

*Др Марија Вучковић Радовановић, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА и ЕУ (Са упоредним приказом Устава Белгије као регионалне државе)

***Сажетак:** У раду трагамо за решењима из уставноправне области за наше просторе кроз критичке (и упоредноправне) анализе досадашњих нацрта таквих аката у нас. Првенствено, притом, имамо у виду захтеве које је, пред нашу и остале земље Југоисточне Европе, тзв. државе у транзицији, постављала и поставља Европа (Савет Европе, ОЕБС, а нарочито Европска Унија која им је отворила своја врата за пријем). С обзиром на правне стандарде које ЕУ подразумева као услов пријема нових чланова, и на сложене проблеме ове области у нас који још чекају своје разрешење, у овом раду приказујемо сегменте Устава Белгије (иновираним закључно са 1994. г.) за које нам се чини да садрже погодна решења и за наш животни простор. Како су та решења већ позитивно право чланице ЕУ, неће бити дилеме, ако их прихватимо, да ли су компатибилни са од ње захтеваним стандардима.*

Кључне речи: устав, држава, регија (покрајина, област), провинција (жупа, срез), комуна (општина)

I - Европа и регије

1. Регије¹ као категорије територијалне организације држава чланица Савета Европе, постојале су и у структури неких од првобитних шест држава-чланица

¹ Нацрт Европске повеље о регијама, намењен чланицама Савета Европе, предвиђа њено усвајање на класичан начин који карактерише приступање међународним уговорима (чл. 20- 24) тј. приступањем са или без коришћења права на у Нацрту предвиђене могућности искључења примене одређених

некадашњих трију европских заједница (сада ЕУ). Неке од тих првобитних држављаница су мале државе да саме личе на регије или градове других држава, али су пре уласка у ЕУ биле у својеврсној повезаности: Бенелукс, на пример кога су чиниле Белгија, Холандија, Луксембург. Данас Белгија, због своје посебности што се тиче националног састава, а која ће бити у овом раду предмет посебне пажње, има, унутар себе две врсте регија (региона). Региони имају изабрана већа (скупштине) и извршне органе са својим надлежностима примереним регионалној надлежности, о којој ће још бити речи. Белгија, уз то има и посебне, изабране органе са значајним надлежностима трију (говорних) заједница (communautee) држављана у које су сврстани према матерњем језику. То су Француска заједница (појединаца, физичких лица), Холандска заједница и Германофонска заједница (држављана којима је матерњи језик немачки).

Прва врста у њеном уставу набројаних регија су регије састављене од уставом изричито наведених провинција унутар себе; већих територијалних целина по језичкој претежности. То су Валонски регион, Фламмански и трећи, са француским и холандским језиком у себи, Бриселски (престонички, билингвистички) регион. Друга група регија, територијална такође као и претходна, зато се називају региони (регије), а не заједнице (људи, дакле), су језичке регије (региони) у чији састав су, према језику који се у њима говори, распоређене све комуне (општине, тј најнижи облик локалне самоуправе). Свака општина припада једном од четири језичка региона, а њихова је регионална надлежност, као и удео у доношењу одлука у тој области, најзначајнији. Има их за сваки од три језика по један, и к томе четврти, престонички билингвистички језички регион. Првој групи региона, да подвучемо, припадају Валонски и Фламмански регион, који се састоје од провинција тачно побројаних у уставу а трећи, те врсте, територијални регион је Бриселски регион (престонице Белгије, али и највећег броја институција ЕУ). Свака комуна у Белгији, међутим, према језичкој оријентацији, спада, осим у одређену провинцију и преко ње у претходну врсту региона према припадности те провинције, и у нову врсту

чланова (резерве), и са ратификацијом у највишем законодавном државном органу (парламенту). Као основни, у нацрту је истакнут принцип регионалне самоуправе, дакле самоуправе, а не карактера препознатљивог као државност, без судства и законодавства независног од вишег нивоа државе. Принцип гласи (чл. 11. Нацрта) да ће региони имати право да усвоје и да допуне своје статуте (не дакле конституције, не ни основне законе што је термин за устав у неким земљама, као у Немачкој) уз поштовање устава и закона државе у којој су. Дефиниција регионалне самоуправе је да је то најшира територијална власт унутар дате државе; да имају изабрана тела (већа), да могу бити или самоорганизоване или имати нормалну повезаност са централном влашћу. Властите (изворне) надлежности овог најширег облика самоуправе су признате уставом дате државе, а могу бити одређене још и/или законима, те статутом региона као и релевантним актима међународноправног карактера., на пр. у складу са овом повељом, за оне државе које Европску повељу ратификују у довољном броју и она ступи на снагу. У оквирима правних процедура одређених законима дате државе, регије могу упражњавати међурегионалну и трансграничну сарадњу (чл. 3-9). За учешће у европским и међународним пословима који су од интереса за регионе, имају право да установљавају своје бирое за промовисање својих интереса, морају бити консултовани у вези са преговарачким процесима који се тичу њихових интереса, а државе могу регулисати и њихово учешће у државним делегацијама у преговарачким процесима који се дотичу њихових интереса (чл. 10).

територијалних региона, а према језику у употреби у тој општини, дакле, спада и у један од језичких региона којих има четири. То су: Француски језички регион, Холандски језички регион, Бриселски билингвистички (француског и холандског језика) регион и Немачки језички регион. А к томе, Белгија има, како смо већ навели, и самоуправне језичке заједнице држављана као појединаца независно од тога којој провинцији и комуни припадају; независно од територије на којој унутар Белгије ти њени држављани живе. То су заједнице њених држављана разврстаних у њих по матерња три језика која карактеришу Белгију: Француска заједница, Фламанска заједница и Германофонска заједница. Заједнице са изабраним органима и надлежностима, о чему ће још бити речи. Не заједнице са територијалном подлогом, већ заједнице белгијских држављана према њиховом матерњем језику.

Немачка, према уставу скројеном за њу - тада Западну Немачку - од стране западних сила њених окупатора, а за три од дотада установљене четири окупационе зоне на територији бившег Трећег Рајха, има у себи федералне јединице, али уз солидно уставноправно осигурање од сецесионистичких претензија својих лендова.

Француска, велика сила, стални члан Савета безбедности из редова држава победница у тада тек минулом светском рату, подељена је само на департмане и општине (децентрализована само до нивоа локалне самоуправе).

Италија је прича за себе. Усред Другог светског рата променила је страну и тиме допринела њеној бржој победи те заузврат прошла без окупације, оптерећена је великом разликом у развоју између севера и југа земље, али је као држава била окренута скоро само питањима европске интеграције и спољнополитичким темама. И сâмо формално устоличење ЕУ догодило се потписивањем, у два наврата, уговора о њој баш у Риму, па се по Риму и зову: римски уговори (из 1951 и 1957. године). Тек недавно је добила правно уобличене регионе, од којих један регулисан међународним уговором. У годинама после Другог светског рата сва је, као држава, била подређена вођењу само своје спољне политике. (Наша земља, данас, ни на савезном нивоу, ни на нивоу двеју чланица, уопште не води спољну политику, на пример. Унутрашња, унутарстраначка (унутар ДОС-а) збивања, а нарочито околност да није још замењен претходни, комунистички систем и његови носиоци власти, у томе је спречавају).

2. Правни темељи европских заједница – римски уговори, нису установили нови правни поредак мењањем старих, у том моменту постојећих правних система држава чланица. Оне су остале и суверене државе, и као такве, појединачно и надаље чланице УН, а међу њима тада, само једна, Француска, је и стални члан Савета безбедности УН. (Данас је то и Енглеска, а ако се оствари жеља генерала Де Гола, можда ће у чланству ЕУ бити још једна држава стални члан Савета безбедности).

Римским уговорима тек је трасиран пут и правна средства за настајање ЕУ, за непрестано настајање и развој заједничких правних институција који је производио увећавање користи од њеног раста и развоја. Пут приближавања, постепеног, најпре економског а потом у сваком погледу, ишао је кроз стално уједначавање интерних правних решења (директивама), кроз постепено сажимање у све тешњу поли-

тичку заједницу једногласним одлукама чланица, и са умножавањем наднационалних општих правних норми: комунитарно право и органи. После остварења довољне мере овог последњег дела правне структуре; преласка у нови квалитет повезаности сада већ далеко веће групе од петнаест држава, ова специфична заједница добила је и садашње име: Европска Унија, скраћено: ЕУ. Раније су то биле три заједнице (које су између шест држава повезивале три, у то време, најзначајније области привређивања) и то: Заједничко тржиште, Заједница за угаљ и челик и Заједница за атомску енергију.

Доласком нових држава умножиле су се и државе које имају у себи регионе. Настали су и неки региони који су под неком врстом надзора и суседне државе (Тирол, који има друго име за Италију, у којој је, од овог којим га назива Аустрија). Шпанија има регионе са међусобно неистоветним (асиметричним) правним статусом. Највећи број држава је без региона, њима се они препоручују, али новим, из југоисточне Европе, кандидатима за чланство у ЕУ региони се често намећу као услов уласка. И не само региони, већ се подразумева постојање парламентарне демократије, потом решавање мањинских права, и људских права уопште укључив и права деце, те других права у духу европских повеља од којих и чувена Европска социјална повеља. Потом је ту и прихватање европске повеље о образовању према европским стандардима, уз очекивање и свих других видова што већег уједначења садржаја интерног права, нарочито права које се односи на привређивање, са комунитарним правом ЕУ, укључив и и одређени, висок, ниво заштите околине.

3. Европска Унија је заједница фактички не мање суверених држава² од других. То је и данас, тј. и после Јединственог европског акта из 1986. године, и на основу њега, донетих сто и више директива са налогом хармонизације норми у правним системима чланица. Норми које су довеле до потпуно оствареног јединственог тржишта (капитала, робе, услуга, радне снаге и њених фундаменталних синдикалних права). Али, и права настањивања независно од услова обављања делатности, и образовања независно од држављанства ученика и студената.

ЕУ је, наиме, велики и успешно примењен правни новум. Правна иновација, драгоцен попут технолошки новог брода, конципирана попут брода у изградњи на немирним европским водама времена после Другог светског рата. И још је, дакле, у дограђивању при чему се, код извођења радова на њој, добро пази. Даје наду континенту да се сви његови становници могу да укрцају, а да се брод одржи и сигурно

² И глобализацији су неопходне (суверене) државе. Деценијско негирање потребе за сувереним државама у корист мондијалистичке владавине светом, је већ прошлост (и опасна теорија), јер носи ризик чак и физичког нестајања свеукупне цивилизације. Стога и владари света (крупни капитал) опомињу, и преко НАТО гласноговорника, да су суверене државе неопходни беочуг у ланцу глобализације. Садашњи генерални секретар НАТОа, господин Џорџ Робертсон, је на последњем састанку (јесен 2002) који су одржали представници НАТОа и ЕУ у Бриселу, признао да је била заблуда досадашње негирања потребе да постоје суверене државе, већ да, напротив, постоји потреба за њима. На њих се дакле рачуна, али не и на сваку државу која моментално постоји. Лорд Робертсон, је, наиме, подвукао да држава и надаље остаје темељ наше цивилизације, али да се разликују две категорије међу државама које сада постоје. Једне су, подвукао је, озбиљне државе док су друге failure states (што ће рећи са грешком, недовршене односно неуспешне државе), те да ће се НАТО, у отклањању претњи које је дужан да спречи односно санира, све више бавити (сретати са) таквим, failure states.

плови. Нарочито данас и сутра, стога што су сада поново услови специфични, а немирне воде мондијализма, како Французи називају глобализацију, једнако или и опасније од оних после последњег светског рата. На сцени је данас у суштини превласт грамзивог компрадорског капитала над светом рада.³ Верујемо да је ЕУ, већ данас, и својеврсна одбрана од овог претерано либералног правног концепта капитализма. Одбрана свим тиме што заговара и брани: европском културом и традицијом коју брани од нестајања преко фаворизовања подкултуре и испразних забава потенцираних мас медијима. Брани и европском повељом социјалне сигурности са гарантовањем синдикалних права и слобода, што најамном радништву обезбеђује минимум људског достојанства ослоњеног на љуски рад. И што води рачуна, осим о синдикалним правима радника, и о екологији као услову и за лојалну конкуренцију и одржив развој првенствено на својим просторима, али и шире у границама својих економских и дипломатскополитичких могућности.

4. ЕУ данас, пред ширење на све државе Југоисточне Европе у догледно време, има и велике правне дилеме и политичке проблеме. Несумњиво има даљу потребу за својом правном надоградњом, јер је одлучивање консенсусом и при садашњем броју исказано као велики проблем, и нужно је његово мењање. У супротном, њен гломазни механизам одлучивања поновио би мане неефикасности које спутавају УН. Но како ЕУ није правно конципирана као интерним уставом ригидно завршена, затворена заједница, има правне инструменте и за своје даље прилагођавање и надграђивање својих правних структура. Инструменте њеног стављања наново у статус брода у изградњи, уз осигурање начина за отклањање неуспеха. Чини то и кроз постављање услова за придруживање и пријем нових држава. Осећа се њена припрема, у ходу, припрема промене структуре по уласку већих група новајлија. Субвенције се смањују, врши нова прерасподела трошкова и користи како у односу на старе чланове тако и на придошлице. Ови последњи приморавају се да се ослобађају баласта интерних или спољнополитичких сукоба сваке врсте. Тако се и нама условљава приступ у Савет Европе и отпочињање споразума о придруживању ЕУ, садржајима Уставне повеље којом се замењује Савезна република Југославија државном заједницом “Србија и Црна Гора”, али која мора бити компатибилна са правним стандардима чланица ЕУ и супрапоретком на нивоу ЕУ. И због повећаног броја чланова, и због њихових економских система и економских политика који су увелико несамерљиви и

³ Леп пример његовог похода и метода су нарочито спекулативне новчане трансакције. (За једну од највећих финансијских спекулација и тиме остварену добит на рачун чувене француске банке “Societe generale”, крајем предпоследње деценије прошлог века, суди се већ дуже од деценије у Паризу Американцу Жоржу Соросу, познатом по мрежи делатности у свим државама у транзицији преко својих универзитета и невладиних организација. Запрећена новчана глоба премаша износ од 2 милиона долара односно евра).

Сажету слику похода спекулативног, посредничког и грамзивог капитала времена транзиције у југоисточној Европи имамо у чланку колеге из Мађарске, професора Тамаша Прутбергера, сачињеног на основу петогодишњег истраживања овог феномена од стране тима мађарских научника. Чланак је преведен и објављен код нас у “Гласнику Адвокатске коморе Војводине” број 9-10/ 2001, стр. 453-456, под називом “Глобализација и право”.

неизмењиви преко ноћи, Комисија која се тиме бави, а на чијем је челу Валери Жискар д'Естен, има више и алтернативних, и кумулативних предлога како да се ЕУ трансформише. Једнакости у одлучивању о најважнијим питањима економије и политике, ми мислимо да неће бити задуго после великог праска ширења чланства. Постоји, на дуже стазе, и могућност прерастања у (Де Голову) Европу као федерацију, и то Европу до Урала, како је то генерал говорио. Жискар д'Естен такође наговештава и ту верзију ЕУ која би могла временом да буде европски пандан Сједињених америчких држава.

5. Конципирању и изградњи ЕУ заједнице (најпре између само шест држава), вршено је попут, како рекох градње, али и осигурања брода у изградњи. Таква градња и осигурање од претећих ризика обезбеђено је кроз правну иновацију: комуни-тарно право, чијим нормама треба да се служимо и ми ако таква решења могу да излече наше болести незреле демократије и првобитне акумулације капитала. Правна решења проблема на које су наилазиле и прве чланице некадашњих заједница за енергију, лечена кроз њихова уједначавања услова трговања (заједничко тржиште) представљала су обогаћивање правне науке и праксе које су користиле и многим заједницама изван Европе, и која су копирана тако да неколика заједничка тржишта имамо и на другим континентима. Било је то правно конципирање сасвим нове заједнице, а тај својеврсни правни изум потекао је од Спака, министра иностраних послова Белгије. "Награђен" је, за ту најпрофитабилнију иновацију западног дела овог континента од када су људи на њему; за свој непатентбилни изум који је нашао примену у животу неколике стотине милиона људи, "само" тиме што су најбројније и најзначајније институције тог правног и уставноправног новума, на територији његове мале земље Белгије или на територијама недалеко од ње. Сада је време када се статички моменат Спаковог европског брода проверава приступањем бројних нових и од првобитних знатно друкчијих земаља: држава у тзв. транзицији. Њихово укрцавање на брод треба да прође без ризика по досадашње и нове његове путнике, па се тако од неких нових чланова тражи, међу иним условима, и регионализација, надајмо се претежно у сврху предупредивања сукоба и дискриминација међу људима, народима и државама. Захтев за регијама треба да буде један од оних по све користан, на курсу преуобличавања такве државе кандидата за улазак у ЕУ. Па пођимо му и ми у том циљу, и у неопходној мери, у сусрет. Уз подвлачење сазнања да нам, на том путу својим правним решењима из подручја регионализације, Белгија може бити од помоћи. Белгија, како ћемо даље показати из решења њеног устава, и надаље унапређује на тај начин правну науку дајући решења погодна не само за властите проблеме.

II - Осврт на термилошке неједначености и неки предлози

6. Подвући ћемо још да се при предлозима као и при анализи упоредноправних решења која се дају у сврху изналагања решења у нашој уставноправној области, треба да води рачуна о великој термилошкој неједначености. Ми под регијом (покрајином, регионом), а у складу са Нацртом повеље о регијама савета Ев-

ропе, подразумевамо део државе без елемената државности, дакле, у смислу територијалне децентрализације (аутономије) коју подразумева већ цитирани документ: нацрт Европске повеље о регијама. Следствено томе, под тим се појмом не могу подразумевати делови једне државе који имају карактеристичне елементе државности какав је случај код делова савеза држава, унија попут ЕУ или савезних држава. У овом последњем случају, у уставима се морају уграђивати решења отклона сепаратистичких тенденција и између чланица, и унутар делова у тим чланицама, а томе значајно доприноси и дефинисање правотехничких термина који се уносе у све правне акте ове области. И то како у устав, тако и у статут регије и осталих државном нивоу супсидијарних делова земље. Уз, разуме се, јасно дефинисање свих надлежности и уградњу јасних механизма спречавања могућности отцепљења. Такво решење, на пример, постоји у Немачкој као савезној држави, а ми га препоручујемо и за наше прилике. Дакле, треба обраћати пажњу да се отклон од могућих сепаратистичких тежњи, попут овог немачког, угради на нивоу државе у односу на све њене територијалне делове без елемената државности. Следствено томе, треба опреза ради, и термине из устава, најбоље у њима самима, прецизно дефинисати попут праксе коју срећемо код сачињавања међународних уговора.

7. Да видимо, у том смислу, какво значење, правну природу, има (треба да има) термин “уставна повеља” који се односи на нови конститутивни акт Савезне републике Југославије. Реч “повеља” асоцира на Повељу УН, дакле међународног карактера споразум, али претежни значај има реч са уставом у корену речи, дакле реч је о уставном акту заједничке државе односно државне заједнице. Ако се у ово смутно време позовемо и мудро држимо правног института “*novatio*”, тј. да наша држава замењује постојећи устав новим, те да стари устав, у том случају, нестаје само ако нови настане, тумачићемо Уставну повељу (мудро би било и тако је назвати у уставном закону за њено спровођење) надуставом у односу на уставе чланица, дакле уставом државне заједнице “Србија и Црна Гора”, иновирани државне заједнице. По усвајању уставне повеље и уставног закона о њеном спровођењу у три скупштине: Србије, Црне Горе и СРЈ, остају у важности норме старог устава о старом изгледу органа и целокупног новим органима незамењеног субјективитета државе. Уставна повеља, дакле није двострани правни посао (споразум, уговор), нити су републике, будући унутар Југославије која постаје “Србија и Црна Гора”, субјекти међународног права биле још од 1918 године, нити су то постале по усвајању Уставне повеље.

8. Држава Србија не би требало да у ова смутна времена прави више од двостепене децентрализације и то тако да регија Војводине буде посебна само у функцији заштите бројности и међусобне равноправности мањина⁴ у Војводини. Друге би то могле бити због поспешивања пожељног развоја свог, на пример, специфичног или неразвијеног подручја. Ово последње се може успешно разрешавати

⁴ О мањинама, том у последњој декади XX века актуализованом и сложеном питању, посебно у Европи, а нарочито у земљама у транзицији, велики број радова релевантног значаја написао је др Синиша Таталовић, професор Факултета политичких наука из Ријеке (Хрватска).

и путем увођења критеријума за повезивање општина, унутар закона о локалној самоуправи као степена децентрализације, а за тачно одређене намене, и то комбиновано: доделом неких изворних надлежности попут оних предвиђених за регије, али тако регулисаних да се могу, у случају злоупотреба доказаних пред уставним судом, пребратити у контролисане, поверене им надлежности. Следствено томе, уместо раскрајања средишње Србије на вештачки створене регионе, треба да обратимо пажњу на даље усавршавање децентрализације што потпунијим развојем локалне самоуправе. Идеју о помињању градова Србије као седишта неименованих региона из Предлога устава Демократске странке Србије предлажемо да искористимо тако што ћемо нека министарства размештати по свим већим градовима Србије укључив и градове Војводине (касније и Космета). У ери UN-EDIFACT система трговања у светским размерама; у ери оптичких влакана, полупроводника, електронике, нано материјала и на њима заснованих нових технологија, предложено дислоцирање институција власти имало би за резултат уједначен развој градова и спречавање прерастања највећих од њих у дунгле на асфалту са свим из тога запрећеним негативним аспектима. Одсуство живљења у њима по мери човека упућује нас на градове испод милион становника. Тако Нови Сад, на пр., заједно са око 60. 000 избеглица, има 370. 000 хиљада становника и права је жељена мера за највећи број градова у нашој земљи за предстојећу будућност.

9. А сада још неколико врло конкретних предлога норми и института које, по нама, треба да садржи устав Србије:

а - Веома је важно да међу уставним оредбама нађе место и норма да су Косово и Метохија (Космет) део државе Србије и да је Космет сада, и само привремено, под управом УН. Западна Немачка је у свом уставу сачињеном по престанку окупације над три зоне које су биле под влашћу САД, Француске и Велике Британије, унела одредбу да држава Немачка обухвата и Источну Немачка која је остала под окупациом СССР-а. Тамо, у уставу (Основном закону, како Немци називају највиши правни акт државе) та је одредба стајала све до пада Берлинског зида односно до после његовог пада спроведеног, по одредбама тог устава, уједињења.

Што пре треба припремити и план о регијама и регулисати обе покрајине: АПВ, АПКМ. Ми за Космет предлажемо решења устава Белгије о којима ће још подробније бити речи у овом раду. Укратко предлажемо, слично решењу из Устава Белгије: постојање територијалних региона на Космету по језичкој претежности жупа (области у њима), територијалних региона састављених од општина у којима су језици у употреби српски, албански и турски и говорних заједница састављених од појединаца, физичких лица, којима је матерњи језик један од ова три језика.

б - Такође је веома важно да се у устав Србије унесе одредба о забрани давања отказа радницима без оправданих разлога, и о посебној заштити радника у десетогодишњем периоду пред испуњење услова за остваривање права из пензионског осигурања. Наш, државе Србије, Закон о раду је пренебрегао много од државе Југославије ратификованих конвенција и прихваћених препорука Међународне организације рада. Не дајмо да нас овај закон изгна из стандарда повеље ЕУ о фундаменталним синдикалним правима радника (најамних радника популарно назване Европском социјалном повељом), која у себи садржи једну од њених

најважнијих слобода. (Она је потписана крајем 1989. године, а Велика Британија је потписала 1998. године тек). По основу ове Повеље су француски радници изборили повећање за 20 посто запослених у време када је ова држава, због услова за приступање унији држава ЕУ које прелазе на заједничку монету-евро, покушавала да смањи већ освојена права француских радника. Ако у устав не будемо ставили предложену одредбу, нећемо моћи правно утемељено да се придружимо европском кругу земаља које штите своје најамне раднике од превеликог степена експлоатације који би довео у питање живот најамног радника као живот достојан човека. И да не би било примедбе да таквој одредби није место у уставу, да напоменемо да таквих одредби има у уставима европских држава. Има га, између осталих, Италија, и њени радници штрајковима спречавају господина Берлусконија у његовим намерама и покушајима са својим својством премијера да ту одредбу изагна из Италијанског устава.

в - Морамо, и регулисањем у самом уставу, посветити нарочиту пажњу очувању животне средине уношењем, и као уставне категорије, институције еколошког омбудсмана (прокуратора, заштитника). То треба да буде монократски орган који покрива целину државе (на нивоу тржишта), организован попут тужилаштва (прокуратуре), али са подручним заменицима омбудсманима именованим за еколошке системе какви су велики речни сливови, планински венци односно због својих особина посебно заштићени делови природе попут националних паркова. Главни заменици-омбудсмани би били за Дунавски слив, слив Дрине, Саве, Мораве, Тисе. Имали би овлашћења између осталог и да сарађују на пр. са сличним органима других држава. Тако, на пр. дуж система Рајна-Мајна-Дунав, дуж Моравско-вардарске долине до Солуна, дуж Саве до изворишта Саве Бохињке и Саве Долинке, и дуж Тисе до њених изворишта испод Карпата.

Посао овог државног органа истог нивоа на коме је и тржиште, иако се на први поглед чини да ће онемогућавати да јефтиније производимо па тако будемо конкурентнији на свом и околним тржиштима, дугорочније гледано извор је значајног повећања продуктивности рада и повећања нашег бруто производа. Ми смо ретка земља са пестицидима и другим отровима незагађеном околином у свим подручјима осим равница где смо примењивали у последњим деценијама постојања велике Југославије тзв. агротехнички минимум, тј. онемогућили тиме производњу сада свуда у свету врло тражене природне, тзв. здраве хране. Она је вишеструко скупља, дакле њена прозводња треба да се очува бригом овог омбудсмана, а да се кроз географске ознаке порекла обезбеди сертификати о њеним особинама, и износи на светско тржиште где има прођу и доноси значајан профит. У Војводини, на пр. још 28 година ће у тлу постојати већи проценат загађења пестицидима него је дозвољено да би на том тлу била произвођена здрава храна, осим на подручју Фрушке горе и Вршачког брега.

III - Краљевство Белгија и њени региони те могућност увођења језичких региона и језичких заједница на Космету)

10. Устав Белгије је из далеке 1831. године, али је његово најновије генерално претресање извршено 1994., а текст који смо користили са Интернета, ажуриран је 2002. То је држава у чијем саставу су: 3 региона (Валонски, Фламмански и Бриселски) и 3 заједнице држављана Белгије: Заједница француска, Заједница фламанска (припадника који говоре холандским) и Заједница германофонска. Три наведене регије (regions) су територијални делови државе, и то Валонски са својим провинцијама (окрузима, жупама), Фламмански са својим провинцијама и Престоница, билингвистички Брисел. Све провинције (provinces) чине саставни део једне од ове три територијалне регије (региона): уставом се прописује њихова припадност одређеном региону, а може се мењати и законом који се усваја по посебном поступку и уз посебну, квалификовану већину предвиђену чланом 4 Устава Белгије. Постоје и још четири језичка региона (*regions linguistiques*) којима припадају законом одређене општине као њихова територија и то: регион француског језика, коме припадају општине (*communes*) у којима је у употреби француски као званични језик, холандског са својим општинама, регион двојезичног (француског и холандског језика) Брисела, и немачки регион са општинама тог језика. Свака општина је законом распоређена у један од четири језичка региона. Припадност сваке провинције регијама наведена је у садашњем уставу Белгије.

11. Сваки регион, као и заједнице оних грађана који припадају једној од три језичке групе, прецизно је у Уставу дефинисана и има тачно одређене надлежности. Ниједна врста региона односно заједница нема елементе државности. Формалноправно то је обележено тиме што не доносе опште норме које називамо законима (то је остављено држави) већ су то декрети, уредбе и сл. а када су донесени из тачно одређених материја по посебном поступку изјашњавања квалификованом већином из члана 4 Устава, они за дати регион имају снагу закона. То бива, дакле, само по уставом тачно дефинисаним, врло, врло сложеним правним поступцима. Тако се могу мењати и установљени односи међу овим регијама, саставним деловима Краљевства. Региони унутар ове државе имају елементе велике аутономије: своје савете и већа те и изворне надлежности, али само изван оног што је Уставом Белгије остављено држави Белгији.

12. Законодавни органи државе Белгије су парламент састављен од Већа грађана и Сената, и краљ. Свако од њих има право предлагања закона укључив и промене устава. На челу извршне власти је краљ (уставни монарх): за њега (министарску) одговорност пред парламентом носе министри на челу са првим министром, а по обавези премапотписа сваког краљевог акта као услова његовог дејства. Судови су трећа, од преходне две независна грана власти, постоји правосудни савет са значајном ингеренцијом у процесу бирања судија чија је функција доживотна.

Нас, међутим, интересује превасходно изглед и односи државе и делова. Потом међусобни односи ових бројних региона који имају самосталне надлежности, али се до неких од њих (и тада добијају правну снагу равну државним законима) долази међусобном испреплетаношћу надлежности за доношење општих норми:

декрета, тј. испод државног нивоа законодавних аката њихових органа. Тражи се, по члану 4 Устава Белгије, присуство кворума и осталих региона, и двотрећински гласова који су за то решење у најмање два од четири језичка региона.

IV - Језички региони и заједнице: могуће решење за Косово и Метохију

13. Мишљења смо да би напред изложена међусобна испреплетеност надлежности две или и све три врсте представљених региона, попут региона у Белгији, била пожељна решења за односе између државе Србије и регије (покрајине) Космет. Требало би их унети у нов устав који је, надамо се, на путу скорог усвајања, за регионалну (покрајинску) самоуправу за подручје Космета као подручје велике територијалне помешаности грађана различите језичке припадности. Решења погодују остварењу захтева за мултиетничношћу, за поштовањем људских права и гарантују очување културних, националних и верских посебности његових становника. Попут оних у Белгији, главни ослонац регионалној самоуправи би били лингвистички региони са општинама тога језика у себи. То би били основни региони за очување посебности свих етничких група. Свако насеље би било или једнојезично или дво или тројезично., с тим што би могло да захтева да се, кад је то иоле могуће, подели на мања насеља за потребе припадања свом одговарајућем језичком региону, за који бира скупштину и извршни орган. Друга институција регионалне самоуправе подразумевала би језичке заједнице појединаца који би јој припадали по језичком опредељењу независно коме самоуправном језичком региону појединац територијално припада. И најзад постојали би и региони који су, и економски и територијално гледано посебне целине погодне за увођење регионалне самоуправе. За потребе Космета, тј. грађана који тамо живе или који су тамо живели пре рата (ово последње решење да би успео повратак избеглица ако друкчије не би повратак могао да се исходи). Следствено томе Космет би се поделио на општине (вароши, села, засеоке) према језику који се у њима говори. Свака општина би, према претежном или искључивом језику којим се у њима говори, припадала једном језичком региону, а број језика (српски, албански, турски) би одређивао број и име језичких региона, с тим што би двојезични градови и већа насеља чинили још билингвистичке регионе (српског и албанског, српског и турског, албанског и турског језика) попут Бриселског билингвистичког региона (француског и холандског језика). Такође би се увеле три заједнице грађана Космета према својој језичкој припадности, тако да би још један ниво регионалне самоуправе обухватао све појединце који говоре један од три језика у употреби на Космету. Независно, дакле, од тога у којој општини пребивају.

Територијални региони би могли да се сачине на начин који би најбоље одговарао приликама на Космету, а које ја недовољно познајем, па само наговештавам неке могуће критеријуме. Два велика региона би могла бити Косово, које је висораван, и Метохија која то није, али мислимо да се региони треба да стварају на Космету уствари унутар њих, као мањи (жупе, срезови) од ова два велика дела

Космета. Да се, притом у критеријум поделе можда дода и етничка или религиозна припадност како би био хомогенији, без међусобне нетрпељивости општина које га чине. Дакле, унутар Косова то би могло да буде и, на пр. Северно Косово, Средње или Источно или Западно или Јужно, или, можда Југоисточно, Југозападно, али да се тиме иде циљу избегавања напетости и будућег помирења те успостављања мултиетничности и толеранције међу његовим становницима обезбеђене јасно прописаним и стриктно спровођеним правним процедурама које означавамо регионалном самоуправом у духу Нацрта цитираног документа Савета Европе. Слично би могла да се издели и Метохија.

Надлежности три врсте регионалне самоуправе које садржи Устав државе Белгије могле би се скоро у потпуности преписати, те ћемо, наредних година, овај рад и завршити бавећи се њима. За очување права свих становника Космета; за поновно успостављање његове мултиетничности, корисно би било преузети, за битне надлежности из области намењених регионалној самоуправи и сам начин одлучивања из члана 4. Устава Белгије који ћемо такође изложити.

*Marija Vučković Radovanović, Ph. D., Full Professor
Law Faculty of Novi Sad*

REGIONALIZATION AND THE EU (With a Comparative Review of the Constitution of Belgium as a Regional State)

Abstract

The work searches for solutions in constitutional law. Through critique (and comparative law) analysis of previous drafts of such records, primarily, in addition to having in mind the requests which have been set before ours as well as other Southeastern European states in transition, by Europe (Council of Europe, OECD, and especially the European Union which has opened its doors for admission). Considering, the legal standards which the EU entails as a condition for the acceptance of new members, and the complex problems in this area which are still awaiting to be solved, this work presents segments of the Belgian Constitution (innovated in 1994) which seem to offer appropriate solutions for our living space. As these solutions are already positive law of the EU, there shall be no dilemma as to whether they are compatible with the required standards, if accepted.