

INTERNATIONAL ASPECTS OF REGIONAL TERRITORIAL UNITS

MEĐUNARODNOPRAVNI ASPEKTI REGIONALNIH TERITORIJALNIH JEDINICA

MALAGURSKI, Branislav

Abstract: *This article studies transfer of certain state competencies to regional bodies within states from the point of international law. Regional entities within the state often enter into relationship with territorial units of adequate levels from neighbouring state or state belonging to the same regional organization. In which extent is that in accordance with classic international law, which in states and international organizations sees the exclusive actors in international legal traffic? How far are existing activities of regional territorial units on international level legally based is what tries to respond this work.*

Key words: *international law, regional territorial units, decentralisation, European integrations*

Sažetak: *U ovom članku sagledava se međunarodnopravni aspekt prijenosa dijela državnih nadležnosti na regionalne organe vlasti unutar država. Regionalni entiteti pojedinih država sve češće stupaju u odnose sa regionalnim teritorijalnim jedinicama odgovarajuće razine u susjednim državama, ili državama koje pripadaju istoj regionalnoj organizaciji. U kojoj je mjeri sve to u suglasnosti s klasičnim međunarodnim pravom, koje u državama i međunarodnim organizacijama vidi isključive aktere u međunarodnom pravnom saobraćaju? Koliko su postojeće aktivnosti regionalnih teritorijalnih jedinica na međunarodnom planu utemeljene s aspekta međunarodnog prava, ono je na što pokušava odgovoriti ovaj rad.*

Ključne riječi: *međunarodno pravo, regionalne teritorijalne jedinice, decentralizacija, europske integracije*



Authors' data: Malagurski, Branislav, doc. dr. sc., Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, bmalagur@pravos.hr

1. Uvod

Suverenost država evoluirala ka prijenosu dijela državnih nadležnosti na međunarodne organizacije, napose one regionalne, te na regionalne organe vlasti unutar država. Regionalni entiteti unutar država o nizu pitanja se dogovaraju i nastale probleme rješavaju između sebe. Tu se regionalne teritorijalne jedinice ne zaustavljaju već sve češće stupaju u odnose s regionalnim teritorijalnim jedinicama u drugim državama. Koliko je sve to suglasno s međunarodnim pravom, koje samo u državama i međunarodnim organizacijama vidi aktere u međunarodnom pravnom sabračaju? Koliko su postojeće aktivnosti regionalnih teritorijalnih jedinica na međunarodnom planu pravno utemeljene. Radi pronalaženja odgovora poslužit ćemo se komparativnom metodom, ali i metodom analize sadržaja i normativnom metodom.

2. Pojmovna određenja

Međunarodno pravo se definira kao sustav pravila kojima se uređuju odnosi u međunarodnoj zajednici priznatih subjekata. (Andrassy, 1998). To je corpus običajnih i ugovornih pravila koja se smatraju pravno obvezatnim od strane država u međusobnim odnosima (Oppenheim & Lauterpacht, 1974). Najčešći subjekti međunarodnog prava su države, a subjektima mogu biti i međunarodne organizacije. Pod određenim uvjetima pojedinci i grupe pojedinaca također se mogu smatrati subjektima međunarodnog prava. (Andrassy, 1998) U tom smislu subjektom međunarodnog prava podrazumijeva se svakoga tko je po odredbama međunarodnog prava nosilac prava i dužnosti, djeluje izravno po propisima toga prava i izravno je podvrgnut međunarodnom pravnom poretku. (Andrassy, 1998). U pravnoj praksi poznato je i da su subjektima međunarodnog prava bili priznati i sastavni dijelovi država. (To je bio slučaj Sovjetskog saveza i njegovih republika Ukrajine i Bjelorusije, koje su temeljem rješenja u članku 17. Sovjetskog ustava iz 1936. godine imale pravo stupati u neposredne odnose s drugim državama, sklapati međunarodne ugovore i razmjenjivati diplomatske i konzularne zastupnike, pa su bile i članicama Ujedinjenih naroda) (Andrassy, 1998). Oni su se smatrali subjektom međunarodnog prava s ograničenom djelatnom sposobnošću.

Država je temeljni subjekt međunarodnog prava i predstavlja organizaciju vlasti koja suvereno i neovisno o drugim državama upravlja stanovništvom na određenom području. (Andrassy, 1998, Oppenheim & Lauterpacht, 1974). Njezine bitne značajke su da postoji organizirana vlast, koja efektivno i suvereno upravlja određenim područjem koje je naseljeno stanovništvom.

U međunarodnopravnom prometu sve češće nastupaju sastavne jedinice država u okvirima koje postavlja središnja država. To je već desetljećima slučaj sa kantonima Švicarske i saveznim zemljama SR Njemačke. (Andrassy, 1998). Daleko značajnija je činjenica da je unutar Europske unije, sve više Euroregija-transnacionalnih entiteta koji nekad zahvaćaju države članice ili nečlanice, a nekad i više regionalnih teritorijalnih jedinica više država, bez države kao cjeline. (Nama najbliža takva regija

je Dunav-Drava-Sava, koja zahvaća županije, odnosno kantone Južne Mađarske, Istočne Hrvatske i Sjeveroistočne Bosne i Hercegovine).

3. Pravni aspekti sudjelovanja regionalnih teritorijalnih jedinica u međunarodnom pravnom prometu

Kod pravnih aspekata sudjelovanja regija u međunarodnom pravnom prometu, treba imati u vidu činjenicu da mnoge države imaju regionalne teritorijalne jedinice koje raspolažu određenim ovlaštenjima u međunarodnom pravnom prometu. Izričito se mogu spomenuti Argentina, Austrija, Belgija, Bosna i Hercegovina, SR Njemačka i Švicarska. U ograničenoj mjeri takva ovlaštenja postoje u Danskoj (ograničeno na određena područja) i Sjedinjenim državama. (European Commission for Democracy through Law ECDL, 1999) U Kanadi, Portugalu, Ukrajini i Finskoj nema takvih ovlaštenja regionalnih autonomnih jedinica. U Italiji, premda regionalne teritorijalne jedinice u načelu ne mogu sudjelovati u međunarodnom pravnom prometu, one mogu poduzimati određene razvojne inicijative u inozemstvu. (ECDL, 1999)

U najvećem broju država koje dopuštaju svojim regionalnim teritorijalnim jedinicama sudjelovati u međunarodnom pravnom prometu ovlaštenja za to izviru direktno iz ustava. (ECDL, 1999. Pri tome, vidjeti u Belgiji ustav iz 1990. i specijalni zakon o institucionalnim reformama, dok je glede Danske tu je riječ o zakonima koji uređuju autonomiju Faroe otočja i Grenlanda) Pored toga, regionalne teritorijalne jedinice nekih država raspolažu ovlaštenjima u granicama svojih nadležnosti. To znači da one mogu sklapati ugovore sa odgovarajućim regionalnim teritorijalnim jedinicama drugih država u onim materijama za koje su kao regionalna teritorijalna jedinica nadležne (tako austrijske i njemačke „zemlje“ i švicarski kantoni, ECDL 1999). Drugdje, granice njihovih ovlaštenja kod zaključivanja međunarodnih ugovora su mjera u kojoj je sadržaj ugovora kompatibilan s nacionalnim interesima (tako u Argentini, ECDL, 1999). Znači, da bilo što regionalne teritorijalne jedinice ugovore sa regionalnim teritorijalnim jedinicama iz susjednih država neće se smatrati validnim, ako se sa strane nadležnih središnjih organa vlasti države ocijeni da je to suprotno njenim nacionalnim interesima, (ECDL, 1999). U nekim državama ovlaštenja regionalnih teritorijalnih jedinica se svode na materiju u kojoj one imaju zakonodavne ovlasti. (Tako je u Belgiji, gdje regionalna teritorijalna jedinica može pregovarati direktno sa susjednim regionalnim teritorijalnim jedinicama druge države samo u onim materijama u kojima ona ima i zakonodavnu vlast) (ECDL, 1999). U trećim državama, regionalne teritorijalne jedinice su ovlaštene uspostavljati specijalne bilateralne odnose sa susjednim državama, vodeći računa o teritorijalnom integritetu zemlje, dok određene ugovore mogu sklapati uz dopuštenje središnjeg parlamenta (Tako je u Bosni i Hercegovini) (ECDL, 1999). Ima primjera gdje se sudjelovanje regionalnih teritorijalnih jedinica svodi na sudjelovanje u pregovorima u materijama koje su u njihovoj nadležnosti, a pritom same ne mogu sklapati niti provoditi ugovore. (Tako u Danskoj) (ECDL, 1999).

U nekim državama moguće je da regionalne teritorijalne jedinice sklapaju i višestrane međunarodne ugovore, (Tako u Argentini, Austriji, Belgiji, Bosni i Hercegovini,

Njemačkoj i Švicarskoj) (ECDL, 1999) dok u drugima to ne mogu činiti. (Tako u Kanadi, Danskoj, Portugalu, Finskoj, Italiji i Ukrajini) (ECDL, 1999). U nekim državama postoji mogućnost predstavljenosti regionalnih teritorijalnih jedinica u međunarodnim organizacijama, (Tako u Njemačkoj) (ECDL, 1999) dok u drugima postoji, ali samo kada njihovi predstavnici sudjeluju u okvirima nacionalne delegacije središnjih vlasti države. (Tako u Portugalu u odnosu na Azore i Madeiru, u Danskoj u odnosu na Faeroe otočje i Grenland, u Kanadi za sve provincije osim Quebeca i New Brunswicka, koji su direktno članice agencije za kulturnu i tehničku suradnju, u Finskoj, u Danskoj i u Belgiji) (ECDL, 1999). U ostalim državama takve mogućnosti nema. (Tako u slučaju Argentine, Austrije, Bosne i Hercegovine, Italije, Ukrajine, Sjedinjenih država i Švicarske) (ECDL, 1999).

U malom broju država koje otvaraju mogućnost predstavljenosti regionalnih teritorijalnih jedinica neke države članice u Europskoj uniji niz je ograničenja provođenju toga u praksi. (Tako u Austriji postoji složena procedura gdje se najprije informiraju „zemlje“, tj. regionalne teritorijalne jedinice o inicijativi da im se daju takve ovlasti, potom se unutar države zauzima stav o toj inicijativi, i konačno se određuju predstavnici regionalne teritorijalne jedinice koji djeluju u okvirima državne delegacije Austrije pri Europskoj Uniji. Slična ograničenja postoje i u Belgiji gdje je koordinacija na ministarstvu vanjskih poslova, te u Italiji i Finskoj) (ECDL, 1999).

4. Decentralizacija vlasti i međunarodno pravo

Tehničko-tehnološki napredak i na njemu utemeljeni gospodarski razvoj u XX stoljeću omogućili su brzu i učinkovitu komunikaciju, raspolaganje ogromnom količinom informacija gdje god se nalazili, diverzifikaciju potreba stanovništva i želju za što širim sudjelovanjem u odlučivanju na različitim razinama donošenja političkih, gospodarskih i drugih odluka koje utječu na život u zajednici.

Sve je to utjecalo na mogućnost učinkovite decentralizacije vlasti i zahvaćanje šireg sloja stanovništva pri donošenju odluka. Za posljedicu to je imalo stvarnu demokratizaciju odnosa i decentralizaciju vlasti. Navedeno nije moglo izostaviti utjecaj i na međunarodno pravo koje svjedoči u međunarodnom pravnom prometu sudjelovanje sve više onih organa vlasti koji su ispod razine središnjih vlasti neke države.

Decentralizacija je jedna od posljedica spomenutih procesa. Centralizirani oblici vlasti nisu više automatski model koji je jedino moguć. (Venice Commission, 2006) Zadnjih je godina upravo trend da sve veće ovlasti dobivaju niže razine vlasti. (Venice Commission, 2006) To je posljedica preraspodjele vlasti s tendencijom da federativne, odnosno regionalne teritorijalne jedinice neke države imaju veći udio u međunarodnim obvezama. (Venice Commission, 2006) Decentralizacija je ujedno i izraz interesa regionalnih zajednica da učinkovito sudjeluju u odlučivanju o onim pitanjima koja su za njih značajna.

One se kao ravnopravni subjekti međunarodnog pravnog saobraćaja pojavljuju, po pitanjima koja je država prepustila njihovoj nadležnosti. Naravno, regionalne

teritorijalne jedinice nisu u istoj ravni sa državama. (One moraju usuglasiti svoj nastup sa državnim nastupom ili interesima, kretati se u pravnim okvirima koje međunarodnim sporazumima odredi središnja država, ali se ne može zanemariti njihovo postojanje i sve aktivniji nastup u međunarodnom pravnom prometu)

5. Decentralizacija i povezivanje regionalnih teritorijalnih jedinica iz različitih država koje imaju slične ili zajedničke interese

Jedan od učinaka decentralizacije je da su regionalne teritorijalne jedinice unutar država zaokružile svoje nadležnosti uspostavljajući konzistentan i koherentan sustav, koji teži ne samo definirati svoje odnose prema središnjim vlastima nego i uspostavljati suradnju sa regionalnim teritorijalnim jedinicama koje se nalaze unutar države, a jačanjem integracijskih procesa među državama unutar Europske unije i sa takvim jedinicama drugih država. Intenzivna gospodarska suradnja neumitno vodi integraciji i većoj koherentnosti država i regionalnih teritorijalnih jedinica koje unutar prekograničnih regija međusobno surađuju. To opet proizvodi težnje za dubljom kohezijom i ujednačavanjem država i njihovih regionalnih teritorijalnih jedinica, kako bi se dalje olakšavala njihova suradnja. Na tome napose rade međunarodne organizacije, koje provode razne specijalizirane programe suradnje ili ujednačavanja prava i pravne prakse.

Ipak, najznačajnije poticaje suradnji između regionalnih teritorijalnih jedinica, odnosno unutar prekograničnih regija daje Europska unija svojim strukturnim i kohezijskim fondovima otvorenim prema njenim državama članicama, te CARDS, IPA i drugim programima za zemlje koje su u procesu pridruživanja Europskoj uniji. Cilj ovih programa jest da se ujednačava razvoj različitih regionalnih teritorijalnih jedinica unutar iste države i svih regionalnih teritorijalnih jedinica i država unutar Europske unije.

Ako se sa ovoga prijeđe na konkretnije razloge što vode ka integraciji i povezivanju, tada se tu u prvom planu pojavljuju interesi omogućiti unutar transnacionalnih (prekograničnih) regija odvijanje aktivnosti na način na koji se one odvijaju unutar regionalnih teritorijalnih jedinica neke države. Pri tome, traže se putevi kako omogućiti nesmetano kretanje ljudi, robe i kapitala između regionalnih teritorijalnih jedinica koje se nalaze u susjednim zemljama, a neposredno jedna pored druge. Lokalni i regionalni ekonomski razvoj je također i proces pogodan da u njemu regionalne teritorijalne jedinice surađuju sa javnim i poslovnim sektorom, te civilnim društvom kako bi se poboljšali uvjeti za ekonomski razvoj i zapošljavanje. (Rašić Bakarić, et al., 2005).

6. Zaključci o međunarodnopravni aspektima regija i regionalnih teritorijalnih jedinica

Kroz članak se nazire odgovor na pitanje: što su regionalne teritorijalne jedinice s aspekta međunarodnog prava. Jesu li to subjekti međunarodnog prava, i kakav im je

status? Rezultat je istraživanja da se u međunarodnom pravu ne daje precizan odgovor. Nedvojbeno se može ustvrditi da regionalne teritorijalne jedinice nisu subjekti međunarodnog prava sa punom djelatnom sposobnošću. Subjekti međunarodnog prava su države u čijem sastavu se one nalaze. Kako onda regionalne teritorijalne jedinice nastupaju sve češće i sve šire u međunarodnim odnosima, i sklapaju i određena pravna dokumenta, za koja je tipično da ih mogu sklapati subjekti međunarodnog prava?

Rješenje koje omogućava sudjelovanje regionalnih teritorijalnih jedinica u međunarodnom pravnom saobraćaju je staviti takva ovlaštenja u okvire odredbi temeljnih pravnih akata unutrašnjeg prava država i sporazuma, koje sa drugim državama sklapaju države na čijem se teritoriju nalaze te regionalne teritorijalne jedinice. Kada ustav ili zakon neke države dozvoli ograničeni nastup regionalnih teritorijalnih jedinica neke države, tada nastaje pravni osnov i utvrđuju se nadležnosti i postupak u kojima one mogu poduzimati aktivnosti u međunarodnom pravnom prometu. (Na primjer, sklopiti neki sporazum sa regionalnom teritorijalnom jedinicom iz susjedne zemlje, kojim će se urediti određena pitanja kretanja stanovništva u pograničnom području ili promet robe na teritorijama ovih jedinica. Ili sklopiti sporazum o suradnji na polju gospodarskog, kulturnog ili drugog razvoja regionalnih teritorijalnih jedinica iz susjednih država) Kada regionalne teritorijalne jedinice djeluju u praksi, one će ispunjavati od strane države utvrđene uvjete i poduzimati mjere kako bi na utvrđeni način realizirale suradnju u određenim oblastima s regionalnom teritorijalnom jedinicom iz druge države.

Pitanje je, također može li se smatrati da regionalne teritorijalne jedinice tako postaju nukleusom subjekta međunarodnog prava ili su subjekt međunarodnog prava u ograničenoj mjeri? Rezultat je istraživanja da se radi o subjektu međunarodnog prava u ograničenoj mjeri, s vrlo ograničenim krugom aktivnosti koje mogu poduzimati u međunarodnom pravnom prometu. U pravilu se te djelatnosti odnose na materije koje su inače u nadležnosti tih regionalnih teritorijalnih jedinica po unutrašnjem pravu. Dakle, regionalne teritorijalne jedinice su subjekti međunarodnog prava s vrlo ograničenom djelatnošću. Rješenje je da ih središnja država podrži u njihovim međunarodnim aktivnostima, stvarajući pravne okvire za to i utvrđujući minimalne pravne pretpostavke validnosti njihova djelovanja. U tom djelovanju, primjerice, one moraju imati u vidu nacionalne interese kada sklapaju određeni sporazum sa stranim regionalnim teritorijalnim jedinicama.

I konačno, sve što one učine na međunarodnom planu podložno je nadzoru i intervenciji središnjih vlasti države. Ako su regionalne teritorijalne jedinice subjekt međunarodnog prava s vrlo ograničenom djelatnošću, što je sa regijama koje se formiraju od strane regionalnih teritorijalnih jedinica više država? Neovisno o tome što neke Euroregije primjerice, imaju svoje organe, donose strategije i programe, raspoložu fondovima, teško se može ustvrditi da su to subjekti međunarodnog prava koji izvode svoju osobnost iz država čije su regionalne teritorijalne jedinice članice, odnosno sastavni dijelovi tih regija. Kao rezultat istraživanja moglo bi se ustvrditi da su i tu u pitanju subjekti međunarodnog prava s vrlo ograničenom djelatnošću.

No, za razliku od regionalnih teritorijalnih jedinica koje svoj subjektivitet vezuju uz državu kojoj pripadaju, regije formirane od strane više regionalnih teritorijalnih jedinica različitih država više slične međunarodnim organizacijama, ali mora se naglasiti s vrlo ograničenim subjektivitetom. Jer, klasične međunarodne organizacije u međunarodnom pravu za članice imaju države, dok regije sastavljene iz regionalnih teritorijalnih jedinica više država nemaju subjekte međunarodnog prava kao svoje članice, nego regionalne teritorijalne jedinice više država, koje su i same subjekti međunarodnog prava s vrlo ograničenom djelatnošću. Rješenje da bi one mogle djelovati s nespornim učincima u međunarodnom pravu je da države čiji su sastavni dio, međusobnim sporazumima stvore pravni okvir i definiraju minimum pravnih pretpostavki validnosti njihova djelovanja.

Ono što bi se moglo preporučiti za buduća istraživanja u okvirima međunarodnog prava jest usmjeriti više pažnje kada se proučavaju subjekti međunarodnog prava onim entitetima koji predstavljaju decentralizirane organe vlasti država i koji u okvirima svoje nadležnosti imaju ovlaštenja direktno nastupati prema sličnim entitetima iz drugih država i time sudjelovati u međunarodnom pravnom prometu. Jer, nije dovoljno samo definirati takve subjekte međunarodnog prava kao subjekte s vrlo ograničenom djelatnošću.

Dodatno valja izučiti sve domašaje i pravne posljedice njihova djelovanja na toj razini, te klasificirati učinke koje oni proizvode u odnosu na učinke koje proizvodi djelovanje država i međunarodnih organizacija.

7. Literatura

Andrassy, J. (1998). *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, ISBN 953-0-30409-9

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), (1999). *Federated and Regional entities and International Treaties*, poredbena tabela. Dostupno na: [http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL-DI \(1999 \), 004rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL-DI (1999), 004rev-e.asp) Pristup: 15-05-2008

Oppenheim, L., Lauterpacht, H.; (1974). *International Law, Volume I Peace*, ISBN ISBN o 582 48808 7, London, strane 4. i 118-119

Rašić Bakarić, I., Sumpor, M. & Sisinački, J. (2005). *Governance Structures for Local Economic Development in Croatia*, 45th Congress of the European Regional Science Association Land Use and Water Management in a Sustainable Network Society, Amsterdam, str. 7, Dostupno na: www.ersa.org/ersaconfs/ersa05/papers/391.pdf Pristup: 15-05-2008

Venice Commission, (2006). *Federalism and Regionalism*, strana 1. Dostupno na: http://www.venice.coe.int/site/main/Themes_Transn_E.asp#federalism Pristup: 15-05-2008