

др Ратко Марковић,
редовни професор Правног факултета у Београду

ПРАВНО-ТЕОРИЈСКИ ПОЈАМ ПОЛИТИЧКО-ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ

Да би се одредио правнотеоријски појам политичко-територијалне аутономије, најпре је потребно појамно одредити остала два данас преовлађујућа суседна облика територијалне организације вршења државне власти — локалну управу, одн. самоуправу, као најнижи степен политичко-територијалне децентрализације и федерацију, као највиши степен такве децентрализације. Политичко-територијална аутономија је средњи степен такве децентрализације. А затим је потребно разликовати политичко-територијалну аутономију од других облика аутономије, што је у основи разлика која се заснива на разлици између територијалног и других основа децентрализације⁽¹⁾.

Под локалном самоуправом подразумева се самоуправа у територијалним локалним заједницама (ужим територијалним јединицама). Таква самоуправа подразумева, с једне стране, да локалне органе власти у локалној заједници бира локално становништво, а с друге, да локални органи власти имају слободу (самосталност, независност) у оквиру делокруга одређеног законом суверене државе. *Изборност локалних органа власти* је пробни камен (*la pierre de touche*) овог облика територијалне политичке децентрализације⁽²⁾. Нормативни акти које доносе локални органи у вршењу *сопственог делокруга* су *подзаконски акти*, са правном снагом слабијом од закона. Њима се питања из локалног делокруга не уређују иницијално, него у оквиру старијих прописа, пре свега закона, државе. При том локалне заједнице као такве, односно локални органи, не узимају учешће у вршењу делокруга државе, одн. централних органа, а то значи да оне нису као такве представљене у законодавном, извршном, управном и судском органу државе. Државни органи могу вршити над-

(1) У нашој правној литератури ретки су покушаји одређивања правнотеоријског појма територијалне аутономије. Видети такве радове: Б. Тасић, *Шта је савезна држава у поређењу с другим облицима државних заједница и, специјално, са аутономијом*, „Бранич”, XXVII, 1939, стр. 349—352; А. М. Костић, *Федерација, аутономија, самоуправа*, „Летопис Матице српске”, 353, 3—4, 1940, стр. 226—241; Р. А. Лукић, *Федерација и конфедерација у вези са уставним променама: Федерализам и национално питање*, Београд, 1971, стр. 86—87.

(2) А. Hauriou, J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, ed. Paris, 1980, p. 145.

зор над законитошћу аката локалних органа, а у извесним случајевима могу ценити и њихову целисходност.

Највиши степен политичке децентрализације, одн. вертикалне поделе државне власти постоји у федерацији, уколико се стоји на становишту да конфедерација није никакав посебан државни организам него само савез независних држава. Федерација се не разликује од осталих облика децентрализације у јединственој држави само по количини децентрализације, него по претварању те количине у нови квалитет — унитарна држава која примени федерално начело државног уређења (федерације настале путем револуције) престаје више бити то и постаје сложена држава. Федерално уређење је *уставна категорија* (за разлику од локалне самоуправе која је *законска категорија*), оно се може установљавати само у правном акту најјаче правне снаге (федерација мора имати чврст устав), чиме му се гарантује посебна правна заштита и обезбеђује трајност. Јединице у федералној држави имају *сопствену уставотворну и законодавну власт*, али и извршну (управну) и део судске власти, што је прва „основна карактерна црта“ федералне државе (у науци често изражена као „закон аутономије“ федералних јединица). Њена суштина је у томе што у федерацији, без обзира на степен независности федералних јединица и на ширину њихових овлашћења, нужно постоји мноштво центара државне власти⁽³⁾. *Право федералних јединица на самоорганизовање* била би друга „основна карактерна црта“ федералног државног уређења. Оно обухвата право политичке заједнице да самостално одређује своју надлежност и право да самостално одређује своју организацију. Федералне јединице, сасвим извесно, не могу имати прву компоненту права на самоорганизовање, јер је њихова надлежност, ма како била широка, одређена у федералном уставу, за чију се промену никада не тражи пристајак свих федералних јединица⁽⁴⁾. Најзад, у федералној држави *федералне јединице као такве узимају учешће у вршењу савезне уставотворне и законодавне власти*, што би била трећа „основна карактерна црта“ федералне државе (у науци изражена као „закон партиципације“ федералних јединица).

Политичко-територијална аутономија, логички произлази, мора бити појмовно посебан облик политичко-територијалне децентрализације државне власти, одн. њене вертикалне поделе, јер се друкчије не би могло правдати постојање посебног назива за степеновање поменуто децентрализације. Она је при том „средњи“ степен политичко-територијалне децентрализације, смештен између локалне самоуправе и федерације. Локална самоуправа је с ове стране политичко-територијалне аутономије, док је федерација с оне стране политичко-територијалне аутономије. То је због тога што се политичко-територијална аутономија конституише у случају када су особености одређених подручја у оквиру унитарне државе такве да захтевају већи степен политичке самосталности од локалне самоуправе, али нису и толике да захтевају промену квалитета државног уређења — у смислу преображавања унитарне државе у федерацију, одн. не захтевају конституисање тих посебних подручја у федералне јединице.

(3) Тако G. Burdeau, *Traité de science politique*, tome II, éd., Paris, 1980, p. 555.

(4) Тако и J. Стефановић, *Федерализам и његов развојак у свијету*, Загреб, 1962, стр. 13.

Етимолошки аутономија (израз искован од грчких речи *autos* = сам и *nomos* = закон) подразумева својство територијалне заједнице у оквиру државе (унитарне или федералне јединице) да је законодавни субјект, да доноси сопствене законе, да врши самозаконодавство. То је обележје које аутономију приближава федералној јединици, а удаљује је од локалне самоуправе. Јединице политичко-територијалне аутономије, дакле, уживају самосталност у најважнијој државној функцији, законодавној. При том то њихово право „није самоникло, него изведено од суверене власти”, што значи да „органи аутономне области делују не по сопственом праву, него по државном овлашћењу”(5). Политичко-територијална аутономија обухвата још и самосталност у извршавању сопствених закона, а у знатно мањем степену и самосталност у извршавању закона државе. По правилу, судска власт није сфера аутономног делокруга јединица територијалне аутономије (међутим, Северна Ирска у Уједињеној Краљевини Велике Британије и Северне Ирске, Сицилија у Италији до 1970, аутономне заједнице у Шпанији и облици аутономије у СССР имају и судску аутономију).

За Бирдоа (*Burdeau*) појам политичко-територијалне аутономије своди се на следеће: један територијални колективитет, уместо да се подведе под правна правила која доноси орган који не произлази из њега, добија право да их сам доноси, под резервом да се креће у оквирима надлежности која му је додељена и да норме које доноси не противрече нормама државе које важе на целој државној територији. За овог аутора аутономија се пре свега састоји у иницијалној и неусловљеној законодавној власти коју ужива територијални колективитет. Та власт није концесија нити делегација државе, она се врши на оргинеран начин и у томе је сва идеја аутономног права. Постојање једне посебне, у пуном смислу речи, *локалне власти* је оно што таквој децентрализацији даје политички карактер. Исти је случај и с државом-чланицом федералне државе, која у границама федералног устава врши законодавну власт као своју сопствену надлежност, с том разликом што ова преко својих представника (у сенату или већу федералних јединица) учествује у формирању законодавне воље федералне државе преко њеног парламента. Та локална власт код политичке децентрализације није деривативна и субординирана, што је, према Бирдоу, карактеристика административне децентрализације(6).

Политичко-територијална аутономија у основи није уставна него *законска категорија* (додуше, постоје устави земаља с оваквом децентрализацијом који предвиђају аутономне јединице, али њихов делокруг утврђују сасвим генерално и сумарно, препуштајући закону да га ближе одреди)(7). То је обележје политичко-територијалне аутономије које ову разликује од федерације и приближава је локалној самоуправи. Уз то, јединице политичко-територијалне аутономије подложне су уставотворној власти државе. Држава може без њиховог пристанка уставом укинути

(5) Е. В. Спекторски, *Држава и њен живот*, Београд, 1933, стр. 149. Овај аутор закључује: „Аутономија је јавноправна повластита, која се додељује становништву извесне области као допуна његових општеграђанских права.”

(6) G. Burdeau, *op. cit.*, стр. 406—409.

(7) Ј. Борбевић, *Основна питања федералне државе*, Београд, 1940, стр. 20. сматра да се делокруг федералне јединице одређује и мења уставом и да је он ван домашаја утицаја „централне владе”, док се делокруг аутономних јединица одређује законима државе и он је „у домену централне владе”.

политичко-територијалну аутономију. То је „у логици“ с овим обликом децентрализације, премда постоје земље у чијим је уставима предвиђено да су за промену или укидање статуса политичко-територијалне аутономије обавезни консултовање или пристанак јединица те аутономије (Северна Ирска у Уједињеној Краљевини и Аландска острва у Финској). То што је политичко-територијална аутономија законска категорија углавном значи да се њен делокруг одређује у државним законима, а не у уставу, док се само постојање те аутономије предвиђа у уставу. Зато се и каже да се у федерацији делокруг две власти — федерације и федералних јединица — уставом *разграничава*, док се аутономним јединицама делокруг *додељује* државним законом⁽⁸⁾. При том се надлежност јединица политичко-територијалне аутономије мора таксативно одредити, јер је у унитарној држави претпоставка законодавне надлежности увек у корист државе, а не аутономних јединица (изузетак од овог логичног теоријског правила постоји у Уставу Шпаније од 1978, који, пошто таксативно одреди законодавни делокруг аутономних јединица и државе, установљава претпоставку законодавне надлежности у корист аутономних јединица, с тим да, ако је оне не искористе, ова делује у корист државе, док је у много чистијем виду овај изузетак у СССР, код аутономије аутономних република, и у СФРЈ). То значи да законодавна надлежност аутономних јединица може бити одређена само системом еnumerације, а никако системом генералне клаузуле (као што у федерацији може бити одређена, и најчешће се у федералним уставима одређује, надлежност федералних јединица). Супротно је поступљено у британском Закону о аутономији Северне Ирске од 1920, у коме је законодавни делокруг ирског парламента одређен генералном клаузулом (доноси законе од значаја „за мир, поредак и добро управљање“), при чему су набројане власти које су у законодавном делокругу искључиво централног парламента (законодавни резервати државе), што има да значи да је у њима искључена законодавна надлежност аутономног парламента. Исто тако, законодавни делокруг Аландских острва у Финској одређен је генералном клаузулом, одн. негативно — обухвата материје које нису резервисане за искључиви законодавни делокруг финског парламента. Тим методом одређен је и законодавни делокруг Азорских острва и Мадере у Португалији, јер ове две аутономне јединице својим „обласним уредбама“ уређују оне материје „које посебно интересују област и које нису резервисане за надлежност органа суверености“ (тј. централних државних органа).

Закони које доноси законодавни орган политичко-територијалне аутономије припадају типу примордијалних, изворних закона. Њима се друштвени односи који су у аутономном законодавном делокругу уређују иницијално, а не секундарно, после закона које о истим односима доноси држава. Они нису извршни прописи донети за извршавање закона државе. Од закона државе разликују се по томе што су слабије правне снаге од ових и што је простор њиховог важења ужи — они важе само на деловима државне територије којима је дата политичко-територијална аутономија. Спекторски (Едвард Кардељ) вели да је однос закона аутономије према државним законима „исти као и однос изузетка према пра

(8) Л. М. Костић, *op. cit.*, стр. 234.

вилу у граматичи. Где важи изузетак, тамо више не важи правило”(9). Правна снага закона јединица политичко-територијалне аутономије јача је од правне снаге евентуалних општих аката јединица локалне самоуправе. Према степену самосталности коју имају у односу на законе државе, закони аутономије могу се поделити на неколико врста. Због јединственог правног система државе, закони јединица политичко-територијалне аутономије морају, као и закони федералних јединица у федерацији, бити у сагласности са законима државе. У случају несагласности, примењују се закони државе, док ће законе јединице политичко-територијалне аутономије надлежни државни орган укинүти или поништити, одн. ускратити им примену. Дакле, држава располаже правом надзора над уставношћу и законитошћу закона које доносе аутономне јединице. Облици санкционисања јаче правне снаге закона државе у односу на правну снагу закона аутономних јединица су различити. Таквим правом располажу или законодавно тело државе, или највиши орган судске власти у држави, или посебан уставни суд.

Према имају аутономан делокруг, аутономне јединице нису, попут федералних јединица, у оквиру тог делокруга независне од централне власти. Централна власт има *овлашћења контроле законитости* (чак и целисходности) рада аутономних органа (њихових аката), а у крајњем случају може и распустити те органе и укинүти или поништити њихове акте. У неким аутономијама постоји посебан орган централне државе, који оличава њену сувереност, са знатним надзорним овлашћењима према аутономним органима (губернер на Аландским острвима у Финској и у Северној Ирској у Уједињеној Краљевини, Министар Републике на Азорским острвима и Мадери у Португалији, владин комесар у Италији, владин делегат у Шпанији). Супротно томе, федерална јединица није подложна никаквој надзорној власти федералне државе(10).

За разлику од федералне јединице, јединица политичко-територијалне аутономије нема формално својство државе, што значи да *нема оригиналну уставотворну власт нити право самоорганизовања*(11). Изузетак су аутономне републике у СССР и аутономне покрајине у СФРЈ (са много јачим правима у том смислу). Исто тако, аутономне јединице немају институт држављанства (осим аутономне републике у СССР и Аландских острва у Финској, у којима је завичајно право налик уставности држављанства), нити своје симболе државности — државне амблеме (осим аутономне републике у СССР, аутономне заједнице у Шпанији и Фарска острва у Данској). Организација аутономних јединица утврђује се прописима државе, који су у материјалном смислу њихови уставни (аутономија Северне Ирске, Аландских острва, Фарских острва, Гренланда). Иначе се у савременим државама с овим обликом политичко-територијалне децентрализације, организација и функционисање органа аутономних јединица најчешће утврђују њиховим статутима, које ове само предлажу, а у облику обичног или уставног закона доносе парламенти државе (аутоном-

(9) Е. В. Спекторски, *op. cit.*, стр. 149.

(10) Ј. Борбевнћ, *Основна питања федералне државе*, стр. 20. истиче да је у федерацији надзор над радом федералне јединице правни и поверен уставном суду, док је у државама с аутономијама надзор политички и обухвата оцену целисходности аката аутономних јединица „и сагласност не само са уставом него и државним законима”.

(11) У нашој теорији Ј. Борбевнћ, *Нови уставни систем*, Београд, 1964, стр. 603. сматра да аутономија „није оригинална уставна власт и нема свој устав, али се заснива на праву самоорганизовања и представља организацију коју предвиђа и гарантује по правилу јединствени централни устав”.

не јединице с обичним положајем у Италији, Португалији и Шпанији). Све до 1974. уставотворну власт имале су аутономне јединице типа аутономне републике само у СССР, а од Устава СФРЈ од 1974. такву власт добијају и аутономне покрајине у СФРЈ (у суштини такву власт аутономне јединице у социјалистичкој Југославији имају од 1953, када су добиле право да самостално доносе своје статуте, без накнадне потврде скупштине републике Србије у чијем су саставу).

Посебно обележје јединица политичко-територијалне аутономије је постојање прецизних, најчешће законом предвиђених *гарантија њиховог аутономног статуса*. Гарант њихове аутономије најчешће је или законодавно тело државе (некада и његов посебан орган) или посебан, уколико већ постоји, уставни суд.

Најзад, јединице политичко-територијалне аутономије *нису као такве представљене у централним државним органима* који врше најважније државне функције — уставотворну, законодавну, извршну (од овог правила изузетак је аутономија у СССР, СФРЈ и у, сасвим симболичним размерама, Данској, Финској и Шпанији)⁽¹²⁾. По том обележју оне се разликују од федералних јединица у федерацији и приближавају положају јединица локалне самоуправе.

Ово би био правнотеоријски модел политичко-територијалне аутономије, изграђен на поставци јасног појмовног и логичког одвајања тог облика територијалне децентрализације од других у теорији и пракси познатих таквих облика. Тај модел углавном има у виду политичко-територијалну аутономију у унитарној држави. Но, могуће је да овакав облик постоји и у федералној држави (СССР, СФРЈ). Ситуација је тада сложенија, али проблем није нерешив. Пошто су у федералној држави федералне јединице унитарне државе, то би политичко-територијална аутономија у њима требало да буде унутрашња ствар оних федералних јединица у којима такав облик децентрализације постоји (у федералним државама по правилу не постоји никаква посебна територија мимо територије федералних јединица). Дакле, све што је речено о том облику децентрализације у јединственој, унитарној децентрализованом држави, важи и за такву државу која је федерална јединица у федерацији. Федерални устав и закони не би требало да се баве тим питањима (у СССР и СФРЈ управо је обрнуто). И будући да јединице политичко-територијалне аутономије не би требало да као такве буду представљене у централним органима, пре свега уставотворном и законодавном, унитарне државе оне би то још мање могле бити у органима, најпре уставотворном и законодавном, федералне државе (и овде је у СССР и СФРЈ обрнуто), у којима има места само за представнике федералних јединица као таквих.

Према томе, политичко-територијална аутономија разликује се од локалне самоуправе, као облика политичко-територијалне децентрализације, по томе што има сопствену законодавну власт (не, рецимо, делегирану од изворног носиоца те власти). Јединица политичко-територијалне аутономије разликује се од федералне јединице по томе што аутоном-

(12) При том су једино у СФРЈ аутономне јединице представљене у државном (савезном) органу који врши законодавну власт (Веће република и покрајина) као јединствена делегација, која заједно с јединственим делегацијама федералних јединица врши законодавну власт на начелу опште сагласности (једногласности), док се за одлуку о промени устава која је усвојена у Савезном већу Скупштине СФРЈ тражи сагласност скупштине свих република и аутономних покрајина.

ни законодавни делокруг није, као законодавни делокруг федералне јединице, одређен у уставу него јој је додељен законом (због чега ужива слабију правну заштиту од законодавног делокруга федералне јединице), што нема уставотворну власт нити право самоорганизовања, што подлеже надзорној власти државе и што јединице политичко-територијалне аутономије нису као такве представљене у централним државним органима носиоцима најважнијих државних функција. Из реченог произлази да би политичко-територијална аутономија у систему територијалне децентрализације државе имала следеће место: то је облик политичко-територијалне децентрализације који има већи степен самосталности у односу на централну државну власт од локалне самоуправе, а мањи од федералне јединице у федералној држави.

Политичко-територијална аутономија је, потенцијално и теоријски, демократски облик државног уређења. Она доприноси демократизовању државног уређења унитарне државе тиме што, делећи у њој законодавну власт на два различита носиоца, онемогућује законодавни монопол централне државне власти, смањује хетерономију закона, омогућује да закони изразе и уваже посебне прилике. Данас овај облик децентрализације постоји у малом броју држава у свету (према нашој евиденцији у свега дванаест од укупно око 170 независних држава), међу којима су, поред наше земље, најпознатије државе по овом обележју свог државног уређења СССР, Италија и Шпанија.

Остаје да се политичко-територијална аутономија разлучи од других типова аутономије, пре свега персоналне, културне, институционе и регионалне економске аутономије. Персонална аутономија је аутономија за одређене националне, верске, професионалне, сталешке и сл. социјалне групе (независно од државне територије на којој су настањене), то је аутономија не територијално него персонално конституисаних заједница. Ова аутономија састоји се у самосталности персоналне заједнице у управљању својим пословима. Под културном аутономијом подразумева се право нација или етничких група као таквих, независно од територије на којој су настањени, на развијање своје културе преко самостално образованих културних институција и на слободу употребе свог језика. Културна аутономија само је облик духовне аутономије. Институциона аутономија подразумева право појединих институција (школа, универзитета, болница, привредних и пословних организација и сл.) да уживају самосталност у оснивању, раду, управљању и финансирању. Регионална економска аутономија је, у ствари, облик територијалне аутономије, али у области привреде. Овакав облик аутономије уживају у оквиру политичко-територијалне целине (државе) уже територијалне јединице — региони — које по својим привредно-географским карактеристикама представљају компактне привредне целине.

Од свих ових облика аутономије, укључив и политичко-територијалну, који постоје у оквиру државног и друштвеног уређења једне државе и који се проучавају у уставном праву, треба разликовати појам аутономије који постоји у међународном праву. У смислу међународног права аутономија постоји када једна раније зависна територија добије право да својим унутрашњим пословима управља преко органа које бира и контролише њено становништво, с тим што одређена страна држава (бивши колонизатор или други „старалац“) или међународна организаци-

ја врши контролу над радом тих органа, па чак и важније политичке функције на тој територији, нарочито у области војних и спољних послова.

Овим је правнотеоријски појам политичко-територијалне аутономије заокружен. Основу за његово изграђивање пружала су нормативна решења и пракса у вези с политичко-територијалном аутономијом у свету, посебно у европским земљама, као и настојање да се правнотеоријски, дакле *in abstracto*, изгради посебност тог облика политичке децентрализације, која га јасно раздваја од других облика децентрализованог вршења државне власти.

dr Ratko Marković,
professor of the Faculty of Law in Belgrade

LEGAL-THEORETICAL NOTION OF THE POLITICAL- -TERRITORIAL AUTONOMY

Summary

Treated in the article is the notion of autonomy (territorial one) which is based on normative solutions and practice of that form of political-territorial decentralization in the world, and first of all in the European countries. It is also based on the endeavours to build up *in abstracto* the specificity of this form of political decentralization.

The author determines the notion of local self-government as the lowest, and of the federation, as the highest form of political decentralization. Territorial autonomy as the »medium« degree of political decentralization is characterized by the following elements: it is a legislative subject, i.e. the protagonist of the legislative power; it is a legal and not a constitutional category, which means that, accordingly, it has no constitutional-creative authority, meaning also the lack of the right to self-organizing; it is under the supervision of the central state authority, and is not represented as such in the central state agencies and bodies, and first of all in the constitutional-creative and legislative bodies.

On the ground of the analysis of each of the above mentioned basic characteristics of the political-territorial autonomy, the author concludes that this is a form of political-territorial decentralization which has higher degree of independence in relation to the central state power as contrasted to local self-government, while it has lower degree of independence than the federal unit in a federal state.

dr Ratko Marković,
professeur à la Faculté de droit à Belgrade

NOTION JURIDICO-THEORIQUE DE L'AUTONOMIE POLITICO-TERRITORIALE

Résumé

La notion d'autonomie (territoriale) est donnée dans le texte, basée sur les solutions normatives et sur la pratique de cette forme de décentralisation politico-territoriale dans le monde, tout d'abord dans les pays européens, mais sur l'effort d'édifier *in abstracto* la particularité de cette forme de décentralisation politique.

On détermine la notion de l'autogestion locale en tant que degré inférieur de décentralisation politique et celle de la fédération en tant que degré supérieur. L'autonomie territoriale en tant que degré »moyen« de décentralisation politique, se caractérise par les caractéristiques suivantes: elle est sujet législatif, porteur du pouvoir législatif, elle est catégorie légale et non constitutionnelle, d'où il résulte qu'elle n'a pas de pouvoir constituant, par ce fait même, ni le droit d'auto-organisation, elle est sous l'autorité surveillante du pouvoir central de l'état, et comme telle, elle n'est pas représentée dans les organes centraux de l'état, surtout pas dans les organes constituants et législatifs.

Partant de l'analyse de chacune de ces principales caractéristiques de l'autonomie politico-territoriale, l'auteur en déduit qu'il s'agit d'une forme de décentralisation politico-territoriale qui a un degré plus élevé d'autonomie par rapport au pouvoir central de l'état, comparé à l'autogestion locale et inférieure à l'unité fédérale dans un état fédéral.