

UDC: 342.26(497.113)
342.26(436.6)

CERIF: H250, H300, S111, S114, S148

DOI: 10.51204/HLH_24104A

Реља ЈАРКОВАЧКИ*

Милан РАДИВОЈЕВИЋ**

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ ВОЈВОДИНЕ И РЕГИОНА ЈУЖНИ ТИРОЛ

Рад анализира сличности и разлике између два вида територијалне аутономије, у две државе са различитим видом организације. Циљ рада био је да анализира три конкретна питања: Које су сличности и разлике у настанку и ојравању за постојање ове две територијалне аутономије? Како су територијалне аутономије дефинисане у односу на Устав Италије и Устав Србије?; Које су надлежности аутономне територије и како изгледа њена организација у односу на сјајни? Истраживање ове теме показало је дубоке разлике између њихових решења за ове две аутономије.

Кључне речи: *Јужни Тирол. – Војводина. – Аутономна покрајина. – Регион. – Децентрализација.*

* Студент друге године основних студија Правног факултета Универзитета у Београду. *E-mail: relja12343@gmail.com.*

** Студент друге године основних студија Правног факултета Универзитета у Београду. *E-mail: radivojevic2003milan@gmail.com.*

Инспирација за овај рад била су предавања проф. др Енрика Албанезија (*Enrico Albanesi*) са Правног факултета Универзитета у Ђенови. Након његовог предавања о Јужном Тиролу одржаног 25. априла 2023. године на Правном факултету Универзитета у Београду, имали смо дискусију из које се родила жеља за поређењем ова два региона. Касније, уз редовне консултације, асистент на Уставном праву Алекса Николић подржао је нашу израду рада и испратио цео процес истраживања. Овом приликом се захваљујемо проф. Албанезију и асист. Алекси Николићу на времену и пажњи коју су нам посветили током израде.

Рад је награђен од стране Фондације Алан Вотсон за најбољи студентски рад у 2023. години на тему правних транспланата.

1. УВОД

Шта би значило да је једна територија аутономна? Аутономија у контексту територијалне организације државе представља самостални оквир права и обавеза које једна већа заједница поседује. У српској правној науци идеја територијалне аутономије објашњава се као „допуна државној власти, која је дозвољава и одређује, као и да је због тога увек релативна и сразмерна”.¹ Ово се у пристојној мери надовезује на дефиницију из Устава Републике Србије: „Аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију”. У теорији која је прихваћена у Италији дефиниција аутономије мало се другачије објашњава. Једна стварна аутономија претпоставља право сопственог нормирања, или у искључивој надлежности, или у конкурентној надлежности, у оквиру секторског законодавства и граница централне власти. Иначе, не постоји ништа друго, само децентрализација управних или извршних функција.² Систем децентрализације представља дељење надлежности између државе и јединица које са њом кореспондирају и њој одговарају. Овакав систем организује се из више разлога – они могу бити компромисни, културни, историјски, али пре свега за идеју морају имати практичну примену коју треба да остварују. Облици територијалне аутономије разликују се и развијају кроз векове. Овакав концепт организације не треба гледати као нешто ново и тек створено. Примере аутономних градова имамо и у домаћој правној историји, попут Новог Брда, Котора и Будве.³

Када бисмо правну организацију територије и територијалног законодавства једне земље замислили као једну лепу слику, у једном лепом раму, познати територијални системи би се потпуно различито осликавали. У унитарном систему слика би била на дасци, а од исте даске би се створио рам и све би представљало једну неодојиву целину. У федералном систему, федералне јединице представљале би делове рама и слике, свака јединица чини своје парче рама и слике, као својеврсна слагалица од које настаје дело. У регионалном систему, с треће стране – као и, у неку руку, системима са правим аутономним јединицама – устав и све основно законодавство сачињавали би рам, а слика би била наликана слободно од стране аутоном-

- 1 Драган М. Митровић, „Аутономија као појам и облик – о смислу, врстама и домаћим аутономијама”, *Анали Правног факултета у Београду* 3–4/2003, 418.
- 2 Thomas Benedikter, *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, EURAC, Bolzano 2009, 26.
- 3 Д. М. Митровић, 422–423; Зоран Мирковић, *Српска правна историја*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019, 29–47.

них јединица. За регионализам замислите Ван Гога и његову чувену слику „Звездана ноћ“: сваки део слике (небо са звездама, село, итд.) може се посматрати посебно, али су сви делови у једном раму.⁴

Италијанска Република и Република Србија, две државе чија два примера територијалне аутономије проучавамо у овом раду (Јужни Тирол и Војводина), имају у својим историјама различите примере аутономних градова и региона. Јужни Тирол је, као и Војводина, био део Аустроугарске до њеног распада, а након Првог светског рата је припојен Италији. Овај италијански регион и дан-данас има већински немачко, односно аустријско становништво. Ово је једна од разлика у односу на Војводину, с обзиром да је простор Војводине и тада био претежно насељен пре свега јужнословенским народима, али је постојала значајна присутност Мађара, Румуна и Немаца.⁵ О територијалној аутономији није било много говора током међуратног периода, макар не у карактеру какав је данас заступљен. Територијална организација обе државе своју модерну форму добија након Другог светског рата, када су и Јужни Тирол и Војводина добили свој одређени аутономни статус.⁶ Многи уставноправни теоретичари као прави пример регионалне државе дају Италију, док би Србија била унитарна децентрализована држава. Међутим, са стриктно правне стране гледано Устав Италије у члану 5. дефинише Републику као једну и недељиву (*una e indivisibile*), док се у наставку истог члана однос Републике и региона дефинише на следећи начин: Република „признаје и подстиче локалну самоуправу; у државним службама спроводи административну децентрализацију у најширем смислу речи; прилагођава принципе и методе законодавства потребама локалне аутономије и децентрализације”.⁷

Овим радом аутори желе да одговоре на неколико питања. Прво, које су сличности и разлике у настанку и оправдању за постојање ове две територијалне аутономије? Друго, како су територијалне аутономије дефинисане у односу на Устав Италије и Устав Србије? Треће, које су надлежности аутономне територије и како изгледа њена организација?

4 Миодраг Јовичић, „Три теоријска модела територијалне организације власти”, *Анали Правног факултета у Београду* 1–2/1993, 127–135.

5 Попис становништва из 1931. године, <http://publikacije.stat.gov.rs/G1931/Pdf/G19314001.pdf>, приступљено 28. децембра 2023.

6 Владан Петров и Марко Станковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020, 390–394, 401–407.

7 Устав Италијанске Републике из 1947. године ([...] „*riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*”), *chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_Italije.pdf*.

2. КАКО ЈЕ ПОКРАЈИНА НАСТАЛА?

2.1. Војводина

Аутономна Покрајина Војводина једна је од две аутономне покрајине у Републици Србији. Територија коју Војводина данас обухвата ушла је у заједничку државу са Србијом тек након Првог светског рата, у тада новонасталу Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца. Краљевина се дели најпре на округе, а од 1929. године на бановине. Војводина у том тренутку потпада под Дунавску бановину, која је обухватала још и Барању и Шумадију.⁸

Назив ове аутономије потиче из периода аустријске власти над овим регионом, када је на простору тадашњег Баната била успостављена аутономија „Војводство Србија и Тамишки Банат”.⁹ Ова аутономија за Србе „представљала је срж политичког живота, темељ политичке мисли и политичке, па и оружане борбе коју су Срби ради остварења својих националних права у Јужној Угарској водили готово два и по столећа”.¹⁰ Територија тог региона у Аустроугарској није покривала пределе где већински живе Срби и није покривала већински регију коју данас називамо Војводином. Симовић на основу ове *de facto* лажне аутономије коју је српски народ имао у Аустроугарској заснива свој став да аутономија Војводине чак ни историјски не може да се сврста у уставни идентитет Републике Србије. Ми бисмо рекли да аутономија Војводине у данашњој Србији, чак и ако нема дуг уставни идентитет, има пре свега практичну сврху успешног остваривања људских и мањинских права за све националне мањине које данас живе у северној покрајини – иако је борба за њено оснивање вођена пре свега због права Срба у Аустроугарској.¹¹

Први пут Војводина се установљава као аутономна покрајина тек након Другог светског рата Уставом од 1946. године. Тада је нижи статус

8 Василије Крестић, „Присаједињење Војводине Србији”, *НБП – журнал за криминалистичку и право*, Криминалистичко-полицијски Универзитет, Београд 1/2019, 10–16. За више информација видети и: Алена Пешкова (ур.), *Колико се познајемо: из историје националних заједница у Војводини*, Република Србија – Аутономна Покрајина Војводина, Покрајински секретаријат за образовање, управу и националне заједнице, Нови Сад 2014.

9 Ова квазирегија, односно квазиаутономија дата српском народу у Аустроугарској монархији, тада у практичном смислу није имала много деловања. Границе ове регије заобишле су многе општине где су Срби већина, а обухватале су већински делове где су Румуни били бројнији.

10 Љубомирка Кркљуш, „Аутономија Војводине до 1918. године – да ли је постојала, када и каква?”, *Анали Правној факултету у Београду* 02/2010, 5–35.

11 Дарко Симовић, „Да ли је територијална аутономија Војводине део уставног идентитета Републике Србије”, Слободан Орловић (ур), *Зборник радова Правној факултету у Новом Саду*, Нови Сад 2019, 805–811.

аутономне области дат Косову и Метохији,¹² тако да је друга Југославија била сачињена од шест република и две аутономне покрајине. Једино су у Социјалистичкој Републици Србији “створене” две покрајине – док у осталим републикама нису, а може се аргументовати да је било основа. Војводина је формирана прво као Војна управа за Банат, Бачку и Барању након ослобађања ових крајева 1944. године, па је и убрзо 1945. године АП Војводина сачињена од Баната, Бачке и Срема; Срем је подељен Дунавом, па су његов западни део и Барања припојени Хрватској. Крајем јула исте године Народна скупштина Војводине заседала је и изгласала њено припајање Србији, а у септембру 1945. године донет је Закон о установљавању и устројству Аутономне Покрајине Војводине. Дакле, покрајина је саму себе дефинисала и одредила, пре него што је то учинио Устав државе.¹³ За разлику од Италије и њених региона, аутономне покрајине (у даљем тексту АП) прилично су се мењале кроз време, све до данас. Те промене су биле више правне и политичке природе, а осликавале су се кроз промене надлежности АП у самом федералном уставу. У три устава и једном уставном закону једина разлика између република и аутономних покрајине била је у називу, док су им надлежности биле готово идентичне.

Највећу слободу АП су доживеле Уставом из 1974. године, када им је дато право на доношење својих устава. Тако је АП Војводина 28. фебруара 1974. године донела свој први и једини устав. Правилна је мисао која се данас помиње у разматрањима политичке и територијалне организације СФРЈ да су аутономне покрајине са таквом аутономијом више личиле на републике него на покрајине. Уставом Србије из 1990. године право које покрајине имају драстично се спушта, укидају се уставни и бројна права покрајина. Положај покрајина током деведесетих година прошлог и почетком овог века обојен је политичким дешавањима. Нов статус Војводина добија Уставом Републике Србије из 2006. године, Законом о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине из 2009. године, као и одлуком Уставног суда из 2012. године којом се укидају бројни чланови овог закона, и финално Статутом Аутономне Покрајине Војводине из 2014. године.

2.2. Јужни Тирол (*Trentino – Alto Adige / Südtirol*)

Регион Јужни Тирол је један од двадесет региона у Италијанској Републици. Овај регион је такође и један од пет специјалних региона. Главна разлика која се прави између специјалних и обичних региона

12 АКМО – Аутономна Косовско-метохијска Област статус аутономне покрајине добија 1963. године, а пре тога 1959. године се област проширује деловима општина из Србије.

13 Д. Симовић.

јесте у много ширем делокругу надлежности које су поверене специјалним регионима. Ипак, ових пет региона имају различит делокруг надлежности, које одсликавају специфичан положај сваког региона.

Свој специфичан положај у уставном поретку Италије овај регион је добио зато што је територија на којој се данас налази Јужни Тирол у састав Италије ушла након Првог светског рата. Период који следи све до краја XX века обележило је постепено, али и испрекидано, побољшање положаја становништва (претежно оног које се служи немачким језиком) на том простору. Највише проблема се јављало у Болцану, из разлога што је он претежно насељен становништвом које говори немачки језик. У Болцану данас 69,41% становништва говори немачки, 26,06% италијански, а 4,53% ладински језик.¹⁴ Историјски посматрано, Тирол је 1363. године доспео под територију Хабзбуршке монархије. Налазио се на раскршћу трговачких путева, и због тога су ову регију насељавали најразличитији народи. То ће бити један од разлога што је и данас овај регион хетерогено насељен. Тирол се током времена поделио на области: Јужни Тирол, Трентино, Северни Тирол и Источни Тирол.

Миром у Сен Жермену 1919. године области Јужни Тирол (данашња италијанска провинција Болцано (итал. *Provincia autonoma di Bolzano*)) и Трентино (данашња италијанска провинција Трентино (итал. *Provincia autonoma di Trento*)) одвојене су од Аустрије и припојене су Италији. На мировној седници у Паризу Вудро Вилсон је изнео свој план од четрнаест тачака и тим планом је било предвиђено да се нове границе формирају тако да се становништво разграничи по националном основу („*A readjustment of the frontiers of Italy should be effected along clearly recognizable lines of nationality*”, Вудро Вилсон, тачка девета).¹⁵ Да је овај принцип усвојен можда никада не би дошло до проблема на овом подручју.¹⁶ Аустријанцима који су живели на простору Јужног Тирола, наду да ће живети нормално у новој држави дао је италијански краљ Виторио Емануел III. Међутим, у Италији долази до преврата када је Бенито Мусолини 1922. године извео „Марш на Рим”. Под новим режимом проблеми су се појавили за све оне који се нису осећали као Италијани. Како су тежили чистој раси, државни органи су забранили употребу немачког језика, неговање немачке културе у читавој држави а нарочито у Болцану. Немачко становништво

14 *South Tyrol in figures 2012*, Autonomous province of South Tyrol – Provincial Statistics Institute, Bolzano 2012, 18.

15 Вилсонових 14 тачака, тачка 9. Погледати више: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp.

16 Elisabeth Alber, „South Tyrol’s Model of Conflict Resolution: Territorial Autonomy and Power-Sharing”, S. Keil, A McCulloch (eds.), *Power-Sharing in Europe: past practice, present cases, and future directions*, Palgrave Macmillan, 174.

је насилно асимиловано, промењена су им имена и презимена, били су приморани да причају на италијанском. Током Другог светског рата договором између Хитлера и Мусолинија 75.000 људи напустило је Јужни Тирол и преселило се у Трећи Рајх. По завршетку рата, када се већина људи вратила у Јужни Тирол, спроведена је петиција која је за циљ требало да има враћање Болцана Аустрији. Петицију је потписало око 124.000 људи, што је представљало готово све оне који су имали бирачко право.¹⁷ Упркос жељи коју су исказали становници Болцана, велике силе су одлучиле да онемогуће спровођење њихове идеје. Положај аустријског становништва се морао поправити.

Споразум Де Гаспери – Грубер (итал. *Accordo De Gasperi – Gruber*) јемчи једнакост италијанског и немачког језика у школама и у јавној сфери. Образована је и покрајина Болцано у којој су Аустријанци чинили већину. Ипак, највећи значај овог споразума је био у томе што ће се управо на њему заснивати и први статут Региона Јужни Тирол. Мерама које је прописао овај статут положај аустријског становништва је требало поправити; мере нису одмах спроведене у пракси, зато што су Аустријанци и даље били мањина у читавој регији, а статутом су се сва овлашћења давала управо њој. То значи да се без подршке италијанског становништва и њихових представника ниједна одлука не може донети. Овим статутом Аустријанци су коначно добили право да врате своја имена и презимена која су им била одузета за време фашистичког режима. Незадовољство је расло и оно је коначно довело до тога да се Аустрија обрати Уједињеним нацијама, које су 1960. и 1961. године наложиле Италији и Аустрији да нађу решење за Јужни Тирол. Резултат њиховог рада је акт који је донет 1969. године, на основу кога ће 1972. године бити донет други статут региона.¹⁸ Од тада па све до данас Статут, Устав и споразум Грубера и Де Гасперија чине три основна документа на која се ослања положај Јужног Тирола.

Другим статутом изворне надлежности регије су подељене у две категорије. У прву категорију спадају надлежности везане за културу, туризам, саобраћај, трговину, индустрију, пољопривреду, цивилну заштиту... Све законе и прописе које регија доноси у овим областима може да доноси самостално, али ипак поштујући Устав и европску правну традицију као „*lex superior*”. У другу категорију спадају надлежности везане за школство, здравство и спорт. У овим областима регија мора да се придржава принципа и мора да постигне циљ који задаје држава, али начин на који ће уредити та питања остаје у

17 Oskar Peterlini, „Autonomy – Model for Conflict Resolution? Aland and South Tyrol – 100 Years in a Foreign State – Comparison and Conclusions”, *Nomos* 1–2022.

18 Jens Woelk, „South Tyrol is (not) Italy: A Special Case in a (De)federalizing system”, *L'Europe en Formation*, International European Training Center, Nice 1–2013.

потпуности у њеној надлежности. Трећу категорију чине они прописи које прописује држава и којих се регија мора стриктно придржавати и примењивати их без икаквих измена. У њу спадају прописи из области имиграција, одбране, полиције, законодавства и финансија. Овај далеко боље написан и осмишљен акт задовољиће народ, али и аустријску владу која је 1992. године УН послала извештај како је спор око Јужног Тирола завршен. Да би се положај становника Јужног Тирола додатно побољшао, буџет којим регион располаже у потпуности се састоји од пореза који се скупи на тој територији. Само се једна десетина пореза издваја и даје држави, а све остало користи се на локалном нивоу.¹⁹

3. КАКО СУ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ АУТОНОМИЈЕ ДЕФИНИСАНЕ УСТАВОМ?

3.1. Војводина

У Уставу Републике Србије аутономија се појављује као појам већ у другом пасусу преамбуле Устава у контексту територијалног суверенитета и територијалне организације Републике Србије над простором њене јужне покрајине (*„иолазећи и од њога да је Покрајина Косово и Мејхохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Мејхохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Мејхохији у свим унутрашњим и спољњим политичким односима“*). Право грађана на територијалну аутономију и локалну самоуправу дефинише се чланом 12. као уставно начело, односно као један од чланова фундаменталног карактера. Питање шта то начело значи има два одговора. Један је изнео Лилић као коментар одлуке Уставног суда: *„Уставни суд је оценио да се право грађана на покрајинску аутономију не може смањити индивидуалним или колективним људским правом, чији се достигао ниво гарантује Уставом, већ је реч о уставној гаранцији децентрализације као руководној принципима уставној порејка“*.²⁰ Други одговор даје Статут Војводине, који читаоце води у

19 Manuale dell'Alto Adige – con lo Statuto di autonomia, Giunta provinciale di Bolzano, https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/c1c45d5a-c794-01a3-3c24-89f77bf8cab4/9895c456-845f-419a-b0df-046f33468a5d/230215_ManualeAA.pdf, приступљено 28. децембра 2023.

20 Стеван Лилић, „Уставне противречности покрајинске аутономије у Србији (у контексту одлуке Уставног суда у случају „Војводина“); Стеван Лилић (прир.), *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије*, Београд 2012, 24–36.

дубљу дубиозу: „Право на њоукрајинску ауџономију имају ѓрађани у АП Војводини у складу са Усџавом” и „Грађани у АП Војводини своје ѓправо на њоукрајинску ауџономију осџварују неџсредно, народном иницијатџивом и референдумом, и ѓуџтем својих слободно изабраних ѓредсџавника, у складу са Усџавом и законом”.²¹

Уставом и законом Републике Србије тренутно је дефинисан једино правни положај Војводине. Даље дефинисање и одређивање организације, расподеле и права територијалне децентрализације дефинише се у седмом делу Устава под насловом „Територијално уређење”, од члана 176. до члана 193. Седми део Устава дели се на три целине: 1. Покрајинска аутономија и локална самоуправа, 2. Аутономне покрајине, 3. Локална самоуправа.²²

3.1.1. Покрајинска ауџономија и локална самоуправа²³

Као што је већ наведено, још на почетку Устава територијална децентрализација у виду аутономних покрајина и локалних самоуправа представља једно од уставних начела. Разграничење надлежности покрајина и локалних самоуправа остављени су као уставни резерват. Тако је 2009. године донет Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине, који је 2012. године измењен од стране Уставног суда због неуставних чланова.²⁴ У члану 179. Устава долазимо до помињања статута покрајина: „Аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, [...], самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби”. За доношење статута потребна је претходна сагласност Народне скупштине, што је два пута, скоро па идентично, изречено у члановима 99. и 105. када уставотворац говори о надлежностима и начину одлучивања Народне скупштине.

Једини орган који је Уставом дефинисан за покрајине јесте скупштина аутономне покрајине. Скупштина АП је њен највиши орган, њу чине посланици, бирани на непосредним изборима тајним гласањем, у трајању мандата од четири године.

3.1.2. Ауџономне њоукрајине²⁵

Република Србија чланом 182. ставом 1. Устава Републике Србије дефинише аутономне покрајине као „аутономне територијалне

21 Чл. 4 Статута Аутономне покрајине Војводине, *Сл. лист ѓ АП Војводине*, бр. 20/2014.

22 Чл. 188–193 Устава Републике Србије, *Сл. ѓласник РС*, бр 98/2006 и 115/2021.

23 Чл. 176–181.

24 Више о овоме у наредном делу рада.

25 Чл. 182–187.

заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију”.²⁶ Након чега даље ставом 2. истог члана наводи две АП: „Република Србија има Аутономну Покрајину Војводину и Аутономну Покрајину Косово и Метохија”. Овим ставом даље се и дефинише асиметрија положаја ове две АП. За Косово и Метохију остављен је уставни резерват, којим би се одредила „суштинска аутономија” Косова и Метохије.²⁷ Овде је додата једна новина у односу на претходни устав Србије, а то је да се могу оснивати нове аутономне покрајине, као и да се већ постојеће могу спајати, по поступку предвиђеном за промену Устава.²⁸

У члану 183. таксативно одређује надлежности аутономних покрајина. У ставу један пре свега одређује се право покрајина на уређење поверене надлежности, „избор, организацију и рад органа и служби које оснивају”. Ставом два имамо поделу права које аутономна покрајина може самостално да уређује:

„Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинској значаја у области:

1. просторног планирања и развоја,
2. пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација,
3. просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу.

Аутономне покрајине се старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом.

Аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења.

Аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом.

26 Ово би се самим тим могло поставити и као дефиниција члана 12. односно фразе „право на покрајинску аутономију”. Ту би се такође могло и поставити питање: која би била разлика између аутономне покрајине и локалне самоуправе из угла Устава?

27 Друга реченица става 2. члана 182. налаже: „Суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредиће се посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава”. Постављањем прага тежине за доношење овог резервата на највиши ниво, односно на тежину потребну за промену устава, додатно се назначава важност овог акта који ни данас, осамнаест година касније, није донет.

28 Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед”, *Анали Правној факултету у Београду* 2/2006, 33.

Аутономне покрајине, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун.”

Проблем који се јавља у члану 183. јесте тај што су све надлежности онда ограничене законима. Свако ближе одређивање ових надлежности остављено је закону, који се доноси и мења по поступку предвиђеном као и за сваки други закон. Сви резервати који су остављени фактички су груписани у један закон (Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине). Дакле, ако тумачимо стање позитивног права, закон и статут чине устав Војводине у материјалном смислу, како је то приметио и Марковић.²⁹ Проблем, такође, можемо видети и у Народној скупштини, у којој скоро није постојала мирна и професионална дебата или расправа. У таквом окружењу – које није настало јуче, па да разумемо уставотворца који је ставио једноставност промене надлежности покрајина на ниво промене обичног закона – ми имамо ситуацију да свака нова власт може да слободно додаје и одузима надлежности. Друга ствар је што, фактички, покрајина онда не поседује те надлежности јер их не уређује слободно својим статутом, већ су уређене законом.

Правна акта која доноси покрајина ограничавају се на статут који доноси њена скупштина, уз сагласност Народне скупштине, и на одлуке и друга општа акта из своје надлежности. Влада може да покрене поступак пред Уставним судом како би он оценио уставност и законитост одлука покрајине пре него што оне ступе на снагу, и тиме може одложити њихово ступање на снагу. Орган који се одреди статутом покрајине има право жалбе Уставном суду ако му неки од државних органа или органа јединица локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности. Исто тако, орган одређен статутом може „*покрени*ти *по*стојући *за* оцену *уставности* или *законичности* закона и *друго*ј *оп*штиј *ак*тиа *Републике* Србије или *оп*штиј *ак*тиа *јединице* локалне *са*моуправе којим се *повређује* право на *покрајинску* аутономију”.³⁰

Ако погледамо горе представљени члан 183. можемо видети неколико проблема – осим већ поменутих, постоји и проблем терминолошке природе. Војводина би требало да се стара о људским правима „у складу са законом”. Претпоставићемо да се мисли на ратификовану Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, а да је онда грешком изостављено шездесет и три члана Устава који говоре о људским правима; док, наравно, у ставу 6. члана 183. уставотворци нису заборавили одговорност према Уставу и закону када се говори о изворним приходима и буџету покрајине.

29 Владан Петров и Марко Станковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020, 403–404.

30 Члан 187. Заштита покрајинске аутономије.

3.2. Јужни Тирол³¹

Устав Италије ову државу, као што је већ поменуто, практично оцењује као унитарну, у исто време када организује широке аутономије скоро федералног типа. Дакле, цитираћемо још једном „Начела Устава” члан пет Устава Италијанске Републике: *„Република, једна и недељива, признаје и подстииче локалну самоуправу; у државним службама сироводи административну децентрализацију у најширем смислу речи; прилађава принцип и методе законодавства и управљања локалне аутономије и децентрализације”*. Такође, за нашу тему важан је и члан шест: *„Република штити права језичких мањина у складу с одређеним законским прописима”*.

У петој целини под називом „Регије, провинције, општине” Устав дефинише територијалну организацију Републике, од 114. члана до 133. члана. Италија је територијално подељена на двадесет региона, а Јужни Тирол је подељен на две провинције. Ми овде Устав анализирамо у форми у којој се налази данас, дакле без чланова који су укинута реформом Устава из 2001. године.³²

Чланом 114. став 1. прописује се да се Република *„састоји од Ојштина, Покрајина, Градова, Реија и Државе”*. Даље, у истом члану, општине, провинције, градови и регије одређују се као самоуправе, са сопственим статутима, овлашћењима и функцијама које морају бити у „складу са начелима дефинисаним Уставом”. У члану 116. дефинисани су специјацијални региони: Фриули – Венеција Ђулија (*Friuli-Venezia Giulia*), Сардинија (*Sardegna*), Сицилија (*Sicilia*), Трентино – Алто Адиге³³ (*Trentino-Alto Adige/Südtirol*) и Долина Аосте (*Valle d'Aosta*). Устав нигде конкретно не користи термин *специјални и обични региони*, ова терминологија може се наћи у различитим радовима, а полази од тога како су статут региона названи. Уставотворац асиметрији прилази на другачији начин, објашњавајући да наведени региони *„располажу посебним облицима и условима самоуправе на основу специјалних стајалишта прихваћених уставним законом”*. У овом делу рада посебно се анализира однос Устава према регионима, с обзиром да статут специјалних региона има уставну снагу за поменутих пет региона постоје различита решења и другачија организација. Статут Јужног Тирола анализираћемо у наредном поглављу. Треба обратити пажњу на став 3. члана 116. из разлога што он показује да ће се положај специјалних

31 За потребе овог дела рада коришћен је устав Италијанске Републике на италијанском, уз помагање преводом на српски и енглески језик.

32 Чл. 115, чл. 124, чл. 128, чл. 129, чл. 130. Више о реформи устава погледати: F. Palermo, A. Wilson, *The Dynamics of Decentralization in Italy: Towards a Federal Solution*; Stelio Mangiameli, *The Regions and the Reforms: Issues Resolved and Problems Pending*.

33 Други став члана 116. дели Јужни Тирол на провинције Тренто и Болцано.

региона и права региона закључивати каузално, односно од случаја до случаја. Оно што ће се приметити и у положају специјалних региона јесте да немају иста права, већ да сваки има свој сет овлашћења која су му дата од стране централне власти. Дакле, иако је номинално регионализам у Италији бинаран, поделом на обичне и специјалне регионе, примећујемо да пракса није толико једноставна.³⁴

Трећи став члана 116: „Даљи облици и посебни услови аутономије [...] моћу бити додељени државним законом осталим Реџијама, на иницијативу ње исте Реџије, а након саветовања с локалним шељима и у складу са начелима из члана 119. Закон се одобрава ајсолућном већином у Засћујничком дому и у Сенату на основу доћовора између Државе и саме Реџије“. Договор између централне власти и регионалне власти извршава се по принципу партитета.

Устав дефинише регионалне институције и њихову улогу у 121. члану: „Регионалне институције су: Регионално веће [*il Consiglio regionale*], Одбор [*la Giunta*] и његов Председник“. Ови органи представљају законодавну и извршну власт регије. „Регионално веће има законодавну влаћ у Реџији“ и може „да ћредлаже законе Засћујничком дому и Сенату“.³⁵ Улогу Регионалног одбора и његовог председника савршено дефинише члан 121. став 3: „Регионални одбор је извршни орган Реџија. Председник Одбора ћредставља Реџију; води ћолийћику Одбора и одћовара за њу; ћроћлашава законе и издаје регио­налне одредбе; ућравља админисћрайћивним функцијама за које је Држава оћуномоћила Реџију, у складу са ућућсћивима Владе Рејублике“. (Приметићемо разлику у односу на Устав Републике Србије, где је прописана једино Скупшћина покрајине и ћена функција, а покрајини је дато право да организује своје остале органе. Разлика је и у томе што Устав Србије у истом члану одрећује и Скупшћину локалне самоуправе, чиме ствара забуну при разликовању локалне самоуправе и аутономне покрајине.) Изборни систем ових органа прописује се регионалним законом, који има обавезу да се надовезује на државни закон и да се води истим начелима. Регионима се даје слобода да одреде дужину мандата својих представника, као и трајање мандата. Устав такоће прописује и начело инкомпатибилитета, забраћује се појединцу да буде члан било која два органа у исто време, било они регионални, државни или у оквиру представничких органа Европске Уније. Председника Регионалног већа бирају чланови Већа, у оквиру избора они одрећују и председнички кабинет. Председник Регионалног одбора бира се опшћим и непосредним гласањем, те након тога

34 Francesco Palermo, „Asymmetries in the Italian regional system and their role model“, E. Arban, G. Martinico, F. Palermo (eds), *Federalism and Constitutional Law: The Italian Contribution to Comparative Federalism*, Routledge, London / New York 2021, 136–151.

35 Чл. 121. ст. 2.

он именује и распушта чланове Одбора. Уставом је дозвољено овлашћење да регионални статут пропише другачије избор председника Регионалног одбора (члан 122. став 5). Јужни Тирол има посебну организацију свог Регионалног већа, које се гради из већа провинција Болцано и Тренто.

Финансијска аутономија и однос финансија између региона и државе дефинисани су 119. чланом. Организација финансија у држави јесте таква да регије, општине, градови и покрајине имају право да организују порез у складу са Уставом и са начелима координације јавних финансија и пореског система. Све регије у одређеној мери имају право на део прихода из пореза који се убира на њиховој територији. Што се тиче специјалних региона, са сваким од њих у њиховим статутима постигнут је другачији договор о финансијама којима располажу. Како наводи Палермо, „финансијски аранжмани су прилично благонаклони према специјалним регионима у поређењу са осталим”.³⁶

Сваки регион има свој статут, којим одређује облик Одбора и његов начин функционисања. Статут доноси Регионално веће, оно може и да га самостално мења након што се закон о измени или допуни статута два пута одобри апсолутном већином у Регионалном већу. Статут треба да организује регионални референдум и иницијативу. За доношење статута није обавезна воља грађана, већ уколико једна педесетина бирача или једна петина посланика Регионалног већа затражи референдум у року од три месеца након доношења, тек се онда консултује народ о највишем правном акту региона. Ово се може тумачити као добро решење јер захтева од грађана да активно прате и учествују у политичком и правном животу, али је питање да ли би то било у оквиру начела демократске организације власти. Италијански Устав доноси једно занимљиво решење за однос региона који имају виши праг аутономије и локалних самоуправа. У члану 123. став 4. наводи се да у свакој регији статут одређује „односе у Већу локалне самоуправе, као савешодавни орган између Регије и локалних институција”.

4 . КОЈЕ СУ НАДЛЕЖНОСТИ АУТОНОМНЕ ТЕРИТОРИЈЕ И КАКО ИЗГЛЕДА ЊЕНА ОРГАНИЗАЦИЈА?

4.1. Војводина

Правни акти који детаљније регулишу надлежности Војводине, о којима смо причали у претходном поглављу, јесу: Закон о утврђивању

36 F. Palermo, *Asymmetries in the Italian regional system*, 141.

надлежности АП Војводине³⁷ (у даљем тексту: закон), заједно са одлуком Уставног суда³⁸ којом су укинута/измењени бројни чланови, и Статут Војводине³⁹ (у даљем тексту: статут). Статут има 65 чланова, док закон има 91 члан. Као што је већ поменуто, оваквим омнибус законом и статутом поставља се фактички конституционални акт покрајине. Занимљиво је да положај Војводине у јавно-правном животу Србије неко време није био решен, на Устав донет 2006. године закон којим се спознају границе покрајинске аутономије донет је тек 2009. године.⁴⁰

Пре свега, потребно је још једном нагласити да се у овом закону налази једна прилично широка материја за коју је Устав оставио резервате, која је згурана у један акт. Тај акт у свом оригиналном изгледу давао је ширу аутономију Војводини, те је након неколико интервенција Уставног суда измењена надлежност покрајине. О овој одлуци бивши председник Уставног суда др Драгиша Слијепчевић изајвио је: „Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, чија се уставност оспорава, најважнији је и најтежи предмет који се појавио пред Уставним судом од његовог постојања до данас”, а исто су у свом раду рекли и Беретка и Корхеџ.⁴¹ Ова одлука одише дозом страха од државности, односно страха од било каквог облика конституционализма у Војводини. Такође, оваквим радом наших институција долази се и до питања ко нормира положај аутономних покрајина; оне нису организоване на целој територији Србије, а функцијално је уређена само једна.

*„С групе сйране, йокрајинска нормайивна делайносйй може да сйвара нова йрава и обавезе само на йшерийторији АП Војводине, а изван ње йа йийања или осйају нереулисана или их законодавац йособно реулише йушем самих закона. С обзиром на обавезу АП Војводине да йошйује законийосйй и у йим случајевима, йосйавља се йийање каквом ауйномијом она расйолаже уколико закон дейаљно уређује скоро сваки однос у йийањима која иначе йредсйављају йредметй йокрајинској нормирања. Тада йокрајинско нормирање није више од йросйой йреисивања законској йексйа у йравни йройис йокрајине.”*⁴²

37 Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, Сл. гласник РС, бр. 99/2009, 67/2012 – одлука УС, 18/2020 – др. закон и 111/2021 – др. закон.

38 Одлука о утврђивању несагласности, Службени гласник РС, бр. 67/2012.

39 Службени лист Аутономне Покрајине Војводине 20/2014.

40 Тамаш Корхеџ, „Јавно-правни положај Аутономне Покрајине Војводине“, *Гласник Адвокајтске коморе Војводине* 9/2008, 355–372.

41 Драгиша Слијепчевић, О надлежности Војводине – најтежи предмет, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/157-101545/o-nadleznosti-vojvodine-najtezi-predmetlast>, приступљено 18. децембра 2023.

42 Тамаш Корхеџ и Катинка Беретка, „Уставносудско и законско уобличавање нормативне надлежности Аутономне Покрајине Војводине“, *Анали Правној факултетна у Београду* 1/2018, 90–116.

Каквом аутономијом Војводина располаже уколико закон детаљно уређује скоро све? Дакле, пре свега статутом се Војводина дефинише као „аутономна територијална заједница Републике Србије у којој грађани остварују право на покрајинску аутономију у складу са Уставом и законом”, покрајина је „неодвојиви део Републике Србије” и у њој се „негују европски принципи и вредности”.⁴³ Одлуком Уставног суда из 2012. године у закону је измењен члан 3. став 3. у ком је стајала фраза: „као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности”. Такође, једна спорна ствар која је тада укинута јесте право покрајине да у оквиру своје надлежности оснива представништва у регионима Европе, односно у Бриселу.⁴⁴ Чланом 3. закона прописана је међурегионална сарадња: „АП Војводина сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру сјољне пољопривредне Републике Србије, уз поштовање територијалној јединства и правној поретку Републике Србије. – АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности. – АП Војводина, може бити члан европских и светских удружења региона, у складу са законом и Статутом”. Прилично тачну поделу о реалним надлежностима покрајине су направили Корхеџ и Беретка: „У друштвеним областима набројаним у члану 183 Устава закон о надлежностима или 1) не прописује никакву нормативну надлежност за АП Војводину (просечно и урбанистичко планирање, пољопривреда и рурални развој, пољопривреда, ветеринарство, водопривреда, шумарство, ловство, рибарство, заштитна живојне средине, предшколско васпитање и основно, средње и високо образовање, здравствена заштита, јавно информисање); или 2) прописује нормативну надлежност, али без конкретизације њене садржине (развојно планирање, туризам, неформално образовање одраслих и образовање националних мањина) или 3) недвосмислено прописује нормативну надлежност (бање и лечилишта, друмски, речни и железнички саобраћај, привредна сајмова и других привредних манифестација, спорт – али у пољопривредној надлежности, култура, социјална заштита)”. Чудно је да за пољопривреду, водопривреду, шумарство, ловство и рибарство нема отворених овлашћења за Војводину као један од региона Европе са највећим потенцијалом за наведене гране. Читајући статут, Устав Републике Србије и закон примећује се скоро па дословно преписивање чланова, нпр: закон чл. 4 ст. 1 и 2 – статут чл. 3; закон чл. 7 – статут чл. 11; закон чл. 5 ст. 1 – статут чл. 15; закон чл. 3 ст. 1 – статут чл. 16 ст. 1; закон чл. 10 тач. 2 и 3 – статут чл. 27 тач. 1; закон чл. 10 тач. 14

43 Чл. 1 Статута Аутономне Покрајине Војводине.

44 Одлука Уставног суда, Службени гласник РС, бр. 67/2012, <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/fajlovi/file/AktaRS/Odluka%20Ustavnog%20suda%2067-2012.pdf>.

и 15 – статут чл. 27 тач. 2 ст. 3 и 4; закон чл. 8 – стаут чл. 58; Устав чл. 184 ст. 4 – статут чл. 57.

Проблем до ког се долази у пракси када се ради овакав тип писања важних аката, где се преписује из једног у други, долази до посебног изражаја када се виши правни акт промени. Таква промена онда захтева промену „по вертикали” свих аката по хијерархији. Овакав начин преписивања чланова, осим што показује мањак правне културе, економски није ефикасан и ниподаштава идеју диспозитивне правне регулативе.

Територијална организација Републике Србије дефинисана је Законом о територијалној организацији Републике Србије. Аутономне покрајине и територије које их чине дефинишу се у потпуности у глави VI, и побројане су по принципу *nimterus clausus*. За АП Војводину закон прописује територију у члану 27.⁴⁵

4.2. Јужни Тирол

Као што је речено, Регион Јужни Тирол састоји се из две покрајине – Болцано и Тренто. Специјални статут Јужног Тирола садржи 115 чланова и има снагу конститутивног, односно уставног карактера. У статуту основна организација региона и покрајина дефинисана је у главама I, II и III. Први члан статута понавља оно што је речено и у раду и што је издвојено као битно из Устава Италијанске Републике: „1. Трентино – Алто Адиђе, који обухвата територију покрајина Тренто и Болцано, представља аутономни регион са правним статусом унутар политичке структуре Италијанске Републике, која је јединствена и недељива, на основу принципа Устава и у складу са садашњим Статутом. 2. Главни град Региона Трентино – Алто Адиђе је град Тренто.”⁴⁶ Треба овде приметити сличност, ако не и истоветност, у члану 5. Устава Италијанске Републике.

Регион и покрајине имају законодавна овлашћења уређена овим статутом, у члану 4. за регион и у члану 8. за покрајине.

У члану 4. став 1. прописано је да регион, при доношењу закона, своје законодавство мора да уреди „у складу са Уставом и принципима правног система Републике, у поштовању међународних обавеза и националних интереса – у које спада заштита локалних језичких

45 Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020 и др. закон.

46 Art. 1.1. Il Trentino-Alto Adige, comprendente il territorio delle Province di Trento e di Bolzano, è costituito in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica della Repubblica italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente Statuto. 2. La Regione Trentino-Alto Adige ha per capoluogo la città di Trento.

мањина – као и основних принципа социоекономских реформи Републике”. Региону је дата могућност да уређује регионалне службе и њихово особље, парарегионалне органе, локалне власти и њихова поделења, оснивање и одржавање земљишног регистра, уређење здравствених институција и трговачких комора, развој задруга и њихово надгледање и експропријацију за јавну употребу. Обавеза закона региона да буду у оквирима државног законодавства прописује се чланом 5: „У оквиру *прејиходној члана и принципиа ушврђених државним законима* [...]”. На основну ових граница постављених у члану 4. статут касније у глави III регулише функције покрајина, чланом 8. прописује законодавна овлашћења покрајина у 29 тачака. Овде ћемо представити део овлашћења која су важна за ову тему, мада је законодавна регулација највећим делом посвећена људским правима за националне мањине у региону.

Покрајине, исто као и регион, имају овлашћење да организују и уређују особље покрајинских служби. Топоними се у покрајини Болцано уређују двојезично, на италијанском и немачком језику.⁴⁷ С обзиром да је овај регион на северу Италије, у подножју Алпа, има неколико занимљивих решења која финансијски иду у прилог покрајина. Покрајине имају право да законом регулишу: језерске луке; пијаце и маркете; руднике, укључујући минералне и термалне воде, каменоломе и тресетишта; лов и риболов; алпске пашњаке и паркове за заштиту флоре и фауне; путеве, аквадукте и јавне радове у покрајини; туризам и хотелску индустрију, укључујући водиче, носаче налепница, инструкторе скијања и школе скијања.

Као што је већ речено, регионални органи су: Регионало веће, Регионална влада и Председник региона. Регионално веће се састоји од чланова провинцијског већа Трента и чланова провинцијског већа Болцана. Регионално веће врши законодавну власт додељену региону и друге функције које су му поверене Уставом Италијанске Републике и стаутом. Слично је решење и за покрајине, њихови органи су: Провинцијско веће, Провинцијска влада и Председник провинције. О питању надлежности региона, које су горе наведене, регион може слободно да одлучује, уз ограничења Устава и међународних аката донетих на ту тему. Статут има решење и за материје које нису у надлежности региона, у 35. члану: „У питањима која нису у надлежности региона али која су за њега од посебног значаја, Регионално веће може о њима гласати и доносити предлоге. Председник региона

47 Чисто као поређење: Војводина, поред српског, има прихваћених још пет мањинских језика, те се сходно томе језичка права примењују у срединама где су заступљене мањине. Тако на пример познаваоци језика, односно карактеристика писма, према таблама на улазима у насељена места у Војводини могу да препознају који све народи ту живе.

оба шаље влади која ће их представити у оба дома парламента, а копије шаље владином поверенику”.⁴⁸

Није ретко да се у италијанској теорији чује како би Јужни Тирол био идеалан пример конфликтне резолуције, с обзиром на своју горе приказану организацију и с обзиром на приказана права регије. Такође, није на одмет историја која је приказана. Уз неке мање етничке мотиве који су се могли чути кроз политику и политичка деловања у региону, никакав конфликт није постојао већ дуги низ година. Претпоставка оба аутора овог рада јесте да би многи модели аутономије могли да буду приказани као системи конфликтне резолуције када би располагали финансијама којима располаже Јужни Тирол, као и када би били у снажном војно-економском савезу, као што су Европска унија и НАТО.

ЗАКЉУЧАК

Професор Слободан Јовановић рекао је у својој монографији „О држави” да су народ сви људи који су подређени једној власти, независно од тога како је та власт заснована, а народност представља осећај језичког, културног и историјског идентитета.⁴⁹ Смицао модерних држава јесте да се демократским путем власт налази у рукама народа. Ову идеју у организацији државе ми у одређеној мери наслеђујемо из социјализма, где није постојала доза демократичности коју бисмо данас волели да практикујемо, али сама идеја и даље стоји на месту. Територијална децентрализација мора постојати у добро уређеном систему, како би сав народ имао могућност да уређује своју околину, односно „своје двориште”. Демократичност и пракса локалног политичког деловања морају постојати независно од централних власти, градови су ипак старији од држава. Тешко је очекивати да ће постојати довољан квалитет у организацији привреде, туризма, пољопривреде, водопривреде, заштите различитих природних ресурса и њихове правилне и праведне експлоатација, као и у организацији заштите материјалних и нематеријалних културних добара, ако је систем организације строго централизован. Војводина је део Републике Србије, пуна различитих културних и привредних богатстава, која се не користе у потенцијалу за који су способне.

48 *Nelle materie non appartenenti alla competenza della Regione, ma che presentano per essa particolare interesse, il Consiglio regionale può emettere voti e formulare progetti. Gli uni e gli altri sono inviati dal Presidente della Regione al Governo per la presentazione alle Camere e sono trasmessi in copia al Commissario del Governo.*

49 Слободан Јовановић, *О држави: основи једне њравне теорије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2011, 162–180.

Између Јужног Тирола и Војводине примећују се видне разлике у организацији. Пре свега, аутономија Јужног Тирола и његових двеју провинција је много већа него аутономија Војводине. Статут Јужног Тирола је акт који је уставног ранга, тешко га је променити и региону, као и покрајинама, даје могућност да уређују своју законодавну и извршну власт. Овлашћења која смо навели у претходном поглављу показују да региони и покрајине имају могућност да уређују области које могу бити изузетно профитабилне. Такво решење оставља више слободе региону, јер мање зависи од прихода које му делегира парламент. Може се видети да код нас није тако уређено: свако од овлашћења којима располаже Војводина, чак и код изобличеног законодавства (доношење одлука, резолуција, декларација, решења, наредби итд.), мора бити у сагласности са законима које доноси Народна скупштина. Овакво решење не даје реалну слободу покрајини да сама уређује своја питања, већ практично од органа „покрајинске аутономије“ прави непотребну бирократију.

Питање Војводине у данашњем периоду има неколико битних фактора. Војводина као покрајина нема, за разлику од друге покрајине, било какве жеље за сецесијом нити разлоге за сецесију. То је логично са аспекта да већину становништва чине Срби, који немају разлог да живе ван Србије. С тим у вези често се намеће питање да ли је потребна покрајина, с обзиром на то да је иста народност већинска и у њој и у осталом делу земље. Као што је у некој мери већ наглашено, аутономија Војводине треба да постоји зато што на тај начин могу да се испоштују људска и мањинска права и слободе; као и зато што, ако би се проширила аутономија везана за пољопривреду, водопривреду и остале привредне гране, финансијски успех који може да се оствари верујемо да је велики. Војводина је тренутно једина покрајина која је у потпуности законодавно одређена у систему Републике Србије. Јужна покрајина Косово и Метохија још увек није и она остаје тема за политичку сферу, за коју се оправдано може рећи да је упитна.⁵⁰ Ако постоји жеља за мирном и демократском поновном интеграцијом наше јужне покрајине у систем Републике Србије, онда би и положај Војводине као примера успешне покрајине, који је већ у потпуности дефинисан, морао да буде боље организован. Једино што се данас испољава успешно у Војводини јесте постојање територијално дефинисане организације покрајине, која је са правне стране негде између локалне самоуправе и централне власти, али њен положај није довољно близу одређен тако да покаже хијерархију органа. Тренутном организацијом

50 Алекса Николић и Александар Цветковић, „Косово и Метохија као српски Гордијев чвор (осврт на посебну седницу Народне скупштине о Косову и Метохији)“, *Архив за правне и друштвене науке* 3/2022, 109–117.

Војводина нема репрезентативна слободна овлашћења за испољавање Уставом гарантованог „права на покрајинску аутономију”.

ИЗВОРИ:

- Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007, 18/2016, 47/2018 и 9/2020 и др. закон.
- Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, *Службени гласник РС*, бр. 99/2009, 67/2012 – одлука УС, 18/2020 – др. закон и 111/2021 – др. закон.
- Одлука о утврђивању несагласности, *Службени гласник РС*, бр. 67/2012.
- Статут Региона Јужни Тирол.
- Устав Италијанске Републике, *chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.prafak.ni.ac.rs/files/nast_mat/Ustav_Italije.pdf*.
- Устав Републике Србије из 2006, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021.

ЛИТЕРАТУРА:

- Elisabeth Alber, „South Tyrol’s Model of Conflict Resolution: Territorial Autonomy and Power-Sharing”, S. Keil, A. McCulloch (eds), *Power-Sharing in Europe: past practice, present cases, and future directions*, Palgrave Macmillan, 2021.
- Francesco Palermo and Alex Wilson, „The Dynamics of Decentralization in Italy: Towards a Federal Solution”, *European Diversity and Autonomy Papers*, 4/2013, http://aei.pitt.edu/41705/4/2013_edap04.pdf.
- Francesco Palermo, „Asymmetries in the Italian regional system and their role model”, Erika Arban, Giuseppe Martinico and Francesco Palermo (eds), *Federalism and Constitutional law: The Italian Contribution to Comparative Federalism*, Routledge, London / New York 2021.
- Jens Woelk, „South Tyrol is (not) Italy: A Special Case in a (De)federalizing system”, *L’Europe en Formation, International European Training Center*, 1–2013.
- Manuale dell’Alto Adige – con lo Statuto di autonomia, Giunta provinciale di Bolzano, https://assets-eu-01.kc-usercontent.com/c1c45d5a-c794-01a3-3c24-89f77bf8cab4/9895c456-845f-419a-b0df-046f33468a5d/230215_ManualeAA.pdf, приступљено 28. децембра 2023.
- Oskar Peterlini, „Autonomy – Model for Conflict Resolution? Aland and South Tyrol – 100 Years in a Foreign State – Comparison and Conclusions”, *Nomos*, 1–2022.
- South Tyrol in figures 2012*, Autonomous province of South Tyrol, Provincial Statistics Institute – ASTAT, Bolzano 2012.
- Stelio Mangiameli, „The Regions and the Reforms: Issues Resolved and Problems Pending”, *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes: Investigating Italy’s Form of State* (editor Stelio Mangiameli), Springer, Heidelberg 2014.

- Thomas Benedikter, *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, EURAC, Bolzano 2009.
- Алекса Николић и Александар Цветковић, „Косово и Метохија као српски Гордијев чвор (осврт на посебну седницу Народне скупштине о Косову и Метохији)”, *Архив за њравне и друшћивене науке* 3/2022.
- Василије Крестић, „Присаједињење Војводине Србији”, *НБП – журнал за криминалистичку и њраво*, Криминалистичко-полицијски Универзитет, Београд 1/2019.
- Вилсонових 14 тачака, https://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp.
- Владан Петров и Марко Станковић, *Усћавно њраво*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2020.
- Дарко Симовић, „Да ли је територијална аутономија Војводине део уставног идентитета Републике Србије”, *Зборник радова Правној факултетиа у Новом Саду*, Нови Сад 2019.
- Драган М. Митровић, „Аутономија као појам и облик – о смислу, врстама и домањајима аутономије”, *Анали Правној факултетиа у Београду* 3–4/2003.
- Драгиша Слијепчевић, О надлежности Војводине – најтежи предмет, <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/157-101545/o-nadleznosti-vojvodine-najtezi-predmetlast>, приступљено 18. децембра 2023.
- Зоран Мирковић, *Српска њравна исћорија*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019.
- Миодраг Јовичић, „Три теоријска модела територијалне организације власти”, *Анали Правној факултетиа у Београду* 1–2/1993.
- Одлука Уставног суда, *Службени гласник РС*, бр. 67/2012, <https://www.skupstinajvojvodine.gov.rs/fajlovi/file/AktaRS/Odluka%20Ustavnog%20suda%2067-2012.pdf>.
- Попис становништва из 1931. године, <http://publikacije.stat.gov.rs/G1931/Pdf/G19314001.pdf>, приступљено 28. децембра 2023.
- Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед”, *Анали Правној факултетиа у Београду* 2/2006.
- Слободан Јовановић, *О држави: основи једне њравне теорије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2011.
- Стеван Лилић, „Уставне противречности покрајинске аутономије у Србији (у контексту одлуке Уставног суда у случају „Војводина”), *Перспективе имплементације европских стандарда у њравни сисћем Србије – књиа 2* (приредио Стеван Лилић), Правни факултет Универзитета у Београду – Центар за издаваштво и информисање, Београд 2012.
- Тамаш Корхеџ и Катинка Беретка, „Уставносудско и законско уобличавање нормативне надлежности Аутономне Покрајине Војводине”, *Анали Правној факултетиа у Београду*, 1/2018.
- Тамаш Корхеџ, „Јавно-правни положај Аутономне Покрајине Војводине”, *Гласник Адвокајске коморе Војводине*, 9/2008.

Relja JARKOVAČKI*

Milan RADIVOJEVIĆ**

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEGAL POSITION
OF THE AUTONOMOUS PROVINCE OF VOJVODINA
AND THE REGION OF SOUTH TYROL

Summary

The paper analyzes the similarities and differences between two types of territorial autonomy in two countries with different organizational structures. The aim of the paper was to analyze three specific questions: What are the similarities and differences in the emergence and justification for the existence of these two territorial autonomies?; How are territorial autonomies defined in relation to the Constitutions of Italy and Serbia?; What are the competencies of the autonomous territory and how is its organization in relation to the statute? Studying this topic revealed profound differences in legal solutions for the two autonomies.

Keywords: *South Tyrol. – Vojvodina. – Autonomous Province. – Region. – Decentralization.*

Рад приспео / Paper received: 6. 4. 2024.

Прихваћен за објављивање / Accepted for publication: 17. 5. 2024.

* Student of basic studies at the Faculty of Law, University of Belgrade. *E-mail:* relja12343@gmail.com.

** Student of basic studies at the Faculty of Law, University of Belgrade. *E-mail:* radivojevic2003milan@gmail.com.

This work emerged as a result of inspiration sparked by lectures given by Prof. Dr. Enrico Albanese from the Faculty of Law at the University of Genoa. Following a lecture on South Tyrol held at the Faculty of Law at the University of Belgrade, we engaged in a discussion that gave rise to a desire to compare these two regions. Later, with regular consultations, Assistant on Constitutional Law Aleksa Nikolić supported our work and guided the entire research process. On this occasion, we express our gratitude to Prof. Albanese and Ass. Aleksa Nikolić for the time and attention they dedicated to us during the development process.