

**УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ**

**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**



**Милица Жупљанић**

**ПРАВО ГРАЂАНА НА ПОКРАЈИНСКУ АУТОНОМИЈУ У  
УСТАВНО-ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

**Докторска дисертација**

**Крагујевац, 2016.**

## ИДЕНТИФИКАЦИОНА СТРАНИЦА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

<b>I Аутор</b>
Име и презиме: <b>Милица Жупљанић</b>
Датум и место рођења: <b>1972, Крагујевац</b>
Садашње запослење: <b>Друга крагујевачка гимназија, наставник</b>
<b>II Докторска дисертација</b>
Наслов: „ <b>Право грађана на покрајинску аутономију у уставно-правном поретку Републике Србије</b> “
Број страница: <b>264</b>
Број библиографских података: <b>136</b>
Установа и место где је рад израђен: <b>Правни факултет Универзитета у Крагујевцу</b>
Научна област(УДК): <b>342(497.11)</b>
Ментор: <b>Проф. др Срђан Ђорђевић, редовни професор</b>
<b>III Оцена и одбрана</b>
Датум пријаве теме: <b>17.03.2014.</b>
Број одлуке и датум прихватања докторске дисертације: <b>4065/12 од 10.11.2014.</b>
Комисија за оцену подобности теме и кандидата: <b>1. др Миле Дмичић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бања Луци, ужа научна област уставно право,</b> <b>2. др Драган Батавељић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ужа јавноправна и теоријскоправна научна област;</b> <b>3. др Срђан Ђорђевић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ужа јавноправна и теоријскоправна научна област, ментор.</b>
Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације: <b>1. др Драган Батавељић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ужа јавноправна- теоријскоправна научна област,</b> <b>2. др Светозар Чиплић, доцент Правног факултета Универзитета у Новом Саду, ужа јавноправна научна област;</b> <b>3. др Дејан Матић, доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, ужа јавноправна- теоријскоправна научна област.</b>
Датум одбране дисертације:



**ПРАВО ГРАЂАНА НА ПОКРАЈИНСКУ АУТОНОМИЈУ У  
УСТАВНО-ПРАВНОМ ПОРЕТКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

## САДРЖАЈ

УВОД	7.
I ДЕО - ТЕОРИЈСКИ И ИСКУСТВЕНИ ДОМЕТИ ПРАВА НА ТЕРИТОРИЈАЛНУ АУТОНОМИЈУ	26.
I.1. Територијална аутономија као теоријски модел	26.
I.2. Изазови регионализма и територијална аутономија	42.
I.2.1. Регионална држава између унитарне државе и федерације	48.
I.2.2. Регионализација и децентрализација у Европи	57.
I.2.3. Италија и Шпанија – регионалне државе	64.
I. 3. Теорије о људским правима и право на територијалну аутономију	82.
I.3.1. Право на територијалну аутономију као индивидуално и колективно људско право	82.
II ДЕО - ПРАВО НА ТЕРИТОРИЈАЛНУ АУТОНОМИЈУ У ИСТОРИЈИ СРПСКЕ УСТАВНОСТИ	103.
II.1. Србија и територијална аутономија у другој југословенској држави	103.
II.2. Устав Републике Србије од 1990. године и територијална аутономија	133.
III ДЕО - УСТАВНИ КОНЦЕПТ ПРАВА НА ПОКРАЈИНСКУ АУТОНОМИЈУ У САВРЕМЕНОЈ СРБИЈИ	160.
III. 1. Устав Републике Србије од 2006. године	160.
III. 2. Позиција права на покрајинску аутономију у систему уставних норми о људским и мањинским правима и слободама	167.
III. 3. Садржина права на покрајинску аутономију	200.

III. 4. Отвореност права на покрајинску аутономију (перспективе и могућности оснивања нових аутономних покрајина)	222.
IV ДЕО - ЗАШТИТА ПРАВА НА ПОКРАЈИНСКУ АУТОНОМИЈУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	236.
ЗАКЉУЧАК	247.
ЛИТЕРАТУРА	258.

## УВОД

Питање територијалне аутономије припада теоријском оквиру облика државног уређења, чиме се ово питање сврстава у проблем, не само уставног права, већ и теорије државе и права. Различити облици територијалне аутономије у савременој држави резултат су специфичних историјских, политичких, националних, географских, економско-привредних, културолошких и других околности произаичног живота друштвених заједница организованих кроз државну форму. У теоријском смислу, запазићемо да ове различитости нису условљене обликом политичког система, обликом владавине или системом организације државне власти, већ, првенствено, стицајем одређених друштвених околности које производе и специфична уставна решења територијалне аутономије.

Потичући, у етимолошком смислу, из старогрчког језика, аутономија би се терминолошки могла одредити као „сам свој законодавац“, што нам пружа само почетни основ за пуно смислено разумевање њеног значења. Јер, неопходно је утврдити и значење законодавства, које се остварује у одређеној јединици територијалне аутономије, посебно узимајући у обзир и односе на релацији централне државне власти према нецентралним властима. У поступку мисаоног разграничења оправданог схватања територијалне аутономије, потребно је

успоставити релевантност њеног значења у односу према појмовима и институционалним појавама, које поседују референтне вредности, као што су локална самоуправа или федерална структура државног уређења. У сваком случају, прихватљиво је одредити се према аутономији као облику унутрашњег државног уређења, које подразумева постојање посебног дела државне територије, који из одређених разлога, поседује посебан статус и права, која су утврђена уставом и другим централним прописима, у односу на целокупну државну територију и друге њене делове, у зависности од модела симетричности, односно, асиметричности. При томе, питање територијалне аутономије је и изванредно политичко питање, јер тангира територијални домен државе, а тиме и свеукупну суштину државе, у складу са стандардом нашег разумевања саме државе као конституишуће и обједињујуће формуле, којом се повезују и територија и становништво и власт. Из тих разлога, правно регулисање територијалне аутономије је неминовно условљено поштовањем елементарног принципа, којим се обезбеђује функционалност државно-правног поретка, а то је принцип уставности и законитости. Применом овог принципа истовремено се обезбеђује допуштеност развијене форме територијалне аутономије, којом се не угрожава територијална целовитост и компактност државе, као и функционалност остваривања државне власти на читавој територији.

Стога се и може сматрати стандардом уставне демократије да територијалну аутономију треба прихватљиво схватити као ону тачку на равни државног уређења, која заузима простор између локалне самоуправе и федералне јединице у федерацији. Поремећајем овакве позиционираниости територијалне аутономије, и то без обзира да ли се „удара“ о доњу или горњу границу, долази до ирационалне конструкције у структури државног уређења, што ће за свој крајњи резултат имати, заправо, негацију територијалне аутономије и, у коначном смислу, концепцијски трансфер или у локалну самоуправу или у територијалну деконструкцију државне територије. Стога је за територијалну аутономију значајно да постоји тачно и прецизно одређење територије која је саставни део целовите државне територије, уз елиминисање потенцијалне опасности да буде



оспорен конкуритиони кредибилитет централне власти или власти која се остварује на нивоу територијалне аутономије.

Једно од основних обележја територијалне аутономије је право њене јединице да располаже правом на самоорганизацију, коју треба схватити као овлашћење јединице територијалне аутономије да поседује капацитет самосталности у остваривању нормативне функције, али уз обавезу усаглашености ове функције са највишим правним актима које доноси централна државна власт. Контролу те усаглашености врши централна власт, задржавајући тиме на својој страни право да одржава делотворну стабилност у функционисању државног живота.

Облици територијалне аутономије у савременој држави могу бити разноврсни, што је последица богатства и шареноликости развоја друштва. Манифестационе форме јединица територијалне аутономије исказују се кроз покрајине, регионе, области, кантоне, при чему различити називи могу бити и резултат језичко-терминолошких особености, а не суштински различите правно-политичке природе ових јединица.

*Предмет* спроведеног истраживања у докторској дисертацији је анализа примењеног модела територијалне аутономије у уставно-правном поретку наше земље, због великог теоријског, а пре свега практичног значаја теме. Приликом одређивања предмета спроведеног истраживања руководили смо се темељним задатком сваког научног истраживања у методолошком смислу, а то је понуда решења одређених теоријских или практичних питања. Уважавајући формалну, уставно-правну страну и друштвену реалност у вези са правом грађана на покрајинску аутономију у уставно-правном поретку Републике Србије, били смо подстакнути на размишљање и тражење одговора на изазове друштвене стварности. Из поставке о проблему који нас је „изазвао“ извире и предмет нашег истраживања, а све у циљу методолошки прихватљиве хипотетичке концепције. Тако смо прво детерминисали научни проблем нашег истраживања, па из таквог проблема произвели одређење предмета научног истраживања.

Стога је истраживање фокусирано ка проучавању кључних елемената, односно питања функционисања уставно-правних решења предметног питања. Обрада и детаљна анализа принципа, форми и начина на који је успостављена територијална аутономија у Републици Србији истовремено нам пружају одговоре и поводом питања о деловању права грађана на покрајинску аутономију на стабилност и целовитост читавог уставно-правног система државе. Јер, питања функционисања и ефикасности покрајинске аутономије у уставно-правном поретку Републике Србије представљају једну од важнијих димензија политичко-правног поретка и незаобилазна су тема већ годинама уназад. Преиспитивањем основних теоријских и позитивно-правних аспеката покрајинске аутономије у Републици Србији од самих почетака њене уставности до данас, намера је да се кроз овакву предметну опредељеност сагледају одређени аспекти територијалне аутономије на овим просторима, а пре свега, Уставом успостављено право грађана на покрајинску аутономију.

Циљ истраживања је идентификовање валидних сазнања која се тичу улоге, надлежности и значаја покрајинске аутономије у оквиру модела територијалне аутономије, који је као такав дефинисан Уставом Републике Србије од 2006. године. Посебно је значајно утврдити интенцију уставотворца (као и домашај идеје) у успостављању права грађана на покрајинску аутономију, те да ли је овако дефинисано право отворило нове перспективе и могућности оснивања нових аутономних покрајина на деловима територије Републике ван постојећих аутономних покрајина. Зато је намера да се, пре свега, компаративном анализом сагледају облици територијалне аутономије разних правних система, утврди позиција права на покрајинску аутономију у систему уставних норми Републике Србије, а затим да се извуку поуке и принципи за унапређење неких сегмената и аспеката предметног питања. У складу са савременим тенденцијама у свету по питању реализације и функционисања територијалне аутономије, циљ је, између осталог, да се истраже и анализирају актуелне промене које прате ово питање и које су глобалног карактера.

Како је претходно истакнуто, Република Србија сасвим извесно представља подручје са интересантним решењима територијалне аутономије, што

је посведочено и кроз њен уставно-правни развој, који је у првој деценији XXI века резултирао и иновативним регулаторним формама у односима између унутартериторијалног питања и питања људских права и слобода. Тиме је, у основи, настављена нит оне тенденције, која обележава српски државно-правни поредак и у претходним фазама уставног развоја, у смислу битности територијалног сегмента за креирање целокупног друштвеног система. На тај начин се конституционалним идејама потврђује фактички став теорије државе и права о неизоставности територије, као конститутивног елемента самог разумевања државе. Тако се територијална димензија уставног уређења појављује као једно од кључних питања на којима се темељи одрживост и развој српске државе, у смислу компактне друштвене заједнице. Запазићемо да је Србија прошла кроз неколико фаза промена државних облика; те промене биле су праћене и одговарајућим уставним променама, као и редизајнирањем територијалног оквира државе. Уколико би, у формално-правном смислу, анализа територијалног сегмента српске државе започела од Берлинског конгреса и стицања пуне међународне самосталности и независности, могла би се успоставити четворофазна периодизација. Тако је прва фаза (1878-1918) обележена пуном самосталношћу и независношћу Краљевине Србије са концептом унитарног облика државног уређења. Друга фаза (1918-1946) започиње стварањем Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, а завршава се нестанком прве југословенске државе. И у овој фази доминира унитаризам као обележје државног уређења. У трећој фази (1946-1992), која се може насловити као друга југословенска држава, долази до деградације крутог унитаризма, па се федерализација југословенске државе на специфичан начин одразила и на конструкцију територијалног уређења Србије. Четврту фазу (1992-2006) смо склони везати за настанак тзв. мини југословенске федерације, коју су чиниле само две републике – Србија и Црна Гора. Кроз ову фазу провлачи се и кратак период егзистенције државне заједнице Србија и Црна Гора, да би Србија коначно 2006. године успоставила концепт самосталног уставног и државног уређења, који је постојао и пре формирања прве југословенске државе. Уважавајући истраживачки интерес уоквирен насловом докторске дисертације, посебно ће

бити од значаја извршити анализу развоја територијалног уређења Србије у периоду друге и треће југословенске државе. Односно, пројектованим истраживачким планом, у раду ће посебно бити опсервирано стање територијалног државног уређења Србије у процесу развоја југословенске федерације, уз посебно евидентирање конфедералних елемената, који су инкорпорирани у структуру територијалног уређења Социјалистичке Републике Србије. Осим тога, интерно компарирање је неопходно спровести анализом уставних решења из 1990. године, како би се могла стећи права представа о квалитету савремених уставних решења.

Из напред наведене периодизације, стиче се утисак да у условима развоја српске државности значај територије за разумевање државе добија додатно на свом значају, имајући у виду периодичну, а готово константну, борбу српског народа за успостављање сопствене јурисдикције на ослобођеним територијама, које су биле под доминацијом других држава. Ову претходну напомену је неопходно имати у виду, како би се објективније сагледали друштвени услови у којима је стасавао и развијао се српски уставно-правни поредак, с обзиром да је историјска архива садржана у основи и приликом осмишљавања савремених, позитивно-правних уставних решења Републике Србије.

Као једно од тих нових решења, сматрамо да је право грађана на покрајинску аутономију у довољној мери инспиративан научни проблем, подобан да буде предметом научног истраживања на нивоу докторске дисертације, и то из неколико разлога. Чињеница потпуног новог начина на који је уведено право грађана на покрајинску аутономију у српски позитивно-правни уставни текст није спорна, с обзиром да на формулацију назначеног права нећемо наићи у претходним фазама уставног развоја. Већ по том основу, обрада овог проблема заслужује посебну научно-истраживачку пажњу, која би превазилазила ниво површне и недовољно систематизоване и недовољно аналитичке обраде. И управо размишљајући на истакнут методолошки начин, неопходно је проникнути у суштину права грађана на покрајинску аутономију, држећи се поступног и логички оправданог истраживања. Такав приступ подразумева да се, пре свега, одредимо према догматско-нормативном разумевању основне језичке и логичке

формулације садржине права на покрајинску аутономију. Након стицања релевантног разумевања евидентираног проблема, нужно је утврдити и поимање овог права са становишта примене нормативног корпуса права грађана на покрајинску аутономију у процесу остваривања овог дела уставно-правног поретка. У том смислу, као посебно значајно издваја се уставно-судско тумачење релевантних уставних одредаба, којима се регулише право грађана на покрајинску аутономију, које је спроведено већ у првој деценији примене Устава Републике Србије. Захваљујући проблематизовању начина на који су српски законодавац и Скупштина Аутономне Покрајине Војводине поступили приликом нормирања права грађана на покрајинску аутономију, испровоциран је апстрактан уставни спор нормативне анализе одговарајућих уставних норми. Овај апстрактан уставно-нормативни конфликт у задовољавајућој мери је истовремено попунио савремену, домаћу уставну књижевност, управо у оном делу литерарног фонда, који окупира и нашу пажњу. Тако је формиран додатни материјал, подесан да буде предметом нашег истраживања, чиме се основано превазилази почетни, догматско-нормативни методолошки ниво. Паралелна анализа, с једне стране, сплета уставних норми и резултата њиховог ауторитативног уставно-судског тумачења и, с друге стране, анализа начина на који су исто питање решавали републички законодавац и покрајинска власт Војводине, снажно подстичу да овај проблем поставимо као научно-истраживачки задатак. При томе, наравно, тежећи једино оправданом научном циљу, а то је утврђивање научне истине, кроз закључне ставове, а поводом првобитно успостављеног хипотетичког оквира.

Стремећи таквом циљу, истраживачки поступак захтева теоријску и искуствену обраду уставног моделирања територијалног уређења српске државе, кроз њен историјски развој, како би се стекао стабилан основ за разумевање амбијента друштвених околности у којима су и настала уставна решења о праву грађана на покрајинску аутономију. Свакако да смо претходно упућени на изношење ставова о самом појму аутономије и њеног схватања у уставно-правној теорији, али и начина на који се питања аутономије решавају у компаративном искуству. Одређујући се према овом компаративном аспекту предметног научно-истраживачког проблема, примарна пажња ће се посветити уставним решењима

оних држава у којима откривамо компаративне референце, подобне да буду анализиране са становишта српских уставних решења.

Сагласно начину уставне формулације права грађана на покрајинску аутономију у Републици Србији, ово питање подразумева вишестепену анализу. Неопходно је поћи од полазног става поводом језичко-логичког опредељења српског уставотворца да наслови и нормира као посебно право – право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Јер, поставља се питање да ли је реч о једном и јединственом праву или смо у прилици да присуствујемо номиналном исказу, који садржински уоквирује, заправо, два посебна и оделита права – право грађана на покрајинску аутономију и право грађана на локалну самоуправу. Други проблем којем се треба посветити залази у суштинско разматрање права грађана на покрајинску аутономију, у смислу проблематизовања да ли се ово право може подвести под оквире људских права и слобода или у њему, заправо, треба открити посебну врсту тзв. „компетиционе норме“. Одговор на ово питање ће бити идејни оријентир за начин на који би било допуштено, у складу са стандардима уставне науке, изнети став о есенцијалном темељу права грађана на покрајинску аутономију, те, у складу с тим, и одредити се према допуштености потеза креатора правних решења на покрајинском нивоу.

Да ситуација поводом разумевања права грађана на покрајинску аутономију у Републици Србији представља сложен проблем, доказује и постојеће стање у сферама правног, фактичког и моралног важења српског права на читавој територији Републике Србије. На овакву проблематизацију мотивише нас стање поводом специфичности ситуације на простору Аутономне Покрајине Косово и Метохија, што је разлог више да морамо, у научно-истраживачком смислу бити опрезни, с обзиром на отежану могућност давања простих и стабилно једнозначних одговора. Осим тога, сматрамо интересантним и потпуно ново решење, којим је Уставом Републике Србије, пружена могућност да се формирају и нове аутономне покрајине, осим две чије је постојање већ уставно утврђено, чиме се концепт покрајинске аутономије у Србији карактерише као потенцијална асиметрична аутономија.

*Хипотезе.*- Наш напор да успоставимо основ за утврђивање релевантних научних закључака, резултирао је и нужношћу успостављања одређених хипотеза. Њих смо поставили у жељи да очекивано проширимо постојећа сазнања, превладамо постојеће недостатке у разумевању проблема и проверимо постојећа сазнања из ове области.

Проблем права грађана на покрајинску аутономију у уставном поретку Србије је више него једнозначан проблем, јер се њиме тангира више сложених уставних питања.

С једне стране, налазимо се на терену проблема који је формулисан као право грађана, па се поставља питање да ли је реч о класичном људском праву. Уколико бисмо се приклонили ставу да је право грађана на покрајинску аутономију у домену корпуса људских права, онда би такав приступ подразумевао да ово право третирамо у контексту и на онај начин на који се уставима регулишу и сва остала људска права и слободе. Односно, као право које припада сваком појединцу, па захтева и онај тип нормирања који ће бити праћен одговарајућом нормативном и институционалном заштитом. Међутим, сматрамо правилнијим став о томе да је уставна норма, којом је регулисано право грађана на покрајинску аутономију, по својој правној природи, уставна компетициона норма, с обзиром да се овим правом, у суштини, регулишу односи између централне и нецентралне власти. Зато је наш полазни став и био да је право грађана на покрајинску аутономију регулисано уставном компетиционом нормом, нормом којом се разграничавају надлежности између Републике и аутономних покрајина.

На линији претходне хипотезе, налази се и став о томе да се правом грађана на покрајинску аутономију врши ограничење државне власти, али уз право централне власти да у сваком конкретном случају централна власт изврши процену услова за то ограничење. Зато се може поставити и додатно питање о томе да ли је концепт права грађана на покрајинску аутономију осмишљен тако да сама централна власт буде способна да определи ниво своје ограничености.

На самом почетку смо били склони евидентирати да постоји несклад између Уставом прокламованог права на „суштинску аутономију“ Косова и Метохије са теоријско-правним и практичним концептом територијалне аутономије у свету. Ово посебно, има ли се у виду начин на који је уставним текстом формулисана позиција Косова и Метохије специфичним типом преамбуларног исказа. Стога нам се наметнуло и као хипотетичко питање о односу између уставне формулације положаја овог дела територије Републике Србије са концептом права грађана на покрајинску аутономију.

Констатујући да је Уставом Републике Србије нормирана могућност оснивања нових аутономних покрајина, сматрамо да се, у теоријском смислу, с правом може истаћи став о томе да је у Републици Србији успостављен принцип „отворене покрајинске аутономије“. Територија Републике Србије је у тренутку доношења Устава из 2006. године асиметрично умрежена, с обзиром на утврђеност постојања две аутономне покрајине. Ради правилне теоријске анализе и извлачења правилних закључака, неопходно је утврдити јасан став поводом постојеће разлике у односу између уставних решења аутономије Аутономне Покрајине Војводина и Аутономне Покрајине Косово и Метохија. С обзиром на истакнути принцип отворености, хипотетички је оправдано и изводљиво поставити питање у којој мери може у наредном периоду опстати та асиметричност.

Сматрамо да постоји недовољна језичка конзистентност уставних формулација о положају аутономних покрајина и заштити права на покрајинску аутономију.

*Структура докторске дисертације.* - Следећи претходно истакнут општи мисаони оквир у којем су лоцирана питања која су и подстакла нашу мотивисаност да се бавимо изучавањем предметног проблема, и спроведен истраживачки поступак је конструисан на начин, којим се обезбеђује доследна и очекивана научна анализа. Стога је и структурална композиција вишеделног карактера, јер је било нужно, пре свега, истаћи општи теоријски оквир за разумевање суштине политичко-територијалне аутономије. При томе, уважени су



достигнути резултати уставне теорије и теорије државе и права поводом утврђивања научно респектабилног и неспорног значења појма политичко-територијалне аутономије. Оваквим приступом обезбеђује се истовремено теоријско-мисаона подлога за правилно схватање теоријског значења покрајинске аутономије у уставном поретку Републике Србије, како бисмо се приближили и разумевању права грађана на покрајинску аутономију. Теоријски концепт политичко-територијалне аутономије базиран је на достигнутом практичном искуству у функционисању релевантних државно-правних поредака у којима је могуће евидентирати егзистенцију политичко-територијалне аутономије. Утврђивањем теоријских ставова поводом назначене проблематике, успоставља се и одговарајућа научна стандардизација разумевања минималног и максималног обима појма политичко-територијалне аутономије, како би се, на тај начин, формулисао стабилан теоријски основ за правилно разумевање суштине правних и политичких решења у овој области.

Након заокруживања теоријске опсервације и изношења, по нашем суду, најприхватљивијих научних схватања о појму политичко-територијалне аутономије, створен је мисаони основ за наредно истраживачко поступање, које смо усмерили у правцу анализе компаративних уставно-правних решења концепта политичко-територијалне аутономије у оним државама, за које је допуштено истаћи да представљају репрезентативне примере појединих посебних облика и врста политичко-територијалне аутономије. Посебно смо водили рачуна о потреби да ова анализа буде у научно-истраживачкој функцији за неспорно разумевање централног проблема, који нас је и мотивисао да се одредимо за насловљени предмет ове докторске дисертације. Из тих разлога смо се и потрудили да компаративну анализу примарно оријентишемо ка оним државно-правним порецима, у којима постоје развијени модели регионалне политичко-територијалне аутономије на европском простору. Осим географско-континенталних референтних предности за спровођење овакве компарације у односу према Србији, руководили смо се и суштином уставног стања домаћег националног поретка. При томе су, свакако, уважене и релевантне специфичности којима се обележава српски уставно-правни и државно-правни поредак. Јер,

приликом научне анализе иностраних решења проблема политичко-територијалне аутономије, потребно је уважавати стандарде добре методологије о прихватљивости да се одређена компаративна искуства примене и у домаћем поретку. А један од тих стандарда тиче се оправданог упозорења да се, приликом размишљања о могућности инкорпорирања иностраних правних решења у домаћи правни поредак, мора водити рачуна управо о специфичностима оба типа правних поредака (иностраног и домаћег). Но, да би се могло овладати стабилном свешћу о томе шта је, са становишта реалног интереса српског правног поретка оправдано прихватити из компаративног искуства, неопходно је претходно сазнати суштину иностраних решења. Из тих разлога је део истраживачке пажње и посвећен компаративној анализи; не да би се беспоговорно прихватила достигнућа иностраног искуства, јер такав приступ не би могао имати епитет научног квалитета. Међутим, пре него што би се створио подобан основ за критичку анализу о потреби прихватања иностраног искуства, неопходно је добро овладати резултатима тог искуства. И, свакако, створити поставке за научно-истраживачко анализирање о очекиваном квалитету потенцијалног уважавања иностраних правних и политичких решења. Јер, територијални сегмент организовања државе још увек представља есенцијално проблем одрживости њеног развоја у условима националних држава.

Процеси глобализације и савремених интеграција несумњиво представљају неумитну фазу у развоју европских држава с краја XX и почетка XXI века. Али, запазићемо да ови процеси наилазе и на велике безбедносне изазове, посебно у мултинационалним државама, што се непосредно одражава на територијални сегмент државног ентитета. Управо на оваквој мисаоној поставци, налази се и потреба евидентирања специфичности српског друштва, чији је уставно-правни и политички развитак оптерећен проблемима политичко-територијалне аутономије. Захваљујући томе, и разматрање политичко-територијалне аутономије у српским условима добија на свом посебном значају, када се доведе у везу са људским правима, па је оправдано истаћи потребу опреза приликом анализе карактера и природе права грађана на покрајинску аутономију. Да проблеми који се истичу већ у уводном делу рада нису једнозначни доказује нам искуство у примени

уставне норме, којом је регулисано ово право грађана, а које нас сустиже и у првој деценији егзистенције савременог Устава Републике Србије. И на претходним страницама уводног дела докторске дисертације идентификовали смо значај уставно-судских ставова поводом спорних питања права грађана на покрајинску аутономију, а на овом месту и са другачијом намером понављамо став о значају ангажовања Уставног суда Републике Србије овим поводом. Развој догађаја поводом уставно-правног спорења открио нам је и политичку суштину односа између централне, републичке власти и нецентралне, покрајинске власти, па се овај однос рефлектовао и на разумевање значења права грађана на покрајинску аутономију у домаћем уставно-правном поретку. Потребно је упозорити да смо, приликом централне истраживачке пажње, посебно били упућени на анализу уставно-судског спора, који је вођен поводом законодавне активности Народне скупштине Републике Србије, али и поводом нормативне активности надлежних јавних власти Аутономне Покрајине Војводина.

Осим тога, проблем права грађана на покрајинску аутономију је непосредно наслоњен и на релевантно разумевање постојеће ситуације на простору Аутономне Покрајине Косово и Метохија, као и на разумевање важећег уставног принципа „отворености покрајинске аутономије“, како се то у правној књижевности с правом истиче.

Свакако да је наше упуштање у детаљну обраду уставно-судског аспекта проблема права грађана на покрајинску аутономију претходно било условљено догматско-нормативном анализом постојећих уставних решења овог питања. У том смислу, посебан део докторске дисертације посветили смо и изношењу досадашњих ставова уставне теорије и теорије државе и права поводом анализе важећих уставних решења, уз изношење наше, ауторске аргументације, којом смо желели поткрепити и сопствена схватања о правом значењу уставних правила о праву грађана на покрајинску аутономију.

*Методологија.*- Уважавајући садржину спроведеног истраживања и методолошки концепт смо конструисали на начин, којим се постиже научно очекивани резултат усаглашавања између предмета научне обраде и њене

методологије. Ова хармонична компатибилност којој смо тежили је изискивала да истраживачки поступак буде условљен употребом неопходних методолошко-научних средстава, којима се обезбеђује постизање објективних научних циљева. Одређеним структуралним деловима композиције докторске дисертације доминирају и одређени методи, у складу са њиховом садржином и суштином.

Општи теоријски метод, примерен истраживањима у области друштвених наука, али и у оквиру целине апстрактног научног знања, присутан је најзначајније у оквиру дела, којим се објашњавају и анализирају теоријска схватања појма политичко-територијалне аутономије. Присуство овог метода смо сматрали нужним и приликом изношења нашег разумевања значења политичко-територијалне аутономије и разумевања значења права грађана на покрајинску аутономију. Апстрактан метод, у суштини, окупира и доминира коришћеним научним средствима у целини докторске дисертације, што је сагласно самој идеји којом смо се руководили током истраживања.

Свакако да смо се руководили општим методолошким захтевом о неопходности комбиноване примене релевантних истраживачких средстава, како би се могло доћи до одговора на задата питања и проблеме. При томе, свакако да очекивана примарност припада правном методу, што је примерен одговор на изазов правног проблема. У напору давања објективних одговора на проблемске изазове током спроведеног истраживања, у докторској дисертацији је извршен напор утврђивања правога (објективног и тачног) значења релевантних уставно-правних мисаоних јединица посвећених централној тематици рада, што је потребовало употребу догматске методе. Наравно, свесни чињенице да би такав методолошки приступ био недовољан, “тик уз” догматски метод, приликом истраживања коришћен је и нормативни метод. Јер, док смо догматиком били усмерени ка конкретном значењу релевантних уставних норми, нормативним приступом обезбеђен је поглед на шири нормативни систем.

Догматско-нормативна анализом смо оптеретили обраду релевантних уставно-правних норми Србије, којима се регулишу предметна питања докторске дисертације, па је очекивано коришћен догматско-нормативни метод. Имајући у

виду чињеницу да је реч о уставним решењима која датирају од 2006. године, као и чињеницу да пре тога нису постојала у уставно-правном поретку Републике Србије, догматско-нормативном методологијом се постиже ефекат првобитног разумевања значења релеватних уставних, законских и статутарних правних норми. Упоредо са овом класичном правном методолошком апаратуром, истраживање предметног проблема је подразумевало и језичку анализу одређених нормативних исказа, како би се постигла почетна сигурност у процесу тумачења. Свакако да је потпунијем мисаоном овладавању централне тематике од значајне помоћи била и анализа ставова уставно-судске власти, који су изражени у поступку уставно-судске оцене законских норми и норми покрајинске власти Војводине, којима су регулисана она питања, која тангирају проблематику права грађана на покрајинску аутономију.

Компаративан метод је било неопходно користити у фази истраживања иностраних уставно-правних решења политичко-територијалне аутономије и права грађана на покрајинску аутономију. Јер, развијеност уставно-правне науке као особене позитивно-правне дисциплине додатно се потврђује и сложености предмета њеног проучавања, што се рефлектује и на методолошки комплекс. Упоредно уставно право настаје од тренутка када се наука уставног права развија до мере теоријске потребе да се посебна академска пажња посвети нарочитом проучавању искуствених достигнућа уставних система који се налазе ван домаћег уставног права. Тако је проучавање и анализа уставних решења других држава поступак који је присутан и приликом обраде институција домаћег поретка, па је неопходно указати на сличности и разлике између домаћих и иностраних уставних решења. Употребом овакве методолошке апаратуре истовремено се обезбеђује и сазнање о потенцијалним изворима који су били основ за конструисање домаћег уставног поретка. Подсетимо се да је уставна компаристика присутна на два елементарна нивоа; један је бављење упоредно-правним уставним решењима на начин који је у функцији стицања знања о иностраним уставним решењима, а други је у функцији квалитетнијег овладавања домаћим уставним системом. Тако је упознавање са иностраним уставно-правним решењима израз академског напора да унутрашњи правни поредак проверава

сопствена решења кроз резултате иностраних. Руководећи се таквом методолошком линијом, у докторској дисертацији је посвећена одговарајућа пажња релевантним иностраним решењима, при чему се имало у виду постојање тзв. великих уставних система, који се појављују као тзв. „модели-узори“ и постају изузетно популарни за креирање решења у свим осталим уставним системима. С друге стране, методологија изучавања упоредних уставних решења у области територијалне организације и политичко-територијалне аутономије, посебно је функционална са становишта нашег истраживачког интереса, због чега је посвећена и одговарајућа пажња проблемима регионалне државе на европском подручју.

Свакако да се у процесу примене резултата до којих смо дошли захваљујући употреби компаративног метода, водило рачуна о већ истакнутом упозорењу, које се односи на нужност уважавања упоредних искустава, уз нужност уважавања специфичности појединачног државно-правног поретка, а у нашем случају, реч је о државно-правном поретку Републике Србије. Једна од тих специфичности тиче се управо историјских детаља у развоју српског поретка, што је онда условило нужност примене и историјског метода.

Осим претходно истакнутих методолошких средстава, истраживање током израде докторске дисертације обухватило је и историјски метод. Јер, уставно-правну и друштвену појаву која представља централну тематику рада посматрали смо и кроз њено кретање, односно, кроз настанак и развој политичко-територијалне аутономије на простору Републике Србије и њеног уставног поретка. Уосталом, правне појаве се и налазе у сталном динамичком кретању и променама, што се показује и на примеру третираног права грађана на покрајинску аутономију унутар српског уставно-правног поретка. Показало се да је политичко-територијална аутономија у српским оквирима типичан пример правне појаве, која је настала, развијала се и мењала под утицајем одређених друштвених и политичких околности (што унутрашње, што међународне природе). Анализом историзације њеног развоја у прилици смо да боље сагледамо и значење важећих уставних решења поводом права грађана на покрајинску

аутономију, што представља и постављен објективан циљ спроведеног истраживања.

У аксиолошком смислу, несумњиво је да проблем политичко-територијалне аутономије у Републици Србији и право грађана на покрајинску аутономију представља изазов посебне врсте, посебно имајући у виду примену ових институција на простору Косова и Метохије. Осим ове, више политиколошке аксиологије, сматрали смо неопходним да се, употребом аксиолошког метода, изврши и одговарајуће вредновање релевантних уставно-правних норми, којима се врши утврђивање правила и решења назначеног проблема. У оквиру аксиолошког метода, били смо у прилици да, превасходно, ослонимо спроведено истраживање на декриптивну аксиологију права, уз напор да се на моменте позовемо и на типичну, односно, прескриптивну аксиологију права. При томе, задржавајући се на општем, а претходно постављеном, истраживачком циљу, тежње ка објективној научној истини и утврђивању релевантних научно-истраживачких закључака, како би се избегле “замке” политичких примеса разматрања одређених питања и проблема. Анализирајући предметне појаве у овом раду, створен је основ за аксиолошко третирање целокупног уставно-правног поретка Републике Србије.

За уставно-правну књижевност, којом се регулишу питања политичко-територијалне аутономије и питања људских права, може се рећи да је богата, што значајно олакшава обезбеђивање релевантних извора за спроведено истраживање у докторској дисертацији. Евидентирано литерарно богатство подједнако је присутно, како у домаћој, тако и у иностраној литератури. И то, вишеструко, јер смо на изворе наилазили трагајући за теоријским фондом, али и, сасвим очекивано, истражујући формално-правну регулативу посвећену овој друштвеној области. Наравно, и тим поводом може се рећи да законодавни извори обилују правним прописима о политичко-територијалној аутономији и о људским правима на националном и на међународном нивоу. Чињеница да Републику Србију обележава интензиван и динамичан уставни развој, управо у погледу територијалног аспекта њене организације допринела је да се очекивани литерарни фонд употпуни. С друге стране, српско друштво налази се у подужем

периоду транзиционог превирања и трагања за виталним уставним решењима проблема територијалне организације своје државе и за уставним решењима материје људских права и слобода. У прилог томе сведочи и податак о израженом политичком ставу српског друштва поводом европских интеграција, што додатно инспирише посленике уставно-правне мисли да се баве предметним проблемима, што представља додатни подстицај за наше бављење тим питањима.

Коначно, приводећи крају уводни део докторске дисертације, сматрамо потребним још једном истаћи да је у спроведеном научном истраживању, у методолошком и истраживачком смислу, главни мисаони оријентир био усмерен ка поштовању савремених постигнућа и методолошких принципа о начину спровођења научног истраживања. Разматрање права грађана на покрајинску аутономију у уставно-правном поретку Републике Србије сматрамо изазовним питањем уставне науке, и то захваљујући специфичностима које постоје у процесу остваривања овог права у Србији. Осим историјског контекста, који нам даје за право да истичемо атипичност решења политичко-територијалне аутономије као посебног уставног питања у Републици Србији, и савремени уставно-правни поредак Србије обележен је специјалитетом одређених решења. Специјалитет се огледа не само поводом уставних прописа о праву грађана на покрајинску аутономију, већ и поводом праксе уставног живота, али и свеукупног државно-политичког живота на овим просторима, када је у питању примена створених уставних решења. Томе у прилог сведоче и чињенице, свака на свој начин, и поводом праксе остваривања права грађана на покрајинску аутономију у Аутономној покрајини Војводина и у Аутономној покрајини Косово и Метохија. С једне стране, ова пракса је изнедрила потребу да се ауторитетом уставно-судске власти утврди право значење права грађана на покрајинску аутономију у Војводини, а поводом утврђене неуставности одређених законодавних решења. С друге стране, динамизам политичког живота српског друштва и реалност политичких дешавања на простору Косова и Метохије отворио је нову “страницу” уставног живота, с обзиром на атипичност ситуације у којој се налази државно-правни поредак Србије у правној, моралној и фактичкој сфери његовог важења. Ове чињенице су нас додатно подстакле и мотивисале да се упустимо у



спроведено истраживање, с обзиром да је предмет докторске дисертације сложен и компликован уставно-правни проблем, којим се тангирају темељне вредности државно-правног и политичког поретка Републике Србије.

# **I ДЕО**

## **ТЕОРИЈСКИ И ИСКУСТВЕНИ ДОМЕТИ ПРАВА НА ТЕРИТОРИЈАЛНУ АУТОНОМИЈУ**

### **I.1. Територијална аутономија као теоријски модел**

Под политичко-територијалном аутономијом се уобичајено подразумева посебан облик унутрашњег државног уређења, због чега овај појам има своје посебно политичко значење. Политичко разумевање политичко-територијалној аутономији додељује посебну тежину у концепцији политичких институција друштва, која се приказује као мрежа међусобно повезаних и условљених елемената, а који утичу на мозаик његовог политичког живота. Теоријска снага политичко-територијалне аутономије се практично верификује збивањима у државним животима појединачних поредака, што нам даје за право да уочимо да се на ову институцију наилази, готово поједнако, у различитим типовима државног уређења. Односно, и државе унитарног и сложеног типа државног уређења у свом оквиру могу садржати и различите модалитете политичко-територијалне аутономије. Из такве ситуације следи и закључак да институција политичко-територијалне аутономије поседује довољно капацитета да буде

позиционирана у оквиру територијалног државног уређења државе, без обзира да ли је реч о једноставнијој или компликованијој форми тог уређења. Сама по себи, политичко-територијална аутономија институционално чини територијални сегмент државе сложенијим у односу на модел територијалног уређења без ње. Свакако да ће се ова сложеност јурисдикције државне територије увећавати уколико се не налазимо на терену унитарне државе, али је чињеница да политичко-територијална аутономија чини организацију унитарне државе компликованијом.

Као и остале познате институције савремене државе, и за политичко-територијалну аутономију се не може рећи да постоји унапред препознатљив модел-образац њеног реалног настанка, с обзиром да је друштвени живот једне државе у довољној мери богат и непредвидив. Стога би било врло тешко, теоријски неприхватљиво и у пракси недоказано, очекивати да ће се настанак и развој политичко-територијалне аутономије на одређеној државној територији одвијати у складу са унапред познатим правилима. На друштвеној теорији је да подвргне научној анализи процесе настајања, егзистенције и развоја политичко-територијалне аутономије у појединачним случајевима и да ове процесе повеже, у циљу утврђивања општијих ставова овим поводом. Док се политикологија и социологија уобичајено баве аксиолошким пропитивањима аутономије, правна наука има првенствени задатак да систематизује правну регулативу, којом се врши нормирање политички институционализоване територијалне аутономије. У мисаоном процесу систематизације валидне правне регулативе, допуштено је евидентирати различите могућности класификације. Тако ће се запазити правни прописи унутрашњег и међународног правног поретка, као што је изводљиво извршити систематизацију правне регулативе у контексту различитих области друштвеног живота. Један од нама интересантних контекста у планираној анализи јесте локација људских права и слобода, јер ће се поставити очекивано питање да ли је допуштено да се право људи на територијалну аутономију разуме на исти онај начин на који се разумеју и сва друга појединачна или колективна људска права и слободе.

Колективистичко разумевање политичко-територијалне аутономије је примарно мотивисано и наслоњено на сам основ за настајање овог облика правно-политичког моделирања државне територије. Јер, политичко-територијална аутономија представља аранжман у циљу давања групи која се разликује од већине у држави, али представља већину на одређеном делу државне територије, могућности да изрази сопствени идентитет.<sup>1</sup>

Истражујући предметни проблем у овом раду, изражено нам се намећу могућности доживљаја политичко-територијалне аутономије у контексту територијалног уређења државе, али и у контексту односа између нецентралне и централне државне власти. Територијални аспект политичко-територијалне аутономије је неизводљиво третирано изоловано у односу на аспект децентрализације, а истовремено је и непотребно заузимати такав приступ. Објективан научни приступ подразумева потребу да се уваже поједнако озбиљно и свестрано сви делови и аспекти одређеног научног проблема. У конкретном случају, политичка институционализација територијалне аутономије њеним правним регулисањем доводи до настанка посебне институције политичко-територијалне аутономије. Када овако формулисану проблемску поставку подведемо под оквир правног поретка, онда је неопходно суштински уважити, како територијалну димензију политичко-територијалне аутономије, тако и њену димензију у смислу односа између нецентралне и централне власти.

Оваквим приступом долази се и до решења о повезивању претходно назначене две димензије једног проблема, како би се на прихватљив начин могло одредити и појмовно значење политичко-територијалне аутономије. У том циљу, а руководећи се методологијом *differentia specifica*, потребно је евидентирати и подвести политичко-територијалну аутономију под оквир апстрактнијег појма, који је у довољној мери свеобухватан да његовом мисаоном оквиру припада и овај и њему приближни или слични појмови. А након тога, потребно је издвојити специфична обележја политичко-територијалне аутономије у односу на њој сличне правно-политичке појмове.

---

<sup>1</sup> R. Lapidoth, *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1996, p. 33.

Територијална децентрализација је појам довољно општег квалитета, који обухвата и наш предметни проблем – институцију политичко-територијалне аутономије. Међутим, осим ње, потребно је имати у виду и институције локалне самоуправе и федерације, како би се са сигурношћу могло одредити суштинско и правилно значење политичко-територијалне аутономије. И пре преласка на даљу обраду, биће изнето разумевање појма децентрализације, који је од значаја за суштинско овладавање назначеним проблемима.

Напори трагања за решењима ефикасне државне власти током егзистенције не само савремене државе, већ и државе кроз њену ранију историзацију, довели су до идеје о немогућности да се сва власт врши у апсолутном обиму из једног центра – од стране централне државне власти. Питање вршења власти се неминовно мора територијализовати, баш као што је територија конститутивни, саставни и неодвојиви део самог појма државе. У механизму функционисања државне власти, током историзације искуства друштвеног живота државе, постепено су се оформили модели за поспешивање ефикасности остваривања функција државне власти. Ове моделе је друштвена теорија препознала и идентификовала кроз два основна процеса, а то су централизација и децентрализација. Реч је о два међусобно супротстављена модела за вршење државне власти, па је током времена постало непобитно да је њихова апсолутизација немогућа, јер би она водила ка екстремном организовању јавне власти, што би било супротно суштини државне функционалности. Уколико заузмемо став да централизацију и децентрализацију треба разумети као два различита потенцијална процеса који се успостављају између централне и нецентралне власти, онда се ови појмови могу поједностављено разумети. У том смислу, централизација је процес у механизму функционисања државне власти који значи да се сва државна власт врши из једног центра, од стране централних органа државе. А децентрализација је, пак, процес у механизму функционисања државне власти који значи да долази до дистрибуције јавне власти, па се моћ расподељује између централне и нецентралних власти.

И на тај начин, заправо, долазимо до наших потреба да појаву политичко-територијалне аутономије разумемо у смислу посебног облика територијалне

децентрализације. Као што се и сама централизација може спровести у пракси државног живота применом методологије деконцентрације, тако се и децентрализација остварује различитим организационо-функционалним средствима, којима се оплемењује механизам државног живота.

Децентрализованост у механизму вршења државне власти је неминовност савремене државе нарочито, мада се на њену неопходност наилази и у претходним фазама развоја државе као друштвене, правне и политичке појаве. Приступајући на овај начин проблему политичко-територијалне аутономије, мисаоно ћемо је лоцирати у оквирима једног од облика територијалне организације државне власти,<sup>2</sup> која се може и другачијим средствима моделирати. Најизраженија средства територијалне организације државне власти опредељују и саму форму територијалног уређења, која се у правној терминологији уобичајено назива државним уређењем. С тим у вези, већ назначена могућност правног организовања државне територије, доводи нас до унитарних и сложених држава. При томе, унутрашњи модалитети територијалне организације поједнако могу бити присутни и у унитарним и у сложеним државама, а под тим моделима треба разумети локалну самоуправу и политичко-територијалну аутономију.

Локална самоуправа је несумњиво присутна у територијалном домену сваке државе, без обзира на форму њеног државног уређења. Али ће зато капацитет локалне самоуправе зависити управо од квалитета успостављене децентрализације, као принципа у механизму функционисања државне власти. Постепеним развојем стања свести грађана о постојању посебних, специфичних, ужих интереса у односу на интересе целокупне државне заједнице, настајала је и посебно се формирала ужа, локална заједница. Она је, кроз историјски развој, постепено институционализована и добијала своје место у уставно-политичком систему земље, тако да данас локална самоуправа представља обавезан део уставне материје. Теорија уставног права везује настанак и порекло локалне самоуправе за феудалну државу средњег века, мада постоје и теоретичари који је

---

<sup>2</sup> Видети: Р. Марковић, Теоријскоправни и уставноправни модел аутономије, Федерација и федерализам, Савез удружења за политичке науке Југославије, Институт друштвених наука Правног факултета у Нишу, Београд, Ниш, 1987, стр. 337-348.

препознају још у доба старе Грчке.<sup>3</sup> Становише о средњем веку као временској престоници локалне самоуправе утемељено је на чињеницама постепеног уобличавања неких мањих територијалних јединица типа градова (слободних) у којима се задовољавао интерес њихових становника. „То је период када се у оквиру великих империја (енглеске, француске, руске, турске) постепено врши децентрализација неких мањих али компактних територија (градова или већих територија) које имају развијену мануфактуру, пољопривреду и трговину... Познато је много таквих градова у Енглеској, Француској, али и у другим крајевима (нпр. Фиренца, Венеција, Дубровник, а касније и многи други: Крагујевац, Бока и др.).”<sup>4</sup> Даљи развитак локалне самоуправе је пратио напредак грађанске либералне државе, а посебно добија на значају у току грађанских револуција. Коначно је локална самоуправа попримила обележје самосталне управе од стране њених становника, што је централна државна власт била приморана да прихвати и призна као реалност функционисања процеса задовољавања локалних интереса.

Локална самоуправа је облик одлучивања и управљања локалних заједница, на ужој територији, непосредно од стране њених становника или путем њиховог представништва које они непосредно бирају и других локалних органа.<sup>5</sup> Овакво одређење појма локалне самоуправе настаје на бази разлике која се прави између централне и нецентралне власти, између централних и нецентралних органа. Док централни органи врше централну државну власт ради задовољавања државних интереса на целој територији земље, нецентрални органи се не мешају у послове државе, већ артикулишу и остварују локалне, животније интересе становништва локалне заједнице. Тако настаје и децентрализација, као посебан принцип у механизму функционисања државне власти у смислу односа који се гради на релацији централна – нецентрална власт. Признање централне власти нецентралним органима права да самостално обављају сопствене, изворне

---

<sup>3</sup>На такве тврдње наилазимо у радовима Русоа, Мила, Вебера.

<sup>4</sup>Р. Кузмановић, Уставно право, Правни факултет Бања Лука, 2002, стр. 538.

<sup>5</sup>Р. Марковић, Уставно право и политичке институције, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006.

надлежности последица је сложености обављања многобројних функција и задовољавања мноштва различитих интереса.

Основна обележја која карактеришу локалну самоуправу огледају се у постојању њене оригинерне надлежности која није дарована од стране централне државне власти. Ово је надлежност која припада локалној заједници и коју централна државна власт прихвата. Сагласно самосталном делокругу надлежности, становништво локалних заједница самостално бира и своја представничка тела и остале органе којима даје овлашћење репрезентације. Да би ужа нецентрална територијална јединица могла вршити назначену надлежност, неопходно је да постоји и њена финансијска самосталност, која се огледа у праву локалне јединице да убира сопствене приходе којима ће финансирати сопствене делатности. Држава може поверити локалној заједници и обављање одређених послова из делокруга централне надлежности, с тим што је онда дужна да обезбеди и средства за обављање тог дела надлежности. Наравно, у свакој држави постоје различите врсте и квалитети веза и односа који се успостављају између централне власти и локалне самоуправе, почев од нивоа надлежности до нивоа финансијске самосталности, што не умањује вредност и значај теоријског домаћаја и важења појма локалне самоуправе.

Локална самоуправа је битан појам и за политичку демократију, тако да се на основу њеног уставно-правног позиционирања и политичког уважавања могу извучити и одређени закључци о степену демократизованости читаве државе и друштва. Локална самоуправа може представљати и брану недемократској централизацији и реалну опасност по аутократске системе владања. (Значај који има локална заједница по целокупан политички систем једне државе доказује и пример изборне праксе Републике Србије из 1996. године, када је дошло до велике крађе гласова на локалним изборима од стране централне власти. Ова нерегуларност избора је изазвала велике грађанске протесте, тако да је централна



власт била приморана да на крају призна аутентичне резултате локалних избора, а самим тим и крађу гласова.)<sup>6</sup>

Са становишта упоредног искуства, систем и структура локалне самоуправе су разноврсни, тако да се готово за сваку земљу може рећи да поседује потпуно специфичан систем локалне самоуправе. Ове разлике се крећу од монотипног до политипног карактера јединица локалне самоуправе, до различитог начина избора локалних органа, као и различитих односа између централних и нецентралних органа власти. Захваљујући томе, постоје системи локалне самоуправе којих има у једној држави, а незамисливи су за другу и обрнуто, што све зависи од многобројних разлога, почев од традиционално-историјских, преко територијалних, политичких, економских. Примера ради, у целој Швајцарској има нешто преко 3 100 општина, с тим што број општина у појединим кантонима се креће између 3 и 409, а има општина са неколико десетина становника (најмања је једна општина у кантону Фрибург која има свега 12 становника!), а има их и са више стотина хиљада.<sup>7</sup>

Од појма децентрализације треба разликовати појам деконцентрације власти, иако је реч такође о једном специфичном механизму у функционисању државне власти. Деконцентрацијом се централна власт не преноси на нецентралне органе, већ само успоставља модалитет ефикаснијег вршења државне власти. Да би она могла успешно бити вршена на целом територијалном пространству, ствара се мрежа такође централних органа који су сада деташирани, дислоцирани из централне базе државног седишта. Деконцентрисани органи су и даље органи централне државне власти. Они немају своју изворну надлежност; становништво територије коју они покривају немају могућност утицаја на избор органа који обављају деконцентрисану надлежност ч нити постоји њихова финансијска аутономност. И даље је све у рукама централне власти, с тим што она користи посебан метод у вршењу власти, како она била што ефикаснија и рационалнија, јер је фактички реално немогуће целокупну власт вршити само и искључиво из

---

<sup>6</sup> Видети, на пример: В. Гоати, Партије Србије и Црне Горе у политичким борбама од 1990 до 2000, Контеко, Бар, 2000.

<sup>7</sup> М. Јовичић, Велики уставни системи, ИРО „Светозар Марковић“, Београд, 1984, стр. 203.

једног центра. Типичан пример деконцентрације власти у Републици Србији представља округ.

А када је реч о политичко-територијалној аутономији, да би се одредио њен теоријско-правни појам, „најпре је потребно појамно одредити остала два данас преовлађујућа суседна облика територијалне организације државне власти – локалну управу, одн. самоуправу, као најнижи степен политичко-територијалне децентрализације и федерацију, као највиши степен такве децентрализације. Политичко-територијална аутономија је, видећемо, средњи степен такве децентрализације“. <sup>8</sup> У циљу увођења у теоријски проблем политичко-територијалне аутономије управо смо се определили у сврховитој мери према разумевању локалне самоуправе, па на сличан начин се приступа и теоријској опсервацији федерације. Наравно, у тежњи ка потпуном мисаоном овладавању нашег поимања политичко-територијалне аутономије.

Појму федерације може се приступити на више различитих начина, а један од сигурнијих јесте његово везивање за теоријски појам федерализма, јер се на тај начин ствара основ за стицање пуне представе о значајној разлици између федерације и конфедерације, што је од значаја за логичко дистанцирање политичко-територијалне аутономије од федерације. Јер, мисаона експлоатација конфедерације је у функцији суштинског разумевања федерације, што је, пак, од значаја за централни проблем ове фазе истраживачког поступка у докторској дисертацији.

Федерализам је посебна врста друштвеног односа који се успоставља у механизму функционисања заједничког и организованог државног живота на одређеној територији. Федерализам извире из потребе одређених делова државне заједнице да се међусобно повежу и успоставе нови квалитет политичког живота у односу на унитарни модел организовања државне територије. Изворно потекао у повезивању старогрчких градова-полиса стварањем посебних лига, федерализам

---

<sup>8</sup>Р. Марковић, Теоријскоправни и уставноправни модел аутономије, Федерација и федерализам, Савез удружења за политичке науке Југославије, Институт друштвених наука Правног факултета у Нишу, Београд, Ниш, 1987, стр. 338.

се током времена показао као један од начина за решавање проблема различитости које постоје између различитих делова државне територије. Услови за настанак федерализма зависе од конкретних услова у којима егзистирају појединачна друштва и државе, па је врло тешко успоставити стандардизовану формулу за сигурно очекивање да ће се овај однос зачети и остварити. Међутим, друштвена теорија је у прилици да, након стеченог искуства у егзистенцији савремене државе, препозна два основна организациона облика кроз које се приказује федерализам, а то су, већ назначене федерација и конфедерација. При томе, потребно је истаћи да се током историзације државног живота, конфедерација показала као организациони модел који је у довољној мери практично исцрпљен, па се у теорији појављује у основној двострукој улози. Једна потреба истицања конфедерације резултат је научног напора да се изврши анализа одређених делова историјске периодизације развоја државног живота сложених држава у којима је егзистирала конфедерација. И чини нам се да је то онај мање значајан резултат који се постиже, а који би био у потребној функцији са становишта централне тематике нашег рада. Друга потреба истицања конфедерације је истраживачки делотворнија, јер на тај начин постижемо ефекат суштинског разумевања федерације. Наиме, инструментализацијом конфедерације и њеним компарирањем са федерацијом, у прилици смо да потпуно овладамо федерацијом. Јер, уважавајући савремену државу у модерном периоду, друштвена теорија не спори да је конфедерација превазиђен историјски облик територијалне организације сложене државе, али и да је прелазни облик територијалне организације сложене државе. Након конфедерације, сложена држава се трансформише у федерацију, или се радикално трансформише у унитарну државу.

Дакле, федерација је сложена држава са високо израженим степеном квалитета територијалне децентрализације, што значи да постоји и високи степен самосталности нецентралних делова власти у федералној структури државе. За разлику од конфедерације, федерацију обележава квалитет посебне државе, због чега се она и назива савезном државом, док се конфедерација насловљава савезом држава. Имајући у виду да је наш приступ анализи федерације примарно

мотивисан потребом разлучивања између политичко-територијалне аутономије и федерације, и наше пажња се усмерава ка федералним јединицама. Уз непобитно поштовање квалитета централне државе федерацији, федерална јединица поседује капацитете права на самоорганизовање. Ово право на самоорганизовање није апсолутно, како би се обезбедило поштовање савезне државе. Стога и постоје тзв. клаузуле или федерални резервати, којима се обезбеђује целовитост савезне државе. Ван тих резервата, федералне јединице су у прилици да самостално организују власт на својој територији, која је саставни део интегралне територије федерације. Уобичајено је у пракси функционисања федерације да се савезној држави обезбеђује право да определи суштинске супстрате државног квалитета, на којима и почивају односи између федерације и федералних јединица. Обавезност федералних јединица да, приликом остваривања права на самоорганизацију, поштују утврђене принципе федерације, настаје као резултат искуства у функционисању федерализма у форми федерације. Без поштовања оваквих постулата, не би ни могла постојати федерација.

У те минималне обавезујуће услове за стабилно функционисање једне федерације убраја се потреба идентитета између облика владавине, облика власти и облика политичког поретка. Јер, било би неизводљиво да паралелно егзистирају федералне јединице са међусобно различитим обликовањем државе по назначеним основама, али и уколико би та разлика постојала у односу према федерације. Републиканска форма владавине, идентичан модел система организације државне власти (макар у елементарном смислу начела на којем се заснива) и идентичан модел политичког поретка представљају обавезујући минимум за федералне јединице приликом креирања њихове самоорганизованости. Осим ових општих политичких принципа, свакако да се намећу и класични правни принципи којима се, и иначе, обезбеђује функционалност сваког државно-правног поретка. то ће бити принцип уставности и законитости, који у случају сложене државе типа федерације, подразумева обавезу федералних јединица да поштују општа правна правила чији је доносилац савезна држава. Из овог принципа онда произлази и право федерације да врши контролу усаглашености општих правних правила чији је доносилац федерација.

С друге стране, федералним јединицама припада право на партиципирање у формирању основа за сувереност целокупне државне власти, из чега произлази партиципирање федералних јединица у организационом и функционалном остваривању савезне власти. На нивоу саме федералне јединице запазићемо капацитет њеног права да самостално доноси устав којим се конституише власт федералне јединице и да доноси законе којима ће регулисати друштвене односе међу грађанима на својој територији. Наравно, при томе водећи рачуна да њени уставни и законски акти морају бити у сагласности са општим актима федерације. Осим права на ограничено стварање права на својој територији (ограничено општим принципима федерације), федерална јединица располаже и правом на самостално уређивање и организацију сопствене државне власти, која ће примењивати важеће прописе и остваривати пројектовану политику. Организационо моделирање власти федералне јединице је у форми класичне државне организације, уз ограничење поштовања општих принципа федерације. Стога је потребно увек имати у виду да право федералних јединица на самоорганизовање не може бити једнозначног квалитета, као што је то у случају класичних самосталних држава, већ само налик на њихов квалитет. Јер, уколико схватимо право на самоорганизовање као право једне политичке заједнице да самостално одреди сопствену надлежност и да самостално утврди организацију сопствене власти за реализацију те надлежности, онда би се могло поставити оправдано питање о степену те самосталности. Управо зато је исправно одредити релативитет овог права на самоорганизовање федералних јединица у федерацији, с обзиром на његову ограниченост федералним принципима. У супротном, када не би било тих федералних резерви, не бисмо се ни налазили на терену федерације, већ потпуно самосталне државе.

Количина и ниво политичког квалитета садржине права на самоорганизовање федералних јединица умногоме зависи од конкретних околности и конкретних случајева појединачних федерација. Пракса функционисања државног живота федерација показује различита искуства, која су, на пример, у случају некадашње југословенске федерације, довела до

екстензивирања права на самоорганизовање федералних јединица, што је, у крајњем исходу, резултирало и распадом савезне државе.

Имајући у виду претходна назначења везана за основна обележја природе федералних јединица, стичу се услови за приступање теоријском разумевању политичко-територијалне аутономије, коју ћемо сместити на теоријској средокраћи између локалне самоуправе и федералне јединице. Локална самоуправа се појављује као доњи праг, а федерална јединица као горњи праг у односу према политичко-територијалној јединици, као предметном и референтном параметру.

У теоријском смислу, појам територијалне аутономије у науци није утврђен на задовољавајући начин. Да не постоји општеприхваћен модел територијалне аутономије у свету, говори и чињеница да се јављају знатне разлике у његовим облицима у појединим земљама.<sup>9</sup> Међутим, наведена чињеница, допушта могућност да се утврди "оквирни" појам територијалне аутономије, који у себи обједињује и респектује све различите појавне облике. Територијална аутономија, као облик територијалног организовања држава, "конституише се у случају када су посебности одређених подручја у оквиру унитарне државе такве да захтевају већи степен политичке самосталности од локалне самоуправе, али при томе нису толике да захтевају промену квалитета државног уређења"<sup>10</sup> (у смислу промене унитарне државе у федерацију, односно конституисање тих посебних подручја у федералне јединице).

Овако схваћена, територијална аутономија је облик територијалног организовања који није ни федерално уређење на једној, нити локална самоуправа на другој страни, него нешто између. Обележје које аутономне јединице разликује од јединица локалне самоуправе своди се на две компоненте: прво, аутономни статус добијају она подручја једне државе која се одликују особеностима етничке, културне, историјске, географске структуре. Наведене особености заокружују ову

---

<sup>9</sup> Више видети: Р.Марковић, "Политичко-територијална аутономија у Европи", *Анали Правног факултета у Београду*, 1/1985, стр. 34-70; Р.Марковић, "Правно-теоријски појам политичко-територијалне аутономије", *Анали Правног факултета у Београду*, 5-6/1985, стр. 642-650.

<sup>10</sup> Р.Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2006, стр.530.

објективну компоненту дајући јој и значај на субјективном плану, потреби грађана да им треба обезбедити могућност сопственог самоорганизовања.

Друга компонента се тиче правног статуса политичко-територијалних јединица, формираних на подручјима са наведеним специфичностима. Наиме, овлашћења органа територијалне аутономије не своде се искључиво на обављање извршно-управних функција, већ обухватају и право на нормативно регулисање.<sup>11</sup>

За разлику од положаја федералних јединица у федерацији, често обележје држава са територијалном аутономијом јесте увођење асиметричног државног уређења (федерацију, напротив, чини скуп федералних јединица) и чињеница да аутономне јединице не учествују у вршењу уставотворне и законодавне власти државе (каквим правом федералне јединице располажу). "Аутономија се састоји у иницијалној и безусловној законодавној власти коју ужива територијални колективитет (Буреау)".<sup>12</sup> Једна територијална јединица добија право да сама доноси правна правила, на оригиналан начин, али под условом да се креће у оквирима додељених надлежности и да норме које доноси не противрече нормама државе које важе на целој територији.

Јединице територијалне аутономије, дакле, уживају самосталност у најважнијој државној функцији, законодавној, при чему њихово право није самоникло, већ је изведено из суверене власти. Органи аутономне области тако "делују не по сопственом праву него по државном овлашћењу".<sup>13</sup>

Овако схваћено право на територијалну аутономију недвосмислено наводи на закључак да је оно један од значајних инструмената ограничења државне власти. Традиционална концепција људских права, такође, види у њима средство отпора

---

<sup>11</sup>Нормативним овлашћењима често располажу, у извесној мери, и јединице локалне самоуправе, али су њихова нормативна овлашћења деривативне природе, за разлику од тих овлашћења аутономних јединица, која су самостална и оригинална. О овоме више: Миодраг Јовичић, "Путеви и странпутице југословенске уставности", у: Србија на прелому векова, Београд, 2006, стр.263.

<sup>12</sup>Наведено према: Р. Марковић, Уставно право и политичке институције, Београд, 2006, стр.530.

<sup>13</sup>Е. Спекторски, Држава и њен живот, Српска књижевна задруга, Београд, 1933, стр.222. Спекторски износи интересантну компарацију да је однос закона аутономије према државним законима исти као и однос изузетака према правилу у граматици: где важи изузетак, тамо више не важи правило. То значи да закони које доноси законодавно тело територијалне аутономије припадају типу изворних закона, којима су друштвени односи у области аутономног законодавног делокруга уређени иницијално, а не секундарно.

држави. Према класичној доктрини либерализма, која је доминантна политичка мисао XIX века, људска права су средство отпора државној власти ради спречавања злоупотребе и прекорачења власти. Будући да је настао у апсолутној монархији, либерализам полази од свеопште потчињености појединца, као суштинског обележја тадашње државе.

Држава XX века постаје главна карика у постизању и очувању социјалне правде. Као последица нових теорија, пре свега марксизма и нових економских теорија, држава себи намеће обавезе, а за своје грађане конституише нова, економска и социјална права. Традиционална људска права мењају садржину, а интервенција државе у појединим случајевима је свакако неопходна, ради обезбеђења стварног уживања уставом проглашених људских права. Питању територијалне аутономије, посебно индивидуалним и колективним правима грађана настањених на подручјима аутономних јединица, посебна пажња, у смислу уставом дефинисаног положаја, поклања се након Првог светског рата. Тада положај ових јединица постаје правно регулисана категорија. Пре тога, поједина подручја великих царства попут руског, турског, аустријског, имала су извесне облике аутономије, али њихов положај није био уставом утврђен.

Доношењем Повеље Уједињених нација 1945. године, отпочео је значајан процес интернационализације људских права. У основи овог процеса лежи уверење да постоји једно, за сва друштва важеће, језгро основних људских права и слобода. У том смислу, посебно треба нагласити значај прокламовања принципа свеопштег поштовања и уважавања људских права, као и основних слобода за све, без обзира на расу, пол, језик или веру.<sup>14</sup> Овај принцип уграђен у мноштво уставних текстова у свету, подразумева значајан корак у борби против било ког облика дискриминације. И више, он је постао претпоставка за остваривање демократског домашаја људских права.

Циљ већине демократских држава света постао је елиминисање свих потенцијалних напетости и сукоба. Будући да су чест извор тих сукоба управо хетерогене државе, са подручјима специфичним у етничко-језичком, културном,

---

<sup>14</sup>Р. Марковић, нав. дело, стр. 559.



економском, географском смислу, питању правног положаја ових подручја поклања се посебна пажња у мноштву докумената међународног, регионалног и националног карактера.

Предмет интересовања међународне заједнице су како остваривање и заштита индивидуалних права грађана настањених на тим подручјима, тако и колективна права, изражена у виду тзв. културне аутономије или, посебно, у виду територијалне аутономије. Облици територијалне аутономије јављају се у читавом свету, али пре свега у Европи. Основно својство свих постојећих облика оваквог територијалног организовања држава је њихова разноврсност.

Корените разноврсности су, углавном, у специфичним разлозима увођења територијалне аутономије. У појединим земљама увођење територијалне аутономије је значило давање посебног аутономног статуса националним мањинама, односно, другим етничким и културним колективитетима или географским подручјима. Типичан пример је Финска са аутономијом Аландских острва, Велика Британија са аутономијом Северне Ирске, Данска са аутономијом Фарских острва и Гренланда, Португалија са аутономијом Азорских острва и Мадере.

У појединим земљама је, пак, приступано темељној реконструкцији државног уређења и увођењу регионализма. По овом облику државног уређења најпознатије земље су Италија и Шпанија. Коначно, поменимо и значај који је територијална аутономија имала у склопу решавања тзв. националног питања у некадашњим социјалистичким земљама. У теорији и пракси, најзначајнији пример је некадашњи СССР, мада је након Устава Руске Федерације од 1993. године, територијална аутономија у овој земљи изгубила онакав уставни значај какав је имала у време постојања Совјетског Савеза. Овој групи припадале су и аутономије које су до 1968. године постојале у Чехословачкој и Румунији.

Данас овај облик територијалне децентрализације постоји у многим европским државама, где представља један од битних елемената државног уређења или управо супротно, само један детаљ у организацији дате државе. Први је случај у Италији, Шпанији, Белгији. Другој групи земаља припадају, Велика

Британија, Финска, Данска, Португалија, земље са по једном или две аутономне јединице.

У Европској Унији се, анализирајући одређене правно-политичке праксе појединих земаља, уочава тенденција примене концепта регионализма, односно утемељење држава на регионалном концепту.<sup>15</sup> У мноштву докумената ове природе, ЕУ сугерише успостављање принципа и правила у том смеру, а за сваку земљу која је на путу демократизације и децентрализације, поштовање традиције и савремених услова живота дате средине.<sup>16</sup> Поред оштре критике јако централизованих заједница и афирмације других облика државног уређења, овим правилима се, пре свега, иницира институционализација аутономног принципа кроз права на доношење правних аката којима се дефинишу изворне надлежности територијалних јединица ширих од јединица локалне самоуправе.

## **I.2. Изазови регионализма и територијална аутономија**

„Уставни развој европског простора у последњих пар деценија оставља дубоке трагове на стање уставности, печатајући га, вероватно, новим периодом у њеном напретку“,<sup>17</sup> па у таквом оквиру посебан простор припада и проблемима територијалне организованости националних држава. У условима глобализације, савремена национална држава се појављује као исувише мали територијални

---

<sup>15</sup>Под појмом регионалне аутономије се, у ЕУ, подразумева право и стварна способност најширих територијалних заједница у оквиру сваке државе чланице, са изабраним органима који се налазе између државе и локалних заједница и који имају прерогативе самоуправе, да обављају под сопственом одговорношћу и у интересу свог становништва значајан део послова у јавном интересу и у складу са принципом супсидијарности. Овако је дефинисана регионална аутономија у члану 3.Европске повеље о регионалној аутономији (European Charter of Regional Authorities of Europe, Council of Europe, 1997).

<sup>16</sup> Хелсиншка декларација о регионалној самоуправи, усвојена на 13.седници Конференције европских министара надлежних за скуп локалних и регионалних власти у Хелсинкију, од 27-28.06.2002; Декларација из Валенсије, усвојена на 15.заседању Савета Европе одржаном 15-16.10.2007; Нацрт Европске повеље о регионалној демократији, усвојен на 15. Пленарној седници Савета Европе у Стразбуру, 27-29.05.2008.и др.

<sup>17</sup>С. Ђорђевић, М. Рапајић, Constitutional Future of Europe, Academic Journal of Interdisciplinary Studies, MCSER Publishing-Rome, Italy, vol. 2, No. 9, 2013, p. 128.

простор, неподобан да задовољи и ostvari očekivane funkcije društveno organizovane zajednice na nivou države. No, s druge strane, zapaja se da je jedna od ozbiljnijih konsekvenci globalnog konteksta realnog doživljaja države svedena na krizu centralističke države, što se, u smislu nesporne činjenice, zapaja i ističe u društvenoj naučnoj i stručnoj literaturi, te se u državama prepoznaje da su one „premale da bi играле odlučujuћу ulogu na светском nivou“.<sup>18</sup> Потребе савременог света, нови регионални и интеррегионални токови, као и мноштво недостатака у традиционалним територијалним поделама држава, проузроковали су да се последњих деценија прошлог века појави регионална држава, међуоблик државног уређења настао на линији која дели унитарну од федерално уређене државе. Прва регионална држава настала је у Европи, у Италији 1948. године, а три деценије касније, 1978. године, образована је регионална држава Шпанија која је у знатној мери послужила за изградњу теоријског модела новог државног уређења. Регионална држава на тим просторима настала је под снажним утицајем историјских, етничких, језичких, географских, економских и других особености појединих подручја, који су још од средњег века проузроковали успостављање традиционалних државноправних јединица са израженим идентитетом. По укидању ауторитативних режима који су се одликовали унитарним, наглашено централистичким уређењем, у овим земљама је, у светлу наведених традиционалних особености, започео процес децентрализације и регионализације окончан успостављањем регионалне државе.

Децентрализација и регионализација су принципи који се данас сматрају општом тенденцијом у Европи где готово 65% становништва живи у федералним или регионалним државама. Регионално повезивање у Европи, процес којим се не умањује утицај државних ауторитета, грађанима европских земаља омогућава непосредну сарадњу и могућност да искажу и остваре своје потребе, али је и значајан предуслов за одвијање тренутних процеса европске интеграције. Међутим, није занемарљива разлика у степену, садржају и домаћају

---

<sup>18</sup> V. Vajdenfeld, V. Vesels, *Evropa od A do Š*, Konrad Adenauer-Stiftung, Београд, 2003, стр. 86.

децентрализације и регионализације посебно у оквиру Европске Уније, што указује да у овој области не постоји јединствен модел за све државе (било да имамо у виду федерално или унитарно уређене државе, било да овај процес сагледавамо са аспекта односа „исток-запад“). Тако су се источноевропске државе, инспирисане жељом за улазак у ЕУ, окренуле новим принципима територијалног организовања и преузеле значајне кораке, пре свега у оквиру устава донетих у последњој деценији прошлог века и образовале регионе активне на европској сцени и видљиве на данашњој мапи Европе. Западноевропске државе су процесу децентрализације и регионализације приступиле у поступку модернизације државе у другој половини двадесетог века, а услед јачања регионалних политичких покрета и отворене реакције својих грађана на проблеме централистички настројене власти. Различити степени децентрализације и регионализације у многим европским државама спроведени су, дакле, са више или мање сличним мотивима и често са сврхом другачијом од формирања регионалне државе, али су свакако значајни за уобличавање слике о овом облику државног уређења. При томе, није могуће дати једноставан и једнозначан одговор на питање да ли постоје јасно артикулисани и општеприменљиви европски стандарди децентрализације и регионализације националних држава?<sup>19</sup>

Да би се схватили значај и улога регионалне државе, неопходно је поћи од појмова који у мањој или већој мери доприносе њеном разумевању, пре свега појма региона и регионализма. Појам регионализма везује се за реч „регион“, а која потиче од латинске речи *regio* и има, поред других, и значење области, подручја, дакле, територије која је, по правилу, веће површине. У оквиру регионалне поделе, региони су готово оптимално заокружене целине, које се одликују посебностима економске, географске и саобраћајне природе, међусобном повезаношћу делова региона и што је посебно значајно, адекватним условима за самостално постојање и развој.<sup>20</sup> Реч је, дакле, о јединицама које су територијално веће од постојећих јединица локалне самоуправе највишег степена, на којима становништво гради

---

<sup>19</sup>J. Комшић, Принципи европског регионализма, Асоцијација мултиетничких градова југоистичне Европе – Philia, 2007, стр. 5.

<sup>20</sup>М. Јовичић, Регионална држава-Уставноправна студија, у: Савремени федерализам, Београд 2006, стр.87.

колективну свест о међусобној повезаности, поистовећујући себе са интересима тог подручја, уз могућност коришћења мноштва материјалних и духовних симбола који изражавају те интересе и дају смисао заједничкој припадности. Са аспекта савремених потреба, подручја региона треба да буду тако осмишљена да својим постојањем задовоље адекватне потребе његових становника, али и да зауставе тенденцију преношења одређених функција са локалних на централне органе, па самим тим и утичу да не дође до изумирања локалне самоуправе.<sup>21</sup>

Под регионализмом се подразумева, пре свега, покрет за образовањем региона који се први пут јавља у савременом друштву, у модерној држави која осећа потребу за таквим организовањем територије које ће обезбедити рационалне услове за развој привреде и свих друштвених служби. Израз регионализам има шире значење у односу на појам регионалне државе и може се односити на разне модалитете у територијалној подели једне земље. Најчешће се под овим појмом подразумевају две, у основи различите ствари.

Једна је формирање региона, као подручја на којима делују органи са специјализованом надлежношћу, чиме се не дира у постојећу политичку-територијалну поделу. На овај начин, јединице највишег степена локалне самоуправе су принуђене да координирају обављање својих функција или је обављање тих функција стављено под одређени надзор.

У другом случају, образовање региона доноси промене у структури локалне самоуправе и свакако утиче на постојећу политичко-територијалну поделу, било тиме што региони постају јединице највишег степена (двостепена локална самоуправа, на пример, постаје тростепена), или њихова замена.<sup>22</sup>

У намери да овај појам доведемо у ближу везу са појмом регионалне државе, наводимо значајну улогу регионализма као споне између централних и

---

<sup>21</sup>Постоји више критеријума по којима се дефинишу региони. Тако је у крилу ЕУ настао појам статистичког региона, који у процесу придруживања овој наднационалној заједници подразумева примену тзв. НУТС система (који обухвата НУТС 1 систем: 3-7 милиона становника, НУТС 2 систем: 800.000-3.000.000 становника, НУТС 3 систем: 150.000-800.000 становника. Надаље, по величини, региони се деле на микрорегионе, мезорегионе, макрорегионе и глобалне регионе.

<sup>22</sup>М. Јовичић, Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама, у: Локална самоуправа, Београд 2006, стр. 164.

децентрализованих органа, као онај ниво власти унутар једне државе који попуњава празан простор између централне и локалне власти.<sup>23</sup> У том смислу, говоримо о вези регионализације и децентрализације власти, будући да је реч о процесима који теку паралелно (регионализација је процес образовања територијалних јединица унутар једне државе, односно, спровођење децентрализације путем територијалне поделе, а децентрализација је процес преношења надлежности и одговорности са централних на ниже нивое власти). Постоји више начина путем којих се може извршити дисперзија надлежности са централних на ниже ауторитете у смислу вертикалне организације власти. У ширем смислу то су: деконцентрација власти чија је суштина дислоцирање административних послова које обављају државни органи у оквиру строге хијерархијске структуре централне државне власти и ублажавање централистичког уређења унитарне државе. Овај принцип означава могућност управљања на даљину, али и везаност читавог процеса за извор руковођења<sup>24</sup>; деволуција, процес путем којег централна власт преноси моћ одлучивања на ниже органе и који је присутан само у унитарно уређеним државама. У овом случају аутономни органи имају својство правног ентитета, а њихова аутономија се огледа у непосредном избору представничког органа у региону. Овај степен дисперзије власти, не треба мешати са принципом федерализма, јер је суштински задржано унитарно државно уређење, а централним органима власти омогућено је да оцењују законитост аката деволвираних органа,<sup>25</sup> и коначно, принцип децентрализације (који се у новије време, заједно са принципом регионализације означава као „модерна идеја нашег доба“) означава процес проширења локалне аутономије преношењем дела надлежности са централне власти на ниже нивое (регионалне и локалне).

Нижи ауторитети могу располагати различитим степеном самосталности, који се углавном креће од локалне самоуправе до административне и политичко-територијалне аутономије. Талас политичке и административне децентрализације

---

<sup>23</sup>Д. Багавелић, Децентрализација и регионализација, Правни живот, Удружење правника Србије, Београд, бр.14/2009, стр.499.

<sup>24</sup>R. Hague and M. Harrop, Comparative government and politics: An introduction, London: Palgrave Macmillan, 2004, p. 237-238.

<sup>25</sup>H. Barnett, Constitutional and administrative law, London, Cavendish publishing limited, 2004, p. 11.

захватио је мноштво земаља у свету и постао један од најважнијих услова демократизације. Регионална држава је држава подељена на регионе чија су овлашћења утврђена уставом. То је облик државног уређења који је нека врста средњег решења између унитарне државе и федерације. По степену овлашћења која су им дата уставом, региони се могу ближити локалној самоуправи или федералној јединици. Овај *tertium genus*, како М. Јовичић назива међуоблик државног уређења који егзистира негде на самој линији раздвајања између просте и федералне државе, води рачуна о посебностима појединих делова земље и даје им право на сопствено организовање, али недопуштајући било какву могућност угрожавања државног јединства. Регионална држава настаје тамо где постоје значајни разлози историјске, етничке, језичке, географске, економске природе који захтевају да се појединим подручјима земље призна посебан статус (а који је изнад статуса јединица локалне самоуправе највишег степена, али испод статуса федералних јединица), што коначно утиче на саму организацију власти једне земље. О овом појму можемо говорити и са аспекта унутрашњег и међународног права. У првом случају регион и регионална држава се подводе под појам регионализма, док у другом случају, са аспекта међународног права, појам регионална држава више означава повезивање региона различитих држава, али и самих држава у лабавије или чвршће целине.<sup>26</sup>

Још је Томас Џеферсон у првим периодима формирања америчке државности упозоравао на потребу успостављања механизма надзора јавних власти путем увођења тзв.система савета или „малих република“ сходно девизи: „divide and countries into wards“ (поделити покрајине на округе). И како год ми називали међуоблик државног уређења између унитарне државе и федерације, чини се да је Џеферсонова идеја „елементарних република“ једна од зачетака идеје о стварању државног уређења заснованог на демократији и очувању људских права, а које данас називамо регионалном државом.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Р. Степанов, Л. Жолт, Савремене концепције регионализма и проблем статуса Војводине, Социолошки преглед, vol. XXXVI (2002), no. 1-2, стр. 129–145.

<sup>27</sup> Ј. Комшић, Теорије о политичким системима, Београд 2000. године, стр.469.

Претече идеје регионалне државе на домаћим просторима датирају из периода образовања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Југословенска држава је створена Актом уједињења од 1. децембра 1918. године, а први Устав Краљевине донет је три године касније, 28. јуна 1921. године. О новом државном уређењу дуго се размишљало, вођене су темељне расправе и изношена различита мишљења. Уз посебно залагање две најјаче српске странке, радикалне и демократске, уведено је унитарно уређење. Међутим, на тадашњој политичкој сцени постојали су и појединци и странке који су били против оваквог државног уређења, па су другачије идеје износили у виду предлога, често и нацрта уставног текста. У нашој правној историји најчешће се помињу, између осталих, уставни нацрти које су сачинили др Јосип Смодлака и Стојан Протић, а који у суштини одговарају ономе што данас сматрамо концептом регионалне државе.<sup>28</sup>

### *1.2.1. Регионална држава између унитарне државе и федерације*

Најстарији облик државног уређења је унитарна држава, која је дуго била и једини облик територијалне организације на државном нивоу, док је прва федерално организована држава, којом је створена савремена федерација (САД) настала крајем XVIII века. Регионална држава је тековина модерног доба, настала последњих деценија прошлог века и прешла је пут од мање, више успешних покушаја да се путем административног уређења региона (попут оних у Француској, Великој Британији, Шпанији) ублажи наглашена централизација

---

<sup>28</sup>У свом уставном нацрту, Стојан Протић предвиђа постојање 9 покрајина: Србија; Стара Србија са Македонијом; Хрватска и Славонија са Ријеком, Истром и Међумурјем; Босна; Црна Гора са Херцеговином, Боком и Приморјем; Далмација; Срем и Бачка; Банат и Словенија са Прекомурјем. Јосип Смодлака предлаже образовање чак 12 покрајина: Подунавска Србија (главни град Београд), Војводина (главни град Нови Сад), Славонија (главни град Осиек), Хрватска (главни град Загреб), Словенија (главни град Љубљана), Далмација (главни град Сплит), Крајина (главни град Бања Лука), Босна (главни град Сарајево), Поморје (главни град Дубровник), Рашка (главни град Нови Пазар), Моравска Србија (главни град Ниш) и Македонија (главни град Скопље).



појединих унитарних држава препуштањем власти регионалним телима до искуства регионализма у државама (попут Италије и Шпаније) које се сматрају родоначелницама новог типа вертикалне организације власти. Регионална држава је настала управо на темељу извесног „зближавања“ до тада једина два облика државног уређења, у времену које је обележило јачање процеса децентрализације у унитарним државама и константна прерасподела надлежности у корист централних органа у федерацијама. М. Јовичић скреће пажњу на чињеницу да су се ова два облика државног уређења приближила црти која их дели „али је не прелазе, остајући у оквирима битних карактеристика својствених једном, односно другом...“.<sup>29</sup>

У савременом свету територијално организовање држава постало је опште правило, а свака држава је покривена читавом мрежом територијалних јединица међу којима постоје мање или веће разлике. Наиме, све модерне државе, сем изузетака попут Сан Марина, Ватикана или Андоре, у свом саставу имају основне јединице које се зову општине или комуне. Шта више, општине су, као заједнице грађана настањених на једном месту, настале у средњем веку и историјски су постојале пре државе. Настанком државе крајем XVIII века, односно почетком XIX века, општине су добиле свој статус који је регулисан централним прописима, с тим да су у већини држава образоване и јединице вишег, другог степена (срез или округ), а у некима и јединице трећег степена (области или покрајине). Број и надлежности јединица формираних између општине и државе одређује да ли ћемо у конкретном случају говорити о унитарној држави или федерацији.

Од готово суштинског значаја за утврђивање правне природе унитарне државе, посебно оне природе која је разликује у односу на федерацију и регионалну државу, је чињеница да у овој држави мрежа територијалних јединица почиње од општине, а завршава јединицом локалне самоуправе највишег степена на врху система ових јединица. Надаље, уставом унитарне државе утврђују се категорије јединица које ће постојати у конкретној држави, као и обим њихове надлежности. Разрада ових надлежности поверена је закону, а неретко се ова

---

<sup>29</sup> М. Јовичић, Регионална држава -Уставноправна студија, у: Савремени федерализам, Београд 2006, стр. 348.

питања регулишу и подзаконским актима. Централни органи могу, као што су и створили, у потпуности изменити целокупно функционисање система локалне самоуправе и својим прописима утврдити мањи или већи степен аутономије неких категорија јединица локалне самоуправе (као што је, на пример, право самоорганизовања).

Унитарна држава је најстарији облик државног уређења и међу постојећим државама у свету, већина је унитарно уређена. Али и међу тим државама постоје разлике које се најчешће односе на питање да ли је унитарна држава уређена централистички или је у мањем или већем степену децентрализована. У почетку, централизација и административна једнообразност су аспекти који карактеришу европску унитарну државу и који се заснивају на аргументацији да једино такав модел унитарне државе обезбеђује државно јединство и политичко уједначавање државе. Готово до прве деценије прошлог века тај модел државе, јаке и централизоване, успева да обавља функције ради којих је и основан, када се испољавају његове основне слабости и када је постало и више него јасно да је неопходно извршити ревизију циљева државе и редефинисања начина вршења јавних овлаћења. У последње време, упоредо са јачањем процеса опште демократизације друштва, јача децентрализована унитарна држава, која превазилази модел централизованих и концентрисаних првобитних модела унитарне државе.

У њој је спроведена децентрализација власти, нормативна и организациона аутономија, од територијално највиших нивоа до традиционалних нивоа локалне самоуправе, што су и основне предности овог облика државног уређења: јачање процеса децентрализације, ширење аутономије јединица локалне самоуправе, али и једноставност, рационалност и ефикасност организације власти.

Прве трагове федерализације налазимо још у античкој Грчкој, у појединим грчким полисима, док у средњем веку градови развијених европских земаља образују тзв.лиге ступајући у посебан федерални однос. Прва савремена федерација је САД, формирана крајем XVIII века, која је све до половине XIX века била и једина федерација, када је у свет федерализма ушла и Швајцарска, а

затим и многе друге земље. У најширем смислу, под федерализмом се подразумева удруживање и сарадња самосталних субјеката и индивидуалитета ради остваривања заједничких циљева, док у ужем смислу под овим појмом подразумевамо посебан политички облик државе под именом федеративна или савезна.<sup>30</sup> Без обзира на бројне покушаје да се постави прецизан теоријски оквир федералне државе, чини се да је готово немогуће конструисати неки општи модел, углавном због понуде мноштва решења и динамичних друштвених промена у току двовековног функционисања овог државног уређења. Савремена наука из тог разлога још увек не даје предност једном или другом облику државног уређења, али сматра да се..., федерално уређење мора прихватити увек када постоје јаки разлози за образовање федерације и обрнуто, тамо где таквих разлога нема, унитарно уређена држава се сама по себи намеће као боље решење...“.<sup>31</sup> Ако не можемо говорити о неком општем моделу федералне државе, можемо издвојити битне елементе карактеристичне за сваку федерацију.<sup>32</sup>

Наиме, организација и делатност федералне државе заснива се на уставу као највишем правном акту, што је иначе карактеристично и за унитарне државе. Међутим, федерална држава је сложена држава у којој постоје два нивоа власти на истој територији: савезна држава и државе чланице. Надаље, сувереност припада савезној држави, не државама чланицама, савезна држава поседује своје законодавне, извршне и судске органе, чија се надлежност утврђује савезним уставом. Организација и надлежност законодавних, извршних и судских органа држава чланица утврђена је уставима тих федералних јединица, који морају бити сагласни са уставом федерације.

Чини се, ипак, да јасном разграничењу федерације од унитарне државе највише доприноси утврђена разлика у статусу федералних јединица и јединица

---

<sup>30</sup> С. Поповић, Федерализам и регионализам, у: *Федерација и федерализам*, Ниш 1987, стр. 87.

<sup>31</sup> М. Јовичић, нав. дело, стр. 352.

<sup>32</sup> Према Јовичићу, то су: федерација се састоји од саме федерације на једној страни и федералних јединица, на другој; федерални карактер државе утврђује се писаним федералним уставом; федералним уставом се врши расподела функција између федерације и федералних јединица; највиши орган у федерацији је савезни парламент, у оквиру кога је обезбеђено представништво федералних јединица; путем института оцене уставности обезбеђује се примат федералног устава над свим осталим општим актима који се доносе у федерацији.

локалне самоуправе: јединице локалне самоуправе у унитарној држави не поседују самосталност попут федералних јединица чији је статус утврђен уставом федерације (у променама овог устава учествују и саме федералне јединице, посредно заступљеношћу њихових представника у једном од два дома савезног парламента или непосредно, давањем сагласности федералних јединица на промену устава која је усвојена у парламенту). Надаље, за разлику од федералних јединица, јединице локалне самоуправе немају право да доносе устав, њихов конститутивни акт је, по правилу, статут. Такође, за разлику од јединица локалне самоуправе, федералне јединице имају структуру власти сличну федерацији (парламент, влада, органе управе и судство), што им даје привид државности. Уопштено, најчешће се као основне мане федерално уређене државе наводи то што она „удваја“ систем државних органа на два нивоа, изазива проблеме у расподели надлежности, успорава поступак одлучивања, док се као предност посебно наглашава чињеница да федерално уређење пружа могућност федералним јединицама да управљају саме собом, водећи рачуна о својим потребама, чиме се свакако подстичу и облици демократског уређења...“<sup>33</sup>

Основни модели политичко-административне децентрализације су у принципу узроковани значајним разликама историјско-политичких и правно-институционалних система и не могу се увек лако поредити. Архетип федералног модела представљају САД, док се у Европи афирмисао модел унитарне државе који је постепено, различито од државе до државе, упознао децентрализацију власти из центра према периферији, најпре административног типа, а потом, нарочито почевши од устава рађених након Другог светског рата, законодавног типа (регионализам). Архетип унитарне државе је француски модел и његови основни аспекти су строга концентрација власти и административна централизација, односно стварање искључивог ауторитативног државног система (од француског модела па надаље, европска искуства унитарне државе карактеришу централизација и административна једнообразност и он тако функционише све до периода након Другог светског рата). Коначно, након Другог светског рата, у

---

<sup>33</sup> М. Јовичић, нав.дело, стр. 352.

уставима многих европских земаља доћи ће до редефинисања система територијалне организације мноштва држава, афирмисањем принципа административне децентрализације и политичке аутономије. Овај процес углавном иде ка успостављању разних аутономних јединица (региона као што су они у Италији или аутономних заједница попут оних у Шпанији) и признавања истим већег или мањег обима надлежности, али у сваком од тих искустава политичке децентрализације и регионализма видљив је процес превазилажења првобитног модела унитарних држава. Свакако да се у појединачним случајевима налази на различита и у довољној мери специфична решења, па се у правном моделирању територијалне организације неретко откривају средства за превазилажење веома комплексних проблема.<sup>34</sup>

Нови центри политичке моћи у европској заједници нашли су се на пољу политичке и административне децентрализације, у процесу реформе концентрисане унитарне државе. Један од начина промене у институционалним процедурама и у организовању односа између савремене државе и грађана је и регионализација, успостављање региона и територијалне политичке аутономије.

Коначно, да бисмо заокружили излагање о месту региона у сложеној територијалној организацији државе, неопходно је указати и на основна својства аутономних покрајина, те разлике између ових јединица територијалне аутономије и региона. Регионална држава је својом суштином везана за идеју децентрализације (спуштање овлашћења власти из центра на ниже територијалне ауторитете) и за идеју аутономије која подразумева право тих јединица да управљају саме собом.

О дефиницији аутономије, у нашој правној и политичкој теорији постоји мноштво спорова, али се под овим појмом углавном сматра облик у којем одређене територије или социјалне групе, због своје посебности у односу на целину државе, имају посебан статус и права, утврђена уставом или другим

---

<sup>34</sup> Тако, на пример, Алто Адиђе - Јужни Тирол несумњиво представља пример специфичног решења за успостављање хармоније у позицији националних мањина кроз призму договореног решења између две државе. Више видети: Н. Добрковић, Алто Адиђе (Јужни Тирол) – модел решавања статуса националних мањина, Међународни проблеми, Београд: Институт за међународну политику и привреду, vol L, бр. 3-4, стр. 473-487.

прописима. Њихов аутономни статус чини управо скуп тих посебних права, средстава потребних за њихово остварење (правних, техничких, финансијских) и посебна организација.<sup>35</sup> Тако су код нас формиране аутономне покрајине још 1945. године (Војводина и Косово и Метохија), као оптималан облик територијалне аутономије у држави са великим бројем припадника националних мањина. Ово питање етничке сложености требало је да буде решено (о успешности овог решења нећемо говорити на овом месту) давањем аутономног статуса појединим националним мањинама и другим етничким и културним колективитетима. Проблем вишенационалног састава постоји свуда у Европи, а код нас је изражен и у броју припадника националних мањина и у њиховој концентрацији на појединим подручјима земље. Уз напомену да национална различитост није једини основ постојања аутономних покрајина код нас (има и културну, просветну, научну, здравствену, социјалну димензију), важно је нагласити да су права националних мањина у Републици Србији гарантована у складу са међународним правом, а осим уставних норми о равноправности свих грађана, припадницима националних мањина је признат и низ појединачних, индивидуалних и колективних права.

Регионална држава, са друге стране, подразумева образовање мреже равноправних региона у којима живе грађани који припадају већинском народу и националним мањинама, па су региони поједнако „аутономни“ у обављању сопствених надлежности и поједнако су подређени центру.

Келзен за децентрализацију посредством аутономних покрајина каже да иде даље од локалне самоуправе у којој се децентрализација своди на администрацију, односно појединачне правне норме које стварају административни органи. Децентрализација власти путем аутономне покрајине, према овом аутору, подразумева постојање ширих територијалних подручја на којима су органи аутономних покрајина локално законодавно тело изабрано од

---

<sup>35</sup> А. Фира, Уставно право Републике Србије, Крагујевац, 2007, стр. 216.

стране грађана. Аутономни карактер имају само законодавство и администрација, не и судство.<sup>36</sup>

Према Р. Марковићу, територијална аутономија је, као облик државног уређења карактеристична за унитарне државе, мада постоје и примери територијалне аутономије у федерацијама (некадашњи СССР, друга Југославија, Индија). Упоредјујући државна уређења са територијалном аутономијом, овај аутор је извео значајне закључке, на основу којих утврђујемо: у регионима је, као јединицама политичко-територијалне аутономије, спроведен виши степен децентрализације у односу на аутономне покрајине као јединице територијалне аутономије. Разлог за то је пре свега у чињеници да нема територијалне аутономије као облика политичке децентрализације без аутономног вршења законодавне функције од стране органа територијалних аутономних јединица. Региони у Италији, аутономне заједнице у Шпанији врше законодавну функцију, док аутономне покрајине у нашој земљи не располажу самосталном законодавном надлежношћу; осим у некадашњем СССР и другој Југославији, аутономне покрајине не учествују у раду централних органа државе и још се мање може очекивати да се за одлуке које доносе централни државни органи тражи сагласност аутономних покрајина. Оно што чини најизразитије својство регионалне државе јесте право региона да учествују у образовању једног од домова парламента и следствено томе, да одлучују о уставима и законима централне власти; регионална државна територија (посебно Италија и Шпанија) прекривена је мрежом аутономних јединица (региона, аутономних заједница), док аутономне покрајине увек уводе „асиметрију“ у државно уређење земље (чиме се отвара и питање једнакости грађана у државама са оваквим асиметричним уређењем, јер њени становници већ учествују у раду централних државних органа, а поновним учешћем у раду својих аутономних органа добијају више политичких права у односу на становништво које живи на територији која није конституисана као аутономна покрајина.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Ј. Комшић, Теорије о политичким системима, Београд, 2000, стр. 465.

<sup>37</sup> Р. Марковић, Уставно право и политичке институције, Београд, 2006, стр. 540.

М. Јовичић говори о неопходности укидања аутономних покрајина на овим просторима. Према овом аутору статус две наше аутономне јединице се мењао током времена, од периода настанка 1945. године, када се уклапао у оквире теоријског појма територијалне аутономије, до доношења Устава СФРЈ 1974. године, када су две аутономне покрајине добиле статус далеко изнад статуса ове категорије територијалних јединица игде у свету (са сопственим уставима, законодавством, заступљеношћу у свим највишим савезним органима, све независно од Републике Србије у чијем су саставу формално биле).<sup>38</sup> На овај начин аутономне покрајине у Србији су представљале облик асиметричног државног уређења (данас у Европи постоји свега пар држава са асиметричним државним уређењем, односно подручјима која уживају посебну територијалну аутономију, а њихова искуства се крећу од веома незадовољавајућих на примеру италијанских региона са посебним статусом, до релативно успешних као у случају Аландских острва), када су у знатној мери ограничавале државноправни статус Србије, као федералне јединице у тадашњој федерацији. Данас се уставни положај аутономних покрајина уподобљава традицији, па ове јединице немају законодавну аутономију, нити уставотворну власт која је у упоредној уставности битно својство државе.

Пошто смо поновили и утврдили основна својства унитарне државе и федерације, поставља се питање места регионалне државе као средњег решења између ова два облика државног уређења. Статус региона се понекад ближи статусу територијалних јединица највишег степена у оквиру унитарне државе, понекад статусу федералних јединица, али свакако задржавају карактеристике које их издвајају у посебан државни облик. За разлику од федералних јединица, региони немају своје уставе, њихов конститутивни акт је статут, који се доноси на основу устава и закона; претпоставка надлежности је увек у корист државе, што значи да региони могу обављати само послове који су им изричито додељени уставом (у федерално уређеним државама претпоставка надлежности је у корист федерације); обезбеђење државног јединства и државних интереса у регионима

---

<sup>38</sup> М. Јовичић, Регионална држава - Уставноправна студија, у: Савремени федерализам, Београд 2006, стр. 386.



обезбеђују државни представници (са низом овлашћења, пре свега надзорног карактера); систем локалне самоуправе је у регионалним државама, за разлику од федералних јединица, утврђен јединствено за целу земљу путем устава.

С друге стране, за разлику од јединица локалне самоуправе, па и оних највишег степена, у унитарној држави, региони су уставна категорија у оквиру територијалне организације власти; надлежности региона се пре свега утврђују уставом, евентуално законом, а код јединица локалне самоуправе ситуација је управо обрнута (надлежности ових јединица се утврђују законом, неретко подзаконским прописима, изузетно уставом); региони у знатно већем обиму имају право на самоорганизовање у односу на јединице локалне самоуправе; у хијерархији општих аката регионални закони, подзаконски прописи, статут региона, имају одговарајуће место (прописи јединица локалне самоуправе заузимају најниже место у хијерархији општих аката). На основу наведеног закључујемо да је се регионална држава издвојила у посебан облик државног уређења, понекад ближи унитарном или федералном државном уређењу, а у зависности од низа елемената у уређењу појединих регионалних држава, елемената који нису свуда истоветни.<sup>39</sup>

### *1.2.2. Регионализација и децентрализација у Европи*

Политика равномерног регионалног развоја је један од најважнијих инструмената Европске Уније (у даљем тексту ЕУ) коју ова заједница наглашава без обзира на постојећу регионалну политику држава-чланица. Разлога за то је више, а сви се у принципу односе на потребу ове наднационалне заједнице да стимулише регионалне активности мање развијених земаља да би се на тај начин позитивно утицало на заједничко тржиште ЕУ, помоћ земљама у којима постоје мање развијени региони (Грчка, Португалија) прикупљањем неопходних

---

<sup>39</sup> М. Јовичић, нав. дело, стр. 398.

средстава из развијенијих региона држава-чланица (Немачка, Француска и др.), као и превазилажење јаза „центар-периферија“ између богатих и сиромашних подручја заједнице и тиме јачање духа заједнице и унапређење политичке кохезије.

„Својим интеграцијама, Европа шаље сигнал уставно-правној теорији да је непходно правно анализирати концепт новог поретка који друштво очекује. Грађанска заједница је испоставила врло јасан захтев пред уставну науку, који се тиче нужности пружања адекватних теоријских одговора поводом већ постигнутих резултата у напретку европских интеграција“.<sup>40</sup> Уопштено говорећи, регионална политика ЕУ је инструмент који треба да поспеши унутар-регионални и међурегионални несклад, који спутава равномеран развој свих држава-чланица и да у континуитету инвестира и стимулише развој мање развијених региона путем ублажавања ограничења са којима су они суочени, а посебно њиховим оспособљавањем за самосталан развој. Уосталом, постало је неспорно да су опредељујући разлози увођења и развоја регионализма, не само политичке, већ и економске природе, па су и приметне крупније економске целине које се успостављају на различитим територијалним целинама, како ван државе, тако и унутар одређених делова државне територије са регионалним предзнаком.<sup>41</sup>

Из тих разлога, ова велика европска породица (чије се границе пружају од Атлантика до Црног мора и која броји 500 милиона становника) подржава процес регионализације не само у државама-чланицама, већ и у осталим европским државама.<sup>42</sup> Садашњост регионалних покрета и идеја регионализма у Европи одбацује класичне циљеве као што су аутономија и независност и своје место тражи у оквиру већих политичко-економских ентитета него што је национална држава. Та чињеница не умањује утицај државних ауторитета, већ грађанима

---

<sup>40</sup> С. Ђорђевић, М. Рапајић, *Constitutional Future of Europe*, *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, MCSER Publishing-Rome, Italy, vol. 2, No. 9, 2013, p. 128.

<sup>41</sup> Више видети: М. Keating, *Territorial Restructuring and European Integration in The Regional Challenge in Central and Eastern Europe*, *Regionalism and Federalism*, 2003.

<sup>42</sup> Регулатором Европског Савета од 17.07.2006.године, успостављен је инструмент предприступне помоћи (IPA-Instrument for pre-accession assistance) чија финансијска вредност у шестогодишњем раздобљу 2007-2013.година износи 11.500 милијарди евра. Земље кориснице овог програма су земље кандидати за чланство у ЕУ (Турска, Хрватска и Македонија) и земље потенцијални кандидати за чланство у ЕУ (Република Србија, Црна Гора, БиХ и Албанија).

европских земаља пружа могућност да изразе своје потребе и развију свест о припадности, посебно у оквиру ЕУ. Уједно, идеја регионализма, као политичка опција, значи и снажно супротстављање централизованог националној држави.

Претечу институционализованог регионалног повезивања ЕУ представља Скупштина европских регија (*Assembly of European regions*), основана у Стразбуру 1985. године, као политичка организација која афирмише учешће региона у обликовању политике на европском нивоу, као и међународну сарадњу између региона у Европи. Броји преко 300 чланица, региона из 30 европских држава. Осим што је тиме формално институционализовано учешће региона у политичком животу Европе, омогућено је и да се модел регионализације Европе постави као један од модела изградње уједињене Европе. Формирањем Одбора региона (*Committee of regions*), Уговором из Маастрихта 1992. године, ЕУ је показала и тенденцију ка децентрализацији сопствене моћи и актуелизацији начела супсидијарности.<sup>43</sup> Одбор региона чине градоначелници, начелници општина, председници регионалних тела и може бројати највише 350 чланова, а број заступника региона у Одбору зависи од укупног броја становника те државе. Основна начела на којима се заснива делатност овог тела су супсидијарност, транспарентност одлучивања и партнерство (Европе, нација, региона и локалних власти). Регионализам представља и врло значајан процес у токовима глобализације ЕУ. Овај вид хармонизације локал-патриотизма и институционализације региона омогућава да процес уједињења Европе тече „егзактно и адекватно“ и обезбеди да се ЕУ гради и „одоздо на горе“ и „одозго на доле“.<sup>44</sup> Иако не можемо говорити о посебном и јединственом моделу регионализације у Европи, можемо уочити извесне разлике у поступцима децентрализације и регионализације западноевропских и источноевропских земаља. Већ након Другог светског рата принцип децентрализације је захватио

---

<sup>43</sup> Ово начело дефинише принцип европске регионалне политике и подразумева једнаку легитимност разних нивоа власти: локалне, регионалне, државне; представља допринос изградњи демократије у Европи и иницира институционализацију региона на које се преноси садржина одлучивања и стварају услови за истинску дисперзију моћи кроз новостворене субјекте региона.

<sup>44</sup> Ј. Комшић, Локална демократија, регионализам и етницитети, у: *Ка регионалној држави*, Ниш 2007, стр.95.

већину западноевропских држава са већим или мањим степеном преношења овлашћења са централне власти на ниже нивое одлучивања. Федералне државе су готово у потпуности спровеле овај принцип, као што је случај у Аустрији и Немачкој, а унитарне државе су овом процесу приступиле истовремено са процесом регионализације. То су прво учиниле Италија и Шпанија, а у новије време Француска, Велика Британија, Холандија, Норвешка и друге земље. У свеprisутној тенденцији стварања средњих, међунивоа власти између локалних и централних ауторитета, тако су у Француској образовани региони, провинције и општине, а у Холандији и Норвешкој провинције и општине. Велика Британија је задржала унитарно државно уређење са високим степеном децентрализације власти која се огледа у знатном преношењу надлежности на ниже ауторитете. У овој земљи је уведен асиметричан модел деволуције овлашћења (са различитим степеном аутономије најпре за Северну Ирску, а потом за Шкотску и Велс), који, без обзира на поједина мишљења да превазилази оквир регионализације и уводи државу у федералну структуру, ипак задржава знатна овлашћења централне власти која креира законодавну политику земље и која увек може повући пренете надлежности локалним и другим нижим ауторитетима.

Под утицајем ЕУ и очекиваног остваривања циљева европске интеграције, земље Централне и Источне Европе су на разне начине приступиле процесу децентрализације и регионализације. У некома од њих децентрализација је била начин да се убрза демократизација друштва, а у другима је постојао снажан регионални идентитет који је временом довео до стварања региона у држави. Тако је Пољска спровела свеобухватан процес регионализације много лакше и шире од свих посткомунистичких земаља. Поштујући начела супсидијарности, ефективности, транспарентности и флексибилности, Пољска је спровела систем децентрализације на три нивоа који чине општине, сеоски и градски дистрикт и војводства. Општине су добиле широк спектар искључивих, али и подељених надлежности (образовање, здравство, комунални и други послови од интереса за локалну заједницу), а сеоски и градски дистрикти су добили овлашћења која нису могла да врше општине, јер су ти послови одговарали интересима ширег окружења. Војводства су добила развојну компоненту (образовано их је укупно

16) и могућност да закључују билатералне и мултирателарне споразуме о сарадњи са страним партнерима (тима и овлашћења да управљају развојним фондовима). Насупрот Пољској која је поступку регионализације приступила да би маргинизовала бивши комунистички режим, у Чешкој је ситуација била обрнута.<sup>45</sup> Чешка је имала традицију локалне и регионалне самоуправе од самог настанка Чехословачке 1918. године, када је оформљена мултиетничка држава, па до формирања федералне државе након Другог светског рата (када је успостављен систем тростепене локалне самоуправе, који су чиниле општине, области и региони). Познато је да је се ова федерација заснивала на ауторитарном режиму владавине и да формално прокламован систем локалне самоуправе није функционисао јер је био у функцији централне власти. У процесу регионализације, Чешка је током деведесетих година прошлог века преузела бројне кораке, да би коначно Уставни законом из 1997. године било установљено 14 региона, а административна реформа окончана 2001. године доношењем низа закона о регионалним институцијама власти, регионалним надлежностима, регионалним изборима и другим законима. Мађарска је, у складу са захтевима ЕУ, завршила процес административне децентрализације, стварањем планско-статистичких региона, али по поступку и садржини који се знатно разликују у односу на претходне државе. На путу децентрализације и регионализације нашла се већина земаља Источне и Централне Европе које су усвојиле модел грађанске демократије и отпочеле процес демократизације друштва (Естонија, Румунија, Бугарска и друге земље).

Тренд регионализације је, дакле, присутан у већини европских земаља, како унитарним тако и федералним, а различити нивои аутономије и интерне територијалне организације власти некада воде стварању регионалне државе (чије моделе и основна својства ћемо представити на примеру Италије и Шпаније), а понекад имају потпуно другачију сврху и најчешће су резултат специфичних околности у којима се налазе државе које се у поступку консолидовања европским токовима опредељују за регионализацију.

---

<sup>45</sup> J. Yoder, Decentralisation and regionalisation after communism: Administrative and territorial reform in Poland and Czech Republic, *Europe-Asia studies*, Vol.55, No.2, 2003, p.263-286.

Приликом нашег опредељења за разумевање значења региона, осим уважавања теоријских ставова из домена уставно-правне и шире друштвене науке, потребно је имати у виду и формално-правне напоре, који се чине у правцу нормативног позиционирања и утврђивања правог значења региона. „Чињеница да не постоји универзални модел регионализације, је довела до тешкоћа у постизању сагласности о европским стандардима регионализације, који би имали обавезујући карактер. Ипак регионализација је временом постала предмет бројних европских докумената, чиме се наметнула као пожељни правац мењања традиционалне државне структуре у складу са принципима модернизације и субвенционости. Нацрт Европске повеље о регионалној самоуправи је први европски документ који је покушао да синтетизује релевантна европска искуства, без претензија да фаворизује одређени модел. Тако се под регионима подразумевају сви облици децентрализације изнад општина, почевши од другог степена локалне самоуправе, до различитих облика административне децентрализације, па до институционалних региона и федералних јединица. Оно што је заједничко је да се регионализацијом успоставља један средњи, мезо ниво институција, гарантован Уставом и законом, који може да одговори захтевима шире заједнице а истовремено да преговара са централном владом, што не могу општине или заједнице општина. Повеља предвиђа могућност учешћа региона у доношењу одлука на централном нивоу као и активну улогу у прекограничној сарадњи.“<sup>46</sup>

У наредној фази развоја договорног разумевања и применљивог значења регионализма, већ у следећем документу Декларација о регионализму у Европи,<sup>47</sup> може сепаратно експлицитно разјашњење и дефинисање региона на следећи начин. Прво, регион је посебно уређено територијално тело које је државним уставом признато, тако што се позиционира неспоредно испод централног (државног) нивоа власти, обогаћен квалитетима политичке аутономије. Постоје различити политички идентитети (статуси, конститутивни акти и политичке

---

<sup>46</sup> Н. Скендереовић Ћук, Регионализација и еурорегионална сарадња – пресек савремених европских тенденција, Децентрализација у контексту новог Устава Србије и ЕУ интеграција, Центар за регионализам, Нови Сад, 2008, стр. 80.

<sup>47</sup> Ова Декларација усвојена је на заседању Скупштине европских регија, одржаном 1996. године у Базелу.

форме), којима се изражавају специфичне историјске, политичке, друштвене или културне карактеристике региона. Друго, институционалну организацију карактеришу пун легалан статус региона, регионална представничка скупштина, коју чине њени непосредно изабрани чланови, као и постојање извршног органа, који је политички одговоран регионалној скупштини. У циљу обезбеђивања неопходних услова за неометан политички рад регионалне скупштине и регионалног извршног органа, лица која чине персонални састав ових тела не смеју бити изложени контроли централне власти, којом би се онемогућавало слободно вршење функција у региону. Треће, а сагласно принципима децентрализације и супсидијарности, успоставља се уставна подела моћи између државе и регија, па региону треба омогућити надлежност и одговорност за функције са регионалном димензијом. И, наравно, уколико централна власт „спушта“ организовање и обављање управне функције на регионални ниво, истовремено мора обезбедити неопходно особље и финансијска средства за обављање тих функција.<sup>48</sup>

Уважавајући претходно изнете, како теоријске, тако и нормативне одреднице, у прилици смо да регион схватимо као политички аутономан део државне територије, који поседује капацитете да сопственом демократски устројеном организацијом, а у складу са државним уставом, обавља регионалне надлежности. При томе, не треба previdети ни чињеницу да је питање регионализма, па тиме и прецизног разумевања региона, правно-политичко питање. У том смислу, потребно је имати у виду и схватања о томе да под регионализмом треба разумети „екстремни облик децентрализације“,<sup>49</sup> а да се „гранична црта између сложене и диверсифициране унитарне државе и федералне државе... прелази кад регионализам, који се тада обиљежава „политички“, регионалним органима призна законодавну власт“.<sup>50</sup> Свакако да се питање регионализма у свакој конкретној европској држави поставља на различит начин, имајући у виду специфичне околности, којима се обликују услови за успостављање децентрализованог територијалног регионалног модела функционисања друштвеног живота у организованој државној заједници. Напори ка

---

<sup>48</sup> Видети чл.1-3. Базелске Декларације о регионализму у Европи

<sup>49</sup> М. Prelot, Политичке институције, Политичка култура, Загреб, 2002, стр. 232.

<sup>50</sup> Исто, стр. 233.

стандардизацији принципа регионализма представљају резултат тежњи да се ови принципи на европском нивоу потврде као минималне претпоставке постојања политичке слободе у оквиру територијалног сегмента у оним државама у којима је формулисано постојање услова за регионализмом.<sup>51</sup>

### *1.2.3. Италија и Шпанија – регионалне државе*

*Италија* је образована уједињењем посебних, седам италијански државица (Пијемонт, Ломбардија са Венецијом, Парма, Модена, Тоскана, Папска држава и Напуљ) које су настале још у средњем веку. Настала у периоду 1860-1861.године, ова унитарно уређена држава имала је систем локалне самоуправе кога су чиниле општине и покрајине. Обзиром на специфичну географску структуру земље која се протезала од Алпа до Сицилије, али и на значајне разлике у култури и менталитету становништва, још у том периоду су се издвојиле прве идеје о регионализму. Дошавши на власт, 1922.године, фашисти су увели строго централистичко уређење, не остављајући ни најмањег простора за увођење било каквог облика аутономије. Пред крај Другог светског рата, поставило се питање облика владавине и облика државног уређења. Прво питање решено је релативно лако, проглашењем републике, док се око другог питања отворила значајна расправа између оних који су се залагали за федерализам и оних који су били за регионализацију и давања будућим регионима најшире аутономије. Овом Декларацијом се представља и листа очекиваних регионалних компетенција, коју чине: регионална економска политика; регионално планирање, грађевинарство и стамбена политика; телекомуникације и транспортна инфраструктура; енергија и екологија; пољопривреда и рибарство; образовање на свим нивоима, универзитети

---

<sup>51</sup> О искуствима и пракси остваривања регионализма у европским државама видети: М. Пајванчић, Уставни оквир регионалне државе, Децентрализација у контексту новог Устава Србије и ЕУ интеграција, Центар за регионализам, Нови Сад, 2008, стр. 51-66.



и истраживања; култура и медији; јавна здравствена заштита; туризам, слободно време и спорт; полиција и јавни ред.<sup>52</sup>

Коначно, 1948.године, донет је Устав Италије којим је нова, регионална држава замишљена као заједница држава, чији су конститутивни елементи класична недељива држава и региони.<sup>53</sup> Текст Устава Републике Италије је позициониран кроз један кратак увод и 139 чланова. Осим овог основног текста, чине га и „Прелазна правила“, као и Латерански уговор. Структурална комплексност Устава Италије је последица чињенице да је он донет као акт који је настао као последица резултата друштвене револуције и антифашизма. Осим тога, треба имати у виду и духовно-територијалну димензију односа између Италије и Ватикана.

Уводни део је по свом положају испод самог уставног наслова, а пре класичног нормативног корпуса, из чега би се на први поглед могло закључити да њему не недостаје уставна снага. Ова уставна моћ увода није спорна, као што је такође извесно да он у себи не садржи поруку са капацитетом нормативне снаге, за разлику од класичних уставних норми.<sup>54</sup> Текст Устава има 139 чланова. Чланови су разврстани кроз три целине: „Основни принципи“ и два дела. Први део је насловљен као „Права и дужности грађана“, а други „Уређење Републике“.

Основни принципи имају 12 чланова који нису посебно груписани. Први део је подељен на четири одељка: Грађански односи, Друштвено-морални односи,

---

<sup>52</sup> Параграф 1.уз чл. 3. Базелске Декларације.

<sup>53</sup> Политичка децентрализација предвиђена овим Уставом у пракси је реализована седамдесетих година прошлог века, када су изабрани први представнички и извршни органи региона.Уставном реформом с краја деведесетих година уведен је систем непосредног избора председника региона, а уставном ревизијом од 2001. године регионално уређење Италије подвргнуто је структури ЕУ: извршена је институционална и финансијска реорганизација, а у области конкурентних надлежности успостављена је заједничка одговорност региона и централних органа власти.

<sup>54</sup> Увод у италијански Устав није очекивана преамбула са идеолошким порукама, већ један сложени дескриптивни исказ у којем се наговештавају: субјекат носилац уставног ауторитета на промулгацију Устава; субјекат доносилац Устава; датум доношења. Такође, већ у оквиру увода препознајемо два уставна акта – документа из којих се црпи овлашћење за промулгацију; а то су Одлука Уставотворне скупштине и XVIII Прелазно правило.Оригинал Устава у уводу садржи и исказ о томе да се изворни текст овереава државним печатом, као и да се има сматрати основним законом државе за читаву државу (и њене делове) и за све органе.

Економски односи и Политички односи. Други део има шест одељака: Парламент, Председник Републике, Влада, Магистратура, Региони, провинције и општине и Гаранција уставности. Поједини одељци другог дела су даље систематизовани кроз ниже систематске јединице – секције, тако да одељци о Парламенту, Магистратури и Гаранцијама уставности по две, а одељак о Влади три секције. Осим нумеричке ознаке, чланови нису праћени описном идентификацијом у смислу наслова.

„Основни принципи“ представљају почетно окупљање норми систематизованих кроз 12 чланова. Као што се из самог назива овог дела Устава може претпоставити, у њему су садржани нормативни темељи читавог уставног поретка. У односу на остале уставне норме, норме „Основних принципа“ су још општије и начелније, па треба запазити и садржинску разлику међу њима. На то нас симболички упућује и уставотворац приликом номотехничке конструкције свог текста, с обзиром да они нису насловљени као „део“ у смислу систематске јединице као што је то случај са наредне две целине, односно, два дела. Зато за „Основне принципе“ и можемо рећи да они, у смислу систематике уставног текста, поседују техничко-структуралну аутономију, коју ћемо открити и на терену садржине уставних норми од којих су и сачињени.

Као што је познато, уставне се од свих других општих правних норми разликују по томе што су оне „норме-начела“. Али, и у оквиру њих запажамо могућност успостављања одређеног степена градацијске разлике; норме „Основних принципа“ прожимају својом садржином и идејама које из њих извиру, читав Устав специфичним духом који провејава као резултат мисаоног миљеа који ствара комплекс начела и принципа.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup>Истакнути пример систематске јединице којом почиње Устав Италије, испровоцирао нас је да не приметимо очекивани стандард који би обележио преамбулу устава државе у којој се десила велика револуционарна прекретница која је и довела до новог устава. Зато извесну тежину тих преамбуларних идеја можемо открити трагањем по „Основним принципима“. Међутим, то никако не значи да нормама првих чланова италијанског Устава треба одрицати снагу норме. Јер, и њима се успостављају правила уставног нивоа, с тим што добар део њих поседује моћ да се њихов важећи значај простире по читавом уставном „тепиху“. Ови принципи су вез који чини потку и базичну претпоставку за изградњу сплета уставних норми. Они имају значај својеврсног путоказа који открива правац када се нађемо у проблему приликом тумачења па ће и бити нарочито интересантни тумачима који се определе за циљно и систематско поступање.

На почетку уставног текста, у оквиру првог члана, уставотворац успоставља сопствено виђење уставне „дефиниције“ државе коју конституционализује. Запажа се релативно кратак језички исказ у којем ћемо препознати две теме. Прво, да је Италија демократска република; друго, да је заснована на раду. У оваквој мисаоној конструкцији присутна је доза неуобичајеног истицања рада као основа на којем се темељи италијанска држава. Чак нам посматрана формула може изазвати асоцијацију на друштвене системе који су припадали источноевропском идеолошком полу. Наравно да Италију не можемо по њеним квалитетима издвојити из царства демократије, а темељење државе на раду у оквиру првог члана Устава одише постреволуционарним заносом политичких идеја које су доминирале Италијом пред крај и после Другог светског рата. Упоредо са превагом антифашизма десила се и социјално-економска револуција, па је и уставотворац деловао у условима који су потребовали оштар раскид са претходним, пораженим режимом. Такве околности су подразумевале елиминисање нелегитимних привилегија, а то су по уставотворчевој процени, све оне које нису последица рада; реч је о свим оним познатим облицима и формама рада. И, коначно, уставни израз о раду као фундаменту „нема првенствено правну вредност, већ се њиме посебно жели истаћи друштвено-етичка вредност која искључује принципијелно све облике привилегије“.<sup>56</sup>

У другом ставу наставља се са реализацијом идеје о програмској вредности државе, па се истиче темељно питање суверености. Утврђује се да сувереност припада народу и да је он врши на начин и у границама утврђеним Уставом. Дакле, неспорно је признање уставотворца да највиша власт извире из народне воље, тако да констатација о томе да је народ у поседу власти представља конституисање цивилизацијског достигнућа примереног државама демократије. С друге стране, на овакав начин успостављена конструкција суверености остала би у нереалној мисаоној имагинацији да није праћена стандардном идејом о томе да утврђивање начина и граница суверености припада уставотворцу који то чини

---

<sup>56</sup> R. Fabietti, *La costituzione italiana*, Mursia editore S.p.A. Milano, 1984, p. 144.

актом своје воље. Закључује се да сувереност народа претходи и самом уставотворцу, па је суверена власт највиша власт, а народно тело је локација субјективитета суверености. То што уставотворац прописује на који ће се начин, у ком облику и формама остваривати сувереност, никако не значи да је он изнад суверености; Све док уставна архитектура пројектује такве модалитете вршења суверености којима се обезбеђује реализација става о томе да сувереност припада народу.

Овај Устав наговештава обимну територијалну расподелу политичке моћи и превазилази облик концентрисане државе у корист облика државе засноване на политичкој децентрализацији (општине, покрајине и региони), проглашавајући Италију јединственом и недељивом, али уз обавезу Републике да признаје и унапређује локалну аутономију, уводи широку административну децентрализацију у све службе које зависе од државе и усклађује методе свог законодавства са потребама аутономије и децентрализације.

Након „дефиницијског“ опредељења према држави, суверености, људским правима и праву на рад, у одредби чл. 5. уставотворац се на принципијелан начин бави проблемом територијалне организације државе. То се чини методологијом нормирања уставних принципа који имају снагу изражене вредности за наредне делове Устава. Зато и у принципима који су конструисани садржином чл. 5. идентификујемо општи извор за уставне норме које за свој предмет, посредно или непосредно, имају материју организовања државне територије. Управо на плану територијом испровоцираних друштвених односа, Италија представља интересантно уставно понебље, посебно за оне државе које су у процесу идејно-политичких премишљања о територијалној перспективи своје организације. Ова држава готово „опкољена морима“ припада групацији држава Европе које су се определиле за развој специфичног вида територијалног организовања, који се у теорији и политици термилошки обележава као регионализам.

Одредбом чл. 5. прво се истиче да је држава једна и недељива. То је она прва принципијелна поставка која се не сме угрозити наредним делом овог уставног исказа, посебно када се има у виду да следи нормирање односа, који се директно

тичу територијалне димензије организације државе. Примарност недељивости може деловати и као принцип који није припадник класичних формулација правних норми („диспозиција + санкција“ са њиховим хипотезама). Међутим, треба имати у виду особености, које прате норме садржане у делу Устава који је насловљен као „Основни принципи“, а о чему је већ било речи. Зато је за очекивати да уставотворац успешно усгласи односе између принципа и уставних норми којима се регулише одређена област друштвених односа. Само у случају да недостаје очекивана хармонија на релацији уставни принцип – одређена уставна норма, може се оправдано доводити у сумњу уставни квалитет уставног принципа. Таква дисхармонија није учињена у анализираном уставном тексту, што нам даје за право да одредбу чл. 5. Устава не тумачимо и као паролу. Наравно, она у себи, као и добра већина начелних уставних норми, садржи специфичну политичку поруку уставотворца нацији са моралном тежином, која допире до исконских темељних разлога због којих је друштвена заједница и одлучила да се организује у облику државе. Правна вредност уставног става о јединству и недељивости државе свакако да ће реално зависити и од моћи друштвених снага, које га подржавају или оспоравају. Никада не треба заборавити да настанак државе представља првенствено фактичко, а тек онда правно питање. „Нова држава, уопште, и не може постати правним начином него фактичким... Има држава, које су постале не само фактичким, него чак и насилним начином, које су, другим речима, изишле из рата или револуције, и којима то никако не смета да правно постоје... Код државе ми се не питамо, да ли је постала фактичким или правним начином; главно је да је постала, па да сматрамо да са правног гледишта постоји.“<sup>57</sup> Но, како су то питања која превазилазе планирани догматски метод којим посматрамо италијански Устав, поменути проблем нас даље не тангира.

Након што је истакнута недељивост територије државе као категорије која је подобна да поднесе и функционисање процеса супротних унитаризму, успоставља се принцип децентрализације и локалне аутономије. Уважавајући историјску претходницу настанка италијанске државе, уставотворац се определио

---

<sup>57</sup> С. Јовановић, О држави, Геца Кон, Београд, 1922..

да призна постојање локалне аутономије, чиме назначује да она поседује капацитет својеврсне оригиналности. Реч је о аутономији која не настаје диригентском палицом централне власти, већ је у дугом историјском низу походила политичке процесе италијанске територијалности.

Из тих разлога, исказ о признању локалне аутономије схватамо двојачко. Прво, признаје се већ затечено стање на терену постојећих обликованих јединица локалне аутономије. Друго, признаје се и право на локалну аутономију, што нам додатно потврђује и исказ о подстицању локалне аутономије. Ово подстицање може довести до суштинског ширења нивоа и обима садржине овлашћења постојећих јединица локалне аутономије, али и до стварања нових облика и јединица локалне аутономије, што се постиже остваривањем суштине права на локалну аутономију.

Аутономија и децентрализација су два принципа којима уставотворац придаје нарочити значај. Њихова уставна вредност приоритетно доминира друштвеним односима у области територијално-функционалне организације државе. Толико, да уставотворац принципијелно обавезује централну државну власт да, приликом вршења законодавне функције, мора да води рачуна о интересима и потребама аутономије и децентрализације. Општи циљ који уставотворац пројектује у оквиру служби зависних од државе садржан је у ширењу административне (управне) децентрализације. Наклоњеност уставотворца према процесима на којима инсистира вероватно да је резултат историјског искуства са супротним процесима. Важећи италијански Устав се оштро противи негативним консеквенцама централизације, квалитативно комбинујући јединство државне територије са територијалном, локалном аутономијом. Промовише се и подстиче регионализам као одраз компромисне формуле између идеја унитаризма и сложености федерализма; између идеја централизације и политичко-територијалне децентрализације.

Принцип јединства утврђен у Уставу из 1948. године поставља строгу границу аутономији регионалних институција, са аргументацијом да територијална аутономија не подразумева апсолутну аутономију која би постала

конкурентна категорији суверенитета. Овај појам територијалне аутономије своди се на право усвајања властитих статута, као и вршење законодавних и административних надлежности уз поштовање свих принципа утврђених уставом.

Уставом Италије су, као аутономне јединице, са сопственом влашћу и функцијама уведени региони, који су тако постали уставна категорија. Због специфичности пре свега језичко-етничких, историјских и привредних, сви региони немају исти статус, већ су подељени у две групе: једну чини 15 региона са редовним статусом (Abruzzo, Puglia, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana, Piemonte, Molise, Umbria i Veneto), а другу групу пет региона са посебним статусом (Sicilia, Sardinia, Aosta, Trentino Alto i Friuli-Venezia Giulia). Разлике у статусу између ове две групе региона огледају се у чињеници да статуту региона са обичним статусом морају бити сагласни са уставом и законима, доноси их највиши регионални орган (регионални савет), а потврђује парламент својим законом. Статуте региона са посебним статусом утврђује непосредно парламент доношењем уставног закона и њихова садржина није везана одредбама устава о регионалној аутономији. Значи, док су статуту региона са специјалним статусом прави уставни закони, обични статуту чине подуставне изворе и везани су уставом републике и у поступку доношења, а и по садржини. Надаље, сви региони (како они са посебним тако и они са редовним статусом) уживају поред статутарне и законодавну, административну и финансијску аутономију. Давање законодавне надлежности регионима је и представљало једну од најзначајнијих новина уведених уставом, на основу чега је облик италијанске државе оквалификован као облик регионалне државе. Међутим и по питању надлежности које су дате регионима уочавамо извесне разлике. Наиме, региони са редовним статусом имају деривативну надлежност у смислу да могу доносити регионалне законе, али тек пошто буду донети одговарајући државни закони. Региони са посебним статусом располажу ширим овлашћењима утврђеним статутом, па своја нормативна овлашћења могу користити не чекајући на претходну законску регулативу материје у питању. Региони располажу и извесном финансијском аутономијом кроз уставну

формулацију да се регионима дају властити порези за покривање трошкова за нормално обављање њихових редовних функција.<sup>58</sup>

Уставом Републике Италије су постављена и извесна ограничења регионима, а која за циљ имају, уопштено говорећи, очување јединства правног уређења, гаранцију националног политичког правца, поштовање међународних обавеза, поштовање националних интереса и интереса осталих региона. Шта више, о ограничењу вршења законодавне власти региона говори и судска пракса Уставног суда Републике, који стоји на гледишту да су регионалне надлежности подређене националним интересима, о којима иначе брине законодавац италијанске државе. Понекад одлуке овога суда нагињу јачању националног интереса на штету регионалне аутономије, коју је уставотворац желео.<sup>59</sup> Органи региона су: регионални савет, регионални одбор и председник одбора. Регионални савет је представничко тело, које се бира непосредно, по пропорционалном систему. Регионални одбор врши регионалну извршну власт и састоји се од регионалних министара и председника одбора (регионални савет бира регионални одбор). Председник регионалног одбора је истовремено шеф владе и председник региона, он проглашава регионалне законе, управља административним функцијама које је држава делегирала регионима.

Контролу, односно надзор над радом региона врши повереник (комесар) као државни представник. Он даје сагласност на законе усвојене у регионалном савету, с`тим што увек постоји могућност да Влада Републике врати изгласане законе регионалном савету ради поновног изјашњавања, уколико су ти закони у супротности са националним интересима или интересима других региона. Један од начина вршења надзора над радом регионалних органа је и могућност распуштања регионалног савета који врши своје надлежности противно Уставу или грубо крши закон. Распуштање се проглашава образложеном уредбом председника Републике, којом се истовремено именује трочлана комисија

---

<sup>58</sup> У складу са принципом територијалности, створен је систем у коме сваки регион у потпуности финансира јавне функције које су му поверене, из властитих ресурса и путем сопствених пореза, уз учешће у приходу од државних пореза и механизам корекције међутериторијалних пореских обавеза.

<sup>59</sup> Ф. Лово, Италија и Шпанија-државе региона и аутономних јединица, у: Ка регионалној држави, Ниш 2007, стр.137.



састављена од грађана региона, која расписује изборе за нов регионални савет. Региони имају и посебна права којима располажу у вршењу централне власти. У оквиру дводомог централног парламента, горњи дом-Сенат бира се на регионалној основи, путем општих регионалних избора (сваком региону је у Сенату додељено најмање 6 сенатора, а овај број коначно зависи од броја становника региона. На сваких 200.000 становника регион има право на једног сенатора). Надаље, региони учествују и у избору председника Републике (заступљеношћу са по три делегата у парламенту), преко регионалних савета су овлашћени предлагачи закона које доноси парламент, а председник региона са посебним статусом учествује (са саветодавним гласом) у Министарском савету сваки пут када национална Влада расправља о питањима конкретног региона. Формулацијом Устава да је Република „јединствена и недељива“, у Италији је формално прокламовано унитарно уређење, али је одмах и утврђено да Република признаје и унапређује локалну аутономију.

Врло јасно је направљена разлика у статусу између јединица локалне самоуправе (општине) и аутономних јединица (регион), с тим што су надлежности региона шире од надлежности јединица локалне самоуправе и више се приближавају надлежностима федералних јединица у федерацији, али опет не оним надлежностима које федералне јединице сврставају у категорију квазидржава.<sup>60</sup>

Италијански Устав из 1948. године је наговестио обимну територијалну расподелу политичке моћи и успоставио државу засновану на политичкој децентрализацији. Међутим, у Италији су, почевши од половине деведестих година уочене нове тенденције, које кулминирају 2001. године, када су се парламентарним усвајањем уставне ревизије измениле одређене уставне одредбе у правцу даље децентрализације.<sup>61</sup> Да би заокружили слику о италијанској регионалној држави, морамо рећи нешто више о најважнијим аспектима те ревизије.

Наиме, пре свега значајно је проширена статутарна власт региона, а у вршењу статутарне власти регионални законодавац има једину обавезу која се

---

<sup>60</sup> М. Јовичић, нав.дело, стр. 372.

<sup>61</sup> Ф. Лово, нав.дело, стр. 147.

тиче хармоније и сагласности са Уставом Републике. Статути региона су постали прави регионални закони који се умногоме разликују од организационих аката предвиђених у другим уставним уређењима (попут оних у шпанским аутономним заједницама) и који чине једну од најочигледнијих промена. Надзор над применом регионалних статута врши Уставни суд који утврђује сагласност регионалних статута са републичким уставом, а један од начина статутарне контроле је и народни референдум који се спроводи на захтев одређеног броја бирача или једне петине регионалног савета. Једна од значајнијих новина по питању статутарне власти огледа се у чињеници да регионални савет губи овлашћења која су му била призната Уставом из 1948. године и његова улога се своди углавном на регистровање политичко-административног програма региона (овлашћење за доношење регионалних прописа прелази са регионалних савета у надлежност регионалне извршне власти, а статутом се утврђује да ли овлашћење за доношење тих прописа има регионални одбор или председник одбора), а председник и регионални одбор стичу нова овлашћења која у првој уставној фази нису имали (председник регионалног одбора бира се директним и општим правом гласа и он именује и опозива чланове регионалног одбора. Усвајање предлога за изгласавање неповерења председнику одбора, његова смена, трајна спреченост за рад, смрт или оставка, подразумевају и оставку регионалног одбора и распуштање регионалног савета. Функционална надмоћ председника над регионалним одбором огледа се и у чињеници да председник одбора води политику одбора, за чије је спровођење и одговоран).

Заједно са статутарном, обновљена је и законодавна власт, са нагласком на једну нову димензију-европеизацију како државних тако и регионалних извора, па самим тим и рedefинисање улоге региона према Европској Унији (потенцирањем значаја регионалног нормативног извора у спровођењу и извршавању нормативних аката ЕУ). Новом расподелом законодавне власти, утврђена је разлика између искључиве законодавне власти државе (спољна политика и међународни односи, имиграције, одбрана и безбедност државе, монетарни систем, уређење и административна организација државе, јавни ред, држављанство, образовање, социјално осигурање, царине, заштита животне

средине и друге таксативно наведене области), конкурентног законодавства, по коме конкурентна законодавна власт припада регионима, сем за утврђивање фундаменталних принципа резервисаних за законодавство државе (односи са ЕУ, заштита и безбедност на раду, образовање, осим аутономије школског образовања, научно и технолошко истраживање, цивилна заштита, комуникације, осигурање, усклађивање јавних буџета и координирање јавних финансија и пореског система и друге) и искључива или преостала законодавна власт региона по којој регионима припада законодавна власт у вези са свим питањима која нису изричито резервисана за законодавство државе.

Уставном ревизијом је утврђен и нов режим територијалне финансијске аутономије, па је предвиђено да општине, покрајине, главни градови и региони примењују властите порезе и приходе у складу са Уставом и према општим принципима јавних финансија и пореског система. Наведене територијалне јединице учествују и у приходу од државног пореза, а који је настао и односи се на њихову територију. Поред тога, шеф државе може да донесе одлуку којом се утврђују додатни ресурси у корист територијалних установа када наступе одређени услови (према раније важећем уставном тексту специјални доприноси су се могли давати појединим регионима, а посебно Југу и острвима, која су била фаворизирана). Посебно, у складу са тенденцијом усклађивања Устава према Европској Унији, постоји тренд да се политика буџета, монетарна политика, политика јавног дуга и фискална политика усклађују са принципима и прописима ЕУ.

Пети одељак, који припада другом делу Устава Републике Италије, посвећен је материји територијалне организације државе. Наслов „Региони, провинције и општине“ упућује на више нивоа те организације. Регионализам, као концепт који твори унутрашњу структуру италијанске територије, оставља последице на димензију локалне аутономије, са чиме ћемо се упознати анализом уставних норми груписаних у овом одељку.

Дакле, Уставом је утврђена подела Италије на регионе, провинције и општине. Међутим, ову чињеницу треба довести у везу са општеважећим и

основним уставним принципом који је лоциран на самом почетку уставног текста, у оквиру „Основних принципа“. Одредбом чл. 5. је утврђено да је Република једна и недељива; то јединство и ту недељивост не угрожавају локална аутономија и административна (управна) децентрализација. Уставотворац инсистира да Република подстиче и развија ове процесе, јер процењује да они не могу негативно утицати на очување квалитета јединства државне територије. Односно, њиховим подстицањем, принцип регионализма који је уставно форматизован, обезбеђује функционалност читаве државе. Из визуре балканско-српског третирања поделе државе на мање јединице политичко-територијалне аутономије, италијански регионализам може деловати и као ризичан пројекат који носи са собом опасност угрожавања функционално-политичке компактности државе. Зато, искуство неколико Југославија и процеса који су се дешавали и дешавају на територији Србије, оптерећују нашу моћ да ваљано схватимо и разумемо суштину битисања државе. Међутим, резултати италијанског модела регионализма нас додатно мотивишу да треба правилно схватити процесе који се дешавају у овој држави, а посебно зато што је италијански регионализам последица уставотворчевог уважавања историјског развоја државе и реалних политичких околности.

Региони су уставна категорија јер је њихово постојање утврђено самим Уставом којим се прописује да се они стварају као аутономни ентитети са сопственом влашћу и функцијама које су засноване на принципима утврђеним Уставом. Уставотворац је за себе резервисао надлежност утврђивања тих принципа који се налазе већ у оквиру систематске јединице „Основни принципи“; затим, у одељку посвећеном територијалном уређењу; али ћемо на те принципе наилазити и приликом сусретања са свим уставним нормама које се налазе у одређеном односу квалитета са овом проблематиком. Уставни режим има општу вредност и тиче се свих субјеката који оделотворују државни живот; осим тога, постоје и тзв. „специјалне“ уставне норме које су искључиво посвећене предметној проблематици. Италијански Устав промовише концепт отвореног регионализма, регионализма који није херметизован у погледу броја и распореда региона. Прво се Уставом утврђују региони који се конституишу у финалном тренутку уставотворења. Посебном одредом чл. 131. Устава је утврђен списак од

укупно 20 региона, што не значи да је ова листа коначна. Наиме, нормирана је могућност да дође до стварања нових региона одвајањем од постојећих, па се и назначени број од 20 региона може мењати било смањењем, било повећањем тог броја. Од када је Устав донет, тај број није промењен, што нам не даје за право да превидимо уставно правило о флексибилности броја региона. Одредбом чл. 132. Устава су прописана правила о процесима агрегације и сецесије у циљу регионалне прерасподеле државне територије.

У односу на све регионе, Уставом је утврђен посебан статус специјалне аутономије за пет региона: *Sardegna, Sicilia, Valle dAosta, Friuli-Venezia Giulia i Trentino Alto-Adige*. Посебан облик и положај аутономије ових региона се потврђује њиховим статутима, који се доносе на начин и по поступку који важи за доношење уставних закона. Односно, и њихови статутути заслужују третман специјалних статута, с обзиром на прописану процедуру за доношење. На ову селекцију и посебно издвајање пет региона уствотворац се одлучио уважавајући њихове одређене географске, историјске, етничке, националне и језичке специфичности. С обзиром да је Уставом дато овлашћење доносиоцу уставног закона (Парламент у посебној процедури) да буде творбени креатор посебности аутономног статуса ових пет региона.

Методом таксативног набрајања, Уставом је утврђено шта све чини надлежност региона, док су све друге области у надлежности државе. Осим каталонски презентираних списка регионалних компетенци, Уставом је прописано право законодавца да може регионима поверити овлашћење на доношење норми које су неопходне за остваривање тих надлежности.

Распоред надлежности између државе и региона и нижих територијалних јединица није дефинитивно окончан презентацијом списка нормираног у оквиру одредбе чл. 117. ст. 2. с обзиром на следећа уставна правила:

- 1) Регионима припадају надлежности са списка из чл. 117. ст. 2. Устава, осим надлежности из области чији су интереси искључиво локални, а који се законом Републике одређују као надлежности провинција, општина или других локалних ентитета

- 2) Држава може законом делегирати регионима вршење и других административних (управних) функција;
- 3) Региони у обављању својих функција могу извршити њихову даљу делегацију провинцијама, општинама и другим локалним ентитетима.

Ова три правила дају посебан пропульсивни капацитет компетенцијама између државе и региона; државе и подрегионалних јединица; између региона и провинција, општина и других локалних ентитета. На тај начин уставотворац легитимише власти које извиру из периодично исказаних политичких воља грађана да могу креирати токове у оквиру Уставом принципијелно утврђеног система регионализма. Такав регионализам није крут нити ригидан, јер је конципиран на начин који омогућава реалполитичким процесима да делотворно утичу на функционалност регионализма, чему сведочи и пракса добрих резултата у италијанској државној стварности.

Потреба конзистентности државног система је мотивисала уставотворца да утврди финансијску аутономију региона, али уз обавезу поштовања уставног налога којим се та аутономија признаје у облику и границама одређеним законом и у складу са финансијама државе, региона и провинција. Тиме се Уставом нормира начин остваривања важног циља усаглашености целовитог финансијског система који постоји разгранат кроз више нивоа територијалног организовања. Регионима се признаје да имају сопствену имовину и баштину, а модалитете ових категорија одређује законодавац, при чему се законом Наравно да се законом не може пренебрећи уставно утврђење имовинске сопствености региона.

Регионална организованост трпи и сет изричитих уставних забрана којима се успоставља граница. То је она уставна баријера којом се штити јединство државног поретка и истовремено се штите интереси региона и свих грађана.

Прво, региони не могу уводити увозно-извозне царине или дажбине за транзит преко територије региона. Друго, региони не могу својим прописима угрожавати слободан проток људи и роба између региона, односно, немогу

успостављати препреке том протоку. Треће, не могу се ограничавати права грађана у било ком делу националне територије.

На овај начин, уставотворац се обратио не само регионима, већ и читавој Републици, изричито забрањујући доношење дискриминаторских прописа.

Уставом је утврђена и шема организације регионалне власти, прописивањем да су органи региона: Скупштина региона, Одбор региона и Председник Одбора региона. Конструкција коју је уставотворац утврдио представља организациони кичму која важи поједнако за све регионе, те је у том смислу организациона аутономија ограничена. Из овакве структуре организације регионалне власти запазићемо и одсуствовање начела поделе власти које је присутно на централном нивоу. На нивоу региона се пре може говорити о потојању варијанте начела јединства власти којим је обележеноднос између ових органа. (Наравно, не јединства власти у смислу његове делегатско-комунистичке варијанте која је егзистирала на просторима бивших социјалистичких држава.)

Скупштина региона се бира на начин који се прописује законом, с обзиром да је Уставом избегнуто утврђивање изборног система и начина избора (провери) Уставом се само успостављају контуре организационе структуре региона: Скупштина бира Одбор и Председника Одбора, као и Председника и Председништво Скупштине. Одбор и Председник Одбора се бирају из реда чланова Скупштине.

*Шпанија.*- Шпанскаунитарна држава је настала 1479. године, као монархија која је тежила строго централистичком режиму. Још у том периоду поједине области земље међусобно различите по језику, култури и менталитету, издвајале су се са тенденцијом за одређеним степеном аутономије. Краткотрајна република успостављена Уставом из 1873. године, поново је замењена монархијом, а значајније новине уведене су Уставом из 1931. године. Наиме, овим Уставом је утврђена друга шпанска република, а у оквиру територијалне организације земље предвиђено је увођење аутономних области (иако су аутономан статус добиле само Каталонија и Баскија). Следи Франкова диктатура, којим је укинута аутономија утврђена Уставом из 1931.године.За време Франкове епохе, заправо, се сматрало да

је централизована и унитарна држава кључ националног спаса,<sup>62</sup> да би након његове смрти поново било отворено питање расподеле моћи између централних и локалних тема. Процес аутономизације земље отпочео је и пре доношења Устава 1978. године, увођењем режима тзв. пре-аутономија најпре у Каталонији 1977. године, затим Баскијској области и Галицији, да би се постепено проширио на целу шпанску територију. Децентрализација регионалног типа у Шпанији развијана је на индуктиван начин, корак по корак.<sup>63</sup>

Велики утицај на Устав из 1978. године имао је поменути Устав из 1931. године, па је политички систем регионализације земље текао постепено, са низом специфичности у поступку признавања права на аутономију појединим областима земље. Уставом Шпаније из 1978. године формално је прокламовано унитарно уређење (као и Уставом Италије из 1948. године), али је утврђено да се признаје и гарантује право на аутономију националности и региона. Уставом је предвиђено увођење „аутономних заједница“ што је назив за шпанске територијалне јединице које располажу аутономијом, које се оснивају уколико је реч о суседним покрајинама са заједничким историјским, културним, економским карактеристикама, покрајинама које представљају историјску регионалну јединицу или појединим острвима. Добијање аутономије је предмет локалне иницијативе (од стране покрајинских односно општинских органа). Данас у Шпанији постоји 17 аутономних заједница: Астурија, Галисија, Ла Риоха, Кастиља и Леон, Естрамадура, Андалузија, Кантабрија, Кастиља Ла Манча, Баскијске земље, Мадрид, Навара, Мурсија, Арагон, Каталонија, Балеари, Валенсија и Канарска острва.<sup>64</sup> Ове заједнице имају своју заставу и амблеме, а званичан језик у свакој заједници је, поред кастиљског и језик те заједнице.

Основна институционална норма аутономних заједница је статут, који израђује локална скупштина, а доноси га по законодавном поступку Генерални

---

<sup>62</sup> S. Ardittis, Белгијски федерални пут, Међународни проблеми, год. 50, бр. 3-4, 1998, стр. 413–421.

<sup>63</sup> L. Moreno, Decentralization in Spain, Unidad de Políticas Comparadas, Documento de Trabajo 01-15, 2001, Regional Studies, Vol. 36.4, 2002, ро. 399.

<sup>64</sup> М. Јовичић, нав.дело, стр. 368.



кортес-парламент. О широким овлашћењима аутономних заједница сведочи и чињеница да су Уставом таксативно побројане надлежности ових заједница (управљање привредним активностима на свом подручју, развој културе, социјалних служби, здравства), а посебно надлежности државе (међународни односи, одбрана, јавна безбедност, правосуђе, царине, спољна трговина, монетарни систем). Остале надлежности које Уставом нису изричито додељене држави, аутономне заједнице могу регулисати својим статутима.

Свака заједница има законодавну скупштину, изабрану путем општих избора по пропорционалном систему; министарски савет коме је поверена извршна власт и председника министарског савета кога бира скупштина, а именује краљ. Сходно парламентарном начелу и председник и министарски савет за свој рад одговарају скупштини. Јединство судске организације огледа се у постојању Врховног суда монархије са грађанским, кривичним и већима за административне и радне спорове, с`тим што свака аутономна заједница може оформити Високи суд за спорове у којима се искључиво примењује право заједнице.

Ако упоредимо италијански и шпански модел регионализације, уочићемо извесне сличности и разлике које проистичу из посебности, пре свега историјског развоја две земље, етничког састава становништва, менталитета, културе. Регионалне државе настале у овим земљама изузетно су допринеле уобличавању теоријског појма регионалне државе. Посебно, искуства регионализације у Италији и Шпанији говоре нам да формирање региона и давање истима низа надлежности не води (а што је један од најчешћих приговора данас, који истичу противници идеје регионализације) сепаратизму и нарушавању државног јединства, већ напротив, неговању националног идентитета. Понекад квалитет и особеност појединих подручја земље воде увођењу региона са посебним статусом, али њихово деловање никада не може бити на штету националних интереса или интереса осталих региона. Ове две државе су прави примери регионалних држава које су у преоцесу регионализације препознале демократски потенцијал и прекинуле све везе са ранијим ауторитарним системом власти.

### **I.3. Теорије о људским правима и право на територијалну аутономију**

Како је већ наглашено у претходним деловима рада, сам термин аутономија вуче своје корене из старогрчког језика (аутос – сам, један; и номос – закон, правило), па би се он могао просто превести као „сам свој законодавац“. Различити облици територијалне аутономије сусрећу се у државама без обзира на њихов облик политичког система, облик владавине, систем организације власти. Аутономија је облик унутрашњег државног уређења у коме одређене територије и њихово становништво због своје посебности имају посебан статус и права утврђена уставом и другим прописима у односу на централну државну власт. Територијална аутономија је интересантно уставно-теоријско питање, јер се морају тачно знати доња и горња граница аутономности, тако да је доња граница локална самоуправа, а горња је федерална јединица.<sup>65</sup> Овај појам, дакле, смештамо на средокраћи између претходно приказане локалне самоуправе и федералне јединице. Територијална аутономија је територијална заједница у оквиру државе која има извесну самосталност, а не сме бити супротна државном законодавству. Држава признаје овај вид аутономије како би испоштовала и задовољила одређене разлоге који и доводе до стварања аутономије. Ови разлози могу бити различитог порекла, почев од националних, географских, културних, економских и многих других. Територијална аутономија има своју тачно и прецизно одређену територију која представља саставни део целине државне територије, при чему не постоји опасност њене угрожености, осим ако се не превазиђе ниво територијалне аутономије као статусу федералне јединице. Становништво на тој територији поседује засебан статус и припадају му посебна права која морају бити утврђена

---

<sup>65</sup> Р. Кузмановић, нав. дело, стр. 528.

уставом и законом. Основна одлика територијалне аутономије је право на самоорганизацију, под којом треба разумети и самосталност у области нормативне функције, под условом усаглашености ове функције са највишим правним актима централне власти. Контролу те усаглашености врши централни орган кроз контролу уставности ли законитости аката које доноси јединица територијалне аутономије. Облици територијалне аутономије такође могу бити манифестовани кроз различите облике територијалних јединица, чији називи али и нивои самосталности варирају, тако да се може говорити о покрајини, области, кантону округу, срезу и др.

Концепт људских права представља сложен, вишесмислени систем идеја и уверења човека о основним темељима на којима почива његов индивидуалан живот и живот у друштвеној заједници. Стога се поводом питања о значењу људских права не може дати једнозначан одговор, већ је неопходно уважити неколико врло значајних чињеница, које ће нам бити од помоћи и приликом схватања централне предметне тематике дисертације у контексту људских права. Ово питање се наметнуло већ на почетку спроведеног истраживања, јер се из начина језичке формулације основног предмета закључује о неопходности адекватних одговора. С обзиром да је реч о „праву грађана на покрајинску аутономију“, потребно је са сигурношћу утврдити да ли је једина мисаона локација за позиционирање овог права управо комплекс људских права. Односно, да ли можемо са сигурношћу лоцирати право грађана на покрајинску аутономију на онај начин када то чинимо са осталим правима, која припадају грађанима, а са којима немамо дилему у погледу разумевања. Да ли је идентична суштина, на пример, права појединца на живот или изборног права као у случају права грађана на покрајинску аутономију? За право свакога на живот или право грађанина да бира и да буде биран, немамо дилему да је реч о људским правима. Међутим, с друге стране, када се налазимо на терену права грађана на покрајинску аутономију, ипак не можемо на исти начин истаћи да је реч о људском праву, као у осталим случајевима. Исход истакнуте дилеме може бити или да је ширина мисаоног обухвата људских права довољна да конзумира и право грађана на покрајинску аутономију или да ипак постоји специфичност суштине права

грађана на покрајинску аутономију, која нам даје за право на одвојено и посебно разумевање овог права. Управо тим поводом, прва фаза истраживања је посвећена разјашњењу ових потенцијално спорних питања, па је неопходно извести разумевање људских права и позиције права грађана на покрајинску аутономију на начин, који неће остављати недоумице и недоречености.

С обзиром да је право грађана на покрајинску аутономију израз уставне формулације савременог српског уставотворца, потрудили смо се да у почетној фази спроведемо анализу и везу између људских права и права на територијалну аутономију. Јер, право на територијалну аутономију представља шири појам, који је подобан да обухвати више мисаоних објеката под своје значење, па је један од мисаоних објеката и право грађана на покрајинску аутономију.

И на самом почетку још једна назнака, јер се људска права могу посматрати двојачко; с једне стране, у теоријско-правном смислу и, с друге стране, у позитивно-правном смислу. Свакако да имамо у виду да је правни поглед на људска права само један аспект њихове димензије, јер је оправдано људска права третирати и у филозофском, социолошком, политиколошком и у многим другим аспектима. За разлику од тога, а имајући у виду целисходност истраживања које се спроводи у оквирима правне науке, опредељујемо се за, првенствено, правни аспект. Приликом давања одговора на постављена питања, од значаја је имати у виду, како теоријско-правни, тако и позитивно-правни аспект људских права. Ова права се појављују инспиративним и за правну теорију и за праксу позитивног права. Уосталом, као и у већини других сличних ситуација, историја бележи да се прво рађају, стварају и формулишу идеје, које се појављују као политички подстицаји за њихово прихватање од стране друштвене заједнице; а након тога, када те идеје постану саставним и прихватљивим делом друштвене регулативе, оне се форматују и обликују путем права и правних норми. Идући путем континуитета у односу између теорије и праксе, позитивно право ствара нови подесан материјал за теоријску обраду, што је случај који је присутан и у области људских права.

Са становишта људских права у савременом правном поретку, од изванредног значаја је њихова конституционализација писаним правним правилима. Опредељење модерне државе да уставом утврђује и стабилизује сопствени поредак суштински је допринело учвршћивању позиције људских права, као неизоставног саставног сегмента уставне материје.

Историја друштвене мисли нас упућује на старогрчку мисао, као основ за почетке мисли на тему људских права. Оно што је античкој филозофији недостајало, то је црта индивидуализма, која је услов за наше савремено поимање људских права. Одсуство индивидуалистичког приступа у Старој Грчкој резултат је специфичног амбијента друштвених околности у којима је развијан друштвени живот, који је подразумевао свеукупну посвећеност политичкој заједници којој је појединац припадао. Заправо се појединац и препознавао као члан те политичке заједнице, без „пуноће“ његове индивидуалности, што је примерен метод за постојање људских права и слобода. Наравно, то никако не значи да су изостајали основни принципи на којима се заснива и концепт људских права модерне државе, јер су ти принципи креирани управо у архиви старогрчке мисли, као што је то, на пример, принцип једнакости, по којем „једнаки заслужују једнако а неједнаки оно што је неједнако“.<sup>66</sup>

У теоријском смислу, запазићемо да се идеја о људским правима, на онај начин како их савремена људска свест схвата и доживљава, јавила релативно касније у односу на саме почетке човековог размишљања о држави и друштву. Локација идејног извора људских права садржана је у филозофији рационализма, просветитељства, либерализма и демократије. Неспорна чињеница да је савремена концепција људских права резултат деловања европског друштвеног простора, никако не сме значити право на европски егоцентризам оденут у „хришћанско рухо“.<sup>67</sup> Таква ситуација је последица суштине нашег разумевања људских права, јер се у њиховој основи налази индивидуалност, као неизоставан конституишући

---

<sup>66</sup> Аристотел, Никомахова етика, Култура, Београд, 1970, 1131а, стр. 118.

<sup>67</sup> „Западни човек признаје да није једини представник људског рода достојног разматрања, да је део света који тек одскора (пре)познаје све саставне делове“.- R. Queneau, Presentation de l'Encyclopedie de la Pleiade, Paris, 1956, p. 6.

елемент постојања активне идеје људских права. А на ту црту индивидуализма, како смо истакли, не наилазимо у старогрчкој филозофији државе и друштва, с обзиром на доминантно колективистичко поимање људске заједнице. Подсетимо се, полис је био основа за постојање сваког појединца, па се и размишљање о појединцу у односу према држави и друштву, увек сводило на колективистички контекст. А без индивидуализма нема људских права у савременом друштву. Стога је било неопходно да се стигне до предворја формирања модерне државе, како бисмо у том периоду евидентирали људску свест која је посвећена филозофији индивидуализма. Тако су постепено развијане различите идеје о суштини, пореклу, последицама и смислу слободе човека, да би се стигло до оне линије којом се неизоставно истиче став о нужности човекове слободе. То је слобода појединца, којом се обезбеђује достојанство његовог живота и ствара граница у односу према слободи државне власти.

Управо је та мисао о слободи човека формулисана кроз правне норме о људским правима. Идеја о људским правима је, у формално-правном погледу, значајно продрла у друштвени поредак конституционализацијом државе и стабилизацијом идеје о писаном уставу, што је истовремено значило да је коначно оформљена идеја о људским правима. О значају људских права сведочи и чињеница да је модерна држава, у својој суштини, настала као резултат идеје о посебности индивидуе и о неопходности да државна власт призна и уважи ову чињеницу. Да је до овог поштовања у модерној држави заиста и дошло, сведочи чињеница о томе да, према схватањима идејних промотера модерне државе, уколико државна власт није ограничена људским правима, онда нема ни устава као знаменитог политичког акта. Само се људским правима може делотворно и истински ограничити државна власт.

Свеобухватним заузимањем нормативног простора, људска права постепено прерастају из теоријско-правне формуле у посебну категорију позитивног права. И тако смо дошли у ситуацију да се људска права појаве и у улози подесног параметра за проверу односа између природног и позитивног права. Изнедрена из теорије природног права, људска права егзистирају захваљујући признању позитивног права да их мора уважити као свој неизоставни део.

Комплексност људских права производи и постојање вишеструко различитих начина њиховог дефинисања, при чему је неминовно упућивање свих дефиниција на универзалност људских права. Посебним признањем свакој особи да поседује капацитете правних моћи ради заштите себе и своје личности, правни поредак (како унутрашњи, тако и међународни) признаје „да сва бића имају нешто заједничко“.<sup>68</sup> Мисаони ентитет људских права суштински извире из мисли природног права, па се најчешће људска права и дефинишу као скуп природних права, која припадају сваком појединцу по основу чињенице рођења, те неће зависити од воље државе. Стога ће се у правној литератури и истаћи да људска права нису поклон позитивног права, већ обележје моралног поретка који стоји изнад воље државе; а држава је приморана својим нормативним поретком поштовати морални поредак, па се чак и не тражи изричитост тог признања.<sup>69</sup> Уколико би се концепција мисаоног разумевања људских права усмерила у правцу који нас доводи до права државе да призна или да не призна људска права, онда би се тиме дошло у парадоксалну ситуацију незадовољавања елементарних моралних обзира, што је негација основних људских квалитета.<sup>70</sup> У односу између природног и позитивног права, постаје очигледно да се људска права појављују и као фактор који произлази из превласти природног над позитивним правом, јер је позитивно право немоћно да самостално и без обзирања на став природног права одговори на изазове основних потреба људи да буду прихваћени као личности са интегритетом и достојанством. У људској је природи да је човек морално биће, а друштвена заједница организована кроз државну форму, у циљу оправдања сопственог постојања мора уважити ову полазну чињеницу.

Благодарећи капиталној важности људских права за функционисање модерне демократске државе, конструкција савремених уставно-правних поредака базира се на фундаменталној концепцији људских права. Чак и у оним недовољно демократским државама или недемократским (мерено према стандардима западно-

---

<sup>68</sup> М. Пауновић, *Основи људских права*, Досије, Београд, 2002, стр. 9.

<sup>69</sup> М. Пауновић, *нав. дело*, стр. 9.

<sup>70</sup> В. Димитријевић, М. Пауновић, *Људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997, стр. 26.

европске цивилизације) увек постоји одређени нормативни оквир посвећен људским правима. Иновативне концепције разумевања политички организованих друштвених заједница повезују и удружују државу и устав, стварајући тако јединствен појам „уставна држава“, <sup>71</sup> који је, готово немогуће, схватити без димензије људских права. На овом месту нам се учинило интересантним и у функцији разумевања људских права за наше предметне истраживачке потребе, указати на један део домашаја идеје уставне државе. Екстензивирајући појмовну егзистенцију државе у теоријском смислу, претходно истакнутим приступом истиче се „квартет“ елемената државе. Тако, за разлику од уобичајене и, безмало, теоријски стандардизоване формуле повезивања становништва, власти и територије за мисаони ниво разумевања државе, теоријом уставне државе, држави се додаје још један елемент, а то је – култура. Културолошким понирањем у сва три елемента државе, стиже се до устава, који је, суштински посматрано део културе, чиме постаје неминовним условом државе. <sup>72</sup> „То значи да и остале државне елементе треба „испунити“ културнознанствено. Почињући с народом као „мноштвом људи под правним законима“ (И. Кант), али управо тиме у „status culturalis“... Државни је териториј културно обиљежена земља, „простор културе“, никакав *factum brutum*.<sup>73</sup> Ј.Г. Хердерово разумијевање повијести као „покренуте географије“ може бити од помоћи. Државну власт ваља, с њезине стране, предочити као културно одређену, али која не дјелује природно: она је у уставној држави нормативно утемељена те служни културној слободи“.<sup>74</sup>

Приметићемо да се идејом о уставној држави, односно, о уставу као култури, успоставља његова посебна вредност, која у себи садржи утврђивање, гаранцију и промовисање слободе, нормативно исказане кроз формулу људских права. Сагласно томе, и територија као елемент државе у савременој уставној држави представља простор за остваривање те слободе, а у крајњој консеквенци, заправо, територија је локација за правно третирање људским правима. „Теорија

---

<sup>71</sup> Видети: П. Хаберле, Уставна држава, Политичка култура, Загреб, 2002.

<sup>72</sup> „Устав је држави услов, као што је држава услов уставу...“.- С. Ђорђевић, О уставу кроз причу, Гласник права, IV/3, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2013.

<sup>73</sup> „О томе мој прилог: *Das Staatsgebiet als Problem der Verfassungslehre*, FS Batliner, 1992, 397. i d.“.- (напомена: фуснота дословно преузета из цитираног извора).

<sup>74</sup> П. Хаберле, нав. дело, стр. 26.



конституционализације државнога територија мора се текстовно тако артикулирати што ће се државни териториј ставити видљиво у контекст темељних вредноста уставне државе. Државни је териториј вредностама испуњена основица уставне државе, не само државе, то је дио устава као културе. Најбоље би било државни териториј ставити напријед, у вредносни темељни дио устава, у којему се већ говори о најважнијим темељним правима<sup>75</sup>. Настављајући разматрање овог проблема истом мисаоном линијом, наведени аутор истиче да би једна могућност била да се основна права лоцирају у оквиру првог дела уставног акта, док би део о организацији био започет нормативним исказима испуњеним територијом државе. При томе, за услове савремене уставне државе било би тешко прихватљиво да се скуп уставних норми посвећених територији потпуно изолује од људских права.

Приказани део теоријске опсервације државе и устава, у смислу уставне државе, у истраживачкој је функцији разумевања уставне констелације људских права и територије, што ће нас мисаоно довести и до политичко-територијалне аутономије, како бисмо се могли уверити у одговоре на проблемско питање о праву грађана на покрајинску аутономију. Јер, чини нам се да досадашњи напори уставне науке богато посвећене људским правима, не успевају да пруже есенцијалне одговоре о суштинској подлози друштвене функције државе. Свесни да се уставним текстовима не врши дефинисање појмова, као што су људска права или неко од људских права припадајућих овом општем оквиру, задатак је уставне теорије да то чини. „Сам устав никада не дефинише основна права нити било које кључне појмове које употребљава. То је у првом реду задатак правне теорије. Али, иако уставни појмовно не одређују основна права, они се барем изричито или прећутно изјашњавају о томе којим правима признају ранг основних и какве правне последице надовезују за ово признање.<sup>76</sup>

Слично томе, на уставној науци је и да се опредељује за класификације људских права, с обзиром да би таква очекивања од уставних текстова била незадовољена. Уставотворци нормирају она питања за која сматрају да су важна и

---

<sup>75</sup> Исто, стр. 29.

<sup>76</sup> Д. Стојановић, Основна права човека, људска права и слободе у уставима европским држава, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш, 1989, стр. 51.

најважнија са становишта интереса друштвене заједнице, не трудећи се да тај нормативни напор систематизују кроз формуле, које су примерене за друштвену, а пре свега, за уставно-правну теорију. Дакле, и „класификацију основних права обично даје уставноправна теорија, ослањајући се у мањој или већој мери на садржај или формална обележја уставног каталога основних права. Теоријска систематизација основних права има посебан значај тамо где уставни органи нису постављали „систем“ основних права, него су ова „разбацали“ у свим својим деловима“.<sup>77</sup>

Претходно истицање проблема дефинисања људских права и њихове класификације мотивисано је истраживачким напором сврховитог разумевања проблема односа између људских права и политичко-територијалне аутономије. Али, сматрамо да би дошло до прекомерног понављања достигнутих резултата правне науке у области разумевања људских права и њихове класификације, уколико бисмо се руководили стандардним и неспорним научним закључцима из ове области. Неслучајно је наведен и нешто другачији приступ који разумевању уставног режима људских права и територије нуди теорија уставне државе; њена креативност огледа се у иновираним разумевању предметних проблема, што нам може бити мисаони оријентир и за третирање политичко-територијалне аутономије, у смислу права грађана на покрајинску аутономију. Свакако да ће се разумевању овог проблема у позитивно-правном уставном оквиру Србије пажња посветити у наредним деловима докторске дисертације, али смо сада у прилици да стекнемо идејни основ за теоријско утемељење заступаних ставова у овом раду.

Посматран са правног аспекта, систем људских права окупља скуп одређених правних норми, којима се противуречна пракса свакодневног људског живота у односима између људи и у њиховом односу према држави, уздиже на ниво начела. Реалан друштвени живот је тешко искључиво сместити у скучену форму правне норме; свакако да тиме не одричемо значај правног регулисања осетљиве области друштвених односа, већ само истичемо да је формално-правна

---

<sup>77</sup> Исто, стр. 89.

регулатива одраз садржински богатих потреба човека, чији живот непрестано провоцира правни поредак. Не треба заборавити да се правни поредак налази на средокраћу између непожељног и пожељног; између спонтаног и идеалног поретка,<sup>78</sup> те је његова основна друштвена функција управо у хармонизацији потенцијално конфликтних друштвених односа.<sup>79</sup> А у правном поретку трансферисана је морална визија човека, па се савремени правни пореци демократских држава и друштава труде да буду морално легитимисани, оправдавајући тиме сопствено постојање.

Тиме опет долазимо до разумевања људских права као идеје, чија је правна вредност условљена њиховом конституционализацијом од стране правног поретка. Чинећи захтеван и значајан сегмент целине државно-правног поретка, људска права се, у смислу правног поретка, могу одредити као права грађана утврђена и гарантована уставом, законом и међународним правом. „Модерни појам суштине основних права уноси идеју слободе, принцип једнакости и достојанства, као унутрашњи дио, суштине основних права, што је посебно развила теорија и пракса социјалне државе... Основна права су правни опис зајемчене индивидуалне слободе и то у односу на државу, на њену државну власти, где држава не смије мијењати обим гарантованих и заштићених основних права, али их може обогаћивати“.<sup>80</sup>

Повезивање људских права са политичко-територијалном димензијом државе представља интересантно питање уставно-правне доктрине, које се посебно актуелизује у условима савремених друштвених поредака. Тако се у правној литератури наилази на схватање, по којем се појам и природа аутономије покушавају објаснити са становишта способности лица да на прави начин изразе своју личност.<sup>81</sup> Свакако да се овакви ставови, којима се објашњавају мотиви и тежње за аутономијом припадају либералном курсу правне теорије, што изазива и

---

<sup>78</sup> Видети: С. Ђорђевић, Д. Матић, Увод у право, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2009, стр.

<sup>79</sup> Правни однос је битан, конфликтан друштвени однос. Видети: Н. Висковић, Теорија државе и права, Правни факултет, Загреб, 2001.

<sup>80</sup> А. Феровић, Уставно право, Правни факултет у Новом Пазару, 2008, стр. 173.

<sup>81</sup> G.Dworkin, The theory and practice of autonomy. Cambridge - New York, 1988, p. 20.

додатну дилему, јер се може поставити питање границе права на аутономију и противправног понашања.<sup>82</sup>

Подстакнути централним тематом, чини нам се делотворним дати одговор на питање да ли се и на који начин политичко-територијална аутономија може довести у одлучну везу са људским правима? Односно, са крајњом сврхом да утврдимо мисао о питању могућности да право грађана на покрајинску аутономију буде доживљено у контексту људских права и слобода. И када будемо давали одговор на постављено питање, не смемо превидети прихватљив став израстао из моћне савремене теорије људских права о томе да је њихов огроман значај резултат њихове тесне повезаности са два основна проблема нашег времена, а то су: демократија и мир.<sup>83</sup> Стога нам се и чини да је у тежњама ка демократији и миру изводљиво открити заједнички именованитељ проблемима људских права и политичко-територијалне аутономије.

Квалификатив људских права као слободе, којом се испуњава човеков живота, даје нам за право да претпоставимо да је садржај те слободе одређен количином моћи, коју друштвени поредак признаје човеку. У друштвено организованом поретку постоји, а у складу са достигнутим нивоом развоја људске свести, максималан фонд моћи; реализацијом те моћи обезбеђује се егзистенција друштва и државно-правног поретка. Концепција уставно-правно утврђеног система људских права, у суштини, заснована је на располагању грађана одређеним капацитетима моћи да буду у поседу слободе, чиме се ограничава простор моћи државној власти. Приликом анализе појединих људских права и слобода, дајемо себи истраживачку слободу креативног и хипотетичког размишљања, како бисмо проверили допуштеност контекстуирања права грађана на покрајинску аутономију, у смислу концепције људских права.

С тим у вези, истичемо политичко право грађана, подразумевајући под њим на овом месту право грађана на учешће у политичком животу друштва, уз

---

<sup>82</sup> Lawrence C. Becker, William & Mary, Crimes Against Autonomy: Gerald Dworkin on the Enforcement Of Morality - Law Review, Volume 40, Issue 3, Article 13, p. 953.

<sup>83</sup> Н. Бобио, Доба права, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 171.

напомену да избегавамо уобичајени и класичан модел доживљаја политичког права (на пример, у смислу изборног права). Политички живот у уређеној друштвеној заједници организованој кроз државну форму, подразумева слободу чланова грађанске заједнице да располажу правом на партиципирање у процесу доношења одлука, којима се доминантно усмерава развој заједнице. Модерна држава је успоставила механизам, којим се обезбеђује учешће грађана у вршењу власти, кроз различите варијанте у моделу представничке демократије, чиме се постиже и ефекат легитимације одлука државне власти. У том смислу, добар део људских права припадајућих корпусу политичких права управљен је ка обезбеђивању простора слободи грађана да делатно доприносе процесу креирања релевантних политичких одлука. Тиме се модерна демократија држи основних принципа о грађанској заједници, као изворишној локацији политичке суверености, што се, готово редовно, потврђује и основним уставним нормама.<sup>84</sup> У циљу операционализације оваквих уставних постулата, врши се даља конституционализација идеје о грађанској демократији, кроз више појединачних људских права, чија је садржина обележена уставно-правним овлашћењима грађанина-појединца да својим ставом утиче на коначан и општи став друштвене заједнице. Тако се грађанин, на пример, појављује у лику члана бирачког тела, који располаже правом да буде информисан о ставовима релевантних политичких субјеката; затим, као члан бирачког тела, са правом да својим ставом израженим кроз глас утиче на креирање политике, односно, да као члан бирачког тела буде оснажен капацитетима политичког представника, који ће у представничком телу бити у прилици да се непосредно изјашњава у процесу доношења политичких одлука. Но, нама се поставља питање да ли постоји граница слободи у процесу доношења политичких одлука о виталним питањима територијалне димензије државне организације. Односно, да ли је изводљиво поистоветити политичку слободу, у смислу политичког права грађанина-појединца или његових колективитета, са правом грађана да располаже овлашћењима по основу његове

---

<sup>84</sup> Тако се може сматрати стандардом уставног речника савремених држава нормативни исказ по којем власт припада народу (грађанима), који је врши путем својих слободно изабраних представника.

територијалне припадности унутар државне територије? Настављајући са размишљањем на тему предочене поставке, отвара се и мисао о условљености таквог права као што је право појединца на политичко-територијалну аутономију неким другим факторима. Уважавајући елемент индивидуализма, као основу за концепт људских права, запазићемо да црта појединачности опстаје и у условима постојања неиндивидуалних, односно, колективних људских права. Тако, на пример, уколико разматрамо права припадника националних мањина, онда је неопходно да постоји релевантан број појединаца, који ће чинити групу, односно, колектив националне мањине. Или, уколико је реч о колективитету политичке партије и појединачном праву на политичко организовање грађанина, онда је неопходно да постоји релевантан број прописан путем правне норме, да би се могао испоставити захтев за правом на политичко организовање и на слободу политичког деловања. Свакако да размишљање на предметну тему у контексту мањинских права националних мањина увек мора бити праћено свешћу о томе да се порекло етничких спорова обично повезује са једним или више скупова и основа за људско повезивање, међу којима етнички основ представља значајан изазов.<sup>85</sup> У том смислу се остваривање права националних мањина у одређеној држави може поставити истовремено и као питање модула политичко-територијалне аутономије.

А када посматрамо државу у целини, као свеукупно организовану друштвену заједницу на одређеној територији, онда смо свакако у прилици да сведочимо о мноштву појединачних људских права, која се могу реализовати идентичношћу припадања одређеним врстама друштвених група. Стога нам се и поставило питање да ли је на исти методолошки начин могуће приступити разумевању права грађана на покрајинску аутономију, с обзиром да је реч о идентичној територији, односно, делу територије државе на којој живи део становништва државе са израженом жељом да организује аутономну власт у односу на централну државну власт. Тиме долазимо до кључног проблема у мисаоном процесу разумевања права грађана на покрајинску аутономију, с обзиром да је у везивној подлози грађана одређен део државне територије,

---

<sup>85</sup> D. Seamus, T. G. Fraser, eds. *Europe and Ethnicity: The First World War and Contemporary European Conflict*, London and New York, Routledge, 1996, p. 6.

односно, у подлози је садржан територијални аспект савремене државе. Уважавајући напоре националних држава да се међусобно повежу до нивоа интегрисаног управљања њиховим заједничким интересима, ипак се не може пренебрећи став да је територија онај свеprisутни елемент нужан за уједначено поимање и разумевање државе. Чак би се могло утврдити да унисоност оваквог доживљаја територије не мора нужно бити присутна у случају становништва, као такође стабилног елемента државе. Јер, везивно ткиво које удружује становништво може бити различито мотивисано; па тако, осим националне компоненте у смислу заједничког крвног порекла, наилазимо и на националну компоненту којој је довољна стабилна традиција заједничког живота. Или, ту традицију не мора нужно чинити етницитет, већ језички идентитет, али и језичка разноликост.

Претходна илустрација опште прихватљивих и познатих чињеница представља наш смислени напор утврђивања става о значају територије као елемента за постојање и трајање савремене државе, што ће бити основ за став о томе да је начин политичког опсервирања територијалног елемента државе од стране уставно-правног поретка лимитиран политичким ексклузивитетом овог питања, због чега припада кругу искључивих државних резервата. Обим и квалитет политичко-територијалне аутономије, која ће се успоставити у одређеној држави зависиће од постојања услова за њеним формирањем. Али, прихватање значаја тих услова за нужност постојања политичко-територијалне аутономије у конкретној држави зависиће од реалног односа политичких снага унутар једне друштвене заједнице. У том смислу, коначна одлука о утврђивању права дела становништва државе, које живи на делу територије државе, да може располагати правом на политичко-територијалну аутономију, не може бити искључива одлука тог дела становништва, већ целокупне друштвене заједнице, односно, релевантне већине свих становника. С обзиром да је територијално питање основ постојања савремене националне државе, тежиште политичко-територијалне аутономије се измешта из корпуса класичног људског права, јер припада кругу питања организовања државне територије. Односно, право грађана на покрајинску аутономију није садржајно обележено индивидуализмом, већ квалитетом

политичке снаге становништва које живи на делу државне територије да обезбеди себи политичку моћ права на креирање аутономности сопственог политичког живота. То право се стиче формирањем такве политичке свести, којом се превазилази свест о задовољењу сопственим потребама нивоом локалне самоуправе, уз латентну тенденцију ка политичком организовању „додржавног“ нивоа, који може превазићи и ниво политичко-територијалне аутономије.

За разлику од могућих консеквенци у процесу реализације права грађана на покрајинску аутономију, код класичних људских права не очекује се рефлексија сличног типа, с обзиром да она у себи не садрже политичка обележја, чији је циљ усмерен ка креирању другачијих облика политичке организације државне територије. Задржавајући за себе ексклузивно право на одлучивање о облицима аутономне организације појединих делова своје територије, држава истовремено одриче становништву које живи на одређеној територији да располаже оном политичком моћи, која постоји приликом реализације људских права. Из тих разлога, сматрамо да постоји значајна диференца између права грађана на покрајинску аутономију и људских права, те би било теоријски тешко оправдати практично неизводљив концепт подвођења права грађана на покрајинску аутономију под опште принципе људских права.

У прилог томе, сматрамо да је аргументацију изводљиво пронаћи и у другом делу наше теоријске опсервације овог проблема, а који се тиче класификације људских права, што смо већ најавили. Јер, класификација људских права нам може послужити као методолошки инструмент за оправдање већ изнетих ставова на рачун централног питања, које заокупља нашу пажњу. Успостављањем релевантних мерила за расподелу људских права по основу различитих критеријума, у прилици смо да проверимо да ли се и на који начин право грађана на покрајинску аутономију може сврстати у ред одређених категорија људских права. У том смислу и износимо неке од најзаступљенијих класификација људских права и слобода у уставно-правној теорији, у напору да проверимо да ли се може открити међу одређеним врстама и групама људских права и право грађана на покрајинску аутономију. Значај сфере људских права свакако да превазилази националне оквире, што представља, између осталих



фактора утицаја, и резултат самог разумевања људских права, у смислу одраза утицајности теорије природног права на позитивно-правне поретке. Стога смо и у прилици да сведочимо, како унутрашњој, тако и међународној димензији људских права, те на њих наилазимо у оба правна поретка. Ни односи између ове две врсте правних поредака нису оставили без последица начин нормирања конструкције људских права, при чему се у савременом друштву све више истиче креативна способност међународног правног поретка да, путем стандардизације принципа – исте „умеће“ у структуру људских права и слобода. На академском плану, људска права постају категоријом, не само уставног права, већ и категоријом међународног права, уз неизбежну заинтересованост за разумевање њихове суштине од стране теорије државе и права.

Уважавајући нашу предметну заинтересованост истраживачког кретања ка одговорима на постављено питање дефинисано насловљеном централном тематиком рада, сврховито се пажња усмерава ка уставно-правном погледу на људска права и слободу. И, наравно, разликујући уставно право у смислу академске дисциплине и уставно право у смислу гране позитивног права, неспорно је да ће се класификацијом људских права, првенствено, бавити уставна теорија. Ово тим пре, имајући у виду чињеницу да уставотворци и уставописци немају склоност да врше нормативну поделу људских права и слобода, приликом текстуалног изражавања и редиговања уставних текстова.

„Јер, има и таквих устава у чијим текстовима не постоји чврста каталогизација људских права, као што има и примера школског приступа систематизацији уставних норми у овој области. Свакако да би било идеално када би уставописци излагали људска права сагласно редоследу који установљава прегледна уставна теорија. Међутим, такав приступ не треба очекивати од уставних инжењера који моделирају и састављају уставне текстове“.<sup>86</sup> У потпуности се саглашавамо и са мишљењем управо наведеног аутора о томе да теоријска понуда поделе људских права није аутохтона идејна опсервација, с

---

<sup>86</sup> С. Ђорђевић, О митровданском уставу, друго допуњено и измењено издање, Институт Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2010, стр. 220.

обзиром да се њоме врши систематизација на основу груписања људских права запажењих у уставних текстовима, а не само на основу изворних идеја теоретичара који се баве овим питањима.<sup>87</sup> Јер, и када се правна теорија бави проблемима поделе људских права, неизоставно узима у обзир уставне текстове; свакако, апстрахујући их на начин који је методолошки примерен научној теорији.

Стандардне класификације људских права полазе од критеријума природе односа који се уређује људским правима, односно, од сфере људске личности која се нормама људских права регулише. Такво мерило нас доводи до поделе људских права на лична, политичка, социо-економска, културна права. Тако су основне вредности личности човека предмет личних права, па се њима регулише положај човека у друштву, без обзира на политички облик организовања друштва; политичка права настају као резултат напора човека да регулише односе према државној власти, те су последица напора за освајање простора плитичке слободе и представљају огледало квалитета демократије у држави и друштву. Социо-економска права се појављују са порастом политичке снаге и моћи радничког покрета, који су успели да се изборе за посебна права у области рада и производње, пре свега. А културна права представљају одраз нивоа свести и потребе људи да се регулишу односи стварања и развијања културе. Као што се може запазити у свим овим предоченим групацијама права, неизбежна је црта индивидуализма, која представља неспоран темељ на којем почива само разумевање идеје људских права. На таквом основу, и када се размишља о групама људи, који заслужују да буду третиране као посебан колективитет са посебним капацитетима, суштински се појављује појединац, као изворни носилац ауторитета, који располаже одговарајућим моћима. Јер, „ако би колектив постао титулар правног овлашћења, била би то негација појединца, а цијели концепт људских права управо на њему почива“.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Исто, стр. 221.

<sup>88</sup> М. Надаждин Дефтердаревић, Индивидуална и колективна људска права – контроверзе једне појеле, Зборник радова, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2011, стр. 53.

Осим ове класичне форме, такође у једноставном облику изражено, уставне класификације људских права могу се поделити на формалне и материјалне. Формалне уставне класификације људских права полазе од „формалних момената или својстава основних права... која се могу тицати, најпре, правне вредности или правне снаге основних права која произилазе из начи и обима правне заштите основних права“.<sup>89</sup> А о материјалним уставним класификацијама може се говорити „само онда када уставна композиција основних права експлицитно потврђује да је устав извршио категоризацију основних права према извесним садржајним критеријумима“.<sup>90</sup> Из назначеног приступа, могао би се извести закључак да је за уставну материјалну класификацију људских права од значаја утврдити садржину основних права, односно, врсте друштвених односа, чије се остваривање обезбеђује људским правима. Д. Стојановић препоручује да се прво провери да ли се у уставном акту врши посебно насловљавање основних права на начин, којим се она групишу по одређеним њиховим садржајним карактеристикама. Овоме бисмо додали да нам као додатни методолошки оријентир за упознавање са потенцијалном уставном материјалном класификацијом људских права може послужити и „прикривено“ номотехничко мерило. Односно, упутно је проверити да ли се, и без посебног насловљавања одређене групе људских права, у уставном тексту врши редоследна презентација људских права, која се могу групписати као, на пример, лична права, па након њих политичка права и тако даље. На овакав приступ наићи ћемо, рецимо, у савременом српском Уставу, у чијем се тексту посебно издваја садржина номинално одређена као „људска права и слободе“, а посебну групу чине „права припадника националних мањина“.

Уважавајући прегледно и јасно излагање материје класификације људских права у наведеном делу Д. Стојановића, за потребе нашег истраживања, учинило нам се значајним указати и на класификацију основних права у правној теорији, коју је овај аутор извршио. Тако се разликују: права човека и права грађана;

---

<sup>89</sup> Д. Стојановић, Основна права човека, људска права и слободе у уставима европских држава, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета Универзитета у Нишу, Ниш, 1989, стр. 89.

<sup>90</sup> Исто, стр. 92.

наддржавна и државна основна права; „права“ и „неправа“ основна права; либерална, социјална и политичка права; основна права, гаранције установа и програмска начела; остале поделе основних права. Разматрајући предочену класификацију, очигледно је да нисмо у прилици евидентирати истицање неке групе права са којом би се могло довести у, непосредну или посредну везу са правом грађана на политичко-територијалну аутономију, односно, у нашем предметном случају, са правом грађана на покрајинску аутономију.

Но, поставља нам се питање да ли се и на који начин овом проблему у друштвеној теорији посвећује пажња; да ли је присутно априорно игнорисање размишљања на могућност подвођења под оквир разумевања људских права и права везаног за политичко-територијалну аутономију. У том смислу, сматрамо да нам од помоћи може бити запажен став у друштвеној теорији о томе да је изводљиво издвојити као посебне облике тзв. групно-специфичних права: самоуправна права, полиетничка права<sup>91</sup> и специјална представничка права.<sup>92</sup> Размишљање на тему постојања ове специфичне варијанте колективно-групних права подстакнуто је, пре свега, анализом позиције мултикултуралности унутар грађанског друштва. При томе, полази се од услова вишенационалности у којима егзистирају савремене државе, што не би требало да представља лимитирајући фактор за наше разумевање проблема о праву на политичко-територијалну аутономију, које не мора нужно бити подстакнуто и мотивисано етничким везама идентитета, који се успоставља између становника који живе на делу државне територије обележеном политичко-територијалном аутономијом. „у већини мултинационалних држава, нације су склоне да захтевају известан облик политичке аутономије како би обезбедиле пун и слободан развој њихових култура. Оне могу, у крајњем случају, захтевати и да се одцепе, уколико сматрају да је њихово самоопредељење немогуће у оквиру шире државе. Право националних група на самоопредељење у ограниченом смислу је признато у међународном праву. У Повељи Уједињених Нација наилазимо да народи имају право на самоопредељење. Међутим, УН не дефинишу народе, а принцип самоопредељења је примењиван

---

<sup>91</sup> Антидискриминационо обезбеђивање права мањинских заједница.

<sup>92</sup> Афирмативне акције, презентација и партиципација маргинализованих група.

само на прекоморске колоније, а не на унутрашње националне мањине. Ово ограничавање самоопредељења на прекоморске колоније схвата се као арбитарно, па многе националне мањине инсистирају да су оне такође народи или нације и да имају право на самоопредељење“.<sup>93</sup> С обзиром да W. Kymlicka<sup>94</sup> одриче прихватљивост проширивања колективних права на оне садржаје који га, заправо, чине бесмисленим, и врши предочену трипартитну листу специфичних групно диференцираних права, међу којима се налази и право на политичко-територијалну аутономију, као садржај могућег права на самоуправу.<sup>95</sup>

Одричући реалну логичку основаност третирања права на политичко-територијалну аутономију у контексту концепције људских права (па и оних колективних), наравно да смо свесни чињенице да развој људских права није довршен процен, те да не може ни бити дефинитиван, с обзиром на развој савременог друштва. Јер, развој људских права у исто време представља и напор ка освајању нових кругова слободе, с обзиром да је логица људских права да се она шире у погледу вредностима којима су испуњена. Са становишта истраживачког интереса који имамо поводом докторске дисертације и намере овладавања централним проблемом, како би се овладало планираним закључним ставовима, сматрамо да се право грађана на покрајинску аутономију не може опсервирати на онај начин, који је примерен владајућој либералној филозофији људских права, у чијој основи се налази индивидуалност. Колективитети, који обухватају масу појединаца који их чине, не подразумевају право колектива да инсистира на тзв. солидарности чланова групе и њихово одрицање сопствене индивидуалности. Тако „говори“ индивидуализам у основи сваког појединачног људског права, без обзира да ли је изражен кроз форму индивидуалног или колективног људског права. Али, када је реч о праву грађана на покрајинску самоуправу, онда смо мишљења да ово право не подразумева појединачно право сваког грађанина-појединца, који удружен са свим осталим грађанима-

---

<sup>93</sup> А. Максимовић, Концепција мултикултуралног грађанства, Правно-економски погледи, год. IV, бр.3, 2013, стр. 27.

<sup>94</sup> W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford Political Theory, 1996.

<sup>95</sup> А. Вукић, Мултикултурално грађанство – либерална теорија мањинских права, приказ, Миграцијске и етничке теме, Загреб, 2014, стр. 294.

појединцима, чини персонални елемент становништва које живи на територији уређеној моделом политичко-територијалне аутономије. Исправност заузетог става биће потврђена и у наредним деловима структуре докторске дисертације, те коначно и дефинитивно обликовано схватање у оквиру закључних разматрања.

## **II ДЕО**

### **ПРАВО НА ТЕРИТОРИЈАЛНУ АУТОНОМИЈУ У ИСТОРИЈИ СРПСКЕ УСТАВНОСТИ**

#### **II.1. Србија и територијална аутономија у другој југословенској држави**

Територијална димензија уставног система једно је од оних есенцијалних питања, на којима се темељи одрживост и развој државе у апстрактном, али и практичном смислу. „Формула територијалне компактности којом се обезбеђује егзистенцијални смисао државе чини елемент којим се саставља национални уставни поредак.“<sup>96</sup> Свакако да ће се запазити израженији утицај територијалности у структури националне државе на самом почетку њеног настанка у модерном облику и током њеног развоја и стабилизације. У савременим условима глобализације организационих форми људског друштва, могло би се поставити и питање о релативизовању значаја територијалности, посебно имајући у виду интегративне тенденције у међудржавном повезивању кроз нове наднационалне форме. Ипак, без обзира на реалност таквих збивања, ипак сматрамо да се само разумевање државе у теоријском смислу и даље неминовно заснива на уважавању територије, као једног од три темељна стуба за формирање и егзистенцију државе. И поред очигледних процеса тзв. десуверенизације савремене државе кроз

---

<sup>96</sup> С. Ђорђевић, Д. Матић, Основна норма правног поретка Србије, Правне норме у времену и простору, Правни факултет Универзитета у Косовској Митровици, 2012.

глобализацију, неспорно се мора признати да је територијални елемент управо и најчешћи основ за редефинисање политичке и правне позиције појединачних националних држава. Свежија друштвена историја државе с краја двадесетог и почетком овог века још једном доказује виталност значаја територије за разумевање државе. У прилог томе могу се навести бројни примери и на европском подручју о територијалном аспекту као преовлађујућој провокацији и основу за дефинисање, настанак или промену, као и егзистенцију појединачних држава. Тим поводом, довољно је подсетити се примера југословенске, совјетске или, на пример, чехословачке државе. У свим овим случајевима увек се изнова територија појављује као политички мотив и подстицајни основ за формулисање неког новог државног оквира, што додатно оправдава став о значају територије.

Када је реч о Републици Србији, онда се територијална димензија појављује у функцији тежишног фактора за одрживост и њен даљи развој. Наравно, при томе смо свесни неспорне чињенице, да је исказ о значају територијалног сегмента за функционалност државе и државне власти примењив и на сам теоријски смисао државе. Јер, „територијална промена државне карте оставља најзначајније последице по стабилност уставног поретка и система у целини; ова промена је осетнија у односу на друга два елемента државе, власт и становништво“.<sup>97</sup> Сматрамо истраживачки целисходним да на овом питању задржимо кратку пажњу, посебно имајући у виду оригиналност спроведене анализе двојице претходно цитираних аутора, у чијем раду је посвећена пажња проблематици основне норме правног поретка Републике Србије. Занимање за основну норму српског правног поретка нам је од мисаоне помоћи за наше истраживање, с обзиром да је извршена презентација ставова о територији као елементарном аспекту те основне норме. С тим у вези налазе се и наши напори ка овладавању проблема политичко-територијалне аутономије у савременом српском уставном поретку, пошто се тај проблем непосредно наслања и на питање утицаја ове аутономије на територијалну димензију српског државно-правног поретка и саме државе. Апсолвирање овог питања биће изведено у

---

<sup>97</sup> С. Ђорђевић, Д. Матић, Основна норма правног поретка Србије, Правне норме у времену и простору, Правни факултет Универзитета у Косовској Митровици, 2012.



поступку истраживачке анализе позитивно-правне ситуације политичко-територијалне аутономије, чему претходе и тренутно присутни напори ка презентацији историјске претходнице централне тематике рада. Стога се и чини напомена о различитој позицији теорије основне норме у различитим позитивно-правним порецима, што ће, између осталог, зависити и од динамике промена тих поредака. Сасвим очекивано, са посебним утицајем појављују се „динамизам и квалитет промена позитивно-правног поретка, односно, учесталост тих промена“<sup>98</sup> у односу према проблему територијалне организованости државе. А развојна димензија српске државе управо се одликује тенденцијама израженог динамизма у смислу честих друштвених промена.

Посматрајући историју модерне српске државе, коју можемо везати за пуноправност статуса у међународној заједници од Берлинског конгреса из друге половине деветнаестог века, могуће је евидентирати неколико фаза промена државног облика; ове фазе биле су праћене и одговарајућим уставним изменама. Али, на овом месту биће изнета скраћена верзија допуштене периодизације, која би обухватила неколико фаза, управо са становишта начина правне регулисаности територије српске државе. Оваквим приступом желимо остварити представу о развоју јурисдикције српске државне територије, руководећи се идејом сазнања о разлозима и методологији успостављања територијалне аутономије у позитивно-правном поретку Републике Србије.

*Прва фаза* трајала је од 1878-1918. године. Почетак ове фазе везује се за Берлински конгрес и међународно признање Србије као државе, чиме она стиче потпуну самосталност и независност са концептом унитарног облика државног уређења. Руководећи се анализом данашњег стања територијалног елемента српске државе, запазићемо да је српски територијални домен у овој, првој фази, обухватио и простор Косова од 1912. године, односно, да је у претходном периоду, а у „територијалном погледу, позитивно-правни поредак Краљевине Србије није обухватао и данашњи простор аутономних покрајина Косово и

---

<sup>98</sup> Исто.

Метохија и Војводина, што се може сматрати битном чињеницом за ововремено разумевање стања позитивно-правног поретка Републике Србије.<sup>99</sup>

*Друга фаза* почиње 1918. године, стварањем прве Југославије, односно, Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.<sup>100</sup> И у овој фази доминира унитарни концепт облика државног уређења. Без обзира на чињеницу да је у другој фази дошло до формирања прве југословенске државе, ипак сматрамо упутним евидентирати и чињеницу о српском творбеном фактору, који је био и нуклеус захваљујући којем и формирања ова заједничка држава. Ово истичемо у намери да се запази да је територија данашње Војводине ушла у територијални састав југословенске државе, непосредно пре њеног формирања, прикључењем територији Краљевине Србије. Таква запажања ће нам бити од помоћи за разумевање догађаја, који су претходили формулисању концепта територијалне аутономије. Прецизније речено, неколико дана пре 1. децембра 1918. године, односно, пре почетка политичко-правне егзистенције Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, одвајајући се од распаднуте и поражене Аустро-Угарске монархије, 25. новембра 1918. године, Војводина улази у састав Краљевине Србије.<sup>101</sup> И одмах након тога, као саставни део српске државе, улази у састав југословенске монархије. Наравно, како је прва југословенска држава по типу територијалног уређења била обележена цртом унитарности, ни територија Војводине није имала било какав статус аутономности, пратећи тиме политичко-правну „судбину“ свих осталих делова југословенске државне

---

<sup>99</sup> Исто.

<sup>100</sup> Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца формирана је 1. децембра 1918. године, да би променила назив у Краљевину Југославија 1929. године. 1. децембар 1918. године обележен је као званичан историјски датум стварања прве Југославије, јер је акт о проглашењу државе завршни акт, којим је дефинитивно довршено стварање државе са формалном званичном прокламацијом упућеном на две адресе. Једна је становништво које живи на територији новостворене државе, а другу адресу чине све друге државе и међународна заједница. Истицањем окончаног државотворног чина ставља се до знања тим субјектима да је остварен нови државно-правни поредак, тј. нови државно-правни субјект, способан да функционише у унутрашњим и међународним односима.

<sup>101</sup> Одлука о уједињењу Војводине са Србијом и дан након тога (26. новембра) Одлука Подгоричке скупштине о уједињењу Црне Горе са Србијом, донете су пре састанка делегације Народног већа са регентом-престолонаследником Александром Карађорђевићем, на којем је требало да буде предочен тзв. „загребачки план“ о начину на који би требало извести правно-политичку операцију стварања нове државе. Доношењем поменутих одлука, позиција Србије је додатно оснажена, тако да је прво делегација Народног већа у својој изјави истакла да аустро-угарски Југословени хоће и желе да се уједине са Србијом и Црном Гором у јединствену нардону државу, која би обухватила сву непрекинуту етнографску територију Јужних Словена. Одговор престолонаследника све се на, у име краља, проглашење уједињења Србије са земљама независне Државе Словенаца, Хрвата и Срба у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца.

територије. Али, у смислу претходнице касније формирања војвођанске територијалне аутономије на српском и југословенском простору након Другог светског рата, треба истаћи и политичко-историјски детаљ о томе да је „Група страначких првака из Војводине, припадника странака чија је централа био Београд, крајем 1932. године донела је тзв. 'Новосадску резолуцију' која је захтевала, у оквиру федералистичког политичког покрета у земљи, да Војводина буде посебна федерална аутономна јединица. Тада се и по први пут са одређеном политичком тежином и формулисала парола 'Војводина војвођанима'. У почетку недовољно одређена ова парола је прерасла у формулисану политичку вокацију видно наглашавајући економску оправданост. Овај покрет се углавном ограничио на грађански слој, делимично на крупан финансијски капитал као и на одређену интелектуалну елиту. Највећа слабост ових активности била је малобројност аграрних присталица, а што су користили политички центри различитог мишљења од усаглашеног у резолуцији.“<sup>102</sup>

*Трећа фаза* наступа одмах по окончању Другог светског рата, формирањем друге југословенске државе, која је оденута у ново, једнопартијско комунистичко рухо. Југословенска федерација била је састављена од шест федералних јединица,<sup>103</sup> па је и Србија имала статус чланице савезне државе. Други светски рат, који је вођен на просторима бивше Краљевине Југославије, оставио је значајне последице по даљи уставни развој Србије. Рат је истовремено представљао и велику револуционарну промену читавог друштвеног система, што се итекако одразило на државно-правни поредак, па је Србија тиме ушла у нову фазу сопственог уставног развоја и државног живота. Јер, након оружане победе партизанских снага и политичке превласти Комунистичке партије Југославије, створени су услови за формирање нове државе, нове државне организације и нове државне власти. У свим областима друштвеног живота дошло је до дисконтинуитета у односу на период пре почетка рата и револуције, па је сама

---

<sup>102</sup> С.С.Марковић, Историјски контекст идентитета у Војводини, ПЕЦОБ, [хтп://www.pecob.eu/војводина-идентиту-хистору](http://www.pecob.eu/војводина-идентиту-хистору), приступљено 01.03.2016. Наведени аутор упућује, што и ми чинимо, за ближе упознавање са овим историјским чињеницама на: С. Марковић, Национално и уставно питање у делатности политичких странака у Војводини 1929-1941, докторска дисертација, Филозофски факултет, Нови Сад, 2008.

<sup>103</sup> Србија, Хрватска, Словенија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Македонија.

држава преобликована, односно, на новим основама су конципирани темељи државних облика. Радикално су преобликовани и промењени облик владавине, облик политичког поретка, облик државне власти и облик државног уређења. По облику владавине, укинута је монархија; по облику политичког поретка укинута је демократија; по облику државне власти укинута је начело поделе власти; а по облику државног уређења укинут је унитарни тип територијалне организације. Србија је постала република-чланица новоформиране југословенске федерације, чији је политички поредак базиран на комунистичком устројству, а систем власти на принципима скупштинског јединства власти.

Ова фаза, која ће трајати све до разградње шесточлане југословенске федерације, обележена је у општим цртама: сломом грађанске уставности и развојем комунистичке уставности; зависношћу српског уставног развоја од развоја југословенске уставности; партијском државом и једнопартијским системом; ограниченошћу личних и политичких права; култом личности Јосипа Броза Тита; друштвеном својином; скупштинским системом организације власти; социјалистичким самоуправљањем и делегатским системом као коначним и завршним моделом свеукупног друштвеног организовања; развојем аутономија Војводине и Косова и Метохије на простору Србије.

Претходно представљање општег оквира југословенског државно-правног поретка од значаја је за правилно разумевање уставног развоја Србије, и, у том смислу, за правилно разумевање начина на који је текао развој политичко-територијалне аутономије на српском државно-правном простору. Неопходно је имати у виду да је уставни календар Србије, заправо, пратио уставни развој Југославије, с обзиром да није постојао капацитет пуне независности и самосталности Србије. Реч је о државној суверености ограниченог типа, тј. о подељеној суверености између чланица федерације и југословенске федерације. Уставни пореци чланица југословенске федерације пратили су „судбину“ уставног поретка федерације. У готово свим елементима структуре на којој је утемељена држава, могу се приметити скоро истоветна уставна решења на нивоу федерације и на нивоу република-чланица. Уз ове сличности, Србија је додатно обележена специфичностима сопственог територијалног уређења, што је оставило

последнице и по њен целокупан уставни систем. На ове чињенице потребно је обратити пажњу, како би се са сигурношћу могла разумети историјска тенденција развоја политичко-територијалне аутономије у Србији, која је била зависна од целине односа унутар југословенске федерације и од односа који су се успостављали између република-чланица.

Ова фаза уставног развоја Србије обележена је са неколико основних карактеристика, које ће, у суштини, опредељивати егзистенцију државе у наредних неколико деценија.<sup>104</sup> Како смо већ напоменули, државна структура је вишеструко преобликована, суштинским, радикалним и коренитим трансформацијама у свим областима друштвеног живота. Политички поредак је доживео потпуну промену, тако да је уведен једнопартијски систем, систем власти организован на принципу скупштинског јединства власти, док је државно уређење утврђено кроз форму федералних односа унутар југословенске заједнице. Успостављањем југословенске федерације, Србија добија статус федералне јединице са асиметричном позицијом у односу на осталих пет федералних јединица, јер је једино њена територија додатно умрежена специфичним аутономним територијалним јединицама. Две територијалне јединице, Војводина и Косово, постале су аутономије у правом смислу речи тек пред крај Другог светског рата, тако да је „стварно рађање и развој аутономије Војводине (а исти став односи се и на Косово и Метохију – прим.М.Ж) дошло са ратном победом нове комунистичке идеологије пред крај Другог светског рата.“<sup>105</sup>

Пар година пре, на другом заседању АВНОЈ-а,<sup>106</sup> одржаном 29. новембра 1943. године, донета је Одлука о изградњи Југославије на федеративном принципу. У њој се, између осталог, помињу и националне мањине (поред

---

<sup>104</sup> Сасвим извесно је рећи да се последнице утицаја новоформиране југословенске државне структуре протежу све до распада СФРЈ, који је званично окончан формирањем Савезне Републике Југославије. Наравно, последнице ће трајати још дуже, провлачећи се све до коначног престанка постојања државне заједнице Србија и Црна Гора и доношења српског Устава (2006), који је настао као резултат потпуно самосталне српске државе.

<sup>105</sup> С. Орловић, Највиши правни акти у аутономији Војводине, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, вол. 48, бр.2, 2014, 267.

<sup>106</sup> Наговештаји будуће аутономије појавили су се и пре тога. Видети: Устав РС из 2006 - критички преглед, <http://www.srpskapolitika.com/Tekstovi/2006/021.html>, 10. јануар 2013.

поименично наведених народа Југославије), којима није изричито дата могућност посебног територијалног организовања у виду аутономних јединица (али напоменимо да та могућност није ни изричито забрањена). Наиме, наведеном Одлуком је националним мањинама у тадашњој Југославији загарантовано обезбеђење националних права, што је, поред разноврсних културних и политичких права, подразумевало и могућност остваривања права националних мањина на посебне политичко-територијалне јединице у саставу неке тадашње федералне јединице. Овим и њима сличним питањима, која се односе на правно-политички основ за касније регулисање аутономије, потребно је посветити одређену пажњу, како би се јасно утврдиле спорне тачке тим поводом.

Формално-правно конститутивни значај за конституисање аутономних јединица у Србији, у овом периоду имају Устав ФНРЈ и одговарајуће српско законодавство.

„Правно гледано, аутономне јединице у виду Аутономне покрајине Војводине и Аутономне Косовско-Метохијске области су у Србији образоване законима о установљењу и устројству поменуте покрајине односно области, које је 1. односно 3. септембра 1945. године донело Председништво Народне скупштине Србије. Доношењу ових закона је непосредно претходио Закон о административној подели Србије од 1. септембра који је у члану 1. предвиђао да Србију као федералну јединицу чине, поред 16 округа и подручја града Београда, и наведене две аутономне јединице. Закони о установљењу аутономних јединица су донети после одлука одговарајућих представничких тела Војводине, односно Косова и Метохије о прикључењу ових територија федералној Србији“.<sup>107</sup>

Законом о установљењу и устројству Аутономне покрајине Војводине<sup>108</sup> прописан је сразмеран број посланика са територије Војводине у Народној скупштини Србије и у Скупштини народа Уставотворне скупштине Демократске федеративне Југославије (15). Такође, Покрајинска народна скупштина представљала је највишу власт на територији Војводине, а принцип законитости у процесу остваривања правног поретка заснивао се на примени југословенских и

---

<sup>107</sup> П. Николић, Федерација и федералне јединице, Службени лист СФРЈ, Београд, 1989, стр. 29-30.

<sup>108</sup> Донет 03.09.1945.године

српских закона и одлука покрајинске скупштине. Такође, уведен је и принцип националне равноправности, тако што је прописано да на територији Војводине припадници свих народности (без разлике поводом расе и вероисповести) уживају једнака права као држављани Србије и Југославије. Слично томе, и Закон о аутономној Косовско-метохијској области<sup>109</sup> утврђена је двострука партиципација представника ове области у оквиру Народне скупштине Србије и Скупштине народа Уставотворне скупштине (10 посланика), као и аналогна решења оним решењима из законске регулативе посвећене аутономији Војводине. Дакле, у формално-правном смислу, Косово и Метохија је тада први пут у историји од географске јединице (област у сливу Ситнице) постало политичко-административна јединица.

Други светски рат је на југословенском подручју истовремено представљао и друштвену револуцију, па су се обриси будуће политичке заједнице могли препознати и пре његовог окончања. Током рата у различитим сепаратним јединицама окупиране југословенске територије формиран су посебни органи власти, која је била у настајању, и то у форми народноослободилачких одбора. Тако је на територији Војводине постојао Главни народноослободилачки одбор Војводине, а на територији Косова и Метохије Обласни народноослободилачки одбор Косова и Метохије. Ови органи су донели одлуке да Војводина и Косово и Метохија треба да буду саставни део федералне јединице Србије. Ове одлуке су од стране Антифашистичке скупштине народног ослобођења Србије посебном Резолуцијом прихваћене, подржане и поздрављене. Следећи корак усмерен у правцу правно-политичке интегрисаности ових аутономних јединица у оквирима Србије као саставног дела југословенске федерације свео се на потврду од стране Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије,<sup>110</sup> као највишег органа народне и ослободилачке власти на југословенској територији.

Уставно-правна теорија сматра да је доношење „горепоменутих закона био... завршни чин процеса настајања и конституисања Војводине и Косова и

---

<sup>109</sup> Донет 01.09.1945. године

<sup>110</sup> АВНОЈ је ову потврду учинио на III заседању одржаном током августа месеца 1945.године.

Метохије као аутономних јединица“.<sup>111</sup> Али, у односу на солидан степен сагласности поводом изреченог става, запазићемо да у југословенској уставно-правној теорији не постоји таква усаглашеност ставова поводом питања самог правно-политичког нуклеуса, односно, зачетка аутономности ове две територијалне јединице. Разлике тим поводом су резултат различитих политичких ставова, које су заузимали заговорници једног или другог мишљења. А међу тим разликама, као основне издвајају се становишта о томе да се зачетак признате аутономности везује још за друго заседање АВНОЈ-а, односно, становишта о томе да те зачетке треба везивати за период који смо назначили, позивајући се на став П. Николића. Истраживањем литературе посвећене овом проблему, може се евидентирати политичка контекстуираност истакнутих разлика, што је онда рефлектурало и знатно каснијим политичким догађајима у односу на сам период окончања Другог светског рата и конституисања друге југословенске државе. Тако ће, на пример, делатници уставно-правне мисли, који су припадници албанске националне мањине, истицати да су се „народи и народности Косова и Војводине определили за аутономију, као и за федералну јединицу којој ће се прикључити. Као основа за то послужила је Одлука Другог заседања АВНОЈ-а о изграђивању Југославије на федеративном принципу, у којој је, поред осталог, одређено да ће се „националним мањинама у Југославији обезбедити сва национална права“.<sup>112</sup>

Запажене разлике у научним становиштима поводом тренутног предметног проблема, још једном потврђују зависност друштвене, па и правне теорије, од политичких околности у којима делују посленици научне мисли. (Наравно, политички мотивисани научни ставови свакако да могу довести у питање озбиљност њиховог научног кредибилитета). Стога је и питање изворности тренутка који се појављује као правно-политички основ за званично формулисање права назначених територијалних јединица на одређени степен аутономности значајан детаљ у каснијим расправама поводом истицања сепаратистичких

---

<sup>111</sup> П. Николић, нав. дело, стр. 30.

<sup>112</sup> К. Салиу, Еволуција принципа аутономије у Југославији, Федерација и федерализам, Савез удружења за политичке науке Југославије, Институт друштвених наука Правног факултета у Нишу, Београд, Ниш, 1987, стр. 361.



ставова одређених делова политичких представника у овим територијалним јединицама.

Осим опречних ставова поводом момента доношења релевантних одлука, појављује се још једно, ништа мање – ако не и више, значајно питање о извору капацитета за изражавање аутономности војвођанске и косовско-метохијске територијалне јединице. Јер, уколико су народноослободилачки органи у овим територијалним јединицама као органи народне власти изразили опредељење да слободно желе да се прикључе Србији као федералној јединици у саставу будуће југословенске федерације, логички се може поставити питање да ли су имали право на слободу другачијег избора? Или, да ли је њихово опредељење условљено чињеницом пројектованог и очекиваног постојања југословенске федерације? Управо из тих разлога ће добар део српске уставно-правне теорије истицати да је наглашавање „добровољног прикључења“ српској федералној јединици „крупан историјски промашај и грешка“.<sup>113</sup> Аргументација којом се оспорава политички и уставно-правни кредибилитет таквог концепцијског и идејног приступа разумевању начина настанка политичко-територијалне аутономије у Србији, проналази се у историјским, националним и политичким приликама. Историјски аргументи су поједнако присутни на различите начине и у случају Војводине и у случају некадашње Косовско-Метохијске области. У случају Војводине, истиче се историјски детаљ прикључења Војводине Краљевини Србији још „у предвечерје“ настанка Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Стога је без реалног историјског, политичког и правног основа инсистирање да је аутономност Војводине унутар српске територије резултат добровољности одлуке органа народне власти Војводине о прикључењу Србији. И пре догађаја, којима је обележен процес настајања друге југословенске федерације, војвођанска територија је несумњиво и неспорно била инкорпорирана у државнотворно језгро Србије. Осим тога, већинско српско становништво у Војводини додатно обезбеђује подршку изнетом ставу. С друге стране, када је у питању територија Косова и Метохије, историјски контекст оправдава историјско право српског народа на доживљај ове аутономне

---

<sup>113</sup> П. Николић, Потпуно уставно конституисање СР Србије као државе – императив садашњег времена, Промене Устава СР Србије, Правни факултет у Београду, Београд, 1989, стр. 14-15.

области као саставног дела српске територије. У уставно-правном смислу, већинско становништво које су на простору Косова и Метохије у периоду формирања друге југословенске државе чинили Албанци, не значи да је њихов правно-политички положај исти као положај осталих народа који су уставотворни нуклеус друге Југославије. Ово зато што су Албанци идентификовани као национална мањина, па нису ни могли имати исти творбени капацитет за изградњу југословенске федерације, а тиме ни за изградњу српске федералне јединице. „Према томе, било је бесмислено и недопустиво сматрати територију Косова и Метохије одвојеном и самосталном у односу на федералну Србију којој се она „добровољно прикључује“ 1945. године“.<sup>114</sup>

Да истакнута питања нису проблеми језичке формулације, већ проблем политичке методологије државотворне позиције делова политичке заједнице, показује и однос уставно-правне документације управо према проблему израза о „добровољном прикључењу“. Запазићемо да у послератном периоду уставног развоја све до 1968. године, уставни акти не препознају наведени термин, већ се, приликом нормирања питања начина установљавања аутономних јединица позивају на одлуку Народне скупштине Народне Републике Србије, уз наглашавање основа који је садржан у израженој вољи становништва тих подручја. „Први пут чин „прикључења“ аутономних јединица Србији је изразио Амандман на Устав СФРЈ од 1968 речима да су покрајине настале у народноослободилачком рату и револуцији и, „на основу слободно изражене воље становништва – народа и народности покрајина и федералне Србије, удружиле су се у Социјалистичку Републику Србију у оквиру СФРЈ.“<sup>115</sup> Са становишта савремене уставно-правне терминологије, потребно је имати у виду значајне разлике уставних вокабулара из два радикално супротстављена концепта: један је монопартијски, а други вишепартијски; први је обележен речником, који је непознат у савременим уставно-правним и политичким оквирима. Стога је и нужно указати на потребу разумевања значења израза „народ“ и „народност“, у смислу конституишућих чињеница и друштвених снага приликом утврђивања

---

<sup>114</sup> П. Николић, Федерација и федералне јединице, Службени лист СФРЈ, Београд, 1989, стр. 31.

<sup>115</sup> Исто, стр. 34.

државно-правног поретка. Већ приликом настанка друге југословенске државе, али и током њене егзистенције, јасно је прављена дистанца између народа и народности, па су народи конститутивни елементи федерације, док су народности, које би се могле „превести“ на савремени речник као националне мањине, ипак ван оквира конституенаса државно-правног поретка. С тим у вези је и потреба другачијег разумевања позиције две аутономне јединице у уставно-правном поретку Србије. И то, не само поводом историјских разлика у погледу хронологије инкорпорирања територија Косова и Метохије и Војводине у састав српске територије, па је временски северно српско подручје званично постало делом модерне српске државе након распада Аустро-Угарске, док је Косово и Метохија коначно враћено у српски правни посед потпуним повлачењем турских трупа. Међутим, како смо већ нагласили, разлике се могу потражити и поводом чињенице о националној структури становништва на просторима ове две аутономне јединице, с обзиром да је српски народ, као конститутивни елемент југословенске федерације и српске федералне јединице чинио већину у Војводини. Док је албанска народност, односно, национална мањина чинила већинско становништво на косовско-метохијском простору, при чему није могла достићи статус конститутивног елемента југословенске и српске државе након Другог светског рата.

Но, тумачећи даљи развој темељне уставно-правне и политичке концепције, запазићемо да је управо поводом назначеног неадекватног уметања методологије о начину формирања српске територије у јеку народноослободилачке борбе и у послератном периоду, очигледно дошло до политичке инструментализације истакнутих догађаја.

Разлози формирања аутономних територијалних јединица у оквиру Србије као федералне јединице су одраз историјских, националних, културних особености, али и политичких околности. Како је већ наглашено, мешовитост националне структуре становништва је представљала једно од полазних тачака за разумевање оправданости постојања аутономности и формирања ових територијалних јединица. Националном контексту је придаван посебан значај у условима југословенског федерализма, јер је он био идеолошки конципиран кроз

комунистичку визију решавања питања положаја националних мањина у односу према националној већини. Посебно се истицало да је аутономија унутар Југославије (а суштински и изворно Србије), настала као резултат учешћа народа и народности у народноослободилачкој борби и комунистичкој револуцији, чиме се наглашавало заједништво у тој борби народности заједно са народима. Званична комунистичка литература је обиловала ставовима о томе да је нерешено национално питање у Југославији резултат политике националне неправедности која је вођена у предратној, буржоаској, првој Југославији. Тако је и сама идеја о аутономији одраз политичко-програмске концепције Комунистичке партије Југославије, паралелно оформљена са идејом о прихватљивости (а, заправо, нужности) развоја идеје федерализма. Сматрало се да реализацијом ових идеја долази до могућности да се доследно примене и познати Лењинови принципи о решавању националног питања. Стога се и може рећи да су се наговештаји будуће аутономије појавили још у периоду пре Другог светског рата. У политичко-програмској оријентацији Комунистичке партије Југославије према националном питању посебно место заузимали су ставови о предметном питању. У складу са тиме је креирана и организациона мрежа КПЈ за тадашњу Краљевину Југославију, која је обухватала и Покрајински Комитет КПЈ за Војводину и Обласни Комитет КПЈ за Косово и Метохију.

Такав поглед на друштво и његову пројекцију, резултирао је и потребом да се оформи и призна потреба постојања посебних територијалних јединица са одређеним степеном аутономије у односу на централну републичку власти, како би се могли остваривати политички интереси националних мањина. Истина, могло би се поставити и питање да ли је на исти начин примењен овакав концепт и у осталих пет југословенских република, а одговор је више него препознатљив. Југословенски федерализам се, приликом самог настајања, заснивао на асиметричној формули, која је подразумевала да се само у Србији примени специфичан модел политичко-територијалне аутономије. Са становишта потпуне територијалне компактности, може се рећи да су остале републике-чланице југословенске федерације биле „привилеговане“, јер је њихово унутрашње територијално уређење било засновано на унитаризму. Из ових разлога, намеће

нам се и став о томе да је питање политичко-територијалне аутономије ипак изражено политичко питање, па се њено формирање, егзистенција и реализација условљава конкретним односом политичких снага унутар друштвене заједнице у тренутку доношења политичке одлуке о томе да ли ће се неки део државне територије изборити за аутономност свог положаја. Претпоставља се, наравно, да морају претходи одређени услови за настанак политичко-територијалне аутономије, што уставна и правна теорија препознају кроз чињенице, као што су национална, културна, географска, привредна и др. обележја.

У првој послератној фази настанка политичко-територијалне аутономије на простору Србије, како је већ наглашено, постојале су две територијалне јединице, од којих је једна имала статус аутономне покрајине (Војводина), а друга статус аутономне области (Косово и Метохија). У погледу њиховог права на самоорганизовање, оно је било значајно ограничено и регулисано законским прописима који су се доносили на нивоу Србије, почев од питања организације власти до одсуства права аутономних јединица на доношење закона. Али, већ у оквиру првог сазива републичког законодавног органа као органа централне и врховне државне власти, ове аутономне јединице су располагале право да партиципирају са одређеним бројем народних посланика. Међутим, много већи значај за будући развој територијалног уређења Србије имало је установљено право њених аутономних јединица да буду директно презентоване у највишој уставотворној власти југословенске државе. Тако је Законом о уставотворној скупштини било прописано да Војводина бира 15, а Косово и Метохија 10 представника у Скупштину народа Уставотворне скупштине ФНРЈ. На тај начин је успостављена атипична конструкција права аутономних јединица на презентацију у федералном систему, и то по принципу двоструког представљања; осим представљања на нивоу федералне јединице у чијем су саставу и на нивоу читаве федерације. У овоме ће теорија препознати обележја тзв. структурног елемента федерализма,<sup>116</sup> док ће политички прагматизам евидентирати елемент за даљу разградњу територијалног интегритета и целовитости такве федералне

---

<sup>116</sup> Г. Кушеј, Југословенске аутономне покрајине у светлости компаративног права и политичке науке, Аутономне покрајине у Југославији, стр. 250.

јединице, што је даљи уставни развој на југословенском и српском простору и показао да је исправан политички резон.

Дакле, како је већ истакнуто, према Уставу ФНРЈ од 1946. године Војводина има статус аутономне покрајине, а КиМ (Косово и Метохија) статус аутономне области са мањим степеном аутономних права. Након доношења Устава Федеративне Народне Републике Југославије од 1946. године, у Србији је донет Устав Народне Републике Србије 1947. године, којим је конституисано, између осталог, и постојање две назначене територијалне јединице. Међутим, треба имати у виду да се у уставно-правној литератури јасно изражавао став о томе да косовска аутономија није била креација Народне Републике Србије, већ да је од самог почетка категорија уставног права Југославије.<sup>117</sup>

Различитост њиховог назива (аутономна покрајина/аутономна област) није била само језичке природе, већ је за собом повлачила и статусне разлике. Њихов највиши општи правни акт је статут, али је зато, на пример, Аутономна покрајина Војводина имала сопствени Врховни суд, док право на овај највиши орган судске власти није имала Аутономна косовско-метохијска област. Интересантно је да на једној страни имамо елементе ограничене аутономије, док на другој страни наилазимо на несразмерно респектабилан део аутономије који се односи на судску власт у случају Војводине. Рестриктивност аутономије обе територијалне јединице огледала се у чињеници да је њихове статуте потврђивала Народна скупштина Народне Републике Србије. Осим тога, „Президијум Народне скупштине НР Србије је располагао право поништавања или укидања нормативних аката представничких тела аутономних јединица, а Влада НР Србије је имала право да поништи или укине нормативне и друге акте извршних органа представничких тела аутономних јединица, а министри Владе НР Србије су могли да обуставе извршење ових аката. Најзад, министри Владе НР Србије су могли да поништавају или укидају (чак и због неправилности) акте одговарајућих повереништава поменутих извршних органа“.<sup>118</sup> Ови подаци указују на оправданост става о суженом обиму политичко-територијалне аутономије, која је

---

<sup>117</sup> Видети: Ј. Ђорђевић, Уставно право, Савремена администрација, Београд, 1972.

<sup>118</sup> П. Николић, нав. дело, стр. 36.

постојала у првом послератном уставном уређењу. Тим поводом, међутим, треба имати у виду да се нова држава налазила у процесу своје послератне изградње и обнове, због чега сууженост обима аутономије на коју указујемо, треба довести у везу и са специфичним политичким околностима у том тренутку. Јер, ипак је реч о почетку формирања нове државне власти, произашле као резултат револуционарних промена извршених током и након Другог светског рата.

Уставном ревизијом извршеном 1953. године обухваћени су савезни<sup>119</sup> и републички уставно-правни пореци<sup>120</sup>, који су ишли у правцу новог степена и нове форме децентрализације у процесу управљања друштвеним и државним системом. Ова децентрализација је, теоријски посматрано, представљала децентрализацију државне власти, при чему се суштински није дирало у природу аутономности територијалних јединица, које су конституисане претходним уставним решењима. Ипак у односу према претходном генералном уставном решењу о праву на територијалну аутономију на нивоу југословенског простора, потребно је евидентирати значајну новину. Она се састојала у томе да је елиминисан принцип тзв. отворене аутономије, што значи да је укинута уставна могућност да се формирају и неке нове и друге јединице политичко-територијалне аутономије. Југословенски уставотворац се, очигледно, задовољио утврђивањем, конституисањем и формирањем две аутономне јединице на територији Србије, не допуштајући више могућност да се и на територијама других република-чланица југословенске федерације формирају нове аутономне јединице.

С друге стране, извршеном уставном ревизијом на нивоу федерације у односу према проблему аутономије, она „остаје и даље категорија (и) савезног устава који се јавља као гарант самоуправних права аутономних јединица“, <sup>121</sup> док је уређивање регулативе поводом тих самоуправних права препуштено уставно-правном поретку на нивоу Народне Републике Србије. Ове чињенице су од значаја, како би се могао стећи утисак о постепеном развоју аутономије у српском

---

<sup>119</sup> Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти.

<sup>120</sup> Аналогно и симетрично донети су и уставни закони на нивоу федералних јединица, а тиме и на нивоу Србије – Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења и о органима власти Народне Републике Србије.

<sup>121</sup> П. Николић, Федерација и федералне јединице, Службени лист СФРЈ, Београд, 1989, стр. 37.

правном оквиру још приликом почетних фаза, што ће оставити далекосежне последице у наредном периоду. Тим поводом је и оправдано запитати се на који начин се рефлектовала уставна ревизија у односу према аутономији територијалних јединица у саставу Србије. Нормираност положаја аутономних јединица у оквиру српског уставно-правног поретка је детаљнија, што је логична последица укидања одређених савезних уставних норми, којима су претходним уставом била регулисана питања позиције аутономних јединица у савезном оквиру. Почетно и изворно утврђена савезним решењима, иновираном српском уставном регулативом детаљније су установљена правила о односу између републике и аутономних јединица. С обзиром да је за разумевање суштинске природе аутономије територијалних јединица унутар Србије потребно имати у виду целовитост околности, сматрамо значајним указати и на југословенски контекст. Јер, како смо већ истакли, чињеница је да је принцип политичко-територијалне аутономије уведен само у Србији, из чега следи закључак о томе да није исти однос ове републике-чланице према савезној држави, као што је однос других федералних јединица. Док су територијална уређења свих осталих федералних јединица била заснована на принципу унутрашњег унитаризма, српски унутрашњи државно-правни поредак је обележен сложеностју територијалне организације. Зато у везу и треба довести разумевање положаја територијалних јединица у Србији са положајем Србије у односу према савезној држави. Истакнути елемент неравноправности додатно подстиче схватања о дискрепанци политичке позиције Србије, када је поредимо са другим федералним јединицама, а све то захваљујући постојању аутономних јединица.

Стога и не чуди да се у ставовима уставно-правне мисли уочавају разлике, и то у зависности од тога да ли потичу из миљеа републике или аутономних јединица. Тако, на пример, српско уставно-правно становиште овим поводом заснива се на тези да је уставном ревизијом од 1953. године дошло до подизања аутономије територијалних јединица на виши ниво, уз континуитет неравноправног положаја Србије у односу на друге народне републике-чланице федерације. Супротстављеним мишљењима тврди се супротно, при чему се полази од става да суштину одговора треба потражити у чињеници да аутономне



јединице постепено губе статус федеративне категорије, па постају категорија и креација српског уставотворца. Сматрамо да смо се у одговору на постављену дилему довољно определили истицањем целовитости контекста, који је неопходно имати у виду, приликом закључног расуђивања.

Потребно је имати у виду чињенцу да су „шездесете године двадесетог века у Југославији, на унутрашњем плану, биле обележене уставном реформом, која је имала за циљ да постави нове односе између република и савезне државе, односно аутономних покрајина и Републике Србије. Као што је и реформа савезног устава протицала у знаку судара две концепције (које су персонификовали Едвард Кардељ и Александар Ранковић), тако је и будући положај АП Војводине изазвао стручну полемику истакнутог српског функционера Милоша Минића и војвођанских правних стручњака, окупљених у Заводу за јавну управу АП Војводине.“<sup>122</sup> Овај навод нас додатно поткрепљује у уверењу да је питање политичко-територијалне аутономије унутар Србије одвећ и готово од самог почетка, а свакако током развоја, било изражено политичко питање, које је изазивало политичке сукобе, не само између представника различитих република, већ и у оквиру политичких делатника српске провенијенције.

Како смо већ нагласили, склони смо приступити објективном уважавању релевантних чињеница и околности, у циљу целовитости разумевања централне предметне тематике докторске дисертације.

Та целовитост подразумева потребу уважавања и резултата накнадног уставног развоја, па прву промену затичемо 1963. године, када су донети нови савезни и републички уставни. Уставом СФРЈ од 1963. године први пут је изједначен положај обе аутономне јединице. Према овом Уставу, територију аутономне покрајине утврђује република својим законом, а само конституисање аутономних јединица постављено је као отворен процес. То подразумева могућност да свака република на подручјима са посебним националним саставом или на подручјима са другим особеностима, а на основу воље становништва

---

<sup>122</sup> С. Бјелица, Две концепције положаја Војводине током уставне реформе 60-тих година XX века, Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду, Књига XXXVIII (2013), Нови Сад, 2013, стр. 258.

односних подручја, уставом образује аутономне покрајине. Свакако да до реализације овог права није дошло на територији ни једне друге републике-чланице, али ово решење сматрамо значајним, са становишта истраживачког интереса, који имамо у оквиру обраде теме ове докторске дисертације. Јер, као што је у наредним деловима рада и истакнуто, у позитивно-правном концепту аутономије у Србији постоји принцип тзв. отворености аутономије, па запажамо да није реч о искључиво новом „уставном изузму“, имајући у виду некадашњи југословенски уставни простор.

Но, вратимо се сада започетој анализи фазе започете 1963. године, за коју је од значаја имати у виду следеће чињенице. Прва значајна новина тиче се потпуног изједначавања правно-политичке позиције између две аутономне јединице, с обзиром да су укинута раније разлике у погледу њиховог статусног назива, организације и односа према републичкој власти. Дакле, од тог тренутка налазимо се на терену постојања две потпуно равноправне аутономне покрајине. Ову чињеницу треба тумачити у смислу уједначавања политичко-територијалне аутономије унутар Србије, али и као резултат подизања степена аутономности Косова и Метохије на виши ниво. У таквој ситуацији, политички простор републичкој власти за креирање различитих решења у односу према два аутономним јединицама је нестао, што је одраз израженијег степена политичке децентрализације републичке власти. Овакав закључак се додатно потврђује аргументима о непостојању таквог ни њему сличног облика унутрашње политичко-територијалне уређености у другим републикама-чланицама.

Већ приликом теоријско-правне анализе основних уставно-правних решења из 1963. године наилазимо на, готово истоветне, ставове о томе да се у савезном Уставу више не може открити локација за правно креирање аутономије<sup>123</sup>, већ да је пре реч о аутономији као републичкој, а не савезној уставној категорији.<sup>124</sup> У вези са овим питањима, свакако да је и проблематизација суштине и природе аутономије у српском правном оквиру, због

---

<sup>123</sup> Ј. Ђорђевић, Нови уставни систем, Савремена администрација, Београд, 1964, стр. 608.

<sup>124</sup> I. Melvinger, Уставноправни и статутарни положај аутономних јединица у Југославији, Београд, 1967, стр. 30.

чега је потребно још једном подсетити на неопходност интегративног приступа приликом давања оцена. Тим поводом је неопходно указати да је уставним решењима из 1963. године дошло до редефинисања судске аутономије, тако што је укинут Врховни суд Војводине, а уведено одељење Врховног суда Србије са седиштем у Новом Саду. Али, и на простору Косова и Метохије затичемо одељење Врховног суда Србије са седиштем у Приштини. С друге стране, на нивоу Југославије и свих република-чланица први пут је конституисана институција уставног судства, што се може сматрати значајним догађајем са становишта капацитета за очување савезног и уставних поредака република-чланица. Тиме је, рекло би се, обогачен институционални квалитет уставно-судских поредака и оснажен квалитет начина обезбеђивања поштовања принципа уставности и законитости.

Чини се да се у овој фази уставног развоја може запазити тзв. амплитудно осцилирање квалитета аутономије две територијалне јединице, уколико упоредимо нова са претходним уставним решењима. Док, с једне стране, долази до сужавања судске аутономије Аутономне покрајине Војводина, истовремено долази до ширења аутономних капацитета Косова и Метохије, имајући у виду пређашње стање. Из тих разлога, давање оцене о квалитету политичко-територијалне аутономије у Србији у том периоду представља солидан изазов. Мерећи свеукупну ситуацију поводом очигледно неистоветних последица до којих је довело потпуно уједначавање положаја раније различитих позиција две територијалне јединице у саставу Србије, наше изјашњење тим поводом је следеће.

Уставним решењима савезног и српског Устава из 1963. године регулисање политичко-територијалне аутономије је чвршће интегрисано у оквир уставног поретка Социјалистичке Републике Србије, с обзиром да долази до сужавања ове регулисаности од стране савезног уставног поретка. Ова чињеница може се тумачити као резултат слабије заинтересованости федералног поретка да се бави питањима политичко-територијалне аутономије, односно, признања оправдане нужности да се та питања регулишу уставним поретком Социјалистичке Републике Србије. Ово посебно, зато што аутономне јединице и

постоје само у територијалном домену ове републике-чланице, па је сагласно уставној логици да се принцип о аутономији као елементу федерације трансформише његовим превођењем на ниво уставног креирања унутар оног поретка у којем и постоји аутономија, а то је Србија. Сходно томе, и капацитети аутономних јединица да буду субјекти федерације су почели да се свде на примеренији ниво, који је подразумевао одсуство права на самостално делегирање представника аутономних покрајина у савезно Веће народа. Но, с друге стране, партиципација аутономних јединица и у оквиру савезног нивоа ипак је била обезбеђена чињеницом да су њихови представници били укључени кроз републичку делегацију Србије у Савезном већу. Већ указану чињеницу о осцилаторној измени судске аутономије аутономних јединица треба тумачити као индикатор уједначавања правно-политичке позиције обе аутономне покрајине. Није спорно да је укидањем покрајинског Врховног суда у Војводини дошло до сужења квалитета политичко-територијалне аутономије, као што није спорно и да је на Косову и Метохији дошло до ширења квалитета политичко-територијалне аутономије увођењем одељења Врховног суда Србије са седиштем у Приштини. Стога се поводом овог питања са генералног нивоа, ипак не можемо одредити стриктним прецизирањем значења овог иновираниог уставног решења поводом судске организације, већ је њега потребно довести у контекст релевантних околности. Стога је потребно имати у виду и наредна дешавања на пољу уставних измена, како би се стекао објективан суд о правом значењу наведених проблемских питања. Стојимо на становишту да је уставним решењима из 1963. године био започет процес примеренијег уређивања политичко-територијалне аутономије у Србији, с обзиром да је дошло до елиминисања разлика између две територијалне јединице. Уставни напор њиховог изједначавања је правно и фактички довео до подизања нивоа и квалитета аутономије Косова и Метохије на виши ниво, што је условило и релативно сужавање нивоа аутономије Војводине. Осим тога, потпуно поистовећивање уставно-правног и политичког статуса између ове две територијалне јединице је, свеукупно посматрано, довело до повећавања политичке децентрализованости републичке власти Србије.

У периоду од 1968. до 1972. године <sup>125</sup> било је извршено више амандманских уставних измена, како на савезном, тако и на нивоу република-чланица. Ове измене су се, између осталог, тичале и позиције аутономних покрајина; у тој мери су значајне, да се овај вид уставне ревизије може сматрати почетком значајне и радикалне иновације политичко-територијалне аутономије у Србији, што је касније потврђено доношењем потпуно нових устава (југословенског и српског).

Амандманима на Устав СФРЈ и Устав СР Србије од 1968. године, аутономне покрајине постају „социјалистичке аутономне покрајине“, а у уставном амандману у којем је одређена структура југословенске федерације први пут се као елемент те структуре спомињу и аутономне покрајине у саставу Србије. Те одредбе ће касније бити основ за укључивање две аутономне покрајине у састав и одлучивање федералних органа. Конкретно, реч је о амандману VII, којим је измењена „дефиницијска“ уставна норма Устава СФРЈ од 1963. године. Уставом је било утврђено да СФРЈ сачињавају социјалистичке републике Босна и Херцеговина, Македонија, Словенија, Србија, Хрватска и Црна Гора; да је територија федерације јединствена и састављена од територија социјалистичких република. Међутим, назначеним амандманом, дошло је до редифиниције ове полазне уставне норме, па је редифинисана основна димензија територијалне структуре савезне државе у погледу одређења српске републике-чланице. Приликом набрајања чланица које чине интегрисану СФРЈ, приликом помињања српске федералне јединице, посебно је истакнуто да савезну државу, када је у питању Србија, чини Социјалистичка Република Србија са Социјалистичком аутономном покрајином Војводина и Социјалистичком аутономном покрајином Косово.

Запажају се две потпуно нове чињенице: 1) статусна позиција аутономних покрајина је подигнута на виши ниво; и 2) промењен је назив јужне српске покрајине. За разлику од претходног уставног решења, сада аутономне покрајине бивају инкорпориране у структуру федерације, чиме добијају федерални

---

<sup>125</sup> 1968, 1969. и 1971. године донети су амандмани на Устав, а 1972. амандмани на Уставни закон.

субјективитет, односно, постају субјект федерације. Оваквом, сепаратном концепцијом позиције аутономних покрајина, долази и до атипичног преобајаја унутрашњег територијалног уређења Србије, па започињу и процеси потпуно необичне федерализације једне федералне јединице. Овакав став се аргументовано потврђује увидом у амандман XVIII из 1968. године, којим је извршена промена садржине дела Устава од 1963. године. Одредбама чланова 111. и 112. Устава било је прописано да се организациона структура аутономних јединица утврђује републичким уставом, а назначеним амандманом долази до редефинисања овог значајног уставног правила, тако што аутономне покрајине добијају право на организациону аутономију и то својим највишим општим правним актом – уставним законом. Аутономија је проширена и новим квалитетом судске аутономије, тако да аутономне покрајине добијају и своје посебне врховне судове. Подсетимо се да је решењима Устава од 1963. године судска аутономија Војводине сужена увођењем посебног одељења Врховног суда Србије у Новом Саду, док је судска аутономија Косова и Метохије проширена увођењем идентичног организационог решења увођењем одељења у Приштини. Значајна је и новина којом аутономне покрајине прво добијају одељења Уставног суда Србије, а врло брзо, и потпуно самосталне, сопствене уставне судове.<sup>126</sup>

Запазићемо да амандманским уставним изменама долази до вишеструког редефинисања политичко-територијалне аутономије, што је непосредно утицало и на уставно-правну позицију Србије као чланице југословенске федерације. Са становишта развоја примереног природи политичко-територијалне аутономије, покрајине постају власне на законодавну активност. Али, „ако се за давање законодавне аутономије покрајини не би могло рећи да је резултат поменутих тежњи (тежње ка државности аутономних покрајина – прим. М.Ж), право аутономне покрајине да као свој основни акт доноси уставни закон, поновно увођење потпуне судске аутономије... немогућност мењања територије без њене сагласности и сл., представљају видљиве елементе државности у бићу покрајина.“<sup>127</sup> Исти аутор, с правом, истиче да су таква обележја апсолутно

---

<sup>126</sup> Амандмани X и XI на покрајинске уставне законе од 1972. године.

<sup>127</sup> П. Николић, нав. дело, стр. 43.

несвојствена политичко-територијалној аутономији. Изнети став сматрамо потпуно оправданим, имајући у виду теоријске, али и практичне, стандарде модела децентрализације оличеног кроз форму политичко-територијалне аутономије. Ово мишљење добија додатну димензију у условима компликоване структуре сложене државе, као што је то федерација, док се у југословенском случају приказује још израженији пример тим поводом. Мотивисани управо овим примером, сматрамо да разумевање политичко-територијалне аутономије не може бити исто у условима унитарних или сложених држава. Јер, уколико се пође од теоријске поставке о томе да се политичко-територијална аутономија налази на средокраћу између локалне самоуправе и федералне јединице, онда је сасвим сигурно да се бојазан од подизања степена самосталности територијалних јединица по основу политичке аутономије повећава у условима федерације. Каснија збивања са државним уређењем Србије потврдила су овакав став.

Друга новина на коју наилазимо у овој фази уставне ревизије односи се на промену назива Аутономне покрајине Косово и Метохија у назив Аутономна покрајина Косово. Ову промену не треба схватити као просто питање промене назива, јер је она одраз политичких тенденција, које се налазе у њеној позадини. Иако примарно социолошко и политиколошко питање, ипак сматрамо да елиминисање „Метохије“ из званичног назива ове аутономне покрајине има и свој уставно-правни одраз. С обзиром да је изворни корен етимолошког значења Метохије садржан у црквеном имању, а заправо је реч о имању Српске Православне Цркве, онда се њеним језичким уклањањем из назива остварује и одређена политичка тенденција. Јер, симболи садржани у називу упућују на унутрашњу садржину појма, а у овом случају реч је о појму – називу једне јединице политичко-територијалне аутономије. „Сама промена назива Косова је симптом који открива дубље и ширепроцесе у којима се решава судбина српског народа.“<sup>128</sup> Имајући у виду да се основ за успостављање политичко-територијалне аутономије када је јужна српска покрајина у питању налази, не само у националној структури становништва које живи на том подручју, већ и у

---

<sup>128</sup> М. Несторовић, Етнодемографски проблеми Косова и Метохије, електронско издање, <http://www.sgd.org.rs/publikacije/globus/> стр. 175.

разлозима историјске и културолошке природе, онда је јасно да избегавање истицања Метохије у њеном називу има своју специфичну политичко-идеолошку позадину. Иако су Срби чинили мањину у односу на Албанце на том простору, ипак је неспорна чињеница о историјској димензији и историјском праву српског народа на вршење власти на подручју које се налазило унутар територије Краљевине Србије и приликом конституисања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

Представљени најзначајнији сегменти уставних промена у назначеном периоду су послужили као „предворје“ за још формалније конституисање нових односа у друштву, доношењем Устава СФРЈ из 1974. године. Овим Уставом је потврђен достигнут уставни развој и у погледу квалитета и природе политичко-територијалне аутономије. За разлику од Устава од 1963. године којим је било предвиђено постојање две аутономне покрајине у саставу Србије, уз изричиту могућност саме републике да утврди аутономна права и дужности и основна начела у организацији покрајина, Устав СФРЈ од 1974. године је суштински Косово и Војводину изједначио са републикама. Наиме, обе покрајине имају исте органе и надлежности као и републике, дати су им значајни атрибути државности, пре свега кроз право покрајина на доношење сопственог устава. Покрајине су уведене у саму структуру савезних органа и добиле су право да равноправно са републикама учествују у доношењу савезних закона. Шта више, републички уставотворци те исте године отишли су и корак даље па су предвидели и неопходну сагласност покрајинске скупштине за сваку промену републичког устава; покрајине су добиле своје одвојене судске системе на челу са врховним судом покрајине и сл. Коначно, 1974. године и саме аутономне покрајине доносе своје уставе чиме је и заокружен њихов сопствени правни систем.<sup>129</sup> Наведеним уставним решењима нашим аутономним покрајинама је дат статус који увелико превазилази појам територијалне аутономије и одудара од праксе постајања аутономних јединица у другим земљама. „Последњи устав друге Југославије... само је додатно подстакао тенденције ка стварању самосталних држава уводеи

---

<sup>129</sup> Покрајине су имале сопствене уставотворне, законодавне, извршно-управне, правосудне органе.



полуконфедералне елементе. Ове тенденције довеле су до распада друге Југославије и до осамостаљивања већине република<sup>130</sup>.

Са становишта потребе разумевања начина на који се, историјски посматрано, дошло и до савремених уставних решења Србије о политичко-територијалној аутономији, потребно је имати у виду чињенице које смо претходно назначили. У погледу свог значаја, чини нам се да предњаче уставни факти о амандманским изменама извршеним у периоду од 1968. године закључно са доношењем Устава од 1974. године. У ове две фазе уставног развоја приметимо да су аутономне покрајине почеле да попримају обележја државности, чиме је поремећена сама природа политичко-територијалне аутономије. Овај поремећај се посебно односи на конституционализацију права јединица политичко-територијалне аутономије да буду, готово, пуноправни субјекти федерације, чиме су се „топиле“ разлике између њих и република-чланица као основних чинилаца који творе федерацију. Право на аутономност приликом одлучивања о самоорганизовању аутономних покрајина и прекопирана слика шеме органа државне власти у односу на ону која је постојала у републикама додатно поспешује схватање о уметању елемената државности у уставну позицију аутономних покрајина. Додатно компликовање политичко-територијалне аутономије у конкретном случају се огледа у чињеници атипичне структурисаности Србије и Југославије. Осим елемента неравноправности између положаја Србије и других република-чланица федерације (а на шта је већ указано у овом раду), битно је запазити да је проширење скале надлежности аутономних покрајина у исто време утицало на стварање тенденција федерализације српске државе.

У одговору на евентуално питање о томе зашто је до овакве ситуације у Србији дошло, свакако да су припадници политиколошке струке позванији да дају компетентније одговоре. Али, и у оквиру правне науке допуштено је одредити се према задатом питању, а посебно када се налазимо на терену јавног права. На

---

<sup>130</sup> Д. Ђукановић, Основне уставне концепције у земљама бивше Југославије – упоредна анализа, Међународна политика, бр. 3, Београд, 2002, стр. 274.

уставној науци је да евидентира, анализира и изведе закључке о томе које све проблеме може произвести неадекватно уставно регулисање осетљивих питања, као што је то политичко-територијална аутономија. Превазиђени уставни систем настао је као резултат две основне идеје, а то су идеја југословенства и идеја комунизма, које су чиниле општи оквир околности у којима се развијала српска држава. Овом приликом не желимо да се бавимо политичким питањима о томе шта је овакав идеолошки оквир донео, а шта однео српском националном бићу, већ нам је намера да у форми фактографске констатације укажемо на најрелевантније детаље димензије развоја политичко-територијалне аутономије на српском простору у другој Југославији, што смо и учинили. Размишљајући о овој проблематици, сматрамо битним истаћи да је питање начина успостављања, структуре и обима квалитета конкретних јединица политичко-територијалне аутономије, у крајњем исходу, ипак и пре свега, политичко питање, које зависи од конкретних околности у датом тренутку. Реалан однос политичких снага и друштвених чинилаца је очигледно омогућио прекомерни развој аутономности две аутономне покрајине, које су попримиле обележја државности и то на штету капацитета српске државе, па је коначно и дошло до реализације сепаратистичких тенденција. Политичке снаге са таквим тенденцијама су склоне да инструментализују проблем политичко-територијалне аутономије, тако што шире њене капацитете до непримерених граница, обесмишљавајући прихватљиве теоријске стандарде, којима се успостављају суштина и сама природа политичко-територијалне аутономије.

У овом краћем осврту на уставотворни положај аутономних покрајина у периоду 1945-1974. године, потребно је анализирати реалне могућности за остваривање индивидуалних и колективних права грађана настањених на подручјима покрајина. И то пре свега на подручју Косова које је због специфичног етничког састава (већинског албанског становништва) увек било жариште међуљудских односа (у Војводини је напетости и сукоба те врсте било мање, јер на тој територији преовлађује српско становништво). У читавом назначеном периоду индивидуална права грађана покрајинских аутономија била су истоветна правима осталих грађана Југославије, односно Србије. Тако је,

примера ради, Уставом ФНРЈ од 1946. године прокламована једнакост грађана пред законом без обзира на народност, расу и вероисповест, а националним мањинама је дато право на културни развој и слободна употреба језика. Зајемчена је и слобода вероисповести и слободно вршење верских обреда верских заједница. Свим каснијим уставним али и документима законског карактера, низ ових и осталих права у појединим областима (школство, култура, средства информисања и др.) је значајно проширен. Са друге стране, Косово и Војводина, као посебне политичко-територијалне јединице у саставу Србије, добиле су и право на одређени степен самоорганизовања (избор посебних покрајинских органа власти, доношење статута покрајине као највишег правног акта који је морао бити у сагласности са савезним и републичким уставом и сл.).

Са становишта интереса територијалног интегритета и могућности компактног функционисања републичког државно-правног поретка Србије на читавом простору изазвало је многобројне проблеме, који су отежавали и онемогућавали ефикасност јавне власти, чиме је створено неодрживо стање напетости, како у унутрашњој структури југословенске федерације, тако и у структури унутрашњег поретка Србије. На политичком терену постало је сасвим очигледно да су извршене уставне промене у области редефинисања квалитета политичко-територијалне аутономије биле средство за реализацију других политичких циљева, који су директно угрожавали државне и националне интересе неравноправне чланице југословенске федерације. Овакву ситуацију је додатно оптерећивала чињеница монопартијског политичког система и уобичајене стилистике уставних норми оптерећене преопширним и компликованим уставним писмом. Треба се присетити да је политички активизам потицао из, на први поглед, јединствене комунистичке организације, а која је, заправо, била сепаратно расцепкана аналогно расподели политичке моћи по субјектима федерације. Још једном се на делу показало да је политички основ за савезну државу садржан у постојању и стабилном функционисању јединствене политички организоване снаге на простору читаве савезне територије. Иако је, формално прокламован као политичка организација која обједињује целокупно становништва на југословенској територији, Савез комуниста Југославије није одолео изазовима

националних елита сконцентрисаних у федералним јединицама и аутономним покрајинама. Тако су се промене, које су се дешавале у напорима остваривања националних тежњи, одразиле и на реструктурирање југословенске федерације, али и српског територијалног уређења.

Дакле, функционисање и организација покрајина на нашим просторима је закључно са Уставом СФРЈ од 1963.године било у оквирима територијалне аутономије како је она уобличена у науци и примењена у свету. Промене наступају у другој половини шездесетих година прошлог века, а посебно касније, доношењем Устава СФРЈ од 1974. године када су аутономне покрајине постале феномен који компаративно уставно право не познаје (о којим особеностима је било речи). Први покушај ка промени статуса аутономних покрајина учињен је доношењем уставних амандмана на Устав СР Србије, усвојеним марта 1989. године. Тако је, између осталог, елиминисан захтев да промене републичких устава морају потврдити покрајинске скупштине, у извршно-управној сфери је проширено овлашћење републичких органа путем надзора над радом покрајинских органа у извршавању републичких закона и слично.<sup>131</sup>

Коначно, Устав Републике Србије од 1990. године је свео аутономију у разумне оквире. Та аутономија је ништа друго до институционална погодност грађана на тим подручјима да самостално одлучују о својим посебностима у оквиру свог аутономног делокруга и преко својих органа. Утврђен је аутономни делокруг јединица покрајинске аутономијеи то тако што су назначени органи АП (скупштина, извршно веће и органи управе), а доношење потпуних прописа о њима је у надлежности статута као највишег правног акта покрајине. Статут доноси скупштина АП, уз претходну сагласност Народне скупштине Републике Србије. Устав Србије од 1990.године је решио питање статуса аутономних покрајина у нашој земљи на сасвим задовољавајући начин. Становништво настањено на овим подручјима добило је широке могућности да, у оквирима републичког устава и закона, учествује у управљању покрајином и реализује своја права у верској, културној, образовној и језичкој сфери, могућности које су

---

<sup>131</sup> М. Јовичић, „Косово-историјски и уставноправни аспект“, у: Србија на прелому века, Службени гласник, Београд, 2006, стр.505.

свакако шире од културне аутономије и подразумевају потпуно остваривање права на територијалну аутономију. Уважавајући значај непосредне уставне претходнице савременим решењима политичко-територијалне аутономије у Републици Србији, наредни одељак у оквиру овог дела структуре докторске дисертације, посвећен је анализи политичко-територијалне аутономије сходно решењима Устава Републике Србије из 1990. године.

## **II.2. Устав Републике Србије од 1990. године и територијална аутономија**

Приликом размишљања о доношењу нових устава, чини нам се да упозоравајуће делују указивања уставно-правне науке о томе да „у друштву које није етнички и културно хомогено, идеје о „друштвеној конституцији“, о уставном устројству друштва, морале би се утврђивати „општом сагласношћу“. Те идеје никада неће бити оне „праве“ ако су они који учествују у постизању опште сагласности о њима себично загледили у себе, ако од себе не виде остали свет и ако цео свет виде у себи“.<sup>132</sup> Устав Републике Србије је усвојила Скупштина Социјалистичке Републике Србије 28. септембра 1990. године.<sup>133</sup> Имајући у виду да је доносилац овог Устава Скупштина формирана по комунистичком моделу једнопартијског политичког система, у делу теорије уставног права и у стручној јавности је често било постављано питање њеног политичког легитимитета да се појави у улози органа који опредељује будућност грађана након првих вишепартијских избора.<sup>134</sup> Јер, тај Устав је донет пре него што је уведен вишепартијски систем, односно, донет је од стране органа у којем није ни могло бити представника било које друге политичке партије осим Савеза комуниста.

---

<sup>132</sup> Р. Марковић, Уставни систем Југославије после промене Устава од 1974. године, Гласник права, Правни факултет, Крагујевац, 1989, стр. 41.

<sup>133</sup> „Службени гласник РС“, бр. 1/90, Београд, 1990.

<sup>134</sup> Међу критичарима овим поводом посебно се издвајају аутори П. Николић и К. Чавошки.

Ово питање треба имати у виду посебно зато што је реч о уставним решењима која се тичу увођења потпуно новог друштвеног, политичког и економског система у држави. Структуру овог уставног текста чинила је кратка преамбула и 136 чланова (који су систематизовани у оквиру девет одељака, док самим Уставом није извршено посебно насловљавање и именовање јединица његове структуре). У преамбули је била исказана кратка политичка декларација у којој се наглашавала историјска снага српског народа који се појављује у виду специфичног политичког претходника грађанима Србије да донесу Устав, који су се на овај уставни корак, како преамбула исказује, одлучили мотивисани намером остварења демократске државе српског народа у којој ће са свим осталима (припадницима других народа и народности) обезбедити остваривање, како националних, тако и осталих, основних слобода и права. Већ у преамбули се затиче анахрони израз из периода комунистичке уставности Србије - "народност",<sup>135</sup> који је превазиђен у светлу модерне демократије. Под тим изразом се, заправо, подразумевало значење националних мањина.

Интересантно је да је из прве одредбе Устава елиминисана одредница „српски народ“, па је истакнута уставна "дефиниција", односно, одређење Републике Србије као грађанске државе, што је истовремено, макар формално требало да представља одраз унутрашње, демократске, грађанске суверености.

У циљу објективног разумевања концепта политичко-територијалне аутономије у систему претходног уставно-правног поретка Србије, потребно је имати у виду методологију утврђивања права и дужности централне државне власти, као и уставни концепт људских права.

Утврђивањем права и дужности Републике, Устав заправо одређује надлежност државе. Органски се одређујући према надлежности Републике Србије, Устав утврђује да права којој даје и дужности на које је обавезује, врше републички органи које је, такође, Устав одредио, чиме се конституише органски темељ за функционисање државне власти. То се чини на начин потпуног уставног

---

<sup>135</sup> Почетни део преамбуле Устава Републике Србије из 1990. године: „Полазећи од вековне борбе српског народа за слободу, његове слободарске, демократске и државотворне традиције, историјског развоја и заједничког живота свих народа и народности у Србији...“

резервата за установљавајућу нормативну функцију ове државне материје. Као основу и меру овлашћења и одговорности републичких органа којима је устав извор, предвиђају се три основне вредносне правно-политичке категорије: 1) слободе и права човека и грађанина, које је Устав изложио у оквиру посебног одељка; 2) једнакост пред законом, као принципијелна основа успостављања правне државе; и 3) самосталност и једнак положај предузећа и других организација. Ова три својства су од стране уставотворца попримили квалификатив принципијелна поставке, и то у виду израза «основа и мера овлашћења и одговорности». У процесу обављања својих надлежности, републички органи морају увек тражити сврху и смисао сопственог постојања кроз делатност обављања надлежности у области људских права, једнакости пред законом свих и самосталности и равноправности привредних субјеката и других организација. Ове три вредности су доњи праг суштине републичке надлежности, чијим би се непоштовањем чинила повреда уставног смисла државне власти и њеног органског изражаја.

Републичким органима припадају четири основне делатности: 1) утврђивање политике; 2) законодавна делатност; 3) извршна делатност; 4) заштита уставности и законитости, и то путем система судства и уставног судства. Утврђивање политике представља најизраженију државну активност која се своди на процес делотворног усмеравања активности друштвене заједнице уоквирене државном супрематизмом. Законодавна делатност је материјално-функционални синоним законодавној власти, која се реализује кроз доношење закона, других прописа и општих аката. Сва ова акта немају сврху уколико се конкретно не спроведу у дело, и то је онда активност њиховог извршавања која припада егзекутиви. У уставности и законитости се огледа хармонизовани систем односа на релацији грађанин-државна власт, а функције које се баве обезбеђивањем сигурности у овим односима су уставно-судска и судска функција.

Сходно Уставу, одговорност за остваривање надлежности Републике Србије припада само и искључиво републичким органима. Чињеница да се другим органима и организацијама у Србији може поверити извршавање закона и

осталих прописа и општих аката из оквира права и дужности Републике Србије, не умањује одговорност органа централне, државне власти.

У оквиру својих права и дужности, Република Србија уређује и обезбеђује:

- 1) сувереност, независност и територијалну целокупност Републике Србије и њен међународни положај и односе с другим државама и међународним организацијама;
- 2) остваривање и заштиту слобода и права човека и грађана; уставност и законитост;
- 3) одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања;
- 4) својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине; правни положај предузећа и других организација, њихових удружења и комора; финансијски систем; систем у областима економских односа са иностранством, тржишта, планирања, радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности, као и друге економске и социјалне односе од општег интереса;
- 5) систем заштите и унапређивања животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света;
- 6) систем у областима здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, друштвене бриге о деци и омладини, образовања, културе и заштите културних добара, физичке културе, друштвеног и јавног обавештавања;
- 7) систем јавних служби;
- 8) контролу законитости располагања средствима правних лица, финансијску ревизију јавних расхода и начин јединственог организовања тих послова; прикупљање статистичких и других података од општег интереса;
- 9) основне циљеве и правце привредног, научног, технолошког, демографског, регионалног и социјалног развоја, развоја пољопривреде и села; организације и коришћења простора; политику и мере за усмеравање и подстицање развоја, укључујући и развој недовољно развијених подручја; робне резерве;
- 10) финансирање остваривања права и дужности Републике Србије утврђених Уставом и законом;
- 11) организацију, надлежност и рад републичких органа;
- 12) друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом. И коначно, Република одржава везе са Србима који живе изван Републике Србије, ради очувања њихове националне и културно-историјске самосвојности.



Када је реч о уставној концепцији људских права, за почетак је значајно указати на термилошку различитост номиналног одређења овог сегмента уставне материје у односу на позитивно-правну терминологију савременог српског Устава. Напајајући се извором француског конституционализма, уставописац се определио за израз „основне слободе, права и дужности“.

У односу између власти и слободе Устав предвиђа општу претпоставку у корист слободе, тако да је у Републици Србији слободно све што није Уставом забрањено. Потврђујући овакав став, Устав јамчи и признаје лична, политичка, национална, економска, социјална, културна и друга права човека и грађанина. Други одељак Устава Републике Србије представља корпус људских права која се предвиђају овим Уставом. Она нису, у систематском погледу посебно класификована по сродним групама, а на основу неких од уобичајених критеријума који се могу сусрести у уставно-политичкој теорији и пракси, тако да су расута у овом одељку без каталогског приступа. Чланом 11. уставотворац се начелном нормом определио према границама слободе, установивши да се слободе и права човека и грађанина могу ограничити само на два начина: 1) једнаким слободама и правима других, и 2) кад је то Уставом утврђено. Из овога произлази да се законом не могу додатно ограничавати слободе и права ван уставом утврђених случајева и ситуација. Сагласно томе, слободе и права се остварују на основу устава; устав је тај акт из кога извиру сви остали акти који, у систему права, имају материју, главну или споредну, бављења људским правима. Законом се, дакле, не могу ограничавати права и слободе, већ само услови (само ако је то Уставом предвиђено) и начин остваривања појединих слобода и права са циљем њиховог остваривања, а никако онемогућавања. Што се, пак, заштите права и слобода тиче, ову област, итекако битну за ефикасну реорганизацију демократије, уставотворац препушта закону. Закон предвиђа начин и облик заштите, а Устав га обавезује да се у том нормативном регулисању мора поћи од исказане уставне норме да је противуставна и кажњива њихова злоупотреба. Устав обавезује судску и законодавну власт да се овој другој мора поверити проблематика заштите слобода и права која су призната и зајемчена Уставом.

Једнакост грађана је основни предуслов за могућност реализације људских права. То је темељни политички принцип без чијег се уставног утврђивања и гарантовања не може успостављати поредак правне државе и владавине права. Грађански егалитаризам се своди на поједнака права и дужности, а односи се на идентичну заштиту свих грађана пред свим органима, како државним, тако и недржавним. Ова једнакост подразумева елиминисање дискриминације грађана по било ком основу (раса, пол, рођење, језик, национална припадност, вероисповест, политичко или друго уверење, образовање, социјално порекло, имовно стање, лично својство). Дакле, реч је о категорији природног права која разликовање међу људима окончава чином рођења.

Уставом Републике Србије од 1990. године дат је вишедимензионалан одговор на затечено стање, па се овај уставни документ може разумети и као друштвена реакција на одређене делове друштвене стварности, који су му претходили. Осим општег источноевропског миљеа радикалне трансформације друштвеног поретка, у који се српска друштвена заједница уклопила, постојале су и одређене посебности у променама, које су се тичале искључиво Србије. Та специфичност се препознатљиво односи на територијални сегмент њеног државног уређења, па се питање политичко-територијалне аутономије показало као значајан мотивациони подстицај за приступање радикалној промени уставног система. (Интересантно је да се ови проблеми појављују поново као посебан изазов за уставним променама и приликом доношења наредног српског Устава).<sup>136</sup> Јер, подсећамо да је у претходној фази уставног развоја Србија била уоквирена и „заточена“ атипичним решењима југословенског (кон)федерализма, што је непосредно утицало на њену унутрашњу територијалну структуру и политичке односе. 1990. година је година уставне потврде и уставног одговора на тенденцију слабљења политичке моћи републичке власти у односу на покрајинску власт. Довољно је подсетити на двоструку покрајинску презентацију у југословенској федерацији, што је по систему „спојених судова“ изазвало тројне последице: слабљење позиције Србије у односу на друге чланице федерације;

---

<sup>136</sup> Више о томе видети: С. Ђорђевић, О митровданском уставу, друго допуњено и измењено издање, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета у Крагујевцу, Крагујевац, 2010.

слабљење моћи Србије да успостави конзистентно јединство сопственог државно-правног поретка; и, јачање правно-политичког статуса аутономних покрајина, које су се приближиле нивоу оне снаге која припада федералним јединицама.

Хронолошки посматрано, уставна решења Србије из 1990. године имају несумњив значај за важећи уставно-правни поредак, с обзиром да је он настао као резултат ревизије претходног поретка. Овакав приступ је изводљиво изрећи и на рачун уставног нормирања политичко-територијалне аутономије, при чему је неопходно имати у виду историјску димензију њеног развоја, и то у пуном изражају. Дакле, да би се могла на правилан начин разумети значење уставне позиције аутономних покрајина сходно Уставу Републике Србије од 2006. године, неопходно је имати у виду целокупан српски државни живот током двадесетог века. А претходни Устав (1990) настао је, између осталог, и као реакција Србије на стање у области политичко-територијалне аутономије које је формирано кроз вишедеценијски процес у оквиру некадашње југословенске комунистичке федерације.

Најзначајније проблеме у овој области из фаза уставног развоја које су претходиле 1990-тој години смо већ маркирали на претходним страницама, чиме су створени валидни истраживачки темељи за пуноправно схватање разлога за доношење сада третираног српског Устава. А он је настао, у значајном делу друштвених мотива, управо и због проблематике политичко-територијалне аутономије. Наравно, постоје и други мотиви, међу којима предњачи чињеница да је дошло до радикалне трансформације целокупног система друштвених односа. При томе, мисли се на елиминисање монопартијског политичког поретка и увођење савремене демократске државе засноване на начелима вишепартизма; затим на конституисање основа за елиминисање друштвене својине и поновни повратак систему фаворизоване приватне својине, што оставља последице и на иновирани концепт тржишног привређивања. Подстицајни импулси за нову фазу српског уставног развоја произашли су и из чињенице да је процес разградње друге југословенске државе приведен крају, односно, почеле су се вршити озбиљније припреме за реализацију друштвеног пројекта сецесије и одвајања

једне по једне бивше социјалистичке републике-чланице од југословенске федерације формирањем самосталних држава.

У амбијенту таквих друштвених околности, ни питање унутрашњег територијалног уређења Републике Србије није могло остати без одговарајуће рedefиниције, посебно када се има у виду да је већ започета промена концепта позиције аутономних покрајина уставним амандманима из 1988. и 1989. године, који су представљали, у суштини, увод у заокруживање уставне ревизије доношењем потпуно новог уставног акта. У делу стручне јавности, истицао је као посебан проблем спорност легитимитета уставотворног органа који се појављује у улози доносиоца Устава Републике Србије из 1990. године, с обзиром да је доносилац проистекао из радикално другачијег друштвено-политичког и економског система. Наиме, уставотворац је оличен у органу највише власти Социјалистичке Републике Србије, па се, са становишта легитимитета, може проблематизовати питање валидних демократских и политичких капацитета за креирање потпуно нових уставних решења која се имају примењивати у драстично другачијим друштвеним условима. Овом приликом се нећемо упуштати у анализу спорне легитимисаности српског уставотворног органа приликом доношења Устава из 1990. године, с тим што ћемо у овој чињеници запазити детаљ који је од интереса за елаборацију нашег предметног проблема политичко-територијалне аутономије. Јер, овај Устав је настао и као одраз уставног континуитета у односу према концепцији већ започетих промена у погледу природе политичко-територијалне аутономије још у претходном, комунистичком режиму. Стога се може сматрати да је један од битних циљева приликом конституисања новог државно-правног поретка била потреба да се прекомерност позиције аутономних покрајина у оквиру српског и југословенског правног поретка сведе на меру, која би била прихватљива са становишта интереса Републике Србије и њеног територијалног интегритета.

Осим тога, потребно је имати у виду и још један детаљ, за који сматрамо да је од значаја са становишта разумевања политичко-територијалне аутономије. Овај детаљ се непосредно односи на конституисање специфичних процеса у односима између централне и нецентралних власти, који су текли паралелно са

институционализацијом система организације државне власти који је ишао у правцу персонализације државне власти. Преобликовање система власти новим уставним моделом било је утемељено на начелу поделе власти кроз формулу мешовитог, парламентарно-председничког система власти, највише налик решењима из француског Устава од 1958. године.<sup>137</sup> Дobar део домаће уставне књижевности обележен је био и расправама о решењима уставно-правног и политичког положаја институције шефа државе.<sup>138</sup> Успостављање система власти у којем је најдоминантнија фигура био председник Републике погодовало је и решењима о јачању централистичких тенденција у области територијалног уређења, како поводом односа централне републичке власти према јединицама локалне самоуправе, тако и поводом односа према аутономним покрајинама. Свакако да треба имати у виду и чињеницу да је у периоду важења српског Устава од 1990. године функцију шефа државе обављало неколико лица,<sup>139</sup> али као нарочито релевантном сматра се чињеница да је С. Милошевић обављао функцију председника Републике Србије након првих председничких избора организованих у систему новог Устава од 1990. године. Овај податак је додатно значајан и због тога што је С. Милошевић био неприкосновени лидер српске комунистичке државе и пре доношења новог Устава. Зато се у друштвеној литератури и сматрало да су та уставна решења заправо представљала „одело по мери једног човека“,<sup>140</sup> чиме је обезбеђен уставни основ за успостављање режима недемократске, личне власти. А како смо већ истакли, таквој концепцији политичке владавине саобразно је одговарао и концепт централизације, који је подразумевао и другачију позицију јединица нецентралне власти, при чему смо посебно заинтересовани за позицију аутономних покрајина. Јер, „демократија...може бити како централизована тако и

---

<sup>137</sup> Француски модел система хоризонталне организације државне власти сматра се прототипом моделом мешовитог система организације власти.

<sup>138</sup> Међу најозбиљније критичаре ових уставних решења убрајају се П. Николић, Д. Стојановић, М. Пајванчић, А. Фира, Р. Кузмановић, К. Чавошки, док су на супротној страни посебно се издвајали Р. Марковић, В. Кутлешић.

<sup>139</sup> Слободан Милошевић (1990-1997), Милан Милутиновић (1997-2001), в.д. председника Републике Наташа Мићић (2001-2004) и Борис Тадић (2004-2008, с тим што је мандат започет у систему Устава из 1990. трајао и након доношења новог Устава Србије из 2006. године, све до 2008. године).

<sup>140</sup> К. Чавошки, Устав као јемство слободе, Институт за филозофију и друштвену теорију Филип Вишњић, Београд, 1995.

децентрализована у статичком смислу, али децентрализација допушта веће приближавање идеји демократије него централизација. Та идеја је начело самоопредељења. Демократија захтева највећу сагласност између опште воље, изражене у правном поретку, и воље лица подређених поретку... Поклапање поретка са вољом већине је циљ демократског уређења. Али централне норме поретка које важе за целу територију могу лако доћи у противречност са већинском вољом групе која живи на делимичној територији“.<sup>141</sup> А да републичка решења положаја јединица политичко-територијалне аутономије зависе од политичког стања у друштву, показаће и извесни преображаји који су се овој области дешавали у периоду након друштвених промена 5. октобра 2000. године, уз континуитет важења Устава из 1990. године. Уосталом, не треба превидети ни чињеницу да је „1990. године донет устав који је клатно једног екстремног решења из 1974. године требао да уравни тежи и да Србију организује као децентрализовану државу у којој се децентрализација неће односити само на националне мањине, него ће она имати функцију у структури вертикалне организације државне власти. Одредбе поменутог Устава јесу нормативно уравниле овакав приступ, али се у пракси, односно поступању или понашању покрајинских органа, изродила појава да се сами покрајински органи уздржавају од обављања својих надлежности.”<sup>142</sup> (Наведени аутор истиче занимљиву илустрацију: органи АП Војводине су у периоду од доношења Устава из 1990. године па све до периода након 5. октобра 2000. Године, односно доношења тзв. Омнибус закона, имали мање од 10 заседања и објавили мање од десет бројева службеног листа. Ово се првенствено односи на Скупштину АП Војводине, али и на тадашње Извршно Веће АП Војводине, који су се заправо определили да не обављају уставне надлежности у пуном капацитету, него у далеко мањој мери).”<sup>143</sup>

Коначно, потребно је имати у виду формирање Савезне Републике Југославије доношењем Устава 1992. године, значајне тзв. јулске амандмане на

---

<sup>141</sup> Х. Келзен, Општа теорија права и државе, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 417.

<sup>142</sup> С. Чиплић, Децентрализација Србије и модели регионализма на појединим примерима, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3, 2015, стр. 1209.

<sup>143</sup> Исто.

овај Устав,<sup>144</sup> као и формирање државне заједнице Србија и Црна Гора,<sup>145</sup> која је претходила коначном и потпуном осамостаљивању Републике Србије.<sup>146</sup> Ови детаљи у развоју државног живота Србије су од помоћи за разумевање модела територијалног организовања српске државе кроз формулу југословенске федерације, односно, државне заједнице. При томе, унутартериторијално организовање Србије остало је непромењено, те није ни било зависно од егзистенције савезне државе, односно, државне заједнице.

Како смо већ истакли, Република Србија је Уставом од 1990. године<sup>147</sup> на нов начин уредила и утврдила питања политичко-територијалне аутономије у односу на концепт, који је успостављен претходним уставним решењима. Уосталом, један од разлога за доношење новог Устава огледао се и у неодрживом стању које је постојало управо поводом конституционализације питања политичко-територијалне аутономије. У истом тренутку десио се стицај више различитих околности, које су произвеле потребу за значајним и радикално другачијим процесом уставотворења српске државе.

Посматрајући овај уставни документ са номотехничког (структуралног и језичког становишта, пре свега), запазићемо да га одликују респектабилна стилизованост текста, уз високу дозу језгровите рационалности, што смањује ризик од евентуалне термилошке двосмислености. Ову напомену је потребно истаћи, као прилог начину разумевања нормативно-текстуалних исказа на које ће се наићи приликом анализе савременог, позитивно-правног, уставног регулисања исте проблематике, што ће бити учињено у наредном делу ове докторске дисертације.

Српски уставотворац је 1990. године прихватио реалност затеченог стања када је реч о јединицама политичко-територијалне аутономије. Без обзира на

---

<sup>144</sup> У јулу месецу 2000-те године донети су уставни амандмани на Устав Савезне Републике Југославије, којима је извршено реструктурирање односа унутар савезне државе, као и односа савезне државе према републикама-чланицама.

<sup>145</sup> Државна заједница Србија и Црна Гора формирана је 2003. године доношењем Уставне повеље, као посебног и највишег уставног акта.

<sup>146</sup> У Републици Црној Гори 2006. године организован је референдум о независности, на којем су се грађани Црне Горе определили за самосталну и независну Црну Гору, што је за своју последицу имало, по уставном аутоматизму и стицање самосталности и независности и Србије.

<sup>147</sup> Устав Републике Србије, „Сл. гласник РС“, бр.1/1990, Београд, 1990.

велику друштвену енергију, која је потрошена у процесима интензивних и динамичних политичких борби поводом изражених сепаратистичких тенденција, које запажамо нарочито у периоду након примене уставних решења из 1974. године, ипак се није довело у питање признавање постојања две територијалне јединице, које заслужују посебну врсту аутономности у односу на остале делове територије Републике Србије. Тиме је, суштински посматрано, призната релевантност политичке снаге политичко-територијалне аутономије, чије постојање не може бити у домену апсолутног резервата воље централне власти. Јер, иако различити, разлози за постојање политичко-територијалне аутономије у одређеној држави оправдавају основаност става по којем постоји неумитност таквих разлога. У случају Републике Србије, 1990. године десио се случај уставног континуитета. Континуитет се читава кроз чињеницу доносиоца овог уставног акта (о чему је већ било речи), али и кроз чињеницу да је продужена колективна уставна свест о непобитности постојања разлога да се посебним правилима утврди, односно, призна од стране уставотворне власти да је постојање политичко-територијалне аутономије одраз историјски стечених права становништва које живи на подручју обухваћеном овом аутономијом. И приликом разматрања овог питања, потребно је довести га у везу са наредном фазом уставног развоја у Србији, која ће започети доношењем Устава 2006. године, која се може разумети и као иновирање уставотворног става о политичко-територијалној аутономији. Јер, као што ћемо видети, данас важећим уставним решењима дошло је до проширења става, који је важио у Уставу од 1990. године. Наиме, тим Уставом је утврђено постојање две аутономне јединице у којима се остварује територијална аутономија.<sup>148</sup> „Тврдим“, недвосмисленим и нормативно-језички конзистентним уставним ставом утврђено је постојање Аутономне покрајине Војводина и Аутономне покрајине Косово и Метохија, па из таквог става треба извући и одређене закључке, који су релевантни за разумевање проблема политичко-територијалне аутономије на српском простору. Дакле, прво је неводмислено утврђено постојање две, раније већ постојеће, аутономне покрајине. Из тога следи и став да се само на подручју, које обухватају ове две

---

<sup>148</sup> Одредба чл. 6. Устава Републике Србије од 1990. године.



аутономне покрајине може остваривати и развијати територијална аутономија, односно, да остали део републичке територије не може бити обухваћен територијалном аутономијом.

Наравно да следи и логичко питање, на које смо већ дали и одговарајући одговор. Ово питање тиче се могућности да уставотворац 1990. године, на пример, негира постојање две наведене аутономне покрајине, што би истовремено отворило и питање моћи уставотворца. Да ли је његова воља ипак ограничена одређеним претпоставкама, које су се у довољној мери утврдиле унутар друштвене заједнице у претходном периоду? Поводом овако постављеног питања свакако да се не мора дати једнозначан одговор. Ми смо склони да одговору приступимо на следећи начин, полазећи од одређења уставотворца као продукта друштвене заједнице. С обзиром да је уставотворно тело резултат дејствовања целокупног друштвеног тела, сасвим је извесно да се уставотворац и не може разумети оделито у односу на целовитост друштва и друштвене заједнице. Реакција уставотворца је, заправо, реакција друштва, па и у конкретно разматраном случају. А друштво није само тренутачна маса, већ сложени систем уставно-правних и политичких формула, које настају као резултат наталоженог искуства у обликовању различитих питања државног живота, па тако и питања територијалног модела организовања државе.

Из тих разлога и сматрамо да је доносилац Устава Републике Србије 1990. године преточио у валидан уставни документ већ постојећу свест друштвене заједнице Србије о томе да у њеном територијалном домену постоји чврсто укореењена и сазрела идеја о политичко-територијалној аутономији Војводине и Косова и Метохије.

У прилог изнетом схватању односа између опсега слободе доносиоца овог Устава приликом креирања уставних решења о аутономним покрајинама, истичемо и релевантну уставну одредбу о основама њиховог постојања: „Аутономне покрајине образоване су у складу са посебним националним, историјским, културним и другим својствима њихових

подручја<sup>149</sup>. Специфицирање наведених разлога је додатна потврда става о идејном континуитету, с обзиром да је њихово посебно назначење наставак идеје о оправданости и неминовности уставног признања и уставног утврђења да се посебно третирају одређени делови територије Републике Србије.

По својој уставној природи, у подлози политичко-територијалне аутономије налази се уставна компетициона норма, због чега је и неопходно да се посебно изврши прецизно разграничење односа између централне власти и јавне власти у јединци политичко-територијалне аутономије. Ово разграничење тиче се, како проблема расподеле надлежности, тако и проблема односа између републичких и покрајинских органа, како би се обезбедила функционалност и целовитост система државне организације. У складу са тиме, Уставом је утврђена листа надлежности за оне области друштвеног живота, које ће се остваривати у оквиру компетиционе аутономије ове две територијалне јединце:

- доношење програма привредног, научног, технолошког, демографског, регионалног и социјалног развоја, развоја пољопривреде и села, у складу са планом развоја Републике Србије, и утврђивање мера за његово спровођење;
- доношење буџета и завршни рачун;
- доношење одлука и општих аката, у складу с Уставом и законом, којима се уређују поједина питања од интереса за грађане у аутономној покрајини у областима: културе; образовања; службене употребе језика и писма народности; јавног обавештавања; здравствене и социјалне заштите; друштвене бриге о деци; заштите и унапређивања животне средине; урбанизма, и у другим областима утврђеним законом;
- извршавање закона, других прописа и општих аката Републике Србије чије је извршавање поверено органима аутономне покрајине и доношење прописа за њихово извршавање кад је то законом

---

<sup>149</sup> Одредба чл. 108. ст. 2. Устава Републике Србије од 1990. године.

предвиђено; обезбеђивање извршавања покрајинских одлука и општих аката;

- образовање органа, организација и служби аутономне покрајине и уређивање њихове организације и рада;
- обављање и других послова утврђених Уставом и законом, као и статутом аутономне покрајине.<sup>150</sup>

Предочену конкуренцијону листу истовремено прати, како се може закључити, и организациона аутономија аутономних територијалних јединица, с обзиром да је немогуће реализовати надлежности без одговарајуће организационе структуре. По својој правној природи, ову врсту надлежности аутономне покрајине потребно је разумети као њену изворну надлежност. Она извире управо из стечених и утврђених разлога постојања аутономне покрајине као модела организовања територије Републике Србије, па је уставотворац у обавези пред друштвеном заједницом да чин признања изврши конституционализацијом аутономне покрајине. Изворне надлежности су резултат међусобне претходне нормативне усаглашености између републичке и покрајинске надлежности, због чега треба имати у виду и општи оквир надлежности Републике.

Представљена листа надлежности аутономне покрајине припада кругу изворних надлежности, јер се полази од конституционалности позиције ове две територијалне јединице. Односно, право на вршење послова у оквиру изворне надлежности резултат је уставног става о неминовности признавања права становништва које живи на територијама аутономних покрајина да може самостално организовати одређени део сопственог друштвеног живота. Реч је о оним друштвеним односима, који, по њиховој друштвеној и политичкој природи, представљају саставни део живота покрајинске територијалне заједнице, па ће се њиховим покрајинским регулисањем најбоље остварити интереси становништва. Постојањем изворне надлежности додатно се потврђује оправданост разлога за уставним позиционирањем и егзистенцијом аутономних покрајина, па смо склони

---

<sup>150</sup> Листа ових надлежности аутономне покрајине садржана је у оквиру одредбе чл. 109. Устава Републике Србије од 1990. године.

истаћи да уставотворац тиме признаје заправо стечена права која припадају грађанима организованим кроз аутономну формулу територијалне организованости.

Осим изворних послова, Уставом је утврђено постојање поверених послова, који припадају оквиру поверене надлежности. У процесу компетиционог разграничења између Републике и аутономних покрајина постоје две основне линије раздвајања. Једну чини изворна надлежност аутономне покрајине, која се посебно прецизира у односу на републичку надлежност, а друга обухвата одређене делове републичке надлежности. Задржавајући сопствену надлежност, централна републичка власт је овлашћена од стране уставотворца да може поједине послове из својих права и дужности поверити аутономној покрајини да их она обавља. Дакле, Република као субјект који је Уставом овлашћен на сопствену надлежност у овом случају остаје непромењен, с тим што добија ново компетиционо овлашћење, које се састоји у томе да може поверити вршење појединих послова аутономној покрајини. Оваквом регулацијом, уставотворац претпоставља и подстиче републичку власт да се „приближи“ покрајинској јавној власти, тако што ће јој поклонити поверење, чиме се истовремено поспешује и специфичан сегмент у процесу децентрализације.

Поверавајући аутономној покрајини да врши поједине послове из републичке надлежности, централна власт остварује значајан циљ функционисања државне власти и њене организације, у циљу остваривања интереса грађана који живе на територији аутономне покрајине. При томе, постоје две основне уставне резерве, а то су клаузуле, по којима се Уставом утврђују прецизна правила која се морају поштовати успостављањем концепта поверене надлежности. Прва се односи на нормативну методологију успостављања поверене надлежности, па се уставним правилом прописује да се ово поверавање надлежности аутономној покрајини може вршити искључиво законом. С обзиром да се налазимо на терену озбиљних друштвених односа и остваривања државних функција, сасвим је очекивано инсистирање уставотворца на закону као основу за технологију поверавања надлежности, јер се тиме задире и у суштину државне организације. Тиме се још једном приказује ниво поверења, који правни поредак у

целини има у закон, као највиши општи правни акт, чији је доносилац највиша власт у држави. У номотехничком смислу, поводом проблематике изворних и поверених послова, могло би се поставити и питање начина на који је извршена језичка и номотехничка стилизација послова који припадају изворној надлежности аутономне покрајине, а у контексту поверених послова. Наиме, уставном одредбом, приликом таксативног набрајања послова који припадају изворној надлежности аутономне покрајине, на крају је истакнута формулација да је аутономна покрајина надлежна да обавља и друге послове који су утврђени Уставом и законом, као и статутом аутономне покрајине. Право аутономне покрајине да обавља и друге послове који су утврђени „законом“ отвара логички проблем следеће врсте. Да ли је уставописац, с обзиром да је предочени исказ употребио у оквиру изворне надлежности под тим, заправо, подразумевао, послове из поверене надлежности или је то био неки другачији приступ у методологији одређивања послова из изворне надлежности. Ово питање се намеће тим пре, има ли се у виду да је посебном уставном нормом прописано да се поверавање надлежности од стране Републике врши законом. Из тих разлога, склонили смо ставу да је недовољно логички конзистентно језичко решење у формулацији назначеног проблема. Стога је било прихватљивије да је остављање екстензивног финала у каталогу послова који припадају аутономним покрајинама по основу изворне надлежности остало на нивоу Устава. Односно, сматрамо ирационалисањем уставног текста у делу који се односи на изворне надлежности, истицање става по којем се и изворна надлежност може поверавати законом. До оваквог закључка долази се на основу увида у системско значење компетиционог разграничења између централне републичке и нецентралне покрајинске власти. Овом проблему биће посвећена посебна пажња у наредним деловима докторске дисертације, приликом анализе уставности законског регулисања специфичних надлежности Аутономне покрајине Војводина. Оправданост оваквог истраживачког приступа потврдиће и каснија уставно-судска пракса Републике Србије. Слично претходном запажању, свакако да ће се као номотехничко, али и суштинско питање, појавити и проблем екстензивирања каталога изворних

покрајинских надлежности Уставом прописаном технологијом статута аутономне покрајине.

Уз клаузулу о искључивости закона као начина процеса поверавања надлежности, утврђено је и правило о обавези Републике да, уз поверавање надлежности, аутономној покрајини обезбеди и средства која су неопходна за извршавање поверених појединих послова. Другачији приступ овим поводом, био би неправичан у односу према аутономној покрајини, јер се обављањем послова јавне власти истовремено стварају и одређени материјално-финансијски и организациони трошкови, с обзиром на капацитете којима располаже организација аутономне покрајине.

Када је реч о приходима који припадају аутономној покрајини, Уставом је прописано да се они утврђују законом. Ово уставно правило је значајно, с обзиром да се њиме задире у саму суштину реалне могућности да аутономна покрајина целисходно и делотворно остварује функције вршењем оних послова који припадају оквиру изворних надлежности. Као што се може запазити, уставотворац је, с једне стране, утврдио општи оквир изворних покрајинских надлежности и овластио републичку власт да може путем закона извести поверавање сопствених надлежности аутономним покрајинама. С друге стране, републичка власт је Уставом овлашћена да законским актом утврђује и проблематику прихода на које има право аутономна покрајина, што ће бити разлог више да се у наредним деловима рада посвети релевантна пажња другачијем начину уставно-нормативне методологије овог проблема, када је у питању утврђивање обима покрајинских прихода, макар када је реч о Аутономној покрајини Војводина.

Одредбом чл. 110. Устава Републике Србије од 1990. године регулисано је питање нормативног обликовања покрајинског система правних аката, тако што је прописано да је статут највиши правни акт аутономне покрајине. Оваквом нормом успоставља се обавезујући оквир нормативне структуре унутарпокрајинске хијерархијске лествице правних аката, чиме се истовремено регулише и проблем односа између Републике као доносиоца правних аката и

аутономне покрајине, која обавља ту правну функцију. Руковођени и историјском методологијом, подсећамо да је указаном уставном нормом радикално трансформисано претходно уставно решење. Односно, из правног поретка је елиминисана формула из „омраженог Устава“<sup>151</sup>, по којој су и аутономне покрајине били доносиоци сопствених устава. Уклањањем спорног решења, Уставом Републике Србије од 1990. године, успостављен је формално-правни систем односа између републичког и покрајинског правног поретка, који је заснован на основним принципима стабилне и хијерархизоване структуре целовитог правног поретка. Свакако да разлике између аката „устав“ и „статут“ нису терминолошке природе, већ одражавају суштину односа унутар друштвене заједнице и структуре организације јавне власти. Једнако језичко насловљавање највиших правних аката на нивоу централне, републичке власти и нецентралне, покрајинске власти истовремено је „топило“ суштинску разлику, која се очекује између два нивоа јавне власти у условима цивилизовано уређених државно-правних поредака.

Уставотворац је препознао потребу да се отклоне препреке јасном разумевању релевантности републичког највишег уставног акта, већ и чињеницом постојања статута као форме највишег унутарпокрајинског правног акта. Али, с обзиром да покрајински правни поредак не представља апсолутну целину која би била самодовољна, већ представља саставни део шире, републичке целине, очекивано је обезбедити одговарајућим уставним правилима таква решења, којима ће се прецизно и јасно препознати разлике у правним снагама између републичког устава и покрајинског статута. Тако је уставном нормом утврђено на неколико нормативних локација у оквиру уставног текста да у легитимационој подлози статута стоји Устав. Када се истиче неколико нормативних уставних локација којима је регулисано ово питање, онда се мисли, како на општи режим хијерахије свих правних прописа, тако и на операционализацију смисла уставно-судске надлежности приликом обезбеђивања те хијерархије. У складу са обавезом свих општих правних аката да буду у сагласности са Уставом, утврђено је и правило да се садржина статута заснива на поштовању таквог принципа. Стога је

---

<sup>151</sup> Устав из 1974. године.

нужно да се покрајински статут придржава правила садржаних у уставном акту. Чињеница супериорности републичког Устава доказива је и самом чињеницом да је њиме утврђена и та општа садржина покрајинских статута, коју чине: надлежност аутономне покрајине, избор, организација и рад покрајинских органа, али и друга питања која су од интереса за аутономну покрајину. Дакле, приликом садржинског попуњавања структуре покрајинског статута његов доносилац (Скупштина Аутономне покрајине) је у обавези да се придржава правила о сагласности са Уставом Републике Србије.

У складу са таквим односом између уставног и статутарног акта, Уставом је утврђен и доносилац статута Аутономне покрајине, као и начин његовог доношења у генералном смислу. Статут Аутономне покрајине представља специфичну врсту „везаног“ општег правног акта, с обзиром да у процесу његовог доношења (са)учествују два различита органа из два различита нивоа јавне власти. Сагласно томе, неопходно је да републички законодавац да претходну сагласност на покрајински статут, чији је доносилац покрајинска скупштина. Дакле, нити се Народна скупштина Републике Србије може појавити у улози доносиоца покрајинског статута, нити га Скупштина Аутономне покрајине може донети, без претходно дате сагласности од стране републичког законодавног органа. На овај начин се уставним правилом жели осигурати компромис између централне и покрајинске власти у процесу доношења најважнијег општег правног акта, који се доноси на нивоу Аутономне покрајине. У истом смислу, треба разумети и наредну уставну клаузулу, којом се обезбеђује поштовање елементарне демократске процедуре приликом обављања функција покрајинске скупштине. Конкретно, уставном одредбом је утврђено да посланици у скупштини аутономне покрајине не могу бити позвани на одговорност за изражено мишљење или давање гласа у скупштини аутономне покрајине.<sup>152</sup> Представљеном формулом имунитета покрајинских посланика обезбеђује се вишеверсна независност и самосталност чланова органа највише покрајинске власти, уз истовремени допинос дистанци између централне и покрајинске

---

<sup>152</sup> Одредба чл. 110. ст. 2. Устава Републике Србије од 1990. године.



власти, и то у смислу гарантовања аутономије члановима покрајинске скупштине у односу на законске моћи извршне власти Републике.

Републички уставотворац је посебну пажњу посветио и питањима покрајинске организације, чиме је релативизован домашај права јединице политичко-територијалне организације на самоорганизацију. Не мешајући се у унутрашње процесе обезбеђивања легитимитета (осим подразумевајуће обавезности демократских стандарда),<sup>153</sup> Уставом Републике Србије је утврђена организациона структура покрајинске организације, тако што је утврђено да су органи аутономне покрајине скупштина, извршно веће и органи управе. Поред јасног опредељења да покрајинска власт не поседује капацитете самосталног уређивања сопствене организације, истовремено је конзистентно утврђен и изглед те њене структуре, коју чине скупштина, извршно веће и органи управе.<sup>154</sup>

Упоређујући покрајинску организациону формулу са оном која је постојала у претходном уставном решењу из периода комунистичке уставности, запазићемо да је дошло до елиминисања судске и уставно-судске власти на покрајинском нивоу, што је још један показатељ извршених радикалних промена у области политичко-територијалне аутономије.

У циљу прецизног обезбеђивања функционалности републичке власти и укидања потенцијалних опасности, које су оптерећивале историјску претходницу ове фазе уставног развоја Србија, Уставом је утврђено заштитно правило, којим се обезбеђује јединство државно-правног поретка на целој територији Републике. Наиме, овим правилом је утврђено право републичког органа да, у случају да орган аутономне покрајине, и поред упозорења одговарајућег републичког органа не извршава одлуку или општи акт аутономне покрајине, обезбеди извршавање таквог акта аутономне покрајине. Обезбеђивањем функционалности покрајинског правног поретка, Република истовремено обезбеђује сопствену заштиту, с обзиром да је и у републичком, а не само покрајинском интересу, да сви релевантни правни акти чији је доносилац аутономна покрајина буду извршени.

---

<sup>153</sup> Тако се, на пример, Уставом утврђује да скупштину аутономне покрајине чине посланици изабрани на непосредним изборима, тајним гласањем.

<sup>154</sup> Одредба чл. 111. ст. 1. Устава Републике Србије од 1990. године.

У циљу целовитог разумевања квалитета конституционализоване политичко-територијалне аутономије у српском уставном поретку у периоду од 1990. године, потребно је указати и на решење, којим се покрајински правни поредак компонује у оквиру републичког правног поретка. Сагласно стандардном средству уставне заштите јединства државно-правног поретка и очувању принципа хијерархије у односима између правних аката, посебан део Устава Републике Србије<sup>155</sup> посвећен је гаранцији и заштити принципа уставности. У склопу обезбеђивања уставности и законитости утврђено је правило о обавезној сагласности свих општих аката са Уставом Републике Србије, уз посебно назначење закона, статута аутономне покрајине, као и других прописа или општих аката.<sup>156</sup> Овакав став, у суштини, подразумева обавезу да и сви други општи правни акти (осим статута), чији је доносилац аутономна покрајина, морају бити у сагласности са врховним републичким правним актом.<sup>157</sup> Оваквом, јасном и поједностављеном уставном формулацијом нормативног обезбеђивања принципа уставности и законитости, значајно се олакшава правно подвргавање нормативне делатности аутономних покрајина централној, републичкој власти и њеном врховном акту. Институционализацијом Уставног суда, овом органу је поверено вршење нормативне контроле сагласности закона, статута аутономних покрајина, других прописа и општих правних аката са Уставом.<sup>158</sup>

На тај начин је успостављен нормативно-институционални систем за уставно-правно обезбеђивање поштовања суверености републичке власти, чиме се значајно отклањају потенцијалне опасности, које се могу појавити у односима између републичке и покрајинске власти, у смислу недопуштене тенденције аутономне покрајине ка превазилажењу прописаног нивоа њених овлашћења. С друге стране, размишљајући о квалитету заштите аутономне покрајине у односу на републичку власти, потребно је имати у виду разлику која постоји између

---

<sup>155</sup> VII део Устава Републике Србије од 1990. године.

<sup>156</sup> Видети одредбу чл. 119. Устава Републике Србије од 1990. године.

<sup>157</sup> Чини нам се примереним на овом месту указати на социолошко разумевање значења уставног акта, које се у делу уставно-правне литературе изражава на литерарнији начин, а у суштини, подразумева принцип уставности и законитости. Видети: С. Ђорђевић, О уставу кроз причу, Гласник Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Правни факултет Крагујевац, год. IV, бр. 3, 2013.

<sup>158</sup> Одредба чл. 125. ст. 1. т. 1. Устава Републике Србије од 1990. године.

данас важећих уставних решења у односу на решења прописана Уставом Републике Србије из 1990. године. Као што ће бити указано у делу овог рада посвећеном позитивно-правном режиму аутономних покрајина, посебним уставно-правним средством обезбеђује се и заштита права аутономне покрајине. Такво решење није постојало у систему претходног Устава; при чему треба имати у виду да је његов концепт људских права<sup>159</sup> и њихове заштите вишеструко различит. (Тако је, на пример, одсуствовала и уставна жалба као посебно правно средство за заштиту појединачних људских права и слобода, што се сматра једним од значајнијих недостатака овог Устава у овој осетљивој материји).

И, наравно, као значајну ситуацију поводом стварања и примене уставних решења о политичко-територијалној аутономији у Републици Србији, потребно је издвојити Аутономну покрајину Косово и Метохија, имајући у виду да су та уставна решења послужила као основ за шири сукоб између централне власти и албанског становништва које живи на територији ове аутономне јединице. У стручној литератури налази се на став о томе да слабљење аутономије за своју последицу има повећавање сепаратистичких активности, при чему се, између осталих примера (Јужни Судан, сепаратизам у Индији), наводи и пример Косова.<sup>160</sup>

Као реакција на Устав Србије од 1990. године Албанци на Косову су прибегли бојкоту државних институција и јавних служби, а нарастајуће националне напетости довеле су до оружаних сукоба. Ови сукоби су, заправо, представљали одговор државно-правног поретка на деловање албанских терористичких група, па се на примеру показало обједињено деловање ових група са територије Србије, са групама пореклом из других држава.<sup>161</sup>

Као последица тих сукоба, уследио је прво дипломатско-политички напор међународне заједнице (тзв. Контакт групе, коју чине представници САД, В. Британије, Немачке, Француске, Шпаније и Русије) за проналажење мирног

---

<sup>159</sup> У термиолошком смислу, уставни текст из 1990. године је у овој области стилизован изразом „основна права и слободе човека и грађанина“.

<sup>160</sup> D. S. Siroky, John Cuffe, *Lost Autonomy, Nationalism and Separatism*, *Comparative Political Studies* 2015, Vol. 48(1) 3–34. p.14.

<sup>161</sup> О облицима и изазовима терористичких кампања и деловања видети: J. O. Engene, *Terrorism in Western Europe, Explaining the Trends since 1950*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2004.

решења. Одсуство могућности да се проблеми на терену реше мирним путем, условило је НАТО агресију на српску државну територију војним средствима путем бомбардовања, које је трајало скоро три месеца. Ова агресија извршена противно правилима међународног права, резултирала је успостављањем међународног протектората и власти међународне администрације на простору јужне српске покрајине, што је правно уређено кроз формулу Резолуције Савета безбедности Уједињених нација 1244. Од 2008. године, део међународне јавне власти на простору Косова и Метохије преузима Европска Унија са мандатом мисије ЕУ (EULEX).

Уважавајући значај ових чињеница, намерни смо посебну пажњу посветити проблемима остваривања уставних правила Србије о Аутономној покрајини Косово и Метохија. На тај начин, формирајући ситнију структуралну јединицу, у прилици смо и да превазиђемо методолошки проблем на који смо наишли. Јер, хронолошким мерилима руковођени, проблем агресије НАТО пакта на СР Југославију и Републику Србију задире у фазу уставног развоја у којој је важио Устав Републике Србије од 1990. године, али спорна правна ситуација у јужној српској покрајини постоји и у оквиру нове уставне фазе – у режиму важења Устава Републике Србије од 2006. године. Ситуацију додатно компликује чињеница да од 17.02.2008. године функционише самопроглашена држава под именом „Република Косово“, која је стекла делимично међународно признање од стране САД и већине европских држава. Република Србија сматра Косово делом своје територије, односно аутономном покрајином, али је њена власт ограничена на паралелне органе власти у изолованим енклавама са српским становништвом као и граничном појасу познатом као Северно Косово.

Дакле, с обзиром на специфичности друштвених односа, који су се остваривали на простору Аутономне покрајине Косово и Метохија у периоду од почетка важења Устава Републике Србије од 1990. године, изводљиво је периодички развоја успоставити према најрелевантнијим чињеницама као основу за ту периодичку. Прва чињеница односи се на почетак примене овог српског Устава, а друга на извршену НАТО агресију и њене импликације. Зато смо склонили третирати назначену проблематику кроз две фазе. Прва траје у периоду од 1990. до 1999.

године, а друга почиње од 1999. године. Друга фаза поседује капацитет трајања и преламања кроз две подфазе уставног развоја, јер започиње у режиму важења Устава из 1990. године, али опстаје и у режиму важења српског Устава из 2006. године. Оправданост оваквог третмана огледа се у фактичком смислу нашег тренутног разумевања предметне проблематике, када је у питању проблем фактичког важења српског уставно-правног поретка. Јер, постоји идентитет поводом фактичког важења српског уставно-правног поретка у обе фазе уставног развоја. Овоме треба додати и подједнако присутну моралну сферу важења права, имајући у виду да је морални комплекс такође непромењен. Коначно, налазећи се на терену правног важења права, опет долазимо до интересантне ситуације. У формално-правном смислу, српски уставно-правни поредак се подједнако односи према проблему аутономије јужне српске покрајине у обе фазе уставног развоја, при чему ће се запазити и одређене разлике. Ове разлике се огледају поводом различитог уставног нормирања појединих делова односа између Републике и аутономних покрајина, а посебно између Републике и Аутономне покрајине Косово и Метохија. Свакако да суштински принцип негирања другачије ситуације у односу на ону која је утврђена и прописана највишим уставним актом опстаје, па би се могло рећи да је правна, и то у смислу формално-правне сфере важења права, идентична. Међутим, запазићемо и одређене измењене детаље односа поводом важне чињенице проглашења независности и доношења уставног акта тзв. „Републике Косово“ 2008. године. Овоме треба додати и чињеницу успостављања одређеног нивоа политичких односа између „Београда и Приштине“, што је резултирало доношењем тзв. „Бриселског споразума“ 2013. године и његовог наставка доношењем тзв. „Августовског споразума“ 2015. године. Овим потоњим документима биће посвећена одговарајућа пажња у наредним деловима рада, приликом обраде позитивно-правног положаја политичко-територијалне аутономије сходно важећем српском Уставу из 2006. године.

Компликованост назначене ситуације свакако да отежава истраживачки поступак, али и отвара одређена теоријска питања, која се тичу проблема важења права. Како смо већ нагласили, имамо у виду три основна круга, три основне сфере важења права (фактичку, моралну и правну). Свакако да се може поставити

питање да ли и због чега би било оправдано дати предност некој од ових сфера, или је очекивано да се њиховим паралелним и подједнаким уважавањем створи тродимензионална слика третираног проблема, што би допринело свестраном, објективном и прихватљивом разумевању проблема. Међутим, полазећи од концепције на којој се заснива суштина позитивног права, свакако да ће примарна позиција припадати правној сфери важења права, јер је она заснована на признању способности права да функционише као заокружена целина норми и прописа унутар себе. Налазећи се на очигледној линији Келзенових схватања и идеја поводом суштине позитивног права, ипак је потребно учинити и одређену резерву, коју је правна литература забележила поводом задатка чисте теорије права, који се не огледа у понуди решења, већ „у томе да укаже на одређена проблемска поља и да напетости учини разговетним”.<sup>162</sup> А да постоји напетост у српском уставно-правном оквиру управо поводом проблема политичко-територијалне аутономије у домену односа између Републике и Аутономне покрајине Косово и Метохија никако не може бити (а и није) спорно у ставовима друштвене научне и стручне јавности.

Имајући у виду претходно објашњење разлога предоченог методолошког приступа, на овом месту ће бити извршена анализа политичко-територијалне аутономије на простору Аутономне покрајине Косово и Метохије у првој фази, која траје у периоду између 1990-1999. године.

Као одговор на извршену уставну ревизију, “косовски парламент” је 2. јула 1990. донео Уставну декларацију, којом се Косово проглашава републиком, равноправном са осталим југословенским републикама, а Србија реагује тако што 5. јула распушта “косовски парламент”, смењује уреднике главних албанских медија и ускраћује финансијска средства одређеним покрајинским институцијама (на пример, Академији наука и уметности Косова). Након овога, косовски Албанци започињу са изградњом паралелних институција. Посланици распуштене Скупштине Аутономне покрајине тајно се састају у Качанику и усвајају нови “Устав Републике Косово”, бирају владу у сенци и организују

---

<sup>162</sup> К. Јаблонер, Чланци о чистој теорији права, Досије, Београд, 2001, стр. 75.

незванични референдум о независности. Тако се, заправо, на простору Аутономне покрајине Косово и Метохија одвијао атипичан паралелан политички живот, у којем легалност поседују институције Републике Србије и институције Аутономне покрајине, које делују потпуно у складу са прописаним уставним оквиром. На другој страни, доминантан део албанског становништва апстинирао је бојкотом републичких, покрајинских и локалних избора, изражавајући на тај начин неприхватање уставно-правног система Републике Србије.

## **III ДЕО УСТАВНИ КОНЦЕПТ ПРАВА НА ПОКРАЈИНСКУ АУТОНОМИЈУ УСАВРЕМЕНОЈ СРБИЈИ**

### **III.1. Устав Републике Србије од 2006.године**

Претпостављено питање приликом обраде уставног концепта права на покрајинску аутономију у ововременој Републици Србији односи се на проблем самог позитивно-правног српског Устава. Ова проблематика обухвата сет оних питања поводом којих ће адекватни одговори бити релевантни за разумевање централног проблема права грађана на покрајинску аутономију. Као што смо у досадашњем истраживању били у прилици да постигнемо ефекат утврђене теоријске и искуствене претходнице уставног развоја Србије, у смислу политичко-територијалне аутономије, тако је и овладавање важећим српским Уставом у општем смислу, такође од значаја за разумевање централне тематике овог рада. Као што ћемо и истаћи, међу мотивационе разлоге за само доношење Устава Републике Србије од 2006.године, важно делатно место припада управо проблемима територијалне организације српске државе. Начин на који се правним и политичким средствима опсервира и организује територијални домен државе у Србији представља проблем посебне врсте и специфичне тежине, који прати њена историјска настојања за очувањем територијалног интегритета и целовитости. У том контексту, сасвим очекивано се питањима политичко-територијалне аутономије од стране друштвене заједнице Србије и поклања нарочита



пажња.Оправданост изнетог става садржана је у, готово целовитој, историји развоја српске државе, која је праћена и посведочена реакцијом уставног развоја.Модерна српска држава настала је као резултат војно-политичких и уставно-правних напора српског народа да оствари сопствену власт на својој територији, па ће период до формирања прве Југославије бити обележен динамичним активностима на плану остваривања слободе. Прво је било неопходно ослободити се турске доминације, а затим стећи слободу и право пуне самосталности и независности, која је крунисана међународним признањем. И након тога, а пре почетка Великог рата, српски политички нуклеус био је сконцентрисан на вођење праведних борби за овладавање српском територијом.Краљевина Србија је пијемонталном жртвом уградила сопствену територију ради остварења југословенског пројекта, како у периоду пре, тако и у периоду после Другог светског рата. Чини се да је у периоду југословенске краљевине територијално питање било у другоразредном плану, али нас вишедеценијска дистанца тим поводом колеба, имајући у виду збивања са територијалном компактношћу Србије у периоду након Другог светског рата.Јер, управо је то, комунистичко искуство егзистенције српске и југословенске државе, створило основ за озбиљно довођење у питање територијалног домена Србије, што је посведочено и већ представљеним уставно-правним и политичким фактима поводом настанка и развоја политичко-територијалне аутономије.Суочена са озбиљним проблемима у обезбеђивању стабилне и функционалне државне власти на читавој територији, Србија је приступила другачијој уставној креацији решења у области политичко-територијалне аутономије од 1990.године у односу на претходне фазе развоја. Буран и динамичан државни живот Србије у последњој деценији двадесетог и у првој деценији овог века, наметнуо је специфичан основ и приликом доношења важећег српског Устава.

Уважавајући претходне напомене везане за историзацију развоја српске територијалне борбе, а то је у суштини борба за државу, сматрамо упутним да се мотивациона подлога за доношење данашњег Устава доведе у везу са претходницом. Стога ћемо и разумевање суштине изведеног уставотворног чина

условити и прихватањем значаја територијалног сегмента за конституисање и егзистенцију српске државе.

Уз подсећање на већ изнету тврдњу поводом паралелног сагледавања разлога за доношење устава 1990.и 2006. године у делу рада у којем смо обрађивали претходну фазу уставног развоја, сматрамо упутним и на овом месту истаћи да ове две фазе очигледно „примарно обележава и спаја посвећеност власти ка покушају одржавања државне територије. Први пут у циљу централизације државне власти, чији је модел подразумевао деградацију достигнутог нивоа изграђене територијално-политичке аутономије. Други пут чини се покушај да се изведе у оквиру позитивног уставног система модел политичко-територијалне аутономије који превазилази њене познате теоријске и практичне домете“.<sup>163</sup> Али, осим доминантног доживљаја политичко-територијалне аутономије у смислу решавања територијалних проблема српског државно-правног поретка, Уставом Републике Србије од 2006.године, политичко-територијална аутономија је контекстуирана на иновирани начин, јер је реч о уставном концепту њеног лоцирања и у специфичне оквире људских права. Тиме је обогаћено и наше разумевање предметног проблема, што нам даје основ за његово двоструко третирање (територијално, и у смислу људских права), при чему ће крајњи исход разумевања овог питања бити сублимиран.

Пре преласка на наредну истраживачку фазу, коју посвећујемо разматрању односа између права грађана на покрајинску аутономију и људских и мањинских права и слобода, потребно је указати на општа обележја Устава Републике Србије донетог 2006.године. У делу уставне литературе, и овај Устав је праћен критичким примедбама поводом релевантности његовог легитимационог упоришта. Критичка аргументација ослонац тражи у одсуству адекватне јавне расправе и недовољној транспарентности уставотворне процедуре, као и у чињеници спорности спроведеног уставотворног референдума. Осим тога, истиче се као проблем и неоснованост политичког лајт-мотива за доношење новог устава. А у делу научне јавности посебно је назначен и проблем формалне некоректности

---

<sup>163</sup> С. Ђорђевић, О митровданском уставу, друго измењено и допуњено издање, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2010, стр. 9-10.

момента доношења Уставног закона за спровођење Устава, имајући у виду непоштовање ревизионог уставног правила, којим је ово питање регулисано.<sup>164</sup>

И, наравно да листа критичких примедби на рачун важећег српског Устава тиме није исцрпљена, већ она може бити само шира. Тако се у литератури наилази на податак да разлога за оспоравање квалитета Устава има по неколико основа, како у уставотворном процесу, тако и у уставном тексту у номотехничком и садржинском смислу. Систематизованим приступом, листа недостатак истицаних у јавности, могла би изгледати овако: „1) Исхитрено усвајање Предлога текста за нови устав којом приликом нису респектовани претходни предлози, тим пре што се сматра да их има најмање шест релевантних; 2) Усаглашавање Предлога текста за нови устав само између водећих партија, уз видан утицај СРС као опозиционе странке која није била у корпусту тзв. партија „демократског блока“ и која је креирала прошли Устав (са СПС), када је Србија и кренула регресивним мерама; 3) Непринципијелни став да број бирача одређеној партији даје право на одлучивање мимо учешћа грађана у доношењу одлуке доношења новог устава, те је реч о партијској мајоризацији општедруштвеног живота, ма какав да је био њихов легитимитет на претходним изборима; 4) Неукључивање представника Војводине, али и релевантних представника националних мањина; 5) Непланираност времена за изјашњавање јавности о Предлогу новог устава јавном расправом, чиме Србија није испоштовала демократске норме о транспарентности највишег акта при његовом доношењу; 6) Изгласавање Предлога устава у Народној скупштини од стране 242 посланика, а да претходно није виђен његов садржај, додатно је потврдио да је Србијом харала партијска тортура; 7) Непостојање воље народних посланика да узму учешће у расправи, јер се сматрало да нема потребе за губљењем времена и да олигархијска структура власти најбоље мисли држави и народу; 8) Референдумска медијска кампања, претворена у тортуру о нужности прихватања Устава, пошто је свако супротно мишљење проглашено „разарањем заједнице“, „издајничким“, „плаћеничким“, „слуганским“, итд; 9) Стриктна „контрола“ референдума од стране представника

---

<sup>164</sup> Д. Батавељић, Уставно право, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2013.

партија које се залажу за усвајање Предлога устава, док се супротном блоку забрањивала било која активност. Уз ванредну духовну климу властима је било „природно“ да кажу како не важе правила о ћутњи и агитацији за његово усвајање у два дана гласања; 10) Непостојање највише правне инстанце, Уставног суда, тј. његова неупотпуњеност одсуством председника, за време референдумског потупка, будући да није одговорно извршена замена председника који заказује седницу у случају правних повреда. Овај аспект системског устројства је посебно индикативан, јер нико није могао да заустави референдум док се не створе услови да функционише ово највише жалбено правно тело; 11) Обзнана Устава Републике Србије без постојања Уставног закона, при чијем се изгласавању показала сва ровитост важеће партијско-политичке опције и уско-партијска интересност на политичкој сцени Србије, будући да су се потпуно занемариле раније промовисане најаве о изборима на свим нивоима већ током децембра месеца“.<sup>165</sup>

Осим истакнутих примедби, које се односе, првенствено, на недостатке уставотворног процеса, у научној и стручној јавности приметне су и критике на рачун неадекватне језичко-редакцијске уређености уставног текста. Тако, на пример, В. Кутлешић истиче „да је Устав пун контрадикторности. Као пример је навео члан 4. Устава где се наводи да је легитимно контролисати судску власт. За чланове 86 и 87. Кутлешић је навео да се пада на испиту из грађанског права, јер су у њему помешани приватно и јавно право“.<sup>166</sup> На истој критичкој линији налазе се и други уставно-правни стручњаци, при чему се, свакако, разликује њихова аргументација. Тако би се могло евидентирати скуп критика поводом неадекватних постојећих појединих уставних решења, као и скуп критика о томе да ли је уопште постојала потреба за доношењем новог Устава. Коначно, постоје и такве примедбе, које се, подједнако са обе стране упућују текстописцима. Иако би се, на први поглед, група оваквих примедби могла сврстати у ред номотехничких, редакцијских или језичких недостатака са релативно мањим утицајем на садржински квалитет уставних решења, ипак је потребно имати у

---

<sup>165</sup> Ј. Живковић, Уставна ограничења процеса децентрализације и регионализације Србије, стр. 1.

<sup>166</sup> Видети: Округли сто Новог Магазина „Неопходна промена Устава“ одржан 6.6.2013. године.

виду да неадекватна уређеност уставног текста може оставити значајне проблеме у поступку тумачења одређених одредби уставних норми. Оправданост оваквог односа према уставној номотехници и њеном утицају на квалитет разумевања уставних правила присутна је у досадашњој примени Устава, при чему нас посебно тангирају проблеми везани за право грађана на покрајинску аутономију и редиговање и стилизација уставних норми, којима су ова питања регулисана. Из тих разлога, потребно је имати у виду раширеност научно-стручних ставова, којима се износе критике примедбе и тим поводом. (Упоређујући текстуалну стилизацију и структуралну систематику претходног Устава (1990) и важећег (2006), не можемо се отети утиску о језичко-текстуалном квалитету који је на страни уставног акта, који је престао да важи).

И, коначно, најозбиљније су примедбе, које се односе на садржину појединих уставних решења, при чему се неретко приговара управо начину на који су уставно нормиране области територијалне организације државе у делу који се односи на политичко-територијалну аутономију. Конкретно, мисли се на формулисање садржине права грађана на покрајинску аутономију, при чему се још конкретније мисли на аутономију Војводине, с обзиром на делимично важење (формално-правно и морално) уставног поретка на простору Косова и Метохије; овај простор такође није изузет из критика на рачун важећег Устава Републике Србије.

Питање права грађана на покрајинску аутономију спада у ред најзначајнијих уставних питања Србије, што се потврђује, како историјатом уставног развоја, тако и расправама, које се воде овим поводом у претпоследњој и актуелној фази развитка уставно-правног поретка. Полемике су, наравно, политичке и стручне природе. Супротстављеност ставова политичких субјеката резултат је интензитета и динамике друштвеног живота Србије унутар политичке арене, па се право грађана на покрајинску аутономију појављује и „згодним“ за привлачење пажње бирачког тела са крајњим циљем његовог убеђивања у потребу давања изборне подршке, онда када се на дневном реду јавног живота појаве изборни процеси. Чак се и у научно-стручним ставовима овим поводом могу неретко препознати мотиви, које репродукује партијска сцена. Оваква

ситуација не изненађује, с обзиром да наука и струка делују „окружени“ амбијентом релевантних политичких околности, које имају моћ утицаја и на изражавање научно-стручних опредељења, а посебно у области уставног и јавног права. Свесни претходне напомене, а у напору мотива објективне научне истине, као циља научно-истраживачког деловања, у нашем приступу пажњу смо посветили, првенствено, разматрању кључних проблема, који се везују за право грађана на покрајинску аутономију, припадајућих кругу научне опсервације. То значи да се нисмо, из сасвим оправданих разлога, бавили ставовима релевантних политичких субјеката поводом истакнуте дилеме на начин који би био непримерен основним принципима научног истраживања. Но, с друге стране, потребно је имати у виду да је наше разумевање права грађана на покрајинску аутономију неминовно имало у виду и различитост ставова, који постоје и између тих политичких субјеката, а посебно у њиховом институционалном деловању усмереном ка критичкој анализи одређених уставних решења.

Уосталом, подсећамо да је у периоду од неколико година пре доношења данас важећег српског Устава постојала континуирана активност политичких субјеката на плану креирања нових уставних решења, која су се односила, између осталих уставних питања, и на питање које смо поставили као главни задатак у докторској дисертацији. С тим у вези, уставни живот Србије био је испуњен и различитим концепцијама у односу према покрајинској аутономији, које су идејно разноврсне, што се нарочито запажа у периоду после промене власти извршене 5.октобра 2000. године, јер ова промена „нема карактер обичне персоналне промене, јер њен значај, на моменте, досеже ниво револуционарности, макар по феномену начина на који је извршена“.<sup>167</sup> Чини се интересантним да је Устав Републике Србије „жестоко“ оспораван, критикован и нападан одмах по његовом доношењу, али је успео да опстане на позитивној уставној карти и неколико година након тих петооктобарских политичких промена. Истина, постојао је један неуспешан покушај уставне промене током 2003.године, који се показао неуставним.

---

<sup>167</sup> С. Ђорђевић, О новом уставу Србије, Доротеус, Краљево, 2002, стр. 13.

### **III.2. Позиција права грађана на покрајинску аутономију у систему уставних норми о људским и мањинским правима и слободама**

Насловљено питање у овом одељку докторске дисертације, суштински, своди се на нашу упитаност о томе да ли постоји идентитет уставног концепта права грађана на покрајинску аутономију и уставног концепта људских и мањинских права и слобода. Свакако да нас почетно разматрање проблема права грађана на покрајинску аутономију у важећем уставно-правном поретку Републике Србије „везује“ за позитивно-правни уставни текст. При томе, имамо у виду вишедимензионалну разуђеност овог права, приликом његовог уставног нормирања, што је логична последица суштине структуре уставног акта. Јер, витална уставна питања се методолошки регулишу тако што им се посвећује одговарајућа пажња кроз неколико делова у уставној целини; она највиталнија уставна питања биће присутна као идејна линија кроз готово читав уставни текст.

А право грађана на покрајинску аутономију завређује уставну пажњу у оквиру уставне догматике, почев од уводног дела Устава Србије, преко уставних начела, па до уставног дела посвећеног територијалном уређењу. Свесни смо да се поводом овог питања са њим сусрећемо на изванредан начин још у оквиру преамбуле, али ће се њена садржина обрађивати приликом анализе специфичности положаја јужне српске покрајине, и то у контексту права грађана на покрајинску аутономију. Како је истакнуто, о значају одређеног дела уставне материје, може се закључити већ по основу садржине првих систематских јединица у тексту једног устава. У том погледу, уставни акт Србије садржи у себи препознатљив основ за истицање оваквог значаја покрајинске аутономије у структури читавог уставног текста. Јер, већ на самом почетку, приликом предводног читања уставног текста,

запазићемо да се делу питања покрајинске аутономије посвећује посебна пажња. Наше почетно наслањање на преамбулу<sup>168</sup> Устава Републике Србије је мотивисано тренутним напором да се прихвати релевантност значаја, који се питању покрајинске аутономије, односно, праву грађана на покрајинску аутономију, додељује уставотворним опредељењем. Дакле, тренутно нисмо руковођени изазовима преамбуле у теоријском смислу,<sup>169</sup> већ изношењем става да се на основу чињенице садржине преамбуле може стећи утисак о виталним питањима, која су по уставотворчевом ставу, заправо, најзначајнија полазна уставна питања. При томе смо, наравно, свесни чињенице да је „право“ да се лоцира унутар преамбуле стекла једна од две Уставом конституисане аутономне покрајине, што ће бити основ појединим ауторима да истичу елемент неједнакости. Тако у литератури наилазимо на став да „анализу можемо почети с декларативним помињањем Косова и Метохије у преамбули Устава, који су наводно као покрајина део Србије, иако се нигде у тексту Устава не види шта представља садржај тог бивања делом Србије. Иако је и Војводина покрајина Србије, она се у преамбули не помиње. То указује да писци и присталице оваквог устава снажно дискриминишу две покрајине. Не помињу ону над којом Србија има контролу, а помињу ону где је Србија изгубила контролу капитулацијом после НАТО интервенције средином 1999. Војводина ће као покрајина бити поменута тек у чл. 182.“<sup>170</sup>

Запаженост присуства дела проблематике покрајинске аутономије унутар садржине преамбуле праћена је и респектом става уставотворца према овом питању већ у оквиру начелних уставних одредби, за које неће постојати полемика око њихове нормативне важности. Свакако да се налазимо на терену начела начелних правних норми. Односно, саме по себи, по својој правној природи, а разликујући се од законских правних норми, уставне норме се сматрају нормама-

---

<sup>168</sup> „... полазећи и од тога да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе...“ - из преамбуле Устава Републике Србије.

<sup>169</sup> О правној природи преамбуле уставно-правна и теоријско-правна литература развиле су „живу“ дискусију о томе да ли овој структуралној јединици уставног документа треба дати нормативну или само моралну важност и значај.

<sup>170</sup> М. Прокопијевић, Економски аспекти децентрализације и ЕУ интеграције у светлу Устава Србије из 2006, Децентрализација у контексту новог Устава Србије и ЕУ интерација, Центар за регионализам, Нови Сад, 2008, стр. 66.



начелима,<sup>171</sup> док се први део уставне композиције има сматрати најначелнијим у односу на све друге уставне норме. Уосталом, већ само насловљавање систематске јединице којом су окупљене уставне норме, довољно говори у прилог схватању посебности апстрактне димензије ови уставних норми.

Уставна начела је потребно логички повезати са потребом утврђивања почетне димензије права грађана на покрајинску аутономију. Односно, захваљујући анализи уставног начела посвећеног управо покрајинској аутономији (и локалној самоуправи), у прилици смо да разумемо какав је однос између права грађана на покрајинску аутономију и људских и мањинских права. Одговор на ово питање је битан, како би се створила објективна представа о суштини уставног значења права грађана на покрајинску аутономију.

У циљу објективног овладавања предметним питањем, определили смо се за почетно разматрање уставних начела, јер у њима треба препознати идејно-нормативни темељ, који може послужити и као ослонац за сигурније разумевање осталих уставних норми. Руководећи се линијом оваквог размишљања, у уставним начелима ћемо препознати и крајње средство у процесу тумачења; и то онда када је неопходно дати одговоре на компликоване ситуације, односно, онда када не постоји недвосмислен и јасан резултат приликом употребе језичких и логичких средстава за утврђивање правог значења одредби уставних норми. Сматрамо да посезање за системским и циљним методама тумачења упућује и на уставна начела. Све то говори у прилог ставу о значају првог дела у структури нормативног уставног текста. Јер, „логика структуралне композиције нормативног текста устава се своди на апстраховани примат норми кроз које се исказују начела, али би оне остале без дејствујућег смисла, уколико њихова суштина не би била подржана нормама из нормативног дела уставног текста, који је ван начела“.<sup>172</sup>

---

<sup>171</sup> Д. Симић, С. Ђорђевић, Д. Матић, Увод у право, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2010.

<sup>172</sup> С. Ђорђевић, О митровданском уставу, друго допуњено и измењено издање, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2010, стр. 158-159.

Јединственим, а сложеним исказом у језичком и нормативном смислу, начелном уставном нормом уставотворац је определио покрајинску аутономију удружујући је са локалном самоуправом.<sup>173</sup> При томе, конструкција уставне тезе овог проблема је успостављена као лимитирајући фактор у односу према државној власти, чиме се прејудицира линија раздвајања два нивоа организовања друштвене заједнице. С једне стране, налази се централна, републичка власт, а на другој страни затичемо нецентрални део друштвене организације, који обухвата покрајинску аутономију и локалну самоуправу, што нам даје за право да идентификујемо уставни извор за накнадно утврђивање принципа децентрализације државне власти.

У подлози ове начелне конструкције препознајемо њену територијалну, функционалну и политичку димензију. У територијалном смислу, представљено уставно начело је основ за очекивано успостављање и одређене линије унутар јединствене државне територије, која ће бити исцртана и умрежена одређеним бројем јединица покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе. У функционалном смислу, основано је очекивати да ће уставотворац у наредним нормативним деловима свог уставног текста утврдити компетенциона правила, којима ће се операционализовати принцип децентрализације у односима између централне, републичке власти и покрајинске, односно, јавне власти локалне самоуправе. Коначно, у политичком смислу, интенција уставотворца огледа се у пројекцији ограничавања политичке моћи републичке власти, додељивањем одређеног фонда политичке моћи покрајинској власти и власти локалне самоуправе.

Начелном уставном конструкцијом утврђен је и идејни темељ за обим власти који ће припадати покрајинској аутономији и локалној самоуправи, уставним исказом о томе да „право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости“.<sup>174</sup> Овим стандардним, а значајним уставним правилом, српски уставно-правни поредак начелно се опредељује за респект према квалитету статуса покрајинске

---

<sup>173</sup> Одредба чл. 12. ст. 1. Устава Републике Србије.

<sup>174</sup> Одредба чл. 12. ст. 2. Устава Републике Србије.

аутономије и локалне самоуправе, што нам даје за право на очекивања од уставотворца да поштује оригиналност ових ентитетских творевина, и то у смислу да је њихово постојање независно од воље уставотворца, већ је резултат претходног стања кроз историју друштвеног и уставног развоја Србије.

Право грађана на покрајинску аутономију представља специфично право, којим се на сложен начин регулише више различитих области друштвеног живота. У непосредном смислу, право грађана на покрајинску аутономију је садржајно структурисано у оквиру компетиционе уставне норме. Овом нормом се успостављају правила о односу између централне републичке власти и нецентралне власти аутономне покрајине, те се на тај начин она налази у основи принципа децентрализације. Задржавајући се искључиво на нивоу предоченог разумевања права грађана на покрајинску аутономију, може се рећи да је оно средство за реализацију односа између централне и нецентралне покрајинске власти. Начелним уставним тежиштем српског правног поретка инсистира се на функционалној сврси овог права, која се огледа у ограничењу државне власти.

У савременим уставно-правним порецима, државна власт се ограничава на више начина, па је један од њих и процес децентрализације. Осим тога, као значајна суштина самог процеса функционисања модерних државних заједница, појављују се људска права, чији се смисао огледа управо у успостављању граница државној власти. Лимитирајући државну власт, уставима се обезбеђује простор слободи појединца, кроз формулу различитих група појединачних и колективних људских права.

Дакле, запазићемо да се државна власт може ограничити у смислу децентрализованости њене територије и у смислу концепта људских права и слобода.

Налазећи се на терену децентрализације, заправо смо на терену компетиционих уставних норми, чији је циљ утврђивање и разграничење надлежности између централне државне власти и нецентралних јавних власти, које припадају другим облицима јавних власти, а пре свега покрајинској аутономији и локалној самоуправи. Утврђивањем и разграничењем надлежности

постижу се стабилност и функционалност државног живота и остварују функције државе.

С друге стране, концепт људских права подразумева нову димензију ограничења државне власти, с обзиром да се успоставља релација између појединца и јавне власти; како између појединца и централне државне власти, тако и између појединца и нецентралних јавних власти које постоје на државној територији. За остваривање људских права може бити ирелевантна димензија територијалне децентрализације, с обзиром да је реч о непосредним односима између грађанина, појединца и јавне власти. Но, с друге стране, такође ћемо приметити да постоји одређени круг слободе који се не може остварити, уколико се нема у виду и територијална децентрализација. У томе се и огледа специфичност права грађана на покрајинску аутономију, јер се оправдано поставља питање да ли се ово право може третирати као „класично“ индивидуално или колективно људско право, или се оно мора неминовно довести у везу са процесима територијалне децентрализације. Претходним начелним разумевањем овог питања решавају се и наредни проблеми на путу остваривања права грађана на покрајинску аутономију, с обзиром на различите консеквенце, које могу настати, у зависности од принципијелног разумевања почетног питања. Јер, уколико се, у концепцијском смислу, не би запазила разлика између права грађана на покрајинску аутономију и других људских права, онда би то подразумевало поистовећивање њиховог правног статуса, како у погледу прописивања обима, тако и у погледу прописивања средстава правне заштите ових права. Конкретно, уколико разумемо право грађана на покрајинску аутономију на онај начин како се разуме било које друго индивидуално или колективно људско право, онда би, следствено томе, и режим правне заштите био исти.

Међутим, уважавајући суштину права грађана на покрајинску аутономију и концепцију уставно-правног поретка Републике Србије, стојимо на становишту да ово право припада посебној категорији људских права, јер је условљено територијалном организацијом државно-правног поретка и процесима децентрализације. Регулисаност права грађана на покрајинску аутономију

тзв.компетиционом уставном нормом додатно потврђује и оправдава став о нужној диференцијацији у мисаоном процесу разумевања овог права, те његовог значајног разликовања у односу на уставни концепт људских и мањинских права и слобода у правном поретку Србије.

Сходно томе, грађанин-појединац се не може позвати да му припада право на покрајинску аутономију, јер оно није условљено искључивошћу његовог индивидуализма. Уколико би се разумевање права грађана на покрајинску аутономију извело на супротан, односно, другачији начин, то би, пак, значило да се сваки појединац може позвати да му припада ово право, захтевајући његово признање и заштиту од државно-правног поретка. Истини за вољу, уставни концепт Републике Србије о „отвореној покрајинској аутономији“, у крајњем исходу може значити да се право грађана на покрајинску аутономију могу задовољити сви грађани Републике, и то у варијанти потпуне симетрије. Ова уставна могућност садржана је у уставном решењу, по којем се могу оснивати и нове аутономне покрајине, осим две које су већ утврђене Уставом.<sup>175</sup> Већ смо изнели став да би било супротно природи ове уставне норме, а тиме и уставној концепцији права грађана на покрајинску аутономију, позивање појединца на припадајуће му право са захтевом републичкој власти да му ово право призна. Јер, право грађана на покрајинску аутономију је условљено претходним територијално-политичким организовањем релевантног броја појединаца, чија се маса стапа у засебан ентитетски појам квалитативне множине грађана. Део свеукупног грађанског тела унутар државне заједнице, чија је колективна свест достигла посебан ниво друштвено-политичке организованости, представља основ за могућност реализације права грађана на покрајинску аутономију. Дакле, не налазимо се на терену појединачног људског или мањинског права (у смислу националне мањине), нити на терену колективног права, онако како се уобичајено колективна права доживљавају, у складу са уставно-правним поретком Србије. Наравно, при томе смо свесни да и право грађана на покрајинску аутономију претпоставља посебну форму политичког колективитета, који је препознатљив једино као засебна ентитетска целина.

---

<sup>175</sup> Одредба чл. 182. ст. 3. Устава Републике Србије.

И систематика и структура уставног текста такође може бити од помоћи за сигурније разумевање става уставотворца према пројектованој природи права грађана на покрајинску аутономију. У том смислу, потребно је имати у виду структуралну композицију уставног текста, када су у питању људска права и право грађана на покрајинску аутономију. Устав Републике Србије је номотехнички систематизован кроз преамбулу, 10 делова, 16 одељака и 206 чланова. Како смо већ нагласили, у оквиру првог дела („Начела Устава“) одредбом посебног члана нормирано је право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу,<sup>176</sup> док су људска права садржајно инкорпирана у више начелних уставних норми. И то, почев од прве тзв. „дефиницијске“ уставне норме, којом се одређује уставотворчево разумевање Републике Србије, с обзиром да је један од виталних фундамената саме државе заснован на људским и мањинским правима и слободама. Осим тога, идеју људских права допуштено је препознати и у вредностима владавине права, социјалне правде, начелима грађанске демократије и европским принципима и вредностима; а сви ови темељи представљају саставни део нормативне садржине одредбе овог члана.<sup>177</sup> Поједине сегменте материје људских права затичемо и у другим уставним нормама из првог дела структуре уставног акта.<sup>178</sup> Уколико бисмо се задржали на аутономном третирању дела уставног акта „Начела Устава“, у правцу откривања аргументације којом желимо потврдити став о различитој уставној концепцији права грађана на покрајинску аутономију и људских права, онда износимо следеће запажање. Евидентирање општег и фрагментарног истицања људских права кроз неколико начелних уставних норми на које смо указали, не може пружити стабилан основ за сигуран закључак, који би ишао у правцу разликовања између људских права и права грађана на покрајинску аутономију. Јер, још увек не постоји одговарајуће

---

<sup>176</sup> Чл. 12. Устава Републике Србије.

<sup>177</sup> „Република Србија је држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима“.- чл. 1. Устава Републике Србије.

<sup>178</sup> Чл. 2. („Носиоци суверености“); чл. 3. („Владавина права“); чл. 5. („Политичке странке“); чл. 10. („Језик и писмо“); чл. 11. („Световност државе“); чл. 13. („Заштита држављана и Срба у иностранству“); чл. 14. („Заштита националних мањина“); чл. 15. („Равноправност полова“); чл. 16. („Положај странаца“).

номотехничко „покриће“ за оправдавање полазног става, који смо изнели, имајући у виду да би се нормирање права грађана на покрајинску аутономију кроз форму посебног члана Устава, могло схватити и као фрагментарно регулисање једног дела материје људских права; онако како је то учињено и са другим сегментима људских права.

У циљу објективног овладавања номотехничком систематизацијом уставотворца, у смислу стицања представе о таргетираном проблему, истичемо остале делове структуре уставног текста. Други део Устава Републике Србије систематизује сплет уставних норми, којима се регулише материја људских права, што је сагласно и номиналној одредници овог дела: „Људска и мањинска права и слободе“. Други део је додатно разложен кроз три одељка: „Основна начела“;<sup>179</sup> „Људска права и слободе“;<sup>180</sup> „Права припадника националних мањина“.<sup>181</sup> У садржини евидентираних систематских јединица структуре уставног текста не примећује се посебно позиционирање права грађана на покрајинску аутономију; ово запажање не релативизују спорадична истицања обавезе покрајинске власти на поштовање људских и мањинских права и слобода, јер се ова обавеза поједнако односи и на државну власт и на власт јединица локалне самоуправе. (Таква је, на пример, обавеза поштовања права припадника националних мањина на равноправност у вођењу јавних послова. Реч је о уставној норми да се при запошљавању државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина).<sup>182</sup> Благи изузетак у односу на овакву ситуацију постоји у оквиру уставне норме о праву на очување посебности, којом је, између осталог, прописано да се покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина, у складу са Уставом, а на основу закона.<sup>183</sup> (У таквој формулацији уставне одредбе, може се запазити посебно истицање

---

<sup>179</sup> Чл. 18-22. Устава Републике Србије.

<sup>180</sup> Чл. 23-74. Устава Републике Србије.

<sup>181</sup> Чл. 75-81. Устава Републике Србије.

<sup>182</sup> Одредба чл. 77. ст. 2. Устава Републике Србије.

<sup>183</sup> Одредба чл. 79. ст. 2. Устав Републике Србије.

овлашћења ствараоцу права који делује у оквиру аутономне покрајине на установљавање додатних права припадницима националних мањина, из чега се може извући и закључак о психолошком ставу уставотворца поводом једног од основа постојања политичко-територијалне аутономије). Даљом номотехничком анализом стижемо до седмог дела структуре уставног акта, који је насловљен изразом „Територијално уређење“, те додатно разложен на три одељка („Покрајинска аутономија и локална самоуправа“, <sup>184</sup> „Аутономне покрајине“, <sup>185</sup> „Локална самоуправа“<sup>186</sup>). А када је реч о уставној заштити људских и мањинских права и слобода и о уставној заштити права грађана на покрајинску аутономију, у смислу институционалне заштите, запазићемо разлике у следећем. Људска и мањинска права су заштићена уставном жалбом Уставном суду,<sup>187</sup> а право грађана на покрајинску аутономију је заштићено посебним правним средством - жалбом Уставном суду, коју може поднети орган одређен статутом аутономне покрајине.<sup>188</sup>

Приказана презентација номотехничке стилизације људских права и права грађана на покрајинску аутономију оправдава наш хипотетички став поводом концепцијске разлике у разумевању људских права и права грађана на покрајинску аутономију. Јер, номотехнички приступ уставописца представља резултат његовог идејног става; иако се стилизација препушта уставописцу, извор за разумевање идеје садржан је у идеји уставотворца.

Начелни уставно-нормативни запис поводом разматраних питања није остао само на територијалној димензији проблема, већ је оплемењен на специфичан начин концептом људских права. На тај начин се покрајинска аутономија и локална самоуправа селе са искључивог територијалног домена на терен односа између државне власти и грађана. Наравно, поставиће се питање да

---

<sup>184</sup> Чл. 176-181. Устава Републике Србије.

<sup>185</sup> Чл. 182-187. Устава Републике Србије.

<sup>186</sup> Чл. 188-193. Устава Републике Србије.

<sup>187</sup> „Уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права ислободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нисупредвиђена друга правна средства за њихову заштиту“.- одредба чл. 170. Устава Републике Србије.

<sup>188</sup> Одредба чл. 187. ст. 1. Устава Републике Србије.



ли, на који начин и у ком обиму јесте допуштено да се право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу третира на онај начин како се то чини уобичајено приликом сусрета са људским правима и слободама. Односно, да ли право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу припада корпусу људских права и слобода, као посебна врста или група људских права и слобода, или је, пак, реч о неподударности између термилошког и суштинског разумевања овог појма у односу на претежно разумевање људских права и слобода. Када кажемо претежно разумевање, онда под тим подразумевамо стандардно схватање великог броја појединачних људских права и слобода, која се разврставају и групишу по одређеним мерилима и критеријумима. Уколико нисмо у прилици да право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подведемо под неку од постојећих врста људских права и слобода, да ли смо у прилици да креативно осмислимо посебност права грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу дајући му својство врсте, која се издваја у односу на све друге врсте људских права и слобода? Одговоре на ова и њима слична питања моћи ћемо дати тек након истраживачке анализе целовите уставно-нормативне и теоријске конструкције права грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, у чему се и огледа тежиште нашег мотива, али и циља приликом израде ове докторске дисертације.

У овом делу истраживања, потребно је истаћи и прокоментарисати евидентан уставни исказ којим се третира право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Јер, јавља нам се интересантна упитаност о томе да ли у оваквој језичкој формулацији треба идентификовати једно право грађана или је, пак, реч о сложеници која садржи, у суштини, два права: право грађана на покрајинску аутономију и право грађана на локалну самоуправу. Руководећи се основном идејом, коју смо јасно исказали већ приликом опредељења за овако насловљену тему докторске дисертације, очигледно је да се приклањамо ставу о томе да у назначеном уставном исказу треба препознати став уставотворца о постојању два права грађана, која су оделита. Идеју о одвојеном третирању предметне упитаности потврдиће нам и закључни ставови, до којих се

долази након анализе нормативног комплекса, којим се уставним путем регулишу ова питања.

Међутим, док се налазимо на начелном нивоу уставне формулације права грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, допуштено нам је да поставимо питање зашто се уставотворац определио да овај проблем регулише на такав језички начин, који претпоставља обједињено разумевање две категорије: права грађана на покрајинску аутономију и права грађана на локалну самоуправу. Односно, зашто уставотворац није на другачији начин језички стилизовао предметно право, тј. зашто није идеја језички изведена кроз два посебна права? Јер, већ у наслову изнад члана 12. Устава приметно је постојање две посебне целине („Покрајинска аутономија и локална самоуправа“), па је основано запитати се зашто није на исти начин формулисана и идеја о праву грађана на покрајинску аутономију и о праву грађана на локалну самоуправу? Примера ради, везником „и“ којим се „раздвајају и спајају“ два дела једног језичког исказа је и у наредном делу извршено „раздвајање и спајање“ две логичке категорије. Насловом изнад члана 13. Устава адресати се наводе на мисао о јединствености појма „Заштита држављана *и* (означила М.Ж.) Срба у иностранству“, док је у текстуална одредба овог члана исказана кроз два нормативна става тако што је први став посвећен „држављанима“, а други „Србима“. На сличну ситуацију наилазимо и приликом анализе одредбе члана 8. Устава. Наслов изнад овог члана је сложен, јер садржи исказ „Територија *и* (означила М.Ж.) граница“, док је садржина одредбе изражена кроз два става тако да је први став посвећен „територији“, а други „граница“. И у варијанти троделних језичких исказа запажа се исти логички приступ у уставном тексту.<sup>189</sup>

Но, с друге стране, потребно је запазити и приступ уставотворца у одређеним ситуацијама, који је исти, као у нашем случају. Тако је, на пример, сложеност, али и неодвојивост, присутна у уставном исказу „људска и мањинска права“<sup>190</sup> или уставни исказ „људска права и слободе“.<sup>191</sup> Пратећи номотехнички

---

<sup>189</sup> Тако, на пример, видети одредбу чл. 7. Устава Републике Србије: „Грб, застава и химна“.

<sup>190</sup> Видети: чл. 22. Устава Републике Србије.

<sup>191</sup> Видети наслов другог дела Устава Републике Србије.

результати два наведена примера су различити, јер се у структури нормативне обраде проблематике људска и мањинска права запажа и удружено и аутономно третирање људских у односу на мањинска права. Удружено је, рецимо, у случају одредби у оквиру првог одељка другог дела структуре уставног текста, тако да се у оквиру „Основних начела“ не препознаје оделитост људских у односу на мањинска права. Али, зато ће се успоставити посебна номотехничка јединица у структури другог дела Устава, које ће бити посебно посвећене људским, односно, посебно посвећене мањинским правима и слободама.

С обзиром да наилазимо на различите приступе у оквиру уставног текста поводом тангираних питања, основано је одредити се према психолошкој вољи уставотворца у односу на проблем права грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу у оквиру начелне уставне норме. Односно, да ли је реч о стилизацији коју је учинио уставописац или је, пак, реч о изричитој уставотворчевој намери? Наравно, увек је уставотворац налогодавац, а „уставописац извршилац. Зависно од сплета конкретних околности које обележавају тренутак уставотворења, и допринос уставотворења, и допринос уставописца може бити делатнији у процесу изналагања начина решавања уставних проблема. Резултати квалитетне примене устава и његовој доброг утицаја на друштвену заједницу могу бити последица многобројних фактора, а меу њима одређено место и улога припадају и квалитету уставног текста, што нас опет доводи до равни уставописца, који тиме завређују и одговарајућу пажњу“.<sup>192</sup>

Сматрамо да се овом приликом имамо разлога заинтересовати за психолошки основ разлога за настанак језичко-логичке конструкције о удруженом и обједињеном истицању права грађана и на покрајинску аутономију и на локалну самоуправу. Одговор овим поводом нам може бити од помоћи за разумевање начина на који је уставотворац пројектовао политичко-територијалну аутономију у српском државно-правном оквиру. Тим пре, јер се налазимо на терену начелне уставне норме, па потпуно овладавање њеном суштином истовремено представља

---

<sup>192</sup> С. Ђорђевић, Д. Матић, Устав и процедуре, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета у Крагујевцу, Крагујевац, 2015, стр. 237.

и значајно помагало за схватање суштине концепта права грађана на покрајинску аутономију у уставно-правном поретку Републике Србије. Трагање за психолошким мотивом и подлогом уставотворчевог става да на приказан начин у оквиру начелних уставних норми утврди и промовише право грађана на покрајинску аутономију (удружено га везујући за право грађана на локалну самоуправу), заправо нас доводи до елегантне нити психолошке теорије права, у чијем се оквиру претпоставља постојање одговарајућих императивно-атрибутивних доживљаја, јер постоји правно-психолошко деловање таквог правила као нормативне чињенице.<sup>193</sup> Да би се употпунила представа о том претпостављеном правно-психолошком значењу уставне начелне норме о праву грађана на покрајинску аутономију које смо намерни открити и утврдити, неопходно је довести је у везу са целином уставних норми, којима се регулишу предметна питања, што се и чини у наредном делу истраживачког поступка.

Сматрамо безуспешним покушајем напор оправдавања овог дела уставног текста тзв. ирационализацијом, која би требало да представља општи стандард модерног речника позитивних устава. Свакако да се пред уставописце поставља неписани задатак да је уставни текст неопходно исказати на концизан начин; употребом што је могуће мањег броја језичких симбола, како би се сузбила опасност од преопширности уставног текста. Али, сагледавајући текст Устава Републике Србије у целини не можемо се отети утиску да се његови писци нису трудили да буду рационални, односно, рестриктивни приликом употребе језика. Чак супротно, сматрамо да је изводљиво доказати да је присутна екстензивност, праћена на моменте и извесном дозом ирационалности, приликом креирања реченица и језичких исказа. С обзиром на ту чињеницу, било би врло тешко заузети став да је обједињено ситуирање права грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу резултат напора уставописца да скрати текст. Руководећи се претходно назначеном аргументацијом, стојимо на становишту да је воља уставотворца управљена свесно изражена намером да се, у оквиру уставно-нормативних начела, не истиче посебност права грађана на покрајинску

---

<sup>193</sup> Видети: Т. Подгорац, Научно дело и лик Леона Петражицког достојни даљег проучавања, Липар, Универзитет у Крагујевцу, година XIV, бр. 52, Крагујевац, 2013, стр. 9-19.

аутономију од права грађана на локалну самоуправу. Напротив, намеру уставотворца схватамо тако да ово право буде позиционирано као једно, јединствено право и јединствен уставно-правни институт онда када га нормира у оквиру првог дела, који је насловљен начелима Устава. Остаће нам недовољно разјашњено питање зашто није поступљено другачије, односно, зашто нису јасно истакнута два права лоцирана у оквиру две различите форме територијалних јединица. Јер, уз дуалистичко ограничавање државне власти по територијалном основу, за очекивати је да постоји и различита јурисдикција, приликом уставног уређивања односа између републичке власти и две форме територијалних ентитета. Ова различитост правног режима покрајинске аутономије и правног режима локалне самоуправе свакако да постоји, што постаје очито приликом анализе њиховог статуса. Али, као што ће се показати при крају нашег истраживачког пута, покрајинска аутономија је, у одређеним сегментима уставно-правне регулативе приближена локалној самоуправи, односно, сведена на нижи ниво, што је онда, пак, сагласно са начином уставне формулације права грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу у оквиру начелних уставних одредби.

До сада наведена аргументација нам даје за право да утврдимо да постоји претпостављени услов за право грађана на покрајинску аутономију, који је територијално-политичке природе. Овакво логичко теоријско разумевање права грађана на покрајинску аутономију резултат је нашег схватања природе овог права, што је потврђено и уставном концепцијом овог права у савременом српском државно-правном поретку. Свежија афирмација разумевања права грађана на покрајинску аутономију у контексту компетиционе уставне норме, пристигла је као резултат деловања уставно-судске власти Републике Србије. Наиме, приликом нормативне контроле уставности Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина,<sup>194</sup> Уставни суд Србије је у образложењу своје одлуке<sup>195</sup> заузео став да је право грађана на покрајинску

---

<sup>194</sup> „Сл. Гласник РС“, бр.99/09.

<sup>195</sup> Одлука Уставног суда Србије бр. Iuz-353/2009.

аутономију негативна компетициона норма,<sup>196</sup> чиме је јасно одрекао могућност да се право грађана на покрајинску аутономију може тумачити у смислу индивидуалних или колективних људских или мањинских права и слобода.

На овакав став непосредно се наслања и уставно-судска оцена о неуставности законске одредбе, којом је било прописано да ће се у поступку доношења закона водити рачуна о достигнутом нивоу права грађана на покрајинску аутономију.<sup>197</sup> Приликом доношења овог Закона, законодавац је очигледно протумачио право грађана на покрајинску аутономију у смислу уставне концепција људских и мањинских права и слобода, макар у делу нормативне заштите достигнутог нивоа права. Уставна формула о достигнутом нивоу неког појединачног људског или мањинског права представља нормативни и вредносни стандард европског разумевања суштине и методологије онемогућавања националних законодаваца да у неком наредном периоду изврше рестрикцију достигнутог нивоа људског или мањинског права. Придружујући се овој идеји, српски уставотворац је изричитом уставном нормом прописао правило по којем „достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати“,<sup>198</sup> лоцирајући га у оквиру члана посвећеног ограничењима људских и мањинских права. Иначе, у уставној литератури наилази се на став по којем је у Уставу Републике Србије могуће идентификовати неколико (седам) основних принципа тзв. доброг нормирања људских права: 1) непосредна примена одредаба о људским и мањинским правима и слободама; 2) начин остваривања људских и мањинских права; 3) правила о тумачењу одредаба о људским и мањинским правима; 4) забрана дискриминације; 5) сврха уставних јемстава; 6) ограничења људских и мањинских права и слобода; и 7) заштита људских и мањинских права и слобода.<sup>199</sup>

---

<sup>196</sup> Стр. 48. Одлуке.

<sup>197</sup> Чл. 2. ст. 2. Закона.

<sup>198</sup> Одредба чл. 20. ст. 2. Устава Републике Србије.

<sup>199</sup> Видети: С. Ђорђевић, М. Палевић, *The basic principles of human and minority rights and freedoms in the Republic of Serbia*. U: Dufalova, Lenka (ur.), et al. *Communication as a measure of protection and limitation of human rights : information in relation to human rights : collection of papers from 12th International conference on human rights on June 1-2, 2012 in Bratislava*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulteta, 2013, str. 464-470.

Тиме значајност уставне формуле о „достигнутом нивоу права“ достиже степен „златног“ уставног инструмента у функцији заштите људских и мањинских права и слобода у уставном поретку Републике Србије. Реч је о принципу којим се прецизно условљава уставно допуштено понашање законодавне власти, које би ишло у правцу рестрикције људских и мањинских права, загарантованих Уставом. То не значи да се законом не могу ограничити људска и мањинска права, али постоје уставни лимити који се огледају у следећем: „а) да је то законско ограничење допуштено Уставом Републике Србије; б) да се законско ограничење врши искључиво у сврхе ради којих је Уставом допуштено ограничење; ц) да се законом може вршити ограничење људских и мањинских права, али само у оном обиму у којем је то неопходно да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву; и д) законом се не сме задирати у суштину зајемчених права“.<sup>200</sup>

Народна скупштина Републике Србије, као законодавна власт, протумачила је право грађана на покрајинску аутономију у делу који се односи на уставно-нормативну заштиту овог права на исти начин, који је примерен људским и мањинским правима и слободама у позитивном српском уставном оквиру. Међутим, по схватању Уставног суда Србије, законодавац је тиме начинио грешку. Доношењем законске норме, којом је прописао да се право грађана на покрајинску аутономију има заштити методологијом примене претходно објашњене и анализираних уставних норми о „достигнутом нивоу права“, законом је учињена повреда Устава, јер је у законски текст инкорпориран принцип који није пројектован да буде начин заштите права грађана на покрајинску аутономију. Овом приликом не желимо улазити у дубинску анализу оваквог уставно-судског става, јер нам је тренутни циљ да утврдимо и потврдимо став о томе да нема места поистовећивању, односно, подвођењу права грађана на покрајинску аутономију под специјални оквир људских и мањинских права и слобода. Јер, поводом спорног питања о томе да ли је са становишта Устава Републике Србије прихватљиво стандард „достигнутог нивоа права“ примењивати и на право

---

<sup>200</sup> С. Ђорђевић, О митровданском уставу, друго допуњено и измењено издање, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета у Крагујевцу, Крагујевац, 2010, стр. 213.

грађана на покрајинску аутономију, Уставни суд је стао на становиште да се ово право не може сврстати у оквире људских и мањинских права и слобода, већ да га треба третирати у смислу посебне врсте норме, којом се регулишу односи између републичке и покрајинске власти. У прилог томе, сведочи и презентирана уставно-судска одлука, којој смо намерни посветити и посебну пажњу у наредним деловима докторске дисертације, и то приликом анализе садржине права грађана на покрајинску аутономију.

Уважавајући извршену претходну анализу предметне проблематике, могло би се рећи да питање политичко-територијалне аутономије оличене у покрајинској аутономији, припада кругу есенцијално значајних уставних питања Србије. Осим што није спорно да чињеница постојања аутономних покрајина оправдава разумевање територијалног уређења Србије у смислу компликованијег у односу на модел класичног, тзв. „простог“ територијалног облика уређења, неопходно је ово питање третирати вишедимензионално. Таквим методолошким оријентиром смо се и руководили, приликом успостављања почетних поставки за извођење истраживачког поступка током израде ове докторске дисертације. Јер, с једне стране, питање покрајинске аутономије јесте питање политичко-територијалне аутономије, које се оправдано разумева у контексту теоријског доживљаја овог појма. Међутим, с друге стране, нашу предметну тематику је неопходно повезати и са правом грађана, уважавајући при томе специфичности, којима обилује овакав начин разумевања. Свакако да смо, тим поводом, условљени и суштинским уставним, а не само терминолошким, обликовањем овог проблема, јер је он у савременом српском уставно-правном поретку формулисан као право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу.

Дакле, на почетку се налазимо на терену класичног и, рекло би се, уобичајеног начина приступа покрајинској аутономији, у смислу политичко-територијалне аутономије, као сегмента територијалне садржине уставног регулисања државно-правног поретка. Наравно, одмах након тога, неопходно је имати у виду и чињеницу да се налазимо на терену одређене врсте права грађана, па нам се поставило питање да ли је реч о саставном делу корпуса људских права и слобода, који обухвата већи број појединачних људских права и слобода, како



индивидуалних, тако и колективних, или смо у прилици да присуствујемо посебној форми права грађана. И када се разматра питање на овај други начин, потребно је имати у виду дводелну језичку структуру уставног израза, с обзиром да је реч о праву грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Из тих разлога, изучавањем права грађана на покрајинску аутономију, подобно је паралелно уврстити и право грађана на локалну самоуправу, што ће бити од помоћи за стабилније и сигурније разумевање примарног питања права грађана на покрајинску аутономију. Начин уставног нормирања овог питања, као и његов обим, ниво и квалитет, заслужују и одређену дозу компарације између права грађана на покрајинску аутономију и права грађана на локалну самоуправу. Јер, да ли је реч о јединственом праву са двоструком формом, или је, пак, реч о два потпуно различита и одвојена права, која су, не баш концизно уставном стилистиком, стопљена у јединствен појам. Сва ова питања заслужују да буду на адекватан методолошки начин анализирана, у циљу овладавања предметне материје и стварања и заузимања коначних научних закључака.

Садржину права грађана на покрајинску аутономију идентификују уставне норме, којима се регулишу питања територијалне организације државе и однос између Републике и аутономних покрајина. Стога смо и упућени на уставну локацију садржану у оквиру седмог дела Устава Републике Србије,<sup>201</sup> којим се регулишу територијална питања и проблеми. Структура овог дела уставне систематизације компонована је кроз три одељка: „1. Покрајинска аутономија и локална самоуправа“;<sup>202</sup> „2. Аутономне покрајине“<sup>203</sup>; „3. Локална самоуправа“.<sup>204</sup> Чини нам се интересантним истаћи узгредно запажање да су се уставописци потрудили да систематизацију одредби чланова Устава припадајућих претходно назначеним одељцима учине на бројчано равномерно расподељен начин. Од укупно 18 чланова, колико их има седми део, композиција сваког од три одељка садржи по шест чланова, што може бити и показатељ тенденције да се иста уставна пажња посвети свим питањима. А за наше разматрање, од значаја је и

---

<sup>201</sup> „Територијално уређење“.

<sup>202</sup> Чл. 176-181. Устава Републике Србије.

<sup>203</sup> Чл. 182-187. Устава Републике Србије.

<sup>204</sup> Чл. 188-193. Устава Републике Србије.

питање да ли уставотворац инсистира на разликовању између покрајинске аутономије и локалне самоуправе или те разлике релативизује приближавањем квалитета правно-политичке позиције покрајинске аутономије и локалне самоуправе. Свакако да нам податак о броју чланова, припадајућих покрајинској аутономији, односно, локалној самоуправи не може бити опредељујућ основ за извлачење закључних судова, па остављамо ово питање отвореним док се не оконча планирана анализа садржине уставних норми из седмог дела Устава. У вези са насловљавањем три одељка, запазили смо и чињеницу да је други одељак номинално одређен аутономној покрајини, док је трећи одељак екстензивније формулисан приликом насловљавања, јер је истакнут наслов „локална самоуправа“, а не „јединице локалне самоуправе“. У том смислу и запажамо извесну дозу терминолошко-појмовне неуједначености између другог и трећег одељка.

Први одељак је конципиран да буде начелније природе, слично као у случају номотехничке систематизације другог дела Устава и његове расподеле везане за нормирање људских и мањинских права и слобода.<sup>205</sup> Одредбом чл. 176. Устава утврђено је уставотворчево разумевање појма покрајинске аутономије и локалне самоуправе, које се изражава кроз формулу права грађана. Односно, употребљен је обједињујући нормативни исказ, у којем се не може препознати диференцијација између два посебна и оделита права, јер је реч о томе да „грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника“.<sup>206</sup> Поистовећивање покрајинске аутономије и локалне самоуправе на нивоу начелног уставног одређења појма представља основ за теоријску опсервацију овог питања, која нам даје за право да истакнемо одсуство намере креатора уставног решења да успостави значајнију разлику између права грађана на покрајинску аутономију и права грађана на локалну самоуправу. Свакако да је примерено да се евидентирају и истакну разлике између ових права, како би се могао издвојити и посебан појам права грађана на покрајинску аутономију. Али,

---

<sup>205</sup> Подсећамо да је и овај део Устава структурално компонован кроз три одељка.

<sup>206</sup> Одредба чл. 176. ст. 1. Устава Републике Србије.

већ на самом почетку анализе релевантних уставних одредби, у прилици смо да запазимо интересантну тенденцију уставног текста усмерену у правцу појмовног поистовећивања права на покрајинску аутономију и права на локалну самоуправу. По логици ствари, ово појмовно поистовећивање не може ићи на рачун локалне самоуправе, већ покрајинске аутономије. Но, с друге стране, суштина децентрализације се огледа, између осталог, и у овлашћењима која стоје на располагању јединицама локалне самоуправе, па се овакав уставотворчев потез може у одређеном смислу и разумети. Без намере истицања нашег опредељења према вредновању квалитета уставних решења ових питања на овом месту, желимо истаћи став да се демократизација односа унутар друштва огледа и кроз формулу локалне самоуправе. Тако ћемо запазити у наредном делу текста да се успоставља специфична уставна конструкција односа у троуглу „република-аутономна покрајина-локална самоуправа“, која нам даје основа за тврдњу да је уставотворац очигледно био у намери да поспеши виши степен аутономности јединице локалне самоуправе у односу према аутономној покрајини, посебно онда када се обезбеђује заштита хијерархијског јединства међу правним актима ове три друштвене и уставне целине.

За наш став о идентификацији једног права грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу није од значаја чињеница обавезујуће уставне клаузуле по којој грађани ово право „остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника“.<sup>207</sup> Јер, реч је о очекиваном и свудаприсутном нормативном исказу, којим се обезбеђује поштовање основних демократских принципа у процесима формирања и вршења јавних власти, без обзира да ли је реч о централној или нецентралним властима. Дакле, претходно наведена уставна формулација не треба да нам служи као додатни показатељ изречене тврдње о јединствености права грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, већ као основ за идентификацију савременог става уставотворца о начелним питањима вршења власти.

---

<sup>207</sup> Одредба чл. 176. ст. 2. Устава Републике Србије.

Већ у наредној начелној конструкцији долази до благе диференцијације између покрајинске аутономије и локалне самоуправе, с обзиром да је регулисано питање разграничења надлежности, како између њих, тако и у односу на Републику.<sup>208</sup> Међутим, ово разграничење је извршено на начин, који нас и даље оставља у недоумици поводом проблема разликовања између покрајинске аутономије и локалне самоуправе. Након нормативне конструкције претпоставке надлежности у корист Републике, исказана су два уставна става на језички истоветан начин, па су тако јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, баш као што су и аутономне покрајине надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине. Стога се и на овом начелном нивоу не истиче разликовање између јединице локалне самоуправе и аутономне покрајине. Осим везивања за претпостављену републичку надлежност, истиче се и сврсисходност могућности остваривања надлежности у обе територијалне димензије. Свакако да сврсисходност треба у предоченој ситуацији разумети у смислу уставно-правног стандарда, јер ће његово суштинско значење остати непромењено и након конкретног значења, које има у случају аутономне покрајине и конкретног значења, које има у случају јединице локалне самоуправе.

Оно што нам привлачи посебну пажњу јесте одредбени исказ по којем се законом одређује која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја.<sup>209</sup> Јер, Уставом Републике Србије већ су утврђена питања, која спадају у домен надлежности Републике, питања која спадају у домен надлежности аутономне покрајине и питања која спадају у домен надлежности јединице локалне самоуправе. Тако је одредбом чл. 97. Устава утврђен каталог републичких надлежности,<sup>210</sup> одредбом чл. 183. Устава утврђена су питања у областима од покрајинског значаја,<sup>211</sup> а одредбом чл. 190. Устава утврђено је

---

<sup>208</sup> Одредба чл. 177. Устава Републике Србије.

<sup>209</sup> Одредба чл. 177. ст. 2. Устава Републике Србије.

<sup>210</sup> „Република Србија уређује и обезбеђује: 1.-17.“

<sup>211</sup> „Аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области...“

надлежност општине.<sup>212</sup> Полазећи од ових уставних чињеница, може се отворити и питање текстуално-језичке умешности уставотворца да на логички адекватан и прихватљив начин конзистентно уреди претходна питања. У циљу разјашњења истакнутог проблема, сматрамо да нам може бити од користи „подсећање“, односно, упоређивање са начином на који је претходни уставотворац стилизовао и редиговао уставни текст истим поводом.

У том смислу, указујемо да је претходним уставним решењима из 1990. године такође Уставом утврђена надлежност Републике,<sup>213</sup> надлежност аутономних покрајина<sup>214</sup> и надлежност јединица локалне самоуправе.<sup>215</sup> При томе, не наилази се на уставно правило, којим се додељује нормативно овлашћење за одређивање надлежности аутономних покрајина на начин како је то учињено важећим српским Уставом. Уважавајући потребу логичког расуђивања у процесу тумачења одредбе чл. 177. ст. 2. садашњег Устава, сматрамо да би било оправдано њено право значење разумети на следећи начин. Док је уставом извршено утврђивање компетиционог каталога три нивоа територијалне организације јавне власти (република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе), законом се врши одређивање; али, не на начин којим би се извршила промена садржине и структуре Уставом утврђених компетенци, већ само у смислу номотехничке систематизације питања, која припадају већ Уставом већ утврђеним областима друштвених односа за које је надлежна републичка, покрајинска или власт јединице локалне самоуправе. Линији започетог размишљања треба додати и аргумент садржан у начину уставног нормирања решења о поверавању надлежности аутономној покрајини, јер се ово поверавање врши законом. Међутим, с друге стране, потребно је узети у обзир и логички смисао уставотворчевог става о томе да се питања за која су надлежна аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, налазе ван Уставом резервисане надлежности Републике. У суштини, ово правило подразумева широку слободу законодавца да опредељује и одређује круг питања за која ће бити надлежна

---

<sup>212</sup> „Општина, преко својих органа, у складу са законом...“.

<sup>213</sup> Одредба чл. 72. Устава Републике Србије од 1990. године.

<sup>214</sup> Одредба чл. 109. Устава Републике Србије од 1990. године.

<sup>215</sup> Одредба чл. 113. Устава Републике Србије од 1990. године.

аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, водећи при томе рачуна о „еластичном“ уставно-правном (и политичком) стандарду „сврсисходности“.

Као што се може запазити, овлашћење законодавца да одређује која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја може изазвати вишесмислену дилему. Прво, уколико је Уставом већ утврђена и резервисана надлежност Републике, остаје недовољно јасно решено питање овлашћења законодавца да законом одреди која су питања од републичког значаја. Јер, да ли би значило да законодавац располаже уставним овлашћењем да може одредити надлежност Републике за неко питање, које се налази ван листе утврђене одредбом чл. 97. Устава? У циљу потпуног овладавања наметнутом дилемом, потребно је имати у виду садржину таксативно набројане листе друштвених односа, чије је регулисање у републичкој надлежности. Приметићемо да одређење појединих области није уставном нормом дефинитивно окончано, већ су употребљени на неколико места нормативни изрази „и других“. Тако је, рецимо, утврђена надлежност Републике за „систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности; друге економске и социјалне односе од општег интереса“.<sup>216</sup> На сличан начин је поступљено и у случајевима области везане за „производњу, промет и превоз оружја, отровних запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја“,<sup>217</sup> као и услучају области „прикупљања статистичких и других података од општег интереса“.<sup>218</sup> Коначно, а вероватно и најзначајније је указати на последњу номотехничку тачку цитираног члана, којим је успостављено релативна неограниченост републичке надлежности, с обзиром на формулацију „друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом“.<sup>219</sup> Лимит екстензивности наведене уставне формулације успостављен је самим предоченим правилом, с обзиром да Република може бити надлежна и за друге односе, под два услова. Први се састоји у интересу Републике Србије, а други у обавези усклађености са самим Уставом. У контексту наших размишљања поводом

---

<sup>216</sup> Одредба чл. 97. ст. 1. т. 8. Устава Републике Србије.

<sup>217</sup> Одредба чл. 97. ст. 1. т. 9. Устава Републике Србије.

<sup>218</sup> Одредба чл. 97. ст. 1. т. 11. Устава Републике Србије.

<sup>219</sup> Одредба чл. 97. ст. 1. т. 17. Устава Републике Србије.

истакнуте дилеме, истакнимо и следећу упитаност. Наиме, потребно је уочити да се у позитивно-правном уставном речнику Србије, у уставном акту истичу два термина, који су нам тренутно значајни: „односи“ и „питања“. Први се користи у одредби уставног члана, којим се утврђује и регулише републичка надлежност, а други је у употреби приликом додељивања овлашћења законодавцу да одреди која су питања у надлежности републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Сматрамо да није реч о истозначним терминима, како у садржинском, тако и у номотехничком смислу. „Односи“, који су у надлежности Републике, заправо, представљају друштвене односе, тј. области друштвених односа. „Питања“ чије одређивање представља уставно-правно овлашћење законодавца саставни су део уставно нормираних друштвених односа, односно, области друштвених односа. Зато сматрамо да овлашћење законодавца да одреди „питања“ није неограничено, већ условљено назначеним уставно-правним стандардима, садржаним, како у оквиру чл. 97. Устава, тако и у чл. 177. Устава. У чл. 97. садржана су ограничења „интерес Републике“ и „у складу с Уставом“, а у чл. 177. „сврсисходност“. Наравно, опстаје као недовољно разјашњена дилема, везана за адресата коме се обраћа уставотворац прописом о томе да постоји могућност да се републичка надлежност прошири и за друге односе. Како је Уставом већ утврђена републичка компетициона листа, а уставотворац је окончао своју делатност у формалном погледу чином доношења Устава, остаје законодавац као адресат овлашћен за одређивање тих „других односа“, за које би била надлежна Република. Но, потребно је запазити и уставно-судску власт, која је увек присутан уставно-политички субјект, који располаже уставним моћима да буде коначан ауторитет у правилном разумевању значења одредбе, којом се овлашћује законодавац да одређује „питања“ која су у надлежности Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

Проблеми везани за специфичну уставно-нормативну разноликост и недовољно прецизну номотехничку уједначеност начина на који ће се разрешити дилеме око уставотворне или законодавне надлежности за прописивање покрајинских надлежности, нису остали непримећени у научној и стручној јавности; политичка јавност се, по логици ствари, презентира као битно

заинтересована за ове проблеме. Тако ћемо запазити став да ће „за сваког, у правничком смислу, иоле образованијег читаоца, непоредиво важнија бити чињеница да садржај аутономије представља потпуно зависну варијаблу свемоћног законодавства“.<sup>220</sup> Исти аутор даље наставља изношењем схватања по којем предочена ситуација није на линији либерално-демократске идеје, али ни на линији европских принципа и праксе регионализације. „Кад је реч о првом (теоријском) аспекту ствари, навешћемо једну, скоро два века стару Константову (Benjamin Constant) опаску да централне власти, ако се увуку у интересе локалних заједница, прекорачују своја овлашћења, односно границе легитимне јурисдикције... А када су посредни европска искуства... то се ни не наслућује у тексту Устава Србије“.<sup>221</sup> Оштре критике на рачун одређених уставних решења Србије у делу о покрајинској аутономији представљају драгоцену помоћ за објективизирање закључних ставова и судова, које ћемо заузети у резултатима спроведеног истраживања. У том циљу је неопходно имати у виду и другачију аргументацију истим поводом.

Као што смо већ спорадично истакли у досадашњем излагању предметне материје, за наше разумевање ових питања од значаја је и конкретно одлучање Уставног суда Србије приликом вршења нормативне контроле законског акта; коначном одлуком Уставни суд је већ истакао ауторитативно разумевање значења истакнутих питања. Наиме, већ приликом доношења Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводина,<sup>222</sup> ово питање се појавило као једно од крупнијих уставно-правних и политичких проблема, с обзиром да су, готово поједнако, и политичка и стручна јавност биле у поларизованој ситуацији, а поводом провокације о уставности појединих законских решења. Као резултат интензитета политичких расправа, које су у друштвеној јавности вођене између различитих политичких странака, опција и субјеката, покренут је и поступак за оцену уставности наведеног закона пред Уставним судом Србије. Након спроведеног поступка нормативне контроле, уставно-судска власт је изрекла свој

---

<sup>220</sup> Ј. Комшић, Аутономија Војводине и локална самоуправа у новом Уставу Србије, Годишњак Факултета политичких наука, Београд, 2007, стр. 233.

<sup>221</sup> Ј. Комшић, исто.

<sup>222</sup> „Сл. Гласник РС“, бр. 99/2009 и 67/2012 – одлука УС.



коначан став о (не)уставности појединих законских одредаба.<sup>223</sup> Већ и по текстуалном обиму уставно-судске одлуке (88 страница) могу се наслутити закључци о озбиљности постављених уставно-правних питања и одговора датих тим поводом.

Са становишта нашег истраживачког интереса на овом месту, сматрамо значајним указати на ауторитативан став Уставног суда Србије поводом дилеме везане за статусно квалификовање права грађана на покрајинску аутономију, што ће нам бити од драгоцене помоћи за утврђивање релевантности наших закључних судова истим поводом. У овом делу докторске дисертације, истичемо два уставно-судска става, који проистичу из образложења назначене уставно-судске одлуке. Први је одговор на питање односа између права грађана на покрајинску аутономију и уставне концепције људских и мањинских права и слобода; односно, да ли је уставно-логички прихватљиво подвести право грађана на покрајинску аутономију под оквире уставне концепције људских и мањинских права и слобода. Други став се тиче односа између права грађана на покрајинску аутономију и права грађана на локалну самоуправу, и то у смислу трагања за квалитетом уставно ранжираних разлика између њих.

Поводом прве дилеме коју смо исказали у форми истраживачке поставке, Уставни суд Србије је пружио јасан одговорставом о томе да је право грађана на покрајинску аутономију негативна компетициона норма,<sup>224</sup> односно, да није реч о индивидуалном или колективном људском или мањинском праву и слободи. Приликом оцењивања уставности оспорене одредбе чл. 2. ст. 2. Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводина,<sup>225</sup> поставило се питање да ли је законодавац био овлашћен да уставни стандард о заштити достигнутог нивоа људских и мањинских права и слобода, примени и на право грађана на покрајинску аутономију. Наиме, одредбом чл. 20. регулисана су питања везана за ограничења људских и мањинских права. Тако је дато овлашћење законодавцу да може ограничити људска и мањинска права зајемчена Уставом, али под

---

<sup>223</sup> Одлука Уставног суда Србије, бр. Iуз-353/2009.

<sup>224</sup> Видети стр. 48. Одлуке Уставног суда Србије.

<sup>225</sup> “У поступку доношења закона водиће се рачуна о достигнутом нивоу права грађана на покрајинску аутономију“.

одређеним условима: а) уколико је такво ограничење допуштено Уставом; б) уколико је ограничење оправдано сврхом прописаном Уставом; в) горња граница је обим, који је неопходан да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву; г) законом се не сме задирати у суштину зајемченог права.<sup>226</sup> Такође, утврђено је да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати,<sup>227</sup> као и да су сви државни органи (посебно судови) приликом ограничавања људских и мањинских права, дужни водити рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.<sup>228</sup> Очиглено је да је српски законодавац, приликом нормирања права грађана на покрајинску аутономију у одредби чл. 2. ст. 2. Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводина, протумачио одредбу чл. 20. ст. 2. Устава Републике Србије на начин подвођења права грађана на покрајинску аутономију под оквир начелних уставних норми прописаних за људска и мањинска права. Односно, Народна скупштина Републике Србије стала је на становиште да уставна концепција људских и мањинских права обухвата и право грађана на покрајинску аутономију, и то нарочито у делу уставно-нормативне заштите, која је пружена уставним актом. А то је онда и показатељ о разумевању законодавца значења права грађана на покрајинску аутономију које припада категорији људских и мањинских права и слобода. За разлику од таквог тумачећег става законодавца, Уставни суд Србије је стао на другачијем становишту, евидентирајући уставну грешку законодавца. Односно, заузет је став о томе да законодавац не располаже уставним овлашћењем да прописује формулу о „забрани ограничења достигнутог нивоа људских и мањинских права“ на право грађана на покрајинску аутономију, с обзиром да право на грађанску аутономију треба тумачити као специфичну, посебну врсту уставне норме, којом се регулишу и разграничавају надлежности између републике и аутономне покрајине. Наравно, у политичком, али и у уставном смислу, може се поставити питање да ли уставни концепт права грађана

---

<sup>226</sup> Одредба чл. 20. ст. 1. Устава Републике Србије.

<sup>227</sup> Одредба чл. 20. ст. 2. Устава Републике Србије.

<sup>228</sup> Одредба чл. 20. ст. 3. Устава Републике Србије.

на покрајинску аутономију онда треба тумачити на начин, којим се законодавац овлашћује да може у неком наредном периоду извести ограничење постојећег нивоа права грађана на покрајинску аутономију, који је регулисан Уставом? Одговор на ово питање не може бити једнозначно дат, с обзиром да је потребно имати у виду запажање, које смо већ изнели, а поводом односа између уставно-нормативних израза „односи“ и „питања“, али и чињеницу о суштинском разумевању права грађана на покрајинску аутономију. У том контексту, и сматрамо да се питање „забране ограничења достигнутог нивоа људских и мањинских права“ Уставом резервише за људска и мањинска права, па ова формула није примењива на право грађана на покрајинску аутономију. У политичком смислу, свесни смо да би наредни законодавчев нормативни потез у правцу даље рестрикције нивоа права грађана на покрајинску аутономију, могао произвести и одређене политичке консеквенце, утичући тиме и на курс законодавне, али и целокупне државне политике.

Дакле, истакнимо још прегледније став уставно-судске власти Србије о томе да „се право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу мора тумачити као негативна компетициона норма, додуше не у њеном апсолутном значењу... Суд сматра да су уставноправно прихватљива она становишта која право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу тумаче у светлу начела из члана 2. став 1. Устава, као израз грађанске суверености коју грађани врше на исти, демократски, начин на свим нивоима организовања власти“.<sup>229</sup> Претходно већ евидентирану чињеницу о одбијању расположиве могућности примене начелне суштине везане за људска и мањинска права на право грађана на покрајинску аутономију, додатно желимо расветлити поставком дилеме о принципијелности оваквог става. Право на истакнуту упитаност проналазимо управо у делу образложења исте уставно-судске одлуке, а поводом оцене уставности одредбе чл. 3. ст. 3. Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводина. Овом одредбом је прописано следеће: „АП Војводина, као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности, може бити члан европских и светских удружења региона и у оквиру своје надлежности

---

<sup>229</sup> Део из образложења Одлуке Уставног суда, стр. 45-46.

може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу, у складу са законом и Статутом“.Вршећи нормативну контролу претходно цитиране законске одредбе, Уставни суд је заузео став да „претходно изложено има за даљу правну последицу да би право на чланство у удружењима и на оснивање представништава имале само оне територијалне заједнице на чијој се територији традиционално негују европски принципи и вредности“. <sup>230</sup> Нарочиту пажњу привукла нам је уставно-судска аргументација, којом се негира уставност одредбе чл. 3. ст. 3. Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводина, у односу на чл. 21. ст. 1. Устава.<sup>231</sup> А одредбом члана Устава на који се позвао Уставни суд, стајући на становишту о противуставности наведене законске одредбе, утврђује се општи принцип једнакости, односно, забране дискриминације.<sup>232</sup> Запажамо да је Уставни суд заузео различит став у погледу примењивости уставних норми садржаних у структуралној јединици-одељку „Основна начела“ на право грађана на покрајинску аутономију. Наиме, утврђујући неуставност одредбе чл. 2. ст. 2. Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводина, заузет је став о суштини значења права грађана на покрајинску аутономију (у смислу негативне компетиционе уставне норме), због чега је неизводљиво уставну норму о забрани ограничења достигнутог нивоа људских и мањинских права применити на право грађана на покрајинску аутономију. Но, с друге стране, неуставност одредбе чл. 3. ст. 3. Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводина утврђена је с позивом на уставну норму о општој забрани дискриминације, односно, о једнакости свих пред Уставом и законом. У методолошком смислу, склони смо приметити недовољну логичку утемељеност, макар када је принципијелност у питању, променљивости става о уставној допуштености примене или непримене уставних норми везаних за људска и мањинска права на право грађана на покрајинску аутономију. Осим мишљења које смо изнели на рачун спорне принципијелности уставно-судског образложења у овом делу Одлуке, сматрамо тешко прихватљивим аргумент о томе да се уставни принцип једнакости повређује

---

<sup>230</sup> Исто, стр. 59.

<sup>231</sup> Исто.

<sup>232</sup> „Пред Уставом и законом сви су једнаки“.

законским прописом о традиционалној привржености Аутономне покрајине Војводина европским принципима и вредностима; и то, једнакост осталих делова републичке територије и њихову дискриминисаност поводом њихове привржености тим европским принципима и вредностима. Изводећи истраживачку мисао до краја, сматрамо да је оваквим образложењем учињен двоструки методолошки пропуст. Прво, непринципијелно се указује једанпут да није примењива општа уставна норма о људским и мањинским правима на право грађана на покрајинску аутономију, а други пут се утврђује неуставност законске одредбе управо применом опште уставне норме о људским и мањинским правима на право грађана на покрајинску аутономију. Други пропуст смо склонили евидентирати поводом врло спорног тумачења принципа једнакости у контексту нормативне контроле уставности одредбе чл. 3. ст. 3. Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводина.

Наша друга дилема, коју смо најавили на претходним страницама рада, тиче се односа између права грађана на покрајинску аутономију и права грађана на локалну самоуправу, и то у смислу уставно-судског става о томе да ли је, у начелном смислу, изводљиво третирати два оделита права или једно, јединствено право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Уставно-судски одговор на ово питање може се пронаћи у делу образложења уставно-судске одлуке, којом је утврђена уставност одредбе чл. 3. ст. 2. Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводина. Овом законском одредбом је прописано да „АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности“. Разматрајући уставност цитиране законске одредбе, Уставни суд је, као што смо већ истакли, оценио да она није спорна са становишта њене уставности. При томе, образлажући одлуку, истакнуто је и разумевање разлике између позиције аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно, између права грађана на покрајинску аутономију и права грађана на локалну самоуправу, макар када је у питању регионална сарадња. Јер, и Законом о локалној самоуправи је прописано право јединице локалне самоуправе на сарадњу са јединицама локалне самоуправе других држава, уз обавезну сагласност Владе Републике Србије: „Јединице локалне самоуправе могу сарађивати са јединицама

локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, у складу с Уставом и законом. Одлуку о успостављању сарадње, односно закључењу споразума о сарадњи са јединицом локалне самоуправе друге државе, доноси скупштина јединице локалне самоуправе, уз сагласност Владе“.<sup>233</sup> Примењујући логички инструмент аналогije, у образложењу уставно-судске одлуке истакнуто је да „није постојао ниједан правни аргумент да се и за споразуме које у оквиру сарадње са одговарајућим заједницама других држава закључује аутономна покрајина не пропише исти механизам“.<sup>234</sup> Компаративном анализом две законске норме из два закона (Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводина и Закона о локалној самоуправи), намеће се закључак да првим Законом није прописана обавеза о искључивости овлашћења покрајинске скупштине на закључивање међурегионалног споразума, као што постоји јасна законска одредба о овлашћењу скупштине јединице локалне самоуправе на закључивање о сарадњи са јединицом локалне самоуправе из друге државе. Такође, Законом о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводина није прописана обавеза давања сагласности Владе на такве споразуме, као што је то у случају Закона о локалној самоуправи. Својим тумачењем оспорене одредбе чл. 3. ст. 2. Закона о утврђивању надлежности аутономне покрајине Војводина у контексту Устава, уставно-судски орган је извео закључак и о питању надлежности тачно одређеног органа за закључивање међурегионалног споразума, као и о питању обавезне сагласности Владе тим поводом.

За наше истраживање, значајно је истаћи уставно-судски став о томе да између аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у делу који се односи на њихово право остваривања сарадње са њима истим или сличним прекодржавним територијалним ентитетима – нема разлике.

Сумирајући разматрање ауторитативног уставно-судског тумачења одредаба релевантних уставних норми, у прилици смо да изнесемо и наше

---

<sup>233</sup> Одредбе чл. 13. ст. 2. и 3. Закона о локалној самоуправи, „Сл. гласник Републике Србије“, бр. 129/2007 и 83/2014)

<sup>234</sup> Из образложења Одлуке Уставног суда, стр. 58.

схватање начин на који је уставотворац разрешио дилему о праву грађана на покрајинску аутономију у контексту људских и мањинских права. При томе, указујемо да се истовремено опредељујемо према начелном питању у односу према једном делу садржинске компоненте уставне концепције људских и мањинских права. Јер, биће неопходно уважити и закључивање до којег ће доћи након анализе проблематике заштите права грађана на покрајинску аутономију, јер ће се и тиме створити основ за разумевање овог проблема. Односно, биће изводљиво у одговарајућој мери трагати за сличностима и разликама успостављене уставно-правне заштите, с једне стране, права грађана на покрајинску аутономију и, с друге стране, људских и мањинских права. Из тих разлога, мисао коју износимо на овом месту третирамо као делимично закључивање, с обзиром да га изводимо на основу номотехничког лоцирања права грађана на покрајинску аутономију, на основу ученог односа између права грађана на покрајинску аутономију и права грађана на локалну самоуправу у начелном смислу, и на основу начина на који је нормирано питање концепта уставотворних и законодавних овлашћења поводом расподеле надлежности. Сагласно изреченом, сматрамо да је начелном уставном конструкцијом успостављено једно право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, без посебног начелног позиционирања права грађана на покрајинску аутономију у односу на право грађана на локалну самоуправу. И покрајинска аутономија и локална самоуправа припадају роду политичко-територијалне децентрализације државне власти, при чему Уставом није на нивоу уставно-начелног одређења извршена дистинкција између ових категоријалних ентитета. Уставом је право грађана на покрајинску аутономију примарно лоцирано у нормативном оквиру расподеле надлежности, због чега се оно и третира, пре свега, као негативна компетициона норма, што је потврђено и уставно-судским ставом. Право грађана на покрајинску аутономију, макар по слову српског Устава и његовог ауторитативног тумачења, измештено је из уставне концепције људских и мањинских права. У складу са оваквим доживљајем права грађана на покрајинску аутономију одбачена је нормативна могућност да се принцип забране рестрикције достигнутог нивоа људских права примени и на право грађана на

покрајинску аутономију, па је касирана законска одредба, којом је извршено супротно тумачење Устава. Међутим, с друге стране, у процесу уставно-судског тумачења Устава заузет је став да је општи принцип једнакости и забране дискриминације примењив и на право грађана на покрајинску аутономију. Са становишта наше истраживачке заинтересованости за предметно питање, овакву различитост у ставовима уставно-судске власти сматрамо врло значајном приликом разматрања разумевања права грађана на покрајинску аутономију у контексту уставне концепције људских и мањинских права.

### **III.3. Садржина права грађана на покрајинску аутономију**

Након претходног разјашњења дилеме поводом уставног контекста права грађана на покрајинску аутономију у односу према људским и мањинским правима и слободама у правном поретку Републике Србије, наредни истраживачки напор је управљен ка утврђивању унутрашње стране овог права. У циљу објективног овладавања његове свеукупне уставне позиционираниости, потребно је извршити објективну анализу садржине овог права. При томе, полазимо од доживљаја права грађана на покрајинску аутономију, у смислу посебне уставне норме, чиме га смештамо у компетиционе оквире. Услов стабилности државно-правног поретка садржан је у његовог способности да буде обележен својствима јединства, што се не може остварити без релевантних правних регулатива. Јединство правног поретка може се посматрати у правном и у политичком смислу, те ће зависити од међусобне усаглашености обе димензије, при чему политички контекст подразумева, између осталог, и реалну моћ поретка да буде остварљив у процесима примене правних прописа. Класичне поставке теорије државе и права о односима између државе и права зраче виталношћу идејних ставова и када се налазимо на нашем тренутном истраживачком терену. У том смислу, подсећамо да се држава у односу према праву испољава кроз процесе доминантног стварања и примене права, док је у обрнутом смеру право присутно



кроз процесе организовања и функционисања државе.<sup>235</sup> Савременија правна теорија овом „класицизму“ односа између две друштвене појаве, додаје и процес тзв. моралисања државе и државне власти од стране права, којим се чини напор у правцу релативизације доминантности позиције државе у друштву. Јер, друштво које није прекомерно „окупирано“ државом обележено је капацитетима других, недржавних структура друштва да могу аутономно остваривати одређене друштвене функције. Институционално, организационо и функционално представљена кроз централну државну власт, модерна држава је немоћна да апсолутизује своју позицију у друштву, те се пројектанти друштвеног инжењеринга труде да успоставе различите моделе инклузије нецентралних делова структуре јавног поретка у процесе друштвеног одлучивања. У складу са тим, децентрализација се појављује као један од начина остваривања интереса становништва, које живи на децентрализованом делу државне територије. У односу на постојеће и у савременом друштву познате облике децентрализације, намерни смо да примарну пажњу посветимо територијалном обликовању децентрализације, што је примерено нашем тематском опредељењу. Равномерност расподеле власти између центра и периферије чини суштину децентрализације, чији рационалан механизам у савременој варијанти пружа потпору одржању саме идеје државе. Јер, централна државна власт реално нема могућности да на подржавним нивоима усклађује и обезбеђује интересе грађана.

Истицање устава да је државна територија јединствена не значи онемогућавање ужих територијалних јединица да самостално креирају и организују решења одређених задатака, који су у исто време и део разлога постојања државе као друштвене појаве. Упоредна искуства територијалне децентрализације савремене државе доводе нас до две основне појавне манифестације кроз локалну самоуправу и кроз територијалну аутономију. Децентрализација, као принцип у механизму функционисања државне власти, заједнички је именован за обе ове друштвене, правне и политичке појаве, јер се, у суштинском смислу, своди на потребу оптималног и хармонизованог одвијања

---

<sup>235</sup> Видети, на пример, објашњења овог односа у уџбеницима из области теорије државе и права аутора Р. Лукића и Н. Висковића.

друштвеног живота. С друге стране, осим што поседује квалитет заједничког именитеља, децентрализација је двоструко уобличена, што се изражава кроз два слична, али и значајно различита контекста односа између централне и нецентралних јавних власти. Основаност те разлике желимо евидентирати и поводом истраживања покрајинске аутономије у контексту позитивног уставног поретка Републике Србије. Овакав задатак није једноставан, имајући у виду тежину критичких примедби, које се од стране дела научне и стручне јавности упућују савременим уставним решењима Србије, посебно поводом недовољно одмереног или неодмереног приближавања позиције покрајинске аутономије и локалне самоуправе. У претходном делу рада указано је на очигледан став уставотворца да се, у начелном смислу, не раздвајају ове две уставне институције, с обзиром на обједињено начелно уставно третирање права грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Сматрамо да разлоге таквом опредељењу уставотворца треба, вероватно, потражити у ставу о нужности обезбеђивања јединства државно-правног поретка. Наравно, свесни смо да је такав приступ заснован на правном облику јединства државно-правног поретка, који подразумева, не само ову начелну уставну конструкцију, већ и комплетно уставно-правно устројство покрајинске аутономије и локалне самоуправе, након чега ћемо бити у прилици да се определимо према квалитету аутономности права грађана на покрајинску аутономију.

Садржину права грађана на покрајинску аутономију чини скуп уставних овлашћења и уставних обавеза, које припадају аутономној покрајини, као територијалној јединици унутар државно-правног поретка. Територијални елемент, садржан унутар покрајинске аутономије изнова подсећа на релевантност територије за суштину постојања државе и међудржавног разликовања по основу ограниченог простора. Разумевање политичко-територијалне аутономије у нераскидивој је вези са елементарним поимањем државе, за коју ће *M. Hauriou* рећи да је она првенствено просторни феномен. Јер, „тло представља темељ на којему се проводи централизација која дотада неодлучне и плутајуће популације преображава у кохерентну јединицу. Оно истодобно одређује распрострањеност и границе јавне моћи; оно означаје, према заједничком интересу који постоји у тој

скупини становника, природу и мјеру служби које та моћ мора обављати; оно ствара и само својство грађанина, код којег заједничко и битно обиљежје онога који заузима земљу надомјешта друштвене и професионалне разлике“.<sup>236</sup> Ову логику темељног разумевања државе прати и само уставно право, па нам се учинило интересантним указати на овом месту и на схватање претходног наведеног аутора о уставним институцијама, као једној од три основне политичке институције. Наиме, *M. Prelot* издваја управне, уставне и интегративне или окупљајуће политичке институције. У складу са трипартитним разврставањем политичких институција, овај аутор за управне институције истиче да оне својом структуром и функционисањем доминирају у уставном праву,<sup>237</sup> док за уставне институције тврди да оне логички и хронолошки претходе управним институцијама.<sup>238</sup> И управне и уставне институције имају истоветност главне функције, која се састоји у обезбеђивању егзистенције и живота у држави. „Тако оне, у односу на друге јавне институције, испуњавају функцију кохезије и очувања, која је врло важна. Она произлази из успостављања јединственог институционалног састава или комбинираниог повезивања више уставних састава који су интегрирани или само окупљени“.<sup>239</sup>

Позивајући се на претходне теоријске поставке, чија функција није илустративне, већ идејно-стратешке природе у нашем истраживању, желимо истаћи да разумевање права грађана на покрајинску аутономију изискује претходно узимање у обзир разумевања интегративне суштине државе. Враћајући се на почетке стабилно оформљене и конституционализоване идеје државе, историја нас подсећа да су „сви оснивачи држава...били централизатори“.<sup>240</sup> Али, богатство друштвеног живота имплицира осцилаторна кретања у свету идеја о томе како организовати државу, која је, „у одређеном тренутку, због акумулирања, присиљена измакнути се од бремена нагомиланих послова, због опасности од пропасти. Долази тренутак кад би централизација могла постати

---

<sup>236</sup>М. Prelot, Политичке институције, Политичка култура, Загреб, 2002, стр. 19-20.

<sup>237</sup>Исто, стр. 51.

<sup>238</sup>Исто, стр. 52.

<sup>239</sup> Исто, стр. 52-53.

<sup>240</sup> Исто, стр. 226.

кобна за државни режим који је дотада дјеловао само у једном смјеру“.<sup>241</sup> У томе се и огледа очигледан политички контекст формулисања начина на који ће се правно третирати и организовати територијални сегмент државе. Питање политичко-територијалне аутономије је стога условљено специфичним амбијентом друштвених околности у којима егзистира појединачна људска заједница у појединачној држави, па је врло тешко беспоговорно прихватити став о неминовној примени успостављених стандарда у области политичко-територијалне аутономије. Јер, скуп врло сличних чињеница и околности које постоје у два државама не мора имати за своју политичку и уставно-правну последицу изградњу политичко-територијалне аутономије уопште или политичко-територијалне аутономије сличног типа, што ће зависити од спецификаума друштвено-политичких околности унутар сваке појединачне државе.

Назначене напомене су у функцији објективног разумевања садржине модела права грађана на покрајинску аутономију који је нормиран у уставно-правном поретку Републике Србије. Зато је и потребно утврдити и овладати правом грађана на покрајинску аутономију у савременом уставно-правном поретку Републике Србије, што се може учинити одлучним разумевањем садржине права грађана на покрајинску аутономију. С озбиром да постоји полазна дилема поводом односа између права грађана на покрајинску аутономију и права грађана на локалну самоуправу, наше разматрање покрајинске аутономије биће праћено и одговарајућим компарирањем са локалном самоуправом, како би се могле са сигурношћу утврдити разлике међу њима.

Апсолвирање нашег теоријског разумевања права грађана на покрајинску аутономију, које проистиче из мисаоног контекста важећег уставно-правног поретка Републике Србије у многоме је од користи за овладавање преосталим деловима централне предметне тематике. Стога смо и упућени да, приликом разраде проблема садржине права грађана на покрајинску аутономију, претходно имамо у виду начин на који су уставним нормама решена општа питања везана за надлежност, што смо већ и учинили на претходним страницама овог

---

<sup>241</sup> Исто, стр. 229.

рада. Комплекс питања, који је посвећен праву грађана на покрајинску аутономију (и локалну самоуправу), заправо, обухвата питања територијалне организације Републике. Осим разграничења и поверавања надлежности, питања организације аутономне покрајине и њеног права на међународну сарадњу, припадају кругу тзв. „основних уставних тачака на којима суштински почива начелно нормирање уставног пројекта“.<sup>242</sup> Како смо већ истакли, питање разграничења надлежности је решено успостављањем принципа примарне резервисаности за централну власт.

*Проблеми остваривања права грађана на покрајинску аутономију у Аутономној покрајини Косово и Метохија*

О сложености проблема политичко-територијалне аутономије у српском уставно-правном оквиру сведочи и податак о специфичном правном и политичком статусу територије Косова и Метохије. Поглед упућен анализи овог проблема може бити вишеструк, па га је изводљиво третирати са правног и политичког аспекта, са становишта унутрашњег и међународног поретка, у геополитичком, историјском и моралном контексту... Међутим, са становишта примарног интересовања правне науке и рационалних интереса нашег научног истраживања, полазну поставку базирамо на правној сфери фажења права. Јер, осим ње, макар по уобичајеном схватању правне теорије, постоје три основне сфере фажења права: правна, фактичка и морална,<sup>243</sup> при чему се у правној сфери важења права разликују временска, територијална и персонална димензија. Уважавајући специфичности ситуације, која постоји на простору Косова и Метохије, потребно је указати да целовитост приступа подразумева проширени контекст њеног правног доживљаја, с обзиром да би искључивошћу правне сфере, ван круга интересовања остао значајан део друштвене стварности. Временско, територијално и персонално третирање ове проблематике исувише је рестриктивно, уколико би било засновано искључиво на формално-правном приступу. С друге стране, и наш напор усмерен ка овладавању права грађана на

---

<sup>242</sup> С. Ђорђевић, О митровданском уставу, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2010, стр. 160.

<sup>243</sup> Р. Лукић, Б. Кошутин, Д. Митровић, Увод у право, ЈП Сл. Лист СРЈ, Београд, 2002, стр. 483-489.

покрајинску аутономију унутар правне сфере важења права, подразумева уважавање специфичног амбијента друштвено-политичких и уставних околности. У истом времену, на истој територији и над истим становништвом које живи на тој територији, присуствујемо атипичном модалитету одвијања организованог друштвеног живота. У формално-правном смислу, уставно-правни поредак Републике Србије заснован на правном важењу својих уставних норми, формално је примењив на читавој територији Србије, па и на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија. Међутим, и у оквирима српског уставног прописа, препознаје се свест уставотворца о томе да политичка и нормативна ситуација није „идилична“, па је постојала потреба да се, у посебном контексту, нормирају одређена питања произашла из специфичних околности. У фактичком смислу, на косовско-метохијском простору примењив је уставно-правни поредак, који српски Устав не признаје, али се може поставити питање да ли га препознаје? Тим поводом и указујемо на релевантне одредбе Устава Републике Србије, које су везане за назначени простор. Међу њима, реч је о преамбуларном исказу и о уставним одредбама, које се односе на право грађана на покрајинску аутономију. У овим деловима српског уставног акта, изводљиво је евидентирати специфичности, имајући у виду термине из речника позитивно-правног Устава Србије, као што је „суштинска аутономија“, или одредбу о пројекцији посебног уставног закона за Аутономну покрајину Косово и Метохија.

Осим што важи за државу са богатом уставном традицијом, Србија је постала препознатљива и по специфичним уставно-правним проблемима, који су по много чему атипични за светску мапу уставности. Од тренутка када су се српски државни органи *de facto* повукли са простора Аутономне покрајине Косово и Метохија (1999), на овој територији се развија динамичан уставно-правни живот, који се, за сада, може одредити кроз два фазе. Прву фазу чини успостављање пуног капацитета међународне управе над овим простором, а почетак друге фазе обележава доношење Устава Републике Косово 2008. године. У међувремену, и српска уставна динамика је додатно обogaћена доношењем новог Устава Републике Србије 2006. године. Тако се уставна стварност нашла

пред великим и сложеним изазовом, који истовремено оптерећује правилно разумевање егзистенције правног живота на овом простору.

У исто време, пред нама се налази географски идентична територија са различитом правном позицијом. Речник позитивног и формалног уставно-правног оквира Србије идентификује само Аутономну покрајину Косово и Метохија, док речник истог типа у равни новостворене косовске државе препознаје Републику Косово. Дуалитет формално-правног поретка није на исти начин исказан кроз фактички поредак, јер се у њему речник српског позитивног права своди све више на номиналну исказницу, док се на аутономно косовско уставно право готово потпуно наслања и фактички остварљив поредак.

Ствар постаје додатно компликованија и сложенија када се са уставног нивоа спустимо који степен ниже у структури правних аката са различитом правном снагом. Законски и подзаконски регулаторни режими две формално међусобно непризнате државне целине су у потпуном формалном одударању.

Због свега тога, чини се правно интересантним и изазовним истражити постојеће нормативно-правно стање поводом насловљеног проблема овог рада и са становишта упоређивања начина на који су правно решени ти проблеми и какво је њихово функционисање у пракси. У позадини интересовања за овакву поставку предметног проблема налази се посебност позиције коју имају припадници српског народа у назначеним локалним срединама. Формално-правно посматрано, запажају се принципијелне разлике става правног поретка Републике Србије у односу на правни поредак косовске полудржавне творевине према истом проблему.

Назначени проблемски круг може се поставити и кроз идеју о колизији између два уставно-правна поретка, па, уколико би се, након овакве анализе, дошло и до одређених закључака у смислу креативних решења о могућој коегзистенцији два паралелна правна поретка, то би истовремено био и допринос академског напора креирању политике у правцу који би био примерен цивилизованом начину решавања постојећих проблема.

Очигледно је да се налазимо на изазовном истраживачком терену, с обзиром да се компликује и само питање права грађана на покрајинску аутономију у Србији, што заслужује и нарочиту пажњу. Наредна анализа коју ћемо спровести у функцији је разумевања могућности да се у реалној друштвеној стварности примени постојећи уставни концепт права грађана на покрајинску аутономију на читавом простору Републике Србије.

Након деценије од доношења новог Устава Републике Србије, проглашења независности тзв. „Републике Косово“, <sup>244</sup> усвајања документа тзв. „Устава Косова“<sup>245</sup> и закључивања Бриселског споразума,<sup>246</sup> као интересантно правно и политичко питање релевантно за истраживање, појавило се питање уставности Бриселског споразума са становишта унутрашњег правног поретка Републике Србије. Оно што назначени проблем чини још занимљивијим јесте чињеница да је питање уставности Бриселског споразума постављено и у оквиру тзв. „уставног поретка Косова“. Због свега тога, сматрамо да атипичност ситуације паралелне коегзистенције две различите врсте друштвених поредака представља посебан истраживачки изазов. Уставно-правни поредак Републике Србије је, несумњиво, легитиман и легалан са становишта општеприхватљивих стандарда методологије оснивања и организовања модерних држава. С друге стране, уставно-правни поредак тзв. „Републике Косово“ је настао као резултат нелегалног дејствовања одређених друштвених снага, које делују на овом простору, међу које убрајамо и политичке субјекте албанског становништва на Косову и Метохији, као и одређене међународне политичке субјекте. Без обзира на чињеницу што је тзв. „Република Косово“ призната од стране одређеног броја држава,<sup>247</sup> значајно је истаћи чињеницу да Република Србија не признаје постојање ове творевине, као и чињеницу да тзв. „Република Косово“ није чланица Организације Уједињених Нација. При томе, свесни смо теоријске формуле којом се објашњава настанак државе, у смислу довољности да се на одређеном делу територије над

---

<sup>244</sup>17.2.2008.

<sup>245</sup>9.4.2008.

<sup>246</sup>19.4.2013.

<sup>247</sup> На сајту Министарства иностраних послова „Републике Косово“ (<http://www.mfa-ks.net/>) доступна је информација о 111 држава, које су признале „Републику Косово“.



становништвом које живи на тој територији остварује ефективна власт у континуитету. Тако ће С. Јовановић својевремено записати да је за настанак и постојање државе довољно да се деси стицај три чињенице: територије, власти и становништва.<sup>248</sup> Односно, да за егзистенцију једне творевине као државе неће бити од утицаја њени капацитети признате сарадње и односа са другим државама.

Вишезначност у могућем разумевању предочене ситуације компликују и следеће две чињенице. Унутрашњи правни поредак тзв. „Републике Косово“ није у стандардној мери налик правним порецима неспорних појединачних држава, с обзиром да се у њему преплићу унутрашњи и међународни правни поредак, па му се не може доделити атрибут правне суверености.<sup>249</sup> Но, потребно је имати у виду и чињеницу „Бриселског споразума“, којим се на специфичан начин успоставља официјелна политичка комуникација између Републике Србије и тзв. „Републике Косово“.

Остављајући по страни нерешена питања прошлости и аксиолошке напетости у међусобним односима Срба и Албанаца, желимо пажњу усмерити ка релацији два уставна акта, јер је она више него специфична и атипична. Реч је о двоструком преклапању уставних норми из два различита уставна поретка. Као што је геометријска површина "мисаона граница између геометријског тела и простора коме тело припада" може се успоставити хипотетичка конструкција о територијалном, персоналном и временском важењу права на Косову. На таквом мисаоном смеру, косовски уставни простор може бити обележен атипичном "уставном површином".

Уставом Републике Србије прописано је да саставни део територије Републике Србије чини и територија Аутономне покрајине Косово и Метохија. На овакав пропис наилазимо у више делова структуралне композиције српског Устава: преамбула; текст заклетве председника Републике;<sup>250</sup> уставно утврђење

---

<sup>248</sup> Видети: С. Јовановић, Држава, Геца Кон, Београд, 1925.

<sup>249</sup> Под правном сувереношћу у назначеном смислу подразумевамо уставну сувереност, односно, способност организоване друштвено-политичке заједнице да самосталним капацитетима креира и донесе уставни акт. У разматраном случају такав капацитет самосталности не постоји због доминације аката међународне заједнице.

<sup>250</sup> Одредба чл. 114. ст. 4. Устава Републике Србије.

постојања Аутономне покрајине Косово и Метохија и правило о доношењу посебног уставног закона, којим ће се регулисати њена суштинска аутономија.<sup>251</sup> И поред напора српског уставотворца да нормира питање ове Аутономне покрајине, ипак је очито да њен уставно-правни положај није до краја изведен, већ је остављен као отворено уставно питање.<sup>252</sup>

С друге стране, овај део територијалне целине Србије истовремено се налази под правном јурисдикцијом „косовског уставног поретка“, који је још увек у специфичној врсти симбиозе и функционалног двојства унутрашњег и међународног правног поретка.

У делу уставно-правне књижевности евидентирано да српским Уставом ипак "није до краја изведена мисао поводом одређења државних интереса Србије на Косову и Метохији, па је то простор који ће у будућности бити врло еластичан за његово осмишљавање од стране легитимисане државне власти за одлучивање и вођење унутрашње и спољне политике."<sup>253</sup>

Коначно, са српске стране проматрано, суштина проблема се своди на територијални интегритет Републике Србије и позицију српског народа који живи на Косову. Ову позицију треба повезати с правима националног, језичног, културног и историјског идентитета српског народа.

Наше разматрање права грађана на покрајинску аутономију у уставно-правном поретку Републике Србије подразумева истраживачку обавезу уважавања свих релевантних чињеница и околности, које су од утицаја на остваривање овог права. С тим у вези, већ смо истакли да сматрамо значајним реалан друштвени податак о ситуацији која постоји на делу територије Србије, на којем се еклатантно издвајају и разликују правна, морална и фактичка сфера важења права и устава. Јер, да би се могла употпунити истраживачка слика о стању права грађана на покрајинску аутономију, очигледна је потреба указивања на друштвене, уставне и политичке специфичности које превладавају на косовско-

---

<sup>251</sup> Одредба чл. 182. Устава Републике Србије.

<sup>252</sup> С. Ђорђевић, О митровданском уставу, друго допуњено и измењено издање, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2010, стр. 173.

<sup>253</sup> С. Ђорђевић, исто, стр. 36-37.

метохијском простору. Како је у претходном делу докторске дисертације наглашено, приликом опсервирања историјске хронологије развоја политичко-територијалне аутономије на српском простору, својом интересантношћу издваја се овај случај, пошто се он „прелама“ и кроз две фазе уставног развоја Србије.

Наиме, почетак особеног специфицирања Косова у савременом амбијенту започет је у режиму важења Устава из 1990. године, али је нерешеност овог питања опстала и након доношења важећег Устава Републике Србије. У том смислу, сматрамо битним посебно истаћи да су грађани Републике Србије у фактичком смислу ускраћени могућности коришћења правом на покрајинску аутономију на простору Косова и Метохије. С друге стране, у уставном смислу, налазимо се на нивоу уставне норме, којом је утврђено формално-правно постојање Аутономне покрајине Косово и Метохија, али уз изражен раскорак са стварношћу. Предочена проблемска ситуација нас мотивише да подсетимо да позитивно право има своју анатомију и своју физиологију. Од анатомије – састава и склопа позитивног права важнија је његова физиологија, тј. вршење; такође је важно рећи да оно има здраву у патолошку страну. Чешће се, ако не и искључиво, примена права поистовећује са оним што се дешава у судским процесима, што је непотпуно и нетачно. Зато је неправилно одређивати суштину права према његовој патолошкој страни.<sup>254</sup> Сматрамо да су запажања наведеног аутора примењива и на део стања српског уставно-правног поретка, чему смо тренутно посвећени. Јер, уставном нормом је: а) утврђено постојање Аутономне покрајине Косово и Метохија; б) прописано да ће се о овој аутономној покрајини донети посебан уставни закон – закон који се доноси на начин и по поступку за доношење, односно, промену устава. Руководећи се искључиво догматско-правним приступом, не би могла бити примећена посебност уставне норме о постојању Аутономне покрајине Косово и Метохија у односу на уставну норму о постојању Аутономне покрајине Војводина (или уставне норме о могућности да се и на другим деловима територије Републике Србије оснују нове аутономне покрајине). Међутим, већ приликом сусрета са другом уставном нормом, у

---

<sup>254</sup> Више видети: Т. Подгорац, *Огледи о праву, филозофија права, теорија права и социологија права*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 1998; Т. Подгорац, *Петражицијана, право и политика права*, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 1999.

обавези смо евидентирати да се њоме издваја уставна позиција ове аутономне покрајине у односу на другу. Односно, у таквој уставној норми могу се препознати и одређене намере и ставови уставотворца, који је очигледно свестан реалне политичке ситуације која је постојала у периоду доношења Устава. Стога се у нормативном потезу уставотворца открива и одређена футуристичка пројекција очекивања да ће се у перспективи стећи услови за доношење посебног уставног закона, којим би била регулисана позиција Аутономне покрајине Косово и Метохија. Но, у постојећим друштвеним околностима, и доношење овог закона остало би на нивоу његове формалне важности, уз раскорак са стварношћу, док је за наш истраживачки интерес од значаја указати на следеће чињенице: а) чињеницу Резолуције Савета безбедности Уједињених нација 1244; б) чињеницу проглашења независности „Републике Косово“; в) чињеницу доношења „Устава Републике Косово“; г) чињеницу закључивања тзв. „Бриселског споразума“ и тзв. „Августовског споразума“;

Након десет година егзистенције уставно-правног поретка заснованог на Уставу Републике Србије од 1990. године и исто толико година апстиненције доминантног дела косовских Албанаца од учешћа у политичком животу Србије, дошло је до епилога такве друштвено неодрживе ситуације. Од 1997. године интензивирају се терористичке активности дела албанског становништва уз испољавање сепаратистичких захтева за формирањем посебне државе на простору ове аутономне покрајине. У намери да елиминира терористички екстремизам и нелегалне облике напада на уставни поредак, Република ангажује повећан број снага јавног реда и мира, што доводи до интензивирања оружаних сукоба између државе и герилско-терористичког покрета косовских Албанаца. Ескалација оружаних сукоба на простору Косова и Метохије испровоцирала је и пажњу међународне заједнице, па долази до слања НАТО трупа на овај простор, и то противно основним правним правилима Уједињених Нација. Након неуспешних мировних преговора у Рамбујеу због ултимативних захтева према Републици Србији, долази до четворомесечног бомбардовања наше државе. Србија се војно супротставила агресији НАТО-пакта, па је овај ратни сукоб окончан закључивањем Кумановског споразума, којим је договорен прекид

непријатељстава, али и повлачење српских оружаних трупа са територије Аутономне покрајине Косово и Метохије. Тиме је, заправо, дошло до радикалне трансформације и раскорака између нормираног и стварног стања српског правног поретка. Уместо српске државне власти, на простору Косова и Метохије успостављена је међународна управа – управа Уједињених Нација. Резолуцијом 1244 Уједињених Нација признаје се статус ове територије као саставног дела Републике Србије. Овом Резолуцијом Савет безбедности Уједињених нација је овластио Генералног секретара да, уз помоћ релевантних међународних организација, успостави међународно цивилно присуство на Косову да би била обезбеђена привремена администрација за Косово „под којом људи Косова могу уживати значајну аутономију у оквиру Савезне Републике Југославије и која ће обезбедити прелазну администрацију док успоставља и надгледа развој привремених институција самоуправе да би се обезбедили услови за миран и нормалан живот за све становнике Косова“.<sup>255</sup>

Међутим, током времена фактичког неважења правног поретка Републике Србије на простору Косова и Метохије, дошло је до очигледног губитка континуитета у процесима вршења републичке власти, што је изазвало као значајну последицу стицања “навике” јурисдикције неке друге власти на том простору. Тако је 2008. године “Скупштина Републике Косово” донела једнострану одлуку о проглашењу независности и формирању државе. Реагујући на овај чин, Народна скупштина Републике Србије је већ сутрадан потврдила Одлуку Владе Републике Србије о поништавању противправних аката привремених органа самоуправе на Косову и Метохији о проглашењу једностране независности: „Поништавају се акти и радње привремених органа самоуправе на Косову и Метохији којима се проглашава једнострана независност, јер нарушавају суверенитет и територијалну целокупност Републике Србије зајемчену Уставом Републике Србије, Повељом Уједињених нација, Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1244 од 1999. године и другим резолуцијама Савета безбедности Уједињених нација, као и важећим међународним правом. Ови акти и радње представљају насилно и

---

<sup>255</sup> Ови догађаји су у довољној мери закупили пажњу целокупне друштвене јавности, тако да се за њих може рећи да представљају већ ноторне чињенице. Осим тога, друштвена, научна и стручна литература у довољној мери је свој фонд попунила анализом Резолуције 1244 УН.

једнострано отцепљење дела територије Републике Србије и зато су неважећи и ништавни. Ови акти и радње не производе никакво правно дејство у Републици Србији, као ни и у међународном правном поретку. Једнострано отцепљење дела територије суверене државе представља правно насиље над Републиком Србијом и насиље над важећим међународним правом.”

Као резултат вишегодишњих дипломатских активности на плану постизања одређеног облика договора о успостављању неке врсте нормализације у односима, али и као резултат изборних политичких промена, које су се десиле током 2012. године, долази до закључивања тзв. Бриселског споразума. Реч је о документу са насловом “Први међународни споразум о принципима који уређују нормализацију односа између Београда и Приштине”. Већ из самог наслова закључује се да је учињен елегантан дипломатски напор усмерен у правцу одсуства назива држава, па је примењен модел примене назива главних градова. Овај симболички детаљ наслова одраз је прихватања става Републике Србије о неприхватљивости постојања творевине са називом “Република Косово”, што може бити само једна страна разумевања представљеног проблема. Јер, на другој страни се, ипак, налази неспорна чињеница о успостављању одређеног квалитета политичке комуникације између две стране.

Тако су национално позитивно право и правна наука добиле “на располагању” озбиљан истраживачки материјал пристигао из праксе остваривања политичког и правног живота, па се поставља питање да ли је, са становишта правног поретка Републике Србије, реч о међународном уговору или о подзаконском акту у чијем је доношењу учествовала Влада. Јер, руководећи се процедуром преговора и процедуром закључивања “Бриселског споразума”, разумевање овог документа би нас могло довести до споразума са извесним обележјима међународног уговора. С друге стране, с обзиром да је у процесу закључивања овог споразума дошло до одсуствовања одређених обавезних фаза по међународним и унутрашњим правним правилима, разумевање природе третираног документа ће нас приближити унутрашњем уговору. А да је проблем заиста сложен потврђује нам и чињеница која настаје као резултат компарације

садржине “Бриселског споразума” и Устава Републике Србије, те се оправдано поставља и питање уставне суверености Републике Србије.

Сходно Бечкој конвенцији о праву уговора, под међународним уговором се сматра “међународни споразум који је у писменом облику склопљен између држава и уређен међународним правом, било да је садржан у јединственој исправи или у двама или у више међусобно повезаних исправа и без обзира на његов назив”.<sup>256</sup> Из овакве дефиниције следи уочавање конститутивних елемената значајних за утврђивање појма међународног уговора: државе као субјекти, облик материјализације је писмена форма са могућношћу јединствене или сложене исправе, слобода опредељења назива акта. Већ на самом почетку, очигледно је да се налазимо пред проблемом, с обзиром да је предметни споразум закључен између једне неспорно државе по становишту међународног права и ентитетске творевине, која не задовољава услове за квалификацију државе. Уосталом, и Законом о закључивању и извршавању међународних уговора<sup>257</sup>, ови услови из Бечке конвенције су потврђени са становишта унутрашњег правног поретка Србије. Процес закључивања међународног уговора састоји се од фазе преговора, усвајања, аутентификације усвојеног текста и изражавања пристанка.<sup>258</sup>

На основу слободне воље којом држава располаже, њено је политичко право да ступа у преговоре са другим међународним субјектима, што проистиче из капацитета државне суверености. У правном погледу, држава располаже капацитетима самосталног одлучивања о ступању у комуникацијске односе са другим државама и/или међународним организацијама, због чега и треба сматрати да је „улазак“ у преговарачке процесе резултат аутономије једне државе. Свакако да се, у политиколошком смислу, могу откривати различити разлози за овакав активизам државе на међународном плану, што би нас, у крајњем исходу, могло довести и до спознаје о одсуству апсолутне слободе воље државе. Но, за нас ће бити релевантно разумевање правне стране предметног проблема, односно,

---

<sup>256</sup> Одредба чл 2.ст. 1. Бечке конвенције о праву уговора, Службени лист СФРЈ, бр.30/1972.

<sup>257</sup> Одредба чл. 2. ст. 1. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора, Службени гласник РС, бр. 32/2013.

<sup>258</sup> М. Крећа, *Међународно јавно право*, Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010, 417 стр.

одређивање нормативног значења државе уговорнице. „Са становишта Бечке конвенције о праву уговора, под изразом „држава уговорница“ се у члану 2. став 1. тачка г) подразумева „ држава која је пристала да буде везана уговором, без обзира да ли је тај уговор ступио на снагу или није“ . Бечком конвенцијом се не регулише поступак преговарања, што не значи да ту фазу треба изоставити, с обзиром да у првом члану одређује значење државе преговарача као „државе која је учествовала у састављању и усвајању текста уговора“. Из свега претходно изнетог можемо закључити да су основне карактеристике међународног уговора следеће: закључују га државе, као субјекти међународног права, у писаном облику, који се састоји из једне или више исправа, а у чијем састављању државе и учествују, уређује се међународним правом и обавезује државе без обзира на чињеницу да ли је ступио на снагу или не.“<sup>259</sup>

Спроведећи анализу правне природе овог Споразума, наведена ауторка се приклања ставу да је реч о категорији неименованих уговора, уговора „*sui generis*“. А то ће бити они законом нерегулисани уговори, чију садржину одређују уговарачи, у зависности од пројектованог циља који се очекује на крају преговарачког процеса.<sup>260</sup> У савременим правним системима не постоји никаква забрана, већ се дозвољавају оваква уговорања у правном промету, тј. споразумевања која нису изричито регулисана позитивним правом.<sup>261</sup> Последица је да стране уговорнице самостално одређују међусобне права и обавезе. Та самосталност је ограничена „јавним поретком, тј. принудним прописима, јавном поретку и добрим обичајима“<sup>262</sup>

„Све набројане недоследности нам указују да Бриселски споразум не можемо сврстати у групу међунаодних уговора. Више чињеница нам говори у прилог констатацији да је реч о једној специфичној, новијој форми уговора којим се регулишу односи на делу територије, која је због бројних сукоба стављена под заштитом УН. Иако противно Резолуцији 1244, 2006. године се успоставља

---

<sup>259</sup>Е. Радмановац, Правна природа Бриселског споразума, Гласник права, год. V , бр. 3/2014, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2014, стр. 36.

<sup>260</sup> Ј. Радишић, *Облигационо право*, НОМОС ДОО Београд, Београд 2004, стр. 137.

<sup>261</sup> О. Антић: *Именовани и неименовани уговори у савременом облигационом праву*, Анали Правног факултета у Београду, Београд 2004, бр. 1-2, стр. 95.

<sup>262</sup> Исто, 110.



владавина права ЕУ, што имплицира закључивање споразума са представницом ЕУ у циљу решавања бројних осетљивих питања. Можемо закључити да према садржини овог уговора и утврђеним правима и обавезама странака, њихова права воља је да закључе један теретни, двострано обавезујући, који се не може подвести ни под један већ постојећи уговор позитивног права, већ се ради о уговору посебне врсте.<sup>263</sup>

Осим у политичкој јавности, „Бриселски споразум“ је изазвао велику расправу и негодовање у добром делу научне и стручне јавности. Друштвена спорења резултирала су и иницирањем уставно-судског спора, који је пред Уставним судом Србије решен Закључком о одбацивању предлога за оцену уставности и законитости парафираног „Првог споразума о принципима који регулишу нормализацију односа“ између Владе Републике Србије и Привремених институција самоуправе у Приштини од 19. Априла 2013. године.<sup>264</sup> Образлажући Закључак, Уставни суд Србије, између осталог истиче и следеће: „Стога Уставни суд, полазећи од преамбуле Устава и одредбе става 2. члана 182. Устава, као и законодавне надлежности Народне скупштине и надлежности извршне власти за доношење прописа у извршавању закона, сматра да политички договори постигнути са представницима привремених институција самоуправе у Приштини у питањима која се тичу одређивања суштинске аутономије Косова и Метохије постају саставни део правног поретка Републике Србије само доношењем посебног закона из става 2. члана 182. Устава, а у осталим питањима која се тичу уређивања односа у појединим областима друштвеног живота – доношењем или изменама и допунама закона којима се те области друштвеног живота уређују, односно доношењем одговарајући подзаконских прописа у ситуацији када је одређени однос већ законски уређен.“<sup>265</sup> Стојећи на таквој аргументацији, уставно-судска власт је оцеила да овај Споразум не испуњава услове предвиђене потврђеним међународним конвенцијама и важећим српским законодавством да би се могао сматрати међународним уговором, те да овај акт не представља општи акт

---

<sup>263</sup> Е. Радмановац, нав. дело, стр. 50.

<sup>264</sup> Закључак Уставног суда, бр. Iуо-247/2013.

<sup>265</sup> Исто.

унутрашњег права, већ само политички основ за доношење одговарајућих општих аката од стране надлежних органа у прописаној процедури.

Осим на Бриселски споразум, сматрамо истраживачки целисходним указати и на тзв. Августовски споразум,<sup>266</sup> који је настао као резултат даље имплементације “Бриселског споразума”, уз прецизирање одређених детаља везаних за договор који је постигнут поводом формирања Заједнице српских општина. Са политичког становишта, претпостављамо да је овом “августовском бриселском рундом” постигнут ефекат чвршће и стабилније легитимације саме институције ЗСО, што, у крајњем исходу подразумева да би њено евентуално оспоравање био истовремени знак супротстављања политичком инжењерингу који трага за стабилнијим миром и одрживијим демократским политичким капацитетима, па се Августовски споразум може у политичком смислу разумети и као наставак европске политике званично представљене Бриселским споразумом.

Но, остављајући по страни партијско-политички контекст, вратимо се терену формалног права. Непосредан правни основ за формирање ЗСО садржан је у функционално комбинованом међународном и косовском политичко-правном поретку. Међутим, и пре Бриселског споразума, постојала је правна могућност да се постојеће српске општине удруже формирањем сопствене асоцијације или да се прикључе Асоцијацији косовских општина. Овакав тип међусобног партнерског повезивања и удруживања општина је већ прописана правна могућност, па је тако, на пример, Асоцијација косовских општина формирана на основу Закона о локалној самоуправи и Европске повеље о локалној самоуправи. У том смислу, право општина на међусобно удруживање и оснивање удружења утврђено је одредбама чл. 28. и чл. 31. Закона о локалној самоуправи, и то „у циљу заштите и промовисања заједничких интереса“. Такође, посебно је регулисана и прекогранична сарадња општина, тако да „општине имају право да склопе споразум са иностраним органима локалне самоуправе у области општинских изворних и проширених надлежности...“<sup>267</sup> А када је у питању прекогранична сарадња општина, признато је право општинама да „у оквиру

---

<sup>266</sup> Закључен у августу 2015. године.

<sup>267</sup> Одредба чл. 30. ст. 1. Закона о локалној самоуправи „Републике Косово“.

својих изворних овлашћења сарађују са институцијама, укључујући владине агенције у Републици Србији“.<sup>268</sup>

Управо у овој тачки и треба препознати један од значајнијих достигнућа Августовског споразума, јер се њиме успостављају обриси ентитетске структуре ЗСО, због чега ће г-дин В. Сурои, албански политички интелектуалац, признати да је то правни ентитет који “представља територијалну аутономију косовских Срба...и да у њој интереси косовских Срба добијају територијалну форму”.<sup>269</sup> Треба додати да је изналажење могућности да се обезбеди та територијална форма политичке организовати Срба на Косову изузетно мукотрпан и напоран процес, имајући у виду неуобичајену формулу унитарности косовске државне творевине. Јер, не заборавимо да постоји уставна двојезичност; специфичан механизам заштите интереса српске заједнице у законодавству; гарантована институционална репрезентативност српске заједнице у централним и локалним институцијама... И поред компликованог уставно-правног мозаика функционалне аутономије српске заједнице, косовским уставним решењима није се отишло корак даље од децентрализованости нивоа локалне самоуправе.

Бриселски споразум и његов “конкретнији наследник” – Августовски споразум, представљају подстицајне политичке моменте у правцу даљег инволвирања српских општина у косовски правни оквир, али и у правцу чвршћих институционалних гаранција за политички артикулисано деловање припадника српског народа, који живи на Косову.

Напред извршена рестриктивна истраживачка анализа назначених докумената је у функцији објективног разумевања уставног стања права грађана на покрајинску аутономију. Јер, објективност научне истине којој тежимо обавезује уважавање свих релевантних друштвених чињеница и околности, које се односе на истраживани проблем. Поједностављен поглед на уставна решења поводом Косова и Метохије могао би нас одвести ван реалности, јер би било довољно истаћи да је, у формалном смислу, подједнако важеће право грађана на

---

<sup>268</sup> Одредба чл. 30. ст. 2. Закона о локалној самоуправи „Републике Косово“.

<sup>269</sup> <http://www.nspm.rs/hronika/veton-suroi-pristina-eu-i-beograd-dogovorili-novi-entitet-na-kosovu.html>, приступљено 30.08.2015.

покрајинску аутономију и да оно припада свим грађанима Републике Србије. На таквом, простом фону размишљања, истакли бисмо да се догматско разумевање релевантних уставних решења овим поводом сукобљава са друштвеном стварношћу и фактичком немогућношћу да се ово право грађана на покрајинску аутономију реално оствари на простору Аутономне покрајине Косово и Метохија. Међутим, потребно је имати у виду и специфичност савремене позитивно-правне уставне терминологије Србије, с обзиром на увођење термина „суштинска аутономија“,<sup>270</sup> те нам се оправдано поставља питање о његовом правом значењу. Већ приликом првих коментара посленика уставне науке поводом назначеног термина, с правом је истицано да је реч о термину, који може значити све, али и ништа.<sup>271</sup> Овакво разумевање „суштинске аутономије“ свакако да је један од могућих резултата тумачења, којем се, у теоријском смислу, мало тога може приговорити. Јер, реч је о термину који проистиче из друштвене књижевности, који поседује својства литерарног исказа, који није уобичајен да буде саставних део текстуалних исказа уставних текстова, што нас не спречава да се позабавимо његовим значењем у контексту осталих уставних норми. И то оних уставних норми, којима се регулише материја политичко-територијалне аутономије и права грађана на покрајинску аутономију на простору Аутономне покрајине Косово и Метохија. Мишљења смо да нас већ и сама номотехничко лоцирање овог израза (а то је текст преамбуле Устава Републике Србије) упућује да му придамо снагу деклараторности. Наша је претпоставка да је овим изразом уставотворац желео да истакне и нагласи свој потенцијални политички став у односу према проблему Косова и Метохије, остављајући тиме политички простор за евентуално деловање у правцу уставне ревизије. Уколико се преамбуларним исказима формулише опште уставотворчево психолошко утемељење основа на којем се темељи целокупан државно-правни поредак, онда се стиче утисак да се промовисањем „суштинске аутономије“ ствара идеја под чије је оквир могуће укључити заиста најразноврсније нормативне могућности и решења уставних норми. Хипотетички посматрано, и уколико би дошло до ревизије класичних уставних норми у односу

---

<sup>270</sup> Формулација из преамбуле српског Устава.

<sup>271</sup> Видети: Р. Марковић, Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед, Анали, Правни факултет у Београду, година LIV, бр. 2, Београд, 2006.

према одређеним сегментима политичко-територијалне аутономије на простору Косова и Метохије, чак и без обзира на квалитет ревизије, сваку потенцијално нову уставну норму било би извољиво подвести под значење „суштинске аутономије“. При томе, свакако да треба имати у виду да постоји и утемељење јединства државно-правног поретка Републике Србије и територијалног интегритета државе, због чега би претходно успостављена хипотеза о могућности да се под „суштинску аутономију“ може подвести чак и признање „Републике Косово“ била оповргнута.

С друге стране, немоћ и одсуство правног ауторитета српског државног поретка огледа се и у непостојању посебног уставног закона о Косову и Метохији, што је, иначе, прописано изричитом уставном нормом. Непостојање уставне иницијативе у правцу доношења таквог једног закона представља показатељ неспремности релевантних институција државне власти да предузму уставно-правни „корак“ у правцу „оживљавања“ једне уставне норме, чиме се у пракси показује валидност теоријских ставова о нужности разликовања појмова у оквиру ширих појмова важење права и позитивно право. Мада ћемо приметити да је у поступку одлучивања Уставног суда Србије поводом оспоравања уставног кредибилитета „Бриселског споразума“, Влада Републике Србије „у једном тренутку“ затражила да се застане са овим уставно-судским поступком до доношења тог посебног уставног закона. Ова чињеница нас може упутити на психички елемент свести јавне власти о постојању „пасивне“ уставне норме о уставном закону о којем је реч, при чему треба водити рачуна да је, највероватније, позивање на овај уставни закон, заправо, био део процесне тактике једне стране у уставно-судском поступку.

Са становишта нашег примарног интересовања за право грађана на покрајинску аутономију, и то на овом месту на косовско-метохијском простору, потребно је истаћи следеће. Постојећа уставна решења о праву грађана на покрајинску аутономију на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија се не примењују, па се поставља питање о фактичкој важности правно важећих ових уставних решења. Међутим, у правном смислу, може се поставити питање о специфичној колизији постојећих уставних решења и правној утемељености

постигнутих споразума Владе Републике Србије са институцијама непризнате „Републике Косово“. Очигледно је да се налазимо на терену потпуно атипичног стања, које је, у дужем временском погледу, претпостављамо неодрживо стање. Тешко је изводљиво подвести под уставне оквире права грађана на покрајинску аутономију поредак који егзистира на простору Косова и Метохије, и то без обзира да ли је реч о унутрашњем поретку „Републике Косово“ или о поретку, који настаје као резултат споразума и њихове имплементације, који се остварују у политичкој комуникацији Београда и Приштине.

#### **III.4. Отвореност права на покрајинску аутономију**

Отвореност права грађана на покрајинску аутономију функционално нас усмерава ка разматрању питања уставних перспектива и могућности оснивања нових аутономних покрајина. Уставном нормом утврђено је правило о могућности оснивања нових аутономних покрајина на следећи начин: “Нове аутономне покрајине могу се оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава. Предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом”.<sup>272</sup> У формално-правном погледу, прво питање које нам се намеће тиче се аналогне примене релевантних правила о уставној ревизији, с обзиром да нас уставотворац упућује на њих. Односно, да ли је у правно-политички оперативном смислу једноставно применити уставно-ревизиона правила на потенцијални процес оснивања нове аутономне покрајине, због чега је потребно прво се подсетити на процедуру за промену Устава Републике Србије на методолошки начин, којим ћемо се упућивати у процедурална питања везана за могућност оснивања нове аутономне покрајине.

Пре свега, потребно је имати у виду чињеницу да се процедурална питања оснивања нове аутономне покрајине непосредно наслањају на упућујућу уставну

---

<sup>272</sup> Одредба чл. 182. ст. 3. Устава Републике Србије.

норму, којом се регулишу питања начина и поступка промене Устава Републике Србије, тако да се не могу посебно идентификовати уставне норме, али ни друге правне норме, које су посебно посвећене процедури оснивања нове аутономне покрајине. Наиме, прегледом релевантних норми Закона о Народној скупштини<sup>273</sup> и Пословника Народне скупштине<sup>274</sup> додатно се потврђује утисак о томе да се питање оснивања нове аутономне покрајине у систему правних норми своди на питање промене Устава. Осим јединственог поступка уставне промене израженог кроз конзистентну уставну норму, и Закон о Народној скупштини такође препознаје једну врсту уставно-ревизионог поступка, без разлике у односу према процедури оснивања нове аутономне покрајине,<sup>275</sup> а таква је нормативна ситуација и у пословничким нормама Народне скупштине.<sup>276</sup> Јер, реч је о два питања, која су обједињеног нормативног третмана: питање оснивања нове аутономне покрајине истовремено је инкорпорирано у оквиру питања уставне промене, па га тако и посматрамо. Свакако да је проблем оснивања нове аутономне покрајине изражено уставно-политичко питање везано за политичко-територијалну аутономију и територијално-вертикалну организацију јавне власти, што нас не спречава да га опсервирамо сагласно систематици уставног текста. Односно, како смо већ нагласили, да се држимо формално-правног оквира уставне норме, чиме смо упућени на процедуру уставне ревизије.

С тим у вези, указујемо на следеће сегменте процедуре уставне ревизије: 1) овлашћени предлагач; 2) усвајање предлога; 3) израда, односно, разматрање акта о промени Устава; 4) одлучивање о акту о промени Устава; 5) проглашење уставне промене.

Овлашћени предлагачи, чијим се актом-предлогом званично покреће поступак уставне промене су: најмање 1/3 народних посланика, председник Републике, Влада или 150 000 бирача. Држећи се слова уставне норме, исте категорије овлашћених предлагача појавиле би се и у нашем разматраном случају; односно, биле би то категорије овлашћене да учине предлог да се оснује нова или

---

<sup>273</sup> „Сл. Гласник РС“, бр. 9/2010.

<sup>274</sup> „Сл. Гласник РС“, бр. 52/2010.

<sup>275</sup> У том смислу, видети одредбу чл. 53. Закона о Народној скупштини.

<sup>276</sup> Видети одредбе чл. 142-149. Пословника Народне скупштине.

укине постојећа аутономна покрајина, односно споје постојеће аутономне покрајине. Међутим, имајући у виду уставну одредбу по којој предлог за оснивање нових или укидање, односно, спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму (у складу са законом),<sup>277</sup> сматрамо да долази до делимичне релативизације аналогне методе. Сагласно томе, једини овлашћени предлагач оснивања нове аутономне покрајине јесу грађани. Иницијација редефинисања политичко-територијалне организације државе уобличена кроз аутономну форму и коначно исказана кроз захтев за измену релевантних уставних норми, свакако да би требало да представља резултат политички сазреле свести становништва које живи на очекиваном аутономном простору. Из тих разлога, оправдано је очекивати да се као посебно “позван” субјект предлога уставне промене појављује бирачко тело, односно, део грађанске заједнице који показује друштвену жељу да аутономно уреди политичку власт на планираном новом покрајинском простору. С друге стране, пак, политички би било реално, а уставно логично, да се као овлашћени предлагач промене уставне норме, у смислу оснивања нове аутономне покрајине, појави и било који други уставни субјект-предлагач уставне промене. Али, имајући у виду претходно предочену релевантну уставну норму, у сваком случају, формулисање предлога за оснивање нове аутономне покрајине представљало би резултат политички импулсивне тежње дела становништва, које представља мањину у односу на целокупно бирачко и уставотворно тело, при чему треба водити рачуна да је крајње позитиван исход таквог предлога могућ само уз постизање компромиса са већином у грађанској заједници.

Међутим, овим поводом отварају се и одређена питања, која могу бити спорна. Јер, уколико се сагласимо са ставом да предлог за оснивање нове аутономне покрајине утврђују грађани на референдуму, у складу са законом (како гласи уставна норма), онда је основано истаћи да у Републици Србији још увек није донет нов закон о референдуму, већ је и даље на снази Закон о референдуму и народној иницијативи,<sup>278</sup> који је донет у режиму важења Устава из 1990. године.

---

<sup>277</sup> Одредба чл. 182. ст. 3. Устава Републике Србије.

<sup>278</sup> "Службени гласник РС", бр.48/1994 и 11/1998.



О значају дилеме пред којом се налазимо сведочи и неспоран став уставне науке о томе да је референдум изјашњавање грађана који тиме исказују своју јасну вољу о мерама које су предузете или треба да буду предузете од стране политичке власти у држави.<sup>279</sup> Стога се и интересујемо за ово крупно уставно-правно и политичко питање, посебно у ситуацији правне егзистенције законског акта који је резултат претходног уставотворца, чија је важност оснажена и упућивањем савременог уставотворца на примену релевантног закона у конкретном случају, а то је управо закон, којим се регулишу референдумска питања.

Дакле, док је за утврђивање предлога за промену Устава довољно да предлог буде поднет од стране овлашћеног предлагача, за утврђивање предлога да се оснује нова аутономна покрајина, неопходно је да тај предлог буде утврђен од стране грађана на референдуму, у складу са законом. А назначеним Законом о референдуму и народној иницијативи, прописано је да грађани референдумом грађани одлучују о питањима за која је то Уставом и законом одређено и о питањима из надлежности Народне скупштине, односно, скупштине аутономне покрајине, општине и града за која скупштина то одлучи.<sup>280</sup> Није спорно да се у конкретном случају, примена назначене законске одредбе односи на случај одлучивања грађана референдумом о питању за које је то Уставом Републике одређено. Међутим, желели бисмо поставити питање о томе да ли се предметно питање референдумског изјашњавања грађана односи на свеукупно грађанско тело или, пак, само на грађане који живе на оном делу територије Републике Србије за коју се исказује захтев за оснивање аутономне покрајине? Ово питање сврставамо у ред претходних питања, јер његово разјашњење сматрамо значајним за разумевање демократског контекста права грађана на покрајинску аутономију и на оном делу републичке територије на којем не постоји (још увек) организована аутономна покрајина. Тим пре је основано поставити претходно питање, имајући у виду да је Законом о референдум и народној иницијативи прописано да право изјашњавања на референдум “имају грађани који у складу с прописима о изборима имају бирачко право и пребивалиште на територији за коју се расписује

---

<sup>279</sup> Р. Марковић, Уставно право и политичке институције, ИПД Јустинијан, Београд, 2006, стр. 259-269.

<sup>280</sup> Одредба чл. 2. ст. 1. Закона о референдуму и народној иницијативи.

референдум”.<sup>281</sup> С обзиром да утврђивање предлога за оснивање нове аутономне покрајине треба да представља коначну правно регуларну и политички легитимну верификацију права дела грађана Републике на покрајинску аутономију, сматрамо да би овај нормативни став требало разумети као право грађана који имају бирачко право и пребивалиште на оном делу републичке територије, за који ти грађани изражавају политички легитиман захтев да се оснује нова аутономна покрајина. У супротном, уколико би се предочена норма протумачила тако да се организује референдумско изјашњавање за целокупно републичко бирачко тело, тиме би било деградирано право грађана на покрајинску аутономију. Јер, утврђивање предлога да се приступи уставној промени у смислу оснивања нове аутономне покрајине представља прву фазу – фазу предлога, тако да не би било уставно логично одрећи пун капацитет права грађана на изражавање политичке воље кроз захтев за оснивање нове аутономне покрајине. С обзиром да предлог за оснивање нове аутономне покрајине подразумева, између осталог, и прецизно формулисање територијалног опсега планиране територијалне јединице, очекивано је да овим правом на референдумско изјашњавање располажу грађани који имају бирачко право и пребивалиште на одређеном географски компактном делу републичке територије, који ће чинити одређени број територија јединица локалне самоуправе.

Наравно, с друге стране, треба имати у виду и чињеницу да се уставна норма о обавезности референдумског изјашњавања грађана ради утврђивања предлога уставне промене поводом иновирања политичко-територијалне организације подједнако односи и на предлог за укидање већ постојеће аутономне покрајине, а не само на предлог за оснивање нове аутономне покрајине. такође, односи се истовремено и на предлог за спајање већ постојећих аутономних покрајина. Наш је став да би било уставно и политички логично уважити различитости ових хипотетичких ситуација. Јер, било би, са становишта целовитости републичког државно-правног поретка тешко оправдати да референдумско тело, у случају утврђивања предлога да се укине већ постојећа аутономна покрајина, чине само грађани са територије те аутономне покрајине. У

---

<sup>281</sup> Одредба чл. 4. ст. 1. Закона о референдуму и народној иницијативи.

тој ситуацији, сматрамо да би референдумско тело требало да чини целокупна грађанска заједница Републике. Као што смо мишљења да референдумско тело у ситуацији утврђивања предлога о спајању аутономних покрајина треба да чини становништво које живи на територијама тих аутономних покрајина.

Након активирања процедуре уставне промене, односно, након референдумског утврђивања предлога о уставној промени у делу који се односи на оснивање нове аутономне покрајине, неопходно је израдити сам акт о промени Устава, а формални детаљи везани за систематизацију текста предлога регулисани су одговарајућим парламентарно-пословничким нормама. Тако је прописано да се предлог за промену Устава подноси у писаном облику са образложењем,<sup>282</sup> па на такав начин треба разумети и обавезу предлагача за оснивање нове аутономне покрајине да свој предлог формулише и редигује на онај начин како би требало да гласи уставна промена, односно, измена и допуна релевантних уставних одредби. Испуњеност ове формалне номотехничке обавезе утврђује надлежни одбор Народне скупштине, након чега парламент разматра предлог на првој наредној седници, а најраније 30 дана од дана подношења предлога. Расправа која се води пре самог чина одлучивања о предлогу за промену Устава, а у нашем разматраном случају о предлогу да се оснује нова аутономна покрајина, не може бити праћена аманданским изменама и допунама самог текста предлога, чиме се обезбеђује кредибилитет исказане воље субјекта који је сачинио тај предлог и утврдио га на референдуму. На овом месту изражавамо и упитаност поводом утврђивања предлога за уставну промену оснивањем нове аутономне покрајине, с обзиром да је могуће извести став да долази до двоструког утврђивања овог предлога: прво то чине грађани на референдуму, а након тога и Народна скупштина. За разлику од тога, овлашћени предлагачи уставних промена у свим другим случајевима (ван покрајинске аутономије) поседују довољан капацитет да њихов предлог није потребно посебно утврђивати, тако да у овом детаљу запажамо исказану релативизовану аналогију, на коју упућује уставотворац нормом, по којој се поступак оснивања (укидања или спајања) аутономних покрајина одвија по поступку предвиђеном за промену Устава.

---

<sup>282</sup> Одредба чл. 142. ст. 1. Пословника Народне скупштине.

Уколико Народна скупштина усвоји утврђен предлог да се приступи уставној промени у назначеном смислу оснивања нове аутономне покрајине, надлежни парламентарни одбор утврђује предлог акта о промени Устава уз образложење и предлог уставног закона за спровођење уставне промене, тако да коначну одлуку о уставној промени, тј. о оснивању аутономне покрајине доноси Народна скупштина квалификованом, двотрећинском већином од укупног броја народних посланика. У номотехничком и редакцијском смислу, акт о уставној промени тицао би се измене и допуне одредбе чл. 182. ст. 2. Устава, тако што би се у првој одредбеној реченици овог става додао назив нове аутономне покрајине, која се оснива. А уставни закон за спровођење уставне промене садржао би правила везана за организовање првих изборних процеса у новооснованој аутономној покрајини.

С обзиром на уставни значај питања оснивања нове аутономне покрајине у односу на целокупан републички државно-правни поредак, било је очекивано да ће уставотворац прописати правило о обавезном референдуму, као крајњем демократском средству у процесу доношења одлуке. Међутим, до тога није дошло, тако да је област оснивања (као и укидања или спајања) аутономних покрајина изузето из листе уставне материје за коју је предвиђен обавезан конститутивни уставни референдум. На тој листи налазе се: преамбула, начела, људска и мањинска права и слободе, уређење власти, проглашавање ратног и ванредног стања, одступање од људских и мањинских права у ванредном и ратном стању, као и сам поступак за промену Устава.<sup>283</sup> Свакако да остаје примењиво уставно правило о факултативном референдуму за који се може Народна скупштина одредити у складу са нормом по којој она мође одлучити да се акт о промени Устава изнесе пред грађане ради потврде на републичком референдум. У коначном смислу, сматрамо да је питање оснивања нове аутономне покрајине важно државно питање, које захтева релевантан компромис унутар целокупног грађанског тела, због чега би политички била легитимна парламентарна одлука о организовању републичког референдум тим поводом.

---

<sup>283</sup> Одредба чл. 203. ст. 7. Устава Републике Србије.

Очигледно је да је уставни модел покрајинске аутономије у Републици Србији обележен принципом тзв. “отворености политичко-територијалне аутономије”, имајући у виду уставно правило о могућности да се, под одређеним условима прописаним самим Уставом, на територији Републике Србије могу оснивати нове аутономне покрајине. Држећи се искључиво догматског и језичког погледа на овакво уставно решење, могло би се рећи да је реч о демократском стандарду, којим се обезбеђује равноправност свих грађана државе поводом остваривања њиховог права на политичку аутономију мотивисану територијалним основом. Наравно, у питањима која су добрано испуњена политичким разлозима, као што је питање умрежености целокупне државне територије аутономним покрајинама, не може се очекивати апсолутно фиксирано реално остваривање принципа равноправности. Пре свега, уставни концепт политичко-територијалне аутономије карактерише, не само конституисан принцип “отворене аутономије”, већ и принцип асиметричне политичко-територијалне аутономије. Асиметричност је вишедимензионално присутна и у оквиру уставних правила о две постојеће аутономне покрајине. Асиметрију откривамо, с једне стране, у уставним решењима о посебности финансијске позиције Аутономне покрајине Војводина у односу на Аутономну покрајину Косово и Метохија. Такође, посебно је уставно позиционирана косовско-метохијска аутономна покрајина, макар по слову формално важећих уставних решења, почев од преамбуларог исказа, па до прописа о посебном уставном закону, којим ће бити регулисан статус ове аутономне покрајине. Остајући на равни формалне анализе предочених уставних решења, асиметрију управо обележава неједнака позиција свих делова државне територије. Јер, територијална организација представља комплексан механизам односа, који се успостављају између централне власти и ужих територијалних јединица, које поседују капацитете аутономије. У конкретном случају, асиметричност покрајинске аутономије представља претпостављено обележје и у будућем периоду, уколико грађани на одређеном делу републичке територије буду искористили право, које им по Уставу припада. Јер, Аутономна покрајина Војводина је већ издвојена у односу на постојећу, другу аутономну покрајину, по

основу посебности финансијске позиције, те сумњамо да би такву финансијску “привилегију” имале и евентуално нове аутономне покрајине.

С друге стране, асиметричност запажамо и сведочењем о реалним политичким збивањима поводом уставно-правне, политичке и међународне ситуације на простору Косова и Метохије. У формалном смислу, уставни пропис о пројектованом доношењу посебно уставног закона за јужну српску покрајину очигледно остаје и у наредном периоду блокирана, пасивна и “умртвљена” уставна норма.

Уставна пројекција отворене асиметричне покрајинске аутономије на српском уставно-правном простору истовремено се може разумети и као став о недовољним капацитетима уставотворца да дефинитивно заокружи процес територијалне организације, због чега смо склони запазити недовршеност уставно-правног и политичког обликовања територије. Постојећи уставни модел територијалне организације и организације покрајинске аутономије у Републици Србији, заправо, заснива се на „недовршеном нормирању тзв. рационализоване децентрализације. Рационализована децентрализација, подразумевала би да је читава државна територија премрежена одређеним моделом децентрализације. Они се међусобно могу разликовати: 1. Да на целој државној територији постоје исти модели, односно, јединице децентрализације, које поседују истоветне надлежности, организацију и уставом гарантовани положај, што би значило постојање симетрије у децентрализацији државе; 2. На државној територији могу постојати различити облици децентрализације, који се међусобно разликују, као и да не поседују истоветан уставни положај и надлежности. Тада би била реч о асиметричној децентрализацији, али децентрализацији која је потпуна јер обухвата целокупну државу. Значај ових принципа састоји се у чињеници да ови модели уважавају разлике унутар државе, али да се не темеље на мањинским заједницама, односно да не представљају израз аутономија националних мањина. Овакви модели децентрализације припадају свим грађанима једне државе, као што и сваки грађанин има право да овакво, уставом гарантовано право, може и мора да ужива. Република Србија, односно њен Устав, показао је недовршен модел децентрализације имајући у виду да се покрајинске аутономије гарантују Уставом свим грађанима, али да их

сви грађани Републике Србије не уживају јер нису испуњени уставом предвиђени услови.”<sup>284</sup>

На овом месту сматрамо потребним истаћи да се од устава очекује да буде “стабилизатор” друштвених односа, те је једна од његових значајнијих функција обезбеђивање стабилности друштвеног развоја. Витална питања државног живота је неопходно утврдити уставним решењима, што је у функцији одрживог развоја друштвене заједнице организоване у државној форми. Прелиминарна улога устава садржана је у постојаном одговору на изазове друштвене стварности; пун ефекат државни изражава се управо кроз устав, због чега истичемо став поводом односа између устава и виталних питања државног живота. При томе, сматрајући да кругу најзначајнијих државних питања свакако припада и правна регулатива организованости државне територије, па је стабилност државно-правног поретка, између осталог, условљена и дефинитивношћу уставних решења о територијалној организацији државе. А у овом нашем случају, предочени став је потребно применити на питање политичко-територијалне аутономије и, још конкретније, на питање права грађана на покрајинску аутономију. Као што се може запазити, а имајући у виду уставни модел отворености и потенцијалне асиметричности територијалне организације политичке аутономије Србије, сматрамо да изводљивим евидентирати уставну недовршеност овог важног државног питања. Политичко-правна конструкција уставне норме, којом је утврђено право грађана на оснивање нових аутономних покрајина, логички пред нас испоставља дилему поводом реалнемогућности да се оснује нека нова аутономна покрајина, али и дилему поводом хипотезе о недефинитивно заокруженом политичком процесу стабилног организовања државне територије у Републици Србији.

С друге стране, при томе смо свесни специфичности уставотворних процеса који се одвијају у свакој држави, јер њих одликује константно право новог уставотворца да редифинише одређена решења из претходног уставотворног периода. Међутим, при томе, постоји, како смо већ истакли, онај круг есенцијалних уставних питања, од којих зависи функционалност и

---

<sup>284</sup> С. Чиплић, нав. дело, стр. 1229.

постојаност саме државе. Већ из школских, основних и полазних теоријских одређења појма државе, стиче се утисак да правна уређеност и организованост територије представља услов без ког се не може одвијати стабилан државни живот, што нам даје за право да, уз одређену критичку дозу, запазимо недостатке постојећих српских уставних решења, која могу ићи на рачун стабилне перспективе.

У сваком конкретном случају оправдано се може поставити питање о оптималној мери, која се може открити између неретко супротстављених интереса центара централне и нецентралне политичке моћи. Како је сваки државно-правни поредак, појединачно посматрано, “прича за себе” одликована многобројним специфичним околностима, на које не наилазимо у другим државно-правним порецима, сматрамо да је врло тешко успоставити стандарде, који би били обавезујући за њихову примену на територијама свих држава. А када је “случај Србија” у питању, онда је неопходно уважити оне друштвене околности, које се везују искључиво за овај државни простор. Осим националних питања, која се прожимају кроз територијално питање, сматрамо упутним истаћи и сплет историјско-политичких околности, које се непосредно односе на уставно-политичко третирање српског територијалног домена. Историзација развоја политичко-територијалне аутономије у Републици Србији кроз уставни и политички развој, показала је тенденцију федерализације територије кроз развој једнопартијског, комунистичког уставног периода. Свакако да би било неосновано разлоге томе тражити у идеолошкој компоненти тог периода, јер је једнопартијска форма представљала само модел државне организације, док су у суштинској подлози били садржани крупнији разлози нерешених друштвено-националних односа унутар Србије и њеног окружења. Свесни чињенице да област политичко-територијалне аутономије зна бити итекако проблематична, ипак не треба превидети да она представља “алат стабилизације који представљанајбољи компромис за обе стране”,<sup>285</sup> и то без обзира на чињеницу да је врло тешко постићи

---

<sup>285</sup> H. Hannum, Territorial Autonomy: Permanent Solutions Or Step toward seccession?, In Facing Ethnic Conflict: Toward a New Realism, Andreas Wimmer, Lanham: Rowman & Littlefield Publisher, 2004, p. 2.



потпуно и идеално задовољење различитих очекивања, потреба и жеља на обе стране: на страни централне власти и порива нецентралних власти.

Размишљајући о постојећем уставном решењу права грађана на покрајинску аутономију у чијој садржини одсуствује рационализована децентрализација, сматрамо да је за услове српског државног живота било прихватљивије другачије понашање уставотворца у тренутку креирања нових уставних решења 2006. године. Уместо утврђивања принципа отворене аутономије, било је оптималније да је дефинисан коначан уставни модел политичко-територијалне организације у Србији, тако што би се самим Уставом утврдило постојање и других аутономних покрајина, осим Војводине и Косова и Метохије. Прво, очигледно је да је у тренутку осмишљавања уставних решења о покрајинској аутономији, постојала свест у уставотворном телу о постојању одређених политичких тежњи становништва, које живи ван територије две постојеће аутономне покрајине. Стога је било делотворније по стабилност државног живота пролонгирати уставотворни процес утврђивањем коначних ставова чланова уставотворне заједнице поводом ових питања, па након тога дефинитивно уобличити те ставове и преточити их кроз коначну уставну норму о политичко-територијалну аутономију. У делу друштвене јавности могуће је евидентирати ставове о потреби успостављања вишег нивоа нецентралне јавне власти на одређеним деловима републичке територије, посебно у оријентацијама одређених политичких субјеката кроз програмске циљеве<sup>286</sup> или кроз њихове називе (на пример: Заједно за Шумадију). Осим тога, у делу научне и стручне јавности постоје идеје о различитим моделима политичко-територијалне организације у Србији, што је посебно дошло до изражаја приликом сачињавања и презентације различитих уставних модела у периоду након 2000-те године, а пре доношења новог српског Устава.<sup>287</sup> О латентном присуству идеје о новим

---

<sup>286</sup> Тако, на пример, у Програму Странке демократске акције Санџака, записано је, у оквиру VI програмског циља: “Ради што ефикасније и дјелотворније реализације мањинских права Бошњака неопходно је стварати услове, уставне и законске, да у процесу децентрализације и регионализације, односно нове територијалне организације Републике Србије, општине Нови Пазар, Тутин, Сјеница, Нова Варош, Пријепоље и Прибој буду у саставу једног региона.”- документ доступан на адреси: <http://www.sda.rs/dokumenta/>.

<sup>287</sup> Видети: Предлози за нови устав Србије, приредио Лутовац, З, Friedrich Ebert Stiftung, Београд, 2005. Такође, видети: М. Поповић, Србија као регионална држава, Зборник радова Правног факултета, Нови Сад, вол. 37, бр. 3, 2003.

аутономним покрајинама у односу на Војводину и Косово и Метохију, могу нам посведочити и ставови, који су били изношени током рада Уставне комисије, која је припремала уставни текст током 2003. године, када је извршен неуспешан и противуставан покушај Народне скупштине Републике Србије да изврши уставну ревизију противно правилима о промени Устава, која су утврђена Уставом Републике Србије из 1990. године. (Овом приликом се не бавимо овим детаљем из уставног развоја Србије, већ га истичемо у функцији разумевања дела централне тематике, чему тренутно посвећујемо одговарајућу пажњу). У оквиру рада Уставне комисије за територијалну организацију, један од учесника истиче следеће ставове: “Друго, да не постоји политичка воља, наравно да не постоји, када од 1945. године није постојала никаква политичка воља, него је само постојала политичка воља већине, односно мањине која седи у Београду и која одлучује о свима нама. Ово је прилика да ми дефинишемо и потврдимо фактичко стање, значи, фактографија је та, као што Војводина постоји, исто тако постоји Шумадија, исто тако постоји Тимочка Крајина, исто тако постоји Браничево, исто тако постоји Мачва... Ако смо сада у прилици да уредимо односе на принципу равноправних грађана, онда је једина могућност да пођемо од региона, да их препознамо, да видимо који статус треба да имају у Србији, и да ли уопште треба да имају и које надлежности, а не да унапред фаворизујемо оно што је затечено стање”.<sup>288</sup>

Претходно изнети ставови нам служе за оправдање идеје, коју смо изнели о томе да је било политички целисходније у процесу припремања нових уставних решења применити уставни модел решења рационалне децентрализације. Односно, сматрамо сврсисходнијим уставним инжењерингом да је поведена друштвена расправа о постојању политичких жеља и основа за формирањем и уставним формулисањем нових аутономних покрајинама, како би се коначан исход таквих ставова утврдио у самом уставном тексту на прецизан и конзистентан начин, што би било у функцији стабилности државног живота. Како то није учињено, питање политичко-територијалне аутономије у Републици Србији остало је, у суштини,

---

<sup>288</sup> Део излагања Бранислава Ковачевића на седници IV седнице Уставне поткомисије за територијалну организацију, одржане 20.06.2003. године.- Стенографске белешке, Београд, јуна 2003, стр. 4/3. Б. Ковачевић је, иначе, био председник политичке организације Лига за Шумадију.

недовршено, те потенцијално стално отвореним питањем друштвеног живота, које може носити са собом и ризик недовољне хармонизованости друштвених односа на читавој српској државној територији. Јер, та хармонија може сеочекивати у условима хетерогене структуре српског становништва (у националном и географско-политичком смислу, пре свега) под условом изграђеног осећаја равноправности, који се врло тешко достиже када постоји уставно утврђивање и потенцијално предвиђање одређених граница унутар становништва. “Држава припада свим људима, без обзира на њихову националност. Само тако они могу уживати пуну културу те државе”.<sup>289</sup>

---

<sup>289</sup> W. Kymlicka, *Politics in Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford University Press, 2001, p. 139.

## IV ДЕО

### ЗАШТИТА ПРАВА ГРАЂАНА НА ПОКРАЈИНСКУ АУТОНОМИЈУ

Питање заштите права грађана на покрајинску аутономију спада у ред виталних проблема, на основу којих се може извршити додатна анализа квалитета овог права. Јер, као и у случају концепције људских права, тако и за случај слободе кроз форму политичко-територијалне аутономије потребно је уважити стандард о значају не само прописивања овог права, већ и његове заштите. На овај начин приступајући разумевању значаја заштите права грађана на покрајинску аутономију, склони смо третирати га у смислу опште концепције која важи и за општи режим људских права. При томе, став о потреби разликовања уставног концепта људских права и слобода у односу на уставни концепт права грађана на покрајинску аутономију, а који смо изнели у претходним деловима рада, не спречава нас да поводом заштите заузмемо другачији став. Јер, логика методолошког приступа којим се руководимо у овом истраживању оправдава наше настојање да логички третирамо две уставне институције: људска права и право грађана на покрајинску аутономију. У општем смислу, нема спора да су обе ове институције уоквирене општим системом слободе, која постоји унутар организоване друштвене заједнице кроз форму државе, сходно чему су

поједнаковажећи општи правни принципи, којима се обезбеђује егзистенција слободе. Реч је о стандардизацији правног нормирања оних области друштвених односа, којима се реализује позиција државне заједнице унутар друштва. Како је разлог постојања устава конституисање легитимне државне власти и њено лимитирање у име слободе, онда је извесно да пропис о слободи не може остати на нивоу декларативног записа, већ је нужно да се утврде примењиви стандарди, којима ће се омогућити реално остваривање слободе. Један сегмент слободе коју истичемо на овом месту чини и право грађана на покрајинску аутономију, те у том смислу је неопходно применити логику заштите тог права, која неспорно постоји у оквирима институције људских права.

Суштина уставног прописа о постојању права грађана на покрајинску аутономију не може остати на нивоу прокламације и декларативног става уставотворне власти, те је очекивано утврђено као посебно питање и заштита тог права. Тако се сврховитост прописа о постојању права грађана на покрајинску аутономију додатно потврђује и одговарајућом гаранцијом њене заштите; стога и сматрамо да уставна заштита права грађана на покрајинску аутономију чини и саставни део њене садржине. Јер, разумевање садржине права грађана на покрајинску аутономију било би логички непотковано, уколико би само право било задржано на нивоу уставне норме, којом се прописује постојање права, већ је у савременој демократској уставној држави нужно да се његово постојање додатно потврди и адекватном правном заштитом.

У случају права грађана на покрајинску аутономију унутар уставно-правног оквира Републике Србије од значаја је извршити анализу модела те заштите. Такав приступ, пак, подразумева догматско откривање садржине посматране заштите, али и њено нормативно повезивање са другим уставним нормама, које поседују аналогно-компаративне капацитете. У конкретном случају, мислимо на систем правне заштите људских права и слобода, с једне стране, и, с друге стране, на систем правне заштите права грађана на локалну самоуправу. При томе, свесни смо чињенице на коју смо већ указали у претходним деловима дисертације, о томе да постоји потреба оделитог третирања оквира уставног концепта људских права у односу на уставни концепт права

грађана на покрајинску аутономију. Уважавајући претходно назначену чињеницу, истичемо да је наше довођење у везу начина на који је регулисана правна заштита права грађана на покрајинску аутономију са правном заштитом људских права мотивисано је потребом додатног утврђивања и потврђивања постојања разлика између ове две институције о чему је већ било реч.

А важећи стандард, који се тиче односа права и правних прописа према слободи у организованој друштвеној заједници, подразумева очекивану обавезу творца права да ће разумљивим правним прописом утврдити постојање друштвене слободе, односно, у разматраном случају, да ће се утврдити постојање људских права. Још прецизније речено спрам тематског опредељења, оваква стандардизација нужно мора бити присутна и на терену права грађана на покрајинску аутономију. Стога је оправдано очекивати да ће се типична правна формула применити уставним прописом, којим се утврђује да постоји назначено право, при чему сматрамо да је разумевање његовог постојања условљено реалним могућностима да се адресирани друштвени субјекти могу користити привилегијама које извиру из садржине права. Управо стога и стојимо на становишту да се и уставни пропис о заштити права грађана на покрајинску аутономију мора сматрати саставним делом садржине овог права, јер без његове адекватне заштите не би се отишло даље од деклараторности уставног записа, којим се нормирају односи, који чине материјалну, унутрашњу садржину оквира анализираних права. С тим у вези је и наш напор да одговор на питање о заштити права грађана на покрајинску аутономију доведемо у непосредан контакт са упоређивањем квалитета те заштите у односу на заштиту људских права и у односу на заштиту права грађана на локалну самоуправу.

Посебном уставном одредбом регулисано је питање заштите покрајинске аутономије, тако што је прописано да орган утврђен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине.<sup>290</sup> Осим тога, прописано је и да орган

---

<sup>290</sup> Одредба чл. 187. ст. 1. Устава Републике Србије.

одређен статутом аутономне покрајине може покренути поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се повређује право на покрајинску аутономију.<sup>291</sup> За почетак ћемо приметити да особеност номиналног одређења цитираног члана Устава: ради се о заштити покрајинске аутономије, а не о заштити права грађана на покрајинску аутономију. Већ и по том “терминолошком основу” може се закључити о специфичности права грађана на покрајинску аутономију, које је немогуће извести из контекста оквира политичко-територијалне аутономије. У оба уставна случаја; поводом два предвиђена уставно-правна средства заштите покрајинске аутономије идентичан је легитимисани субјект овлашћен за покретање две различите врсте уставно-судских поступака, а то је орган одређен статутом аутономне покрајине. Дакле, грађанин-појединац не располаже уставним моћима да може истаћи захтев за заштиту покрајинске аутономије, с обзиром да ни право грађана на покрајинску аутономију није конципирано на онај начин, како је то учињено у случајевима људских и мањинских права и слобода. Право жалбе и право на покретање уставно-судског поступка нормативне контроле су, по својој правној природи различита правна средства, с обзиром на врсту правног акта који се овим правним средствима оспорава, али су идентична по циљу којем теже, а то је заштита покрајинске аутономије.

Наведеним правним средствима се пројектује легитимисани правни напад на два нивоа јавне власти: централну државну власт и на јавну власт јединице локалне самоуправе, које се стављају у исту раван у односу према заштити покрајинске аутономије у случају одредбе чл. 187. Устава Републике Србије.

Право жалбе је посебно правно средство које, на први поглед, има сличности са уставном жалбом, резервисаном за заштиту индивидуалних и колективних људских и мањинских права и слобода. Јер, прописано је да се уставна жалба може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се

---

<sup>291</sup> Одредба чл. 187. ст. 2. Устава Републике Србије.

повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајемчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту.<sup>292</sup> Дакле, правом жалбе уставни поредак пружа заштиту остваривању надлежности аутономне покрајине, док се уставном жалбом омогућује заштита људских или мањинских права и слобода, из чега происходи различитост заштићених вредности. У првом случају, заштићена вредност је надлежност аутономне покрајине, а у другом људско или мањинско право и слобода, на основу чега ћемо извести додатну потврду закључку о различитој концепцији права грађана на покрајинску аутономију у односу на концепцију људских права. Наредна разлика односи се на карактер два третирана правна средства поводом стицања услова за њихово изјављивање. Јер, право жалбе у циљу заштите покрајинске аутономије је прво и једино правно средство те врсте, којим се штити вредност надлежности аутономне покрајине. За разлику од тога, уставну жалбу одликује њена супсидијарност, односно, условљеност претходним исцрпљивањем других прописаних правних средстава за заштиту људских и мањинских права и слобода. Тачка идентитета, која постоји код оба правна средства јесте врста акта којим се могу угрозити две различите вредности, а то је појединачни акт или појединачна радња. Али, на нивоу уставне норме, сматрамо потребним евидентирати чињеницу да се, у случају заштите покрајинске аутономије, ситуација односи на појединачни акт или радњу државног органа или јединице локалне самоуправе, док се у случају заштите људских и мањинских права и слобода, ситуација односи на појединачни акт или радњу државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења. Сходно започетој анализи, наметнуло нам се и питање разлике између релевантних субјеката чији појединачни акти и радње могу бити усмерени ка угрожавању две заштићене вредности. Јер, с једне стране (у случају заштите покрајинске аутономије) реч је о државном органу или органу јединице локалне самоуправе, док, с друге стране (у случају заштите људских и мањинских права и слобода) реч је о државном органу, али и организацији којој су поверена јавна овлашћења. Зато и следи логичка упитаност о томе да ли је право жалбе Уставном суду због

---

<sup>292</sup> Одредба чл. 170. Устава Републике Србије.



ономогућавања вршења надлежности аутономне покрајине могуће истицати и против појединачних аката или радњи организација којима су поверена јавна овлашћења.

Поводом овог детаља уставног нормирања права жалбе за заштиту покрајинске аутономије, слободни смо критички евидентирати недостатак у садржини односне уставне норме. Јер, сматрамо да је било разлога да уставотворац пропише да орган одређен статутом аутономне покрајине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом, не само државног органа или органа јединице локалне самоуправе, већ и појединачним актом или радњом организације којој су поверена јавна овлашћења, онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине. На тај начин, било би употпуњено право жалбе, односно, пружила би се комплетнија заштита покрајинске аутономије. Наравно, у постојећој ситуацији, могуће би било решити евидентирани проблем и приликом тумачења одредбе чл. 187. ст. 1. Устава Републике Србије, тако што би се изразу “државни орган или орган јединице локалне самоуправе” приступило екстензивнијем тумачењу, те би се под његове мисаоно-логичке оквире подвео и појам “организација којој је поверено вршење јавног овлашћења”. У сваком случају, стојимо на становишту да уочена, склони смо истаћи “мањкавост”, уставне норме, може бити отклоњена и у процесу уставне ревизије.

У циљу додатне провере квалитета права на заштиту покрајинске аутономије, указујемо на, готово идентично, правно средство – право жалбе за заштиту локалне самоуправе. Тако је Уставом утврђено да “орган одређен статутом општине има право жалбе Уставном суду ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине”.<sup>293</sup> И компаративно указивање на заштиту права на локалну самоуправу мотивисано је нашим истраживачким циљем објективног сагледавања квалитета права грађана на покрајинску аутономију. принципијелно посматрано, чињеница да је, у уставно-процесном смислу, идентична формула жалбе за заштиту покрајинске аутономије као и

---

<sup>293</sup> Одредба чл. 193. ст. 1. Устава Републике Србије.

жалбе за заштиту локалне самоуправе, ствара основ да закључимо да је уставотворац стајао на потпуно истој принципијелној равни третирајући право грађана на покрајинску аутономију и право грађана на локалну самоуправу. Јер, полази се од територијалне логике, која је садржана у структури ова два права, што смо запазили и на претходним страницама докторске дисертације, а посебно приликом анализирања номотехничке представе насловљавања, структурисања и систематизације уставних одредби посвећених покрајинској аутономији и локалној самоуправи. Сходно томе, наша претходна примедба истакнута на рачун недовољности релевантне уставне одредбе о кругу сујбеката чијим се појединачним актима или радњама може онемогућавати вршење покрајинске надлежности, по методу аналогије истиче се и на рачун претходно цитиране уставне одредбе, којом је регулисана заштита локалне самоуправе. Дакле, сматрамо да је било логичког основа да се кругу назначених субјеката који могу својим појединачних актима или радњама онемогућавати вршење надлежности општине придружи и организација којој је поверено вршење јавних овлашћења. И док се налазимо на терену права на заштиту локалне самоуправе, истичемо још један уочен, сматрамо недостатак, у садржини ове уставне норме. Наиме, указујемо да је прописано да је орган општине овлашћен на подношење жалбе Уставном суду уколико се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине! Овакав одредбени исказ сматрамо нелогичним, с обзиром да се њиме претпоставља сукоб између два органа јединице локалне самоуправе, тако да један орган јединице локалне самоуправе онемогућава вршење надлежности општине, а други орган јединице локалне самоуправе поседује надлежности да тим поводом поднесе жалбу Уставном суду. Без намере да се упуштамо у психолошку анализу праве намере творца овакве норме, ипак стојимо на становишту да је било знатно логичније да је прописано да се појединачним актом или радњом државног органа или органа аутономне покрајине може онемогућавати вршење надлежности општине. У супротном, држећи се круто уставотворчевог језичког оквира,<sup>294</sup> могло би се претпоставити да органи

---

<sup>294</sup> „Ретко када нам језик буде довољно средство за откриће правог значења, посебно зашто што је

аутономне покрајине апсолутно не могу својим појединачним актима или радњама онемогућавати јединицу локалне самоуправе у вршењу надлежности општине, а овакав став био би неприхватљив. Из тих разлога, склони смо и поводом ове чињенице истаћи потребу да се евидентирани проблем реши процесима уставне ревизије.

У уставно-процесном смислу, процедурална правила приликом поступања Уставног суда поводом поднете жалбе за заштиту покрајинске аутономије (али и поводом поднете жалбе за заштиту локалне самоуправе), сходно се примењују правила процедуре која важе приликом уставно-судског поступања поводом поднете уставне жалбе.<sup>295</sup> У случају да уставно-судска власт утврди да је оспореним појединачним актом или радњом онемогућено вршење надлежности аутономне покрајине, односно, локалне самоуправе, својом одлуком ће:

- поништити појединачни акт, односно, забранити даље вршење или наредити вршење одређене радње; и
- одредити да се уклоне штетне последице настале применом поништеног појединачног акта, односно, радње чије је даље вршење забрањено или радње чије је вршење наређено.<sup>296</sup>

Поред уставне жалбе, Устав Републике Србије предвиђа и ситуације у којима се може изјавити жалба Уставном суду, а то је у следећим случајевима:

- 1) На одлуку донету у вези са потврђивањем мандата народног посланика;<sup>297</sup>

---

реч о првом и минималном начину за тумачење. И док смо на том нивоу, логика се провлачи кроз „мисаоне поре“ тумача, а да и не говоримо о томе да логика спремно дочекује резултат језика како би се тумачење одвијало кроз наредне фазе овог сложеног процеса“.- С. Ђорђевић, Д. Матић, Устав и процедуре, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2015, стр. 207.

<sup>295</sup> Ова сходна примена релевантних законских правила о поступању Уставног суда прописана је одредбом чл. 91. Закона о Уставном суду: “Одредбе чл. 82. до 88. овог закона сходно се примењују у поступку по жалби органа одређеног статутом аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе ако се појединачним актом или радњом државног органа или органа локалне самоуправе, онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине, односно локалне самоуправе”.- Закон о Уставном суду, “Сл. Гласник РС”, бр. 109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 40/15 и 103/15).

<sup>296</sup> С. Ђорђевић, Д. Матић, нав. дело, стр. 165.

<sup>297</sup> Одредба чл.101.ст. 5. Устава Републике Србије.

- 2) Против одлуке Високог савета судства о престанку судијске функције, коју може изјавити судија;<sup>298</sup>
- 3) Против одлуке Високог савета судства, у случајевима прописаним законом;<sup>299</sup>
- 4) Против одлуке о престанку функције јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца, и то против одлуке Народне скупштине у случају престанка функције јавног тужиоца, односно против одлуке Државног већа тужилаца у случају престанка функције заменика јавног тужиоца;<sup>300</sup>
- 5) Против појединачних аката или радњи државног органа или органа јединице локалне самоуправе уколико се њима онемогућава вршење надлежности аутономне покрајине, на коју има право орган одређен статутом аутономне покрајине;<sup>301</sup>
- 6) Против појединачних аката или радњи државног органа или органа јединице локалне самоуправе уколико се њима онемогућава вршење надлежности општине, на коју има право орган одређен статутом општине.<sup>302</sup>

С обзиром да Устав предвиђа и уставну жалбу и жалбу Уставном суду, поставља се питање да ли се ради о различитим правним средствима и какав је њихов међусобни однос. Уочљиво је да се у Уставу користе два различита назива, уставна жалба и жалба Уставном суду, као и да се на два места изричито предвиђа да изјављена жалба искључује право на подношење уставне жалбе.<sup>303</sup> Даље, за разлику од правила о супсидијарности уставне жалбе, жалба Уставном суду се изјављује непосредно на основу Уставом зајемченог права. Услов у погледу претходне исцрпљености других правних средстава за заштиту људских или мањинских права и слобода, односно њиховог непостојања, код жалбе Уставном

---

<sup>298</sup> Одредба чл. 148. ст. 2. Устава Републике Србије.

<sup>299</sup> Одредба чл. 155. Устава Републике Србије.

<sup>300</sup> Одредба чл. 161. ст. 4. Устава Републике Србије.

<sup>301</sup> Одредба чл. 187. ст. 1. Устава Републике Србије.

<sup>302</sup> Одредба чл. 193. ст. 1. Устава Републике Србије.

<sup>303</sup> Одредбе чл. 148. ст. 2. ичл. 161. ст. 4. Устава Републике Србије.

суду се не поставља. Осим тога, жалба Уставном суду је установљена у циљу заштите одређених Уставом зајемчених права.

Наведене разлике упућују на закључак да се ипак ради о два различита правна средства, како се и третирају уставна жалба и жалба уставном суду у већем делу теорије. Међутим, може се поставити питање, да ли то што Устав у два случаја изричито искључује могућност изјављивања уставне жалбе уколико је изјављена жалба Уставном суду, аутоматски значи да је у осталим случајевима дозвољено истовремено коришћење оба правна средства у истом предмету и да ли такав закључак потврђује и став Уставног суда по којем се путем института уставне жалбе штите сва Уставом зајемчена права и слободе, независно од њиховог систематског места у Уставу, па тако и она која се штите жалбом Уставном суду.

Уколико се уско посматрају само одредбе о искључењу права на уставну жалбу и наведени став Уставног суда, могло би се рећи да је у свим осталим случајевима уставна жалба дозвољена истовремено са жалбом Уставном суду. Али, како би тада Уставни суд два пута одлучивао о истој правној ствари, а узимајући у обзир и одредбу чл.166.ст. 2. српског Устава по којој су одлуке Уставног суда коначне, извршне и општеобавезујуће, намеће се закључак да ипак није могуће покренути поступак пред Уставним судом у истој правној ствари, најпре путем жалбе Уставном суду, а затим и уставном жалбом, односно да уставна жалба ипак није допуштена ни у оним случајевима у којима могућност њеног изјављивања, због претходног подношења жалбе Уставном суду, није изричито искључена.

Уочава се и да је Уставом искључена могућност изјављивања уставне жалбе у два случаја када је изјављена жалба Уставном суду, али да обрнута ситуација, питање да ли претходно изјављивање уставне жалбе искључује у тим случајевима изјављивање жалбе Уставном суду, није регулисано.

Како Уставом није одређен на јасан и прецизан начин међусобни однос уставне жалбе и жалбе Уставном суду, на Уставном суду је да својим ставовима дефинише односе између ова два правна средства, полазећи од конкретних случајева из праксе.

Други део заштите права грађана на покрајинску аутономију садржи се у праву органа одређеног статутом аутономне покрајине да покрене поступак за оцену уставности или законитости закона и другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којим се повређује право на покрајинску аутономију. Овим уставним прописом, орган аутономне покрајине је сврстан у ред овлашћених предлагача за покретање поступка пред Уставним судом, поред државних органа, органа јединица локалне самоуправе и народних посланика у поступку за оцену уставности и законитости. Сасвим очекивано, наше запажање поводом овог правног средства креће се у правцу разликовања права грађана на покрајинску аутономију у односу на уставни концепт људских и мањинских права, с обзиром да индивидуа, грађанин-појединац не поседује статус овлашћеног предлагача у уставно-судском поступку нормативне контроле општих правних аката.<sup>304</sup> Уважавајући политичке квалитете субјеката, који припадају кругу овлашћених предлагача за покретање уставно-судског поступка нормативне контроле, намеће нам се потврда о специфичностима права грађана на покрајинску аутономију, којима се ово право значајно разликује у односу на уставни концепт људских права.

Наше интересовање за заштиту права грађана на покрајинску аутономију дало је и одговарајуће резултате поводом пропитивања специфичности овог права. Сматрамо да је извршеном анализом проблема заштите, потврђено становиште о томе да не треба мешати право грађана на покрајинску аутономију са уставним концептом људских и мањинских права и слобода. Сличности које постоје у терминолошком и уставно-процесном смислу између жалбе за заштиту покрајинске аутономије и уставне жалбе за заштиту људских и мањинских права не оповргавају становиште на којем стојимо.

---

<sup>304</sup> Грађанин-појединац може имати статус иницијатора у овом поступку: „Свако по чијој је иницијативи покренут поступак за оцену уставности или законитости“.- одредба чл. 29. ст. 1. т. 2. Закона о Уставном суду.

## ЗАКЉУЧАК

Приликом давања закључних одговора на успостављену хипотетичку конструкцију, која је изнета на самом почетку истраживачког поступка, у прилици смо да изнесемо наше коначне ставове. При томе, претходно је неопходно истаћи и најзначајније упитне тачке, поводом којих смо у обавези да се определимо. С обзиром да је утврђено схватање права грађана на покрајинску аутономију у уставно-правном поретку Републике Србије као тзв. компетиционог права, а не класичног људског права, онда је нужно имати у виду и структуру расподеле надлежности између централне и покрајинске власти. Та расподела надлежности је извршена самим уставним актом, што представља израз израженог плана централне државне власти да у сопственом оквиру определи ниво и начин доделе надлежности аутономним покрајинама. На тај начин се и само право грађана на покрајинску аутономију условљава вољом централне државне власти, што је вишеструко потврђено током спроведеног истраживања у оквиру ове докторске дисертације. Надлежност аутономне покрајине, у суштини, и чини садржај права грађана на покрајинску аутономију; у зависности од обима и квалитета те надлежности, заправо, зависи и квалитет права грађана на покрајинску аутономију.

У том смислу, неопходно је разликовати изворне и поверене послове, који припадају делокругу надлежности аутономне покрајине. Али, у сваком случају, на

нивоу изворних послова, по слову и духу концепције децентрализације оличене кроз однос између централне државне власти према покрајинској јавној власти, нисмо у прилици да евидентирамо аутономну егзистенцију законодавне и судске власти. Стога је и обим права грађана на покрајинску аутономију сужен за ниво назначених компетенција покрајинске власти.

Распоред компетенција када је у питању управна и административна власт повољнији је по покрајинску власт, него што је то случај са законодавном и судском влашћу. И то, не само у односу према повереним, већ и у односу према изворним пословима, с обзиром да је њих немогуће реализовати без активирања управно-административних овлашћења, која су, по својој правно-политичкој природи, оперативног карактера.

Након спроведене истраживачке анализе, запазићемо да постоји динамички концепт покрајинских надлежности, с обзиром на нормирану уставну могућност да дође до промене капацитета надлежности. Односно, с обзиром на овлашћење централне законодавне власти да може својим актом проширити покрајински компетициони обим, али и с обзиром на овлашћење централне извршне власти да може својим актима оспорити ефикасну функционалност покрајинске власти у Уставом Републике Србије прописаним случајевима. Наш став о динамизму као обележју покрајинске надлежности ипак треба схватити условно, јер је коначни оквир успостављен режимом уставних правила, којима се, у крајњој консеквенци, штити општи принцип уставности и законитости. У досадашњој пракси функционисања односа између Републике и Аутономне покрајине Војводина запазићемо да је долазило до различитих правних ставова о уставном режиму покрајинске надлежности. С једне стране, у прилици смо да евидентирамо такву законодавну пројекцију надлежности Аутономне покрајине Војводина, која се, након ангажовања уставно-судске власти у поступку нормативне контроле, испоставила противуставном. На сличном фону правне контроле нашле су се и одређене статутарне одредбе ове Покрајине, што је показатељ различитости стања у процесу остваривања покрајинских компетенција.



Пратећи право грађана на покрајинску аутономију кроз формулу разрешења дилеме надлежности и децентрализације, запазићемо да је и обим овог права, суштински, различито димензиониран у пракси. При томе, наравно да смо свесни да овај однос између централне и нецентралне (покрајинске) власти пресудно зависи од преовлађујућих политичких фактора, чиме се чак и право грађана на покрајинску аутономију показује условљеним политичким односом снага на републичком и покрајинском нивоу. Односно, зависи од распореда политичких партија и њихове програмске концепције у централној државној власти. Дистрибуција политичке моћи у централној државној власти у односу према покрајинској зависиће од стања и политичке позиције аутономне покрајине. У конкретном формално-правном смислу, али и у фактичком смислу, за сада смо у прилици једино да третирамо назначену ситуацију поводом Аутономне покрајине Војводина, с обзиром да је уставна позиција Аутономне покрајине Косово и Метохија у довољној мери оптерећена, да не може бити релевантна за допринос у поступку извлачења општих закључака. Међутим, имајући у виду, у неколико наврата, истакнут концепт „отворености аутономије“ у уставном поретку Републике Србије, сматрамо да се на основу спроведене анализе поводом односа између централне и покрајинске власти када је у питању Војводина, може добрим делом допринети целовитијем разумевању општег режима покрајинске аутономије. А тиме и разумевању права грађана на покрајинску аутономију.

Оно што је неспорно, то је чињеница да је право грађана на покрајинску аутономију територијално димензионирано и политички условљено. Ово право грађана није општег карактера, тако да не припада свим грађанима на територији Републике Србије, па носи са собом и епитет привилегије, с обзиром да је везано за признање државно-правног поретка Србије постојања аутономне покрајине. Државно-правни поредак се, кроз форму Устава, определио да начини вишеструку разлику тим поводом. Прво, постоје две аутономне покрајине чије је постојање утврђено самим Уставом, што значи да је право грађана на покрајинску аутономију резервисано, на почетку егзистенције уставно-правног поретка, за грађане који живе на територијама ове две аутономне покрајине. Остављајући делимично по страни оптерећујуће елементе ситуације на Косову и Метохији,

запазићемо да се већ у уставним правилима прави разлика и између садржине права грађана на покрајинску аутономију, када је у питању Аутономна Покрајина Војводина у односу на Аутономну Покрајину Косово и Метохија. О специфичним и повољним условима за остваривање права грађана на покрајинску аутономију у Војводини већ је било довољно речи у овој докторској дисертацији, па их, за потребе закључних ставова, илустративно понављамо. Уставом је стриктно прописан онај део републичког буџета који се обавезно и аутоматски мора доделити Аутономној Покрајини Војводина, док таквог правила нема, када је у питању Аутономна Покрајина Косово и Метохија. Осим тога, уколико би се, хипотетички посматрано, реализовао потенцијални пројекат формирања и неке нове аутономне покрајине, њени грађани не би располагали оним правом на покрајинску аутономију, којим располажу грађани у Војводини, обзиром на већ евидентирану специфичност уставног правила везаног за буџетску конструкцију. На тај начин, покрајинска аутономија је, у општем теоријском погледу, осим отворености, обележена и асиметричношћу, што је онда још један додатни показатељ да се право грађана на покрајинску аутономију не може третирати у контексту тзв. класичних људских права и слобода. Јер, у суштини сваког људског права лежи принцип једнакости, који не мора бити нужно присутан у темељу права грађана на покрајинску аутономију. Међутим, запазићемо да је принцип једнакости послужио Уставном суду Републике Србије, приликом изношења аргументације о неуставности појединих законских одредби, везаних за надлежности Аутономне Покрајине Војводина.

Осим тога, потребно је имати у виду и квалитет права грађана на покрајинску аутономију у смислу његовог разликовања у односу на право грађана на локалну самоуправу. Да би се могло говорити о суштински различитим правима, неопходно је да постоји и суштинско разликовање између покрајинске аутономије и локалне самоуправе. Како смо то већ и нагласили у докторској дисертацији, параметри за разликовање између покрајинске аутономије и локалне самоуправе, судећи по српским уставним решењима, не дају пуно основа за уочавање драстичних разлика. До таквог закључка долази се на основу односа између централне и нецентралних власти и на основу процене реалних моћи

којима располаже покрајинска власт у односу на власт јединица локалне самоуправе.

Међутим, без обзира на препознатљиву конкуренцијоност уставне норме, којом се утврђује право грађана на покрајинску аутономију, сматрамо да је ово право неопходно довести у специфичну везу са корпусом људских права. Неспорно је да се ово право грађана издваја у односу на сва остала људска права, па смо сагласни са уставно-судским резонам, који је, тим поводом изражен у анализираној одлуци Уставног суда Републике Србије,<sup>305</sup> донетој поводом оцене уставности Закона о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводина.

Решавајући овај уставно-правни спор, Уставни суд је заузео јасан став о томе да право грађана на покрајинску аутономију треба разумети као негативну конкуренцијону норму, односно, да право грађана на покрајинску аутономију није индивидуално или колективно људско или мањинско право. Односно, да уставну норму којом је регулисано ово право треба тумачити као нормативно средство за регулисање односа између централне и покрајинске власти. У складу са таквим ставом, проистиче и схватање да се, у поступку анализе права грађана на покрајинску аутономију не могу применити уставни и међународни инструменти заштите индивидуалних и колективних људских и мањинских права. Такво је средство, на пример, европски стандард о „достигнутом нивоу права“ који подразумева да је недопуштено будућим законским изменама материје људских права смањивати достигнути нормативни ниво људских права. Да би се могао дати научно ваљан суд поводом овог питања, које се може сматрати тежишним за разумевање права грађана на покрајинску аутономију, неопходно је утврдити његову садржину.

Стога смо склони извршити покушај да се, кроз закључне судове, на право грађана на покрајинску аутономију осврнемо са становишта људске индивидуе и људских колективитета. Оно што свакако не може бити спорно јесте чињеница да се право грађана на покрајинску аутономију налази у оквирима политичке сфере

---

<sup>305</sup> Iuz-353/2009

друштвеног живота унутар једног државно-правног поретка. С обзиром да право грађана на покрајинску аутономију подразумева и одговарајући распоред моћи у односима између централне власти према покрајинској власти, сасвим извесно је да се тиме задире у део политичке суштине државног живота. Међутим, нама се поставља питање да ли и у којој мери је теоријски допуштено довести у везу ово право са појединцем и заједницом појединаца, који су у прилици да на организован начин располажу правом на покрајинску аутономију? И онда када се сагласимо са ставом да црта индивидуалности не може бити једнакозначно присутна у бити права грађана на покрајинску аутономију, као што је то случај са осталим индивидуалним и колективним људским и мањинским правима, ипак смо склони да испоставимо дилему поводом карактера колективних права. Јер, колективна права припадају групи појединаца, који су међу собом повезани по различитим могућим основама друштвених веза. То могу бити, примера ради, националне, етничке, културне, језичке, верске и друге споне, којима се обезбеђује квалитет једне групе, која заслужено добија посебан статус од стране државно-правног поретка у оквиру корпуса људских права и слобода. Зато се и питамо који квалитет заједништва постоји унутар колективитета грађана, којима припада право на покрајинску аутономију. Територијални сегмент је несумњиво присутан, али недовољан за потпуно разумевање суштине њиховог заједничког живота. Посебним правним режимом који се успоставља на одређеном делу државне територије истовремено се признаје становништву које живи на тој територији да се, по одређеном основу разликује у односу на преостали део становништва, који није обухваћен режимом територијалне аутономије. Сматрамо да се у основи везе, која постоји између грађана обухваћених правом на покрајинску аутономију, налази политички квалитет њиховог заједништва. И то из разлога, који могу бити различити; од историјско-традиционалних, преко националних, верских, културних, економско-привредних и тд. Политички живот се одвија на начин, којим се развија осећај посебности у односу на остале делове државне територије, па у зависности од развијености заједничке свести о посебности, зависиће и способност за „освајање“ и располагање правом на покрајинску аутономију. Уосталом, овакву могућност признао је и српски

уставотворац, утврђивањем правила о допуштености да се и на другим деловима територије Републике Србије, ван територијалне аутономије Војводине и Косова и Метохије, могу формирати нове аутономне покрајине. Тим поводом, узмимо као хипотетички пример, географску целину Шумадије, која обухвата онај простор српске територије, који гравитира ка граду Крагујевцу. Уважавајући националну, етничку, културну и језичку структуру становништва које живи на овом простору, извесно је да не постоје разлике по назначеним основама. Али, уколико би се десила, Уставом Републике Србије, допуштена могућност формирања, на пример, Аутономне Покрајине Шумадија, онда би основ специфичног заједништва међу грађанима који живе на том простору било могуће потражити у разлозима политичке природе.

И иначе сматрамо да се у подлози права грађана на покрајинску аутономију налазе управо такви разлози – разлози политичке природе, који могу сублимирати и неке друге основе повезаности, које смо претходно евидентирали. Полазећи од политичке сфере људске личности, коју препознајемо да се налази у темељу заједничког живота на простору под јурисдикцијом територијалне аутономије, склони смо право грађана на покрајинску аутономију одредити као посебно политичко право. Овај тип политичког права се разликује у односу на тзв. класична индивидуална политичка права, као што су, на пример, активно и пасивно бирачко право. Али се поставља као оправдано питање да ли и у којој мери је теоријски оправдано направити оштру дистинкцију између суштине заинтересованости политичке сфере људи да се организационо повежу кроз одређене колективитете, како би партиципирали у политичком животу? При томе, мислимо, на пример, на политичке колективитете, као што су политичке партије, политичке партије националних мањина, националне савете и сл. У свим овим случајевима државно-правни поредак признаје, прописује садржину и гарантује заштиту одређених политичких права групи појединаца, који су удружени у колективитете.

С друге стране, чини нам се интересантним став да се у односу на истакнуте примере, у теоријском погледу, праву грађана на покрајинску аутономију одриче нормативни статус и привилегована заштита, која постоји у

истакнутим примерима. Разлоге овој разлици треба потражити у првенственом интересу државно-правног поретка да одржи своју територијалну компактност и целовитост, односно, у претпостављеном страху централне власти, да би поистовећивање права грађана на покрајинску аутономију са режимом класичних појединачних и колективних људских и мањинских права, могло да угрози примарне интересе државе.

Током спроведеног истраживања, а као резултат извршене анализе, неочекивано нам се наметнуло и запажање на рачун недовољно конзистентне уређености у делу уставног текста, који се односи на заштиту права грађана на покрајинску аутономију. Наиме, анализом смо утврдили да је одредбом чл. 187. ст. 1. Устава Републике Србије прописано као посебно средство право на жалбу органа аутономне покрајине да покрене поступак пред Уставним судом за заштиту покрајинске аутономије, и то уколико се појединачним актом или радњом државног органа или органа јединице локалне самоуправе онемогућава вршење покрајинских надлежности. Упоређујући ову уставну одредбу са уставном одредбом, којом је регулисано питање уставне жалбе, запазили смо разлику, која иде на штету заштите права грађана на покрајинску аутономију. Јер, уставним прописом круг субјеката против чијих се појединачних аката или радњи може извршити онемогућавање вршења покрајинских надлежности сведен је на државне органа и органе јединице локалне самоуправе, за разлику од круга субјеката, који својим појединачним актима или радњама могу угрозити остваривање људских и мањинских права и слобода, а који чине и организације којима је поверено вршење јавних овлашћења. Имајући у виду правну природу и надлежности организација којима је поверено вршење јавних овлашћења, сматрамо да и ови субјекти могу својим појединачним актима и радњама онемогућавати вршење покрајинске надлежности. Из тих разлога, стојимо на становишту да би односну уставну норму требало допунити у процесу уставне ревизије. А до тада, било би уставно целисходно постојећу уставну норму тумачити екстензивним начином, тако да се под резултатом тумачења државног органа подведе и мисаоно-логички објекат организација којој је поверено вршење јавних овлашћења.

С обзиром да је на исти начин регулисан и круг субјеката у оквиру права на жалбу за заштиту локалне самоуправе, стојимо на становишту да је идентичну критичку препоруку потребно упутити и поводом одредбе чл. 193. ст. 1. Устава Републике Србије. А када смо већ на терену ове уставне одредбе, користимо прилику да у закључним запажањима изнесемо још једну критику. Из нама недовољно јасних и прихватљивих разлога, уставном нормом није прописано да орган аутономне покрајине може својим појединачним актом или радњом онемогућавати вршење локалне самоуправе, па је тако круг субјеката против чијих појединачних аката и радњи је допуштено органу јединице локалне самоуправе да поднесе жалбу због онемогућавања вршења надлежности општине сведен на државни орган и орган јединице локалне самоуправе. Наша је претпоставка да је уставотворац (или уставописац) начинио превид, тако што је уместо органа аутономне покрајине у контексту назначене уставне норме прописао да орган јединице локалне самоуправе може онемогућавати вршење надлежности општине и тиме угрозити право грађана на локалну самоуправу.

Да је проблем права грађана на покрајинску аутономију вишезначне природе, потврђују нам и проблеми везани за реалну уставну могућност располагања овим правом оних грађана, који не живе на територији једне од две већ конституисане аутономне покрајине. У том смислу, запазили смо да постоји одређен степен недовољне нормативне усаглашености врло осетљивих правних правила, везаних за процедурална питања приликом потенцијалног изражавања политичког става одређеног дела становништва са захтевом за оснивање нове аутономне покрајине. При томе, првенствено, мислимо на чињеницу да је још увек на снази “стари” Закон о референдуму и народној иницијативи, који је донет у режиму важења Устава Републике Србије из 1990. године. Овај Закон донет је 1994. године (са изменама и допунама извршеним 1998), тако да постоји неконзистентност одређених врло осетљивих питања везаних за утврђивање предлога за промену Устава у делу који се односи на оснивање нове аутономне покрајине. Јер, важећим Уставом Републике Србије утврђено је правило о обавези да се предлог за оснивање нове аутономне покрајине утврди од стране грађана референдумским изјашњавањем, па се јављају отворена и потенцијално спорна

питања, везана за организацију таквог референдума, као што су питање дефинисања референдумског тела и неопходне већине за успех изјашњавања грађана поводом утврђивања предлога уставне промене у делу везаном за оснивање нове аутономне покрајине. Стога сматрамо да би било неопходно да се активира законодавна власт у правцу доношења новог закона о референдуму, који би уважио нова уставна решења у односу према проблемима непосредног изјашњавања грађана. У супротном, недовољна конзистентност уставних правила, с једне стране, и одређених законских решења, с друге стране, остављају недовољно регулисан простор подобан да буде предметом политичких тумачења и без релевантног уставног утемељења.

Коначно, свдећи истраживачку анализу поводом централне предметне тематике докторске дисертације, сматрамо да је право грађана на покрајинску аутономију у уставно-правном поретку Републике Србије регулисано на недовољно конзистентан начин. Недоности ове регулативе огледају се, пре свега, у минималистичкој уставно-правној разлици између права грађана на покрајинску аутономију и права грађана на локалну самоуправу, чиме је концепт политичко-територијалне аутономије у Србији приближен локалној самоуправи и удаљен од теоријских стандарда разумевања политичко-територијалне аутономије. У прилог томе сведочи и чињеница о типу језичког исказа, којим је формулисано ово право, те нас први, језички поглед на формулацију може завести да је, заправо, реч о једном и јединственом праву грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, без разлике између права грађана на покрајинску аутономију у односу на право грађана на локалну самоуправу. Да није тако, показује се анализом садржине ових права, уз већ истакнуту примедбу на рачун одсуства значајније дистанце тим поводом. Током спроведеног истраживачког поступка запазили смо, евидентирали и критички представили мане одредбених исказа у две уставне норме, којима се регулишу питања заштите права грађана на покрајинску аутономију, али и заштите права грађана на локалну самоуправу. Проблемском кругу разматраних питања припада и недовољно конзистентно решење поводом уставне могућности оснивања нових аутономних покрајина, с обзиром да још увек није у новом уставном периоду донет нов закон о референдумском изјашњавању



грађана, што у наредном периоду може стварати додатне проблеме у процесу остваривања права грађана на покрајинску аутономију.

Због свега изнетог, сматрамо да је релевантан уставно-нормативни корпус, којим се регулишу питања права грађана на покрајинску аутономију, подобан да буде предметом одговарајуће уставне ревизије, како би се успоставио стабилан систем политичко-територијалне аутономије у Републици Србији.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Аристотел, Никомахова етика, Култура, Београд, 1970, 1131а.
2. Антић, Оливер, Именовани и неименовани уговори у савременом облигационом праву, Анали Правног факултета у Београду, Београд 2004, бр. 1-2.
3. Ardittis, Solon, Белгијски федерални пут, Међународни проблеми, год. 50, бр. 3-4, 1998.
4. Barnett, Н. Constitutional and administrative law, London, Cavendish publishing limited, 2004.
5. Батављевић, Драган, Децентрализација и регионализација, Правни живот, Удружење правника Србије, Београд, бр.14/2009.
6. Батављевић, Драган, Потребе и могућности промене Устава Републике Србије из 2006, Правни живот, књига 542, бр. 12, Београд, 2010.
7. Батављевић, Драган, Устав Републике Косово као последица доношења Декларације о независности Косова, Правна ријеч, година 9, бр. 31, Београд, 2012.
8. Батављевић, Драган, Уставно право, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац...
9. Бјелица, Слободан, Две концепције положаја Војводине током уставне реформе 60-тих година XX века, Годишњак Филозофског факултета у Новом Саду, Књига XXXVIII(2013), Нови Сад, 2013.
10. Becker, С. Lawrence, William & Mary, Crimes Against Autonomy: Gerald Dworkin on the Enforcement Of Morality - Law Review, Volume 40, Issue 3, Article 13.
11. Bobio, Norberto, Doba prava, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
12. Butler, Judith and Spivak, Gayatri Chakravorty Who Sings the Nation-State?: Language, Politics, Belonging, New York: Seagull Books, 2007.
13. Visković, Nikola, Teorija države i prava, Politička kultura, Zagreb, 2001.
14. Vajdenfeld, Verner, Vesels, Volfgang (Weidenfeld Werner, Wessels Wolfgang). Европа од А до Ђ, Konrad Adenauer-Stiftung, Београд, 2003.
15. Вукић, Александар, Мултикултурално грађанство – либерална теорија мањинских права, приказ, Миграцијске и етничке теме, Загреб, 2014.
16. Гоати, Владимир, Партије Србије и Црне Горе у политичким борбама од 1990 до 2000, Контеко, Бар, 2000.
17. Добрковић, Нина, Алто Адије (Јужни Тирол) – модел решавања статуса националних мањина, Међународни проблеми, Београд: Институт за међународну политику и привреду, бр. 3-4, 1998.

18. Dworkin, Gerald, *The theory and practice of autonomy*. Cambridge - New York, 1988.
19. Димитријевић, Владимир, Пауновић, Милан, *Људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997.
20. Дефтердаревић М. Надаждин, *Индивидуална и колективна људска права – контроверзе једне подјеле*, Зборник радова, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2011.
21. Ђорђевић, Јован, *Уставно право*, Савремена администрација, Београд, 1972.
22. Ђорђевић, Јован, *Нови уставни систем*, Савремена администрација, Београд, 1964.
23. Ђорђевић, Срђан, Рапајић Милан, *Constitutional Future of Europe*, *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, MCSER Publishing-Rome, Italy, vol. 2, No. 9, 2013.
24. Ђорђевић, Срђан, *О уставу кроз причу*, Гласник права, IV/3, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2013.
25. Ђорђевић, Срђан, Матић, Дејан, *Увод у право*, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2009.
26. Ђорђевић, Срђан, *О митровданском уставу, друго допуњено и измењено издање*, Институт Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2010.
27. Ђорђевић, Срђан, Матић, Дејан, *Основна норма правног поретка Србије, Правне норме у времену и простору*, Правни факултет Универзитета у Косовској Митровици, 2012.
28. Ђорђевић, Срђан, *О новом уставу Србије*, Доротеус, Краљево, 2002.
29. Ђорђевић, Срђан, Матић, Дејан, *Устав и процедуре*, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета у Крагујевцу, Крагујевац, 2015.
30. Ђорђевић, Срђан, Палевић, Милан, *The basic principles of human and minority rights and freedoms in the Republic of Serbia*. U: DUFALOVÁ, Lenka (ur.), et al. *Communication as a measure of protection and limitation of human rights : information in relation to human rights : collection of papers from 12th International conference on human rights on june 1-2, 2012 in Bratislava*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulteta, 2013.
31. Ђорђевић, Срђан, Топлак, Јуриј, *Догматске глосе о косовском уставу*, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2012.
32. Ђукановић, Драган, *Основне уставне концепције у земљама бивше Југославије – упоредна анализа*, Међународна политика, бр. 3, Београд, 2002.
33. Engene, Jan Oskar, *Terorism in Western Europe, Explaining the Trends since 1950*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2004.
34. Живковић, Јован. *Уставна ограничења процеса децентрализације и регионализације Србије*, Центар за регионализам, Ниш, 2007.

35. Живковић, Јован, Европска регионална политика и регионализација Србије, Европски стандарди у Србији, Центар за демократију, 2011.
36. Јаблонер, Карл, Чланци о чистој теорији права, Досије, Београд, 2001.
37. Јовичић, Миодраг, Регионална држава-Уставноправна студија, у: Савремени федерализам, Београд 2006.
38. Јовичић, Миодраг, „Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама“, у: Локална самоуправа, Београд 2006.
39. Јовичић, Миодраг, "Путеви и странпутице југословенске уставности", у: Србија на прелому векова, Београд, 2006.
40. Јовичић, Миодраг, Косово-историјски и уставноправни аспект, у: Србија на прелому векова, Службени гласник, Београд, 2006.
41. Јовичић, Миодраг, Велики уставни системи, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984.
42. Јовановић, Слободан, Држава, Геца Кон, Београд, 1925.
43. Keating, M, Territorial Restructuring and European Integration in The Regional Challenge in Central and Eastern Europe, Regionalism and Federalism, 2003.
44. Келзен, Ханс, Општа теорија права и државе, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
45. Комшић, Јован, Теорије о политичким системима, Београд, 2000.
46. Комшић, Јован, Локална демократија, регионализам и етницитети, у: Ка регионалној држави, Ниш 2007.
47. Комшић, Јован, Аутономија Војводине и локална самоуправа у новом Уставу Србије, Годишњак Факултета политичких наука у Београду, Београд, 2007.
48. Комшић, Јован, Принципи европског регионализма, Асоцијација мултиетничких градова југоистичне Европе – Philia, 2007.
49. Кошутић, Будимир, Увод у право, Београд, 1986.
50. Кузмановић, Рајко, Уставно право, Правни факултет Бања Лука, 2002.
51. Кутлешкић, Владан, Округли сто Новог магацина „Неопходна промена Устава“, Београд, 2013.
52. Кушеј, Горазд, Југословенске аутономне покрајине у светлости компаративног права и политичке науке, Аутономне покрајине у Југославији.
53. Крећа, Миленко, Међународно јавно право, Правни факултет, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2010.
54. Kymlicka, Will, Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights, Oxford Political Theory, 1996.
55. Kymlicka, Will, Politics in Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship, Oxford University Press, 2001.
56. Лово, Филип, Италија и Шпанија-државе региона и аутономних јединица, у: Ка регионалној држави, Ниш 2007.
57. Lapidoth, Ruth, Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts. Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1996, p. 33.

58. Лукић, Радомир, Кошутић, Будимир, Митровић, Драган, Увод у право, ЈП Сл. Лист СРЈ, Београд, 2002.
59. Марковић, Саша, Станко, Историјски контекст идентитета у Војводини, ПЕЦОБ, [хттп://www.pecob.eu/војводина-идентиту-хистору](http://www.pecob.eu/војводина-идентиту-хистору), приступљено 01.03.2016.
60. Марковић, С. Национално и уставно питање у делатности политичких странака у Војводини 1929-1941, докторска дисертација, Филозофски факултет, Нови Сад, 2008.
61. Марковић, Ратко, Теоријскоправни и уставноправни модел аутономије, Федерација и федерализам, Савез удружења за политичке науке Југославије, Институт друштвених наука Правног факултета у Нишу, Београд, Ниш, 1987.
62. Марковић, Ратко, Политичко-територијална аутономија у Европи, Анали Правног факултета у Београду, 1/1985, Београд, 1985.
63. Марковић, Ратко, "Правно-теоријски појам политичко-територијалне аутономије", Анали Правног факултета у Београду, 5-6/1985, Београд, 1985.
64. Марковић, Ратко, Уставно право и политичке институције, Београд, 2006.
65. Марковић, Ратко, Коментар Устава Републике Србије, ИДП Јустинијан, 2006.
66. Марковић, Ратко, Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед, Анали, Правни факултет Београд, година LIV, бр. 2 2006.
67. Марковић, Ратко, Уставни систем Југославије после промене Устава од 1974. године, Гласник права, Правни факултет, Крагујевац, 1989.
68. Марковић, Ратко, Срдић, Милутин, Устави и уставна документа социјалистичке Југославије 1942-1988, Научна књига, Београд, 1989.
69. Максимовић, Александра, Концепција мултикултуралног грађанства, Правно-економски погледи, год. IV, бр. 3, Научно друштво за право и економију, Београд, 2013.
70. Melvinger, Ivan, Уставноправни и статутарни положај аутономних јединица у Југославији, Београд, 1967.
71. Moreno, Luis, Decentralization in Spain, *Unidad de Politicas Comparadas, Documento de Trabajo 01-15*, 2001, *Regional Studies*, Vol. 36.4, 2002.
72. Николић, Павле, Федерација и федералне јединице, Службени лист СФРЈ, Београд, 1989.
73. Николић, Павле, Потпуно уставно конституисање СР Србије као државе – императив садашњег времена, Промене Устава СР Србије, Правни факултет у Београду, Београд, 1989.
74. Несторовић, Милош, Етнодемографски проблеми Косова и Метохије, електронско издање, <http://www.sgd.org.rs/>.
75. Орловић, Славиша, Највиши правни акти у аутономији Војводине, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, вол. 48, бр. 2, 2014, 267.

76. Пајванчић, Маријана, Уставни оквир регионалне државе, Децентрализација у контексту новог Устава Србије и ЕУ интеграција, Центар за регионализам, Нови Сад, 2008, стр. 51-66.
77. Пауновић, Милан, Основи људских права, Досије, Београд, 2002.
78. Поповић, Славољуб, Федерализам и регионализам, у: Федерација и федерализам, Ниш, 1987.
79. Поповић, Милијан, Србија као регионална држава, Зборник радова Правног факултета, Нови Сад, вол. 37, бр. 3, 2003.
80. Prelot, Marcel, Политичке институције, Политичка култура, Загреб, 2002.
81. Прокопијевић, Мирослав, Економски аспекти децентрализуације и ЕУ интеграције у светлу Устава Србије из 2006, Децентрализација у контексту новог Устава Србије и ЕУ интерација, Центар за регионализам, Нови Сад, 2008.
82. Подгорац, Тодор, Огледи о праву, филозофија права, теорија права и социологија права, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 1998.
83. Подгорац, Тодор, Петражицијана, право и политика права, Правни факултет у Крагујевцу, Крагујевац, 1999.
84. Подгорац, Тодор, Научно дело и лик Леона Петражицког достојни даљег проучавања, Л. Петражицки, Липар, Универзитет у Крагујевцу, година XIV, бр. 52, Крагујевац, 2013
85. Радишић, Јаков, Облигационо право, НОМОС ДОО Београд, Београд 2004.
86. Салиу, Куртеш, Еволуција принципа аутономије у Југославији, Федерација и федерализам, Савез удружења за политичке науке Југославије, Институт друштвених наука Правног факултета у Нишу, Београд, Ниш, 1987.
87. Seamus Dunn, T.G. Frase, eds. Europe and Ethnicity: The First World War and Contemporary European Conflict. London and New York: Routledge, 1996.
88. Спекторски, Евгениј, Држава и њен живот, Српска књижевна задруга, Београд, 1933.
89. Скендереовић, Н. Ђук, Регионализација и еурорегионална сарадња – пресек савремених европских тенденција, Децентрализација у контексту новог Устава Србије и ЕУ интеграција, Центар за регионализам, Нови Сад, 2008.
90. Стојановић, Драган, Основна права човека, људска права и слободе у уставима европским држава, Институт за правна и друштвена истраживања Правног факултета у Нишу, Ниш, 1989.
91. Степанов, Радивој, Жолт, Лазар, Савремене концепције регионализма и проблем статуса Војводине, Социолошки преглед, vol. XXXVI, no. 1-2, 2002.
92. Симић, Драган, Ђорђевић, Срђан, Матић, Дејан, Увод у право, Институт за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2010.

93. Siroky, S. David, John Cuffe Lost Autonomy, Nationalism and Separatism, Comparative Political Studies 2015, Vol. 48(1) 3–34.
94. Constant, Benjamin, Principles of Politics Applicable to a all Governments, Liberty Fund, Indianapolis, 2003.
95. Fabietti, Renato, La costituzione italiana, Mursia editore S.p.A. Milano, 1984.
96. Фира, Александар, Уставно право Републике Србије, Крагујевац 2007.
97. Феровић, Абедин, Уставно право, Правни факултет у Новом Пазару, 2008.
98. Хаберле, Петер, Уставна држава, Политичка култура, Загреб, 2002.
99. Hague, R. and Harrop, M, Comparative government and politics: An introduction, London: Palgrave Macmillan, 2004.
100. Hannum, Hurst, Territorial Autonomy: Permanent Solutions Or Step toward secession?, In Facing Ethnic Conflict: Toward a New Realism, Andreas Wimmer, Lanham: Rowman & Littlefield Publisher, 2004.
101. Чиплић, Светозар, Децентрализација Србије и модели регионализма на појединим примерима, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, бр. 3, 2015.
102. Queneau, Raymond, Presentation de l Encyclopedie de la Pleiade, Paris, 1956.
103. Yoder, Jennifer, Decentralisation and regionalisation after communism: Administrative and territorial reform in Poland and Czech Republic, Europe-Asia studies, Vol.55, No.2, 2003.
104. Чавошки, Коста, Устав као јемство слободе, Институт за филозофију и друштвену теорију Филип Вишњић, Београд, 1995.
105. European Charter of Regional Authorities of Europe, Council of Europe, 1997.
106. Helsinki Declaration on Regional Self government, Conference of European ministers responsible for local and regional self government, 13th Session, Helsinki, 27-28 June 2002.
107. Good local and regional governance – the European chalenge, Conference of European ministers responsible for local and regionaln government, 15th Session, Valencia, 2007.
108. Draft European charter of regional democracy, The Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 240 (2008).
109. Регулатива Европског Савета од 17.07.2006.
110. Базелска Декларација усвојена на заседању Скупштине европских регија 1996.
111. Одлука Подгоричке скупштине о уједињењу Црне Горе са Србијом, доступно на сајту <http://www.njegos.org/>
112. Устав РС из 2006 - критички преглед, [хттп://www.srpскаполитика.цом/Текстови/2006/021.хтмл](http://www.srpскаполитика.цом/Текстови/2006/021.хтмл)
113. Нови уставни – збирка устава донетих после Другог светског рата, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1949.
114. Промене устава СФРЈ и устава СР Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1988.

115. Устав Федеративне Народне Републике Југославије, Службени лист ФНРЈ, година II, бр. 10, 1946.
116. Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти, Службени лист ФНРЈ, година IX, бр. 3, 1953.
117. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије Службени лист СФРЈ, година XIX, бр. 14, 1963.
118. Уставни амандмани, Службени лист СФРЈ, година XXIV, бр.55,1968.
119. Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије,Службени лист СФРЈ, година XXX, бр. 9, 1974.
120. Устав Републике Србије „Службени гласник РС“, бр. 1/90, Београд, 1990.
121. Устав СРЈ 1992, Службени лист СРЈ, 1/92, Београд, 1992.
122. Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, Службени лист, 1/2003, Београд, 2003.
123. Одлука Уставног суда Србије бр. Iuz-353/2009.,„Сл. Гласник РС“, бр.99/09.
124. Закључак Уставног суда, бр. Iuo-247/2013, доступан на сајту Уставног суда: <http://www.ustavni.sud.rs/>
125. Стенографске белешке са седница Уставне комисије Народне скупштине Републике Србије, Београд, 2003.
126. Бечка конвенције о праву уговора, Службени лист СФРЈ, бр. 30/1972.
127. Закон о закључивању и извршавању међународних уговора, Службени гласник РС, бр. 32/2013.
128. Пословник Народне скупштине, Службени гласник РС, бр. 20/12.
129. Закон о Народној скупштини, Службени гласник РС, бр. 9/2010.
130. Одлука о прихватању извештаја о досадашњем процесу политичког и техничког дијалога са Привременим институцијама самоуправе у Приштини уз посредовање Европске уније, Народна скупштина Републике Србије, 2013.
131. Закон о локалној самоуправи „Републике Косово“, 2008/03-L040.
132. Закон о Уставном суду, “Сл. Гласник РС”, бр. 109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 40/15 и 103/15).
133. Закон о референдум и народној иницијативи, “Сл. Гласник РС”, бр. 48/1994 и 11/1998.
134. Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина, „Сл. Гласник РС“, бр.99/09.
135. Закон о локалној самоуправи, „Сл. гласник Републике Србије“, бр. 129/2007 и 83/2014.
136. Европска комисија за демократију путем права, Мишљење бр. 405/2006, CDL-AD(2007)004, Стразбур, 19.3.2007.