

док се став 3. односи на покрајине. Ова питања би начелно требало уредити савезним законом, а републичким евентуалне појединости или особености. У том смислу би ставове 2. и 3. требало спојити, јер је потребно једнако уредити службену употребу језика народности која, на подручјима настањеним народностима, може бити само заједно с језиком народа како је то означено у ставу 1. како члана 246. савезног Устава тако и амандмана XXIV на Устав Србије. Овај се закључак намеће утолико пре што амандман XXX предвиђа да Република уређује то питање „јединствено ... преко републичких органа”. Тиме се допуњује члан 300. и замењују одговарајуће одредбе члана 240. Устава Србије.

Имајући то у виду, с највећом зебњом се чита став 4. амандмана XXIV. Опасност од службене употребе само једног језика је очигледна на подручјима на којима је потребно или обавезно познавање језика „друштвене средине”. Није тешко схватити опасност од притисака на учеснике у поступку да пристану на употребу једног језика. Зато став 4. може да значи негацију свих претходних ставова амандмана XXIV, ма колико његов домаћај био ограничен на поступак пред државним органима а не односи се на све видове службене употребе језика.

Нема сумње да треба омогућити службену употребу језика народности када је то оправдано, тј. када то захтева функционисање правног поретка (на пример, за издавање и објављивање аката) или једноставно лакше комуницирање (у поступку пред државним органима, јавни натписи, саобраћајни знаци). Као што је поменуто, службена употреба језика народности може бити само равноправна са службеном употребом језика народа, а никако је не може замењивати. Сваком грађанину се мора омогућити да на најлакши начин остварује своја права и штити своје интересе засноване на праву. Та једнака правна заштита је израз њихове равноправности не само као појединаца већ и као припадника народа и народности. Равноправна службена употреба језика народа и народности је такође један од израза те равноправности. Промене Устава Србије треба да омогуће да се сви грађани осећају стварно равноправним.

UDK — 342

др Милан Петровић,
ванредни професор Правног факултета у Нишу

ПОЈАМ И ПРАВНЕ ГРАНИЦЕ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ

Уопште узев, у језику правних и политичких наука није учвршћено значење израза територијална аутономија. Тако, по једнима, аутономија се сматра оним обележјем које карактерише државну власт, било уопште, било државну власт државе чланице савезне државе (саставне државе, федералне јединице) (1). По другима, аутономија, посебно тери-

(1) В.: G. Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. von W. Jellinek, 1914, 493. Carré de Malberg: *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, I, 1920, 169. и сл., 174. и сл.

торијална, означава сваку самосталност било којих територијално-политичких заједница (2).

Нас овде занима једна трећа могућност, а то је да ли постоји такав облик територијалне аутономије који би се разликовао како од аутономије (савремене) државе тако и од аутономије својствене видовима територијалне самоуправе. Утврђивање појма такве територијалне аутономије, територијалне аутономије у „ужем смислу“ речи, имало би значајну практичну вредност. У уставним системима социјалистичке Југославије и СССР-а успостављена је управо таква територијална аутономија, чији се правни положај разликује како од правног положаја федералне јединице тако и од правног положаја ужих самоуправних подручја. Реч је о социјалистичкој аутономној покрајини (краће: аутономна покрајина) у СФРЈ и о аутономној совјетској социјалистичкој републици (краће: аутономна република) у СССР-у. Такође, у неким представничким демократијама, у првом реду у Италији и Шпанији, појављују се територије сличног правног положаја, зване региони, односно аутономне заједнице. Али и у прошлости, и то посебно управо на југословенском и балканском простору, бивало је сличних међутипова. Србија, Румунија (Молдавија и Влашка) и Бугарска су биле, на путу стицања потпуне независности, кнежевине у саставу Турског Царства. Хрватска је, након хрватско-угарске нагодбе од 1868. па до 1918. године, уживала, унутар Угарске, одребену законодавну и управну и потпуну судску самосталност. Босна и Херцеговина, након што ју је Аустро-Угарска била анектирала 1908. године, добила је вољом цара и краља сопствени земаљски сабор, који је могао да легиферира у неким питањима и утврђује земаљски буџет. И напokon, у Краљевини Југославији је, 1939. године, краљевском уредбом била основана Бановина Хрватска, која је имала мању самосталност него Хрватска у Аустро-Угарској, али зато знатно већу и територију и могућност да преко својих представника у коалиционој влади утиче на судбину државе у целини.

Развијању засебне теорије територијалне аутономије велики прилог, мада у сасвим кратким назнакама, дао је Лењин у време пре октобарске револуције. Аустројски и руски социјал-демократи су крајем прошлог и почетком овог века покушавали да нађу уставноправни кључ за решење националног питања у својим државама, и тај су кључ открили управо у територијалној аутономији као међутипу на средокраћи између државе и комуналне самоуправе. Значајан је, с тим у вези, § 3. Програма аустројске социјал-демократије, примљеног у Брну 1899: „Самоуправне области једне те исте нације образују заједно национално јединствени савез, који своје националне послове решава потпуно аутономно.“ Размишљајући над том одредбом, коју је уз извесна ограничења сматрао применљивом и на руске прилике, („Аутономија је *наш* план устројства демократске државе“) (3) Лењин је у једном писму из 1913. године нај-

(2) Friedrich: *Man and His Government*, 1963, 542, 595 ил., 666 ил., приписује аутономију „локалним заједницама“ уопште: „селима, варошима, градовима, државама, кантонима, земаљама (Länder), покрајинама и сличним подразделима“ (666). То схватање потиче заправо од оних писаца који сматрају да не постоји суштинска разлика између државе и комуналне самоуправе, као што су, у првом реду, Н. Preuss (*Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Handbuch der Politik*, I, 1920, 268) и Н. J. Laski (*A Grammar of Politics*, 4th Ed., 1938, 60, 306, 308, 420).

(3) Ленин: *Полное собрание сочинений*, 5. изд., 48, 1982, 235.

пре истакао да територијална аутономија и територијална самоуправа нису исто. Друго, да је територијална аутономија саставни део унитаристичког, штавише централистичког државног уређења, изравно супротног федерацији. Најзад, границе аутономије треба да одређује централни парламент (4).

Покушајмо да домислимо и спојимо ова виђења.

Као прво, несумњиво је да Лењин под аутономијом подразумева оно што та реч изворно значи, а наиме самосталност у доношењу закона (грчки аутос — сам и номос — закон).

Од територијалне самоуправе територијална аутономија се, сагласно томе, разликује по природи своје самосталности. Територијална самоуправа, коју најпотпуније оличава европска општина, подразумева, као што јој већ назив каже, управну самосталност. То значи да њени органи могу независно од органа централне власти доносити правне акте управе сваке врсте из своје надлежности, дакле не само појединачне управне акте, него и нормативне управне акте, уредбе у правнотеоријском смислу. Тај положај има и територијална аутономија. Но, она га и надмањује јер њени органи могу доносити и законе у правнотеоријском смислу, и не само уредбе. Уредба, „најважнији управни акт“ (5), представља ипак само разраду закона, његово конкретизовање и прецизирање, док је овај последњи, акт изворне власти, акт који „*ex nihilo*“ ствара правне ситуације. Разуме се, у стварности могу и одређени носиоци територијалне самоуправе бити овлашћени да доносе онакве законе. Тиме, међутим, се ниуколико не мењају правнотеоријске разлике које смо установили, па је у таквим случајевима теоријски исправно говорити о територијалној самоуправи с елементима аутономије. Али, и територијалној самоуправи и територијалној аутономији заједничко је то, да и једна и друга стоје у односу подређености према државној власти, која им одређује и природу и границе. Држава територијалну аутономију може, по правилу, преобразити, проширити, сузити или сасвим укинути исто онако као што ју је успоставила. Додуше, постоје примери да је држава лишена правне могућности сужавања надлежности територијалне аутономије, посебно њеног укидања без њене сагласности. Та привилегија, напоменимо, данас се само изузетно јавља у корист чисто самоуправних територија. Али, чак и ако аутономној територији припада таква повластица, природно је да и држава онда располаже довољним правним средствима да аутономију држи потчињеном себи, рецимо, путем могућности контроле уставности аутономних закона и уредби, законитости аутономних нормативних, судских и појединачних управних аката, путем могућности сузбијања противдржавних радњи на територији аутономије и сл. Ипак, може се десити да држава буде лишена правне могућности да непосредно делује, појединачним правним актима и материјалним радњама, на лица која се налазе на територији аутономије; у том случају и аутономија је (несуверена) држава, појава некад честа и нормална а данас изузетна, правно абнормална и политички дезинтерградивна; њој ћемо доцније посветити већу пажњу.

(4) Тамо, 234.

(5) В.: Merkl: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1927, 179.

Теоријску разлику између аутономне територије и федералне јединице (саставне државе) знатно је теже утврдити. Штавише, колико нам је познато, не постоји ниједан сасвим задовољавајући одговор на то питање. Један, више „површински“ извор тешкоће налажења исправног одговора је пре свега тај, што и једна и друга имају законодавну власт у раније описаном смислу. Обим те власти не може бити критеријум њиховог разликовања: по правилу, федералне јединице имају већу аутономију од аутономних територија, али понекад је и обрнут случај. Спет, својствено је савезним државама да њихово представничко тело има и један дом у коме су заступљене федералне јединице, док у држави са територијалним аутономијама такав дом редовно не постоји. Али, то није суштинска разлика, будући да постоје и државе са таквим централним парламентом где су заступљене и аутономије као такве, рецимо СФРЈ, СССР, Италија и Шпанија, и будући да је у одређеном броју савезних држава дом представничког тела у коме су заступљене федералне јединице заснован на њиховом размерном представљању, што умањује значај тог дома као представништва федералних јединица (6). Друга тешкоћа, и битнија, лежи у томе што још увек није довољно појашњена суштина савезне државе. Тако, за правно-догматско гледиште, савезне државе, федерације, јесу и оне државе које за правнотеоријско и политиколошко гледиште представљају тек унитарне државе са елементима федерализма.

Теоријски, савезна држава се квалитативно не разликује од савеза држава. Веома распрострањено гледиште, које су увели немачки писци државног права из XIX века, да је савезна држава суверена држава док су њене чланице несуверене, а да је савез држава (конфедерација) несuverен, док су његове чланице суверене државе, данас се може сматрати оповргнутим. Наиме, и савез држава је био, у својим појавним облицима, далеко више од пуког „правног односа“ међу саставним државама (7). Он је имао међународни субјективитет и право рата (*jus belli*), битна обележја државе. Савезна држава се, према томе, суштински може разликовати само од унитарне државе.

Унитарна држава је класична нововековна држава. То значи да је она суверена држава у пуном и правом смислу речи. Али, изворни, „елементарни“ федерализам и збиљска сувереност нису спојиви. Федерација је такав савез држава где се питање суверености не поставља; уколико би на сувереност полагале право било саставне државе, било савезна држава, федерација би престала да постоји; она би се распала или би се преобразила у суверену државу. На такву природу (елементарне) федерације указао је већ Дајси. Говорећи о феерацији уопште и о Сједињеним Америчким Државама у XIX веку напосе, он каже да је суверен у федералном систему „монарх који дрема и спава“, а „монарх који годинама дрема сличан је монарху који не постоји“, и даље, да је једно од битних обележја савезне државе „врховништво устава“ (*supremacy of constitution*) (8). „Но припада суштини савеза“, вели Карл

(6) В.: Јовичић: *Савремени федерализам — упоредноправна студија*, 1973, 101. ид., где тај израз истиче компромисни и прагматички основ настанка дома федералних јединица.

(7) Laband: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 5. Aufl., 1, 1911, 57.

(8) Dicey: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th Ed., 1915, 145, 140.

Шмит (9), „да питање суверенитета између савеза и саставних држава остаје увек отворено догод савез као такав егзистира поред саставних држава као таквих.” А и Фридрих, такође један од водећих ауторитета у овој научној области, истиче да је федерализам „неспојив са традиционалним концептом суверености”, те да „Никакав суверен не може бити откривен у федералном систему...” (10).

Но нерешеност питања суверености изазива у федерацији сталан сукоб између појединих саставних држава, између већине и мањине, између средотезних и средобезних снага, што неизбежно води до кочења, гњилења и дезорганизације заједничког живота. Стога се елементарна федерација јавља у историји тек као прелазна појава ка, по правилу, чвршћем јединству, ка сувереној „унитарној федерацији”, „савезној држави без федеративне основе” (11), или, напросто, ка простој унитарној држави.

Тај процес се јасно може пратити на трима класичним федерацијама, САД, Швајцарској и Немачком Царству. У САД, све до рата између Севера и Југа 1861—1864. питање суверености стајало је отворено и постојао је спор између унитаристички и конфедералистички настројених писаца и политичара око тога да ли је суверена „федерална влада” или су суверене саставне државе. Грађански рат је ту распу разрешио практично: након победе Савеза у њему, његова сувереност постала је неспорна. У Швајцарској је, једнако грађанским ратом, такозваним „Зондербундовским ратом” (*Sonderbundskrieg*) 1847. године, окончано доба кантоналног савеза и отворен пут сувереној, унитарној федерацији. Такозвани „Бизмарков устав” Немачког Царства од 1871. утемељио је један антидемократски савез поглаварâ немачких држава и државица, у коме је, као и у претходна два случаја, питање суверености најпре било неразјашњено. Тек је револуција од 1918. године, која је све немачке владаре приморала на повлачење, утрла пут унитарној федерацији какву је утврдио Вајмарски устав 1919. и потврдио Основни закон за СР Немачку 1949. године. Да елементарна федерација, због инхерентне нестабилности, представља пре изнуђен компромис који никог потпуно не задовољава него резултат остварења стратегијског плана одређених политичких снага, потврђују несумњиви корифеји правних и политичких наука. Тако Дајси вели: „Федерализам, ако се показао успешним, био је уопште узев постаја на путу ка унитарној влади” (12). Да то није правило важеће само за „превазиђене” и несоцијалистичке федерације, већ и за социјалистичке, сведочи један прегнантан Лењинов став из 1920. године: „Федерација се јавља као прелазни облик ка потпуном јединству трудбеника разних нација” (13). И југословенски писци Стефановић (14) и Јовичић (15) указали су на тенденцију јачања функција централне власти у федерацијама, премда су у ствари имали у виду прерастање унитарног федерализма у просто унитарно државно уређење.

(9) Carl Schmitt: *Verfassungslehre*, 3. Aufl., 1970, 373.

(10) Friedrich: *нав. дело*, 56б.

(11) Schmitt: *нав. дело*, 389.

(12) Dicey: *нав. дело*, LXXXVI.

(13) Ленин: *Полное собрание сочинений*, 5. изд., 41, 1981, 164.

(14) *Ширење федерализма и његово уторено слабљење по савезу*, 1954, 43, изд.

(15) *Нав. дело*, 201. изд.

У авнојској Југославији постоје, с тим у вези, извесне искључиве особености. Она је најпре била успостављена као унитарна федерација. Због одређених недостатака које је тај систем производио, постао је концем шездесетих и почетком седамдесетих предметом оштрих, можда преоштрих напада, диригованих особито из Загреба. Након тога је, пошто су одбачене умереније алтернативе, уставним амандманима из 1971. и Уставом од 1974. уведен елементарни федерализам. При том су творци система потпуно изгубили из вида историјско искуство, да је елементарни федерализам био само једна од могућих варијанти на путу потпунијег уједињавања различитих народа и земаља и да стога не може бити узор државног уређења када је уједињење већ остварено. То експериментално враћање точка повести уназад, сваким даном раба све горче плодове.

Овим је утврђена разлика између територијалних аутономија и федералних јединица. Изворна, елементарна федерација, оставља отвореним питање суверености централне државе и саставних држава, и само зато ове последње и заслужују назив државе. Држава са територијалним аутономијама је унитарна, децентрализована држава, дакле таква, која нема других држава у свом саставу. (Али додајмо, као што смо раније на нешто друкчији начин учинили: „по правилу”, односно „у нормалном случају”, јер је могућа, о чему ћемо више нешто ниже, као данас изузетан и абнормалан случај, држава која није елементарна федерација, а има у свом саставу једну или више аутономних територија које су државе.) С друге стране, унитарна федерација се суштински не разликује од државе са аутономним територијама, јер су њене федералне јединице заправо врста аутономних територија, па ни она није ништа друго до унитарна, децентрализована држава. Савремени федерализам, који осим Југославије више не познаје праве, елементарне федерације, стога је само унеколико измењени (савремени) аутономизам. Највећма се правном положају федералних јединица унитарне федерације приближава правни положај регионâ у Италији и аутономних заједница у Шпанији, тако да се појам „федерализма” данас без резерви проширује и на ове друге (16).

Територијалне аутономије имају различите узроке настанка и разлоге постојања — геополитичке, повесне, економске, племенске, националне. Но, за њихово правно разликовање меродавне су њихове правне везе са државом у чијем су саставу, пре свега степен њихове интегритетности у њену правну структуру. На елементе тог разликовања указано је већ када је било речи о разлици између територијалне аутономије и територијалне самоуправе. Следствено томе, у стварности постоје, или су постојале, аутономне територије подређене држави у тој мери да њихов аутономни статус представља према њој пуки прекарим: држава га може сужавати или ширити по својој оцени целисходности, што често иде дотле, да га она може, без особитих правних препрека, сасвим уништити. У другу скупину аутономних територија спадају оне чији је аутономни статус заштићен чвршћим правним обезбеђењима, особито уставним гаранцијама. Понекад, али сасвим ретко, аутономни статус држава

(16) В.: Frohn: *Regionalismus und „Autonome Gemeinschaften“*, *Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht*, 34, 1/1983, 47. илд.

не може мењати без сагласности органа аутономне територије. У трећу скупину улазе аутономије-државе. Из анализе ових скупова проистичу и конкретне границе статуса територијалних аутономија.

Унутар прве скупине особиту пажњу заслужују аутономне републике у СССР-у. Њима је, иако се налазе у саставу федералних јединица, савезних република, номинално призната државност. Имају сопствено уставотворство и законодавство, њихова се територија не може мењати без њихове сагласности, те поседују највише органе власти: врховни совјет, министарски савет и врховни суд. Али, у стварности, аутономна република није држава. Препреку да то буде чине установа демократског централизма и положај Комунистичке партије Совјетског Савеза. Демократски централизам, уведен у политички живот Лењином, стоји изнад сваке аутономије. Јер, демократски централизам може да мења границе уставом утврђених надлежности. Саобразно том начелу, одлуке виших органа обавезне су за ниже. Те одлуке се не ограничавају само на питања законитости, већ се протежу и на питања целисходности. Виши орган, према томе, у односу према нижем органу није дакле везан правом. Правна контрола, слична оној коју врше уставни судови, не постоји у СССР-у. Надаље, за разлику од органа државне власти, КПСС је строго централистички устројена. А с обзиром на водећу улогу и значај те Партије, који јој обезбеђују првенство пред совјетима, она увек може да стане изнад уставне поделе надлежности и да, преко једних државних органа, који нису ништа друго до канали њене моћи, присвоји одређени део надлежности других органа. У основи, исти је правни положај Северне Ирске у Уједињеном Краљевству и културних заједница у Белгији. И прва и друге стоје под влашћу државног парламента, чији закони правно могу све; с том особеношћу за Белгију, да су највиши органи културних заједница, културна већа, састављени од чланова Парламента. Потпуно неизванредан био је не само обим аутономних овлашћења Бановине Хрватске у Краљевини Југославији, него и њено постојање. Основана краљевом уредбом, а у супротности са Уставом, била је она тек последица самовоље која је у Југославији владала од 1929.

У другој скупини, аутономни статус региона Италије и Шпаније се протеже на сопствено уставотворство и законодавство, поглавито односно унутрашње организације, економске, културне и социјалне политике, а постоје и регионални парламенти и владе. Тај се статус не може мењати без промене државног устава, који је поступак тежи него приликом доношења обичних закона; уз то, у тим земљама постоји и уставно судство, чиме се аутономност региона ујемчује још тврђе. По правилу такав положај имају и чланице унитарне федерације.

Случај да се аутономни статус одређене територије не може мењати без сагласности њених органа, не може се данас сматрати ни уобичајеним ни узорним. То стога, јер се тада ради о једној привилегији карактеристичној за статичност и партикуларизам средњег века. Аландска острва у саставу Финске уживају такву повластицу. Но, она је произашла пре из међународних околности него из логике уставног живота Финске. Аландска острва се налазе у Ботничком заливу, између Финске и Шведске, а насељена су Швеђанима. Након I светског рата избио је међу тим земљама спор око њих. Друштво народа их је 1921. године ипак досудило Финској јер њој географски припадају. Заузврат, Острва су демилитаризована.

таризована. Њихова аутономија је, заправо, врло уска. Званични језик је шведски и постоји одређена законодавна самосталност. Но, управу контролише префект финског председника Републике, а острвски судови су интегрисани у државно правосуђе.

По § 70. хрватско-угарске нагодбе од 1868. године, статус Хрватске утврђен тим актом није се могао мењати без сагласности свих чинилаца који су суделовали у доношењу тог акта. Тај споразумни начин уређења правног положаја Хрватске унутар Краљевине Угарске, уз околност да је Хрватска имала сопствене законодавне, управне и судске органе, навео је одребене доктринаре јавног права, нарочито хрватске, да у њему виде доказ хрватске државности (17). То гледиште је, међутим, неодрживо. Ако је Нагодба уговор, нужна је претпоставка тога, да у часу стипулације стоје један наспрам другог два равноправна субјекта, да су присутне две државе. Но, тој се претпоставци супротстављају у овом случају историјске чињенице. У тренутку настанка Нагодбе, постојала је само једна држава, која је обухватала све угарске земље. А збивања која се састоје у томе да две депутације већају, да две земаљске скупштине реше истогласећи уставни текст, не могу ни у ком случају значити растакање једне дане власти и утемељење две нове државе. Угарска је зато могла и једнострано да уреди односе са Хрватском, а то није учинила само из разлога опортунитета. Нагодбом су, заправо, органи Хрватске били васпостављени као „негативне власти“. Они су могли у областима које су им Нагодбом зајемчене да спрече деловање угарских органа. Али, хрватски органи нису могли на законодавном и извршном пољу ништа учинити без сагласности Мађарске. Закони Хрватске потребовали су санкцију угарског краља. Надаље, на челу хрватске земаљске владе, одговорне хрватском Сабору, стајао је бан, који је именован од стране краља а на предлог и уз премапотпис заједничког председника министарског савета. За стање у Хрватској био је мађарској влади и Парламенту одговоран и министар без портфеља за хрватске земље. Имајући све ово у виду, Хрватска је представљала један по себи мртав механизам, који је ступао у дејство тек на подстицај спољних чинилаца.

Трећи тип територијалне аутономије, аутономија-држава, био је нарочито распрострањен у доба феудализма, као такозвана вазална држава. За државна сједињења ленске наддржаве и вазалне поддржаве постоји у теорији назив „државе држава“ (18). Наиме, ако делови једне државе представљају такође државе, могуће је двоје. Или су сви елементи у широј држави повезани у јединствену целину, или нису. Ако јесу, јавља се савезна држава, федерација. Ако нису, онда три елемента државе, државна власт, простор и народ, нису присутна. А то је случај са државом држава, где органи више државе могу да саобраћају само са нижим државама, и не са њиховим припадницима.

У ленској држави су државне власти пренесене на одребене појединце или установе на такав начин да ови остају искључиво у лично-правним односима са преносиоцем права на државну власт. Ако тај пренос има као последицу да владалачка права неопозиво и неконтролисано

(17) В. о томе расправу у: G. Jellinek: *Ausgewählte Schriften und Reden*, II, 1911, 448. илд., 453 илд.

(18) В.: G. Jellinek: *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882, 137. илд.

остану у рукама својих прибавилаца тако што се изворно лична права преобразе у стварна, везана за територију, преображава се и изведено поседовање владалачких права у сопствену државну власт, која од тада, било непосредно, било посредно, по другим вазалима, делује на поданике. Вазал је сходно ленском односу обавезан на верност надгосподару, као и на извршавање његових заповести, уколико је овај још овлашћен да их издаје. Те заповести могу имати сврху да одреде вољу вазалових поданика, али их ови не примају као заповести више, него као непосредне власти, припадајуће вазалу. Одатле следи да не постоји никаква нужна веза између политичког живота надржаве и подржаве, па по правилу нису присутне ни институције у којима би се могло изразити једно заједништво међу њима. Такве неорганизоване државне творевине могле су битисати толико дуго док демократско-републиканска идеја уставног права као објективног поретка није потиснула феудално-монархистичку идеју јавног права као скупа разноликих субјективних владалачких и стечених права, егземција и привилегија. Потом, државе држава су изгубиле сваки смисао и разлог постојања.

Као пример таквог анахронизма и правног абнормитета поучан је однос Отоманског Царства какав је постојао спрам његових, нарочито хришћанских, вазалних држава у коначној фази његова распадања. У погледу хришћанских држава био је однос такав, да је одвајање суверена, турског султана, од вазалних држава ишло догле, да је непосредним поданицима Порте, муслиманима, сагласно Једренском миру било забрањено да пребивају у подунавским кнежевинама; да је чак и рат био могућ између надржаве и подржаве, показао је рат између Србије и Турске, који је 1877. године био окончан једним формалним миром.

Ово бављење аутономијом-државом није значајно само за општу теорију права и политике и историју политичких институција. Јер, на особен начин, тај је облик „ускрсноу“ у односу СР Србије са њеним аутономним покрајинама, повлачећи за собом политичке и уставноправне размирице и спорове у које је уpletен читав народ. Жариште спорова око Устава СР Србије јесу заправо одредбе његових чланова 294, 427. и 430. ст. 1, које поверавају извршење републичког законодавства на територији покрајина њиховим органима и условљавају промене тог Устава сагласношћу покрајинских скупштина. При том се покрајине у лицу својих челника увекילו понашају као феудалне аутономије-државе и тиме већ годинама до крајњих граница иритирају српски народ, погођен геноцидом на Косову и Метохији, и све поштено мислеће Југословене. У Уставу Србије, будући један објективни нормативни поредак, не додељује нико, па ни покрајинама, никаква стечена права и повластице; по њему, покрајински органи могу имати само надлежности, које се неправним вршењем могу злоупотребити. Управо се на тај случај односи чл. 182. Устава Србије: „Свако је дужан да савесно и у интересу социјалистичког самоуправног друштва врши самоуправну, јавну и другу функцију.“ Каква је санкција за повреду те норме, која се већ дуги низ година на Косову и Метохији најбезочније крши? То је ствар тумачења Устава, у које се овде не можемо упуштати. Али, најмање што једном органу који злоупотребљава своју функцију треба да се догоди, јесте да је изгуби.