UDK 341.645.5(100):341.231.14(4)
doi 10.7251/PR7326735D
Оригинални научни чланак

МЕЂУНАРОДНО ПРАВО И НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА АУТОНОМИЈА

Др Владимир Ђурић[1]

Апстракт: *Овај рад анализира однос међународног права и нетериторијалне мањинске аутономије. Први корак у тој анализи је разматрање међународноправног одређења појма националне мањине. У међународном праву нема тумачења шта се може сматрати националном мањином само од стране држава, већ се постојање националне мањине може сагледати и од стране међународних тела кроз одређене објективне показатеље у које, као суштински важне, убрајамо порекло, културу, језик, веру, историју и традицију. Најважнији критеријум у одређивању припадности националној мањини, као другом кораку сагледавања односа међународноиг права и нетериторијалне аутономије, је самоидентификација, али се, ни она не може посматрати изоловано, без одређених објективних показатеља. Напослетку, трећу раван сагледавања односа између међународног права и нетериторијалне аутономије чини питање да ли међународно право поспешује стварање аранжмана нетериторијалне аутономије. У том контексту важно је истаћи да поједини акти тзв. меког права, билатерални уговори и, у врло прецизном контексту, Европска повеља о регионалним или мањинским језицима предвиђају постојање оваквих аранжмана.*

Кључне речи*: међународно право, нетериторијална аутономија, националне мањине*

[1] Научни саветник Института за упоредно право у Београду; v.djuric@iup.rs

1. УВОД

Преглед упоредноправних решења указује на то колике разлике постоје у погледу модела и садржине, па тиме и самог појма нетериторијалне аутономије. Заговарајући правно истраживање, ближи 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.*[2] 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. Имајући у виду да је реч о етнички заснованој нетериторијалној аутономији у земљама грађанске демократије у којима је носилац суверености *demos,* јасно је да се таква заснованост односи на етнички мањинско становништво, то јест националне мањине, Њима се право на нетериторијалну аутономију (самоуправу) признаје у циљу очувања идентитета и најчешће уставно јемчи. У том смислу, 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.

2. МЕЂУНАРОДНОПРАВНО ОДРЕЂЕЊЕ НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ

Дефинисање појма националне мањине као претходно питање од чијег одговора зависи уживање и остваривање мањинских права, један је од најсложенијих проблема међународног јавног права. У свим мултиет-

[2] Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info (приступљено 4.2.2026.).

ничким друштвима решавање тог питања изазива и значајне политичке расправе и може да има и такве последице.

У међународном праву не постоји обавезујуће одређење националне мањине. Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. године[3] (даље МПГПП) 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.* Цитирани члан МПГПП, јасно је, не садржи одређење националне мањине. Међутим, он покреће извесна питања од суштинског значаја за одређење појма националне мањине и однос између таквог одређења и остваривања мањинских права, нарочито оних која су загарантована тим чланом Пакта. О неким битним питањима на која изложена одредба не даје одговор, државе су изражавале различита гледишта. У та питања улазе она да ли је за уживање права прописаних у члану 27. нужно државно признање постојање појединe мањине на свом подручју,[4] али и обрнуто, да ли је остваривање права загарантованих чланом 27. Пакта јасна потврда да држава признаје одређену мањину.

Интернационалисти истичу да се почетне речи члана 27. МПГПП могу разумети као право државе на аутоинтерпретацију (самотумачење). Заправо, државе саме установљују да ли на њиховим територијама постоје или не постоје мањине.[5] Међутим, додаје се да преовлађује схватање да испуњавање у доброј вери међународног уговора, какав је Пакт, не допушта апсолутно самотумачење. Другим речима, и да *међународни органи имају право да на основу објективних мерила утврђују да ли постоје мањине на које се односи наведена норма.* Постојање мањина је дакле питање чињеница, а не унутрашњег права држава. Из тога следи да државно признање, или не признање мањина у унутрашњем праву није одлучујуће за међународно право.[6] Члан 27. МПГПП допушта да

[3] International Covenant on Civil and Political Rights (1966).

[4] J. Andraši, B. Bakotić, *Međunarodno pravo knj. 1*, 1998, 328.

[5] То потврђује пример Француске која је приликом ратификације МПГПП истакла да се примена члана 27. не односи на Француску, јер у њој не постоје етничке, верске или језичке мањине.

[6] 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-

би нека држава могла да истиче да је њена територија етнички хомогена, али уколико држава то не тврди, или ако није у стању да тако нешто тврди, њена обавеза на основу члана 27. МПГПП постаје негативна. Другим речима, држава у таквој ситуацији *не сме таквим особама да ускрати мањинска права*.[7] Постоје и донекле одступајућа мишљења. Наиме, стоји се на становишту да формулација „*у заједници са другим члановима своје групе*" из члана 27. МПГПП упућује да индивидуе из којих се састоји таква група не могу уживати та права индивидуално, док, с друге стране, израз „*лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права....*" подразумева да су само индивидуе корисници тих права. Таква дуалност (нажалост) карактерише већину међународноправних аката о мањинама. Она чини двосмисленост која отвара широке могућности државама да не признају своје мањине као мањинске групе.[8]

Општи коментар Комитета за људска права Уједињених нација број 23(50) поводом члана 27. МПГПП, прецизно прописује 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 би требало да буде установљено објективним критеријумима.*[9] Са посебном утемељеношћу у члану 27. МПГПП и у циљу олакшавања његове имплементације, под окриљем Поткомисије за спречавање дискриминације и заштиту мањина УН, специјални известилац Ф. Капоторти предложио је 1977. године дефиницију националне мањине. Одређење проф. Капотортија предвиђа да се појам „*мањина*" *односи на* „*групу, бројчано мању од остатка становништва државе, која је у не-*

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.

[7] Вид. Đ. Degan, *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2000, 530.

[8] B. Vizi, "Minority Groups and Autonomy from International Political Perspective", in: *Minority Governance in Eurpe* (ed.K.Gál), Local Government and Public Service Reform Initiative of the Open Society Institute, Budapest, 2002, 47.

[9] 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 2026.).

доминантном 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.“[10]

Да би се помогло државама у имплементацији члана 27. МПГПП израђен је документ у којем би се јасније исказала 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.[11] Декларација није правно обавезујући акт и не садржи одређење националне мањине. Ипак, она у члану 1, став 1. предвиђа да *државе штите егзистенцију и национални или етнички, културни, верски и језички идентитет мањина на њиховим територијама и подстичу услове за унапређење тог идентитета*. Дакле, Декларација полази од обавезе држава да штите егзистенцију мањина. Међутим, она иде и даље од тога прописујући да би државе требало 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. Наиме, МПГПП садржи спомињање етничких, верских или језичких мањина, 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, уз

[10] “*... 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 свезу „или“ при навођењу карактеристика које група има и своде је на кумулативну свезу „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).

[11] 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.

истицање да је „*тешко да било која национална мањина, како год она била дефинисана, није такође и етничка или језичка мањина*“.[12] 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 подударају*“.[13] 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, 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. Наиме, појаве дискриминације или прогона често се подводе под слободу савести и вероисповести, а не и под питања нарушавања мањинских права.[14]

Регионални европски инструменти о мањинским правима, за разлику од концепта усвојеног под окриљем УН, садрже само појам националне мањине. За међународноправно одређење националне мањине од значаја су решења која садрже два међународна уговора усвојена под окриљем Савета Европе. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета Европе (даље ОК),[15] 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 (даље ЕПРМЈ)[16] 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*

[12] 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.

[13] *Ibid*., par. 43.

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

[15] 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.

[16] European Charter for Regional or Minority Languages (1992).

те државе и који су различити од званичног језика те државе, што не укључује дијалекте званичног језика те државе или језике радника миграната". На основу таквог одређења јасно је да мањину чини група држављана државе, бројчано мања од остатка становништва, која има свој језик који се традиционално употребљава.

Двострани споразуми о заштити националних мањина такође не садрже дефиницију националне мањине. Они, у складу са ОК, предвиђају да је припадност националној мањини слободан лични избор 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.[17] 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,[18] а који никада није усвојен, предвиђа да израз национална мањина означава групу лица у једној држави која: а) обитавају на територији те државе и њени су држављани, б) одржавају са том државом солидне и дуготрајне везе; в) исказују посебне етничке, културне, верске или језичке карактеристике; г) заступљена је у довољном броју, при чему је малобројнија од осталог становништва те државе и д) подстакнути су жељом да заједно очувају оно што чини њихов заједнички идентитет, посебно њихову културу, традицију, веру, или језик. Инструмент Централноевропске иницијативе за заштиту мањина из 1994. године[19] иако није правно обавезујући акт, садржи дефиницију националне мањине под којом се, за потребе тог Ин-

[17] 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.

[18] 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.

[19] 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.

струмента, „*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.[20]

На основу изложених одређења, а без постојања обавезујуће дефиниције у међународном праву, могла би се поставити питања да ли би се дали одредити извесни критеријуми који би могли да помогну у утврђивању постојања националне мањине и да ли су државе искључиви носиоци права на утврђивање постојања националне мањине? У домаћој правној науци, у оквиру студија 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. Такве студије истичу да би се требало задржати на оквирним дефиницијама, од који посебну пажњу завређују оне које културу стављају у средиште одређења сваке нације (како Ренан истиче „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.[21] 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 те елементе сврставају се држављанство, односно искључивање избеглица и радника миграната из појма националне мањине,[22] сагледавање постојања заједнице у оквиру и спрам државе, а

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

[21] М. Јовановић, *Колективна права у мултикултурним заједницама*, Службени гласник, Београд 2004, 49.

[22] 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

не у оквиру ужих политичко-територијалних јединица,[23] 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.[24] Требало би додати и дуготрајну, традиционалну, настањеност, што не мора увек да буде подведено под критеријум држављанства. Задовољавање наведених критеријума јесте нужно, али није од превасходног значаја за постојање мањине. Наиме, из цитираних одредби и датих дефиниција проистиче да се мањине разликују од већине према свом пореклу, језику, вери, култури, традицији, тако да се као суштинско поставља питање односа између више наведених основа различитости и утврђивање постојања основа различитости.

У понуђеним дефиницијама, појам националне мањине је дат уз помоћ објективних и субјективних услова. Како се то истиче у релевантним научним студијама, концептуализација „мањине" заснована је на одговарајућој комбинацији субјективних и објективних компоненти.[25] У том смислу, субјективна и објективна компонента идентитета националне мањине, *мора да буду кумулативно испуњени* да би се једна група држављана сматрала националном мањином.

У понуђеним одређењима појма национална мањина посебну пажњу заслужује 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, тради-*

прихваћено „са извесном дозом забринутости". M.N. 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 Afflicorzrffl for Henry Schermers,* The Hague 1994.

[23] 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.

[24] 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.

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

ције, веру и језик. Реч је о субјективном услову за постојање националне мањине који би требало тумачити на начин да се нека група држављана, иако поседује обележја по којима се разликује од већине становништва, не може сматрати националном мањином уколико се њени припадници не одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију. Реч је заправо о индивидуалној слободи исказивања националног идентитета и слободи мисли, савести и вероисповести која је гарантована у низу међународних уговора о људским правима и у уставима демократских држава.[26]

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 Капотортијева дефиниција), итд. Алтернативно предвиђање објективних критеријума значи да испуњавање *свих* објективних критеријума, није нужно за постојање одређене националне мањине.[27] Такође, ни сваки од критеријума, сам по себи, односно сам за себе, не мора да буде довољан за постојање националне мањине. У коментару члана 5. ОК 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).[28] Другим речима, да би једна група држављана била национална мањина не значи нужно и да се од већинског становништва, али и од 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

[26] 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.

[27] 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. P. Thornberry, 20, 21.

[28] 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.

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. Самоидентификацију групе не би требало апсолутизовати, јер логичну консеквенцу апсолутизовања права на самоидентификацију може да представља злоупотреба права, али се намеће питање који би субјекти требало 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.[29] Ипак, чини се да државе нису једини и суверени арбитри у питањима националне самобитности. Ово се нарочито односи на случајеве 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, требало би заузети став 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.*[30]

---

[29] Примера ради, видети декларацију Француске уз члан 27. МПГПП или одредбе ЕПРМЈ које препуштају државама да суверено одлуче на које ће се мањинске језике односити мере које су преузеле из Повеље.

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

3. МЕЂУНАРОДНО ПРАВО И ПРИПАДНОСТ НАЦИОНАЛНОЈ МАЊИНИ

Члан 27. МПГПП истиче права *лица која припадају мањинама.* Иако је у појединим научним коментарима истицано је да је реч о „одредби која штити групу,“[31] ипак је међу интернационалистима, а и међу чланицама МПГПП, опште прихваћено да се не предвиђају групна, односно колективна права.[32] Са друге стране, у тој одредби нема ничег о томе како се, са становишта међународног права, може одредити припадност групи.

Питање припадности заједници је одвојено од постојања групе, али је, с друге стране, ипак јасно да постоји очигледна веза између припадности и заједнице, јер је група без својих чланова фантом.[33] Постоје два поларизована приступа питању односа између припадности националној мањини и постојања мањине. Један приступ полази од одређивања припадности мањини на основу карактеристика одређених у дефиницији мањине. Други приступ акценат ставља на индивидуални избор, односно самоидентификацију појединца. Разлика између тих ставова је у складу са различитим одређивањима идентитета – идентитетом схваћеним као задатом, односно предодређеном категоријом и идентитетом схваћеним као конструкцијом, односно изабраном категоријом.[34] Улога саме групе у одређивању припадности, такође може да буде узета у обзир као трећи елемент приликом давања одговора на то питање.[35] Разуме се, та питања такође су повезана и са проблематиком индивидуалних и колективних мањинских права, јер управо та проблематика може више да тангира појам „припадности“ него природу мањинских права.[36] 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.

---

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

[32] P. Thornberry, 23.

[33] 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.

[34] *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.

[35] P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, 96.

[36] *Ibid*., 97.

Копенхашки документ са састанка о људској димензији КЕБС-а[37] предвиђа у параграфу 32. да је „*припадност националној мањини ствар личног избора појединца*“. Појединац због тог избора не сме трпети никакве штетне последице. Реч је о одређивању припадности мањини искључиво на основу самоидентификације. Поједини билатерални споразуми о заштити националних мањина садрже истоветан приступ. У пракси појединих међународних тела учињени су покушаји да се, с друге стране, лични избор у погледу припадности групи избалансира са реалношћу „дате“ социјалне егзистенције. Комитет за људска права УН стао је на становиште, у једном свом случају, 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*“.[38] У Коментарима изложеног приступа истиче се да, иако самоодређење игра посебну улогу у одређивању припадности мањини, тај критеријум није апсолутан.[39] 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, заснивање се на самоидентификацији датог појединца.[40] Полазећи од мишљења Комитета да се припадност расној или етничкој групи заснива на личној идентификацији, *уколико не постоји оправдање за супротно,* поједини аутори истичу да то значи да се терет доказивања да је негирање чланства у мањинској заједници оправдано ставља на државне власти.[41]

Занимљиво становиште о припадности националној мањини има ОК. Конвенција, као што је истакнуто, у члану 3. предвиђа да сваки припадник националне мањине има право да слободно изабере да се према

[37] 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.

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

[39] P. Thornberry, 23.

[40] 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).

[41] P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, 97.

њему опходе или не опходе као таквом. У коментарима изложене одредбе истиче се круцијални значај принципа личне тј. самоидентификације.[42] Другим речима, одредба ОК питање избора припадности мањини потискује у правцу индивидуалних преференција.[43] Међутим, у Објашњењима се истиче да „*ова одредба препушта сваком таквом лицу да одлучи да ли жели или не да се подведе под заштиту која проистиче из Оквирне конвенције"*. Међутим, додаје се да одредба ОК „*не подразумева право појединца да једноставно одлучи да припада некој националној мањини. Субјективни избор појединца неодвојиво је повезан са објективним критеријумима релевантним за његов идентитет"*.[44] Такав став Саветодавног комитета који прати спровођење ОК пружио је основ појединим ауторима да закључе да *чланство* у националној мањини није у потпуности подређено личној тј. самоидентификацији.[45]

Полазећи од свега изложеног, у теорији међународног јавног права закључује се да се субјективни елементи узимају као основа за оцену припадности мањинској групи, али да се допуњавају објективним елементима. Припадност мањини не мора нужно проистећи из објективних околности (нпр. припадности породици), већ може бити и ствар васпитања, односно субјективног осећаја. Са друге стране, и субјективни елементи могу бити злоупотребљени. Закључак је да једино комбинација ових двају елемената пружа солидан основ за оцену припадности једној мањини.[46] Јасно је да међународно право начелно не привилегује екстравагантне тврдње о припадности, већ индивидуалне преференције смешта у контекст разума и аргумената, истовремено обесхрабрујући мешање јавне власти у приватне изборе. Дакле, комбинација личне намере и чињеница поставља општи критеријум чланства у оквиру националне мањине.[47]

---

[42] 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.

[43] P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, 97.

[44] Framework Convention for the protection of national Minorities, Explanatory report, H (95) 10.

[45] P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, 97.

[46] С. Аврамов, М. Крећа, *Међународно јавно право*, Београд 2003, 337.

[47] G. Pentassuglia, 74.

4. МЕЂУНАРОДНО ПРАВО И НЕТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА

Правни теоретичари су углавном сагласни да међународни инструменти (нарочито мултилатерални), не прописују обавезно установљавање аутономних, односно самоуправних нетериторијалних мањинских аранжмана. Такође, они не прописују позитивне услове за неку од таквих форми аутономије мањина, њену дефиницију или начела.[48] Изузетак од тог општег приступа чине инструменти тзв. меког права, поједини билатерални уговори који су посвећени заштити националних мањина и, у сасвим ограниченом смислу, ЕПРМЈ.

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. Тада је од стране Парламентарне скупштине СЕ препоручено 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 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.[49] 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.).[50] Полазећи од схватања Венецијанске комисије, изгледа исправним Кимликин закључак да је интерес европ-

[48] A. Osipov, „Non-Territorial Autonomy and International Law", *International Community Law Review,* Vol.13, 4/2011*,* 397; W. Kymlicka, „National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms", *Ethnopolitics,* Vol. 6, No. 3/2007, 381.

[49] Видети шире о томе у B. Vizi, "Minority Groups and Autonomy from International Political Perspective", 48.

[50] 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.

ских организација за нетериторијалну аутономију резултат заговарања и промовисања таквог вида аутономије као алтернативе територијалној аутономији, пре него као њене допуне.[51]

Поједини од необавезујућих међународних инструмената који чине тзв. меко право (*soft law*) упућују на нетериторијалне аранжмане, односно решења. У препорукама из Лунда о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу из 1999. године[52] 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.[53] Иако се у Објашњењима Препорука указује на аутономију, у научним коментарима истакнуто је да се, вероватно из предострожности, у самим Препорукама радије користи појам аранжмани (решења).[54] Овај акт ограничен је на уско схватање културне аутономије, јер је у 21. веку култура много више него образовање, језик, религија и

[51] W. Kymlicka, „National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms“, 386.

[52] https://www.osce.org/sr/hcnm/32253?download=true.

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

[54] T. Malloy, The Lund Recommendations and Non-Territorial Arrangements: Progressive De-territorialization of Minority Politics, *International Journal on Minority and Group Rights,* Vol.16, 4/2009, 666

признавање имена и симбола.[55] Било како било, јасно је да би на основу Препорука овлашћења културне аутономије поглавито требало тражити у наведеним областима, 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".[56]

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 ОК о делотворном учешћу лица која припадају националним мањинама у културном, социјалном и економском животу и јавним пословима из 2008. године.[57] ОК не предвиђа у својим одредбама облике нетериторијалне аутономије, нити обавезу њиховог усвајања. Заправо, ОК 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 истиче 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 теоријским радовима се о Коментару још говори да, попут Препорука из Лунда, сугерише намеру Саветодавног комитета да се нетериторијална решења широко тумаче тако да се она односе на мањину *per se*.[58]

[55] *Ibid*., 675.

[56] Explanatory Note to the Lund Recommendations (Recommendation no.17).

[57] 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.

[58] A. Osipov, "Non-Territorial Autonomy and International Law", 400.

Нешто другачији је приступ ЕПРМЈ, можда јединог мултилатералног уговора који подстиче стварање нетериторијалних мањинских аранжмана. У појединим одредбама, као што је то случај са чл. 7, ст. 4. ЕПРМЈ 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. У релевантним коментарима Повеље, истиче се да говорници мањинских језика, да би властима уговорних страна достављали информације и своја гледишта, треба да буду организовани у *званична тела* (подв. В.Ђ.).[59] Будући да Повеља предвиђа мере у области образовања, судских овлашћења, административних власти и јавних служби, средстава јавног информисања, културних активности, економског живота и прекограничне размене, јасно је да би се питања која се тичу мањинских језика могла односити на све наведене области друштвеног и јавног живота. Реч је дакле о ширем концепту културне аутономије од оног 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.Ђ.), у релевантним коментарима Повеље наводе се задаци које би таква тела могла да обављају. У том смислу се истиче: 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 Повеље и да му скрећу пажњу на питања у вези са спровођењем Повеље, 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 Повеље, а нарочито да утичу на избор мера из дела III Повеље, будући да Повеља препушта државама да у погледу језика које назначе изаберу најмање 35 ставова или подставова из тог дела.[60]

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

[60] *Ibid*., 129.

Важно је истаћи да нетериторијални аранжмани о којима говори одредба Повеље не подразумевају обавезу установљавања *регулаторних*, или било којих других значајнијих јавних овлашћења, већ да њихова улога треба да буде *саветодавна.*

Поједини двострани уговори о заштити националних мањина садрже одредбе о нетериторијалној мањинској аутономији, односно самоуправи. Реч је о аутономији/самоуправи која је заснована на унутрашњем законодавству уговорних страна, иако су уговорне стране таквих споразума биле веома обазриве у погледу колективних права, или било које захтеване форме аутономије.[61] 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. године[62] 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 оквирима и у законском року.[63] 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 Мађарској[64] 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

[61] 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.

[62] 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.

[63] Текст Споразума објављен је 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.

[64] *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 14/2004.

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 ових уговора огледа у чињеници да се, у земљама у којима међународни уговори имају јачу правну снагу од закона, умањује могућност укидања таквих аранжмана. Такође, значај ових уговора лежи и у томе што је појединим од њих предвиђено да ће представници таквих мањинских институција учествовати у раду међудржавних мешовитих комисија које надгледају њихово спровођење.[65]

У теорији је разматрано питање да ли међународни инструменти, уколико већ не познају изричита решења о аутономним мањинским аранжманима, садрже извесне одредбе којима се такви аранжмани подстичу или ометају. Ово нарочито у контексту 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 МПГПП чл. 27. који гарантује права лицима која припадају мањинама и чл. 22. који јамчи слободу удруживања,[66] као и ОК у чл. 7.[67] 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

[65] 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.

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

[67] 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.

пренесу јавна овлашћења, што их онда чини субјектима индиректне јавне управе и стога јавним телима.[68] Међутим, и поред позитивног става, важно је истаћи да је питање шта чини етничку основу удруживања комплексно и да, због тога што нема обавезујуће дефиниције националне мањине, нема ни једнообразног приступа међународних институција том питању.

Другу раван чини питање могућности стварања јавних или приватних институција које су подељене по етничкој основи.[69] Иако нема потпуне сагласности о том питању, преовлађујући став је да међународно право забрањује *обавезну* сегрегацију јавних институција.[70] Конвенција UNESCO о борби против дискриминације у области просвете дозвољава установљење посебних образовних установа, али под одређеним околностима.[71] Наиме, она у члану 2. прописује 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 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. Реч је о питању финансијских средстава и овлашћења која се могу доделити самоуправним, етнички заснованим организацијама. Иако је међународно право, као што то проистиче из решења садржаних у ОК, 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.[72] У том смислу јасно је да самим тим нема сагласности 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.

---

[68] 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.

[69] A. Osipov, "Non-Territorial Autonomy and International Law", 406.

[70] *Ibid.*

[71] 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.

[72] A. Osipov, "Non-Territorial Autonomy and International Law", 407.

5. ЗАКЉУЧАК

Питање односа међународног права према мањинској нетериторијалној аутономији веома је сложено и, историјски посматрано, оно се постепено развијало. Док су дилеме шта се може сматрати националном мањином и како се одређује припадност националној мањини већ разматране више десетина година уназад, уз разумљиве различите одговоре, дотле је однос међународног права и аранжмана нетериторијалне аутономије новијег датума. У основи, одређивање појма националне мањине јесте ствар која је од значаја за међународно право, али се у одредбама његових обавезујућих инструмената не садржи ни покушај таквог регулисања. Разуме се, то што у међународном праву нема обавезујуће дефиниције националне мањине не значи да се интернационалисти нису бавили тим питањем. У основи, могуће је истаћи да је питање постојања националне мањине ствар која није искључиво у домену надлежности држава, те да се постојање националне мањине може сагледати и од стране међународних тела кроз одређене објективне показатеље у које, као суштински важне, убрајамо порекло, културу, језик, веру, историју и традицију. Најважнији критеријум у одређивању припадности националној мањини, као другом кораку сагледавања односа међународноиг права и нетериторијалне аутономије, је самоидентификација, али се, постепеним развијањем схватања у том домену ни она не може посматрати изоловано, без одређених објективних показатеља. Напослетку, трећу раван сагледавања односа између међународног права и нетериторијалне аутономије чини питање да ли међународно право поспешује стварање аранжмана нетериторијалне аутономије. У том контексту важно је истаћи да поједини акти тзв. меког права, билатерални уговори и, у врло прецизном контексту, Европска повеља о регионалним или мањинским језицима предвиђају постојање оваквих аранжмана што у основи сведочи о повезаности међународног и националног права, јер се у савремено доба шире решења о мањинској нетериторијалној аутономији.

Vladimir Đurić, PhD[73]

INTERNATIONAL LAW AND NON-TERRITORIAL MINORITY AUTONOMY

Summary: *This paper examines the nexus between international law and minority non-territorial autonomy. The analysis first addresses the international legal definition of 'national minority.' Within the framework of international law, the determination of what constitutes a national minority is not the exclusive prerogative of states; international bodies may also establish their existence based on objective criteria, most notably origin, culture, language, religion, history, and tradition. The second stage of the analysis identifies self-identification as the paramount criterion for determining minority membership, while noting that it cannot be viewed in isolation from objective indicators. Finally, the paper explores whether international law promotes the establishment of non-territorial autonomy arrangements. In this regard, it highlights that specific soft law instruments, bilateral treaties, and—in a more defined capacity–the European Charter for Regional or Minority Languages explicitly provide for such frameworks.*

Keywords: *international law, non-territorial autonomy, national minorities.*

[73] Principal Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade; v.djuric@iup.rs