

*Душан Гујаничић**

Институт за политичке студије, Београд

ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА РЕГИОНАЛНУ ДРЖАВУ

Сажетак

Готово да данас не постоји држава у свету која нема или није имала у ближој или даљој прошлости проблеме са становништвом барем на једном делу своје територије. Бројни су примери супротстављања државном централизму од стране различитих народа или етничких група, незадовољних у првом реду степеном и начином поштовања њихових посебности (историјских, националних, језичких, културних...) и интереса који одатле проистичу. Било је јасно да се у интересу целине државе и стабилности система мора приступити стварању посебног правног режима и институционалним гаранцијама које би важиле за одређени део (или делове) територије и становништво ту настањено. Један од начина превазилажења стварних или претећих проблема је успостављање територијалне аутономије. У овом раду ћемо приступити утврђивању њених основних политичких карактеристика, заједничких елемената и општих црта као и специфичности везаних за поједине случајеве. Сматрамо да територијална аутономија има занимљиву перспективу пред собом, услед бројних и разних могућности које пружа у интересу дуготрајне политичке стабилности.

* Истраживач приправник у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

Кључне речи: територијална аутономија, посебно-сти, регионална држава компромис, нормативна власт...

УВОД

Аутономија је реч која засигурно може за тили час да разбукти политичке страсти у Србији! Готово да нема или је изузетно мало таквих појмова из политичког живота који никога не остављају равнодушним и изазивају оштре полемике, жучне расправе, а понекад и веома тешке квалификације. С једне стране ревносни (и верујемо искрени) бранитељи државног јединства који свако спуштање иоле значајније власти на локални ниво гледају с приличним подозрењем у страху (оправданом или не) од сепаратизма, а с друге стране ништа мање узаврели борци против државног централизма, „хегемонизма» и „свевлашћа» смештеног у једном центру одлучивања. Када се елиминишу екстремна становишта са које год стране да долазе, остаје простор за једну објективну и утемељену правну, али и политичку анализу ове значајне установе, њених појавних облика и ефеката које оставља у свакодневном животу.

Шта је у основи суштина појма аутономије?

Етимолошки грчког порекла, («auto»- сам, један, «nomos»- закон), она се састоји, најједноставније речено, у *растерећењу централне власти од обављања оних послова који би се квалитетније и успешније, а самим тим и целисходније, могли обављати на нижим нивоима власти у оквиру једне државе*. Сходно томе, «аутономију, ..., увек карактеришу одређени степен права на самостално организовање и посебне надлежности којима органи аутономије располажу.»¹⁾ На први поглед, дало би се закључити да из овако, релативно једноставног објашњења мора и проистећи његова неминовно успешна и лака реализација у пракси. Али, то врло често није лак посао, имајући у виду све сложене политичке односе и разноликост интереса у једној земљи. Наиме, ради се о томе да треба пронаћи праву меру (Аристотелово схватање о „златној средини» овде долази до пуног изражаја) у задовољењу „државно-централних» и „локално-партикуларних» интереса на задовољство свих

1) Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Филип Вишњић, Београд 1999, стр. 17.

заинтересованих чинилаца, и при свему томе не угрозити јединство државе, њену целовитост и сам опстанак.

Кључно питање које сваки народ и држава постављају себи се односи на најбољи облик територијалног уређења, то јест стварања најприкладнијег система односа у циљу обезбеђивања складног живота читаве друштвене заједнице. Све државе се међусобно разликују по величини територије, броју становника, друштвеном развоју, историјском искуству, социјалној структури, географским одликама, привредној снази, културним карактеристикама, верској структури и осталим важним особинама. Сви ови елементи у мањој или већој мери условљавају облик државног уређења и изглед територијалне организације. Према класичној класификацији, у зависности од карактера државног уређења разликујемо просте (унитарне) и сложене (федералне) државе. Основно мерило које је овом приликом узето је место одлучивања у једној држави. Ако је то место само једно, успостављено на једном, централном државном нивоу, јасно је да се ради о унитарној држави. У супротном, ако постоје унапред предвиђена бар два нивоа владања и одлучивања, говоримо о федералној држави. У том „међупростору» је током времена своје, све значајније, место освајала и идеја аутономије (од грчког „auto»- сам, један, „nomos»- закон). Опште је мишљење, а и није тешко то доказати, да је најзначајнији, а вероватно и најзаступљенији облик аутономије територијална аутономија²⁾. Због тога ћемо се у нашем раду усредсредити углавном на њу, осветљавајући само кључне црте и особине, јер тема по својој ширини далеко превазилази границе једног чланка.

1. ПОЛИТИЧКА СУШТИНА И ПРАВНИ САДРЖАЈ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ

Уврежено схватање, у добром делу наше јавности посебно изражено, чини се, (које може бити схваћено као поједностављено или не) је да централизација државе представља *a priori* значајну гаранцију за њен опстанак у постојећим границама. Сходно томе, од несумњивог је значаја одредити појам територијалне аутономије.

Како бисмо овај вид аутономије најкоректније дефинисали?

2) Уосталом, и летимичан преглед мапе Европе и света потврђује тврдњу о њеној учесталости. Да наведемо примера ради случај Шпаније, Италије, Португала, Француске, Финске, Русије, Србије, Кине, Индонезије, Велике Британије...

Рекло би се, наиме, да је то посебан правни режим који влада на једном или више делова исте државе услед одређених, најчешће историјских или пак националних, географских, језичких, културних или привредних посебности, и при том омогућава и гарантује дотичној области (или областима) повишени степен самосталности и шира овлашћења у односу на централну власт. У теорији је, треба и то рећи, присутан и израз „политичко-територијална аутономија”. Тако на пример проф. Павле Николић овај појам одређује као „облик унутрашњег уређења једне унитарне државе, евентуално федералне јединице у федеративној држави, у коме одређена територија и становништво те територије имају статус који се карактерише релативно високом степеном аутономности у односу на централну власт.”³⁾

Из наведене дефиниције недвосмислено произилази да територијална аутономија има *sui generis* правну природу. Постоје у основи два главна начина трајног решавања питања различитих специфичности појединих области или крајева у једној држави које заслужују посебан правни третман. То је или успостављање аутономије или пак стварање сложене, федералне државе⁴⁾. Територијалну аутономију треба разликовати од неких других облика аутономије, персоналне или културне рецимо. Преовлађујуће је мишљење да је територијална аутономија садржински најшири облик аутономије јер посебна нормативна власт коју поседује се рефлектује по правилу на шири спектар односа. Из тога следи да територијална аутономија апсорбује у себи сваки други вид аутономије, јер сваки други се односи на мањи опсег односа⁵⁾.

3) Миодраг Савовић, *Органи управе у територијалним аутономијама-уложј и улога*, 2004, магистарска теза, Правни факултет у Београду, стр. 53-54.

4) У том погледу би нарочито занимљива била категорија асиметричне федерације где једна или више федералних јединица имају шира овлашћења у односу на остале у једној федерацији. Међутим, њихов број у свету данас није велики (Индија или Канада, на пример). Симетричне федерације где све јединице имају идентичан положај (Немачка, САД...) за сада ипак остају правило код федералног државног уређења.

5) У том смислу, делују нам правно необудљиви и политички непотребни поједини захтеви у нашој земљи неких политичких представника војвођанских Мађара за стварањем нове територијалне аутономије засноване на националном принципу на територији где Мађари чине већину или знатан део становништва. То би у буквалном смислу значило стварање “аутономије у аутономији” односно даље уситњавање власти на локалном нивоу, јер не видимо ниједно ново људско право или слободу које би се суштински могли боље остваривати стварањем тог новог, по нама непотребног политичког инжењеринга.

Јединице територијалне аутономије, какве год њихове називе да срећемо у доктрини (региони, провинције, покрајине), у основи све имају заједничку тачку - оне без изузетка представљају *својеврсни политички и уставноправни компромис између класичне унитарне државе* (условно речено класичне, јер не постоје на свету две потпуно идентичне државе овог типа) *и сложене, то јест федералне државе*. Мислимо чак да не би било погрешно или претерано рећи да је територијална аутономија настала као израз дубоких историјских потреба дугорочног решавања присутних националних, етничких или регионалних проблема у једној држави. У том погледу, она представља, с обзиром на мешовиту природу и средњи пут који је узела, један доста креативан политички механизам. Она у суштини не задира (или не мора нужно да задира) у основну квалификацију једне државе као унитарне, али исто тако уважава у мањој или већој мери посебне захтеве или потребе одређене области, односно становништва настањеног у њој. Поставља се питање којим конкретно средствима једна област, са свим својим специфичностима, може најефикасније остварити своје легитимне интересе. Најконкретнији, а вероватно и најкласичнији инструмент у том погледу јесте поседовање и вршење *посебне нормативне власти* аутономних јединица у домену пренесених надлежности. Нормативна власт представља могућност самосталног уређивања путем општих правила одређене материје из сопствене надлежности установљене највишим односно конститутивним актом (*ius decisionis*). Сматрамо да је исправно рећи да *посебна нормативна овлашћења представљају срж института територијалне аутономије*. Једноставно, то је једини прави пут за операционализацију тог посебног статуса. У томе се управо територијална аутономија и примарно разликује од унитарне децентрализоване државе, јер јединице локалне самоуправе у оквиру ове последње могу евентуално уживати посебну уредбодавну власт (*pouvoir réglementaire, regulative authority*), али никако било који вид законодавне власти као јединице територијалне аутономије⁶⁾. С обзиром да су уредбе класични подзаконски акти који служе разради и олакшавању примене законских прописа, очито је да не могу имати улогу у самосталном регулисању одређене материје на локалном нивоу. Немогуће је успоставити једну листу фиксних надлежности које би евентуално биле заједничке свим облицима

6) Додуше, не морају нужно ни све територијалне аутономије поседовати номинално законодавна овлашћења (пример Војводине у Србији и Азорских острва у Португалу)

територијалних аутономија. То логично произилази из њихове велике разноликости широм света, различитог историјског искуства као и конкретног политичког система. У највећем броју случаја данас у свету територијална аутономија има асиметричан карактер у смислу успостављености само на једном делу државне територије (изузетак у том погледу је Шпанија са својом мрежом од 17 аутономних заједница на читавој територији, као и Италија са својих 20 региона). То практично значи да она у себи носи једну извесну специфичну црту која је лако уочљива: *она реално посматрајући омогућава кроз гарантовање посебног положаја грађанима дотичне аутономне области већи корпус права од оних које уживају становници на којима влада „обичан” правни режим*, дакле онај који не предвиђа било какву аутономију. На пример, грађани тих посебних области могу бити овлашћени да учествују у политичком животу на једном додатном, средишњем нивоу власти - између локалне самоуправе и централне власти, односно просто речено између општинског (градског) и националног парламента. Тај „уметнути” ниво власти би требао да представља ону инстанцу на којој ће се решавати управо питања из оне материје услед којих је и успостављена територијална аутономија. Подразумева се да би дотична питања требало да имају, по природи ствари, такав карактер и опсег да буду погодни за успешно решавање на том (обласном, провинцијском, регионалном..., у зависности од конкретног назива дате области) нивоу. То могу бити, примера ради, питања образовања, културе, науке, пољопривреде, лова, риболова, социјалне заштите, пореске политике, енергетике, заштите животне средине, уређење шумског простора итд.

Није неуобичајено такође да се у конститутивним актима наводе циљеви успостављања територијалне аутономије (очување локалног идентитета, економски и друштвени развој, заштита регионалних интереса...), што је политички неспорно и легитимно, мада у појединим случајевима нам се неки од тих разлога могу учинити на први поглед противуречним⁷⁾, али то је ипак знатно ређи случај.

7) На пример важећи устав Португала у члану 225, ставу 2. истиче, између осталог, као циљ аутономије за Азорска острва и Мадеру “...јачање националног јединства и веза солидарности између свих Португалаца.” Може нам парадоксално звучати, бар на први поглед, да се јединству тежи кроз правнополитичко издвајање неког ентитета и дела народа у засебну целину.

2. РЕГИОНАЛНА ДРЖАВА

Појам регионалне државе заслужује, услед свог политичке оригиналности, правне сложености и упоредног искуства, да му се посвети посебна пажња у овом раду о територијалној аутономији.

Шта је у ствари регионална држава, једно је од кључних питања које треба разјаснити. Аутор који је нарочито проучавао ову институцију проф. Миодраг Јовичић је истакао да “погодни услови за увођење регионалне државе постоје свуда где се подручје једне државе не одликује хомогеношћу - етничком, културном, језичком, економском, географском и другом.”⁸⁾ Овакво схватање се, верујемо, потпуно уклапа у наше горе поменуто одређење појма територијалне аутономије. Сматрамо да *појам регионалне државе стоји према појму територијалне аутономије као однос посебног према општем*. Простим језиком речено, свака регионализација представља уједно и одређени вид територијалне аутономије, али, с друге стране, не мора свака територијална аутономија да се испољава кроз стварање региона. Ми, наиме, мислимо да је регионална држава само један (додуше веома значајан) вид испољавања идеје територијалне аутономије, па самим тим не и једини; уосталом, пример наше земље о томе сведочи. С тим у вези, важно је нагласити, у циљу избегавања потенцијалних неспоразума, да под категорију регионалне државе се не може подвести свака она земља која садржи регионе као територијалне јединице у свом саставу.

То је на пример случај са Француском која је категорију региона као трећестепену јединицу локалне самоуправе увела тек ‘80-их година, али по својим обележјима, овлашћењима и статусу они не прелазе границе територијалне децентрализације у оквиру унитарне државе. Колико је централистички (а многи би рекли и традиционално “јакобински”) дух у овој земљи (био) јак довољно сведочи податак да је ревизијом устава тек 2003. године Француска унела у свој највиши акт одређење о “децентрализованој” организацији. Ово може да зачуди имајући у виду сву неуобичајеност, па и извесну друштвену “непопуларност” централистичког руковођења једном веома пространом државом (по величини првој у Европи, не рачунајући Русију).

Регионалну државу као облик територијалног уређења сматрамо занимљивим за разматрање, између осталог, јер око њене

8) Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, Службени гласник, 2006, стр. 394.

правне природе постоји несагласје у науци. За једне то представља специфичан подоблик унитарне државе (на пример проф. Ратко Марковић, проф. Будимир Кошутић), док други сматрају да постоји довољно основа за третирање регионалне државе као посебног облика државног уређења (у првом реду већ поменути проф. Јовичић који је третирао регионалну државу као *tertium genus* – ”трећи род”).⁹⁾ Њени носиоци имају значајно мања овлашћења од федералних јединица у сложеној држави (јер ове последње представљају *de facto* по многим особинама “државе у држави” или “квази-државе”, како их неки аутори зову), али опет с друге стране видљиво већа овлашћења од јединица локалне самоуправе (општина, округа...).

Данас се убичајено као модел, готово као прототип регионалне државе, поготово у Европи, узимају Италија и Шпанија. Прва и основна карактеристика која их спаја је премреженост целокупне њихове територије већим бројем региона (у првом случају 20, у другом 17). У погледу историјског развоја ове две европске нације, постоје одређене, незанемарљиве разлике. Тако, за разлику од Шпаније која је врхунац своје моћи као заокружена држава доживела још у XVI веку, Италија је била другачије историјске судбине па је своје уједињење дочекала тек у другој половини XIX века. Но, с обзиром на релативно широко географско пространство ових двеју држава и непостојање снажне централне власти у дужем временском периоду, логично је да су до данашњег дана опстале многе језичке, културне, историјске и друге особености и разлике између, на пример, Севиле и Барселоне у шпанском односно Наполија и Торина, рецимо, у италијанском случају. Из свих тих разлога постало је јасно да ове две, релативно велике земље тешко да могу успешно функционисати, поготово на дуже стазе, уређене као класичне унитарне државе, попут Француске. Оба ова облика аутономије су успостављена након Другог светског рата, у Италији уставом из 1946. године, а у Шпанији основним актом из 1978, три године после пада Франкове диктатуре. Чињеница која повезује и Шпанију и Италију се односи на снажна сећања на ригидни централизам који је у обе земље красио “предрегионалистички” пери-

9) Овде се може навести и мишљење проф. Владана Кутлешића који сматра да „има довољно основа да се закључи да се ради о новом и трећем облику уређења државе који је још увек у повоју”, али ипак признаје да овај „облик територијалног уређења... још увек није довео до преовлађујућег става да се ради о новом облику државе.”, Владан Кутлешић, *Основи права*, Службени лист СЦГ, Београд 2005, стр. 241.

од, за време Франка¹⁰⁾ (1939-1975) и Мусолинија¹¹⁾ (1922-1943), када је свака помисао на поштовање локалних посебности и заштиту регионалног идентитета била једноставно немогућа. До пре двадесетак година, и Белгија се могла сматрати регионалном државом, али уставом из 1994. је експлицитно дефинисана као федерална држава.

2.1. Италија

Италија је као релативно млада уједињена држава имала изражену монархистичку традицију. Са завршетком Другог светског рата питање облика владавине и начина уређења државе се изнова поставило. Нови устав је проглашен 1947. године успостављајући као правно недодирљив републикански облик владавине и уводећи регионалну државу. Федералистичке¹²⁾ (па и сепаратистичке) тенденције су биле веома изражене у послератном периоду, али проблем је, показало се накнадно, превазиђен прилично оригиналним решењем. У том смислу можемо рећи да је Италија прва регионална држава у Европи, и да је представљала својеврсни лакмус за утврђивање утемељености и дуготрајности ове институције, јер имајмо на уму да “ниједну установу, кад су је људи стварали, нису сагледали свесно ни потпуно у самом почетку.”¹³⁾

Италијански устав изричито наводи 20 региона од којих пет имају посебан статус, услед дубље укоренености и изразитијих специфичности од осталих: Вал д’Аоста, Фријули- Јулијска Венеција, Јужни Тирол, Сардинија, Сицилија. Специфичан положај ових региона је утврђен уставним законима којима се детаљније уређује посебан садржај њихове израженије аутономије у односу на остатак региона. Устав оставља могућност да и остали региони могу покренути поступак усвајања државног закона којим би се

10) Франко је рецимо у потпуности (између осталог) забранио службену употребу каталонског, баскијског и других регионалних језика у име промовисања најекстремније варијанте шпанског национализма уз нескривену подршку католичке цркве.

11) Једнопартијска диктатура која је фашистичку државу као јединствени организам поставила на пиједестал врхунске вредности није ни могла по дефиницији придавати било какав значај неком мањем територијалном колективитету и локалним интересима.

12) Не треба много истичати степен историјских, културних, привредних особености и разлика између рецимо богате и развијене Ломбардије и сиромашне и заостале Сицилије (поготово јаз у послератном периоду), да би се лако разумело постојање и снага ових тежњи.

13) Тасић Ђорђе, *Проблем оправдања државе, увод у правне науке, енциклопедија права*, Службени лист СРЈ, 1995, стр. 150-151.

утврдиле “накнадне форме и посебни услови” аутономије других региона. Тек неких четврт века касније остатак државне територије је премрежен са преосталих 15 региона. Посматран као ентитет са стране, италијански регион представља једну занимљиву и прилично заокружену целину.

Устав предвиђа постојање на регионалном нивоу посебног законодавног тела- регионалног Савета (Consiglio regionale), извршног органа у облику посебне Комисије (Giunta) и инокосног органа на челу региона - Председника (Presidente). Уобичајено решење за аутономне јединице је и овде присутно, тако да конститутивни акт представља статут региона кога усваја Савет апсолутном већином гласова током два узастопна заседања између којих не сме протећи мање од два месеца. Статут може бити предмет референдума и то под врло демократичним условима - довољно је да у наредна три месеца 2% бирача или једна петина чланова Савета затражи изјашњавање грађана о његовој прихватљивости. С друге стране, однос централне власти према највишем акту региона може бити оцењен као релативно либералан - владин Комесар као представник државе није властан да даје своје одобрење за статут, а не захтева се ни потврда статута у форми државног закона (од 1999). Но, влада може зато, сасвим логично, покренути поступак оцене уставности пред уставним судом у року од тридесет дана од објављивања статута.

С друге стране, као кључно питање се поставља расподела законодавне надлежности унутар једне “класичне” регионалне државе попут Италије, јер, као што смо и нагласили, посебна нормативна власт у циљу квалитетнијег управљања и развоја датог подручја представља суштину регионализма. У том погледу овде разликујемо три врсте надлежности:

1. Искључиву законодавну надлежност државе - врши је држава, са изузетком случајева преноса дела надлежности регионима;
2. Конкурентску (мешовиту) законодавну надлежност - регионална власт је нормативно везана у овом домену само основним начелима које поставља држава;
3. Искључиву законодавну надлежност региона.

Италијански уставотворац је овде прибегао исцрпном набрајању искључиво државних и мешовитих надлежности а све што је

остало ван њихове сфере слободно препушта регионима на њихово законско самоуређивање. Овакав приступ и садржински разноврсна расподела законодавне власти карактерише све “неунитарне” облике државног уређења, како федералну тако и регионалну државу. Наравно, увек се можемо запитати око умесности пребацивања појединих надлежности са једног на други ниво власти мада је то питање много значајније са политичког него са правног гледишта, јер се, природно, уставом и законом све може предвидети и уредити.

Рецимо, као искључива надлежност државе је предвиђена између осталог и заштита културних добара. Можемо се природно запитати да ли је баш сврсисходно да држава преузима целокупну обавезу на себе у том домену поред регионалних власти за које верујемо да би бар делимично могли да врше послове у заштити културне баштине. Наше размишљање овде иде у правцу логике *начела супсидијарности* које предвиђа растерећење централне власти у прилог нижих нивоа власти где год је то могуће и рационално, а један је и од главних принципа функционисања Европске Уније¹⁴⁾. Али опет, имајући у виду светски значај културних добара на тлу Италије које у великој мери потичу из римског античког доба, брига државе овде делује сасвим оправдано и разумљиво

Поред контроле уставности регионалних закона и других аката, могућа је и контрола законитости управних аката од стране централних органа која се углавном своди на контролу целисходности, једно мање-више класично решење упоредноправно посматрано. Никако при том не смемо занемарити ни улогу уставног суда који је задужен за спровођење строге контроле поштовања уставом расподеле законодавне надлежности, јер доследно поштовање свачијег утврђеног поља деловања представља *conditio sine qua non* успешног функционисања једне озбиљне државе. Стога, и кад регион прекорачи неким актом границе своје надлежности, и кад држава зађе у забран региона или пак то исто уради регион региону, и држава и региони могу покренути уставносудски спор за неутралисање неуставних аката. У том смислу, влада логика једнаке заштите.

14) Према том начелу, “Унија интервенише само ако и у мери у којој циљеви предвиђене акције не могу на задовољавајући начин бити остварени од стране држава чланица и, сходно томе, могу услед димензија и дејстава предвиђене акције, бити боље остварени на комунитарном нивоу.” Преузето из *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 16^{ème} édition, 2007, стр. 516.

У складу са логиком регионалне државе, централна власт односно председник републике врши контролу над деловањем регионалних органа која може ићи чак и до распуштања регионалне скупштине и смењивања председника региона на основу декрета шефа државе.¹⁵⁾ Разлози за такав радикалан потез су њихово “деловање супротно уставу” или “озбиљне повреде закона”, као и “разлози националне безбедности”, мада нам се ова последња формулација чини правно сувишном (поред постојеће две) и политички потенцијално штетном, јер оставља широк простор арбитрарном тумачењу нарочито у ванредним приликама.

Систем контроле власти је при том развијен и на регионалном нивоу. Тако, може се покренути поступак за смену председника региона на захтев 1/5 посланика регионалног Савета. Његов опозив апсолутном већином гласова у Савету доводи природно до пада регионалне владе и распуштања Савета, а самим тим и до нових избора.

У прилог тези о флексибилности и еластичности регионалне државе директно говори *уставна могућност спајања постојећих или стварања нових региона*. Услови су да дотични регион има најмање милион становника и да иницијатива потекне од општина које окупљају најмање 1/3 становништва на датом подручју уз доношење одлуке о томе на референдуму. И не само то, већ држава може законом допустити и могућност промене регионалних граница на захтев општина или провинција које теже припајању другом региону. Слично као држава према региону се поставља у надзорном смислу и регион према провинцији у случају захтева одређеног броја општина за стварањем нових провинција или променом граница постојећих. Регион може, након народног изјашњавања, својим законом променити границе општина или провинција или увести неке нове, као и увести нове називе за њих.

И на крају овог излагања о Италији, али никако најмање битно, стоји питање финансијске аутономије. Устав изричито предвиђа да сви територијални ентитети, општине, провинције, метрополе и региони, располажу сопственим ресурсима и уводе сопствене порезе. Наравно, ови ентитети по природи ствари могу тек дели-

15) Овде видимо једну особину регионалне државе која у основи произилази из класичног начина функционисања унитарне државе. Централна власт може на темељу подзаконског акта приступити распуштању и опозиву, то јест својеврсном кажњавању локалних органа власти. Ово би свакако ишло у прилог оним ауторима који регионалну државу посматрају као само један облик просте државе.

мично убирати приходе од пореза на својој територији. Поред тога, држава се стара о превазилажењу економске и социјалне неравнотеже међу регионима, ствара фондове намењене оним регионима који имају “слаб порески капацитет”, а може и да одобри додатна средства и посебно интервенише у корист појединих ентитета. С друге стране, региони могу прибећи задуживању само у циљу финансирања инвестиционих трошкова, а принцип самосталног обављања и одговорности за сопствене надлежности се огледа у потпуном одсуству гаранција државе приликом евентуалног задуживања региона. То свакако захтева додатну развијеност свести на нивоу региона за рационално коришћење својих могућности и правилном употребом стечених средстава. С обзиром на карактер регионалне државе, нужна сарадња и логична координација између два нивоа власти представља оно што неки аутори називају “кооперативним регионализмом”.¹⁶⁾

2.2. Шпанија

Историја шпанског регионализма је релативно скоријег датума и производ је контрареакције у великој мери на омражени централизам државне власти под Франковом диктатуром. Било је саввим јасно после смрти Франсиска Франка да крути унитаризам не може реално опстати у новим околностима, а да опет с друге стране ништа не сме довести у питање целовитост Шпаније. Сходно томе, прилично инвентивно решење је пронађено у стварању мреже од 17 *аутономних заједница* које покривају читаву државну територију. Шпански устав између осталих разлога (културних и економских) посебан нагласак ставља на “историјске”, и тај придев двапут наглашава у истом члану. Разлика коју лако уочавамо на почетку поредивши ове две регионалне државе односи се на начин уставног регулисања овог питања. Тако, италијански устав исцрпно набраја 20 региона, док је шпански у том погледу отворенији и не залази поименице у набрајање. Дакле, територија коју смо код Италије звали регионом, се у Шпанији званично назива *аутономна заједница* (*comunidad autonoma*).¹⁷⁾ За Шпанију је важно нагласити

16) Favoreu Louis, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2009, стр. 484.

17) Као нарочито занимљива околност нам се чини то што је Баскија, као историјска регија, подељена на три мање заједнице, док рецимо Каталонија са такође неспорним историјским утемељењем у којој су сепаратистичке тежње такође биле снажне (иако без насиља и људских жртава с обзиром на непостојање каталонског еквивалента баскијској терористичкој организацији ЕТИ), али са много већом територијом, је уређена

да иницијатива за стварање аутономне заједнице може увек потећи “од доле”, то јест од стране 2/3 општина у којима живи већина становника у дотичној провинцији (другостепена јединица локалне самоуправе) или одређеном шпанском острву, или пак од стране било које провинцијске скупштине. Сви услови морају бити испуњени до истека 6 месеци од усвајања првог договора у правцу формирања региона; у супротном, следи занимљиво уставно решење у виду својеврсне санкције према носиоцима неуспешне иницијативе (што би представљало несумњиво велики политички ударац) који не могу поново покренути исти поступак у наредних 5 година.

С друге стране, као израз врхунске бриге за јединство државе је *строго забрањено повезивање региона на евентуално федералним основама*. То наравно не искључује никако разноврсну сарадњу међу њима на основу потписаних споразума ради управљања и вршења својих послова, док у неким другим случајевима шпански парламент (Cortés generales) мора дати последњу реч на споразуме о сарадњи.

Као и код Италије, и овде срећемо мање-више класичну поделу регионалних органа, па имамо законодавну скупштину (Asamblea Legislativa), извршни орган у лику Савета владе (Consejo de Gobierno) и председника (Presidente) на челу аутономне заједнице. И у Шпанији је наравно статут највиши акт региона, али разлика у односу на Италију је нешто сложенији поступак усвајања јер шпански парламент мора у коначној инстанци да се изјасни о судбини статута чији предлог претходно разматрају чланови провинцијских скупштина, као и чланови оба дома парламента изабраних на територији свих провинција унутар дотичног региона.

С друге стране, расподела надлежности је до детаља изведена у уставу (32 тачке у корист државе и 22 у корист региона), што је свакако једна веома позитивна околност у сложеној материји државно-ентитетских односа, где свака правна празнина и неодређеност могу довести до непотребних конфликта и тензија. Овде, за разлику од италијанског примера, устав не помиње изричито постојање мешовитих надлежности (што наравно не значи да нема сарадње у многим областима), а свака она материја која је евентуално остала “слободна” после уставне расподеле надлежности може припасти аутономним јединицама. Али, у ситуацији када се јави евентуални спор у вези вршења појединих надлежности које

као јединствена аутономна заједница. Делује да је у том погледу тешко могло бити речи о случајности.

нису изричито додељене аутономним заједницама, државно право односи превагу над регионалним, што нас увелико подсећа на један познати принцип функционисања федералне државе, који се уобичајено зове превласт (супрематија) федералног права над правом федералних јединица. У прилог тезе о позитивној флексибилности шпанске регионалне државе треба истаћи и уставну могућност додатног проширења регионалног делокруга послова по истеку рока од 5 година (не прецизира се од ког момента, али претпоставља се од тренутка усвајања устава), под условом стриктног поштовања државних надлежности у наведене 32 тачке.

С обзиром да је регионална држава квалитативно другачија од федералне, извесни контролни механизми правно-политичког карактера су уставно предвиђени, и то:

1. Класична контрола уставности регионалних закона;
2. Политичка контрола од стране централне владе у погледу регулисања материја које су пренете аутономним заједницама са државног нивоа, и то након мишљења Државног савета (Consejo de Estado), као врховног управног суда у земљи;
3. Контрола управних регионалних аката од стране надлежних судова у областима које произилазе из домена саморегулисања региона;
4. Контрола од стране Рачунског суда (Tribunal de Cuentas) у домену коришћења и располагања буџетским средствима региона.

На основу реченог, видимо да је бројним надзорним путевима држава прилично снажно “зауздала” аутономне заједнице у њиховом деловању јер, поред уставносудске и управносудске контроле, може да остварује и политичку контролу посредством централне владе над уређивањем делегираних надлежности од стране региона. Поред тога, предвиђено је и постојање инокосног вида контроле деловања региона у обе земље, кроз владиног комесара (у Италији) или владиног делегата (у Шпанији). На тај начин, држава *de facto* врши својеврсно туторство над деловањем регионалних органа, што је у таквом облику незамисливо код односа федерација-федерална јединица.

У складу са мешовитом природом регионалне државе, и у Италији и у Шпанији срећемо један класични, а рекло би се и конститутивни (један од неколико) елемент федералне државе - дводомни парламент. “Њихово (региона, прим. Д. Г.) учешће у образовању

централног парламента је основна *differentia specifica* између унитарне и регионалне државе.¹⁸⁾ То практично значи да су региони у обе државе заступљени у једном од домова, додуше на различите начине – у Италији путем непосредних избора њихових представника, а у Шпанији кроз посредан избор уз један спецификум који се огледа у заступљености и провинција (као највише јединице локалне самоуправе) уз аутономне заједнице у парламенту. Проф. Јовичић запажа још једну битну разлику: У Италији су «региони пуке изборне јединице за Сенат Републике», а у Шпанији су «скупштине аутономних заједница те које именују сенаторе.»¹⁹⁾ Узимајући истовремено у обзир и чињеницу да је Сенат по шпанском уставу јасно одређен као дом територијалног представништва, онда нема никакве сумње о присуству једног типичног федералног елемента у уставу.

ЗАКЉУЧАК

Када погледамо листу земаља у којима је конституисана територијална аутономија, лако се долази до закључка да је то чињено или у државама у којима је већ постојао сукоб ниског или високог интензитета или у земљама у којима се настојало да се овим превентивним путем спречи евентуални политички конфликт или нешто теже.²⁰⁾ Чини нам се нужним нагласити да неки шири друштвени услови морају бити присутни како би се уопште могло и расправљати о успостављању територијалне аутономије.

Као битан, а рекли бисмо чак и незаобилазан чинилац у том контексту се јавља и феномен *правне свести*. Постојање високог нивоа овог облика друштвене свести (који, руку на срце, није лако механички раздвојити од политичке свести у вези теме о којој говоримо, па је оправдано говорити и о правнополитичкој свести) је по нашем суду неопходан предуслов за стабилно и трајно функционисање регионалне државе, јер како је исправно примећено “сам по себи добар правни систем у споју са слабом правном свешћу

18) Миодраг Јовичић, нав. дело, стр. 420.

19) Миодраг Јовичић, нав. дело, стр. 421.

20) Занимљиво је такође да одређени број држава упорно инсистира на строгом централизму и одбија сваку помисао на додељивање аутономног статуса појединим својим областима на којима, објективно посматрајући са стране чини се, постоје одређени, немали разлози за тако нешто. Довољно је само поменути пример Турске и крајње неповољан статус курдске мањине.

даје лошу друштвену организацију.”²¹⁾ Таква свест би, сматрамо, морала обухватити два сегмента: с једне стране, свест о значају целине, о очувању државног заједништва, добронамерност и отвореност за проналажење и признавање заједничког историјског језгра, и с друге стране, свест о значају посебног, специфичног елемента, на ужем подручју присутног и истински укореног, спремност на уважавање реалних (али не и безначајних или “пренадуваних”!) локалних разлика које оправдавају посебан режим и њихову конкретизацију кроз државно-правни поредак. Све наведено у овом пасусу бисмо прогласили неком врстом материјалне (садржинске) основе успешног функционисања овог облика територијалне аутономије. У нешто “опипљивијем” пак, формалном смислу, искуство је показало да морају бити испуњене три претпоставке:

1. Посебна овлашћења региона (нормативна аутономија);
2. Институционалне гаранције и заштита нормативне аутономије региона;
3. Одговарајућа финансијска средства намењена регионима.

Тек испуњењем свих наведених услова (што опет само по себи мора бити ствар брижљиве анализе), може се озбиљно упустити у успостављање регионализма у некој држави. Имајући све претходно наведено у виду, нисмо сигурни да је у нашим условима сазрела ситуација а и поменути ниво потребне свести да се у Србији²²⁾ размишља о увођењу регионалне државе, супротно ставу проф. Миодрага Јовичића који је то сматрао у нашем случају “јединим рационалним решењем”²³⁾

Упоредним прегледом једног броја земаља које су усвојиле овај облик територијалног уређења долазимо до сасвим логичног закључка. Не постоје две идентичне територијалне аутономије на свету, нити се пак може издвојити неки класичан модел њихове структуре и уређења.²⁴⁾ С обзиром да свака произилази из специ-

21) Марко Павловић, “О правној свести код Срба”, *Архив за правне и друштвене науке*, број 1-3, јануар-септембар 1996, стр. 453-454.

22) Чак и једина партија која се ‘90-их година отворено залагала за регионализацију Србије, Демократска странка Србије, је временом одустала од те идеје.

23) Јовичић Миодраг, *Савремени федерализам*, Службени гласник, 2006, стр. 345.

24) У том погледу је доста занимљив пример аутономије *Аландских острва*, као својеврсног *corpus separatum*-а са шведском етничком већином у оквиру Финске. Оно што је упечатљива одлика овог случаја аутономије је поседовање регионалног држављанства. Ако при том знамо да држављанство представља по дефиницији посебну јавноправну везу између државе (или бар федералне јединице) и њених становника на основу које

фичног историјско-политичког контекста, другачије стање ствари није ни било реално замисливо

Наравно, стварање једног додатног „уметнутог” нивоа нормативне власти неизоставно мора довести до усложњавања правног поретка и додатног умножавања броја правних аката. Опште је позната чињеница да савремени правни системи пате од превеликог броја закона и нормативних аката уопште. Можемо само замислити колико би правни систем, рецимо Италије, био номинално (да ли и квалитативно?) сиромашнији за значајан број правних аката у случају да је Италија једна класична унитарна а не држава са чак 20 региона од којих сваки ужива самосталну нормативну односно законодавну власт у границама устава. Из тога свакако произилази да је додељивање (додуше, по природи ствари ограничене) законодавне надлежности регионима у приличној мери растеретило централни законодавни орган, а самим тим могли бисмо рећи и рационализовало процес усвајања општих норми којима се уређују различите материје, било на државном, било на регионалном нивоу (сличан закључак би важио и за Шпанију).

С друге стране, самим тим што не спада у класичне облике државног уређења попут унитарног и федералног, регионална држава представља прилично креативну правно-политичку творевину и кроз свој еластични оквир омогућава различите облике и ступњеве задовољавања локалних (регионалних, покрајинских, провинцијских...) интереса и потреба. Као производ њене “нешематизованости” јавља се и једна значајна погодност у односу на федералну државу. Наиме, иако обе неспорно доприносе усложњавању државног апарата и администрације, територијалну аутономију је могуће успоставити само на једном или неким деловима државне територије јер она не захтева нужно читаво њено премрежавање, што је иначе неизбежно код федералне државе јер је незамисливо половину државе уредити као унитарну а другу половину као федералну (или било који други део државе, разуме се). За разлику од федералне државе која је и теоријски неупоредиво разрађенија и практично значајно присутнија, регионална држава по својој суштини представља један “полуотворени” оквир за даљу потенцијалну еволуцију територијалног уређења једне земље,

они стичу одређени корпус права и обавеза, онда учовамо прилично велико одступање од тог одређења у случају Аландских острва.

или још прецизније, за даље евентуално проширење надлежности аутономних јединица и заокруживања њихове аутономије. Ми, са наше стране, не бисмо били спремни да посегнемо за једним тако уопштеним, и рекло би се смелим закључком, као проф. Миодраг Јовичић према коме “једноставно, бољег решења од регионалне државе данас нема.”²⁵⁾ Увек се може поставити питање да ли се потенцијални конфликти (тихи или бурни) или решити класичним облицима државног уређења, унитаризмом или федерацијом, док, реално посматрајући, регионална држава долази још увек тек као “креативно” односно “неконвенционално” решење. Јер, без обзира на извесне неспорно добре стране регионалне државе, она сама себи није циљ, јер у крајњем исходу држава постоји због људи, а не обрнуто.

С друге стране, потпуно је легитимно запитати се *да ли је територијална аутономија заиста последња степенница на којој ће се зауставити политичке претензије неке (или неких) области.* Или је пак можда територијална аутономија за „своје субјекте, аутономне јединице, субјективно, у клици федерација, предфедерално државно уређење?”²⁶⁾ У случају потврдног одговора, то би била својеврсна камуфлажа „федералистичких” амбиција или можда чак у крајњој визији и нечег озбиљнијег, за јединство државе много погубнијег.

Дакле, за овако сложен подухват је најзначајније свеобухватно проценити ситуацију и “стање на терену” ради проналажења праве мере која ће задовољити све заинтересоване стране, и не заборавити притом античку мудрост која каже да се и “сам живот човека може схватити као његово непрестано тражење праве мере.”²⁷⁾

Dusan Gujanic

L'AUTONOMIE TERRITORIALE AVEC L'ACCENT PARTICULIER SUR L'ETAT REGIONAL

SOMMAIRE

Il est très difficile de trouver aujourd'hui dans le monde un pays qui n'a pas ou qui n'a pas eu dans son passé proche ou lointain des problèmes avec sa population au moins sur

25) Јовичић Миодраг, нав. дело, стр. 345.

26) Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, 2000, стр. 543.

27) Ђорђе Игњатовић, *Методологија истраживања криминалитета*, Правни факултет у Београду 2009, стр. 120.

une partie de son territoire. Il existe de nombreux exemples de résistance à la centralisation étatique par divers peuples ou ethnies, mécontents principalement du degré et du mode de respect de leurs particularités (historiques, nationales, linguistiques, culturelles...) et de leurs intérêts en découlant, exprimé par le pouvoir central. Il était clair que dans l'intérêt de l'ensemble du pays et de la stabilité du système, on devait procéder à la création d'un régime juridique spécial et des garanties institutionnelles qui vaudraient pour une partie (ou plusieurs parties) du territoire national et pour la population y vivant. L'une des façons pour surmonter des problèmes réels ou menaçants est l'institution de l'autonomie territoriale. Dans cette étude nous allons nous occuper de l'établissement de ses caractéristiques politiques majeurs, de ses éléments communs et des traits généraux, ainsi que des spécificités liées à des cas particuliers. Nous estimons que l'autonomie territoriale a une intéressante perspective devant elle, suite des nombreuses et diverses possibilités qu'elle permet dans l'intérêt de la stabilité politique à long terme.

Mots-clés: autonomie territoriale, particularités, Etat régional, compromis, pouvoir normatif...

ЛИТЕРАТУРА

- Игњатовић Ђорђе, *Методологија истраживања криминалитета*, Правни Факултет у Београду, 2009.
- Јовичић Миодраг, *Лексикон српске уставности 1804-1918*, Филип Вишњић, 1999.
- Јовичић Миодраг, *Савремени федерализам*, Службени гласник, 2006.
- Кутлешић Владан, *Основи права*, Службени лист СЦГ, 2005.
- *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 16ème édition, 2007.
- Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник 2000.
- Павловић Марко, “О правној свести код Срба”, *Архив за правне и друштвене науке*, број 1-3, јануар-септембар 1996.
- Савовић Миодраг, *Органи управе у територијалној аутономији-положј и улога*, 2004.
- Тасић Ђорђе, *Проблем оправдања државе*, увод у правне науке, енциклопедија права, Службени лист СРЈ 1995.
- Favoreu Louis, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2009.
- Устави Шпаније, Италије, Португала и Белгије.

RESUME

L'autonomie territoriale est une institution juridico-politique qui est apparue comme le produit du besoin pour mieux régler des relations sociales complexes. On la rencontre principalement là où des réelles spécificités sociales (historiques, linguistiques, ethniques, culturelles...) exigent un régime juridique approprié sur un territoire. L'essentiel de cette institution consiste en un pouvoir normatif spécial dans les limites légalement établies en avance.

Comme sa forme particulièrement intéressante on peut mentionner l'Etat régional qui depuis plusieurs décennies déjà, en tant que forme transitoire entre l'Etat unitaire et l'Etat régional, fonctionne avec assez de succès en Italie et en Espagne. Dans ces Etats, les régions ont leurs propres organes de pouvoir et le droit d'adopter des lois spéciales en vue de satisfaire leurs intérêts. Du point de vue général, la prise en compte de besoins d'une certaine région et leur réalisation à travers des garanties constitutionnelles et légales dépend en grande partie de l'évaluation politique concrète, du niveau de la culture politique et de la conscience sociale.

La pratique a démontré jusqu'à présent que, nonobstant une relative complétude du concept du régionalisme dans les deux grands pays européens, un petit nombre de pays avait suivi leur exemple, bien que quelque part (en France par exemple), les régions existent, mais seulement dans la forme de l'unité de troisième degré au sein de la collectivité territoriale. Bien que les notions de l'autonomie territoriale et de l'Etat régional soient inextricablement liées, leur présence dans le monde n'est pas visible dans la même mesure. L'autonomie territoriale peut se manifester à travers de nombreuses formes et en tant que telle ne pourra jamais perdre son importance, alors que l'Etat régional, vu qu'il s'agit là d'une sous-espèce de l'autonomie territoriale, cherche encore (si les conditions nécessaires se remplissent) une confirmation scientifique et pratique plus vaste.