

*Владимир Ђурић**

Институт за упоредно право, Београд

ОПРАВДАЊА И ОГРАНИЧЕЊА АРАНЖМАНА НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ МАЊИНСКЕ АУТОНОМИЈЕ У ЛИБЕРАЛНОЈ ДЕМОКРАТИЈИ

Сажетак

У раду се анализирају оправдања и ограничења институционалних аранжмана мањинске нетериторијалне аутономије у либералној демократији. Оправдање за успостављање таквих аранжмана налази се у потреби за прихватањем концепта колективних права и заступања мањинских колективитета као њиховог титулара. С друге стране, у либералној демократији постоје инхерентна ограничења у погледу конституисања, врсте и обима овлашћења која такви аранжмани могу да обављају.

Кључне речи: нетериторијална аутономија, националне мањине, либерална демократија, оправдања, ограничења

ПОЈАМ

У најширем смислу, нетериторијална аутономија је генерички појам који обухвата различите праксе и теорије оснаживања и самоодређења појединих, нарочито

* Имејл-адреса: v.djuric@iup.rs.

мањинских националних, заједница које не обухватају ексклузивну контролу над одређеном територијом, већ изискују представљање културног сегмента популације која настањује ту територију (Nimni 2013, 1). У нетериторијалној аутономији често се препознаје, самостално или у комбинацији с другим моделима којима се олакшава учешће мањина у јавним пословима, како решење за неповољни положај мањина које због своје дисперзивности не могу остварити територијалну аутономију тако и алтернатива мањинском територијалном национализму и безбедносним изазовима које могу да проузрокују захтеви мањинских политичких елита за увођењем територијалне аутономије (видети Nimni 2007, 345–364; Roshwald 2007, 365–378; Kymlicka 2007, 379–393; Nootens 2015, 33–55; Coakley 2016, 1–23; Smith and Hiden 2012, 109; Ghai 2002, 9; Lapidoth 1997, 40). Будући да се може поимати као генерички појам који се односи на различите *практике и теорије*, нетериторијална аутономија мањинских националних колективитета може да обухвати и/или буде у блиској вези са другим појмовима из широког појмовног спектра који се односи на аутономију, али и друге категорије политичке и правне науке од значаја за положај различитих заједница. Отуда је за исправно сагледавање аранжмана нетериторијалне аутономије (самоуправе) и разматрање оправдања, али и ограничења која тим аранжманима намеће политички поредак либералне демократије потребно дати макар почетно одређење појма нетериторијална аутономија. Она 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* (Online Compendium Autonomy Arrangements in the World 2016). Под суб-државним ентитетом подразумева се институционални оквир, тачније тела и аранжмани посредством којих се нетериторијална аутономија остварује.

ТЕОРИЈСКО ИСХОДИШТЕ

Исходиште савременог концепта нетериторијалне аутономије везује се за аустро-марксисте и њихово поимање решавања националног питања у Аустроугарској монархији. Карл Ренер (*Karl Renner*), аустријски конституционалиста и политичар, залагао се за напуштање тзв. атомистичко-централистичке школе која почива на схватању да је држава збир индивидуалних резидената и заступао је становиште према коме би држава требало да буде уређена као својеврсна федерација нација које нису повезане ни са једним регионом. Заправо, Ренер се на основу персоналног принципа као конститутивног залагао за раздвајање нација и уније индивидуа, за сложени институционални аранжман, решење према коме би етничке групе („нације”) биле организоване као корпоративни самоуправни ентитети засновани на индивидуалном чланству, пре него на територијалном принципу или пребивалишту. Нације би се формирале на основу слободне воље поједин(а)ца и имале би статус правног лица јавног права који би био уставноправно гарантован. Будући правна лица јавног права, нације би биле слободне да управљају својим интересима у областима образовања и културе и имале би властите законодавне и извршно-управне органе. Такво устројство „нација” било би праћено и њиховим пропорционалним представљањем у органима на нивоу читаве државе који би били надлежни за питања од интереса за све грађане (Renner [1899] 2005, 15–47). Тај модел је подразумевао обавезно национално изјашњавање сваког лица које би било уписано у посебан регистар националности који би служио за спровођење избора за савете националности. Нације би имале своје уставе, баш као што би га имала и држава и, посредством својих савета, имале би могућност законодавне активности у областима које су од интереса за нацију (31–35.). Дакле, таква аутономија нација би почивала на следећим основним принципима: обавезном националном изјашњавању, изборима за савете нација, колективним правима, нетериторијалном јавноправном карактеру нација и сепаратном законодавству у стварима од њиховог интереса, што би заправо значило изузимање одређених питања из

општег државног законодавства и персоналну примену права. Персонални принцип и корпоративни карактер нација се у делу Ота Бауера (*Otto Bauer*), још једног проминентног аустријског социјалдемократе, изричито назива *национална аутономија* (Goemans 2013, 25–38).

Суштинска разлика између Ренеровог модела и модела нетериторијалне аутономије који су историјски настали пре политичке модерне, као што је то био систем милета у Отоманској империји (видети Erk 2015), огледа се у чињеници да би аутономне заједнице требало да буду организоване демократски и засноване на сагласности индивидуе да припада заједници (Nimni 2005, 10). Ренеров модел никада није прихваћен на нивоу Аустроугарске,¹ па чак ни као део политичког програма његове Социјалдемократске партије, али је предмет честе анализе у савременим теоријским приступима нетериторијалној аутономији. Ти се приступи разликују у једном важном погледу. Разлике се састоје у томе што се у једном приступу нетериторијална аутономија одређује као конститутивни елемент модела који се сматра алтернативом либералној грађанској демократији, док се у другом приступу она поима као могућа корекција либералне грађанске демократије.

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА МАЊИНСКА АУТОНОМИЈА У ПОЈЕДИНИМ ТЕОРИЈСКИМ МОДЕЛИМА ДЕМОКРАТИЈЕ

Први приступ у различитим теоријским моделима демократије односи се на везу између нетериторијалне аутономије, с једне, и модела консочијативне демократије и расподеле политичке моћи (*power sharing-a*), с друге стране. Према Лијпхартовом (*Lijphart*) моделу, консочијативна демократија има за циљ укључивање заједница у плуралном друштву у процес расподеле политичке моћи (*power sharing*) у којем се све заједнице које у њему партиципирају осећају

1 Након Првог светског рата, прихватајући захтеве мањинских политичких елита и делом инспирисане Ренеровим теоријским моделом, поједине балтичке државе, попут Естоније и Литваније, усвојиле су своје законе о националној културној аутономији. Нарочито је естонски закон из 1925. био проминентан у тадашњој Европи и делом је послужио као инспирација за нека од данашњих позитивноправна решења (Smith and Hiden 2012, 1–165).

као заступљени партнери. Таква демократија устројена је на принципима велике коалиције између културних различитости, вета на ствари од виталног значаја за континуитет заједница, пропорционалности у представљању и сегменталној аутономији сваке заједнице. Остављајући за сада по страни друге елементе модела консociјативне демократије,² важно је истаћи да, по овом аутору, сегментална аутономија значи „владавину мањине над самом собом у области од ексклузивног значаја за њу” (Lijphart 1977, 31–41). Дакле, судећи на основу изложене дефиниције, могло би се закључити да су сегментална и нетериторијална аутономија истоветни појмови. Сходно томе, намеће се питање да ли таква, лијпхартовски схваћена, нетериторијална аутономија може постојати ван консociјативне демократије. У појединим теоријским студијама, понекад чак и од стране истих аутора, не износе се истоветни ставови о односу између нетериторијалне аутономије и консociјативне демократије. Тако Нимни (*Nimni*), један од најистакнутијих аутора студија о нетериторијалној аутономији, у својим ранијим радовима, уз реферисање на значај Ренеровог модела за савремене расправе о мултикултурализму, стоји на становишту да је нетериторијална аутономија облик *агонистичког патриотизма* и модел који може да издржи критике упућене консociјативној демократији која заправо сугерише делиберативну демократију (Nimni 2007, 358), чиме упућује на различитост између нетериторијалне аутономије и консociјативне демократије. У каснијим радовима исти аутор пак истиче да је консociјативна демократија један од најпознатијих модела нетериторијалне аутономије (Nimni 2015, 71). У радовима других аутора указује се и на друге могуће разлике између модела консociјативне демократије и нетериторијалне аутономије у које, примера ради, спада и она према којој консociјативне институције могу бити либералног карактера, а не искључиво корпоративног, јер у њима могу партиципирати странке с изборном подршком, а не само етничке партије (McGarry and Moore 2005, 88–89). Но, без

2 Према Лијпхартовом схватању, есенцијални карактер велике коалиције не лежи толико у неком одређеном институционалном аранжману, колико у партиципацији лидера свих значајних сегмената у вођењу плуралног друштва. Међусобни вето значи да се ни једна важна одлука не може донети насупрот изричитом противљењу једног сегмента плуралног друштва. Пропорционалност је метод алокације послова у јавној служби и финансијских ресурса између различитих сегмената плуралног друштва (Lijphart 1977, 31–41)

обзира на разлике, јасно је да је нетериторијална аутономија у оквиру таквих разматрања један од елемената консочијативне демократије, толико важан и упечатљив да је, по мишљењу појединих аутора, јасно да је, у крајњој линији, Ренеров модел и подразумевао да нетериторијална аутономија иде „руку под руку” с консочијативном демократијом (Smith 2008, 96).

Аранжмани нетериторијалне аутономије могу теоријски бити смештени и у другачији контекст. Наиме, њихово оправдање може се засновати на привржености колективним правима (Salat 2015, 251). Појам колективних права у савременом теоријском дискурсу реafirмисао је Кимлика (*Kymlicka*) кроз модификацију класичне либералне концепције индивидуалних права. Полазећи од пресудног значаја који припадништво одређеној култури има за појединца у погледу доношења суштинских вредносних одлука и одређујући појам културе посредством „социјеталне културе” коју изједначава с појмом нације и народа, Кимлика изводи закључак да су нације за појединца подручје слободе и једнакости, а стога, у смислу либералне теорије, „одговарајуће јединице” којима треба обезбедити „групно-диференцирана права” (Kymlicka 1995). Дакле, због својих структуралних недостатака, појам јединствене политичке заједнице једнаких грађана (поредак класичне либералне грађанске демократије), би требало да буде допуњен признавањем додатних мањинских права која се могу вршити само колективно (Smith, 2014, 15). Другим речима, колективна права су у оквиру таквог приступа нужан и прихватљив коректив либералне грађанске демократије. Остављајући по страни сложено питање постојања и садржине колективних права (видети Јовановић 2008а, 89–107; Јовановић 2008б, 25–46; Ђурић 2019, 84–100), требало би истаћи једну важну напомену – признавање колективних права, шта год их чинило, а у њих сасвим сигурно спада право на нетериторијалну аутономију (самоуправу), намеће важно питање тела, тачније институционалног аранжмана посредством кога се колективна права врше. Ако се колективна права, тачније права колективитета као група, прихвате као коректив класичне либералне демократије, онда је јасно да се у оквиру тако коригованог политичког поретка нужно мора обезбедити конституисање и деловање тела која оличавају

колективитете и посредством којих се остварује нетериторијална аутономија националних мањина. Једноставно, рађа се питање заступања колективитета (Јовановић 2004, 166–168; Јовановић 2008b, 33–36). Но, решавање тог питања сусреће се са новом дилемом – да ли кориговани модел либералне демократије ипак намеће извесне лимите успостављању и деловању таквих институционалних аранжмана. Управо су том питању посвећени одељци који следе. Чини се да би пажња требало да буде фокусирана на две, међусобно прожете, и већ наведене групе питања: 1. конституисање аранжмана мањинске нетериторијалне аутономије и 2. количина и врста овлашћења коју такви институционални аранжмани могу да врше.

КОНСТИТУИСАЊЕ АРАНЖМАНА МАЊИНСКЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ У ЛИБЕРАЛНОЈ ДЕМОКРАТИЈИ

Основна питања која се у вези с образовањем аранжмана нетериторијалне аутономије намећу су начин на који би они требало да буду конституисани и субјекти који би у процесу њиховог формирања требало да учествују. Упркос чињеници да у упоредном праву постоје различити варијетети таквих аранжмана (Ђурић 2018), поједини аутори истичу да је свим случајевима мањинских нетериторијалних аранжмана заједнички правни проблем како образовати таква тела и на који начин изабрати представнике који ће имати демократски легитимитет да представљају мањину/е у таквим телима (Korhecz 2002, 161). Другим речима, нетериторијална аутономија покреће озбиљна питања у вези с легитимитетом и репрезентативношћу тела посредством којих се остварује (Decker 2008, 103). У тој матрици резоновања поједини аутори закључују да логика уставно-правног признања посебног положаја мањинских колективитета налаже решење које се састоји у стварању посебног представничког тела мањинске заједнице, актом јавног права, чији би персонални састав бирали сâми представници мањинских заједница, како би интереси тог колективитета на што аутентичнији и репрезентативнији начин били заступани и чиме би се, истовремено, обезбедио демократски легитимитет таквих тела (Јовановић 2008b, 36).

Доследно изведено, такво схватање води закључку да би тела мањинске нетериторијалне аутономије и њихови чланови требало да буду изабрани на непосредним изборима (Јовановић 2005, 645) од стране припадника самих мањинских заједница.

Чини се, међутим, да се изложено схватање не може прихватити сасвим и без резерве. Најпре, оно се може проблематизовати са становишта тешкоће одређивања лица која би требало да уживају бирачко право на непосредним изборима који би требало да обезбеде демократски легитимитет таквих тела. Иако је у упоредном праву основни критеријум у погледу одређивања титулара бирачког права самоидентификација лица, ипак је приметна тенденција објективизације критеријума, што отвара не само питање ко је властан да такве критеријуме пропише (држава или мањинска заједница), већ, што је можда и важније, ко је надлежан да оцењује њихову испуњеност (Ђурић 2018, 315). Док креирање бирачких спискова, ближе уређивање објективних критеријума за утврђивање припадности мањини, па чак и непосредно одлучивање о томе да ли су у сваком појединачном случају они испуњени, може да буде значајно овлашћење тела нетериторијалне аутономије,³ дотле је јасно да било какво прописивање додатних критеријума, макар они били оправдани потребом да се спрече злоупотребе самоидентификације, представља могућност да се одлучује о осетљивом питању националне припадности једног лица, па чак и да такво одлучивање, у последњој инстанци, врше органи суверене државне власти. То неминовно резултира конфликтом између две уставне вредности – демократског легитимитета који се схвата искључиво у контексту непосредних избора, с једне стране, и слободе испољавања националног идентитета, с друге стране, заправо представља сукоб између онога што је Кимлика назвао „спољашњом заштитом” групе и „унутрашњом рестрикцијом” индивидуалних права чланова групе (Кумлика 1995, 42).

Чак и када би се стало на становиште да би се такав сукоб могао разрешити у оквирима теоријског коректива либералне демократије који полази од потребе признавања колективних права, схватање према коме логика уставно-правног признања

³ Иако је, по природи ствари, јасно да би, макар у случају првих избора, такве критеријуме морала да пропише држава!

посебног положаја мањинских колективитета налаже да, у циљу обезбеђивања демократског легитимитета, посебно представничко тело мањинске заједнице бирају њени припадници на непосредним изборима би се могло подвргнути додатном и теоријски изазовнијем преиспитивању. Наиме, признавање колективних права и нетериторијална мањинска аутономија, представљају, као што је истакнуто, својеврсну „корекцију” класичне либералне демократије и либералног приступа људским правима. Ако је већ таква „корекција” у контексту постојања, нормативног регулисања и практичног остваривања мањинске нетериторијалне аутономије потребна и прихватљива, зашто се онда демократска легитимација тела нетериторијалне аутономије мора искључиво разумети у класичном либералном значењу тог појма? Није ли могуће и сврсисходније предвидети и нормативно изразити аналогну „колективну” корекцију демократског легитимитета предвиђањем да на изборима за тела мањинске самоуправе учествују мањинске организације као претходна еманација колективности и исказане бриге за очувањем националног и културног идентитета?

Заговорници тезе према којој су непосредни избори од стране припадника мањина неопходни у циљу обезбеђивања демократског легитимитета институционалних аранжмана нетериторијалне аутономије препознају решење према коме заступање мањина могу да врше њихова културна, просветна и слична удружења и организације као израз духа класичног либерализма, те одраз још увек доминантног индивидуалистичког дискурса. Због тога они проблематизују сврсисходност поверавања колективних интереса мањине који би требало да буду правно заштићени удружењима, која превасходно настају удруживањем појединаца који желе да заштите сопствене интересе (Jovanović 2008b, 36). Ако би се можда и могло стати на становиште да се изложене примедбе делимично могу односити на случај да заступање мањина као колективитета *непосредно* врше њихова удружења, оно се сасвим сигурно не би могло протегнути и на случај посебних тела у чијем би конституисању учествовала таква удружења. Наиме, постојање посебних тела која би оличавала мањинске колективитете и посредством којих би се остваривала њихова

нетериторијална аутономија у потпуности одговара концепту колективних права, али управо и концепт колективних права упућује на колективно учешће мањинских удружења у конституисању таквих тела. Другим речима: логички није одрживо да се либерална индивидуалистичка концепција коригује институтима колективних права и нетериторијалне аутономије, а да се демократска легитимизација тела која оличавају такве колективитете и остварују нетериторијалну аутономију укорењује управо у индивидуалистичкој концепцији (један припадник мањине један глас). Штавише, мањинска културна и просветна удружења не настају простим удруживањем појединаца који желе да заштите сопствене интересе, већ, управо супротно, настају удруживањем појединаца који настоје да афирмишу вредности, промовишу колективне интересе и заштите дистинктивне карактеристике националне мањине којој припадају. Такође, иако је питање конституисања и постојања националних мањина, нарочито оног конституисања и постојања које је правно релевантно, изузетно сложено, а што, између осталог, на међународном плану резултира помањкањем правнообавезујуће дефиниције националне мањине, ипак би требало истаћи да се, почевши од познате дефиниције проф. Капотортија (Capotorti 1979, 96),⁴ у многим националним законодавствима нормативно изражава, а у теоријским образлагањима тог питања указује да је концептуализација „мањине” заснована на одговарајућој комбинацији субјективних и објективних компоненти (Pentassuglia 2002, 68). Управо полазећи од субјективних компоненти у концепту мањине, меже се стати на становиште да у конституисању тела мањинске нетериторијане аутономије могу и да би искључиво требало да учествују мањинска удружења, јер су она израз и потврда претходно исказаних осећаја солидарности и бриге усмерених на очување сопствене заједнице. У том смислу, може се закључити да у либералној демократији која је обogaћена концептом колективних права конституисање аранжмана мањинске нетериторијалне аутономије, управо због тога што су они колективног

4 Та дефиниција предвиђа да се израз „мањина” односи на „групу, бројчано мању од остатка становништва државе, која је у недоминантном положају, а чији чланови – држављани те државе - имају етничке, верске или језичке карактеристике другачије од остатка становништва и исказују, макар и имплицитно, осећај солидарности који је усмерен на очување своје културе, традиције, вере или језика.”.

карактера, подлеже ограничењу оличеном у немогућности примене легитимацијске формуле репрезентације, напосто због тога што у случају тела која представљају мањине и чине мањинску нетериторијалу аутономију по среди није политичка репрезентација. Но, то нас доводи до још једног аспекта ограничења која, чак и колективним правима коригована, либерална демократија поставља таквим аранжманима.

ОВЛАШЋЕЊА АРАНЖМАНА МАЊИНСКЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ У ЛИБЕРАЛНОЈ ДЕМОКРАТИЈИ

Поједини теоретичари нетериторијалне мањинске аутономије јасно указују да постоје реални практични лимити количине и врсте овлашћења која могу бити додељена заједници која није територијално опредељена, што можда доводи у питање и легитимност описивања тог модела изразом „аутономија” (Coakley 1994, 311). Осим реалних практичних лимита, требало би размотрити питање да ли постоје лимити количине и врсте овлашћења која институционални аранжмани нетериторијалне аутономије могу да имају, а који следе из саме природе либералне демократије. Две су групе међусобно повезаних питања које би у том смислу требало размотрити: 1. која је садржина овлашћења која би такви аранжмани требало да имају и у ком обиму би их они могли вршити и 2. каква је правна природа таквих овлашћења.

Признавање колективних права, а нарочито колективног права на нетериторијалну аутономију, и институционализација аранжмана посредством којих се таква аутономија остварује и њен колективни титулар заступа, имплицирају да такви аранжмани, за разлику од невладиних организација, добијају материјалне ресурсе и ауторитативна овлашћења на регуларној основи (Osipov 2013a, 18–20; Osipov 2013b, 3–13). Поставља се међутим питање да ли се на основу самог јемства колективних права и нетериторијалне аутономије у политичком поретку либералне демократије може нешто више рећи о садржини ауторитативних овлашћења која би такви аранжмани требало да имају? На основу сагледавања упоредних решења и нормативне разраде права на нетериторијалну аутономију у упоредном

праву, ни на који начин се не може извести потпуни закључак о униформности садржине ауторитативних овлашћења која таква тела имају. Напросто, таква тела, будући да су институционални вид остваривања права на нетериторијалну аутономију, морају бити снабдевена одређеним ауторитативним овлашћењима, али која ће то овлашћења бити зависи од специфичних прилика и потреба у свакој држави (Ђурић 2018, 318–319). Начелно, опсег тих овлашћења није велики и приметно је да законодавства држава у којима постоји политички поредак либералне демократије, а у којима су институционализовани такви аранжмани, инклинирају ка њиховим управљачко-партиципативним овлашћењима. Уочљиво је, штавише, да се она устручавају да им доделе регулаторна овлашћења, тачније да им признају право и могућност да нормативно уређују поједине друштвене односе општим и апстрактним правним нормама (Ђурић 2018, 319). То је и разумљиво, јер се у политичком поретку либералне демократије заснованом на грађанској суверености нормативна функција уређивања друштвених односа поверава представничким телима која оличавају политичке заједнице правно и политички равноправних људи и изражавају принцип грађанства као основно конститутивно начело политичке организације. Дакле, по природи ствари, у либералној демократији постоје инхерентни лимити регулаторним овлашћењима која могу бити додељена телима етничких заједница на нетериторијалној основи. Такође, изузев у уском обиму и то искључиво на локалном нивоу, овлашћења аранжмана нетериторијалне аутономије у упоредном праву не подразумевају ни право вета.⁵ То је јасно већ због тога што је вето, као што је истакнуто, конститутивни елемент консоцијативне демократије. Другим речима, право вета представља горњу границу садржине и обима вршења овлашћења нетериторијалних мањинских аранжмана која, по природи ствари, у политичком поретку либералне демократије не може да буде пређена, а да то не представља суштинско модификовање таквог поретка и његово превођење у консоцијативну демократију.

5 Примера ради, мађарско законодавство које можда и пренаглашено регулише институт „права на сагласност” мањинских самоуправа везује остваривање тог права за локални ниво одлучивања, а само „право на сагласност” нема карактер апсолутног вета (Vizi 2015, 47).

Такође се може поставити питање да ли је признавање колективних права и постојање институционалних аранжмана нетериторијалне аутономије у политичком поретку либералне демократије суочено са одговарајућим лимитима у погледу правне природе овлашћења која такви аранжмани могу да обављају. Другим речима, да ли се овлашћења таквих тела, полазећи од јемства колективних права, укључујући и права на нетериторијалну аутономију, могу сматрати изворним и следствено томе овлашћењима која не могу бити одузета и умањена, а да то не представља нарушавање тих права, и чије вршење може бити предмет само контроле законитости, или их треба разумети као државна, али поверена овлашћења, уз задржавање права државе да их одузме, промени и/или обезбеди њихово исправно вршење чак и контролом целисходности. На основу упоредног истраживања, јасно је да се таква овлашћења без њиховог уставног опредељивања и прецизирања, као што се то чини у случају локалне самоуправе, не могу сматрати изворним, нарочито и због тога што, као што је истакнуто, не подразумевају регулаторне функције и што се предвиђају искључиво законима, дакле што, у крајњој линији, у земљама грађанске демократије, зависе и морају да зависе од воље законодавца (Ђурић 2018, 320).

ЗАКЉУЧАК

Иако се у контексту различитих теоријских модела демократије нетериторијална мањинска аутономија испрва везивала за консоцијативну демократију и била сматрана њеним конститутивним елементом, посредством концепта колективних права и потребе како да се осигура њихово вршење тако и да се обезбеди заступање њиховог колективног титулара, концепт нетериторијалне аутономије доживео је својеврсно оправдање и нормативно прихватање и у политичком поретку либералне демократије. Ипак, и кориговани модел либералне демократије намеће извесне лимите институционалним аранжманима нетериторијалне мањинске аутономије и то како у погледу њиховог конституисања тако и у погледу количине и врсте овлашћења коју такви аранжмани могу да врше. Захтев за демократском легитимизацијом тела нетериторијалне мањинске аутономије која би подразумевала непосредне

изборе на којима учествују припадници мањине чини се да не може да буде теоријски потпуно прихваћен, јер се суочава са контрааргументима који се тешко могу пренебрегнути. Најпре, одређивање лица која би требало да уживају бирачко право на непосредним изборима неминовно води тешко решивом конфликту између демократског легитимитета који се схвата искључиво у контексту непосредних избора и слободе испољавања националног идентитета. Штавише, будући да колективна права и нетериторијална мањинска аутономија представљају својеврсну „корекцију” класичне либералне демократије која се може сматрати потребном и прихваћивом, јасно је да се легитимација тела посредством којих се таква аутономија врши дâ утемељити на учествовању мањинских организација у њиховом избору, тим пре што су такве организације претходна еманација колективности и исказане бриге за очувањем националног и културног идентитета, а што је у складу и са неопходношћу испуњавања субјективних критеријума за постојање националне мањине. Такође, класична легитимацијска формула репрезентације није примењива на конституисање таквих тела, јер она, иако представљају мањине и чине мањинску нетериторијалу аутономију, нису политичка представништва. А нису, нити у либералној демократији могу да буду политичка представништва, између осталог и због тога што се у политичком поретку заснованом на грађанској суверености уређивање друштвених односа поверава представничком телу које оличава политичку заједницу правно и политички равноправних људи. У том смислу, јасно је да у либералној демократији, чак и када се признају колективна права, по природи ствари, постоје инхерентни лимити регулаторним овлашћењима која могу бити додељена аранжманима нетериторијалне мањинске аутономије, као и да ти аранжмани не могу имати право вета, напосто због тога што би то право подразумевало суштинску измену таквог политичког поретка и његово претварање у консоцијативну демократију. Због тога се нетериторијална мањинска аутономија у политичком поретку либералне демократије превасходно може схватити као „нова јавна управа” или „индиректна администрација” у домену културних и образовних политика која се разликује од *power sharing* – а, јер не имплицира нужно поделу власти и надлежности (Osipov 2013a, 18–20).

РЕФЕРЕНЦЕ

- Capotorti, Francesco. 1979. *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*. New York: United Nations. E/CN 4/Sub/2/384.
- Coakley, John. 1994. "Approaches to the Resolution of Ethnic Conflicts: The Strategy of Non-territorial Autonomy." *International Political Science Review* 15 (2): 297–314. doi:10.1177/019251219401500305
- Coakley, John. 2016. "Introduction: Dispersed Minorities and Non-Territorial Autonomy." *Ethnopolitics* 15 (1): 1–23. doi:10.1080/17449057.2015.1101842
- Decker, Christofer. 2008. "Contemporary forms of cultural autonomy in Eastern Europe: recurrent problems and prospects for Improving the functioning of elected bodies of cultural autonomy." In *The Participation of Minorities in Public Life*, 101–112. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Ђурић, Владимир. 2018a. *Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava, Knj. 1. Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava u uporednom pravu*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Ђурић, Владимир. 2018b. *Neteritorijalna manjinska autonomija/samouprava, Knj. 2. Neteritorijalna manjinska samouprava u Republici Srbiji*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Erk, Jan. 2015. "Non-territorial Millets in Ottoman History." In *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, eds. Tove Malloy and Francesco Palermo, 119–132. Oxford: Oxford University Press.
- Ghai, Yash. 2002. "Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis." In *Autonomy and Ethnicity, Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States*, ed. Yash Ghai, 1–28. Cambridge: Cambridge University Press.

- Goemans, Piet. 2013. "National Cultural Autonomy: Otto Bauer's Challenge to Liberal Nationalism." In *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David Smith, 25–38. Oxford, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Wien: Peter Lang.
- Jovanović, Miodrag. 2005. "Recognizing Minority Identities Through Collective Rights." *Human Rights Quarterly* 27 (2): 625–651. doi: 10.1353/hrq.2005.0019
- Jovanović, Miodrag. 2004. *Kolektivna prava u multikulturnim zajednicama*. Beograd: Službeni glasnik.
- Jovanović, Miodrag. 2008a. „Postoje li kolektivna prava?” *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 56 (1): 89–107.
- Jovanović, Miodrag. 2008b. „Postoje li kolektivna prava? - II deo.” *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 56 (2): 25–46..
- Korhecz, Tamas. 2002. "Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia." *International Journal on Minority and Group Rights* 9(2): 161–181. doi:10.1163/157181102761163109
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Kymlicka, Will. 2007. "National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms", *Ethnopolitics* 6 (3): 379–393. doi: 10.1080/17449050701487389
- Lapidoth, Ruth. 1997. *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington: US Institute of Peace Press.
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- McGarry, John and Moore, Margaret. 2005. "Karl Renner, power sharing and non-territorial autonomy." In *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, ed. Ephraim Nimni, 74–94. London-New York: Routledge.

- Nimni, Ephraim. 2005. "Introduction: National Cultural Autonomy Revisited." In *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, ed. Ephraim Nimni, 1–12. London-New York: Routledge.
- Nimni, Ephraim. 2007. "National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism." *Ethnopolitics* 6 (3): 345–364. doi:10.1080/17449050701487363
- Nimni, Ephraim. 2013. "The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy." In *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice*, eds. Ephraim Nimni, Alexander Osipov and David Smith, 1–24. Oxford, Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Wien: Peter Lang.
- Nimni, Ephraim. 2015. "Minorities and the Limits of Liberal Democracy, Democracy and Non-Territorial Autonomy." In *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, eds. Tove Malloy and Francesco Palermo, 57–82. Oxford: Oxford University Press.
- Nootens, Geneviève. 2015. "Can Non-Territorial Autonomy Bring an Added Value to Theoretic and Policy-Oriented Analysis of Ethnic Politics." In *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*, eds. Tove Malloy and Francesco Palermo, 33–55. Oxford: Oxford University Press.
- Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info.
- Osipov, Alexander. 2013a. "Can 'non-territorial' serve as a category of analysis? Between 'thick' and 'thin' approaches." *European Consortium for Political Research, 41st ECPR Joint Session of Workshops*: 1–20. Mainz: Johannes Gutenberg Universität. doi:10.1163/15718115-02503008
- Osipov, Alexander. 2013b. "Changing the Angle: Does the Notion of Non-Territorial Autonomy Stand on Solid Ground?" *European Centre for Minority Issues Brief no. 29*: 3–13. doi:10.13140/RG.2.2.26947.60967
- Pentassuglia, Gaetano. 2002. *Minorities in International Law*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

- Renner, Karl. [1899] 2005. "State and Nation." In *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, ed. Ephraim Nimni, 15–47. London-New York: Routledge.
- Roshwald, Aviel. 2007. "Between Balkanization and Banalization: Dilemmas of Ethno-cultural Diversity." *Ethnopolitics* 6 (3): 365–378. doi: 10.1080/17449050701487371
- Salat, Levente. 2015. "Conclusion." In *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks*, eds. Tove Malloy, Alexander Osipov and Balázs Vizi, 249–275. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, David. 2008. „The revival of cultural autonomy in certain countries of eastern Europe: were lessons drawn from the inter-war period?” In *The Participation of Minorities in Public Life*, 87–100. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Smith, David and Hiden, John. 2012. *Ethnic Diversity and Nation State, National Cultural Autonomy Revisited*. London-New York: Routledge.
- Smith, David. 2014. "Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges." In *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, ed. Z. Kántor, 15–24. Budapest: L'Harmattan.
- Vizi, Balázs. 2015. „Minority Self-Governments in Hungary: a Special Model of NTA?”. In *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy: Assessing, Advantages, Deficiencies and Risks*, eds. Tove Malloy, Alexander Osipov and Balázs Vizi, 31–52. Oxford: Oxford University Press.

Vladimir Djurić*

Institute of Comparative Law, Belgrade

**THE JUSTIFICATIONS AND THE LIMITS OF THE
MINORITY NON-TERRITORIAL ARRANGEMENTS IN
LIBERAL DEMOCRACY**

Resume

In this paper the author analyses the justifications and the limits of minority non-territorial autonomy arrangements in liberal democracy. Non-territorial autonomy can be defined as a self-rule of a group of persons through a sub-state entity with a non-territorial character, in matters considered vital for the maintenance and reproduction of their culturally distinctive features which could be their language, culture, religions or customs. The concept of non-territorial autonomy is essentially linked with national minorities and with institutional arrangements for their representation and for the exercise of such autonomy. This concept, named as segmental autonomy, along with grand coalition, mutual veto and proportionality, is considered to be one of the constitutive elements of the consociational democracy model. The justification for the adoption of the minority non-territorial autonomy concept within liberal democracy model could be found in the necessity of the collective rights' acknowledgement and the representation of national minorities as their subjects, theoretically based on Kymlicka's works. On the other hand, it seems to be some inherent limits for the creation of the non-territorial minority arrangements in the liberal democracy model. First of all, there is a problem linked with the democratic legitimacy of such arrangements. Many authors are of the opinion that the democratic legitimacy of the non-territorial minority bodies can only be achieved through free elections in which the voters are persons belonging to national minorities and which are enrolled in the separate voter's register. That solution creates huge and probably unsolvable problem of competences for the solution of disputes in case of a conflict between two constitutional values: democratic legitimacy if it is based on described election

* E-mail address: v.djuric@iup.rs.

model and the freedom of ethnic affiliation, namely a conflict between individual self-identification and the objective, eventually legally defined, criteria for the estimation of one persons' origin which can, in last instance, involve the state authorities. But that kind of problem isn't the only argument for the thesis of the existence of the inherent limits for the creation of the non-territorial minority arrangements in the liberal democracy model. To be specific: if the acknowledgement of the collective rights and the necessity of the fondation of the non-territorial autonomy arrangements are the acceptable and required correction of the classical liberal democracy model, than we can claim that minority cultural and educational associations should take part in the establishment of the minority non-territorial arrangements, especially because they are emanation of the previously expressed collectivity and of the sense of solidarity which are subjective elements in the concept of a minority. Moreover, minority non-territorial arrangements are not political representations and their legitimisation can't be founded on the classical liberal legitimacy formula. That lead us to the second type of the inherent limitations for the non-territorial minority arrangements in the liberal democracy model. In liberal democracy the normative functions are vested in the political representations. Because of that, the regulatory functions are exceptional among the public powers of those arrangements. Moreover, the veto power can't be a part of the those arrangements' public powers because it would mean the recomposition of the liberal democracy model and turn to the consociational democracy model.

Keywords: Non-territorial autonomy, national minorities, liberal democracy, justifications, limits