

оригинални научни рад  
достављен: 02. 03. 2023.  
прихваћен за објављивање: 26. 04. 2023.  
УДК 323.15  
342.724

Др Владимир ЂУРИЋ\*

## САВРЕМЕНИ ТЕРИТОРИЈАЛНИ И НЕТЕРИТОРИЈАЛНИ АРАНЖМАНИ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ НАЦИОНАЛНИХ ПРАВА

### Апстракт

Рад се бави разматрањем савремених територијалних и нетериторијалних аранжмана за остваривање националних права. Након утврђивања да не постоји општеприхваћена дефиниција нације, аутор анализира која се права могу сматрати националним и утврђује да је њихова суштина заштита идентитета. Појмови „идентитет“ и „заједница“ могу водити признавању колективних права и конвергенцији националних и политичких права. Ако је заштита идентитета есенција и најмањи заједнички садржалац националних права, онда се може резонovati да је нужно успостављање аутономних аранжмана који се састоје у (само)управљању и (само)одлучивању у питањима од виталног интереса за заштиту националног идентитета. Након анализе територијалних и нетериторијалних аранжмана закључује се да оба вида имају извесна ограничења и недоречености у контексту остваривања националних права и да је конвергенција тих модела савремена тенденција.

**Кључне речи:** нација, национална права, територијални аранжмани, нетериторијални аранжмани

### 1. УВОД – НАЦИЈА КАО ЕТНОКУЛТУРНИ ФЕНОМЕН

У друштвеним наукама нема једнообразне и општеприхваћене дефиниције појма нација. С једне стране, и веома широко посматрано, термин „нација“ је дубоко укореван у култури и историји народа и укључује основне елементе етнокултурног и лингвистичког идентитета, док је, с друге стране, тај појам блиско повезан са политичким идеологијама, које су га, неретко, експлоатисале и мењале његово значење/а. Тешкоћа, ако не и изостанак могућности да се дође до заједничке дефиниције концепта нације јасно је препозната и у пракси појединих међународних организација које се баве правним питањима и људским правима, као што је то учињено у Препоруци 1735 Парламентарне скупштине Савета Европе о појму нације,

---

\* Виши научни сарадник, Институт за упоредно право у Београду; v.djuric@iup.rs.

али уз јасно признање да тај појам може да означава етнокултурну заједницу, тачније да означава културну стварност (културну чињеницу или културни статус) која се заснива на слободном и једностраном придруживању физичког лица тој заједници и укључује само односе међу члановима те заједнице (Council of Europe, 2006, pag. 3). Но, то што у основи нема, по свему судећи, не може ни бити једнообразне и правно општеприхваћене дефиниције појма нација, не значи да се, нарочито у оквиру права и правне науке која га проучава, не могу уредити, а следствено томе, и као категорија подобна за истраживање конституисати одређена питања у вези с етнокултурним феноменима – од начина на који је уређено јемствовање и остваривање права која се, у најширем смислу речи, могу означити националним, па до начелног питања односа правног поретка модерне уставне државе према етнокултурним феноменима.

## 2. НАЦИОНАЛНА ПРАВА

То што нема и не може бити општеприхваћеног и обавезујућег дефинисања појма нација, не значи, као што је истакнуто, да се правно не може уредити питање јемствовање и остваривање права која се, у најширем смислу речи, могу означити националним. Ако се пође од става да се појам нација може користити у етнокултурном смислу, тачније да укаже на идентитетску заједницу која говори одређеним језиком и коју карактерише скуп сличних културних, историјских, па и конфесионалних традиција и припадности, онда је јасно да би у национална права, у најширем смислу, спадала културна, језичка и верска права, као и права националних мањина (мањинска права), иако и међу тим категоријама нема, нити може бити јасног разграничења, тачније има преклапајућег односа. Ако се пође од изложеног оквира, онда би у даљој анализи било неопходно утврдити макар и најмањи заједнички садржалац палете тих права, њихов карактер, смисао и титулара.

Више елементарност појма културе, као и чињеница да је култура динамична категорија која се, историјски посматрано, стално ствара, мења, конституише и реконструише, води закључку да права која се уживају у односу на културу и у вези с њом могу бити различитог садржаја. У садржинском смислу палета културних права је веома широка и обухвата: право на развој и заштиту културе; право на избор сопствене културне припадности; право на слободно изражавање културне посебности; право на очување културног наслеђа; право на учешће у културном животу, на слободне уметничке и културне праксе и стваралаштво; право на једнаку доступност и расположивост културних и уметничких дела, библиотечких, информационих и забавних садржаја; поштовање културне аутономије и културног идентитета; право на слободно учествовање у дефинисању и спровођењу културних политика, итд. Већ и овај летимичан преглед културних права несумњиво упућује на њихову сложену садржину, а тиме и на закључак да су културна права у тесној вези са другим људским правима, у првом реду с правом на образовање, слободом

изражавања слободом вероисповести и правом на удруживање. Будући да су у тесној вези са другим људским правима чије се остваривање и заштита неретко може сматрати и условом за несметано уживање културних права, јасно је да је било какво теоријско издвајање културних права из оквира шире категорије људских права и њихово позиционирање у посебну подгрупу веома тешко, те да се може прихватити само условно (Stavenhagen, 1995, 66).

Културна права су у нарочито тесној вези с правом на образовање и слободом изражавања, а тиме и с језичким правима. Језик је суштинска компонента личног идентитета, али је такође средство комуникације у заједници. У том смислу, језик је првенствено етничка категорија. Штавише, може представљати један од конститутивних елемената у покушајима одређивања нације у етничком смислу и бити снажан симбол етничке (само)идентификације. Стога, иако не постоји увек јасна подударност између етничке припадности и језика (May, 2008, 129), језик је средство комуникације које није културно неутрално, па стога не изненађује да поједине нације, често и говорници посебног(их) језика(а) унутар државе, традиционално артикулишу језичке тврдње као део своје агенде (Rubio-Marín, 2003, 52), неретко и у дискурсу остваривања мањинских права. При теоријском дефинисању каталога мањинских права који, због сталних промена у тој области, као и због чињенице да различити правни акти предвиђају различита мањинска права, може бити само оквирног карактера, неизоставно се указује да у њега, спадају право на опстанак, право на идентитет, право на једнакост и недискриминацију, право на употребу матерњег језика, посебна права у домену школства, права на делотворно учешће у животу заједнице и јавним пословима, права на међународне контакте и сарадњу, права на ефикасну заштиту зајамчених права, право на неговање сопствене културе и традиције, итд (Кривокапић, 2004, 275). Будући да су у тесној вези, језичка и мањинска права, као и правни принципи и обавезе које би у погледу њихове заштите државе требало да пре(д)узму, садржана су у значајним међународним уговорима усвојеним под окриљем Савета Европе – Европској повељи о регионалним или мањинским језицима и Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина које су предмет значајних теоријских студија и коментара (Pentassuglia, 2002; Thornberry, Estébanez, 2004; Woehrling, 2005; Weller, 2006, итд), а чију би имплементацију, бар у контексту Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, према ставу Саветодавног комитета који прати њено испуњавање у државама чланицама, требало проширити и на припаднике других група, укључујући и на оне који нису држављани или су припадници већинског становништва и/или конститутивних народа ако се налазе у сличној ситуацији као припадници националних мањина (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2016).

Смисао и основна философска основа културних, а донекле и језичких права огледа се у могућности да се учествује у културном животу коју њихово уживање обезбеђује, односно да се кроз слободно културно стваралаштво и посредством

доступности и расположивости културних и уметничких дела учествује у развоју и заштити културе. Но, то није једини смисао јамчења, остваривања и заштите културних права. Будући да се кроз културни живот испољава и конституише културни идентитет, како индивидуални, тако и колективни, као и да се се културни живот остварује у оквиру заједнице, јасно је да се јемчењем, остваривањем и заштитом културних права омогућава и очување и развитак различитих културних идентитета. Истоветно се може истаћи и за језичка и мањинска права – њихов најмањи заједнички садржалац је заштита идентитета.

Појмови „идентитет“ и „заједница“ у културном, језичком, верском и мањинском контексту у тесној су вези с утврђивањем титулара тих права. Наиме, док је несумњиво јасно да титулар тих права може бити појединац који та права може да остварује самостално и/или у заједници са другима, дотле је донекле отворено питање да ли институционализација групног идентитета посредством појма културне, верске, језичке и националне заједнице значи и својеврсну инструментализацију тог појма и омогућавање да група буде титулар права што би им придодало и колективни карактер, а што у теорији наилази на својеврсна одобравања (Jovanović, 2012). То питање је од посебног значаја у случају поистовећивања културне, језичке, верске и/или етничке заједнице. Док је са једне стране јасно да (мањинске) етничке заједнице могу да буду носиоци аутохтоних култура, говорници различитих језика и верници посебних вероисповести чија заштита и промовисање обogaђује културну разноликост, дотле је, са друге стране, јасно да у појединим контекстима, такво поистовећивање може да резултира значајном конвергенцијом националних и политичких права. У том смислу, бар у контексту језичких права, у теорији се јасно истиче да се колективна језичка права могу дефинисати као „право језичке групе да обезбеди опстанак свог језика и да пренесе језик будућим генерацијама“ (Chen, 1988,49), што свакако имплицира и политичко-правне аранжмане за остваривање тог циља. Из наведеног разлога нужно је сагледати какав све може бити однос правног поретка према етнокултурним феноменима, тачније какви све политичко-правни аранжмани могу постојати у корист националних етнокултурних група.

### 3. ПРАВНИ ПОРЕДАК И ЕТНОКУЛТУРНИ ФЕНОМЕНИ

У модерној уставној држави не постоји јединствени модел односа правног поретка према етнокултурним феноменима и нема једнообразног приступа њиховом регулисању. Разлике између појединих уставних решења постоје како у вези са низом питања која су од значаја за заштиту националне, језичке и верске припадности становништва, тако и у погледу утицаја који мултикултуралност (вишенационалност, вишејезичност и/или вишеконфесионалност) имају на уставно регулисање државног уређења и облика политичког поретка. Такве разлике су продукт различитих приступа основним начелима на којима почива модерна демократска држава – начелу

поштовања људских права и начелу већине које сваког човека, независно од његове националне, језичке и верске припадности, или порекла, третира као једнако-правног грађанина, тако да се мултикултуралност може поимати као друштвено богатство, али и могуће ограничење демократији, док се начело већине, као угаони камен демократске теорије и установа, не може једноставно применити у вишенационалним земљама, а да не изазове напетости и врло лако, озбиљне конфликте (Становчић, 1996, 53 и 55).

Начелно посматрано, може се уочити постојање два типа модела односа уставноправног поретка према етнокултурним феноменима – модел уставноправног (не)признавања већинске нације и националних (и других етнокултурних) мањина и модел који изражава различите уставно-политичке оријентације у погледу регулисања међунационалних односа. У првој равни посматрања, у смислу уставног (не)признавања већинске нације и националних мањина, могуће је уочити постојање три групе држава: 1. државе чији конститутивни акти изражавају уставни принцип јединствене нације у смислу *demos* -а и које не познају и/или не признају категорију већинске нације и мањинских националних (етнокултурних) група, нити у правном поретку предвиђају икакве мере заштите појединих елемената групног идентитета; 2. државе чији уставни становништво не сврставају „већинско“ и „мањинско“, па тиме немају уставну категорију (националних) мањина, али идентитет припадника различитих етнокултурних заједница штите посредством различитих механизма, нарочито механизма заштите језика којима се њихови припадници служе и 3. државе чији уставни нормативно изражавају постојање већинског народа и националних, а понекад и других мањина, без обзира на то како се она/оне званично назива/ју (национална мањина, етничка или национална заједница, народност, народносна група, итд).

У политиколошкој литератури истиче се да је у оквиру модела регулисања међунационалних односа и њиховог утицаја на државно уређење и политички систем могуће разликовати четири основне мега уставно-политичке оријентације: мажоритарне националне државе, плуралистичко - ветирајуће или консоцијативне моделе, консоцијативно - партиципационе моделе и моделе регионалне државе (Васовић, 1996,43). У контекст таквих сврставања могу се сместити и разлике које се у савременим радовима који су посвећени анализи појединих уставноправних аспеката етно културних феномена истичу између, с једне стране, плуринационалних држава којима се означавају државе у којима су „субдржавна национална друштва“ одржала своју индивидуалност и према држави се не позиционирају као класичне интерне мањине, већ као политички организовани облици упоредиви са државом (попут Квебека, Каталоније или Шкотске) и мултикултурних држава (у ужем смислу), са друге стране (Tierney, 2004, 4).

У контексту изложеног, може се истаћи да уставноправно признавање значаја мултикултуралности и регулисање њених различитих аспеката може да резултира: 1.

уставним механизмима заштите националних и других мањинских заједница или појединих елемената њиховог групног идентитета посредством посебних права у чијем остваривању неретко учествују тела која, на персоналној основи, оличавају такве заједнице као колективитете и остварују њихову аутономију, 2. уставним дизајнирањем сложеног државног уређења, федералног или регионалног типа, или посебним аутономно-територијалним решењима и 3. изричитим или имплицитним уставним регулисањем политичког поретка консоцијативне демократије која је организована око принципа велике коалиције између културних различитости, вета на ствари од виталног значаја за континуитет (мањинских) заједница, пропорционалности у представљању и сегменталној аутономији сваке заједнице и која има за циљ укључивање у процес расподеле политичке моћи (*power sharing*) у којем се све заједнице које партиципирају осећају као заступљени партнери (Lijphart, 1977, 31 и 41).

Упоредно уставно право често познаје случајеве мешања различитих елемената наведених модела и облика. Важно је, међутим, истаћи да се у различитости изложених модела и облика, попут црвене нити, провлачи концепт аутономије. Напросто, могло би се резоновати да је, у случају да је заштита идентитета есенција и најмањи заједнички садржалац националних права, нужно успостављање аутономних аранжмана оличених у (само)управљању и (само)одлучивању у питањима од виталног интереса за заштиту националног идентитета. У том смислу, теоријска интересовања би требало усмерити ка питањима садржине и карактера таквих аутономних аранжмана. Но, пре продубљенијег сагледавања њихове садржине и карактера, потребно је размотрити питање да ли међународно право, ако већ регулише поједине видове и аспекте националних права, намеће успостављање посебних аранжмана за њихово остваривање.

#### 4. МЕЂУНАРОДНО ПРАВО И УСПОСТАВЉАЊЕ АРАНЖМАНА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ НАЦИОНАЛНИХ ПРАВА

Правни теоретичари су углавном сагласни у тврдњи да међународноправни инструменти (нарочито мултилатерални), бар у мањинском контексту, не прописују обавезно установљавање аутономних, односно самоуправних националних аранжмана, нити садрже позитивне услове за неку од таквих форми аутономије мањина, њену дефиницију или начела (Osipov, 2011, 397; Kymlicka, 2007, 381). 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 таквим видом аутономних аранжмана 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 би се односио на лица која припадају националним мањинама и чији је текст био придодат Препоруци. У члану 11. предложеног Додатног протокола било је предвиђено да у областима у којима су у већини лица која припадају националним мањинама имају право да располажу 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. Иако није прихваћена, Препорука је изазвала велику пажњу и постала питање од централне важности у билатералним односима између Мађарске, Румуније и Словачке у то време (Vizi, 2002, 48), 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.) (European Commission for Democracy through Law, 1996). 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 (Kumlicka, 2007, 386).

Поједини од необавезујућих међународних аката који спадају у корпус тзв. меког права (*soft law*) упућују на аутономне аранжмане, односно решења. У Препорукама из Лунда о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу из 1999. године 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 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. (OSCE High Commissioner on National Minorities, 1999.) 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 (Malloy, 2009, 666). 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 (Malloy, 2009, 675). 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 приликом управљања у овим областима“.

Уз истицање да све демократије имају различите аранжмане за управљање територијалним нивоима, као и да искуство показује вредност преношења одређених законодавних и извршних функција са централног на регионални ниво што је више од пуке децентрализације централне управе, Препорука у одељку 19. наводи да би државе, ослањајући се на принцип супсидијарности, требало да размотре такву територијалну деволуцију овлашћења, укључујући специфичне функције самоуправе, посебно када би то побољшало могућности мањина да врше власт у питањима од значаја за њих. У одељку 20. истиче се да одговарајуће локалне, регионалне или аутономне управе које одговарају специфичним историјским и територијалним околностима националних мањина могу предузети низ функција које укључују образовање, културу, употребу језика, животну средину, локално планирање, природне ресурсе, привредни развој, локалне полицијске функције и стамбене, здравствене и друге социјалне услуге, при чему се у одељку 21. истиче да такве локалне, регионалне и аутономне власти морају поштовати и обезбеђивати људска права свих лица, укључујући права свих мањина у њиховој надлежности.

Оквирна конвенција у члану 15. прописује да ће стране уговорнице креирати неопходне услове за ефективну партиципацију лица која припадају националним мањинама у културном, социјалном и економском животу, и у јавним пословима, **нарочито онима који се њих тичу**. Управо та одредба, иако не намеће одређени модел учешћа припадника националних мањина у јавним пословима, сугерише стварање одговарајућих институционалних решења. У свом Коментару (Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2008) који, за разлику од Конвенције не представља међународну обавезу, Саветодавни комитет који прати њено спровођење у државама чланицама је истакао да Конвенција не предвиђа право припадника националних мањина на аутономију, било територијалну или културну, али је испитао функционисање и утицај аранжмана територијалне и културне аутономије. Комитет је утврдио да аранжмани о територијалној аутономији, као резултат специфичних историјских, политичких и других околности, могу подстицати ефикасније учешће особа које припадају мањинама у јавним пословима, али и да аранжмани о културној аутономији који се колективно дају припадницима одређене националне мањине, без обзира на територију и имају за циљ да организацијама националних мањина



пренесу значајне надлежности у области мањинске културе, језика и образовања, могу допринети очувању и развоју мањинске културе, при чему би, тамо где се предвиђају такви аранжмани, одговарајуће уставне и законске одредбе требало јасно да прецизирају природу и обим система такве аутономије и надлежности аутономних тела посредством којих се она остварује, а у одговарајућим законима би требало разјаснити њихов правни статус, односе с релевантним државним институцијама, као и финансирање.

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 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 би требало да буду организовани у *званична тела* (подв. В.Ђ.) (Woehrling, 2005, 128), али је с друге стране важно уочити да нетериторијални аранжмани о којима Повеља садржи одредбу не подразумевају обавезу установљавања *регулаторних*, или било којих других значајнијих јавних овлашћења таквих тела, већ да би њихова улога требало да буде *саветодавна*.

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 (Lantschner & Medda, 2001.).

## 5. ТЕРИТОРИЈАЛНИ И(ЛИ) НЕТЕРИТОРИЈАЛНИ АРАНЖМАНИ

Најшире 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 (Ackrén, 2009, 19). Заговорници територијалне аутономије у политичкој сфери сматрају је конститутивним елементом суштинских процеса демократизације, а процесе децентрализације и политичке партиципације „близаница“ (Gross, 2014, 9, 11). Појам територијалне аутономије чешће се употребљава у теорији права, нарочито у уставном и управном праву, и, у односу на друге видове употребе појма аутономија, има донекле јасније значење. Под „територијалном аутономијом“, односно „политичко-територијалном аутономијом“ се у домаћој теорији уставног права подразумева право територијалних јединица да у оквиру уставног и законског поретка државе, посредством својих органа, доносе

сопствене законе, односно облик унутрашњег уређења једне државе, или федералне јединице у федеративној држави, који се карактерише релативно високим степеном самосталности одређене територије и становништва те територије која се испољава у сфери законодавства и извршења, али не и судства (Николић, 1994, 426). Сличан смисао имају 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 (Ackrén, 2009, 20), 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 (Lapidoth, 1997, 35).

Разлози за успостављање територијалне аутономије, слично као и у случају других политичко-територијалних јединица, могу бити историјски, географско-привредни, али и национални. 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 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 (Lapidoth, 1997,37).

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*. Разуме се, будући да обухвата одређено становништво, и нетериторијална аутономија може да се односи на становништво које се пресудно одређује према својим *националним карактеристикама*. Заправо, нетериторијална аутономија у том контексту 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* (Online Compendium, 2016.).

Ако се успостављање територијалне и/или нетериторијалне аутономије везује за националне 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*(Ghai, 2002,8). Таквој аутономији која представља *максимални правни положај који мањина може достићи у једној држави* (подв. В. Ђ.), поверена је јурисдикција над знатним бројем мањинских питања и она је врши у оквирима своје одговорности (Brunner & Küpper, 2002, 19).

У оквиру правних и политиколошких студија уочено је постојање триадичког *пехис*–а у којем је, уз питања постојања и одређења етно-културне групе и аутономије, територија једна од варијабли (Malloy, 2015, 2). *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 (Palermo, 2015, 20,21). Заправо, територијална аутономији 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(Brunner & Küpper, 2002, 21).

Међутим, успостављање територијалних аутономних аранжмана за остваривање националних права који би имали овлашћења само у вези с том проблематиком, према појединим мишљењима, нема много логике, јер би то значило да би опште функције територијалне управе морале да врше специјалне државне агенције које не би имале било коју функцију у другим областима државе, а што би повратно неминовно резултирало умањењем аутономије (Brunner & Küpper, 2002, 24). Дакле, креирани за остваривање националних права, територијални аутономни аранжмани могу носити са собом инхерентни изазов превазилажења тог задатка и повећања надлежности, те се, у питања која могу бити у њиховој надлежности, осим културе, школства, односа са црквама и верским заједницама, наводе још и регулисање малих предузећа, занатства и пољопривреде, контрола имиграције, здравствена и социјална заштита, транспорт, итд. (Brunner & Küpper, 2002, 24). У том смислу, може се истаћи да у широкој лепези територијалних аутономних аранжмана у Европи, а оних који су креирани у циљу остваривања и заштите националних права има у многим европским државама (Оландска острва, Јужни Тирол, шпанске покрајине, Шкотска, итд) постоји заједничка црта која се огледа у комбиновању у оквиру њихових надлежности суштинских питања која се односе на очување културног идентитета (образовни систем, језичка политика, културна питања) с класичним територијалним функцијама

(тржиште рада, регионалне економске политике, урбанистичко планирање), здравствене и социјалне службе, заштита животне средине, јавни превоз, енергетика, локалне управе и управљање локалним ресурсима). Такође, извесна ограничења се могу везати и за услов према коме успостављање територијалне аутономије за становништво које се одликује посебним националним идентитетом може да има смисла само уколико оно има статус већине у оквиру територије. Наиме, креирање такве територијалне аутономије је сведено на околност да постоји регионална концентрација етничке групе (Ghai, 2002, 9), таква територијална аутономија обухвата и лица која не деле исти национални идентитет као и становништво за које се аутономија успоставља, национални састав становништва у оквиру територијалне аутономије се може променити, будући да постоји тенденција миграција, тако да некадашња већина постане мањина, а аутономија изгуби свој *raison d' être* (Lapidoth, 1997, 39,40), и, напослетку, ограничења територијалне аутономије се огледају и у могућности да се аутономне власти суоче с захтевима интерних мањинских националних група у оквиру територијалне аутономије (Smith, 2014, 18).

Алтернатива ограничењима територијалне аутономије, али и мањинском територијалном национализму и безбедносним изазовима оличеним у захтев иманентно-националних политичких елита за њеним увођењем, често се види, самостално или у комбинацији са другим решењима, у нетериторијалној аутономији (Nimni, 2007; Coakley, 2016; Smith & Hiden, 2012). Отуда и не чуди да је велики број држава политичког поретка грађанске демократије чији уставни познају механизме заштите националних и других мањинских заједница или појединих елемената њиховог групног идентитета оптирао за такав тип аутономних аранжмана (Словенија, Мађарска, Естонија, Руска Федерација, Србија). Ипак, и на тај начин кориговани модел либералне демократије намеће извесне лимите институционалним аранжманима нетериторијалне аутономије и то како у погледу њиховог конституисања, јер води тешко решивом конфликту између демократског легитимитета који се схвата у контексту непосредних избора за тела посредством којих се таква аутономија остварује и слободе испољавања националног идентитета, тако и у погледу количине и врсте овлашћења коју такви аранжмани могу да врше, јер, чак и када се признају колективна национална права, по природи ствари, постоје инхерентни лимити регулаторним овлашћењима која се могу вршити на територијалној основи (Ђурић, 2020, 76), а што повратно отвара питање могућности да се без таквих овлашћења национална права у свему остварују.

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 остваривање и заштиту националних права, с једне стране, и искључиво нетериторијалне, с друге стране, постоји читава скала могућности: 1. територијална деволуција малим

областима (као што су комуне- општине), независно од тога да ли оне чине кохезивну територију или су дисперзни фрагменти и енклаве, 2. деволуција областима, то јест територијалним јединицама где је национална група доминантна, а ван тих области припадницима групе, тачније деловима групе по нетериторијалном принципу, и 3. деволуција групи на нетериторијалном принципу, али само у областима где чине значајан део популације (Coakley, 1994, 311). Поједини од наведених модела комбиновања територијалних и нетериторијалних аранжмана постоје у упоредном праву (Немачка заједница у Белгији представља комбиновање прва два комбинована модела, док нетериторијални аранжмани у Словенији, Хрватској и донекле Мађарској представљају пример трећег комбинованог модела (Ђурић, 2018), и, с више или мање успеха, сведоче о својеврсној савременој конвергенцији таквих аранжмана.

## 6. ЗАКЉУЧАК

Нација као етнокултурни феномен није једнообразно и правно општеприхватљиво дефинисана. Изостанак правно обавезујућег одређења нације као етнокултурног феномена не значи да се не може уредити питање јемствовања и остваривања права која се, у најширем смислу речи, могу означити националним, а у која спадају културна, језичка, верска и мањинска права, иако међу наведеним категоријама права у великој мери постоји преклапајући однос. Анализа садржине тих права упућује на закључак да је њихов најмањи заједнички садржалац, а тиме и смисао њиховог јемчења, остваривања и заштите, заштита индивидуалног и групног идентитета, нарочито ако се у виду има чињеница да је реч о правима која се могу уживати и остваривати индивидуално, али и у заједници. Појмови „идентитет“ и „заједница“ у културном, језичком, верском и мањинском контексту, као и поистовећивање етничких и културних идентитета, могу да воде поимању и правном признавању колективних права и значајној конвергенцији националних и политичких права. У том смислу, може се резоновати да је, у случају да је заштита идентитета есенција и најмањи заједнички садржалац националних права, нужно успостављање аутономних аранжмана оличених у (само)управљању и (само)одлучивању у питањима од виталног интереса за заштиту националног идентитета, а што се, на различите начине и у различитом опсегу, остварује у великом броју држава чији конституционални акти, у различитим контекстима, признају постојање етнокултурних феномена и различитости, иако међународноправни инструменти (нарочито мултилатерални), бар у мањинском контексту, не прописују обавезно установљавање аутономних, односно самоуправних националних аранжмана, нити садрже позитивне услове за неку од таквих форми аутономије мањина, њену дефиницију или начела, за разлику од аката меког права који их снажно афирмишу. Постојећи аутономни аранжмани, према својим основним обележјима, сврставају се углавном у територијалне и нетериторијалне категорије, али оба вида таквих

аранжмана, у контексту остваривања националних права, показују извесна ограничења, недоречености и недостатности. Наиме, територијална аутономија која је могућа само у условима регионалне националне концентрација може бити суочена с изазовима интерних мањина на сопственој територији, али и с начином на који ће се организовати и спровести управљање функцијама које имају територијални карактер, али које нису нужно и непосредно од значаја за остваривање националних права. С друге пак стране, аранжмани нетериторијалне аутономије такође имају извесне лимите како у погледу њиховог образовања, јер у том контексту могу настати конфликти између демократског легитимитета оличеног у непосредним изборима за тела посредством којих се таква аутономија остварује и слободе испољавања националног идентитета, тако и у погледу количине и врсте овлашћења коју такви аранжмани могу да врше, јер, чак и када се признају колективна национална права, по природи ствари, постоје инхерентни лимити регулаторним овлашћењима која се могу вршити на на територијалној основи, а што повратно отвара питање могућности да се без таквих овлашћења национална права у свему остварују. Наведена ограничења и недоречености оба вида аутономних аранжмана воде савременој конвергенцији међу њима, а што се у упоредном праву све чешће нормативно постулира.

#### ЛИТЕРАТУРА

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 2008. *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. Доступно на: <https://rm.coe.int/16800bc7e8>, приступљено: 24.01.2023.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. 2016. *Thematic commentary No. 4, The scope of application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Доступно на: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806a8fe8>, приступљено: 26.01.2023.

Ackrén, M. 2009. *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World: a fuzzy-set application*. Åbo: Åbo Akademi University Press.

Brunner, G. & Küpper, H. 2002. European Options of Autonomy: A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance. In: Gál, K. *Minority Governance in Europe*, Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, pp. 11-36.

Васовић, Б. 1996. Држава, демократија и етнонационалне мањине. У: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији*. Београд: САНУ.

Vizi, B. 2002. Minority Groups and Autonomy from International Political Perspective. In:

Gál, K. *Minority Governance in Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open society Institute, pp.39-53

Gross, A. 2014. Empowered Citizens as the Heart of Autonomies, Strong Democracies and Good Governance: Autonomy as a Part of the Democratization Process. In: Kántor Z. *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. Budapest: L'Harmattan, pp. 9-12

Ghai, Y. 2002. Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis. In: Ghai, Y. *Autonomy and Ethnicity, Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-28

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

Ђурић, В. 2020. Оправдања и ограничења аранжмана нетериторијалне аутономије у либералној демократији. *Српска политичка мисао*, vol. 69(2), стр. 63-82

European Commission for Democracy through Law. 1996. *Opinion of the 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)004e, Доступно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-MIN\(1996\)004rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-MIN(1996)004rev-e), приступљено: 21.01.2023.

Jovanović, M. A. 2012. *Collective Rights, A Legal Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Кривокапић, Б. 2004. Заштита мањина у међународном и упоредном праву, књ.1. Београд: Институт за упоредно право.

Kymlicka, W. 2007. National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms. *Ethnopolitics*, Vol. 6 (3), pp. 379-393.

Lantschner, E. & Medda, R. 2001. 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, Доступно на: [http://academos.ro/sites/default/files/biblio-docs/1311/pdf\\_sp\\_bolzano\\_draftreport\\_bilatagreements\\_en.pdf](http://academos.ro/sites/default/files/biblio-docs/1311/pdf_sp_bolzano_draftreport_bilatagreements_en.pdf), приступљено: 22.09.2018.

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

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

Malloy, T. 2009. The Lund Recommendation and Non-Territorial Arrangements: Progressive Deterritorialization of Minority Politics. *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 16 (4), pp. 665-679.

Malloy, T. H. 2015. Introduction. In: Malloy, T.H. & Palermo, F. *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*. Oxford: Oxford University Press.

May, S. 2008. *Language and minority rights, ethnicity, nationalism and the politics of language*. New York: Routledge.

Николић, П. 1994. *Уставно право*. Београд: Савремена администрација.

- Nimni, E. 2007. National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism. *Ethnopolitics*, Vol. 6 (2), pp. 345-364.
- Online Compendium, 2016. *Autonomy Arrangements in the World*. Доступно на: [www.world-autonomies.info](http://www.world-autonomies.info), приступљено: 4.02.2023
- Osipov, A. 2011. Non-Territorial Autonomy and International Law. *International Community Law Review*, Vol. 13 (4), pp. 393-412
- OSCE High Commissioner on National Minorities, 1999. *Explanatory Note to the Lund Recommendations*. Доступно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/32240.pdf>, приступљено: 22.01.2023.
- Palermo, F. 2015. Owned or Shared? Territorial Autonomy in the Minority Discourse. In: Malloy, T.H. & Palermo, F. *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*. Oxford:Oxford University Press.
- Pentassuglia, G. 2002. *Minorities in International Law*, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Rubio-Marin, R. 2003. Language rights: Exploring the competing rationales. In: Kymlicka W. & Patten, A. *Language rights and political theory*. Oxford:Oxford University Press, pp. 52–73
- Smith, D.J. 2014. Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges. In: Kántor, Z. *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. Budapest: L' Harmattan.
- Smith, D. J. & Hiden, J. 2012. *Ethnic Diversity and Nation State, National Cultural Autonomy Revisited*, London-New York: Routledge.
- Stavenhagen, R. 1995. Cultural rights and universal human rights. In: Eide, A. Krause, C. & Rosas A. *Economic, social and cultural rights: a textbook*. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, стр. 63-78
- Становчић, В. 1996. Владавина права и суживот етничких група, у: *Положај мањина у Савезној Републици Југославији*. Београд: САНУ.
- Tierney, S. 2004. *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford:Oxford University Press.
- Thornberry, P. & Estébanez, M. A .M. 2004. *Minority rights in Europe: a Review of the Work and Standards of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Coakley, J. 1994. Approaches to the Resolution of Ethnic Conflicts: The Strategy of Non-territorial Autonomy. *International Political Science Review*, Vol. 15 (2), pp. 297-314
- Coakley, J. 2016. Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy. *Ethnopolitics*, Vol. 15 (1), pp. 1-23.
- Council of Europe, Parliamentary Assembly. 2006. Recommendation 1735 The concept of “nation”. Доступно на: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17407&lang=en>, приступљено: 18.02.2023.



Chen, H. Y. A. 1988. The philosophy of language rights. *Language Sciences*, 2(1), pp. 45-54.

Weller, M. 2006. *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford:Oxford University Press.

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

Vladimir ĐURIĆ, Ph.D

Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

CONTEMPORARY TERRITORIAL AND NON-TERRITORIAL ARRANGEMENTS  
FOR THE EXERCISE OF NATIONAL RIGHTS

**Summary**

This paper deals with the consideration of modern territorial and non-territorial arrangements for the exercise of national rights. After notifying that there is no generally accepted definition of a nation, the author analyses which rights can be considered national and determines that their essence is the protection of identity. The terms "identity" and "community" can lead to the recognition of collective rights and the convergence of national and political rights. If the protection of identity is the essence and the smallest common content of national rights, then it can be reasoned that the establishment of autonomous arrangements consisting in (self) management and (self) decision making in matters of vital interest for the protection of national identity is necessary. After the analysis of territorial and non-territorial arrangements, it is concluded that both types have certain limitations and uncertainties in the context of realizing national rights and that the convergence of these models is a contemporary tendency.

**Key words:** nation, national rights, territorial arrangements, non-territorial arrangements.