције и да преузму управљачка права над таквим институцијама основаним од стране других субјеката. Услове, начин и поступак преузимања управљачких права над мањинским културним установама регулишу параграфи 37. и 38. Закона. Према тим одредбама, на иницијативу државне мањинске самоуправе може доћи до преноса управљачких права над установама које у обиму од 75% испуњавају културне дужности и задовољавају културне потребе односне мањине. Управљачка права над устаномом која задовољава културне потребе већег броја мањина могуће је пренети на државну мањинску самоуправу која је одређена споразумом закљученим између државних мањинских самоуправа мањина чије се културне потребе задовољавају у таквој установи, а којим се одређује и начин испуњавања дужности у погледу старања о културним потребама популације која не спада у мањину чија је државна самоуправа преузела управљачка права. О преносу управљачких права над културним установама закључује се споразум између субјекта који врши управљачка права и мањинске самоуправе. Уговорне стране су слободне да у законским оквирима одреде садржину споразума, али он мора да садржи одредбе којима се регулишу следећа питања: одговорност културне установе, лица на која се односи активност културне установе, временско важење уговора, минимум радног времена потребног да се испуне дужности установе, квалификације оних који треба да учествују у испуњавању дужности установе, персоналне, материјалне и финансијске услове за рад установе, питања имовине и услове за повратак управљачких права на локалну самоуправу. Управљачка права се према параграфу 39, став 3. Закона не могу пренети на период мањи од десет година, а њихов пренос је праћен и преносом покретних и

непокретних средстава на мањинску самоуправу. У случају да мањинска самоуправа не испуњава законске обавезе у погледу управљачких права, надлежни државни орган који врши надзор може да иницира судски поступак за раскид уговора, при чему је у таквом поступку обавезно да министар културе да своје мишљење. Ако мањинска самоуправа није у могућности да испуњава дужности у погледу вршења управљачких права, онда ће субјект који је претходно вршио управљачка права, у складу са споразумом о преносу управљачких права, поново преузети њихово вршење. Уколико током вршења управљачких права од стране мањинске самоуправе, одбор културне установе жели да установи додатне активности, реорганизује, укине или суспендује постојеће активности установе на период дужи од 60 дана, утолико је у обавези да о тој одлуци прибави мишљење министра просвете најкасније 60 дана пре дана доношења такве одлуке. Изложене одредбе Закона се сходно примењују и у случају да се споразумом установи заједничко вршење управљачких права над установом културе. У одредбама параграфа 41, ставови 3. и 4. Закон предвиђа да се одлука у вези са установљавањем, укидањем или реорганизацијом јавних колекција (фондова и збирки – прим. В.Ћ.), као и мањинских културних установа над којима нису пренесена управљачка права могу доносити само уз сагласност мањинских самоуправа које, према ставу 5. истог члана, имају право на судску заштиту свог права на сагласност (видети одељак о заштити).

Словеначки закон о остваривању јавног интереса у култури, као што је истакнуто, прописује могућност савета етничких заједница које имају самоуправу да оснивају установе и дистрибуирају финансијска средства за финансирање пројеката других организација и удружења. Словенија је у свом Трећем извештају о спровођењу Оквирне конвенције

истакла да Министарство културе (и без изричитог упоришта у закону – прим. В.Ђ.) даје прилику представницима мањина да се у поступку пројектног финансирања изјасне о пристиглим пројектима који се непосредно финансирају од стране Министарства.⁴⁰³

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

4.7.2. 3. Информисање

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

⁴⁰³ Third Report Submitted by Slovenia pursuant to Art.25. of the FCNM, ACFC/SR/III(2010), 78.

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

Учествовање савета етничких заједница које имају самоуправу у раду јавног сервиса предвиђено је и у словеначком законодавству. Према Закону о РТВ Словеније,⁴⁰⁴ Програмски одбор (савет) РТВ Словеније који, између осталог, усваја програмске стандарде, програм продукције и програмску шему, састоји се од 29 чланова, од којих су два изабрана од стране италијанске и мађарске етничке заједнице која има самоуправу, заправо њихових савета. Програмски одбор именује деветочлани програмски комитет за програм на италијанском и мађарском језику, осим чланова које међу собом именују запослени у редакцијама на тим језицима и представника етничких заједница које имају самоуправу, а које имају право да именују укупно 2/3 чланова програмског комитета. Програмски комитет за програме на мањинским језицима даје сагласност на избор и смену уредника редакције и на обим, план, стандарде и шему програма на тим језицима (члан 23. Закона).

⁴⁰⁴ Zakon o Radioteleviziji Slovenija, *Uradni list*, št. 96/05, 109/05, 105/06, 9/14.

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

Уставни закон о правима националних мањина предвиђа у члану 18, став 1. да ће правна лица која обављају делатност јавног информисања у Хрватској омогућити институцијама националних мањина да учествују у стварању програма намењеног националним мањинама. Већа националних мањина могу да учествују у доношењу, односно предлажу доношење одлука о средствима која се у државном буџету и буџетима јединица локалне самоуправе обезбеђују за суфинансирање програма радио и ТВ станица у њиховом власништву намењених националним мањинама. Наиме, таква се средства према члану 18, став 2. уставног закона у државном буџету обезбеђују у складу са могућностима и према критеријумима које утврди Влада Републике Хрватске на предлог Савета за националне мањине у коме учествују и представници већа националних мањина, док се у буџетима локалних самоуправа обезбеђују према могућностима и критеријумима које утврди надлежно тело

јединице локалне самоуправе на предлог већа националних мањина. Већа националних мањина, према члану 31, став 1, алинеја 4. Уставног закона, дају мишљења и предлоге на програме радио и ТВ станица на локалном и регионалном нивоу намењене националним мањинама или на програме који се односе на националне мањине. Напоследку, али не и најмање важно, Уставни закон у члану 18, став 3. предвиђа да већа националних мањина могу да обављају делатност јавног информисања, односно да могу да издају новине, производе и емитују радио и тв програм и да обављају делатност новинских агенција, у складу са законом.

4.7.2.4. Службена употреба језика и писма

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

сами језик, за сваки мандат парламента, издају извештај о примени законодавства о сами језику, о вршењу језичких права од стране припадника сами народа и развоју услова за коришћење сами језика, као што је то прописано у посебној Владиној уредби којом се ближе уређују поједина питања од значаја за рад Канцеларије.

У Словенији је Законом о означавању објеката и именовању насеља, улица и зграда⁴⁰⁵ предвиђено да се пре усвајања било какве локалне одлуке о именима насеља и улица у национално мешовитим срединама мора прибавити сагласност релевантних савета етничких заједница које имају самоуправу која се даје посредством представника мањина у представничком телу јединице локалне самоуправе (члан 17, ст. 4). То заправо значи да је овај Закон питање имена насеља и улица сврстао у једно од питања које се односе на посебна права припадника етничких заједница које имају самоуправу, а у складу са чланом 13. Закона о етничким заједницама које имају самоуправу (видети одељак о учествовању у одлучивању).

4.7.3. Пренос овлашћења

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

⁴⁰⁵ Zakon o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb, Uradni list, št. 25/08.

4.7.3.1. Пренос овлашћења на аутономна тела

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

4.7.3.2. Пренос овлашћења са аутономних тела

Питање могућности да мањинска аутономна тела пренесе своја овлашћења која су им додељена законодавством којим се уређује њихов правни положај може да буде од значаја за сагледавање правне природе таквих овлашћења, а самим тим и правне природе нетериторијалне аутономије. У том смислу, у разматрању преноса овлашћења са аутономних тела посебну пажњу треба посветити не само питању да ли законодавства дозвољавају такав пренос, већ, уколико га дозвољавају, и питању да ли се јавна овлашћења аутономних мањинских тела могу пренети субјективитетима изван оквира организационе структуре нетериторијалне културне аутономије.

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

Према параграфу 84. мађарског Закона о правима мањина, мањинске самоуправе могу на основу споразума

који закључе међусобно да делегирају своја овлашћења. У ставу 2. истог члана Закон предвиђа да се пренесена овлашћења не смеју даље преносити. Споразум закључују мањинска самоуправа која преноси овлашћења, мањинска самоуправа на коју се преносе овлашћења и државна мањинска самоуправа, осим ако она није тело на које се преносе овлашћења у ком случају споразум закључују само две мањинске самоуправе. Закон у ставу 3. истог члана прописује да се споразумом обавезно стипулише да се истовремено са његовим закључењем преузимају овлашћења и одговорности које су у њему наведене, да самоуправа која преноси овлашћења ставља самоуправи која преузима овлашћења на располагање материјална и финансијска средства у обиму који је неопходан за испуњавање тих овлашћења, да је самоуправа која преузима овлашћења сагласна са могућношћу да самоуправа која преноси овлашћења једностраном декларацијом, уз сагласност државне мањинске самоуправе, поново преузме пренесена овлашћења уколико наступе тешкоће у њиховом извршавању, при чему је дужна да мањинској самоуправи која поново преузима овлашћења стави на располагање изворно уступљена материјална и финансијска средства и да су обе самоуправе, како она која преноси, тако и она на коју се преносе овлашћења, сагласне да ће у случају да из било ког разлога испуњавање пренесених овлашћења буде осујећено релевантна овлашћења вршити надлежна локална самоуправа. Уколико је у питању пренос овлашћења која се састоје у вршењу управљачких права, утолико резултат таквог преноса не сме да се огледа у погоршању стандарда вршења услуга, нити у редукцији персоналних и материјалних услова рада установама над којима се врше управљачка права. Према ставу 6. истог члана, у случају било каквог спора у вези са имплементацијом споразума

о преносу овлашћења, надлежно окружно тело ће обавити консултације са уговорним странама, а у случају да се не постигне споразум о спору, оно ће применити своја надзорна овлашћења.

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

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

4.8. Финансирање аутономних тела и обезбеђивање услова за њихов рад

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

4.8.1. Финансирање средствима из јавних извора

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

У Финској, Закон о Сами парламенту у члану 2. успоставља финансијску одговорност државе за делатност тог тела. Према одредби тог члана, у државном буџету формира се посебна апропријација за послове који су утврђени тим Законом. То је, уз разумљиво постојање средстава која потичу из сопствене имовине, уједно и једини извор средстава за рад Сами

парламента који Закон предвиђа. Изостанак финансирања Сами парламента из других јавних извора, односно из буџета локалних самоуправа, логична је последица чињенице да се то тело, иако постоје извесна територијална ограничења вршења његових овлашћења, успоставља и делује на нивоу државе и да је образовано самим законом.

Мађарски Закон о правима мањина у параграфу 126, став 1. уређује питање извора из којих потичу приходи мањинских самоуправа. У те изворе, између осталих, али на првом месту, Закон наводи помоћ из буџета. Буџетска средства помоћи се у Мађарској опредељују за вршење дужности мањинских самоуправа, а њихова алокација се, према параграфу 128, став 2. Закона врши тако што мањинска самоуправа доставља податке на начин и у року који је прописан законом и у складу с упутством које доносе министар надлежан за послове финансија и министар надлежан за мањинска питања, док Влада ближе уређује питања финансирања дужности мањинских самоуправа. У теоријским коментарима указује се на снажну финансијску зависност мањинских самоуправа од локалних власти која доводи до тога да се мањинске самоуправе често осећају слабима да ускрате сагласност на одлуке локалне самоуправе које су супротне интересима мањине, страхујући да угрозе хармоничну сарадњу и додатну финансијску помоћ коју им нуде локалне самоуправе.⁴⁰⁶ Са друге стране, у периодичним мониторинг извештајима указује се на континуитет изостанка јасноће у погледу обима извора који су доступни мањинским самоуправама и модалитетима њиховог располагања који постоји упркос чињеници да је Закон из 2011. године детаљно регулисао компетенције мањинских самоуправа.⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ B. Vizi, „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, 51.

⁴⁰⁷ D.J. Smith, „Challenges of Non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe“, 123; D.J. Smith, „NTA as a Political Strategy in Central and Eastern Europe“, 168.

Закон о културној аутономији Естоније у члану 27. уређује материју финансирања културне аутономије, дакле целокупне културне аутономије, а не само делатности тела посредством којих се она остварује. Према том члану, културна аутономија ће се, између осталог, финансирати издвајањем из државног буџета у складу са законом и посебних доприноса за те намене, што се односи и на културне савете као главне организације културне аутономије. Занимљиво је уочити да Закон прописује да ће се културна аутономија финансирати и из доприноса посебно издвојених из буџета локалне управе за образовне, културне и социјалне институције културне аутономије, али не спомиње да ће се из локалних јавних средстава финансирати локални одбори које је установио културни савет. Таква решења су и разумљива будући да тела културне аутономије у Естонији немају својство правног лица. У пракси, држава помаже културне аутономије пружајући помоћ „уговорним партнерима“ Министарства културе, што значи да су аутономије, односно културни савети који нису правна лица и стога немају своје рачуне, помогнути посредством других кровних мањинских организација.⁴⁰⁸

У Руској Федерацији Закон о националној културној аутономији у члану 19. прописује да федерални органи законодавне и извршне власти, као и органи законодавне и извршне власти субјеката Руске Федерације предвиђају ставке за подршку национално-културним аутономијама у федералном буџету, као и у буџетима субјеката Руске Федерације. Са друге стране, Закон оставља слободу органима локалне самоуправе да у складу са законодавством о локалној самоуправи одлучују о финансијској подршци локалним национално-културним аутономијама. Закон је уредио и начин на који се средства која су буџетима опредељена за помоћ национално-културним аутономијама могу распоређивати. Према члану 20, став 1.

⁴⁰⁸ V. Poleshchuk, „Russian National Cultural Autonomy in Estonia“, 241.

органи извршне власти Федерације и субјеката Федерације пружају финансијску подршку предвиђену чланом 19. тог Закона, под условом да су та средства додељена за одређену сврху и да могу да буду коришћена само за конкретне активности и да се таква подршка, ако је потребно, пружа на основу споразума са одговарајућим национално-културним аутономијама.

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

У Хрватској постојање и деловање мањинских аутономних тела на различитим нивоима организовања јавне власти није суштински опредељујући чинилац у регулисању питања из којих се јавних извора таква тела могу финансирати. Напротив, хрватско законодавство оставља могућност да већа успостављена на нивоу јединица територијалне самоуправе, као и њихове координације образоване за подручје читаве државе буду финансирана како средствима из локалног, тако и средствима из државног буџета, али са различитим наменама. Према члану 28, став 1. Уставног закона о правима националних мањина, јединице територијалне самоуправе обезбеђују средства за рад већа националних мањина, укључујући средства за обављање административних послова за њихове потребе, а могу осигурати и средства за остваривање одређених активности утврђених програмом рада већа националне мањине, док се према ставу 2. истог члана, и у државном буџету могу обезбедити одређена средства, али само

за остваривање одређених програма већа националних мањина. У теоријским коментарима истиче се да је обавеза јединица самоуправе да финансирају већа поприлично штуро формулисана и да Уставни закон не прописује правна средства која би већа користила, или санкције за оне јединице самоуправе које пропусте да осигурају средства за рад већа, а да Министарство управе које је надлежно за контролу деловања локалне самоуправе врло рестриктивно тумачи своја овлашћења контроле спровођења Уставног закона и не кажњава јединице самоуправе које не осигурају средства за рад већа.⁴⁰⁹ Штавише, и Савет за националне мањине је у више наврата указивао на потребу пружања финансијске потпоре јединицама локалне самоуправе које немају довољно капацитета за испуњавање одредби из Уставног закона везаних за стварање услова за рад већа.⁴¹⁰ Финансирање координација већа националних мањина образованих за подручје читаве државе регулисано је Законом о регистру већа, координације већа и представника националних мањина. Према члану 23. тог Закона, координације већа остварују средства, између осталог, и

⁴⁰⁹ А. Petričušić, „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, 60; А. Petričušić, „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti“, 96

⁴¹⁰ А. Petričušić, „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, 60; А. Petričušić, „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti“, 96. Ова ауторка наводи занимљив пример који илуструје и финансирање већа средствима из државног буџета. Наиме, 2009. године Влада Републике Хрватске донела је одлуку о финансирању програма већа, а за средства додељена том одлуком је у Извештају о спровођењу Уставног закона о правима националних мањина и утрошку средстава осигураних у државном буџету за 2009. навела да се могу користити за остваривање програма рада већа, те покриће припадајућих материјалних трошкова што је било изненађујуће објашњење, јер није у складу с одредбом Уставног закона која прописује да се средства из државног буџета могу користити искључиво за остваривање одређених програма већа, али не и за покриће материјалних трошкова. Узевши у обзир симболичну вредност додељених средстава, ауторка је закључка да је опсег активности које су се њима могле финансирати остао врло ограничен.

из буџета јединица територијалне самоуправе, али и из државног буџета, при чему се та средства могу користити само за делатност и послове од значаја за већа која су основала, односно која су приступила споразуму о оснивању координације на државном нивоу. Чланом 24. тог Закона, прецизирано је да средства за координацију већа основаног за подручје читаве државе обезбеђују јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе чија су већа основала координацију, при чему у средства за рад улазе и средства за обављање административних послова, ако те послове у оквиру својих служби не обавља јединица подручне (регионалне) самоуправе у којој је седиште координације, док се средствима која потичу из државног буџета могу користити само за остваривање одређених програма координације већа националних мањина.

4.8.2. Финансирање средствима из других извора

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

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

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

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

припаднике мањина чију културну аутономију остварују.

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

Хрватско законодавство такође предвиђа могућност да већа националних мањина стичу средства из других извора. У та средства, према члану 29, став 1. Уставног закона спадају средства од донација, поклона, наследства, или средства стечена по другом основу. Закон, међутим, не предвиђа могућност да се та средства користе за финансирање рада већа, већ само за делатности и послове од значаја за националну мањину који су утврђени у програму рада већа националне мањине. Уставни закон о правима националних мањина не предвиђа ни могућност непосредног финансирања рада већа националних мањина и њихових координација од стране свих припадника националне мањине, макар и са подручја за које је веће изабрано, кроз пореска или чланска давања, а такође не омогућава ни финансирање таквих мањинских тела од стране матичних држава. Наиме, чланом

16, став 2. Уставног закона прописана је само могућност да већа националних мањина од органа и правних лица државе народа с којим деле иста етничка, језичка, културна и/или верска обележја могу да примају само новине, часописе, књиге, филмове, видео касете и носаче звука, али не и финансијске донације.

Закон о културној аутономији националних мањина Естоније предвиђа најширу палету небуџетских извора из којих се могу финансирати културне аутономије, па тиме и њихови савети као главне организације културне аутономије. Осим доприноса, донација и поклона, као остале небуџетске изворе финансирања, Закон у члану 27. наводи таксе, односно порезе за некултурну аутономију чији износ утврђује културни савет и донације иностраних организација. Решење према коме таксе, односно порезе за некултурну аутономију утврђује културни савет се у теоријским коментарима оцењује као једини изузетак од става да националне културне аутономије у Естонији немају никаква значајнија јавна овлашћења, иако би се такви порези пре могли окарактерисати као годишња чланарина,⁴¹¹ док се могућност примања донација из иностранства држи за „дарежљиву концесију“ спрам могуће сумње државе у погледу страног мешања матичних држава у питања националних мањина.⁴¹²

4.8.3. Обезбеђивање осталих услова за рад

Не предвиђају сва национална законодавства обавезу органа јавне власти да, осим финансирања, обезбеде остале услове за рад мањинских аутономних тела. Она која то

⁴¹¹ M. Suksi, „Non-Territorial Autonomy, The Meaning of '(Non)-Territoriality'“, 99.

⁴¹² *Ibid.*

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

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

Руско законодавство такође садржи одредбе којима се омогућава да се одређене непокретности у власништву државних и локалних органа пренесу у власништво, или изнајме националним културним аутономијама. Према члану 18. Закона о националној културној аутономији, органи извршне власти Руске Федерације и њених субјеката (федералних јединица – прим. В.Ђ.), као и органи локалне самоуправе могу да пренесу у власништво или да изнајме

националним културним аутономијама своје некомерцијалне установе и организације, као и државну и општинску имовину на начин утврђен законодавством Руске Федерације и њених субјеката. У случају да се имовина изнајмљује, став 2. тог члана предвиђа да се коришћење просторија регулише уговором о закупу, при чему се, према ставу 3. истог члана, износ закупнине за изнајмљивање простора утврђује на начин предвиђен за некомерцијалне организације културе и образовања и према Грађанском законнику Руске Федерације, другим федералним законима, као и законима и другим правним актима субјеката Руске Федерације. Будући да националне културне аутономије у Руској Федерацији немају статус правног лица јавног права, не чуди што је Закон у члану 19, став 1, алинеја 4. прописао да органи законодавне и извршне власти Федерације и федералних јединица додељују националним културним аутономијама олакшице код пореза, такси и позајмица у складу са законодавством Руске Федерације и њених субјеката. Изложена решења су у теоријским коментарима тумачена само као могућност, али не и обавеза финансирања националних културних аутономија од стране државе уз изостанак прецизног утврђивања који су органи извршне власти овлашћени да доносе одлуке о финансирању што, узевши све скупа, чини да националне културне аутономије имају на располагању мање форми и основа за тражење државне финансијске помоћи од обичних удружења грађана.⁴¹³

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

⁴¹³ A. Osipov, „National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law“, 41; A. Osipov, „Autonomy as Symbolic Production, The Case of Contemporary Russia“, 186.

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

4.9. Контрола, надзор и одговорност

Имајући у виду да у многим државама које су одабране за упоредни приказ тела мањинске нетериторијалне аутономије, односно самоуправе имају јавноправни карактер и да врше одређена јавна овлашћења, без обзира на ширину таквих овлашћења, неминовно се намеће питање на који начин су уређени контрола и надзор над вршењем њихових активности и ко сноси одговорност у случају евентуалног погрешног рада. Како се то у академским коментарима јасно запажа, докле год се јавна овлашћења по закону делегирају таквим ентитетима, настаје и питање одговорности које треба да буде регулисано у закону, а са одговорношћу и питање како су уређени правни лекови против одлука таквих тела.⁴¹⁴

Начелно посматрано, правна контрола рада мањинских аутономних тела, по свом карактеру и садржини, може да буде контрола уставности и законитости. Предмет такве контроле могу да буду одлуке и поступања таквих тела, како оне одлуке које имају својство појединачних, тако и оне које имају својство општих аката, али и други нормативни

⁴¹⁴ M. Suksi, „Non-Territorial Autonomy, The Meaning of ‘(Non)-Territoriality’“, 103.

инструменти посредством којих се врши њихов рад (као што су, примера ради споразуми које у вези с вршењем својих активности закључују), као и саме радње које врше. Имајући у виду да се мањинска аутономна тела финансирају и из јавних извора, посебно значајан вид контроле њиховог рада обухвата финансијску контролу. Са становишта субјеката који су овлашћени да је врше, контрола аката и рада мањинских аутономних тела може да буде управна, судска, уставносудска, а у појединим земљама и парламентарна и може се покретати улагањем одређених правних средстава (жалбе и тужбе), или по службеној дужности.

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

4.9.1. Примена државног законодавства у поступцима доношења аката и вршењу активности аутономних тела

Од законодавстава која уређују правни положај и делатности мањинских аутономних тела, а која су одабрана за упоредни приказ, само финско и мађарско, а донекле и у ограниченом виду хрватско, изричито прописују који се закони који уређују поступке доношења аката и вршење одређених активности примењују у раду таквих тела.

Према члану 4а Закона о Сами парламенту, на Сами парламент и његова тела, осим уколико нешто другачије није предвиђено тим Законом, примењује се административно законодавство – Закон о управном поступку, Закон о доступности владиних активности, Закон о личним подацима и Закон о архивима.

Мађарски Закон о правима мањина прописује у параграфу 153. да се, осим у случају да другачије није предвиђено тим Законом, на рад мањинских самоуправа сходно примењују правила којима је регулисана локална самоуправа. У низу одредби Закон CLXXIX предвиђа примену других закона – Закона о јавном образовању, Закона о заштити културног наслеђа, Закона о статусу виших државних службеника, итд. Важно је истаћи да се тим законима уређују поступци доношења одговарајућих аката и вршења одређених активности, односно да они садрже норме којима се уређују тзв. посебни управни поступци. Закон о правима мањина не садржи одредбу о примени општег административног законодавства у раду мањинских самоуправа, али је таква обавеза изричито прописана, или проистиче из одговарајућих решења која су садржана у законима чија је примена у раду самоуправа прописана Законом о правима мањина. У том смислу, мањинске самоуправе су у свом раду дужне да поштују и примењују Закон о општим правилима управног

поступка, Закон о јавним набавкама, Закон о информационом самоодређењу и слободи информација, итд.

Хрватско законодавство које уређује положај делатности већа националних мањина не садржи начелну обавезу која би упућивала на примену општег административног законодавства у њиховом раду, што је донекле и разумљиво имајући у виду претежно саветодавни карактер таквих тела. Ипак, према члану 29, став 3. Уставног закона о правима националних мањина, када веће националне мањине набавља робу или услуге или изводи радове средствима из државног буџета или буџета јединица самоуправе може их користити само под условима и на начин прописан Законом о јавним набавкама.

Ни словеначко законодавство не садржи начелну одредбу која уређује примену општег административног законодавства у раду савета етничких заједница које имају самоуправу. Ипак, на основу чињенице да таква тела имају јавноправни карактер, јасно је да ће се опште административно законодавство примењивати на поједине аспекте њиховог рада, нарочито оно којим је регулисан општи управни поступак у случају да таква тела непосредно одлучују о нечијим правима или обавезама у управним стварима. Уосталом, такво решење је изричито прописано одредбама појединих секторских закона као што је то случај са Законом о остваривању јавног интереса у култури у погледу одлучивања о дистрибуцији финансијских средстава из јавних извора намењених активностима националних мањина (видети одељак о овлашћењима у области културе).

4.9.2. Контрола и надзор над законитошћу и уставношћу аката и рада

Законодавства која уређују положај и делатност мањинских аутономних тела најчешће не садрже одредбе о контроли законитости њихових аката до које би дошло улагањем одговарајућих правних лекова (жалба, тужба) и правних средстава пред надлежним органима. Изузетак представља финско законодавство. Према члану 41. Закона о Сами парламенту одлуке парламента, његових тела и одбора, осим ако другачије није предвиђено тим Законом, могу да буду предмет тужбе која се улаже Врховном управном суду те државе. Тужба се разматра у поступку који је регулисан Законом о управном судском поступку. То што законодавства не предвиђају изричито контролу законитости (појединачних) аката мањинских аутономних тела не значи да такве контроле нема, нарочито у системима који таква тела обавезују на примену општег административног законодавства у њиховом раду којим је, између осталог, регулисан и општи поступак контроле по правним лековима.

У упоредном праву је нешто израженије нормирање управног надзора над радом таквих тела, било посредством општег одређивања да таква тела и њихова делатност спадају у делокруг одређеног органа државне управе који има општа надзорна овлашћења предвиђена другим националним законодавством,⁴¹⁵ било посредством ближег и детаљнијег уређивања надзорних овлашћења надлежних органа. Први приступ усвојило је финско законодавство. Према члану 1, став 2. Закона о Сами парламенту, то тело спада у делокруг Министарства правде којем се, према посебним одредбама, достављају информације и документа

⁴¹⁵ За ширу слику консултовати В. Ђурић, „Организација и послови државне управе у области вера, дијаспоре и људских и мањинских права“, *Страни правни живот*, 2/2014, 93-112.

о одређеним активностима (нпр. о избору председавајућег и два заменика, о резултатима избора, финансијски извештаји, итд.) и које својим подзаконским актима уређује одређена питања која су у Закону наведена, а која се односе на Сами парламент. Иако не садржи сличну одредбу, у законодавства која усвајају изложени приступ могло би се сврстати и хрватско. Наиме, из решења која су садржана у Уставном закону о правима националних мањина и Закона о регистру већа, координација и представника националних мањина јасно следи да делатност већа националних мањина спада у делокруг рада министарства надлежног за послове управе које по службеној дужности у законом предвиђеним случајевима може да изврши брисање већа и њихових координација из регистра, што значи да претходно обавља надзор над њиховим радом, бар у смислу испуњености услова за пуноважност таквог рада.

Слично је и у Руској Федерацији. Наиме, иако Закон не садржи изричиту одредбу према којој контрола над радом националних културних аутономија спада у делокруг одређеног органа државне управе, ипак се на основу чињенице да се о њима води посебан регистар може закључити да таква тела подлежу одређеном виду управне контроле, а након тога и судске контроле њиховог рада. Спецификација дозвољених активности националних културних аутономија тумачи се у научним коментарима на начин да би било какав покушај проширивања активности на сфере као што су начелна питања људских права, истраживања или промоција толеранције довеле до одбијања формалне регистрације националне културне аутономије од стране власти, па чак и до одлука надлежних органа о престанку њиховог рада.⁴¹⁶ У пракси се то заиста и догодило када је одлукама Министарства правде и Врховног

⁴¹⁶ A. Osipov, „National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law“, 40.

суда 2011. године распуштена национална културна аутономија Украјинаца са образложењем да је проширила своје компетенције инволвирајући се у политику због чега је Саветодавни комитет који прати спровођење Оквирне конвенције за заштиту националних мањина изразио своју забринутост.⁴¹⁷ Штавише, различите врсте активности или нечињења националних културних аутономија могу да се сматрају противзаконитим и да буду санкционисане што је последица комплексности Закона и низа формалних нејасноћа. У литератури се наводи пример да, будући да имају исти статус (јавног удружења) као и обичне невладине организације, националне културне аутономије могу да буду подвргнуте дискреционој оцени надзорних власти у својим активностима, примера ради у сфери образовања, баш као што је то случај са свим невладиним организацијама и упркос њиховој Законом уређеној улози у тој области друштвеног живота. Наиме, надлежни органи, или јавни тужилац могу сматрати да су курсеви и семинари које изводе невладине организације образовна активност за коју су потребне одговарајуће дозволе и лиценце и могу да им, у случају да такве дозволе и лиценце немају, издају званично упозорење што, након два таква упозорења, може у коначници да води судској одлуци о расформирању невладине организације, а тиме и националне културне аутономије. Ипак, и поред начелне могућности, у пракси није било примера да су се решења о надзору над радом невладиних организација примењивала и на националне културне аутономије.⁴¹⁸

Детаљније уређење надзора изабрало је мађарско законодавство. Према параграфу 146. Закона о правима мањина, ако мањинска самоуправа пропусти да испуни

⁴¹⁷ Advisory Committee on The Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Russian Federation, par. 35, 36, 74. Видети и коментар у: B. Bowring, *From Empire to Multilateral Player*, 153-154.

⁴¹⁸ A. Osipov, „National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law“, 41.

обавезе и дужности предвиђене тим Законом, окружно орган управе ће покренути судски поступак у којем ће се утврдити постојање таквог пропуста и иницираће да суд наложи мањинској самоуправи да предузме одговарајуће мере. Ставом 2. тог параграфа предвиђено је да окружни или локални орган управе могу да надзиру законитост рада мањинских самоуправа под истим условима и на исти начин како је то предвиђено за надзор над локалним самоуправама. За надзор над законитошћу рада државне мањинске самоуправе надлежан је, према ставу 3. истог параграфа, орган окружне управе који одреди Влада Мађарске. Занимљиво је истаћи да Закон у параграфу 147. предвиђа да окружни орган управе може у погледу одлука које су донесене у вршењу дискреционих овлашћења да оцењује само њихову законитост, а не и целисходност. Иако Закон ограничава управни надзор над радом мањинских самоуправа само на питања законитости, Венецијанска комисија је у свом Мишљењу истакла да вршење надзорних овлашћења од стране извршне власти може изазвати забринутост како због чињенице да би с обзиром на веома детаљну законску регулацију рада и функционисања мањинских самоуправа било тешко обезбедити потпуну сагласност са законом, тако и због тога што закон пропушта да уреди како се такав управни надзор врши. У том смислу, Венецијанска комисија је указала на важност диференцијације правног значаја неправилности у раду мањинских самоуправа према тежини таквих нерегуларности.⁴¹⁹ Поједини видови надзора над радом и актима мањинских самоуправа прецизније су уређени другим одредбама тог Закона. Тако, примера ради, као што је истакнуто, према параграфу 39, став 4. Закона,

⁴¹⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary, Adopted by the Venice Commission on its 91st Plenary Session, Venice 15-16 June 2012, CDL – AD (2012), 011, 12.

у случају да мањинска самоуправа не испуњава законске обавезе у погледу управљачких права над установом над којом су уговором пренесена управљачка права, надлежни државни орган који врши надзор може да иницира судски поступак за раскид уговора, при чему је у таквом поступку обавезно да министар културе дâ своје мишљење.

Решења у погледу контроле и надзора над нормативном усклађеношћу општих аката и уставношћу рада мањинских аутономних тела су веома различито постављена у упоредном праву. Начелно посматрано, општи акти мањинских аутономних тела су подзаконског карактера, и у том смислу подложни су оцени уставности и законитости од стране тела која такву контролу врше (извршна власт, судови и уставни судови). Примера ради, у Хрватској је чланом 6, став 4. Закона о регистру већа, координација већа и представника националних мањина предвиђено да надзор над законитошћу статута већа националних мањина врше тела (уреди) државне управе у жупанијама. У погледу апстрактне нормативне контроле општих аката већа и координације већа националних мањина у Републици Хрватској постоји извесна конфузија. Наиме, чланом 129. Устава Републике Хрватске прописано је да Уставни суд одлучује не само о усаглашености закона, већ и о усаглашености *других прописа* са Уставом и законом. У тој одредби приметан је изостанак навођења *других општих аката*, тако да је у правном поретку Републике Хрватске било отворено питање ко контролише законитост општих аката који се не могу подвести под категорију „прописа“.⁴²⁰ Ступањем на снагу Закона о управним споровима⁴²¹ оцена законитости општих аката јединица подручне и локалне самоуправе,

⁴²⁰ J. Omejac, S. Banić, „Diferencijacija propisa i opštih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010)“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2/2012, 311.

⁴²¹ *Narodne novine*, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014.

правних лица која имају јавна овлашћења и правних лица која обављају јавну службу прешла је у надлежност Високог управног суда, што је отворило питање шта се сматра „прописом“, а шта „општим актом“, односно за оцену законитости којих аката ће бити надлежан Уставни, а којих Управни суд. Док је, с једне стране, на основу формалних критеријума јасно да у надлежност Управног суда спадају општи акти чији су доносиоци изричито наведени у Закону о управним споровима, а у које би се могла уврстити већа и координације већа националних мањина, дотле је, с друге стране, нејасно да ли би под такав вид контроле спадали и статуту таквих тела, јер је Уставни суд у својој дефиницији појма „других прописа“ из њих искључио статуте.⁴²²

Занимљиво је уочити да се у упоредном праву веома ретко прописује хијерархијски однос између општих аката самих мањинских тела. Изузетак је хрватско законодавство које у члану 6, став 2. Закона о регистру већа, координације већа и представника националних мањина прописује да је статут основни општи акт већа и координације и да сви други општи акти већа и координације морају бити у складу са статутом, али не уређује надлежност било ког државног органа да врши контролу над нормативном усклађеношћу општих аката самих већа и њихових координација.

Уставност рада мањинских аутономних тела може да буде оцењивана од стране различитих органа. Начелно, уколико је у питању рад који резултира доношењем општих аката аутономних тела, утолико се контрола уставности врши кроз поступак нормативне контроле. Занимљиво је уочити да у законодавствима која су изабрана за упоредни приступ није чест случај да се изричито предвиђају санкције, односно забране за неуставно деловање таквих тела, нити

⁴²² Рјешење Уставног суда У-II-5175/2005. Више о тој проблематици у В. Бурић, „Хијерархија правног поретка и уставносудска контрола подзаконских општих аката“, *Правни живот*, 12/2012, 543-559.

се утврђује који би државни органи и у каквом поступку о томе одлучивали. Изузетак је мађарско законодавство које, као што је истакнуто, у параграфу 148. Закона предвиђа да ће Парламент распустити мањинску самоуправу чији је рад супротан Уставу, о чему је већ било речи у одељку о престанку рада (видети тај одељак).

4.9.3. Финансијска контрола

Будући да се мањинска аутономна тела једним делом, или претежно, финансирају из јавних извора и имајући у виду да многа законодавства која уређују њихов положај и делатност опредељују сврху у коју се могу користити средства која потичу из различитих извора, један од најважнијих аспеката контроле и надзора над њиховим радом је финансијска контрола. У оквиру разматрања уређења финансијске контроле у законодавству којим се регулише положај и делатност таквих тела посебну пажњу треба усмерити ка питањима опсега учешћа самих аутономних тела у таквој контроли, субјеката који такву контролу врше и обиму у којој је врше, односно врсти средстава чији је утрошак предмет контроле. Обим регулисања наведених питања је веома различит у упоредном праву и креће се у широком луку од потпуног изостанка било каквих одредби којима се регулише финансијска контрола, до врло прецизно и детаљно регулисаног поступка финансијске контроле. Наравно, као и у вези с другим питањима контроле која нису регулисана законодавством којим се уређује положај и делатност мањинских аутономних тела, то што финансијска контрола није изричито предвиђена таквим законодавством не значи да је нема, односно да се не одвија по општем режиму контроле јавних финансија.

Закон о Сами парламенту у члану 18а предвиђа да ће се на питања финансијских извештаја Сами парламента примењивати одредбе Закона о рачуноводству. Осим одредбе члана 18б према којој се о завршни рачун и финансијски извештај припремају за период од једне календарске године, садрже образложење утрошка средстава и који се од стране Одбора подносе Парламенту на усвајање, у Закону су садржане и одредбе о ревизији. Према члану 18ц Закона, Сами парламент има два ревизора од којих сваки има заменика које бирају сам Парламент и Министарство правде и од којих најмање један треба да буде ревизор ауторизован од стране привредне коморе или Одбора ревизора за јавну управу и финансије. Ревизори морају поседовати знања о рачуноводству, финансијама и правној материји од значаја за рад Сами парламента и испуњавати предуслове за независну ревизију. У члану 18ф Закона таксативно су наведени случајеви у којима једно лице не може бити ревизор Сами парламента (уколико је члан Парламента, уколико управља рачуном или имовином Парламента, уколико је запослено или на други начин подређено Парламенту, итд.). Задатак ревизора, према члану 18г Закона је да испитају, у складу са општеприхваћеним стандардима ревизије, администрацију, рачуне и годишњи рачун Парламента и, у том смислу, према члану 18х Закона, имају право на информације и увид у сву документацију која им је неопходна за ревизију. Ревизори, према члану 18и Закона, подносе Парламенту писани извештај који садржи њихово мишљење о следећим питањима: да ли је годишњи (завршни) рачун Парламента сачињен у складу с одговарајућим правилима, да ли пружа истинит и поштен преглед активности и финансија, да ли су информације у годишњем извештају о утрошку средстава из буџета истините и, напослетку, да ли извештај и завршни рачун треба да буду усвојени. У случају да ревизори утврде

да је у администрацији и финансијама Сами парламента било незаконитости и да грешка или проузрокована штета нису занемарљиве, дужни су да то назначе у свом извештају. Извештај ревизора Одбор доставља Парламенту заједно с завршним рачуном и својим извештајем. Парламент ће, према члану 18ј, приликом усвајања завршног рачуна одлучити и о мерама, односно налазима предложеним и садржаним у извештају ревизора. У периоду од шест месеци од истека финансијског периода, Парламент је дужан да Министарству правде достави сву финансијску документацију укључујући и извештај ревизора.

У Мађарској, према параграфу 134. Закона,, у случају да мањинска самоуправа нема одобрен буџет и усвојен завршни рачун, или пропусти да испуни своју обавезу подношења финансијског извештаја обуставиће се исплата помоћи из буџета, али се она може обновити у року од месец дана од дана престанка пропуста. Мониторинг над коришћењем средстава помоћи која се из државног буџета дозначавају мањинским самоуправама у Мађарској уређен је параграфом 135. Закона. Према тој одредби, задатак је одбора за финансије мањинске самоуправе да оцењује нацрт годишњег буџета самоуправе, као и годишње извештаје, да прати и оцењује поступак утрошка тих средстава, да испитује исправност финансијских одлука и да прати усклађеност утрошка средстава са законом и интерним правилима самоуправе. Комитет своје налазе доставља самоуправи. У случају да самоуправа поводом налаза комитета не усвоји одлуку, или се не сагласи са налазом комитета, или не предузме неопходне мере, Комитет је у обавези да о томе обавести надлежни окружни орган државне управе и Државну ревизорску канцеларију.

Надлежност овлашћеног државног тела за ревизију да прати усклађеност коришћења средстава са важећим правним

актима предвиђа и естонско законодавство. Занимљиво је уочити да естонски Закон о културној аутономији надлежност државног ревизорског тела не везује изричито и искључиво за праћење законитости утрошка средстава из државног буџета, већ се у одредби члана 27, став 2. Закона наводи праћење коришћења средстава уопште, што може да значи да државно ревизорско тело може да прати и законитост утрошка средстава која потичу из других извора.

Законодавства Словеније и Хрватске којима се уређује правни положај и делатности мањинских аутономних, односно самоуправних тела не садрже одредбе о финансијској контроли. Закон о регистру већа, координације већа и представника националних мањина прописује додуше у члану 27. да у Хрватској министарство надлежно за послове финансија обавља надзор над применом одредби о финансирању које су садржане у том закону, али будући да је реч о управном надзору над *финансирањем*, може се стати на становиште да је у питању пре надзор над обавезама јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе да дозначе таква средстава већима и координацијама већа, него што је у питању надзор над законитошћу утрошка буџетских средстава.

У Руској Федерацији чланом 20, став 3. Закона о националној културној аутономији предвиђено је да федерални финансијски органи и финансијски органи субјеката Руске Федерације врше контролу коришћења додељених средстава према сврси за коју су прописана. Закон не прецизира о којим финансијским органима је реч. Ставом 4. истог члана прописана је обавеза национално-културних аутономија да сачине, на предвиђени начин и у предвиђеним роковима, извештај о потрошњи државних средстава која су примиле. Дакле, иако се у одредби којом се установљава надлежност државних финансијских органа

да врше контролу коришћења средстава не наводи о којим је средствима реч, ипак треба стати на становиште да су у питању средства из буџетских извора, односно средства државне финансијске подршке таквим телима.

4.9.4. Одговорност

У склопу проблематике одговорности за незаконитости у раду и незаконито и/или ненаменско коришћење средстава мањинских аутономних тела треба разликовати питање личне одговорности и одговорности за финансијске обавезе које су произашле из незаконитог, односно ненаменског коришћења средстава.

Ако уопште садрже одредбе о одговорности за незаконит рад, а нарочито за незаконитост утrophка средстава, законодавства којима се уређује положај и делатност мањинских аутономних тела такву одговорност приписују њиховом руководству, односно лицу које је овлашћено да представља и заступа таква тела (председнику, односно председавајућем). Изричито одговорност таквих лица предвиђају мађарско (председавајући самоуправа) и руско (руководство) законодавство. У појединим законодавствима одговорност таквих лица напросто проистиче из њихове дужности да представљају и заступају таква тела (нпр. Хрватска).

Имовинску одговорност мањинских аутономних тела за обавезе које могу настати и незаконитим, односно ненаменским утrophком средстава такође не уређују сва законодавства. У Мађарској, према параграфу 132. Закона, државни буџет није одговоран за губитке мањинских самоуправа. Такође, и хрватско законодавство предвиђа да већа националних мањина за своје обавезе одговарају својом имовином. Закон

о културној аутономији Естоније прописује у члану 26. да институције културне аутономије које су независна правна лица одговарају за своје финансијске обавезе, али се то не односи на културне савете који су главни органи културне аутономије, јер су они органи, а не институције културне аутономије и због тога што њихов правни статус није потпуно јасан (видети текст о правном субјективитету).

4.10. Обавезе органа јавне власти и заштита нетериторијалне аутономије

Начелно посматрано, уређивање обавеза органа јавне власти у погледу остваривања овлашћења мањинских аутономних тела зависи од карактера и обима таквих овлашћења, али и од начина на који су она дефинисана у законодавству којим се уређује положај и делатности таквих тела. Уколико су таква овлашћења опредељена као *права* мањинских аутономних тела, утолико је изгледније да ће бити праћена нормативним уређивањем обавеза органа јавне власти. Од начина на који су овлашћења мањинских аутономних тела дефинисана у упоредном законодавству могу да зависе и карактер и расположивост правних механизма посредством којих таква тела могу да обезбеде и заштите несметано вршење својих делатности. Напослетку, али не и најмање важно, у склопу проблематике заштите посебно треба размотрити питање да ли, уколико је већ нетериторијална аутономија опредељена као (колективно уставно) право, постоје посебна средства њене заштите, или се заштита таквог права остварује искључиво посредством механизма којима се обезбеђује вршење овлашћења таквих тела.

4.10.1. Обавезе органа јавне власти у вези с вршењем овлашћења аутономних тела

Законодавства која уређују положај и овлашћења мањинских аутономних тела не предвиђају увек и јасно одређене обавезе државних органа у вези са вршењем, односно омогућавањем остваривања овлашћења таквих тела. При том није реч о обавезама обављања законом предвиђеног управног рада који је утолико нужен за њихово конституисање и стицање својства правног лица (нпр. спровођење избора, или вођење регистра таквих тела), или за финансирање и обезбеђивање осталих материјалних услова који су неопходни за рад таквих тела. Напротив, реч је о обавезама које непосредно кореспондирају овлашћењима таквих тела, чије је испуњавање донекле нужно за њихово несметано функционисање и чији је изостанак предуслов за покретање правних механизма посредством којих таква тела могу да обезбеде и заштите несметано вршење својих делатности.

У упоредном праву естонско законодавство не предвиђа никакве обавезе таквог карактера на страни органа јавне власти.

Словеначко, хрватско и финско законодавство начелно уређују такве обавезе, али не предвиђају никакве непосредне правне последице у случају њиховог невршења. Уз ризик од понављања, треба истаћи да Закон о етничким заједницама које имају самоуправу предвиђа да су у Словенији органи локалних самоуправа у обавези да размотре предлоге, иницијативе и мишљења таквих тела, док су државни органи обавезни да од етничких заједница које имају самоуправу прибаве претходно мишљење о питањима у вези с положајем припадника етничких заједница, али не уређује рокове за поступање надлежних органа, нити

санкције за евентуалне пропусте у вршењу те обавезе. С тим у вези, најпре треба истаћи да је у пракси претходно прибављање мишљења, нарочито у поступку припреме нацрта закона, често изостајало на шта је Саветодавни комитет који прати примену Оквирне конвенције за заштиту националних мањина указивао.⁴²³ Због указивања на неконзистентност примене члана 15, ст. 2. Закона, генерални секретар Владе Републике Словеније је у марту 2003. године издао Упутство којим је, на основу члана 49. Пословника Владе који предвиђа сарадњу државних органа управе с професионалним удружењима, коморама, унијама, локалним самоуправама и другим ентитетима, препоручио министарствима сарадњу с етничким заједницама које имају самоуправу у припреми аката и разматрању питања о којима коначно одлучује Парламент, независно од чињенице да је и Парламент у обавези да пре коначног одлучивања прибави претходно мишљење заједница које имају самоуправу.⁴²⁴

У Хрватској, за разлику од словеначког решења, Уставни закон о правима националних мањина прописује у члану 31, став 2. да ће се општим актима тела јединица локалне самоуправе уредити начин, рокови и поступак остваривања права на подношење предлога и мишљења, али такође пропушта да уреди, односно санкционише евентуални пропуст надлежних органа јединица територијалне самоуправе да то учине. Закон о Сами парламенту начелно предвиђа обавезу надлежних органа у Финској да преговарају, односно пруже прилику том телу да размотри и дâ своје мишљење о питањима која су тачно наведена у Закону, али, као у случају словеначког и хрватског законодавства, не

⁴²³ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Slovenia, ACFC/OP/III(2011), par. 125.

⁴²⁴ Упутство бр. 023-12/2001 наведено према Second Report Submitted by Slovenia Pursuant to Article 25 paragraph 1 of the framework Convention for the Protection of National Minorities ACFC/SR/II/2004/008, 24.

уређује санкције за случај пропуста у вршењу такве обавезе. Обавеза преговарања и информисања Сами парламента је нешто детаљније уређена у појединим посебним законима. Тако је, примера ради, Законом о рударству прописана обавеза надлежних органа да у циљу заштите сами народа као аутохтоног обавештавају Сами парламент у свим фазама издавања одговарајућих дозвола за истраживање и/или обављање рударске делатности у сами завичају, као и о инспекцији над таквим активностима.

Најшире прописивање обавеза органа јавне власти које непосредно кореспондирају овлашћењима мањинских аутономних тела са прецизно уређеним поступцима и роковима за њихово вршење садржано је у мађарском законодавству. Заправо, овлашћења која су дата мањинским самоуправама не могу, како се то у теоријским радовима уочава, бити ефективна без стабилне кооперације с органима јавне власти, али и поред тога што мађарско законодавство најшире прописује обавезе органа власти, јасно се истиче да ни централне, нити локалне власти нису законски принуђене да подрже активности мањинских самоуправа, изузев у случају два веома снажна овлашћења – права на сагласност и преузимања јавних установа (вршење управљачких права).⁴²⁵ Дакле, у Мађарској су такве обавезе органа јавне власти корелат права на консултовање и права на сагласност која уживају мањинске самоуправе, а једним делом се односе и на јавне споразуме којима се врши пренос оснивачких права над појединим установама у области образовања и културе, о чему је већ било речи. Као што је истакнуто, мађарски Закон о правима мањина најпре у параграфу 10, став 6. прописује да ће се вршење права на консултовање ближе уредити општим актима јединица територијалне самоуправе. У погледу овлашћења мањинских самоуправа

⁴²⁵ B. Vizi, *Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA*, 50, 51.

да иницирају одговарајуће поступке, захтевају информације и подносе предлоге, Закон је у параграфу 79, став 2. предвидео да руководилац надлежног тела одлучује о таквој иницијативи у року од 30, односно, у случају органа, у року од 60 дана од дана њеног пријема, при чему то, у смислу разликовања које је у овом раду примењено, не значи и да је одговарајућа мањинска самоуправа овлашћени покретач поступка када се иницијатива односи на доношење аката. Према параграфу 79, став 4. Закона, уколико је одлука јединице локалне самоуправе, или било ког њеног органа неопходна за вршење права мањинске самоуправе, надлежни орган јединице локалне самоуправе ће о поднесеној иницијативи мањинске самоуправе расправљати на првој наредној седници и донеће одлуку у року од тридесет, односно шездесет дана. Право на консултовање и право на сагласност аналогно су уређени одредбама Закона за област образовања и културе. Према параграфима 27. и 35. Закона, мањинским самоуправама се оставља рок од 30 дана да дају своје мишљење, односно дају, или ускрате сагласност, што намеће обавезу надлежним органима јавне власти да своје поступање ускладе са изложеним решењима.

Руско законодавство, као што је истакнуто, овлашћења националних културних аутономија одређује као њихова *права*. Будући да Закон за овлашћења националних културних аутономија у различитим областима друштвеног живота користи појам „права“, логично би било очекивати да су она праћена и одговарајућим обавезама органа јавне власти, али руско законодавство у веома скромном обиму, ако уопште то и чини, предвиђа одређене обавезе органа јавне власти који су њихов корелат. Како се то у релевантним научним радовима истиче, у одредбама Закона којима се уређује однос између националних културних аутономија и органа јавне власти користе се донекле двосмислене формулације. Тако

се за опис активности органа јавне власти употребљавају глаголи у садашњем времену – власти подржавају, помажу, разматрају поднесене предлоге, узимају их у обзир, чине доступним средства и изворе, итд., што се у постојећој правној култури тумачи као *могућност* јавних власти да *изаберу* да подрже националне културне аутономије и/или се упознају с њиховим ставовима, али да немају обавезу да то чине.⁴²⁶ У одредбама Закона којима се регулише улога и учешће националних културних аутономија у појединим областима друштвеног живота изричито је прописано право подношења предлога (а о чему је више речи било у претходним одељцима) које надлежни органи, као што је истакнуто, *узимају у обзир*, или их *разматрају*. Понекад је такво „узимање у обзир“, или „разматрање“ праћено другим обавезама. Тако су, примера ради, чланом 12. Закона којим се регулише обезбеђивање од стране федералних органа извршне власти и органа извршне власти субјектата Руске Федерације права на основно опште образовање на матерњем језику и избор језика васпитања и наставе, између осталог, прописане њихове обавезе да, *узимајући у обзир* предлоге националне културне аутономије и посебне услове у региону, *обезбеде* државне образовне институције са предавањима на националном (матерњем) језику, а да у онима у којима се настава одвија на руском језику обезбеде продубљено изучавање националног (матерњег) језика и националне историје и културе, као и установе допунског образовања за учење и популаризацију матерњих језика и културе, да организују, углавном према препорукама националних културних аутономија, обуку, преквалификацију и стручно образовање наставног и другог особља за образовне установе које обављају образовну делатност на матерњем језику и да пружају финансијску, правну, организациону

⁴²⁶ A. A. Osipov, „National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law“, 41.

и другу помоћ националним културним аутономијама у оснивању недржавних образовних установа и развоју других облика васпитања и образовања на матерњем језику. Уз ризик понављања, треба истаћи да националне културне аутономије, да би обезбедиле право грађана на очување и развој националне културе, према члану 13. Закона, између осталог, могу да припремају и подносе одговарајућим владиним органима и органима локалне самоуправе, предлоге о очувању и развоју националне културе. Према члану 14. Закона о националној културној аутономији, органи извршне власти Федерације и субјеката Федерације, у складу с федералним законодавством и законодавством федералних јединица, *узимају у обзир* предлоге национално-културних аутономија у изради и спровођењу федералних и регионалних програма национално-културног развоја, у обавези су да усмере активности државних и општинских институција културе како би оне испуниле националне и културне потребе држављана који се сматрају припадницима одређене етничке заједнице, у обавези су да организују систем државних и општинских архива релевантних за делове културе, историје и друштвеног живота руских држављана који се сматрају припадницима етничких заједница, у обавези су да пружају помоћ националним културним аутономијама у оснивању недржавних (јавних) установа националне културе и у обавези су да *разматрају* предлоге ових аутономија о укључивању, у државне образовне стандарде за образовне установе које спроводе образовне програме на матерњем језику, курсева о историји, култури, етнографији, традиционалним врстама радне активности, уметничким фолклорним занатима и доносе одговарајуће одлуке. У теоријским коментарима се запажа да се посредством меких форми рада националних културних аутономија као што су агенде, протоколи, предлози које су

(те форме) прихватљиве органима јавне власти, омогућава да се избегну неслагања с органима јавне власти и контроверзе о суштинским питањима.⁴²⁷

4.10.2. Механизми обезбеђивања остваривања овлашћења аутономних тела

Посебно питање у оквиру разматрања о обавезама органа јавне власти и заштити аутономије односи се на механизме обезбеђивања остваривања овлашћења аутономних тела. Уколико већ обавезе које законодавства предвиђају за органе јавне власти у погледу вршења овлашћења таквих тела нису увек нормативно праћене уређивањем непосредних правних последица у случају невршења тих обавеза, утолико се поставља питање да ли мањинским аутономним телима на располагању стоје одговарајућа правна средства за покретање поступака заштите. Таква средства предвиђају изричито само мађарско и хрватско законодавство којима се уређује нетериторијална аутономија, то јест самоуправа. Наравно, као и у случају других института и поступака, изостанак изричитог нормирања правних средстава и механизма обезбеђивања остваривања овлашћења аутономних тела, начелно посматрано, не значи нужно и да таквих средстава и механизма у правном поретку нема, већ да они зависе од степена обавезности прописаног поступања државних органа и да се уподобљавају у општи, најчешће управноправни, режим којем је подвргнуто пропуштање у раду органа јавне власти приликом доношења аката и предузимања радњи у различитим контекстима.

Мађарско законодавство предвиђа могућност да мањинске самоуправе, у случају невршења, или уколико

⁴²⁷ A. Osipov, „Non-Territorial Autonomy in the Post-Soviet Space“, 224.

сматрају да органи јавне власти своје обавезе спрам њихових овлашћења не врше исправно, покрену поступак управног надзора, али прописује и могућност судске заштите. Начелно, Закон о правима мањина у параграфу 10, став 6. предвиђа да законито вршење одговорности и овлашћења мањинских самоуправа ужива уставносудску и судску заштиту, што се може тумачити као стварање правног основа како за уставносудску и судску контролу законитост обављања таквих одговорности и овлашћења, тако и за исту такву контролу обезбеђивања њиховог остваривања, односно вршења обавеза државних органа. Према параграфу 41, став 5. Закона, уколико јединица локалне самоуправе донесе одлуку у вези са установљавањем, укидањем или реорганизацијом јавних колекција (фондова и збирки – прим. В.Ђ.), као и мањинских културних установа над којима нису пренесена управљачка права, а која се према осталим одредбама тог параграфа може донети само уз сагласност мањинских самоуправа, уколико мањинска самоуправа може да иницира поступак оцењивања такве одлуке од стране окружног тела државне управе са непосредним правним дејством, а може и директно да се обрати суду због повреде мањинских права. Параграфом 79, став 2. Закона предвиђено је да је, у случају да се о иницијативи, односно предлогу мањинске самоуправе не одлучи у прописаном року, или пак да руководилац ненадлежног органа иницијативу, односно предлог не упути надлежном органу, мањинска самоуправа овлашћена да се обрати вишим органима, или окружном телу државне управе (у случају да су пропуст учинили органи локалне самоуправе) и да иницира ванредну контролу о чијим резултатима треба да буде обавештена у року од 30 дана. Истоветно решење којим се предвиђа могућност покретања ванредне контроле пред окружним телом државне управе које треба да предузме

неопходне мере прописана је параграфом 83, став 1. и за случај да локална самоуправа донесе декрет (општи акт) у стварима за које јој је, према параграфу 81. Закона, потребна сагласност или мишљење мањинске самоуправе (одлуке које се односе на мањинску популацију, а нарочито у питањима колективне употребе језика, образовања, подстицања традиције и културе, локалног информисања, једнаких шанси, социјалне инклузије и јавних служби, као и за именовање руководиоца одређених установа – видети текст о овлашћењима). занимљиво је уочити да у таквом случају мањинске самоуправе имају право да се директно обрате суду због повреде мањинских права. Обраћање окружном телу државне управе, односно суду суспендује извршење таквих одлука. Осим покретања поступка ванредног управног надзора над општим актима, Закон предвиђа учешће мањинских самоуправа у управном поступку. Наиме, према параграфу 82. у званичним поступцима који се спроводе у погледу заштите мањинских права, а нарочито у погледу питања која се односе на колективну употребу језика, образовање, подстицање традиције и културе, локално информисање, једнакост шанси, социјалну инклузију и јавне служби мањинске самоуправе имају статус „клијента“ у складу с правилима Закона о општим правилима управног поступка и, у том смислу, могу да дају изјаве и улажу правне лекове. Закон предвиђа и посебан механизам за случај изостанка закључења уговора о уступању просторија неопходних за рад мањинских самоуправа чије је закључивање прописано параграфом 80. Закона. У том случају, према параграфу 83, став 3. Закона, окружно тело државне управе ће спровести ванредни поступак у којем ће координирати консултације између мањинске самоуправе и локалних органа, а у случају да такве консултације не буду успешне, мањинска самоуправа се може обратити суду због повреде мањинских права.

Уставни закон о правима националних мањина Републике Хрватске не предвиђа изричито поступак, односно правни механизам за обезбеђивање извршавања обавезе руководства јединица самоуправе у Хрватској да у припреми предлога општих аката од већа националних мањина затраже мишљење и предлоге о одредбама којима се уређују права и слободе националних мањина. Уместо тога, Закон начелно уређује могућност већа да иницирају поступак управног надзора над општим актима јединица самоуправе који су супротни Уставу, Уставном закону и/или посебним законима којима се уређују права и слободе националних мањина, а што се, разуме се, може односити и на случај повреде дужности руководства јединица самоуправе да од већа затраже мишљење и предлоге. Према члану 32, став 2. Уставног закона, ако веће националне мањине сматра да је општи акт јединице самоуправе или нека његова одредба у супротности са Уставом, Уставним законом о правима националних мањина или посебним законима којима се уређују права и слободе националних мањина, дужно је да о томе обавести министарство надлежно за општу управу, руководство јединице самоуправе, као и Савет за националне мањине. Ако министарство оцени да је такав општи акт или нека његова одредба у супротности с Уставом, Уставним законом о правима националних мањина или посебним законима којима се уређују права и слободе националних мањина, обуставиће, према ставу 3. истог члана, у року од осам дана, његову примену. Одлука о обустави примене доставља се без одлагања начелнику општине, градоначелнику, односно жупану и председнику представничког тела које је такав акт донело, а обавештење о одлуци се доставља Савету за националне мањине и већу националне мањине на основу чијег је обавештења одлука о обустави примене донесена. Министарство је према ставу 5. истог члана дужно да одлуку о обустави примене општег

акта јединице самоуправе проследи Влади Републике Хрватске заједно с предлогом за покретање поступка за оцену сагласности тог акта с Уставом и законом и о томе обавештава јединицу самоуправе. Обустава примене општег акта, према ставу 6. истог члана Закона, престаје ако Влада у року од 30 дана од дана пријема одлуке о обустави примене не покрене поступак пред Уставним судом Републике Хрватске.

Закон о националној културној аутономији Руске Федерације не садржи одредбе које регулишу правне лекове и поступке заштите права националних културних аутономија. Начелно посматрано, будући да су правна лица, националне културне аутономије могу да штите своја прва и легитимне интересе свим, правним лицима расположивим, правним средствима која су предвиђена руским законодавством и у свим врстама правних поступака, укључујући и судске поступке. У теоријским коментарима истиче се да ипак, и поред начелне могућности заштите њихових права, поједини видови нечињења државних органа, као што је то примера ради случај са одбијањем државних органа да усвоје предлоге националних културних аутономија о програму културног развоја, или да их финансирају, не могу бити оспоравани у судским поступцима.⁴²⁸ Заправо, на законодавство о националној културној аутономији у Руској Федерацији се у потпуности односи закључак да је једина реална гаранција имплементације добра воља егzekутиве, јер се на основу декларација и концепата не могу предузимати акције пред судовима, а извршна власт има широку дискрецију у тумачењу Закона и доношењу одлука.⁴²⁹

Закон о Сами парламенту не предвиђа изричито никакве механизме и поступке посредством којих би се могло

⁴²⁸ A. Osipov, „National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law“, 41; A. Osipov, „Autonomy as Symbolic Production, The Case of Contemporary Russia“, 186.

⁴²⁹ A. Osipov, „Non-Territorial Autonomy in the Post-Soviet Space“, 215.

обезбедити да надлежни органи изврше своју обавезу да том телу пруже прилику да размотри и да своје мишљење о питањима која су Законом изричито наведена, а о којима су дужни да преговарају са Сами парламентом.

4.10.3. Заштита права на нетериторијалну аутономију

Питање заштите права на нетериторијалну аутономију, односно самоуправу може се донекле посматрати изоловано од механизма обезбеђивања остваривања овлашћења тела посредством којих се таква аутономија, односно самоуправа остварује. Наиме, овлашћења која таква тела имају најчешће су утврђена законима и њихов обим може бити промењен изменама законодавства. С друге стране, право на аутономију, то јест самоуправу, јамчи се уставом и изричито одређује као колективно право, или се посебно гарантује *мањинама (заједницама)*, дакле колективитетима. Будући да се колективно право на нетериторијалну аутономију јамчи уставом, питање његове заштите, у складу с правилом *ibi ius ubi remedium*, треба сагледати кроз призму могућности уставносудске заштите коју би тела посредством којих се то право остварује могла да захтевају. Разуме се, то се питање поставља само у оним државама које су својим уставима изричито предвиделе то право.

У упоредном праву ни у једном од анализираних уставних система не постоји изричито прописано и посебно правно средство за уставносудску заштиту права на нетериторијалну аутономију, односно самоуправу (жалба за заштиту права на нетериторијалну аутономију). Но, то не значи да се право на нетериторијалну аутономију не може штитити постојећим правним средствима којима се покрећу одговарајући поступци пред уставносудским органима. Који поступци могу бити

одговарајући за заштиту тог права зависи и од схватања садржине и смисла права на нетериторијалну аутономију, нарочито у контексту питања да ли законско утврђивање овлашћења тела посредством којих се таква аутономија остварује чини садржину права на нетериторијалну аутономију, а што би имплицирало да било које законско умањење овлашћења и/или законско пропуштања њиховог уређивања подразумева *eo ipso* и умањење, односно угрожавање тог права. У сагледавању тог питања од посебног је значаја схватање правне природе овлашћења која врше тела посредством којих се остварује таква аутономија, то јест самоуправа. Наиме, ако се та овлашћења схватају као њихова *изворна овлашћења*, онда она чине *садржину права* на нетериторијалну аутономију, док, у случају да се сматрају *пренесеним овлашћењима*, онда она задржавају карактер *државних овлашћења* и не могу бити сматрана садржином права на нетериторијалну аутономију. Разуме се, схватања правне природе овлашћења која тела посредством којих се врши нетериторијална аутономија у тесној је вези од и међусобној је зависности са схватањем и одређењем правне природе таквих тела, тачније од тога да ли она имају јавноправни или приватноправни (недржавни) карактер.

У Мађарској, као што је истакнуто, садржину права на самоуправу, односно културну аутономију одредио је Закон о правима мањина. Према том Закону, културна аутономија је колективно мањинско право које се огледа у самосталности тоталитета националних организација и институција кроз самоуправно руковођење њиховим радом од стране мањинских заједница. Дакле, садржину права на нетериторијалну аутономију чини самосталност мањинских институција и организација којима мањинске заједнице самостално руководе, наравно посредством својих самоуправа. На овом месту, а у контексту разматрања

садржине права на нетериторијалну аутономију у Мађарској, занимљиво је истаћи да је мађарски Уставни суд за време важења претходног Устава који је прописивао *колективно право на локалну самоуправу* стао на становиште да је реч о праву које ужива *заједница бирача* и које је *извор права*, заправо *изворних надлежности* локалне самоуправе. У том смислу, отворено је питање да ли би се садржина колективног права на нетериторијалну културну аутономију, односно самоуправу у Мађарској, у истом духу, могла одредити као право на конституисање тела такве аутономије које је извор овлашћења тих тела? Према мађарском Уставу и Закону о Уставном суду⁴³⁰ мањинске самоуправе не могу да покрену поступак апстрактне нормативне контроле, чак и у случају да је у питању контрола уставности закона којима се њихова овлашћења умањују или у потпуности анулирају. С друге пак стране, у одредбама члана 24. Устава и члана 26. и 27. Закона о Уставном суду предвиђено је да уставну жалбу због повреде уставом гарантованих права могу да поднесу и *организације* чија су права повређена, при чему Уставни суд може на основу жалбе да одлучује о усклађености с Уставом не само судске пресуде којом су права повређена, већ и одредби закона који је примењен у конкретном случају, или који је довео до директне повреде права чак и без судске одлуке.

У Естонији, према Закону о поступку контроле уставности⁴³¹ коју иначе врши Врховни суд те државе не постоји могућност да културни савети покрену поступак апстрактне нормативне контроле закона и других општих аката. С друге стране, жалбу због повреде права може да уложи лице, дакле како физичко, тако и правно, које сматра да су му повређена права одлуком (актом) Парламента или

⁴³⁰ Закон CLI о Уставном суду (2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról), <https://hunconcourt.hu/act-on-the-cc/>.

⁴³¹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, RT I 2002, 29, 174), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/530102013032/consolide>.

председника Републике. Имајући у виду дилеме и отворена питања у вези с правним субјективитетом културних савета у Естонији, домашај изложене одредбе није велики у смислу заштите Уставом прокламованог права на установљавање мањинских самоуправних тела.

Иако у Републици Словенији Уставом није изричито прописано право на образовање мањинске самоуправне заједнице, већ је прописано да се оне формирају у циљу остваривања других Уставом зајамчених права италијанске и мађарске националне мањине, ипак је због чињенице да је одредба којом су такве самоуправне заједнице предвиђене садржана у члану Устава чији је рубрум „Специјална права аутохтоне италијанске и мађарске заједнице у Словенији“ потребно размотрити да ли у тој држави постоје механизми уставносудске заштите мањинских самоуправа, тачније „права“ на њих. Законом о Уставном суду⁴³² утврђен је круг субјеката који су овлашћени покретачи поступка апстрактне нормативне контроле међу којима савети етничких заједница које имају самоуправу нису изричито наведени. Занимљиво је истаћи да је законодавац међу те субјекте уврстио и репрезентативне синдикате, под условом да пруже аргументацију да су права радника угрожена општим актом чија се уставност или законитост оспорава, али не и савете етничких заједница које имају самоуправу. Додуше, тим чланом предвиђено је да су овлашћени покретачи поступка апстрактне нормативне контроле и представничка тела „локалних заједница“ уколико сматрају да се општим актом чију уставност и/или законитост оспоравају утиче на њихов уставни положај и уставна права, па би се ширим тумачењем те одредбе могле односити и на локалне етничке заједнице које имају самоуправу. Закон о Уставном суду предвиђа иначе да свако ко има правни интерес може да дâ иницијативу за

⁴³² Zakon o Ustavnem sodišču, *Uradni list*, št. 64/07, 109/12.

покретање таквог поступка о којој одлучује Уставни суд. С друге стране, Закон у члану 50. предвиђа да се уставна жалба због повреде људских права и основних слобода може уложити против појединачних аката којима државни органи, локални органи или носиоци јавних овлашћења одлучују о правима, обавезама и на закону заснованим интересима правних и физичких лица. Имајући у виду да су етничке заједнице које имају самоуправу у Републици Словенији правна лица јавног права, може се поставити питање да ли би она уопште могла да уложе уставну жалбу. У радовима посвећеним уставносудској заштити људских права истиче се, на основу праксе појединих уставних судова, да постоје правна лица јавног права која врше јавна овлашћења, или која имају једно „подручје живота“ које је заштићено неким од основних права и којима, у том смислу, треба признати право на улагање уставне жалбе.⁴³³

⁴³³ В. Ђурић, *Уставна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд 2000, 150.

ЗАКЉУЧЦИ

Анализа теоријских аспеката, међународноправног оквира и упоредноправних решења о нетериторијалној мањинској аутономији/самоуправи омогућава не само да се сагледа нормативно уређење елемената такве аутономије, као и сличности и разлике које у упоредном праву постоје у погледу тих елемената, већ и да се теоријски проблематизују садржина и правна природа појединих решења.

Устави већине држава који одређују народ у смислу *demos*-а као носиоца суверености и/или државу као грађанску (што грађанску демократију чини политичким поретком тих држава), било посредством преамбуларног одређења легитимацијских темеља државе, било изричито у одредбама нормативног дела, познају категорију већинског народа и националних мањина (етничких заједница, националности). У Руској Федерацији и Финској уставноправно није изричито препознато постојање већинске нације, али и устави тих држава говоре о националним мањинама (Руска Федерација) и аутохтоним (мањинским) народима (Финска). Остављајући по страни сложену проблематику истоветности наведених категорија означених у овом раду као „националне мањине“ која није искључиво термилошке природе, а чија би анализа увелико превазишла природу и сврху овог рада, треба истаћи да се у анализи нетериторијалне мањинске аутономије најпре поставља питање да ли је за успостављање таквог вида аутономије нужно уставноправно признање постојања националних мањина?

Начелно посматрано, такав вид аутономије не мора нужно да има своје утемељење у изричитом уставноправном признању постојања националних мањина, али, као што то упоредноправне тенденције показују, такво уставноправно одређење је нужно за успостављање колективних права, а следствено томе, и за одређење таквог вида аутономије у контексту колективних права.

Устави држава које су одабране за упоредни приказ изричито, или посредством одређења о *правима мањина* јемче колективна права мањинских заједница. Једини изузетак у том смислу је Република Хрватска у чијем је Уставу и Уставном закону, и поред његовог назива који сугерише да утврђује права *мањина*, приметна намера да се сва мањинска права одреде као индивидуална и/или права која се уживају у заједници. Уставноправно признавање колективних права, начелно посматрано, није нужно за успостављање нетериторијалне мањинске самоуправе, али се одражава на схватања институционалних аспеката, а следствено томе и на законско уређење нетериторијалне мањинске аутономије (видети даљи текст).

Државе у којима постоји нетериторијална мањинска аутономија својим правним актима најчешће изричито наводе које се групе становника сматрају националним мањинама комбинујући, у појединим случајевима, такво навођење с апстрактном дефиницијом националне мањине која, кроз одговарајуће поступке, омогућава и другим заинтересованим групама да стекну такав статус. Једини изузетак у упоредном праву је Руска Федерација у којој, управо због помањкања навођења националних мањина и/или правног дефинисања појма националне мањине, постоје велике нејасноће у погледу персоналног опсега примене закона којим се регулише нетериторијална мањинска аутономија. Таква решења намећу дилему да ли успостављање етнички

засноване нетериторијалне аутономије претходно изискује изричито (уставноправно) одређење (поименично навођење) мањина које би следствено томе могле да је успоставе? Изричито уставноправно навођење националних мањина може да води неједнакости мањина и може да има негативан утицај на принцип самоидентификације појединца и самоодређења групе који и треба да буду у основи сваке аутономије, али и негира могућност арбитрарности органа државне власти у поступку конституисања нетериторијалне мањинске аутономије. С друге стране, самоидентификација и самоодређење воде несигурностима и нејасноћама у конституисању мањинских нетериторијалних аутономија и наговештавају могућност њиховог конституисања и за мањине које немају реалну потребу, ни одговарајуће ресурсе за успостављање таквог вида аутономије.

У већини устава нетериторијална мањинска аутономија одређена је као посебно колективно мањинско право, или се истиче да мањине уживају аутономију која се, у том смислу, имплицитно може одредити као институционални аранжман за остваривање колективних права. Уставно опредељивање нетериторијалне мањинске аутономије као посебног права отвара питање садржине тог права и уређивања начина његовог остваривања. Та се питања ближе уређују законима, али се законодавства посвећена нетериторијалној аутономији разликују. Постоје два модела законског уређивања начина остваривања права на нетериторијалну аутономију/самоуправу и правног положаја тела нетериторијалне аутономије. Први модел подразумева уопштено регулисање карактера и улоге таквих тела, што оставља простор да се системским законима којима се регулишу поједине области друштвеног живота додатно, па чак и другачије, уреде поједина питања у вези с нетериторијалном аутономијом, нарочито у погледу

овлашћења тела која је врше. Други модел оличен је у конкретнијем и екстензивнијем регулисању, заправо у тенденцији нормативне кодификације свих питања у вези с нетериторијалном аутономијом. У државама у којима је проблематика нетериторијалне мањинске аутономије/самоуправе регулисана како системским законима којима се уређују поједине области друштвеног живота од значаја за мањине, тако и посебним законима којима се нормира такав вид аутономије и заштита националних мањина, може настати питање односа између тих делова домаћег законодавства, нарочито у случају да они садрже решења која нису у сагласности. У вези с тим питањем најпре треба истаћи да закони којима се регулише заштита националних мањина и закони којима се уређују поједине области друштвеног живота у унутрашњем правном поретку тих држава нису у хијерархијском односу, иако у њима мањинско законодавство неретко има статус органског и/или се усваја квалификованом већином у односу на остале законе. Наиме, устави тих држава не предвиђају изричито хијерархијски однос између тих закона, нити прописују надлежност уставних судова да оцењују усклађеност обичних закона са органским законима, што значи да се евентуални конфликт норми не би могао разрешити применом начела *lex superior derogat legi inferiori*. Са друге стране, примена правила *lex specialis derogat legi generali* у великој мери би зависила од схватања шта се сматра посебним предметом регулисања и стога посебним законом – да ли је уређивање остваривања мањинских (колективних) права посебно у односу на општа питања појединих области друштвеног живота, или обрнуто.

Одређивање *садржине* права на нетериторијалну аутономију је сложен проблем који може бити разложен на питања да ли је избор јединственог тела посредством кога се остварује тај вид аутономије, заправо садржина

тог права, или је пак конституисање таквог тела нужно за остваривање аутономије, као што то наговештава мађарски пример? С тим у вези су и питања какав је правни статус тела нетериторијалне мањинске аутономије и какви су садржина и правна природа овлашћења која она врше? Уопште узев, у институционалним теоријским приступима и њиховом упоредноправном имплементирању постоје две концепције – једна према којој су тела нетериторијалне аутономије само један од сегмената овог вида аутономије, заправо према коме она нису искључиви институционални облик остваривања нетериторијалне аутономије, тако да је реализација овог вида аутономије подељена између различитих мањинских институција и организација (Хрватска и у одређеном смислу Естонија), и други који је прихваћен од већег броја држава и који подразумева да се нетериторијална мањинска аутономија управо остварује посредством таквих тела.

У већини држава тела нетериторијалне мањинске аутономије имају статус правног лица јавног права, али се њихов јавноправни карактер донекле разликује. Наиме, негде је тај јавноправни карактер изражен до мере која омогућава да се тела нетериторијалне мањинске аутономије одређују и/или сматрају *органима* и несумњивим делом јавне управе (Мађарска), док су у појединим државама део организационих облика индиректне јавне управе који врше јавна овлашћења. Јавноправни карактер немају тела нетериторијалне мањинске самоуправе у Руској Федерацији и Естонији. Док у Руској Федерацији такво решење непосредно проистиче из изричитог законског одређења према коме су тела нетериторијалне аутономије јавне организације, што је у Руској Федерацији појам којим се означавају невладине организације, и доследно је разрађено у свим његовим одредбама, дотле је у Естонији изостанак јавноправног, тачније било каквог признатог и одређеног

правног статуса, пропуст законодавца који у великој мери може да онемогући остваривање улоге таквих тела.

Јавноправни карактер и остваривање јавних овлашћења и функција тела нетериторијалне мањинске самоуправе неизоставно намеће потребу законског уређивања њихове организационе структуре. Имајући у виду да се овлашћења и функције таквих тела могу остваривати на различитим нивоима територијалног организовања јавне власти, већ у зависности од надлежности тих нивоа јавне власти и значаја њихових надлежности за положај националних мањина, у појединим државама установљена је децентрализована, али хијерархијски неустројена, организациона структура аутономних тела. Од држава које су одабране за упоредни приказ једино је у Финској организациона структура тела нетериторијалне мањинске аутономије централизована. Нецентрализована структура намеће питање на нивоу којих политичко-територијалних јединица се могу успоставити организациони облици тела нетериторијалне аутономије. Такав модел је у свим државама које су се за њега определиле, осим у Естонији у којој централно тело одлучује о том питању, изискивао прописивање нумеричког критеријума за успостављање организационих облика аутономних тела, што ван процеса формирања таквих тела може да остави већи број припадника мањина и што изазива дубљи теоријски проблем у којој мери постоји аутономија, ако држава уређује њену организациону структуру, као и да ли се у погледу таквих тела уопште може говорити о њиховој „нетериторијалности“.

Тела нетериторијалне мањинске аутономије у упоредном праву имају изборни карактер, али су врста избора и начин њиховог спровођења различито уређени. Карактер таквих тела опредељује обавезност избора, заправо њихово спровођење од стране органа јавне власти. У системима

у којима таква тела немају јавноправни карактер кључну улогу у њиховом формирању има *иницијатива* припадника мањине, што се може тумачити доследним изражавањем бриге за очувањем идентитета, а што је једна од компоненти која се и на међународном плану захтева за постојање мањине. С друге стране, у државама у којима таква тела имају јавноправни карактер постоји обавеза надлежних државних органа да спроведу изборе и у њима се одржавају непосредни избори. Кључно питање избора који треба да обезбеде демократски легитимитет таквих тела (ако се они нужно схватају као непосредни избори), је како одредити лица која уживају бирачко право. У упоредном праву основни критеријум је самоидентификација, али је приметна тенденција објективизације критеријума, што намеће не само питање ко је властан да такве критеријуме пропише (држава или мањинска заједница), већ, што је можда и важније, ко је надлежан да оцењује њихову испуњеност. Док креирање бирачких спискова, ближе уређивање објективних критеријума за утврђивање припадности мањини, па чак и непосредно одлучивање о томе да ли су у сваком појединачном случају они испуњени, може да буде значајно овлашћење тела нетериторијалне аутономије, дотле је јасно да било какво прописивање додатних критеријума, макар они били оправдани потребом да се спрече злоупотребе самоидентификације, представља могућност да органи суверене државне власти одлучују у последњој инстанци о осетљивом питању националне припадности једног лица. То резултира конфликтом између две уставне вредности – демократског легитимитета, с једне стране, и слободе испољавања националног идентитета, с друге стране, заправо представља сукоб између онога што је Кимлика назвао „спољашњом заштитом“ групе и „унутрашњом рестрикцијом“ индивидуалних права

чланова групе.⁴³⁴ У овом контексту треба учинити још једну важну напомену. Наиме, признавање колективних права представља својеврсну „корекцију“ класичног либералног приступа људским правима. Ако је већ таква „корекција“ у контексту нормативног регулисања и практичног остваривања мањинске аутономије потребна и прихватљива, зашто се онда демократска легитимација тела нетериторијалне аутономије мора искључиво разумети у класичном либералном значењу тог појма и није ли могуће предвидети и нормативно изразити аналогну „колективну“ корекцију демократског легитимитета прописивањем, примера ради, да у изборима за тела мањинске самоуправе учествују мањинске организације као претходна еманација колективности и исказане бриге за очувањем националног и културног идентитета?

У склопу проблематике избора тела нетериторијалне аутономије још два питања привлаче посебну пажњу. Реч је о питањима права на кандидовање и услова за пуноважност избора од којих може да зависи и карактер таквих тела. Упоредноправна решења изражавају намеру да се политичке странке националних мањина држе по страни од кандидовања и учествовања у изборном процесу, заправо да се такви процеси учине отвореним за друге мањинске организације и појединце. Изузев у Естонији и Мађарској, у упоредном праву нису прописани посебни услови за пуноважност таквих избора. Сва анализирана упоредна решења о питањима у вези с изборима у значајној мери утичу не само на легитимитет, већ и капацитет таквих тела да имају представнички карактер (видети даљи текст).

У склопу статусних питања нетериторијалне мањинске аутономије карактер мандата и обима законског, а следствено томе и аутономног, регулисања унутрашње организације

⁴³⁴ W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship, A Liberal Theory of Minority Rights*, 42.

аутономних тела привлаче посебну пажњу. Начелно посматрано, изборни карактер таквих тела у систему непосредних избора подразумева слободни мандат њихових чланова. Другим речима, чланови таквих тела представљају мањину као колективитет, а не своје бираче, или бираче у изборној јединици у којој се бирају. С друге стране, обим законског регулисања унутрашње организације таквих тела у директној је сразмери с њиховим карактером. У системима у којима таква тела имају израженији јавноправни карактер, мањи број питања у вези с унутрашњом организацијом и функционисањем препуштен је аутономном регулисању, као што то показује мађарски пример. И обрнуто, тамо где таква тела немају статус јавноправних субјеката њихова унутрашња организација и функционисање спадају у опсег аутономног регулисања. То је и разумљиво – држава има легитимни интерес, али и право да уреди унутрашњу организацију и функционисање јавноправних субјеката и не доведе у питање несметано обављање њихових овлашћења и послова. Изборни карактер таквих тела, с једне, и својство правног лица, с друге стране, утичу и на законска решења о престанку рада. Наиме, у системима у којима је изражен јавноправни карактер таквих тела најчешће се прописују решења о распуштању, дакле не и о губитку својства правног лица, или бар не о престанку обављања овлашћења и послова распуштеног тела (предвиђа се, примера ради, преузимање послова од стране других тела у склопу организационе структуре), док се укидање и губитак својства правног лица углавном везује за престанак испуњености статистичко-демографских услова за њихово формирање (ако број припадника групе падне испод предвиђеног).

Најважнија питања у вези с нетериторијалном мањинском аутономијом односе се на улогу, послове и овлашћења аутономних тела. Теоријска сагледавања и упоредноправна

решења и искуства указују да, упркос изричитом нормирању, представнички карактер тела нетериторијалне мањинске аутономије није потпун, заправо да се таква тела, иако доприносе учешћу мањина у јавном животу и процесу доношења одлука, не могу сматрати форумима у оквиру којих заступници различитих погледа и оријентација у свему представљају мањине и доносе одговарајуће одлуке. Напротив, што због чињенице да у многим системима постоје и различити (додатни) облици политичке партиципације мањина, што због малог обима овлашћења и аутономног одлучивања са екстерним дејством које је, ако уопште и постоји, сведено само на питања попут празника и евентуално, и у сасвим ограниченом смислу, симбола и питања у вези с матерњим језиком, ова се тела не могу у пуном и правом смислу те речи сматрати представничким. Таква тела примарно имају улогу демократизованих консултативних институционалних облика чији је значај у већој мери изражен у функционалној сфери. То је видљиво на основу садржине и природе овлашћења којима располажу, јер су она у мањој мери (ко-)регулаторна, а много више оснивачка и управљачко-партиципативна у области јавних служби. У том смислу, имајући у виду целину послова и овлашћења која у упоредном праву таква тела врше, јасно је да она имају елементе како персонално-културне, тако и персонално-функционалне аутономије.

Још једно питање у вези с улогом, пословима и овлашћењима таквих тела заслужује посебну пажњу. Наиме, прописивање *права на нетериторијалну аутономију* имплицира добијање ауторитативних овлашћења на регуларној основи, али да ли се на основу самог уставног јемства тог права може нешто више рећи о врсти ауторитативних овлашћења која таква тела треба да добију и њиховој правној природи? Другим речима, да ли право на нетериторијалну аутономију, изузимајући саветодавну

улогу, подразумева и тачно опредељена ауторитативна овлашћења која се имају сматрати изворним овлашћењима таквих тела? Чини се да се на основу упоредних решења и нормативне разраде права на нетериторијалну аутономију ни на који начин не може извести закључак о врсти и природи ауторитативних овлашћења која таква тела добијају. Напросто, таква тела, будући да су институционални вид остваривања права на нетериторијалну аутономију, морају бити снабдевена одређеним ауторитативним овлашћењима, али која ће то овлашћења бити зависи од специфичних прилика и потреба у свакој држави и, у крајњој линији, у земљама грађанске демократије, од воље законодавца. Начелно, опсег тих овлашћења није велики и приметно је да законодавства инклинирају ка управљачко-партиципативним овлашћењима, што таква тела, као што је наведено, приближава сегменту јавне управе и што је и логично, будући да, по природи ствари, постоје инхерентни лимити овлашћењима која могу бити додељена телима етничких заједница на нетериторијалној основи, а што у државама грађанске демократије посебно важи за регулаторна овлашћења. Уопште узев, ауторитативност о којој је реч креће се у широком луку – од учествовања у одлучивању које по својој правној природи није коначно, али које се од стране органа јавне власти мора обезбедити, до примера коначног и ауторитативног одлучивања применом општих одредби државног законодавства. Да ли се таква овлашћења, полазећи од уставног јемствовања права на нетериторијалну аутономију, могу сматрати изворним и следствено томе овлашћењима која не могу бити одузета и умањена, а да то не представља нарушавање права на нетериторијалну аутономију, и чије вршење може бити предмет само контроле законитости, или их треба разумети као поверена овлашћења, уз задржавање права државе да их

одузме, промени и/или обезбеди њихово исправно вршење чак и контролом целисходности, је питање на које се одговор не може дати без продубљеније анализе. На основу упоредног истраживања, јасно је да се таква овлашћења без њиховог уставног опредељивања и прецизирања (као што се то чини у случају локалне самоуправе) не могу сматрати изворним, нарочито и због тога што не подразумевају регулаторне функције и што се предвиђају искључиво законима који су, како то упоредна искуства показују, били изложени одређеним променама. Штавише, чињеница да за таква тела није предвиђена могућност трансфера овлашћења ван њихове организационе структуре потврђује изложено резонување.

У том смислу, треба такође истаћи и да сва анализирана законодавства предвиђају финансирање таквих тела средствима из јавних извора. Начелно, у оним уставним системима у којима је израженији јавноправни карактер таквих тела она припремају своје буџете према модалитетима који су у правном поретку утврђени за сва правна лица јавног права, док је у случају тела која немају такав статус финансирање из јавних извора по својој природи буџетска подршка. Занимљиво је да је једино у Естонији предвиђена могућност да се установи чланарина, али је домашај таквог решења упитан, будући да није јасна правна природа тела нетериторијалне мањинске аутономије. Регуларно буџетско финансирање је и разумљиво ако се стане на становиште да су овлашћења која су додељена телима нетериторијалне аутономије по својој природи пренесена, јер држава, када преноси послове, за њихово обављање мора да предвиди и одговарајућа средства. У том смислу, треба запазити и да су законодавства релативно резервисана спрам могућности да се таква тела, бар у сегменту обављања њихових овлашћења, финансирају средствима из страних извора, а што такође

упућује на пренесени карактер овлашћења.

Преношење јавних овлашћења на тела мањинске нетериторијалне аутономије намеће питања правне природе и регулисања поступака у којима се та овлашћења остварују, правних средстава против одлука и аката донесених у вршењу њихових овлашћења и контроле над њиховим вршењем. У већини анализираних система, уз разумљиви изузетак руског, јер таква тела у тој држави имају потпуно недржавни карактер, и естонског, јер је правни субјективитет тела мањинске аутономије упитан, било законодавством којим се уређује нетериторијална аутономија, било системским законима којима се уређују различите области друштвеног живота, прописује се примена државног административног законодавства – од закона којима се регулише управни поступак, до примене законодавства о јавним набавкама приликом прибављања добара и услуга средствима која потичу из јавних извора. Поверавање ширих јавних овлашћења таквим телима, као што то показује мађарски пример, неизоставно доводи и до израженије управне контроле од стране извршне власти, што, по природи ствари, представља супротност самом појму аутономије. Контрола уставности и законитости општих аката таквих тела, у ограниченом обиму у којем их они могу доносити (статут, пословник) се, начелно посматрано, одвија према општем режиму такве контроле. Занимљиво је уочити да, изузев мађарског примера, у упоредном праву нема решења о другим санкцијама за неуставни рад, односно деловање таквих тела.

Напоследку, закључна разматрања о садржини нетериторијалне мањинске аутономије, као и о правном положају и овлашћењима тела посредством којих се она остварује не би било потпуно ако не би обухватило и осврт на обавезе органа јавне власти које постоје у погледу

остваривања овлашћења таквих тела и могућности заштите нетериторијалне аутономије. Обавезе које су релевантним законодавством предвиђене за органе власти, а у вези с конституисањем и обављањем послова тела нетериторијалне мањинске аутономије, углавном су израженије у погледу њиховог конституисања и стицања својства правног лица, а у мањој мери у вези с вршењем овлашћења таквих тела. То, разуме се, није довољно за јасан закључак, али упућује да је садржина права на нетериторијалну аутономију више оличена у праву заједнице мањинских бирача да конституишу тело посредством кога ће се таква аутономија реализовати, а мање у самој садржини овлашћења која се таквим телима преносе. То је уосталом и логична консеквенца поделе на нетериторијалну и територијалну аутономију, односно самоуправу. Таква природа овог права заправо у његовој нормативној разради за последицу има изостанак прописивања обавеза органа јавне власти, или изостанак јасних санкција у случају кршења обавеза јавних власти. Разуме се, правни механизми обезбеђивања остваривања овлашћења таквих тела егзистирају и имају превасходно управноправни и управносудски карактер у стварима које, по својој садржини, представљају вршење управљачких права и учествовање у одлучивању, док у саветодавним овлашћењима, чак и када постоји обавеза консултовања на страни државних органа, неретко изостају. Заштита права на нетериторијалну аутономију, ако се оно уставно прокламује, треба да буде на уставном нивоу и обезбеђена кроз одговарајуће уставносудске поступке, али се у упоредном праву, осим у Мађарској и у Словенији, не прописује што додатно подстиче дилеме о садржини тог права, његовом карактеру и домашајима.

ЛИТЕРАТУРА

Монографије, зборници, чланци

- Ackrén, M., *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World: a fuzzy-set application*, Åbo Akademi University Press, Åbo 2009.
- Aidarov, A., Drachsler, W., “The Law and Economics of the Estonian Law on Cultural Autonomy for National Minorities and of Russian National Cultural Autonomy in Estonia”, *Halduskultuur – Administrative Culture*, Vol.12, 1/2011, 43-61.
- Andraši, J., Bakotić, B., *Međunarodno pravo knj. 1*, 1998
- Arraiza, J.M., “The Management of Linguistic Diversity through Territorial and Non-Territorial autonomy”, *Europäische Journal für Minderheitsfragen*, Vol. 8, 1/2015, 7-33.
- Bowring, B., “Burial and resurrection: Karl Renner’s controversial influence on the ‘national question’ in Russia”, in: *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (ed. E. Nimni), 191-206.
- Bowring, B., “From Empire to Multilateral Player, The Deep Roots of Autonomy in Russia”, in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, 2015, 133-157.
- Bowring, B., „The Tatars of the Russian Federation and National Cultural Autonomy: A Contradiction in Terms“, *Ethnopolitics*, vol. 6; 3/2007, 417-435:

- Brunner, G., Küpper, H., “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, 11-36.
- Capotorti, F., *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, E/CN.4/Sub.2/384, United Nations, New York 1979.
- Cassese, A., *Self Determination of Peoples – A Legal Reappraisal*, Cambridge University Press 1995.
- Coakley, J., “Approaches to the Resolution of Ethnic Conflicts: The Strategy of Non-territorial Autonomy”, *International Political Science Review*, Vol. 15, 2/1994, 297-314.
- Coakley, J., „Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy”, *Ethnopolitics*, Vol. 15, 1/2016, 1-23.
- Codagnone, C., Fillipov, V., “Equity, Exit and National Identity in a Multinational Federation: The ‘Multicultural Constitutional Patriotism’ Project in Russia”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 26, 2/2000, 263-288.
- Cohen, R., “The Making of Ethnicity: A Modest Defence of Primordialism”, in: *People, Nation and State: The Meaning of Ethnicity and Nationalism* (ed. E. Mortimer, R. Fine), L.B.Tauris, London- New York 1999, 3-11.
- Crnić, V., „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.
- de Villers, B., “Protecting Minorities on a Non-Territorial Basis – Recent International Developments”, *Beijing Law Review*, 3/2012, 170-183.

- Deci, E.L., Ryan, R.M., *Intrinsic Motivation of Self-Determination in Human Behavior*, Plenum, New York 1985.
- Decker, C. “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, 101-112.
- Degan, Đ., *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2000.
- Dobos, B., “The Role of Elections in Minority Contexts: The Hungarian Case”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013, 163-180.
- Dobos, B., „The Development and Functioning of Cultural Autonomy in Hungary“, *Ethnopolitics*, Vol. 6, 3/2007, 451-469.
- Đurić, V., „The Principles, Organizational Structure and Legal Nature of Institutional Arrangements of Non-Territorial Cultural Autonomy“, *Strani pravni život*, 4/2017
- Eide, A., Greni, V., Lundberg, M., „Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order“, in: *Autonomy: applications and Implications* (ed. M. Suksi), Kluwer Law International, The Hague 1998, 251-276.
- Eiler, F., Kovác, N., “Minority Self-Governments in Hungary”, in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 171-199.
- Erk, J., “Non-territorial Millets in Ottoman History”, in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, 2015, 119-132.

- Ermacora, F. “The Protection of Minorities before the United Nations”, *Recueil des Cours* 182/1983, IV.
- Gál, K., “Minority Governance on the Threshold of the Twenty-First Century”, in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 1-8.
- Ghai, Y., “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, 1-28.
- Ghai, Y., “Introduction: Nature and Origins of Autonomy”, in: *Practicing Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions* (eds. Y. Ghai, S. Woodman), Cambridge University Press, 2013.
- Ghanea, N., „Are Religious Minorities Really Minorities“, *Oxford Journal of Law and Religion*, Vol. 1, 1/2012, 57-79.
- Gilbert, G., „Article 5“, in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 151–175.
- Goemans, P., “National Cultural Autonomy: Otto Bauer’s Challenge to Liberal Nationalism”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013, 25-38.
- Groenendijk, K., “Nationality, Minorities and Statelessness: The Case of Baltic States”, *Helsinki Monitor*, Vol. 4, 3/1993, 13-25.
- Gross, A., “Empowered Citizens as the Heart of Autonomies, Strong Democracies and Good Governance: Autonomy as a Part of the Democratization Process”, in: *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (ed. Z. Kántor), L’Harmattan,

Budapest 2014, 9-13.

Heintze, H.J., "Article 3". in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 107-138.

Heintze, H.J., "On the Legal Understanding of Autonomy", in: *Autonomy: applications and Implications* (ed. M. Suksi), Kluwer Law International, The Hague 1998, 7-32.

Henriksen, J. (ed.), "Sami Self-Determination, Autonomy and Economy – The Authority and Autonomy of the Sámediggi in the Health and Social Services Sector", *Gáldu Čála – Journal of Indigenous Peoples Rights*, 2/2010.

Higgins, R., „Minority Rights Discrepancies and Divergences Between the International Covenant and the Council of Europe System“, in: *Liber Afflictorzrffl for Henry Schermers*, The Hague 1994.

Jakešević, S., Tatalović, S., Lacović, T., „Oblici političkog predstavnštva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika“, *Političke perspektive*, Vol. 5, 3/2016, 9-36.

Josefsen, E., "The Sami and the National Parliaments – Channels for Political Influence", *Gáldu Čála – Journal of Indigenous Peoples Rights*, 2/2007.

Jovanović, M., „Recognizing Minority Identities Through Collective Rights“, *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, 2/2005, 625-651.

Kann, R.A., *The multi-national empire: Nationalism and national reform in Habsburg monarchy 1848-1918*, Columbia University Press, New York 1950.

Kant, I., *Zasnivanje metafizike morala*, Dereta, Beograd, 2016.

- Kis, J., "Beyond the Nation State", *Social Research*, Vol. 63, 1/1996, 191-245.
- Komac, M., "The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia", in: *Slovenia and European Standards for the Protection of National Minorities* (ed. M. Polzer, L. Kalcina, M. Zagar), Information and Documentation Centre on the Council of Europe, Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, Österreichisches Ost- und Südosteuropa-Institut Wien, 2002.
- Komac, M., Roter, P., „The Autonomy Arrangement in Slovenia, An Established Institutional Framework Dependent on Implementation of Minority Protection“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (eds. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015, 93-116.
- Korhecz, T., "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*, 9/2002, 161-181.
- Kováč, P., "Questions and Answers on Minority-Related Autonomy Issues (Summary and Comments)", in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 341-348.
- Kristan, I., „Constitutional Position of the Autochthonous Ethnic Minorities in Slovenia“, *Razparve in gradivo*, 29-30/1994-1995.
- Kymlicka, W., "National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms", *Ethnopolitics*, Vol. 6, No. 3/2007, 379-393.
- Kymlicka, W., *Multicultural Citizenship, A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, 1995.

- Lantschner, E., Medda, R., *Protection of National Minorities Through Bilateral Agreements in South-Eastern Europe*, Draft report prepared by the European Academy of Bozen/Bolzano, 21-22 May 2001, http://academos.ro/sites/default/files/biblio-docs/1311/pdf_sp_bolzano_draftreport_bilatagreements_en.pdf.
- Lapidoth, R., *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, US Institute of Peace Press, Washington 1997.
- Légaré, A., Suksi, M., „Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2/2008, 143-155.
- Lijphart, A., *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven 1977.
- Machnykova, Z., “Article 7”, in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 193-224.
- Malakhov, V., Osipov, A., “The Category of Minorities in the Russian Federation: A Reflection on Uses and Misuses”, in: *Minorities Around the Baltic Sea* (ed. S.S. Akermart et al.), 2006.
- Malloy, T., “The Lund Recommendations and Non-Territorial Arrangements: Progressive Deterritorialization of Minority Politics”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 16, 4/2009, 665-679.
- Malloy, T.H., “Introduction”, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015.
- Malloy, T.H., “Introduction”, in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, 2015.
- McGarry, J., Moore, M., “Karl Renner, power sharing and non-

- territorial autonomy”, in: *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (ed. E. Nimni), Routledge, London-New York 2005.
- Myntti, K., “The Sami Cultural Autonomies in the Nordic Countries”, in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002, 151-170.
- Nimni, E., “Introduction: National Cultural Autonomy Revisited”, in: *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (ed. E. Nimni), Routledge, London-New York 2005.
- Nimni, E., “Minorities and the Limits of Liberal Democracy, Democracy and Non-Territorial Autonomy”, in: *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, 2015.
- Nimni, E., “National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism”, *Ethnopolitics*, Vol. 6, No 3/2007, 345-364.
- Nimni, E., “The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013, 1-24.
- Nootens, G., “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.
- Nowak, M., *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2005.
- Omejac, J., Banić, S., „Diferencijacija propisa i opštih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o

- upravnim sporovima (2010)“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2/2012, 309-324.
- Osipov, A., “Autonomy as Symbolic Production, The Case of Contemporary Russia”, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015.
- Osipov, A., “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, Johannes Gutenberg Universität, Mainz, 11-16 March 2013, 1-20.
- Osipov, A., “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
- Osipov, A., “National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law”, *Review of Central and East European Law*, Vol. 35, 1/2010, 27-57.
- Osipov, A., “Non-Territorial Autonomy as a Way to Frame Diversity Policies: The Case of Russia”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013.
- Osipov, A., “Non-territorial Autonomy During and After Communism: In the Wrong or Right Place”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, 1/2013, 7-26.
- Osipov, A., “Non-Territorial Autonomy in the Post-Soviet Space”, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015
- Osipov, A., “Non-Territorial Autonomy and International Law”, *International Community Law Review*, Vol. 13, 4/2011, 393-412.
- Osipov, A., „The ‘Peoples Congresses’ in Russia: Failure or Success?”

- Authenticity and Efficiency of Minority Representation”, *European Centre for Minority Issues Working Paper #48*, August 2011
- Palermo, F., “Owned or Shared? Territorial Autonomy in the Minority Discourse”, in: *Territorial and Non-territorial Autonomy* (ed. T.H. Malloy, F. Palermo), Oxford University Press, 2015.
- Papp, T.L., Ethno-business, Repackaged: On the Minority Councils (29 May 2006).
- Patyi, A., Rixer, A., (ed.), *Hungarian Public Administration and Administrative law*, Shenk Verlag, Passau 2014.
- Pentassuglia, G., *Minorities in International Law*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002.
- Petricušić, A., “Slovenian legislative system for minority protection: Different Rights for Old and New Minorities”, *Noves SL.: Revista de sociolingüística*, 2004 <http://bib.irb.hr/datoteka/421284.petricusic.NoveSL.2004.pdf> (приступљено 27.03.2018).
- Petricušić, A., „Non-Territorial Autonomy in Croatia“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015
- Petricušić, A., „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti“, *Revus*, 17/2012.
- Poleshchuk, V., “Changes in the Concept of National Cultural Autonomy in Estonia”, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013
- Poleshchuk, V., “Russian National Cultural Autonomy in Estonia”,

- in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015.
- Renner, K., "State and Nation", in: *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (ed. E. Nimni), Routledge, London-New York 2005, 15-47.
- Ribičič, C., „Ustavnopravno varstvo manjšinskih narodnih skupnosti v Slovenija“, *Revus* 2/2004, 29-43.
- Roshwald, A., "Between Balkanization and Banalization: Dilemmas of Ethno-cultural Diversity", *Ethnopolitics*, Vol. 6, 3/2007, 365-378.
- Rosman, M.J., *The Lord's Jews: Magnum Jewish relation in the polish-Lithuanian Commonwealth during the eighteen century*, Harvard University Press, 1990.
- Rothchild, D., Hartzell, C.A., "Security in Deeply Divided Societies: The Role of Territorial Autonomy", in: *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies* (ed. W. Safran, R. Máiz), Frank Cass Publishers, London 2000.
- Rundevea, T., "Non-Territorial Autonomy in Russia: Practical Implications of Theoretical Approaches", *The Romanian Journal of Society and Politics*, Vol. 7, 1/2012, 27-48.
- Salat, L., "Conclusion", in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T.H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015.
- Schiemann, P., „Max Laserson and Cultural Autonomy: A Case Study from Interwar Latvia“, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), 2013, 101-115.
- Schneckener, U., "Minority Governance between Self-Rule and Shared-Rule", in: *Minority Governance in Europe* (ed.

- K. Gál), Local Government and public Service Reform, Initiative of the open society Institute, Budapest 2002.
- Shaw, M.N., *International Law*, 2003.
- Shopflin, G., *Nations, Identity, Power*, NYU Press, 2000.
- Skubarty, Z.A., "Introduction", in: *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* (ed. Z.A. Skubarty), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2005.
- Smith, D.J., "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,
- Smith, D.J., "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.
- Smith, D.J., "NTA as a Political Strategy in Central and Eastern Europe", in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015
- Smith, D.J., „Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 12, 1/2013.
- Smith, D.J., „The revival of cultural autonomy in certain countries of eastern Europe: were lessons drawn from the inter-war period?“, in: *The Participation of Minorities in Public Life*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2008, 87-100.
- Smith, D.J., Hiden, J., *Ethnic Diversity and Nation State, National Cultural Autonomy Revisited*, Routledge, London-New York 2012.
- Stepień, A., Petrétei, A., Koivurova, T., "Sámi Parliaments in Finland,

- Norway and Sweden”, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B. Vizi), 2015,
- Suksi, M., “Non-Territorial Autonomy, The Meaning of ‘(Non)-Territoriality’”, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), 2015
- Suksi, M., “Personal Autonomy as Institutional Form – Focus on Europe Against the Background of Article 27. of the ICCPR”, *International Journal on Minority and Group Rights*, 15/2008, 157-178.
- Suksi, M., “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, 2/2008, 195-225.
- Tatalović, S., „Političko predstavljanje nacionalnih manjina: hrvatsko iskustvo“, у: *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона* (ур. В. Становчић, Г. Башић), Институт друштвених наука, Београд 2016,
- Thornberry, P., „The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations and an Update“, in: *Universal Minority Rights* (ed. A. Phillips, A. Rosas), Åbo Akademi University Institute for human Rights, Minority Rights Group, London 1997
- Thornberry, P., Estebanez, M.A.M., *Minority Rights in Europe: a Review of the Work and Standards of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, 2004.
- Tkacik, M., “Characteristics of Forms of Autonomy”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2/2008, 369-401.

- Tomaselli, A., Research results on pre-conditions in the consultation procedure of well-established minority consultative bodies: some examples from the Sami Parliaments' experience, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/ItemIV/Participants/Alexandra%20Tomaselli%20EURAC%20Sami%20political%20participation.pdf> (приступљено 22.09.2017).
- Torode, N., "National Cultural Autonomy in Russian Federation: Implementation and Impact", *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, 2/2008, 179-193.
- Vizi, B., „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?“, in: *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks* (ed. T. Malloy, A. Osipov, B.Vizi), Oxford University Press, Oxford 2015, 31-52.
- Vizi, B., "Minority Groups and Autonomy from International Political Perspective", in: *Minority Governance in Europe* (ed. K. Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, Budapest 2002.
- Walsh, N., „Minority Self-Government in Hungary: Legislation and Practice“, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2/2000
- Weller, M., "Advisory and Consultative Bodies for the Promotion of Effective Participation of National Minorities", *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 16, 4/2009, 593-610.
- Weller, M., „Article 15“, in: *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 429-462.
- Woehrling, J.M., *The European Charter for Regional or Minority*

Languages, A Critical Commentary, Council of Europe Publishing, 2005.

Wolff, S., Weller, M., "Self-determination and Autonomy: A Conceptual Introduction", in: *Autonomy, Self-Governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to institutional Design in Divided Societies* (eds. M. Weller, S. Wolf), Routledge, London 2005.

Аврамов, С., Крећа, М., *Међународно јавно право*, Београд 2003.

Димитријевић, В., Пауновић, М., *Људска права*, Београдски центар за људска права, Београд 1997.

Димитријевић, В., Рачић, О., Ђерић, В., Папић, Т., Петровић, В., Обрадовић, С., *Основи међународног јавног права*, 2005.

Ђурић, В., „Организација и послови државне управе у области вера, дијаспоре и људских и мањинских права“, *Страни правни живот*, 2/2014, 93-112.

Ђурић, В., „Правне основе и оквири етнички засноване нетериторијалне аутономије“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 65/2013, 37-58.

Ђурић, В., „Припадност националној мањини и бирачко право за избор мањинских тела и представника“, *Страни правни живот*, 3/2017, 97-113.

Ђурић, В., „Проблеми правног одређивања националне мањине и остваривања мањинских права – пример буњевачке националне мањине у Републици Србији“, у: *Зборник радова са симпозијума “О Буњевцима” - Суботица 7-9.12.2006* (ур. Д. Чампраг, С. Кујунџић-Остојић), Национални савет буњевачке националне мањине и САНУ, Суботица - Нови Сад 2007, 167-186.

Ђурић, В., „Хијерархија правног поретка и уставносудска контрола подзаконских општих аката“, *Правни живот*,

12/2012, 543-559.

Ђурић, В., *Уставна жалба*, Београдски центар за људска права, Београд 2000.

Ђурић, В., „Билатерални споразуми о заштити националних мањина: поглед кроз српске наочаре“, у: *Србија у Југоисточној Европи* (прир. Д. Ђукановић, В. Трапара), Институт за међународну политику и привреду, Београд 2013, 526-540.

Јанковић, Б., Радивојевић, З., *Међународно јавно право*, 2005.

Јовановић, М., *Колективна права у мултикултурним заједницама*, Службени гласник, Београд 2004.

Кривокапић, Б., „Етничке мањине у Финској и њихов правни положај“, *Увод у право Финске*, Институт за упоредно право, Београд 2005, 54-98.

Кривокапић, Б., *Заштита мањина у међународном и упоредном праву Књ. 1, Заштита мањина: историјски развој, основна питања и заштита у оквиру Уједињених нација*, Београд 2004

Кривокапић, Б., *Заштита мањина у међународном и упоредном праву, Књ. 2, Заштита мањина у регионалним оквирима и путем билатералних међународних споразума*, Београд 2004.

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

Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995.

Митровић, Д., „Аутономија као појам и облик: о смислу, врстама и домаћајима аутономије“, *Анали Правног факултета у*

Београду, Vol.51, 3-4/2003.

Митровић, Д., *Аутономно право*, Београд 2013.

Мургел, Ј., “Положај мањина у правном систему Словеније”, *Демократија и националне мањине* (ур. Г. Башић), Београд 2002, 117-183.

Николић, П., *Уставно право*, Београд 1994.

Извори

Интернет извори

Dobos, B. „The Minority Self-Governments in Hungary“, Online Compendium *Autonomy Arrangements in the World*, January 2016, www.world-autonomies.info (приступљено 4.2.2017)

<https://rg.ru/2004/03/16/ks.-dok.html> (приступљено 24.11.2017).

https://www.culture.si/en/Depot:Coastal_Italian_Self_Governing_National_Community_Koper_Capodistria

Online Compendium *Autonomy Arrangements in the World*, January 2016, www.world-autonomies.info (приступљено 4.јула 2017).

Статут Савета мађарске заједнице, http://www.muravidek.si/page_id=291

Међународни извори

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National

Minorities in Cultural, Social and Economic Life and Public Affairs, ACFC/31 DOC (2008) 001.

Advisory opinion of 31 July on the Greco-Bulgarian Community, P.C.I.J. Ser. B. No17.

CEI Instrument for the protection of minority rights, CEI – Executive Secretariat, Trieste 2001, <http://www.cei.int/sites/default/files/attachments/docs/Intercultural%20Cooperation%20including%20Minorities/CEI%20Instrument%20for%20the%20protection%20of%20minority%20rights.doc>.

Commentary of The Working Group on Minorities to The United Nations Declaration on The Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Organization for Security and Co-operation in Europe, 29 June 1990, <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

Explanatory Note to the Lund Recommendations on the Effective Participation of national Minorities in Public Life (Recommendation no.17).

Framework Convention for the protection of national Minorities, Explanatory report, H (95) 10.

Lovelace v.Canada (Communication No. 24/1977; UN Doc.A/36/40 (1981).

Opinion of the European Commission for Democracy Through Law on the interpretation of Article 11 of the draft protocol to the European Convention on human Rights appended to Recommendation 1201 of Parliamentary Assembly, CDL-MIN (1996).

Parliamentary Assembly, Recommendation 1201 (1993), Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention

on Human Rights, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15235&lang=en>.

Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, UNECE/Eurostat, 2006

Report of the Human Right Committee, Part II, UN Doc.A/48?40 (1 November 1993)

The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation VIII Concerning the Interpretation and Application of Article 1, Paragraphs 1 and 4 of the Convention Identification with a Particular Racial or Ethnic Group Adopted at the Thirty-eighth session of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, on 22 August 1990 (Contained in Document A/45/18)

UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, <http://www.refworld.org/docid/453883fc0.html> (приступљено 28. марта 2017).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Convention against Discrimination in Education*, Adopted by the General Conference at its eleventh session, Paris, 14 December 1960, http://www.unesco.org/education/pdf/DISCRI_E.PDF.

Декларација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина (Resolution adopted by the General Assembly 47/135. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992)), <http://www.un-documents.net/a47r135.htm>.

Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (European Charter for Regional or Minority Languages (1992)), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175>.

Конвенција UNESCO о борби против дискриминације у области просвете (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Convention against Discrimination in Education, Adopted by the General Conference at its eleventh session, Paris, 14 December 1960), http://www.unesco.org/education/pdf/DISCRI_E.PDF.

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина ((The Framework Convention for the Protection of National Minorities (1994)), <https://rm.coe.int/16800c10cf>.

Препоруке из Лунда о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу из 1999. године, <https://www.osce.org/sr/hcnm/32253?download=true>.

Међународни пакт о грађанским и политичким правима (International Covenant on Civil and Political Rights (1966)).

Национални правни акти и релевантни документи

Естонија

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Estonia, ACFC/OP/III(2011)004.

Закон о културној аутономији националних мањина (Vähemusrahvuse kultuuriautonomiam seadus, RT I 1993, 71, 1001), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/519112013004/consolide>

Закон о поступку контроле уставности (Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus, RT I 2002, 29, 174), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/530102013032/consolide>

Уредба бр. 238 из 1996. године о вођењу и коришћењу националних регистара националних мањина (Vähemusrahvuste rehvusnimekirjade pidamise ja kasutamise kord), <https://www.riigiteataja.ee/akt/25169> (приступљено 21.03.2017).

Уредба бр. 137 из 2003. о изборима културних савета националних мањина (Vähemusrahvuse kultuurinõukogu valimise eeskiri), <https://www.riigiteataja.ee/akt/578630/> (приступљено 21.03.2017).

Устав Естоније од 1992. године (Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>.

Мађарска

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary, Adopted by the Venice Commission on its 91st Plenary Session, Venice 15-16 June 2012, CDL – AD (2012), 011

Закон CLI о Уставном суду (2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról), <https://hunconcourt.hu/act-on-the-cc/>.

Закон XXXVI о изборном поступку из 2013. године (2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról)

Органски закон о правима националних мањина CLXXIX/ 2011 (2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól, Magyar Közlöny, 2011-12-19, vol. 154, pp. 37866-37850).

Устав Мађарске од 2011. године (Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)).

Руска Федерација

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

Third Report Submitted by The Russian Federation pursuant to Art. 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the protection of National Minorities, ACFC/SR/III/2010/005.

Закон о јавним удружењима из 1995. године (Федерални закон “Об общественных объединениях” от 19.05.1995 N 82-ФЗ (последняя редакция)), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/.

Закон о националној културној аутономији (Федерални закон “О национально-культурной автономии” от 17.06.1996 N 74-ФЗ (последняя редакция), (В редакции федеральных законов от 21.03.2002 г. N 31-ФЗ; от 10.11.2003 г. N 136-ФЗ; от 29.06.2004 г. N 58-ФЗ; от 22.08.2004 г. N 122-ФЗ; от 30.11.2005 г. N 146-ФЗ; от 01.12.2007 г. N 309-ФЗ; от 09.02.2009 г. N 11-ФЗ; от 09.02.2009 г. N 14-ФЗ; от 02.07.2013 г. N 185-ФЗ; от 04.11.2014 г. N 336-ФЗ)), http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10722/.

Конституција Републике Коми от 17 фебрала 1994 г. с измененијима и допуњенијима от: 26 октјабра, 29 декарба 1995 г., 27 августа 1997 г., 11 фебрала, 16 јуња, 25 декарба 1998 г., 23 јуња 1999 г., 4 априла, 8 јуња, 17 октјабра 2000 г., 9 јануара, 12 октјабра 2001 г., 16 јуља, 4 новјабра 2002 г., 3 марта, 1 декарба 2003 г., 4 јуња, 14 јуља 2004 г., 5 априла, 17 мая 2005 г., 20 фебрала, 20 новјабра 2006 г., 8 мая, 15 јуња, 8 новјабра 2007 г., 6 марта, 4 мая 2008 г., 16 априла, 22 мая, 30 јуња, 30 септјабра, 23 декарба 2009 г., 7 мая, 20 декарба 2010 г., 5 октјабра 2011 г., 23 јуња 2012 г., 24 априла, 26 декарба 2013 г., 21 априла, 23 октјабра 2015 г., http://constitution.garant.ru/region/cons_komi/

Постановление Конституционного Суда РФ от 3. марта 2004 Но. 5-Р.

Статут Красноярског краја, <http://zakon.krskstate.ru/ustav>.

Устав Јакутије, <https://iltumen.ru/content/konstitutsiya-osnovnoi-zakon-republiki-sakha-yakutiya>.

Устав Руске Федерације (Конституција Русийской Федерации, Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных Законами Русийской Федерации о поправках к Конституции Русийской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).

Словенија

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Slovenia adopted on 26 May 2005, ACFC/INF/OP/II (2005)005.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Slovenia, ACFC/OP/III (2011) 003.

Odluka Ustavnog suda Slovenije, U-I-283/94, *Uradni list*, br. 20/1998

Odluka Ustavnog suda Slovenije, U-I-296/94, *Uradni list*, br. 67/94.

Odluka Ustavnog suda Slovenije, U-I-844, *Uradni list*, br. 20/1998.

Report Submitted by the Republic of Slovenia pursuant to Art. 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR (2000)004.

Second Report Submitted by Slovenia Pursuant to Article 25 paragraph 1 of the framework Convention for the Protection of National Minorities ACFC/SR/II/2004/008.

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

Закон о бирачким списковима (Zakon o evidenci volilne pravice, *Uradni list*, št. 98/2013).

Закон о бирачким списковима (Zakon o evidenci volilne pravice, *Uradni list*, št. 46/92, 72/00 in 52/02).

Закон о етничким заједницама које имају самоуправу (Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih, *Uradni list RS*, št. 65/94 in 71/17 – ZFO-1C).

Закон о локалним изборима (Zakon o lokalnih volitvah, *Uradni list*, št. 72/93, 7/94, 33/94, 70/95).

Закон о означавању објеката и именовању насеља, улица и зграда (Zakon o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb, *Uradni list*, št. 25/08).

Закон о остваривању јавног интереса у култури (Zakon o uresničevanju javnega interesa na področju kulture, *Uradni list*, št. 75/94, 22/00 – ZJS in 96/02).

Закон о посебним правима италијанске и мађарске (етничке) заједнице у области образовања (Zakon o posebnih pravicah italijanske in madžarske narodne skupnosti na področju vzgoje in izobraževanja *Uradni list*, št. 35/01, 102/07 – ZOsn-F in 11/18).

Закон о РТВ Словеније (Zakon o Radioteleviziji Slovenija, *Uradni list*, št. 96/05, 109/05, 105/06, 9/14).

Закон о Уставном суду (Zakon o Ustavnem sodišču, *Uradni list*, št. 64/07, 109/12).

Закону о грбу, застави и химни Републике Словеније и словеначкој народној застави (Zakon o grbu, zastavi in himni Republike Slovenije ter o slovenski narodni zastavi, *Uradni list*, št. 67/94).

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

Финска

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Finland, ACFC/OP/II (2006)003.

Statement of Finnish Sámi Parliament on the Realization of Sámi People's Right to Self-Determination in Finland, 15 April 2010.

Закон бр. 1331 из 2003. (*Lag om Svenska Finlands folkting*, 30.12.2003/1331), <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20031331>.

Закон о рударству (*Gruvlag*, 10.6.2011/621), <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2011/20110621>.

Закон о сами језику од 2003. године (*Samisk språklag*, 15.12.2003/1086), <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2003/20031086/>.

Закон о Сами парламенту од 1995. године (*Sametingslag*, 17.7.1995/974), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950974>

Устав Финске (*Suomen perustuslaki*, 11.6.1999/731), <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>.

Хрватска

Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, Obvezatne upute VM IV о правима и дужностима проматрача и о начину проматрања рада тјела за провођење избора за чланове вјећа

i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, br. 507/19-15-4 od 30. travnja 2015, *Narodne novine*, br. 48/2015, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_04_48_950.html.

Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske, Obvezatne upute VM VII o pravima i dužnostima promatrača i o načinu promatranja rada tijela za provođenje izbora za članove vijeća i predstavnike nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, br. 507/19-15-7 od 30. travnja 2015, *Narodne novine*, br. 48/2015, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_04_48_953.html.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-1029/2007, *Narodne novine*, br. 47/2010.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-I-3553/2011, *Narodne novine*, br. 93/2011.

Pravilnik o naknadi troškova i nagradi za rad članova vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, *Narodne novine*, br. 24/06.

Pravilnik o obliku, sadržaju i načinu vođenja Registra vijeća, koordinacija vijeća i predstavnika nacionalnih manjina te obrascima za upis i izdavanje isprava, *Narodne novine*, br. 106/2011.

Rješenje Ustavnog suda U-II-5175/2005.

Sporazum između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj - Zakon o potvrđivanju Sporazuma između Republike Hrvatske i Republike Mađarske o zaštiti mađarske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Mađarskoj, *Narodne novine – Međunarodni ugovori*, br. 008/1995.

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

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

Ustavni zakon o Ustavnom sudu, *Narodne novine*, br. 49/2002.

Zakon o registru birača, *Narodne novine*, br. 144/12.

Zakon o registru vijeća, koordinaciji vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, *Narodne novine*, бр. 80/2011 i 34/2012.

Zakon o upravnim sporovima, *Narodne novine*, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014.

Zakona o izboru članova predstavničkih tela jedinica lokalne i područne samouprave, *Narodne novine*, br. 44/05.

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека
Србије, Београд

323.17:340.5

ЂУРИЋ, Владимир, 1971-

Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа. Књ. 1,
Нетериторијална

мањинска аутономија/самоуправа у упоредном праву /
Vladimir Đurić. -

Београд : Институт за упоредно право, 2018 (Београд :
Planeta print). -

349 стр. ; 21 cm. - (Монографија ; 170)

“Ова монографија је настала као резултат рада на научном
пројекту Српско и
европско право - упоређивање и усаглашавање” --> kolofon.
- Тираж 200.

- Напомене и библиографске референце уз текст. -

Библиографија: стр.

323-349.

ISBN 978-86-80186-36-8

а) Упоредно право б) Мањинске групе - Аутономија
COBISS.SR-ID 264622860