

*Др Милијан Поповић, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

СРБИЈА КАО РЕГИОНАЛНА ДРЖАВА?

Сажетак: Три су облика државног уређења: унитарна држава, регионална држава и федерација. Унитарна држава је најстарији и данас најраспрострањенији облик државног уређења. Прва федерација је настала крајем XVIII века, а регионална држава после Другог светског рата. Преовлађује становиште у теорији државе и Уставном праву да је унитарна држава "најприроднији" облик државног уређења, која најбоље одговара задацима и сврси државе. Федерацију поједини писци виде као "недовршен" облик државе. Регионална држава је замишљена као облик државног уређења који треба да преВлада слабости и унитарне државе и федерације, а да задржи њихове добре стране. Који је облик државе бољи зависи од конкретноисторијских прилика сваке земље, мада је, на апстрактном плану, унитарна држава најпоузданија.

Идеју о регионализацији Републике Србије први је код нас изнео Миодраг Јовичић у својој Уставноправној студији Регионална држава (Београд, 1996.год.).

Јовичићева идеја о регионализацији Републике Србије је актуелизована после петооктобарских промена 2000. године у неколико пројеката новог Устава Републике Србије. Прво је независна група експерата, окупљена око Београдског центра за људска права, августа 2001. године израдила нацрт Устава Републике Србије у којој су садржане и одредбе о преуређењу Републике Србије у регионалну државу. Потом је проф. Павле Николић сачинио нацрт Устава Краљевине Србије 2001. године који садржи и његов предлог за регионализацију Србије. Група експерата из Новог Сада окупљена око неВладине организације FORUM JURIS, те исте 2002. године изашла је са својим нацртом Устава Републике Србије и предлогом о регионализацији Србије. Најзад, и Демократска странка Србије је 2003.

године изашла у јавност са својим предлогом Устава Републике Србије и предлогом о регионализацији Србије. Од свих наведених предлога о регионализацији Републике Србије, најрадикалнији је предлог групе експерата из Новог Сада. У тежњи да се изрази и сачува тзв. суштинска аутономија, они су направили модел по којем нема никакве начелне разлике између постојеће Аутономне Покрајине Војводине и федералне јединице у федерацијама.

Данас није време за регионализацију Републике Србије. Ако стојимо на становишту грађанског суверенитета, а не на националном становишту мањинским националним заједницама не треба дати право на територијалну аутономију. Своја индивидуална и колективна мањинска права оне могу остваривати на друге погодне начине како се то уосталом и ради у развијеним и демократским земљама Европе. Не постоје ни историјски разлози за регионализацију Србије, као на пример, у Италији и Шпанији, пошто у прошлости нису постојале државе на просторима Републике Србије. Поред тога, организација и делатност регионалних органа изискује велика финансијска средства којима данас Република Србија не располаже. Најзад, подела на регионе аутоматски не доводи до јачања демократије. Уситњавање простора може да изазове супротан ефекат - затварање и партикуларизам, а може чак да доведе у питање и јединство државе, особито с обзиром на карактерне особине већинског српског народа.

Кључне речи: унитарна држава, регионална држава, федерација, регион (аутономна покрајина), мањинска права.

Уводне напомене

Петооктобарске промене у Србији две хиљаде године избациле су у прави план доношење новог Устава Републике Србије. Наместо до тада важећег Устава од 1990. године, за који се говорило да, и нелегалан (да је, поред осталог је, донет од Парламента коме је истекао мандат) и нелегитиман (поред осталог: због остатака комунизма у својинским односима и јаке председничке власти која потенцијално угрожава људска права и слободу) требало је да се донесе нови демократски Устав који ће Републику Србију вратити, и у том погледу, у породицу демократских европских народа и држава. Ако се Устав схвати у социолошком смислу, ласаловски¹, као однос политичких снага, Република Србија је већ имала нов Устав, али невидљив, неписан. Победничке снаге које су обориле дотадашњи ауторитарни режим, најавиле су доношење новог Устава, у писаном облику, као

¹ В. Фердинанд Ласал, *Суштина Устава* (превод), Београд 1907.

основног закона земље, који ће санкционисати извршене промене и бити гарант људских права и слобода и одговорне и сменљиве власти.

Када је занос победе прошао, победничке снаге су се нашле пред бројним проблемима, а питање доношења Устава потиснуто је у други план. Три године после петооктобарских промена поново се актуелизује доношење новог Устава. Појединци и поједине експертске групе имају различита мишљења у погледу дефиниције Републике Србије а, такође, у погледу облика Владавине, делом у погледу принципа организације власти, а посебно у погледу опсега децентрализације и регионализације у Србији. Разлике у мишљењима постоје и у неким другим питањима. У расправу су се укључиле и поједине политичке странке. Неке од њих, посебно Демократска странка Србије, изашле су у јавност и са нацртом Устава Републике Србије.

Сврха овог рада је представљање и критички претрес постојећих предлога о регионализацији Србије.

I - Унитаризам, регионална држава и федерализам

Од како су настале прве државе у далекој прошлости, пре више хиљада година, па све до данас, оне су, по облику државног уређења, биле у преовлађујућем броју, а тако је и данас, унитарне државе. Заправо, све до стварања Сједињених Америчких Држава 1787. године, са неким ретким изузецима и у краткотрајним раздобљима, државе су по облику државног уређења биле унитарне. Ако одбацимо конфедерацију која и није држава, већ савез суверених држава, федерација је била први облик државног уређења која је успостављена насупрот унитарној држави. Амерички пример деловао је подстицајно на више држава у свету, које су, такође, кренуле путем федерализма. Број федеративно уређених држава се усталио на око двадесетак. Једно време је изгледало да федерација улази у моду и да постаје привлачна за све већи број држава. Данас, међутим, вирус федерализма изгубио је своју снагу и моћ ширења, па се неке федерације враћају "природном" облику државе, тј. унитарној држави.

Регионална држава, као трећи могући облик државног уређења, настала је тек после Другог светског рата, прво у Италији 1948. године, а потом у Шпанији 1978. године, да наведем најважније (и најуспешније) регионалне државе у Европи. Она је требало да преВлада слабости како унитарне државе, тако и федерације, а уз то да сачува предности како унитарне државе, тако и федерације.

О предностима и манама појединих облика државног уређења, посебно унитарне државе и федерације, а у последње време и регионалне државе доста је расправљано.

Што се тиче унитарне државе, истичано је да је она једина права држава, а да регионална држава, а поготово федерација, као тзв. сложена држава, у себи садрже моменте властите негације. Преовлађује мишљење да само унитарна држава, као чвршћи и стабилнији облик организовања, може да одговори, на прави начин, улози која је намењена држави уопште, односно њеним главним задацима. Она

лакше и ефикасније обезбеђује ред и мир у друштву, правну сигурност и друге значајне циљеве - вредности. Уз то, поред унутрашње сигурности, она обезбеђује и Већу спољну сигурност. Са становишта финансијског, њена организација, као "простија", је неупоредиво јефтинија од организације како регионалне државе, тако и федерације. Исто тако, у њој је много једноставнији систем права, са неупоредиво мањом количином општих правних аката. У таквим околностима државна управа је много ефикаснија, а "правда" пред судовима лакше достижна. То све омогућује и бржи економски напредак и снажнија осећања солидарности, како материјалне, тако и моралне. Једном речју, како је један наш писац између два светска рата сажето приметно: "преимућства су на страни унитаризма, недостатци на страни федерализма"², како у наведеним, тако и у неким другим областима. Зато уопште није случајно што и данас од близу двеста држава које постоје у свету, њих само тридесетак нису изграђене као унитарне државе, већ као федерације, а по изузетку као регионалне државе.

Без обзира на предности унитарне државе у односу на регионалну државу и федерацију, кад се ти облици државног уређења посматрају апстрактно, на начелном плану, може се показати да су за поједине народе и државе прихватљивије и регионализација и федеративни облик државног уређења.

Заговорници унитарне државе њену вредност проглашавају апсолутном, а вредности регионалне државе и федерације релативном. Тако, на пример, они кажу ако би федерација настала сједињавањем две или више, до тада, самосталних, суверених држава, таква држава би, са становишта "потпуније организације света и његове пацификације" представљала напредак.³ Супротан процес пак, претварање унитарне државе у федерацију, као резултат центрифугалних снага, представљао би назадак.⁴ Озбиљнија анализа би показала да су и ове оцене релативне, недовољно поуздане, јер све зависи од конкретноисторијских прилика, националног састава становништва, традиције и историје, привредне развијености, степена развијености културе и других околности и чинилаца. У сваком случају федерација са својом сложеном структуром, као "заједница заједница", делује мање савршено од унитарне државе, подсећа на нешто недовршено, на торзо, који може бити и величанствен, али је ипак само торзо.

Ипак, има и мишљења да је федерација савршенији облик државног уређења од унитарне државе и да су њене предности вишеструке. Тако се истиче да су "преимућства и предности" федерализма у томе што: "1. он боље задовољава локалне потребе; 2. више води рачуна о историјским успоменама и заоставштини прошлости; 3. обезбеђује и чува расну или племенску индивидуалност; 4. помаже

² В. Михаило М. Живанчевић, *Федерализам и унитаризам*, Београд, Штампарски завод "Орао", 1936, с. 150.

³ Исто, с. 150. "Федерализам, који би довео до федерације Балкана, Европе или света био би нешто здраво, напредно и корисно, јер би омогућавало позитивну сарадњу тамо где су била међусобна трвења, судари, борбе и стална ратна опасност".

⁴ Исто, с. 151. "Федерализам који би дошао на место француског, енглеског, италијанског, пољског, чехословачког или југословенског јединства, био би рђав, назадан и штетан, јер би органску сарадњу и јединство хотења заменио трвењем, штетним ривалством, сударима и парализом воље".

стварање већег броја духовних и културних центара; 5. осигурава већи утицај народа на законодавни рад путем плебисцита и 6. онемогућава крути централизам".⁵ Поборници унитаризма доводе у питање наведена "преимућства и предности" федерализма. Они критикују "претерани регионализам односно локални менталитет федерализма", видећи у њему "озбиљан недостатак".⁶ Исто тако, истичу да "федерализам узима прошлост и историју као полазну и завршну тачку, као своје трајно и руководно начело, не само као извор надахнућа већ и као крајњи смисао, подређујући им и садашњост и будућност".⁷ Поборници унитаризма одбацују и наводни аргумент да федерализам "обезбеђује и чува расну или племенску индивидуалност". Они стављају у први план, уместо расног или националног јединства, "јединство културе". При том, "једна култура", "не значи и једну индивидуалност".⁸ Поборници унитаризма одбацују и аргумент да федерација "помаже стварање већег броја културних и духовних центара", јер он "има релативну вредност и важи унеколико само у поређењу са политички и административно централизованом државом, али не и са унитарном".⁹ Што се тиче утицаја народа на законодавни рад путем плебисцита истиче се да "плебисцит није никакав елемент у појму федерализма: нити је плебисцит неопходна претпоставка за федерализам нити федерализам безусловна погодба за плебисцит".¹⁰ Плебисцит није искључен чак ни у условима централизоване унитарне државе. Најзад, аргумент наводно да само федерализам "ономогућава крути централизам" одбацује се од поборника унитаризма истицањем да "централизам није неопходан ни у савезној ни у унитарној држави а није начелно искључен ни у једној ни у другој".¹¹

У недостатке федерације који су уједно "преимућства унитаризма и то главне, који су, како се каже, израз "опште сагласности и искуства" спадају: "1. федерализам повлачи слабост и неотпорност савезне државе споља и изнутра; 2. по својој природи федералистички систем бива неизбежно укочен, тешко прилагодљив и конзервативан; 3. у савезној држави судство добија ненормалну премоћ према другим властима и законодавним телима; 4. код јединства федерализам повлађује морално разједињавање а разједињеност овековечава; 5. федерализам постоји у знаку хаоса у законодавству, а двојства у поданству и у патриотизму; 6. у савезној држави спорост и тромост у отправљању послова и скупоћа система иду нераздвојно; 7. федерализам искључује могућност плана у области привреде".¹²

Што се тиче регионалне државе, њени протагонисти истичу нека њена преимућства како у односу на унитарну државу, тако и на федерацију, бар када је у питању облик државног уређења који би, наводно, био најприхватљивији за

⁵ Исто, с. 152.

⁶ Исто, с. 153.

⁷ Исто, с. 153.

⁸ Исто, с. 156.

⁹ Исто, с. 156, 157.

¹⁰ Исто, с. 157.

¹¹ Исто, с. 158.

¹² Исто, 159.

Републику Србију. Један од њих код нас Миодраг Јовичић каже за регионалну државу да она "спаја извесне добре стране и унитарне и федерално уређене државе, а да у исто време отклања поједине слабости и једног и другог облика државног уређења".¹³ Додаје да регионална држава "више од федерације обезбеђује 'јединство у различитости', али, с друге стране, избегава претерану концентрацију власти, иначе својствену унитарној држави".¹⁴ То је могуће због тога што регионална држава "садржи елементе и унитарно уређене државе и федерације", као држава која је "заиста нешто између".¹⁵

Овде се нећу упуштати у властито вредновање појединих облика државног уређења. Уосталом свако такво вредновање лако може да одведе у произвољност, као што је многе писце и одвело. На начелном и апстрактном плану, јасно је да је унитарна држава најближа појму и сврси држави уопште. У односу на њу, на пример, федерација се појављује као "један прелазан, још тачније један недовршен систем".¹⁶ Међутим, ако се процењује који је најбољи облик државног уређења за једну конкретно узету државу, на пример, за Републику Србију, онда се мора поћи од анализе традиције и историје, економских, социјалних и других околности, националног састава становништва, географских и културних фактора, итд., па све до степена политичке зрелости већинског дела становништва. Ако се том анализом утврди да је за Републику Србију, данас, с обзиром на постојеће околности, федерација најбољи облик државног уређења, или на пример, регионална држава, онда се мора прихватити тај облик, без обзира на начелну предност коју има унитарна држава, као "најприроднији" облик државе.

II - Јовичићева идеја о регионализацији Републике Србије

Академик Миодраг Јовичић, одличан познавалац компаративног Уставног права, објавио је 1996. године једну Уставноправну студију под називом *Регионална држава*. У њој је ближе обрадио појам регионалне државе, као трећег облика државног уређења (*tertium genus*), која се налази између унитарне државе и федерације, организацију и главне карактеристике Италије и Шпаније, као првих и најпознатијих регионалних држава у Европи, а посебно потребу изградње Републике Србије као регионалне државе.

1. Слабости територијалне организације СРЈ

Једна група разлога којима Јовичић оправдава своје залагање за регионализацију Републике Србије и ондашње Савезне Републике Југославије тиче се слабости територијалне организације СРЈ. Те слабости су двојачке природе. Прво,

¹³ В. Миодраг Јовичић, *Регионална држава*. Уставноправна студија, Београд, Вајат, 1996, с. 15.

¹⁴ Исто, с. 16.

¹⁵ Исто, с. 18.

¹⁶ В. Михаило Живанчевић, н.д., с. 177.

федерација се показује као неодговарајући облик државног уређења и, друго, аутономне покрајине у Републици Србији су непотребан баласт, који треба одбацити.

а) Федерација - неодговарајући облик државног уређења

Брозова Југославија је формирана угледањем на СССР, тзв. прву земљу социјализма, на темељу лењинистичко-стаљинистичког принципа о решавању тзв. националног питања. Од остатака такве Југославије, на њеним рушевинама, настала је двочлана федерација - Савезна Републике Југославија, састављена од Републике Србије и Републике Црне Горе које су и по последњем Уставу СФРЈ од 1974. поседовале значајне атрибуте државности.

Срби и Црногорци, су сматра Јовичић "два веома блиска етноса",¹⁷ па решавање тзв. националног питања не може бити довољан основ за формирање федерације. Ако је национално питање на дневном реду, и ако оно треба да се решава, онда се оно мора решавати "у виду српског питања" и то "у борби за уједињење свих српских земаља".¹⁸

И поред тога, тзв. Жабљачким Уставом, који је по својој природи октроисани Устав, поново је учињена "фатална грешка наопаког уређивања државе".¹⁹ Тај Устав је "донео неУставан орган, по неУставном поступку".

Две су главне слабости СРЈ као федерације. Прва је што је то двочлана федерација, а друга што "постоје огромне разлике" између Србије и Црне Горе у броју становника, привредним потенцијалима, величини државног простора, и уопште, снази. Због бројних слабости две двочлане федерације: Пакистан и Чехословачка престале су да постоје. Федерација може да опстане само као трочлана или вишечлана, јер је само у таквој федерацији могуће доношење одлуке већином, која онда обавезује и незадовољну федералну јединицу.

б) Неопходност укидања аутономних покрајина

Миодраг Јовичић види као другу основну слабост у територијалној организацији СРЈ постојање аутономних покрајина (Војводине и Косова и Метохије) у саставу Републике Србије.

Војводина и Косово и Метохија формиране су као аутономне покрајине већ 1945. године. При том је Косово и Метохија у почетку имала назив аутономна област. Њихово образовање било је правдано етничким разлозима, а у погледу Војводине и разлогом "традиционалне природе, оживљавање успомена на Војводину Србску", насталу у револуционарној 1848. години".²⁰

¹⁷ В. Миодраг Јовичић, н.д., с.53.

¹⁸ Исто, с. 54.

¹⁹ Исто, с. 54.

²⁰ Исто, с. 63.

Као и у образовању федерације, и за образовање аутономних покрајина, југословенским комунистима су као узор послужила Уставна решења у СССР-у, а опет све у склопу решавања националног питања. При том су примењивана двојна мерила: једна за Републику Србију, а друга за остале републике. Тако, на пример, у Републици Хрватској нису образоване аутономне покрајине у Истри, Далмацији и Српској Крајини.

Образовање аутономних покрајина само у Републици Србији, рађено је са основном намером да се ослаби Република Србија, према коминтерновском принципу "Слаба Србија, јака Југославија". Срби су у Брозовој Југославији, као већински народ били оптерећени коминтерновском хипотеком хегемонистичког народа. Ту хипотеку су нарочито подупирали хрватски и словеначки комунисти. Подупирали су је и поједини Срби који су били на утицајним партијским и државним положајима, који су имали поданички однос према Јосипу Брозу. То се у подједнакој мери односи и на црногорске комунисте. Свима њима су се придружили и утицајни људи из осталих република, посебно припадници националних мањина.

Од седамдесетих година XX века са оштрим заокретом ка конфедерализму, све више је јачао Уставноправни положај аутономних покрајина. Оне су све више добијале атрибуте државности, па су се готово изједначиле, у правном статусу, са конфедерализована у постојећој федералној конфедерацији или конфедералистичкој федерацији (тј. у СФРЈ). То је све било праћено низом непријатних ствари по Републику Србију, посебно убрзаним исељавањем Срба са Косова и Метохије. Даље негативне тенденције су пресечене путем амандмана на Устав Републике Србије од 1989. године, односно доношењем новог Устава Републике Србије од 1990. године. Наведеним Уставним променама нису укинуте аутономне покрајине. Оне су и даље остале у Уставном поретку, али са "знатно смањеном аутономијом" па су тако "престале да представљају неразумљив, Уставноправно неодржив, изузетак у погледу облика територијалне организације у свету".²¹

Јовичић истиче два основна разлога у прилог укидања аутономних покрајина. Први се односи на "лоша искуства" која је Република Србија имала са њима, "посебно у периоду 1971-1989".²² Уосталом, каже Јовичић, "асиметричност, поготову када није нужна, значи слабљење државног организма и води поремећајима у обављању државних функција".²³ Слично је било и са Бановином Хрватском 1939. године у Краљевини Југославији. Други разлог који иде у прилог укидања аутономних покрајина је преовлађујућа пракса у већини европских земаља у погледу решавања статуса националних мањина. У њима се статус националних мањина не решава путем територијалне аутономије. Равноправност свих грађана једне државе и посебно индивидуална и колективна права националних мањина и

²¹ Исто, с. 66.

²² Исто, с. 68.

²³ Исто, с. 68.

етничких група обезбеђује се различитим мерама на нивоу локалне самоуправе, у поступцима пред управним органима и судом, у сфери културе и у другим областима, чак и тзв. позитивном дискриминацијом.

2. Образовање регионалне државе

а) Разлози за увођење регионалне државе

Јовичић је не само против федерације као облика државног уређења за СРЈ, већ је и против класичног унитаризма, особито у централистичком облику. Он је против централизоване унитарне државе из два разлога. Први је разлог у вези са демократијом. Централистички уређена унитарна држава није у складу са демократским принципима на којима почива територијална организација власти. Јер, демократија подразумева широку децентрализацију. Други је разлог психолошке природе. Грађани би тешко прихватили централизам као другу крајност у односу на постојећу федерацију (са конфедералним елементима). Могућа је, каже Јовичић, и унитарна држава са широком децентрализацијом, мада он даје предност регионалној држави.

Разлози за увођене регионалне државе су двојачке природе. Једни се односе на демократију. Држава подељена на регионе који почивају на аутономији грађана, подразумева демократију. Она је "*conditio sine qua non* реконструкције државног уређења".²⁴ Други разлози за увођење регионалне државе односе се на "неопходност рационализације читавог система власти и, посебно, територијалне организације".²⁵ По свом статусу региони се налазе између федералних јединица и јединица локалне самоуправе највишег степена. А то значи, да би на њих требало да се пренесу неке надлежности федералних јединица и то оне надлежности за које општине и будући срезови или окрузи не би представљали "погодан оквир" за њихово вршење.

б) Подела на регионе

1⁰ Подела на четири региона

Ако би се одбацио федерализам и облици територијалне аутономије у Србији, будућа регионална држава би могла, сматра Јовичић, да се састоји из четири региона: Црна Гора, Централна Србија, Војводина и Косово и Метохија. Ипак, он такву поделу на регионе одбацују из два разлога: прво, рационална подела на регионе претпоставља њихову приближност у погледу броја становника, а у наведеној подели постоје велике разлике, јер један регион, Централна Србија, има више становника од остала три региона. И, друго, предложена регионализација

²⁴ Исто, с. 78.

²⁵ Исто, с. 78.

"задржава садашњу штетну вештачку одвојеност Војводине и Косова и Метохије од централне Србије".²⁶

2⁰ Подела на тринаест региона

Да би се обезбедила рационална регионализација СРЈ потребно је у њеном спровођењу поштовати четири основна критеријума. То су: број становништва појединих региона (оптималан распон је од 500 хиљада до 1 милион становника); историјски односно традиционални разлози (посебно у погледу Црне Горе); специфичности у култури, обичајима и менталитету појединих подручја и фактори, економске, саобраћајне и географске природе.²⁷ Поред ових главних критеријума, постоје још и допунски, као што су они административне природе.

Применом наведених критеријума, Јовичић је предложио увођење регионалне државе која би се састојала из тринаест региона. То су: Црна Гора, Бачка, Банат, Срем, Косово, Метохија, Западна Србија, Шумадија, Подунавље, Источна Србија, Јужна Србија, Стара Рашка и Београд (као посебан регион).

в) Надлежност региона

Јовичић полази од једне упрошћене формуле (његове речи) према којој би у надлежност региона "спадале функције које нису чисто националног карактера, као и оне које превазилазе могућности општина да их оне обављају".²⁸ Или, другим речима, према овом негативном дефинисању у надлежност региона спадају оне функције које не припадају ни држави ни општини. Битно је да у надлежност региона не улазе оне функције које би могле угрозити државно јединство. Држава мора остати и "снажна" и "јединствена".

Надлежност региона Јовичић је одредио на "релативно исцрпан" начин како сам каже, како следи:

- уређивање регионалних органа и служби;
- утврђивање извора прихода региона (пореза и других);
- управљање регионалном имовином;
- индустрија регионалног значаја и занатство;
- пољопривреда, сточарство, шумарство (сем тзв. државних шума);
- лов и риболов;
- туризам и угоститељство;
- бање и лечилишта;
- вашари и сајмови;
- мелиорација и наводњавање;

²⁶ Исто, с. 84.

²⁷ Исто, с. 85.

²⁸ Исто, с. 92. Јовичић не прави разлику између функција и надлежности. Тако, на пример, он каже: "Приликом расправљања о функцијама које би Уставом биле поверене регионима, дакле о њиховим надлежностима...".

- водоводи регионалног значаја;
- путеви и мостови регионалног значаја;
- регионални друмски и евентуално железнички саобраћај;
- регионално планирање и уређивање простора;
- јавни радови регионалног значаја;
- заштита животне средине регионалног значаја;
- здравствене и социјалне службе регионалног значаја;
- просвета и култура регионалног значаја;
- музеји и библиотеке регионалног значаја;
- регионална полиција.²⁹

Од наведених надлежности региона могућа су тројака одступања. Прво, могуће је да Парламент законом у основи регулише дату материју, а да разраду закона препусти регионима. Друго, могуће је да се предвиди право регионалних органа да они својим прописима регулишу примену закона (државних) од стране регионалних органа управе. И, треће, могуће је да се поједини послови из надлежности државе пренесу у надлежност појединим регионима (уколико то захтевају њихове економске, географске или друге специфичности).³⁰ Јовичић је против овог трећег, евентуалног, проширења надлежности појединих региона, без обзира на његову могућу рационалност, пошто би оно довело до "статусних разлика између појединих региона". Најзад, у надлежност региона улазе још два особена права: право обраћања Уставном суду (уколико би био нарушаван њихов правни статус) и право покретања управног спора (уколико би било повређено право региона или интерес заснован на закону).

г) Организација власти у регионима

Полазећи од принципа регионализације система власти и дебиروقратизације главне организационе јединице у регионима би биле: регионална скупштина, регионални савет (као извршни орган) и органи управе.

Регионална скупштина произашла из општих и непосредних избора са мандатом од четири године имала би између четрдесет и педесет представника.

Регионални савет као колегијални извршни орган би имао седам или девет чланова. Док би представници народа у регионалној скупштини примали за свој рад само дневнице и накнаду трошкова, чланови регионалног савета, као старешине појединих органа управе, добијали би за свој рад плату.

Најзад, органи регионалне управе, водећи рачуна о потреби смањивања броја чиновника, обезбеђивали би вршење послова који проистичу из надлежности региона.

²⁹ Исто, с. 93.

³⁰ Исто, с. 94-95.

Поред наведених органа, у регионима би постојали државни тужилац и правобранилац ("именовани и плаћени из центра") и регионални судови, као другостепени судови, који би припадали јединственом систему судства.

Јовичић поставља и питање да ли би у регионима требало да постоје и неки посебни државни органи, са посебним овлашћењима у односу на регионалне органе. Ти органи би били чувари законитости и браниоци, општедруштвених интереса. Такви органи постоје и у Италији и Шпанији. Јовичић каже да би такав орган ("Владин повереник") био "вероватно нужан", особито у прво време".³¹ Он, међутим, не би смео да се постави "као тутор регионалних органа", мада би имао, у контроли законитости, значајна овлашћења.

д) Регионални прописи

Врста и карактер регионалних прописа проистичу из права региона на самоорганизовање и на доношење општих аката у оквиру Устава и закона. С обзиром на то, регионални органи својим општим актима уређују организацију региона и обављају послове из своје надлежности.

Главни акти регионалних органа су статут и регионалне одлуке. Статут доноси регионална скупштина. Он је конститутивни акт региона. Ступа на снагу тек уз прибављену сагласност надлежног државног органа. По правној снази је испод Устава и закона. У случају сукоба са подзаконским актима, одлуку о његовој примени доносио би Уставни суд.

Што се тиче регионалних одлука, њих би доносиле, такође, регионалне скупштине, а донекле и регионални савети. Предмет њиховог регулисања би била питања која су у надлежности региона.

Регионални органи, а пре свега органи управе би били надлежни за доношење управних аката и то како из регионалне надлежности "тако и у материјама регулисаним државним прописима, уколико су на то овим прописима овлашћени".³²

ђ) Регионалне финансије

Да би регионални органи могли обављати послове из своје надлежности, потребна су им одговарајуће средства и то, како каже Јовичић, "релативно велика средства".³³

Да би дошли до потребних средстава регионима се мора признати право на убирање властитих прихода путем регионалних пореза, као и право на учешће у приходима од државних пореза убраних на њиховој територији. Поред пореза, регионима треба дати право да наплаћују посебне таксе (као накнаду за обављање појединих активности). По себи се разуме да у регионалне приходе улазе и приходи од регионалне имовине.

³¹ Исто, с. 99.

³² Исто, с. 103.

³³ Исто, с. 104.

Полазећи од могућности да поједини региони неће моћи да уберу довољно прихода за финансирање својих активности, Јовичић је предвидео могућност тражења и доделе кредита и зајмова, као и начело солидарности стварањем посебног фонда из државног буџета.

е) Учешће региона у вршењу централне власти

Учешће региона у вршењу централне власти огледа се пре свега у заступљености региона у Парламенту.

За разлику од органа локалне самоуправе, региони морају бити представљени у Парламенту. По томе се, поред осталог, разликују унитарна и регионална држава. Јовичић чак сматра да је то "основна *differentia specifica* између унитарне и регионалне државе".³⁴ Да би се на најбољи начин организовало представљање региона неопходна је дводомна структура Парламента. Поред Дома у којем би били представљени грађани путем општих и непосредних избора за целу земљу, постојао би и Дом у којем би заседали представници региона. Такво решење имају и две најпознатије регионалне државе у Европи: Италија и Шпанија.

Јовичић је за образовање Дома региона у којем би заседали само представници региона, а не и евентуално друга лица, било да су изабрана, или именована или по положају. Он је, такође, против примене принципа паритета у образовању Дома региона. С обзиром на број становника региони би били заступљени са бројем представника од три до седам, а то би износило негде између седамдесет и осамдесет чланова. Дом грађана би имао сто двадесет посланика. Посланичке мандате би требало расподељивати применом мешовитог већинско-сразмерног система. Што се тиче избора чланова Дома региона, питање је да ли треба да их бирају регионалне скупштине (што би више било у духу регионалне државе) или грађани путем општих избора. У оба случаја треба применити систем сразмерног представништва. Принципу рационалности више иде у прилог избор чланова Дома региона путем општих избора. Поред тога, такав начин избора је "више у складу с концептом јединства земље".³⁵

Дом грађана и Дом региона требало би, бар у начелу, да буду равноправни, особито у обављању законодавне функције. Ипак, важнији је Дом грађана. То би се показало у случају кад нема сагласности између два Дома у погледу доношења закона. Такав закон би ипак, на крају, био донет на заједничкој седници оба Дома, а ту би бројчана надмоћ Дома грађана била одлучујућа. Надмоћ Дома грађана би посебно морала да се манифестује у погледу усвајања буџета, где је одлука тог Дома одлучујућа. Исто тако, надмоћ Дома грађана би требало да се огледа и у избору Председника Републике, који се обавља на заједничкој седници оба доба већином гласова свим чланова Парламента, а посебно у погледу избора владе, што би требало да буде у надлежности само Дома грађана.

³⁴ Исто, с. 118.

³⁵ Исто, с. 124.

Што се тиче образовања других централних органа, "било би пожељно", каже Јовичић, да се приликом њиховог образовања "води у извесној мери рачуна о регионалној припадности њихових чланова".³⁶

III - Постојећи нацрти Устава о регионализацији Србије

До сада су направљена четири нацрта Устава Републике Србије. Творци тих нацрта су: независна група експерата окупљених око Београдског центра за људска права, проф. др Павле Николић, новосадска група експерата окупљена око неВладине организације *FORUM IURIS*, и Демократска странка Србије. У свим наведеним нацртима Устава посвећена је одговарајућа пажња и питању регионализације Републике Србије.

Већ изложена Јовичићева идеја о регионализацији СРЈ, односно Републике Србије, олакшава ми посао око представљања понуђених Уставних решења наведених предлагача. Отуда уместо подробног представљања предлога, као у случају Јовичићевог пројекта, биће издвојени и представљени само кључни моменти.

1. Уставна решења за Србију и Југославију

Предлоге Уставних решења за Србију и Југославију изградила је независна група експерата у саставу: др Лидија Баста-Флајнер, мр Владимир Ђерић, др Маријана Пајванчић, др Драгољуб Поповић, др Зорица Радовић и др Слободан Самарџић.

Београдски центар за људска права публиковао је 2001. године наведена *Уставна решења за Србију и Црну Гору*.

Из предговора, чији је писац др Војин Димитријевић, сазнајемо да је независна група експерата образована јуна 2000. године, дакле, неколико месеци пре петооктобарских промена. За директора пројекта одређена је др Лидија Баста-Флајнер, а за секретара пројекта Танасије Маринковић. Приликом израде нацрта Устава Републике Србије, независна група експерата се користила и идејама др Весне Ракић-Водинелић (у делу о судству) и др Слободана Бељанског (у делу о Уставности и законитости), а такође и идејама групе LEX. У састављању одредаба о финансијској аутономији територијалне самоуправе помагао је др Бошко Мијатовић. Независна експертска група са предлогом новог Устава Републике Србије изашла је августа 2001. године.

Из уводних напомена, чији је писац др Лидија Баста-Флајнер, руководилац независне групе експерата, поред осталог, сазнајемо да је као "полазиште" за рад Групе послужио "програм *Уставних претпоставки за демократску Србију*, урађен у Београдском центру за људска права још 1997.године, а да је "основни циљ Уставне реформе (...) успостављање општих Уставносистемских услова за

³⁶ Исто, с. 128.

демократску реконструкцију Србије као модерне политичке заједнице, легитимне за грађане свих етничких заједница које у њој живе".³⁷ У уводним напоменама се истиче да је "строга централизована држава" по још важећем Уставу "један од несумњивих разлога за постојеће напетости".³⁸ Отуда се у предлогу Устава Републике Србије независна група експерата залаже за демократску и децентрализовану државу која треба да буде заснована на начелима регионализма, а такође развијене локалне самоуправе и солидарности. Писац уводних напомена истиче да предлог независне експертске групе "иде далеко када је реч о степену територијалне децентрализације у целини".³⁹ Као "посебну новину" истиче организовање целе територије Републике Србије у аутономне покрајине. Територије постојећих аутономних покрајина остају у садашњим оквирима. При томе аутономним покрајинама се враћа право на самоорганизовање и законодавна надлежност. На крају уводних напомена се истиче да су аутори нацрта Устава Републике Србије "недвосмислено јасни у свом залагању за регионализовану Србију, са високим степеном децентрализације", уверени у то да је наведено "*conditio sine qua non* за њен демократски преображај".⁴⁰

За територијалну организацију власти битне су две одредбе садржане у основним начелима нацрта Устава Републике Србије. Једна се односи на Уставно дефинисање државе Србије. У њој се каже да је "Република Србија мултикултурна демократска држава свих грађана и свих народа који у њој живе...", а друга се непосредно односи на регионализам: "Јединствена територија Републике Србије организује се на основама права свих грађана на демократску и децентрализовану државу засновану на начелима регионализма, развијене локалне самоуправе и солидарности".

У трећем делу нацрта Устава Републике Србије посвећена је једна посебна глава територијалној организацији власти. Ту се, прво, истиче да Републику Србију чине: општине, окрузи, области и аутономне покрајине. Наведене територијалне јединице се подводе под назив и појам заједнице територијалне самоуправе. За све њих важи принцип аутономије у вршењу послова из своје надлежности. Наведена аутономија праћена је и њиховом финансијском аутономијом.

Како у образовању Сената (другог дома у Парламенту Републике Србије) поред аутономних покрајина (као региона), учествују и окрузи и области (као нека врста субрегиона), важно је да се напомене кад могу да се образују окрузи и области. Округе образују најмање три општине, а области најмање седам општина. Независној групи експерата је вероватно пред очима лебдео пример седам општина са већинским мађарским становништвом у Војводини.

Што се тиче аутономних покрајина оне су, према једном предлогу, таксативно наведене. То су: Београд, Војводина, Југозападна Србија, Југоисточна Србија, Косово и Метохија и Шумадија - Подунавље. Према алтернативном предлогу

³⁷ В. Уставна решења за Србију и Југославију, Уводне напомене, Београд, Београдски центар за људска права, 2001., с. 11-12.

³⁸ Исто, с. 18.

³⁹ Исто, с. 18.

⁴⁰ Исто, с. 20.

поред Аутономне Покрајине Војводине (која задржава досадашње границе и назив), границе и називи осталих аутономних покрајина одредиће се Уставним законом.

На одређивање надлежности аутономних покрајина, као и код Миодрага Јовичића, видљив утицај су имала решења садржана у Уставима Италије и Шпаније. То, уосталом, изричито напомиње у уводним напоменама др Лидија Баста-Флајнер: "италијански и шпански модел регионализма су били предмет сталног 'ишчитавања'".⁴¹

У надлежности аутономних покрајина спада:

- доношење конститутивног акта;
- уређење и организација покрајинских органа и служби, као и јавних служби;
- утврђивање прихода и расхода покрајине у покрајинском буџету и доношење завршног рачуна;
- просторно и развојно планирање;
- управљање покрајинском имовином;
- јавни радови покрајинског значаја;
- истраживање и коришћење минералних налазишта;
- покрајинска статистичка служба;
- пољопривреда, шумарство, сточарство, лов и риболов, изузев општинских одредаба проистеклих из међународних обавеза земље;
- водопривреда, мелиорација и наводњавање покрајинског значаја;
- бање и лечилишта, изузев општинских медицинских одредаба;
- туризам и угоститељство, изузев одредаба о класификацији хотела;
- друмски, водени и железнички саобраћај покрајинског значаја;
- спорт, рекреација и физичка култура;
- организација здравствене службе;
- служба социјалног старања и брига о деци, породици, трудницама и инвалидима;
- сајмови и привредне манифестације покрајинског значаја;
- оснивање медија покрајинског значаја;
- оснивање просветних установа покрајинског значаја;
- култура, културна и научна баштина;
- заштита припадника националних мањина, њиховог језика и писма, изузев основа зајемчених Уставом и републичким законодавством;
- референдум о питањима из покрајинске надлежности;
- одржавање јавног реда у координацији с полицијом Републике;
- сарадња са другим аутономним покрајинама у Републици;
- сарадња са иностраним регијама у оквирима државне спољне политике.

⁴¹ Исто, с. 20.

Од важнијих ствари остаје још да се представи начин образовања Сената, као другог Дома у Парламенту Републике Србије. Он се наметнуо као погодно решење независној групи експерата за сразмерно представљање региона и мањина. Сенатори се бирају на шест година на општим и непосредним изборима и то по десет Сенатора из сваке аутономне покрајине, по четири Сенатора из сваке области и по два Сенатора из сваког округа. Поред тога, у састав Сената улазе и Сенатори као представници мањина чији ће број бити утврђен законом. Надлежност Парламента врше Веће грађана и Сенат на одвојеним седницама, изузев доношења одлуке о буџету и о избору и изгласавању неповерења Влади, што је само у надлежности Већа грађана. Правни положај Сената је ојачан његовим правом суспензивног вета на све одлуке Већа грађана ("осим ако Уставом није другачије урађено") и правом апсолутног вета на оне одлуке донете у Већу грађана "које су од непосредног интереса за заједнице територијалне аутономије".⁴²

2. Нацрт Устава Краљевине Србије

Др Павле Николић, угледни професор Уставног права, сачинио је пројекат Устава Краљевине Србије. У том је пројекту одговарајуће место добила и регионализација Србије, под именом обласне аутономије (чл. 188-204).

У уводном тексту под насловом "Србија на прагу свога васкрса" Николић, поред осталог, истиче да би новим Уставом требало да се створи "правни (Уставнопрвни) основ за конституисање модерне, демократске, социјалне, правне и регионалне српске државе".⁴³

У првом делу Устава у којем су изложена основна начела важне су, са становишта овог рада, две одредбе: првом се дефинише Србија као "држава српског народа и свих њених равноправних грађана без обзира на расу, националност, етничко порекло, језик и вероисповест" (чл. 1.), док се другом одредбом зајемчују "локална самоуправа и обласна аутономија" (чл. 4. ст. 2.).

Четврти део Устава садржи одредбе о обласној аутономији. Области се дефинишу као "аутономне политичко-територијалне јединице које представљају заједнице општина и грађана" (чл. 65.). Њих би требало да буде, према предлогу Павла Николића, дванаест. То су: Бачка област, Банатска област, Сремска област, Београдска област, Подрињско-Посавска област, Златиборска област, Шумадијска област, Рашка област, Подунавско-Тимочка област, Јужноморавска област, Косовска област и Метохијска област.

Области немају законодавну власт. Њихов основни акт је обласни статут.

Сходно чл. 92, надлежност области обухвата:

- образовање и уређивање обласних органа власти и управљање пословима од обласног интереса;

⁴² Исто, с. 48.

⁴³ В. Павле Николић, *Устав Краљевине Србије*, нацрт, Београд, Издање аутора, 2001, с. 6.

- планирање и организовање функционисања и развоја индустрије, пољопривреде, сточарства, шумарства, лова и риболова, туризма, угоститељства, урбанизма и становања од обласног значаја;
- старање о водоводу, путевима, саобраћају, мелиорацији и наводњавању на територији области;
- старање о развоју занатства;
- старање о извођењу јавних радова у области;
- организовање и старање о раду здравствене и социјалне службе, школства и образовања, културних установа и спорта;
- старање о животној средини;
- утврђивање извора прихода;
- управљање обласном имовином;
- старање о остваривању локалне самоуправе на територији области;
- извршавање закона и других нормативних аката Краљевине Србије када је на то овлашћења, доношење аката за извршавање закона и других нормативних аката Краљевине Србије када је тим законима и актима овлашћења;
- организовање обласне полиције.

Једном општом формулом садржаном у чл. 193. Устава предвиђена је могућност да се законом могу пренети и други послови у надлежност области који иначе, по својој природи, припадају држави као целини.

Важне су још одредбе Устава које се односе на финансијску аутономију области. Као и у другим нацртима Устава о регионализацији у Србији, области "утврђују сопствене порезе, таксе и прирезе и располажу приходима од сопствене имовине" (чл. 194. ст. 2.). Исто тако, областима припада и део од појединих државних пореза и других државних прихода. И Николић предвиђа, као и Јовичић, стварање фонда "за кредитирање недовољно развијених области".

Организација власти у областима је слична оној организацији коју је предложио и Миодраг Јовичић: скупштина области, савет области, као извршни орган скупштине области и обласни органи управе, чије старешине на предлог савета именује скупштина области.

Према чл. 201. Устава аутономија области "ужива Уставно-судску, судску и сваку другу заштиту".

Најзад, важне су још одредбе Устава које се односе на права области у погледу образовања Парламента Краљевине Србије. Према одредби чл. 100. Парламент је једноДоман, а њега чине посланици "који представљају српски народ и све грађане Краљевине Србије као и области". Области су посебно представљене у Парламенту тако што се на сваких двеста хиљада становника бира по један посланик, а уколико је преостали део становништва већи од сто хиљада бира се још један посланик (чл. 101. ст. 2.).

3. Основне поставке Устава Републике Србије

НеВладина организација *FORUM IURIS* из Новог Сада, марта 2002. године формирала је радну групу са задатком да припреми, пре свега, "поступак Уставне ревизије као и решења која се односе на територијалну организацију и правосуђе".⁴⁴ Радна група је проширила постављени јој задатак, пошто је у свом раду дошла до сазнања да "поставке за нови Устав морају обухватити целокупну Уставну материју".⁴⁵ У састав радне групе ушли су: др Ненад Димитријевић, др Маријана Пајванчић, др Станко Пихлер, Димитрије Боаров, др Радивој Степанов и др Слободан Бељански. Од наведених чланова радне групе Уставним правом као ужом струком, бави се само Маријана Пајванчић, а донекле и Ненад Димитријевић. Остали су стручњаци за друге области: Станко Пихлер за кривично право, Слободан Бељански за кривичнопроцено право, Радивој Степанов за теорију и филозофију права, а Димитрије Боаров је новинар.

Из предговора сазнајемо да су се сви у радној групи сложили да Република Србија треба да буде "сложена, децентрализована држава, у којој се, уз аутономне покрајине, Војводину и Косово могу образовати и друге аутономне територијалне заједнице са надлежностима једнаким или мањим од надлежности аутономне покрајине".⁴⁶

У основним одредбама нацрта Устава Републике Србије, који је писао Ненад Димитријевић, Република Србија се дефинише као "уставна демократска заједница свих грађана и националних заједница које у њој живе".⁴⁷ Важан је и предлог у погледу територијалне организације. Републику Србију чине: општине, Аутономна Покрајина Војводина, Аутономна Покрајина Косово и град Београд. Занимљиво је да Димитријевић досадашњу Аутономну Покрајину Косово и Метохију назива, као и Албанци, Косово. Једном еластичном формулацијом дозвољава се могућност образовања и других аутономних територијалних заједница "под условима и у поступку прописаним Уставом".

Предлоге у погледу територијалне организације писао је Станко Пихлер. У одељку о праву грађана на локалну самоуправу и аутономију понавља се став из основних одредаба, да се поред Аутономне Покрајине Војводине и Аутономне Покрајине Косова могу образовати једна или више аутономних територијалних заједница са истим или мањим овлашћењима које има аутономна покрајина "под условом да одговарајуће подручје чини одређени број територијално повезаних општина и да представља економску, историјску, социјалну и културну посебност и да се може самостално финансирати".⁴⁸ У алтернативи уместо речи "чини одређени број територијално повезаних општина" садржан је став "чине територијално повезане општине са одређеним најмањим бројем становника".⁴⁹ Овим предлогом ствара се правни основ за постојање две врсте региона

⁴⁴ В.Проект Устава Србије, Предговор, Нови Сад, *FORUM IURIS*, 2002, с. 3.

⁴⁵ Исто, с. 3.

⁴⁶ Исто, с. 3.

⁴⁷ Исто, с. 20.

⁴⁸ Исто, с. 78.

⁴⁹ Исто, с. 78.

(аутономних покрајина): обичних региона и оних са посебним статусом. Са посебним статусом (са већим овлашћењима) биле би досадашње аутономне покрајине: Војводина и Косово и Метохија. Исто тако, образовање нових аутономних покрајина се условљава њиховом способношћу да се самостално финансирају. Не предвиђа се могућност стварања фонда солидарности за кредитирање недовољно развијених средина. Аутономним покрајинама се гарантује право на учешће у централној власти. На који се начин оно остварује, биће касније показано.

За правни статус аутономних покрајина веома је важно питање њихових надлежности. Према Пихлеровом предлогу, њихове изворне надлежности утврђује Устав Републике и конститутивни акти аутономних покрајина и то таксативно. Што се тиче Аутономне Покрајине Војводине, она "непосредно уређује односе које потпуно не уређује Република, или их Република уређује основним законима".⁵⁰ Поред ове опште формуле, надлежност Аутономне Покрајине Војводине утврђује се и таксативно:

- доноси свој Устав;
- организује покрајинске органе и службе, укључујући и јавне службе;
- утврђује приходе и расходе Покрајине у покрајинском буџету и доноси завршни рачун;
- уређује просторно и развојно планирање, управљање покрајинском имовином, јавне радове покрајинског значаја, коришћење минералних налазишта, покрајинску статистичку службу, пољопривреду, шумарство, сточарство, лов, риболов;
- водопривреду, мелиоризацију и наводњавање покрајинског значаја, спорт, рекреацију и физичку културу, здравствену заштиту, социјалну заштиту, сајмове и привредне манифестације покрајинског значаја, оснивање и рад медија покрајинског значаја, културу, културно и научно наслеђе, науку, универзитет, основно и средње школство, остваривање и заштиту људских индивидуалних и колективних права, спровођење економске политике, референдум покрајинског значаја, одржавање јавног реда и мира, регионалну сарадњу, органе за пружање правне помоћи Покрајини и организацију правосуђа и адвокатуру у Покрајини.

Финансијска аутономија аутономних територијалних заједница обезбеђена је њиховим правом на имовину, на непокретности и правом на имовину од својих прихода.

Што се тиче учешћа аутономних покрајина у образовању и вршењу законодавне власти Републике Србије, оно је обезбеђено правом аутономних покрајина да буду представљене, Скупштини Републике Србије. Скупштина Републике Србије замишљена је као дводомна. Њу сачињавају Дом грађана, који представља грађане, и Дом територијалних аутономија, који представља аутономне покрајине, аутономне територијалне заједнице и град Београд. У Дом

⁵⁰ Исто, с. 82.

територијалних аутономија улазе по петнаест посланика из постојећих аутономних покрајина и по петнаест посланика из осталих аутономних територијалних заједница, уколико буду образоване, и петнаест посланика из града Београда. Док се у Дом грађана, у чији састав улази сто педесет посланика посланици бирају на општим и непосредним изборима, по пропорционалном изборном систему, посланике у Дом територијалних аутономија бирају скупштине аутономних покрајина и аутономних територијалних заједница и скупштина града Београда. Дом грађана и Дом територијалних аутономија одлучују о свим питањима (из надлежности (Скупштине Републике Србије) у равноправном делокругу, осим о избору владе и гласању о поверењу Влади (што је у надлежности Дома грађана). Правни положај Дома територијалних аутономија појачан је његовим правом апсолутног вета "на законе и одлуке које су од непосредног интереса за аутономне територијалне заједнице и за права припадника националних мањина".⁵¹ У таква питања спадају, на пример, територијална организација, уређивање права националних мањина и мањинске самоуправе, образовни систем, култура и наука.

Из предложеног текста о организацији власти, који је писао Радивој Степанов, видљиво је, такође, да аутономне покрајине треба да формирају и своје Врховне судове, док се за остале аутономне територијалне заједнице, уколико буду образоване, предвиђа формирање Високих судова, који могу имати "исти или мањи опсег надлежности у односу на опсег надлежности Врховног суда Војводине".⁵² У надлежност Врховног суда Војводине стављени су и послови који су карактеристични за делатност Уставних судова као што су, на пример, одлучивање "о сагласности закона, других прописа и општих аката, донетих у аутономној покрајини, и општих аката политичких странака регистрованих у аутономној покрајини, са конститутивним актом аутономне покрајине и покрајинским законом".⁵³ И у ставовима о тужилаштву предвиђен је висок степен независности и самосталности Јавног тужиоца Војводине и јавних тужилаца аутономних територијалних заједница (уколико оне буду образоване) у односу на Републичко јавно тужилаштво. Тако, на пример, Републички јавни тужилац није надређен Јавном тужиоцу Војводине "када се ради о примени закона донетог у Аутономној Покрајини Војводини (...) или о примени другог прописа донетог на основу таквог закона".⁵⁴

4. Нацрт Устава Републике Србије

Демократска странка Србије је једина од политичких странака која је изашла са предлогом регионализације Србије. Тај предлог је садржан у нацрту Устава Републике Србије те политичке странке. Последња верзија тог нацрта учињена је доступном јавности јула 2003. године. Првобитна Јовичићева идеја о регионализацији Републике Србије је у широј јавности постала позната

⁵¹ Исто, с. 63.

⁵² Исто, с. 73.

⁵³ Исто с. 73.

⁵⁴ Исто, с.77.

захваљујући пре свега залагању Демократске стране Србије. При том, идеја Републике Србије као регионалне државе коју предлаже Демократска странка Србије се у појединим елементима разликује од Јовичићеве идеје. Разлике су приметне посебно у броју региона, делом у њиховој надлежности и врсти и рангу правних аката који они доносе.

У првом делу Устава Републике Србије, који садржи основна начела, за питање регионализма, од значаја су посебно одредбе садржане у чл. 1. и чл. 12. У првом се дефинише Република Србија као "држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на Владавини права и социјалној правди", а у другом се јемчи право грађана "на регионалну аутономију и локалну самоуправу".

Разрада наведених Уставних начела садржана је нарочито у петом делу Устава Републике Србије који носи назив "Територијално уређење". Ту се, прво, полази од начелне одредбе да је државна власт (тј. власт Републике Србије) ограничена правом грађана на регионалну аутономију. Наравно, она је ограничена и правом грађана на локалну самоуправу, а посебно корпусом људских и мањинских права и слобода. У погледу надлежности региона, у једној општој формули, и позитивној и негативној у исто време, наводи се да су региони надлежни "у питањима ширег значаја од локалног, у којима није надлежна Република Србија" (чл. 145. ст. 1). Потом се, опет на начелном плану, једном овлашћујућом диспозицијом, препушта могућност Републици Србији да својим органским законом повери регионима "извршавање закона и других општих аката из своје надлежности". То се *mutatis mutandis* односи и на регионе у односу према јединицама локалне самоуправе. Две су још важне начелне одредбе. Једна се односи на право на самоорганизовање региона. Региони имају право да самостално својим статутом (као својим највишим правним актом) "прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби, према сопственим приликама и потребама", мада су при том "везани Уставом и органским законом" (чл. 147.). Другом начелном одредбом се одређује да је скупштина региона највиши орган региона и да је она једнодомна.

Остале одредбе о регионима даље разрађују наведене начелне одредбе. Региони се дефинишу као "аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на регионалну аутономију" (чл. 150. ст. 1.).

Република Србија је подељена на шест региона чија су седишта у Београду, Крагујевцу, Нишу, Новом Саду, Приштини и Ужицу. Називи региона нису одређени, мада су њихови називи препознатљиви (по њиховим седиштима). То су досадашње две аутономне покрајине: Војводина и Косово и Метохија и регион Београд. Остају још три региона са седиштима у Крагујевцу, Нишу и Ужицу. Препознатљив је назив и региона са седиштем у Крагујевцу. То је Шумадија. Могући назив региона са седишту у Ужицу је Златиборски регион. У његов би састав вероватно ушла и Рашка област, у којој су и три општине са већинским муслиманским и бошњачким становништвом (Нови Пазар, Тутин и Сјеница). Остаје још регион са седиштем у Нишу. У састав тог региона би свакако ушле и општине са већинским албанским становништвом (Бујановац и Прешево). Како смо видели у појединим пројектима овај регион са седиштем у Нишу назива се

Југоисточна Србија, а онај, са седиштем у Ужицу Југозападна Србија. Називи региона по странама света, сигурно је, нису прихватљиви. Ако нема погоднијег назива, регион са седиштем у Нишу треба, по аналогiji са Београдским назвати Нишким регионом. Истина, чл. 151. Устава оставио је регионима да они сами својим статутима одреде називе својих региона.

Уставом Републике Србије одређене су две врсте надлежности региона: самостална надлежност и пренесена надлежност. У самосталну надлежност региона улазе послови регионалног значаја у областима:

- просторно планирање;
- план развоја;
- пољопривреда, сточарство, шумарство, лов, риболов;
- туризам и угоститељство;
- бање и лечилишта;
- индустрија и занатство;
- школство и култура;
- здравствена и социјална заштита;
- заштита животне средине;
- друмски, речни и железнички саобраћај;
- уређење путева, мостова и водовода;
- музеји и библиотеке.

Региони своје самосталне надлежности остварују доношењем закона. Законе, пак, извршавају доношењем општих и појединачних аката.

У пренесену надлежност региона улазе послови које им пренесе Република Србија из своје надлежности. При том Република Србија може одлучити да само неким, а не свим, регионима прошири надлежност. Овим се отвара могућност разлике у правном положају региона, тј. постојања региона са асиметричним статусом.

Што се тиче организације власти у регионима, региони имају поред скупштине још и владу и органе управе. Поред тога, они имају и јавне службе и омбудсмана. Владу региона, као свој извршни орган бира скупштина региона.

Надзор над радом органа региона врши Влада Републике Србије. Она има у различитим ситуацијама и различита средства на располагању. Тако, на пример, она може да покрене поступак пред Уставним судом за оцењивање Уставности или законитости закона региона и пре његовог ступања на снагу. Опште акте владе региона или органа управе региона Влада Републике Србије има обавезу да обУстави од извршења, уколико они нису сагласни са Уставом или законом Републике Србије. Појачану меру надзора над радом органа региона Влада Републике Србије остварује и преко начелника региона кога она именује. Надлежност начелника у региону се не исцрпљује само у контроли рада региона. Он има овлашћења и да усмерава рад државне управе у региону, а могу му, органским законом, бити поверени и други послови. Као *ultima ratio* служи право Владе Републике Србије да може тражити од Уставног суда да распусти скупштину

региона, ако она "грубо крши Устав или закон" и кад "угрожава јединство правног поретка Републике Србије" (чл. 159. ст. 1.).

С друге стране, Устав предвиђа и правна средства за заштиту регионалне аутономије. У случају ометања надлежности региона, каквим појединачним актом или радњом, регионални орган има право жалбе Уставном суду. Ако се пак право на регионалну аутономију повређује општим актом органа Републике Србије или органа локалне самоуправе, регионални орган може покренути поступак за оцењивање Уставности или законитости таквог акта.

Још је од значаја да се помене учешће региона у образовању Народне скупштине Републике Србије. Њу, као једноДомно тело, сачињава двеста педесет посланика. Од овог броја сто педесет народних посланика бира се у Републици Србији, као једној изборној јединици, а преосталих сто народних посланика у регионима. Утицај региона на одлучивање Народне скупштине Републике Србије нарочито долази до изражаја приликом доношења органских закона. Овим законом се, поред осталог, уређују грб, химна и застава Републике Србије, уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина, а посебно територија региона. као и када су питања од регионалног значаја, кад је то потребно. Органски закон се усваја већином гласова народних посланика изабраних у Републици Србији као једној изборној јединици и већином гласова народних посланика изабраних у регионима (чл. 103. ст. 2.). Остали се закони доносе већином гласова народних посланика на седници (на којој је присутна већина народних посланика), а у појединим важним случајевима, у које спада, на пример, проглашавање и укидање ванредног стања, већином гласова свих народних посланика.

IV - Оцена предложених модела о уређењу Републике Србије као регионалне државе

Представио сам пет модела о регионализацији Републике Србије. Да има и других појединачна, политичких група и политичких странака којима је блиска идеја преуређења Републике Србије у регионалну државу, у то нема никакве сумње. Међутим, њихова досадашња настојања још нису добила форму одговарајућег пројекта Устава Републике Србије или бар шире и темељније теоријско образложење наведене идеје.⁵⁵ У сваком случају у предстојећој Уставној ревизији питање модела територијалне организације власти у Србији свакако је "реално

⁵⁵ В. на пример: др Радослав Стојановић, *Децентрализација Србије*, у књизи *Уставне промене у Србији*, научни скуп одржан 21. и 22. априла 2003. на Правном факултету у Београду, Београд, Правни факултет, 2003, с. 308-314; Миломир Степић, *Регионализацијом до (ре)интеграције - Србија као регионална Држава*, у књизи *Србија држава региона*, Зборник радова, Већеза демократске промене у Србији, Нови Сад, 2000; Милован Митровић, *Контроверзе око децентрализације, регионализације и локалне самоуправе у Србији*, Социолошки преглед, 1-2/2002.

најконтроверзније и потенцијално најтеже питање".⁵⁶ Др Милован Митровић, чије сам речи управо навео, у цитираном раду, залаже се за модел функционалне аутономије. Идеја је занимљива, али она није предмет ове расправе. По свему судећи више је противника, него присталица идеје о регионализацији Србије, како међу појединцима, посебно правницима, тако и политичким странкама. Од већих странака, на пример, тој идеји се противи Српска радикална странка, али и Српски покрет обнове и Демократска странка. Од ретких радова професора права, посебно је вредан помена, по одлучности против регионализације Србије, рад др Драгана Милкова.⁵⁷ Свој рад *О регионализацији Србији* он завршава речима: "Ми смо први у свету који хоћемо да седнемо за сто, цртамо по карти и кројимо регионе".⁵⁸

1. Оцена Јовичићевог модела

Јовичићева идеја о преуређењу Републике Србије као регионалне државе је са теоријске и Уставноправне тачке гледишта на темељан начин образложена. Његови предлози нису дати напречац него су производ вишегодишњег темељног изучавања и размишљања. Био је велики познавалац система локалне самоуправе у свету и кретања у савременом федерализму и уопште великих Уставних система а, такође, историје Уставног права у нашој земљи. Забринут за судбину властитог народа и државе у време тада Владајућег ауторитарног режима смело је изашао са снажном и утемељеном критиком нашег централистичког уређења и недемократског поретка. Већина његових критичких примедба усмерених на постојећу организацију власти у тадашњој Савезној Републици Југославији, али и Републици Србији су се показале утемељеним и оправданим. То се односи како на постојање двочлане федерације са многим конфедеративним елементима и нарушавањем принципа једнакости у образовању и функционисању такве државне заједнице, тако и на постојећи претерани централизам у Републици Србији.

С друге стране, међутим, Јовичићеве идеје о преуређењу наше државе на принципима регионализма подстицајне су за разговор, али не изгледају тако убедљиве, да би биле напречац прихваћене. Прво што је спорно је Јовичићев предлог да се СРЈ подели на тринаест региона, односно Република Србија на дванаест региона. Свођење Републике Црне Горе на регион тешко да је прихватљиво за грађане Црне Горе. Као што је познато, 2003. године усвојена је Уставна повеља, уз посредовање високих представника Европске уније, којом је престала да постоји СРЈ. Уместо ње, формирана је нова државна заједница Србија и

⁵⁶ В. др Милован М. Митровић, *Легитимитет политичких актера и нека отворена питања Уставне реформе у Србији*, у књизи *Уставне промене у Србији*, Научни скуп одржан 21. и 22. априла 2003. на Правном факултету у Београду, Београд, Правни факултет, 2003, с. 113.

⁵⁷ В. др Драган Милков, *О регионализацији Србије*, у књизи *Уставне промене*, Научни скуп одржан 21. и 22. априла 2003. на Правном факултету у Београду, Београд, Правни факултет, 2003, с. 208-307.

⁵⁸ Исто, с. 306.

Црна Гора са углавном конфедеративним елементима, али више као један провизоријум, с обзиром на то да је остављена могућност државама чланицама да се њихови грађани изјасне на референдуму да ли су уопште за такав тип заједнице или за самосталну државу. По свему судећи, већинско становништво у Црној Гори је ближе идеји самосталне државе уместо постојеће државне заједнице Србија и Црна Гора. Очекивати од грађана Црне Горе да би прихватили да Црна Гора постане регион и да тиме изгуби атрибуте државности, је потпуно нереално.

Што се тиче поделе Републике Србије на дванаест региона и та подела изазива недоумице, па се, у својим крајњим консеквенцама, показује арбитрарном, без обзира на то што су критеријуми, од којих је пошао Јовичић у регионализацији Републике Србије, посматрани на апстрактном плану доста прихватљиви. Подсетимо се тих критеријума. То су: број становништва појединих региона, историјски односно традиционални разлози, специфичности у култури, обичајима и менталитету појединих подручја и фактори економске, саобраћајне и географске природе. Овде остављам по страни Аутономну Покрајину Косово и Метохију, која се сада налази под међународним протекторатом, али и Аутономну Покрајину Војводину, због сложености проблема. О њој пишем у једном другом раду. Кад се посматра уже подручје Републике Србије са главним градом Београдом, оно је подељено на седам региона: Западна Србија, Шумадија, Подунавље, Источна Србија, Јужна Србија, Стара Рашка и Београд. Називи три региона одређени су према странама света: Западна Србија, Источна Србија и Јужна Србија. Ти називи су, да будем благ у оцени, необични. У постојећим регионалним државама у Европи, Италији и Шпанији, регионализација је изведена пре свега према историјском критеријуму. Многбројне средњовековне државице на тлу данашње Италије и Шпаније постали су региони. И тамо има одступања од овог основног критеријума, уважавања и других мерила, али су она била секундарне природе. По овом историјском критеријуму показује се да је Јовичићева деоба уже Србије вештачка. Додуше други Јовичићеви критеријуми: специфичности у култури, обичајима и менталитету појединих подручја и фактори економске, саобраћајне и географске природе делимично стоје, али је велико питање да ли су они довољан основ за регионализацију Републике Србије.

Други Јовичићев разлог за преуређење Републике Србије у регионалну државу - демократски, не делује, такође, убедљиво. Јасно је да је децентрализација Републике Србије у складу са демократијом. Уместо регионализма, демократију може да обезбеди и широка и снажна локална самоуправа. Регионализам би могао у нашим условима да потхрањује затварање и партикуларизам, а то је супротно демократији. У пракси би се могло показати да је за једну политичку заједницу партикуларизам исто толико, а можда и веће зло од централизма. Јер, партикуларизам подстицан изнутра и споља могао би да угрози јединство политичке заједнице и да је чак разбије. Таквих примера било је и у нашој прошлости.

Кад би Република Србија била преуређена у регионалну државу, онда би се могао прихватити Јовичићев предлог у погледу надлежности региона. Они би морали бити лишени свих функција који су карактеристични за државу. Такође,

прихватљиво је његово становиште да треба избегавати регионе са асиметричним правним статусом, јер то нарушава једнакост региона. По својим надлежностима и правном статусу регионима је место "у средини", између јединица локалне самоуправе и државе тј. Републике Србије.

Речено у погледу надлежности региона, важи *mutatis mutandis* и у погледу осталих Јовичићевих предлога: организације власти у регионима, регионалним прописима, регионалним финансијама и учешћу региона у вршењу централне власти.

2. Оцена предлога независне групе експерата (Београдски центар за људска права)

Као и Јовичић независна група експерата се залаже за преуређење Републике Србије у регионалну државу, јер је то услов (без кога се не може) за њен демократски преображај. Речено у погледу тог Јовичићевог става, важи наравно и у овом случају. Демократска реконструкција Републике Србије би могла да се изведе и без регионализације, уз друге мере, нарочито јачањем правног статуса јединица локалне самоуправе, са свим осталим предностима које се односе на јединство државе.

Предлог независне групе експерата у погледу броја и назива региона пати од истих слабости као и Јовичићев предлог, с тим што се сада помињу Југозападна Србија (уместо Западна Србија, као код Јовичића) и Југоисточна Србија (уместо Јужна Србија, као код Јовичића). Бољи је њихов алтернативни предлог да се границе и називи региона утврде Уставним законом (с наДом, да би се у том случају пронашли одговарајући називи).

Надлежности региона су одређене на сличан начин, као и код Јовичића, што не треба да чуди, кад се има у виду да су и они као и Јовичић, више-мање преузимали решења из шпанског и италијанског Устава.

Подстицајан је предлог независне групе експерата у погледу образовања Сената, као другог Дома Парламента Републике Србије. У том предлогу се води рачуна о сразмерној заступљености не само региона (и субрегиона - области и округа), већ и о сразмерној заступљености мањина. Како изгледа наведена сразмерна заступљеност мањина, из предлога се не види, пошто је остављено законодавцу да то својим актом - законом утврди.

Предлог независне групе експерата у погледу одлучивања у Парламенту Републике Србије, с обзиром на доста компликовану процедуру, је доста проблематичан. Сенат као други Дом Парламента има право не само суспензивног вета него, у одређеним случајевима, и апсолутног вета (кад се одлучује о питањима која су од непосредног интереса за заједнице територијалне аутономије). На тај се начин ствара могућност да се изврши блокада и изазове парализа у раду Парламента, а то није рационално и може изазвати бројне непожељне последице по јединство државе.

Док се у Јовичићевом предлогу као главни акт помиње статут, независна група експерата предлаже да то буде конститутивни акт. Није сасвим јасно шта се

под тим подразумева. Ако је то друго име за Устав, онда би такав предлог био неприхватљив. Уставотворна власт је атрибут државе (у федерацијама и федералне јединице). Региони би морали да буду лишени атрибута државности, а то значи и Уставотворне власти. Што се тиче другог правног акта по правној снази, код Јовичића су то регионалне одлуке, а независна група експерата предлаже да то буду закони. Регионалне одлуке су ближе природи региона од закона, мада би се могла отворити и могућност поверавања законодавне функције регионима у оквирима њихових Уставом и законима Републике Србије и статутима региона утврђених надлежности.

3. Оцена предлога проф. Павла Николића

Предлози проф. Николића у погледу регионализације Краљевине Србије су у многоме слични предлозима Миодрага Јовичића. Тако и он уситњава простор малене државе и дели је на дванаест региона. Он је избегао опасност да појединим регионима даје називе према странама света, типа Западна Србија и Јужна Србија. Имена региона се поклапају са већ одавно устаљеним називима за поједине области.

И Николић се приклања Јовичићевом предлогу да регионима не треба дати законодавну власт, да су они ближи, по свом правном статусу, јединицама локалне самоуправе него федералним јединицама у федерацијама.

Из Уставног текста се, наравно, не виде разлози за укидање досадашњих аутономних покрајина Војводине и Косова и Метохије, а ти разлози се не виде ни из његовог уводног текста "Србија на прагу свог васкрса". Уместо две досадашње аутономне покрајине, он предлаже пет региона, три за Војводину и два за Косово и Метохију.

И одредбе о надлежностима региона, њиховој организацији власти, правној заштити и финансијској аутономији постављене су на истоветан или сличан начин као и у Јовичићевом моделу регионализације Републике Србије.

Одступања у односу на Јовичићеве предлоге су нарочито видљива у погледу образовања и структуре Парламента у држави Србији. Видљива су Николићева настојања да се умањи значај региона у образовању централног представничког тела, као и у процесу одлучивања. По Јовичићевом предлогу Парламент Републике Србије има два Дома: Дом грађана (са 120 посланика) и Дом региона (са 70-80 посланика). При том би оба Дома била, у начелу, равноправна у доношењу одлука. Према предлогу проф. Николића, Парламент Краљевине Србије би већи био једноДоман, а присуство региона би се осетило тако што би се на сваких двеста хиљада становника бирао по један посланик, а уколико би преостали део становништва био од сто хиљада бирао би се још један посланик. Иначе, Парламент би одлучивао већином гласова свих посланика, а у таквом случају би утицај региона на доношење одлука био маргинализован. Како природи регионалне државе одговара дводомна структура Парламента, предлог проф. Николића, у овој материји, не изгледа да је оправдан.

4. Оцена предлога групе експерата (FORUM JURIS) из Новог Сада

Група експерата из Новог Сада, окупљена око неВладине организације FORUM JURIS, оставила је отвореном могућност организовања Републике Србије као регионалне државе. Наиме, поред постојања досадашњих аутономних покрајина, Војводине и Косова и Метохије, предвиђена је могућност образовања и нових, једне или више њих, аутономних територијалних заједница, са истим или слабијим правним статусом, од статуса које већ имају постојеће аутономне покрајине. Како би се спречила арбитрност у формирању нових аутономних покрајина, постављени су и одговарајући услови: одређени (не каже се колики!) број територијално повезаних општина, економска, историјска, социјална и култура посебност (изгледа да се ови услови траже кумулативно!) и могућност самосталног финансирања.

Отварање могућности образовања аутономних покрајина са различитим правним статусом, противи се принципу равноправности и уводи асиметричност, која није пожељна ни у једној држави. У овом предлогу се, изгледа, пошло од "стечених" права садашњих аутономних покрајина, што се жели сачувати (и још увећати!), док би остале евентуално формиране аутономне покрајине могле бити са истим или слабијим правним статусом. Постављање услова да новоформирана аутономна покрајина мора саму себе да финансира, не уважава различит степен развијености појединих региона, а израз је и себичности богатијих региона и одсуства принципа солидарности. Ако би била Република Србија преуређена у регионалну државу, она би морала да се постара да се сви региони у њеном саставу развијају на хармоничан начин, како би се ублажавао јаз између богатијих и сиромашнијих средина.

Што се тиче надлежности досадашњих аутономних покрајина, а пре свега Аутономне Покрајине Војводине, оне нису постављене екстремно и не разликују се много од надлежности садржаних у предлозима осталих експерата и политичких странака. Међутим, једно смета, а то избија у први план. Предлаже се увођење Уставотворне власти у Аутономној Покрајини Војводини, а о законодавној власти, као овој подређеној, и да не говорим. Међутим, као што сам већ рекао, Уставотворна власт је један од атрибута државе и федералних јединица (у федерацијама). Давање такве власти аутономним покрајинама би у многоме федерализовало Републику Србију, што за њу, у овом тренутку, не само да не би био добитак, већ би могао да послужи и као правни основ за даље јачање центрифугалних сила и за, у крајње неповољном случају, њено разбијање. Предлог групе експерата је вероватно пошао од "стеченог" права на доношење покрајинског Устава из времена бивше СФРЈ. Правни основ за то се налази у тзв. Брионском Уставу од 1974. године, којим је тадашња Југославија била битно конфедерализована, док су аутономне покрајине биле, у свом правном статусу, готово изједначене са федералним јединицама (републикама). Међутим, право на Уставотворну власт се противи природи и најшире схваћене аутономне покрајине (тзв. "суштинске аутономије").

О постојању намере групе експерата окупљене око неВладине организације FORUM JURIS да Аутономну Покрајину Војводину уобличи као што самосталнију аутономну територијалну заједницу, са правним статусом који одговара федералним јединицама у федерацији, види се и по њиховом предлогу да се на врху пирамиде судова у Војводини налази Врховни суд Војводине, који би уједно имао и карактер Уставног суда Војводине. То се види и по пословима који су стављени у његову надлежност, као што су одлучивање о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом Аутономне Покрајине Војводине, као и о сагласности статута политичких странака које су регистроване у Војводини са Уставом Аутономне Покрајине Војводине.

Да је наведена намера групе експерата постојала види се и по правном положају Јавног тужиоца Војводине у односу на Републичко јавно тужилаштво. Тако је искључена надређеност Јавног тужиоца Републике Србије у односу на Јавног тужиоца Аутономне Покрајине Војводине када се ради о примени закона или другог прописа који су донети у Војводини. У већини федерација не постоји таква самосталност јавних тужилаца федералних јединица у односу на савезног тужиоца, јер је тужилаштво свуда у свету изграђено и функционише на принципу централизма и субординације.

Још је чудније што група експерата предлаже да се у Парламенту Републике Србије, који је замишљен као двоДомни, састављен из Дома грађана и Дома територијалних аутономија, што је уреду, јер је у складу с природом регионалне државе, одлуке доносе у равноправном делокругу (што је, такође уреду), али тако да Дом територијалних аутономија има право апсолутног вета на законе и одлуке које су од непосредног интереса за аутономне територијалне заједнице и за права припадника националних мањина. У таква питања спадају чак образовни систем, култура и наука. Оваквим правом нарушава се чак и принцип федерализма и поставља можда основ за некакву (будућу) конфедералистичку федерацију (каква је била и некадашња СФРЈ, по Брионском Уставу од 1974.). Наравно, свако има право на властити научни и политички став, па и група експерата из Новог Сада. Јер, Устав је не само највиши правни акт већ и политички акт. Слободно је да се каже шта се жели. Ако се жели да Аутономна Покрајина Војводина прерасте у федералну јединицу, а и то може бити легитимна тежња (појединаца, експерата и политичких странака), онда треба рећи да је то захтев не за "суштинском аутономијом", већ за преуређењем Републике Србије у правцу федерализма. Остаје нејасно зашто се термин и појам Аутономна Покрајина употребљава у неком другом, а не општеприхваћеном значењу.

5. Оцена предлога Демократске странке Србије

Од свих предлога Устава Републике Србије, предлог Демократске странке Србије је са теоријског и Уставноправног становишта "најчистији" и у многоме се приближава Јовичићевом моделу Републике Србије као регионалне државе. Правни статус региона одређен је слично као код Јовичића. То се односи и на надлежност региона и организацију власти у регионима, као и на њихове правне

акте. При том је, што и одговара природи регионалне државе, основни правни акт региона његов статут. Правна средства за заштиту регионалне аутономије, као и финансијска аутономија региона, постављена је на истим основама као и у Јовичићевом моделу Републике Србије као регионалне државе.

Демократска странка Србије се клонила претераног уситњавања региона. У њеном пројекту Устава предвиђено је шест региона. Два се региона поклапају са досадашњим аутономним покрајинама, главни град Београд, са приближно два милиона становника такође, постаје региона а уже подручје Републике Србије се дели на три региона (са седиштима у Нишу, Крагујевцу и Ужицу).

Супротно Јовичићу, Демократска странка Србије предвиђа могућност образовања региона са асиметричним статусом. У прилог таквом решењу говоре специфичности појединих региона (ту се, вероватно, мисли и на садашњу Аутономну Покрајину Војводину и главни град Београд), мада се тиме нарушава равноправност региона, што може бити извор неспоразума па и конфликта.

Утицај региона на образовање Парламента у Републици Србији и на његово одлучивање је знатно слабије него у већини осталих пројеката Устава. Парламент Републике Србије је замишљен као једноДомно тело, у чији састав улазе додуше, две врсте посланика: једни изабрани у Републици Србији, као једној изборној јединици (њих 150) и други изабрани у регионима (њих 100). Само кад Парламент Републике Србије доноси органске законе, утицај региона остаје респектабилан, док је у осталим случајевима (кад се доносе остали закони), тај утицај недовољан. Наиме, кад се доносе основни закони, за њихово усвајање, тражи се већина гласова у обе групе посланика (оних који су изабрани у Републици Србији као једној изборној јединици и осталих, изабраних у регионима).

Иначе, и са правнотехничке стране пројекат Устава Републике Србије, који је израдила Демократска странка Србије, надмоћан је осталим пројектима Устава Републике Србије.

З а к љ у ч а к

Републици Србији потребан је нови Устав који ће Србију, и на овом плану, приближити породици развијенијих европских народа и држава. Могуће су, наравно, и делимичне измене постојећег Устава од 1990. године, али би то било слабије решење. Подразумева се да Устав треба да буде донет на демократски начин, уз консултовање најширих кругова правничке и политичке јавности. Уз то, он треба да буде израз ако не опште сагласности, што је тешко постићи, оно бар сагласности већинског дела грађана, односно главних политичких снага које репрезентују политичке странке односно њихови чланови - посланици у Парламенту Републике Србије. Нови демократски Устав Републике Србије треба да почива на суверенитету грађана и њиховим неприкосновеним демократским правима и слободама, на политичком плурализму, тржишној привреди, правној држави, Владавини права и социјалној правди. Да би смо се сачували од рецидива тоталитаризма, који је више од пола века био присутан на нашим просторима, у

организацији државе неопходан је принцип поделе власти, посебно одговорна и смењива Влада и независно судство.

Што се тиче територијалне организације власти, ту треба бити веома пажљив и одмерен, посебно с обзиром на нашу већ пословичну склоност ка експериментима и правном авантуризму. При том, угледање на обрасце територијалне организације у другим државама, у којима ти системи власти добро функционишу, није довољно. Рецепција туђих решења, примерених тим народима и државама, по правилу, никада није успешна, ако не постоје одговарајуће претпоставке за ту рецепцију код нас.

Републику Србију треба одредити као државу свих њених грађана. Модерне државе у Европи изграђене су на принципу суверенитета грађана, а не на националном принципу. У пројектима Устава Републике Србије које сам представио, мешају се, непотребно, два принципа: принцип грађанског суверенитета и национални принцип.⁵⁹ У развијеним европским државама је практично напуштен принцип решавања права мањинских националних заједница територијалном аутономијом. Индивидуална и колективна мањинска права националних заједница решавају се данас на другачије начине и употребом различитих, а погодних механизма, како на нивоу локалних јединица, тако и у поступцима пред државним органима (управом и судом), у сфери образовања и културе, у области запошљавања и на многе друге начине. Припадници мањинских националних заједница као грађани имају исти правни статус као припадници већинског српског народа. А, поред тога, гарантована су им и друга, мањинска права, кад треба, и применом позитивне дискриминације. Из овога следи да би образовање региона само по националном принципу, данас, представљало анахронизам. Уосталом, кад би национални критеријум ипак био пресудан, одмах се поставља питање коликом броју припадника мањинских националних заједница треба признати право на територијалну аутономију? Је ли то, на пример 7 % у односу на укупан број грађана у Републици Србији? Шта је са припадницима мањинских националних заједница који не живе на једној компактној територији? Да ли је довољно да они само у једној или више општина, и у колико општина представљају већинско становништво? Да ли би се признавањем на територијалну аутономију једној, а не и осталим мањинским заједницама, којих има, на пример, само један или два процента у односу на укупан број становништва у држави, или рецимо, садашњој Аутономној Покрајини Војводини, нарушио принцип равноправности? Поред ових могу се, наравно, поставити и друга питања на која се тешко може, на рационалан начин, одговорити. Ако би се, на пример, признало Мађарима право на територијалну аутономију, да ли би то повукло за собом прекрајање територије Аутономне Покрајине Војводине? Или би постојала аутономија у аутономији? Како би се уредили односи између те две аутономије? Шта је са истим таквим правом Муслимана и Бошњака у Рашкој области и правом

⁵⁹ В. О томе добро утемељену критику у раду: Јасминка Хасанбеговић, *Моделари Устава у огледалцету људских права*, у књизи Уставне промене, Научни скуп одржан 21. и 22. априла 2003. на Правном факултету у Београду, Београд, Правни факултет, 2003, с. 260-288.

Албанаца који чине већинско становништво у две општине (Бујановац и Прешево)? Да ли то значи да малена Република Србија треба да има више аутономија, сазданих на националном принципу, него све европске државе заједно (изузев Руске Федерације)? По свему судећи треба у територијалном организовању Републике Србије потпуно напустити национални принцип, а питања мањинских националних заједница решавати на начине које користе развијене демократске државе Западне Европе.

Италија и Шпанија, најпознатије и најразвијеније регионалне државе у Европи, настале су, пре свега из традиционалних и историјских разлога. Тамо су у средњем веку постојале многобројне државице. Оне су после Другог светског рата, сломом фашизма у Италији и франкизма у Шпанији, постале региони (покрајине). У Републици Србији не постоје такви и слични разлози који би оправдавали њено преуређење у регионалну државу.

Данашње регионалне државе у Европи, и Италија, и Шпанија и Белгија су богате земље, док је данас Република Србија једна од најсиромашнијих земаља у Европи. Постојање већег броја региона претпоставља доста сложену и скупу организацију у њима: скупштине региона, владе региона, регионалне управе и, евентуално, и други органи и јавне службе. Ко ће да обезбеди финансијска средства за тако сложену и скупу организацију? Развијенији региони би, можда, могли да покрију властите трошкове. Шта је са неразвијеним и сиромашним регионима? Република Србија данас није у стању да покрива ни властите трошкове, без задуживања у иностранству и донација других држава и међународних организација. Хоће ли богатији региони давати средства за организацију и делатност сиромашним регионима? Ни богатији немају средстава довољно и ту се онда ствар још више компликује.

Није сасвим сигурно да би образовање региона омогућило бржи развој демократије. Све зависи од конкретноисторијских прилика и снаге центрифугалних сила. Не треба искључити могућност и "затварања" региона, а и тежње ка што већој самосталности, особито с обзиром на карактерне особине већинског српског народа, која би могла довести и до федерализације Србије, а то би могло да угрози и државно јединство.

Како данас ствари стоје, још није време да се приступи преуређењу Републике Србије у регионалну државу. Предност има унитарна држава, али са развијеном и снажном локалном самоуправом. Таква локална самоуправа би била и основа за бржи развој демократије, којој теже већина грађана и све озбиљне политичке снаге у Републици Србији.

*Milijan Popović, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law in Novi Sad*

Serbia as a Regional State?

Abstract

There are three types of a state structure: unitary state, regional state and federation. Unitary state is the oldest and most common type of state. First known federation dates back to the 18th century and the first regional state emerged after the Second World War. The general view, in the theory of state and constitutional theory, is that a unitary state is the "most natural" type of state, best for governance and fulfilling the purpose of a state. Some authors find that a federation is an "incomplete" state. Regional state is designed as a type of state which should overcome weaknesses of both unitary state and federation without giving up benefits which they may provide. The most suitable type of a state structure will depend on particular historical circumstances of each country. However, we find that, speaking *in abstracto*, a unitary state is the most reliable type of state structure.

The first idea of organizing Serbia as a regional state was given by Miodrag Jovičić in his constitutional law analysis *Regional State* (Belgrade, 1996).

This idea was reaffirmed after the political changes in Serbia after 5 October 2000 within few constitutional projects with drafts of a new constitution for Serbia. The first was given by the group of experts within the Belgrade Centre for Human Rights, in August 2001, which offered a draft of a new Constitution and regional organization of Serbia. Later that year Professor Pavle Nikolić made a draft of a new Constitution for the Kingdom of Serbia, which also envisaged Serbia as a regional state. In 2002 the group of experts of the nongovernmental organization FORUM JURIS, offered its draft of a new constitution which also envisaged Serbia as a regional state. Lastly, the Democratic Party of Serbia made its draft of a new constitution including the proposal for a regional organization of the state. The most radical solution of regionalisation of Serbia is in the project offered by the group of experts from Novi Sad. In order to provide and ensure so-called "essential autonomy", they designed a model according to which there are no substantial differences between the existing Autonomous Province and a federal unit in federations.

Today is not the right moment to organize Serbia as a regional state. If we follow the idea of sovereignty of citizens and not of a sovereignty of a nation, national minorities are not to be given the right to territorial autonomy. There are other more convenient ways in which they may enjoy their individual and collective minority rights, as it is the case in developed democratic countries in Europe. Also, there are no historical reasons for regionalization of Serbia, as there are, e.g. in Italy and Spain, as no states in the

territory of Serbia existed in the past. Also, organizing a regional state requires substantial expenditures far beyond financial capabilities of the Republic of Serbia. Lastly, regions themselves would not necessarily ensure democracy. Size-reduction of territorial units may have a quite contrary effect – isolation and particularization, which may even endanger a unity of the state, considering the character of majority of the Serbian people.