

POJAM REGIONALNE DRŽAVE

Rezime:

U opusu akademika Miodraga Jovičića, ideja o Srbiji kao regionalnoj državi (obliku državnog uređenja koji je "tertium genus" između unitarno uređene države i federacije), javlja se nakon krize jugoslovenskog ustavnog sistema koja je kulminirala u događajima 1990-1992. godine (secesija četiri federalne jedinice i donošenje Ustava SR Jugoslavije kojim je učinjen pokušaj stvaranja harmonične federacije sa dve federalne jedinice, Srbijom i Crnom Gorom). Za prevazilaženje nagomilanih problema i kao jedino racionalno rešenje teritorijalne organizacije zemlje, Jovičić je, nakon pažljive i temeljne konsultacije najvažnijih komparativnih uzora, ponudio koncept jedinstvene, jake, demokratske, pravne, države zasnovane na vladavini prava i ravnopravnosti građana.

Ključne reči: regionalna država, regioni, autonomne pokrajine.

UVOD

Akademik Miodrag Jovičić (7.1.1925 - 16.10.1999.) je dao izuzetan doprinos pravnoj nauci u proučavanju mnoštva ustavnopravnih pitanja, o čemu je objavio niz radova u kojima je kritički analizirao ideje, načela, ustanove i praksu komparativnih uzora, kao i našeg ustavnog i političkog sistema.

U početku, njegove studije su bile uglavnom posvećene pitanju federalizma, što je i razumljivo s obzirom da je se, posebno nakon Drugog svetskog rata, u petoj i šestoj deceniji XX veka, broj federalno uređenih država u svetu brzo uvećavao menjajući društveno-političku mapu sveta. Federalizam je postao fenomen koji je tangirao gotovo svakog drugog stanovnika planete.

U toku rada, a nakon analize aktuelnih ustavnopravnih rešenja federalno uređenih država (u Evropi: Švajcarska, SR Nemačka, Austrija, SSSR, Čehoslovačka, na američkom kontinentu: SAD, Kanada, Meksiko, Venecuela, Argentina, Brazil, u Aziji: Indija i Pakistan), Jovičić uočava mnoštvo problema pravne prirode (mada je, da bi izbegao donošenje jednostranih zaključaka, ukazao i na političke, ekonomske i socijalne probleme zemalja) koji se najčešće javljaju u federalno uređenim državama XX veka. Svestan činjenice da šarolikost društveno-političkih sistema isključuje mogućnost stvaranja jednog za svagda utvrđenog modela federalizma, te da se uspeh ovog oblika državnog uređenja može utvrđivati samo spram njegove upodobljenosti konkretnom društvu, autor zapaža da je federacija, kao oblik državnog uređenja, u mnogim slučajevima sve manje davala doprinos u rešavanju značajnih pitanja.

I u našoj, nekadašnjoj federalno uređenoj državi, federalizam je izgubio svoj dinamičan i prilagodljiv karakter i umnogome je postao udaljen od životne stvarnosti. Od federacije kakva je uspostavljena Ustavom FNRJ 1946. godine vremenom je nastao rogovatan i teško održiv sistem sa nizom mana i slabosti. Neke od njih bile su imanentne mnogim federacijama u svetu, poput sporog i neefikasnog donošenja odluka na svim nivoima vlasti, strogosti i neprilagodljivosti u definisanju mnoštva federalnih ustanova, gašenja jedinstvenog tržišta i zatvaranja (ekonomskog fragmentisanja) nacionalnih ekonomija u okvirima federalnih jedinica, otvaranja mogućnosti da zaostala područja mnogih zemalja parazitski sputavaju ona koja žele napredak. Pored ovih nedostataka, Jovičić je u našoj hipertrofiranoj opciji federalnog uređenja, zapazio konkretne probleme koje stoje na putu uspešnog razvoja zemlje (u radovima nastalim nakon donošenja Ustava SFRJ iz 1974. godine, Jovičić posebno upozorava na status naših autonomnih pokrajina, koje su suprotno logici federalnog uređenja, postale konstitutivni element federacije sa nadležnostima istovetnim onima koje imaju federalne jedinice).

Kao jedino rešenje za prevazilaženje očigledne krize federalizma na prostorima tadašnje Jugoslavije, Jovičić je predlagao reorganizaciju federalno uređene države u regionalnu državu podeljenu na autonomne jedinice-regione. Ove teritorijalne jedinice bi bile organizovane prema iskustvima najboljih komparativnih modela (poput italijanskog i španskog), uz uvažavanje svih istorijskih, tradicionalnih i kulturnih osobenosti pojedinih područja zemlje i u kojima bi se razvijao demokratski režim, parlamentarizam, slobodna tržišna utakmica i vladavina prava.

¹ Profesor, dr Milica Župljanić, Univerzitet u Kragujevcu, Pravni fakultet, Jovana Cvijića 1, Kragujevac, Srbija

1. REGIONALNA DRŽAVA - OSNOVNA SVOJSTVA I KOMPATIVNI UZORI

Pre nego što je uvideo mnoštvo problema sa kojima se suočavaju federalno uređene zemlje, Jovičić je dugo federalizam smatrao vrlo pogodnim političkim oblikom². Nastao u raznim krajevima sveta usled uzroka toliko različitih da nema istovetnih ni u slučaju dve federacije³, federalizam je se činio kao pravi izbor za dobro uređenje, oblik državnog uređenja koji, adekvatno "doziran", može biti prava mera federalizma⁴. Međutim, postavljen na loše temelje, u mnogim zemljama neprilagođen društvenim prilikama i stvarnosti, federalizam često nije mogao rešiti ono što se od njega očekivalo. Svestan činjenice i da tadašnja jugoslovenska federacija, u besmislu ustavnopravnih rešenja, upada u očiglednu egzistencijalnu krizu, Jovičić se okreće ideji regionalne države⁵.

Tamo gde postoje uslovi i razlozi za njeno formiranje, regionalna država je kao oblik državnog uređenja na samoj liniji koja razdvaja unitarne od federalno uređenih država, adekvatan državni oblik koji "obezbeđuje čvrstinu državne celine, ostavljajući mogućnost njenim delovima da izraze sopstveni identitet"⁶.

Budući savestan naučni radnik, Jovičić je argumentaciju za regionalnu državu pribavljao pažljivim proučavanjem unitarnih država i federacija, da bi tek analizom dobrih i loših strana dva državna oblika, došao do zaključka o prednosti regionalne države koja "više od federacije obezbeđuje jedinstvo u različitosti.....izbegavajući preteranu koncentraciju vlasti na jednom mestu, svojstvenu unitarnoj državi"[4]. Ne isključujući a priori jedan ili drugi oblik državnog uređenja, autor je sublimirajući njihova svojstva, zaključio da potrebe života u savremenom svetu dovode sve češće do konvergencije dva oblika⁷....."u unitarnim državama jačaju procesi decentralizacije, u federacijama se pak vrši postepena preraspodela nadležnosti u korist centralnih organa, a na račun organa federalnih jedinica.....pa se dva oblika državnog uređenja približavaju crti koja ih deli, ali je ne prelazi"⁸.

U uobličavanju teorijskog modela regionalne države Jovičić je konsultovao bogata iskustva u razvoju italijanske i španske regionalne države⁹, u kojima se ovaj, poseban oblik državnog uređenja, uvodi nakon Drugog svetskog rata. Na osnovu tih saznanja Jovičić je predstavio svoje viđenje regionalne države, čiju fizionomiju kao oblika državnog uređenja opredeljuju jasni i precizni kriterijumi.

Prvi kriterijum se odnosi na status i organizaciju regiona. Iako je i u Španiji i u Italiji, s`obzirom na izražene specifičnosti istorijske, etničke, jezičke, geografske i ekonomske prirode pojedinih područja¹⁰, bilo osnova za uspostavljanje federalnog državnog uređenja, obe zemlje su, pozivajući se upravo na mnoštvo navedenih osobenosti, sprovele regionalizaciju zemlje sa davanjem najšire autonomije regionima (svi regioni su, uglavnom, obrazovani u skladu sa tradicionalnim pretečama, ali su nastali i

² Jovičić, M.: "Savremeni federalizam", u: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 7-277.

³ Jovičić je neretko ukazivao na činjenicu da nema federacije u svetu koja je obrazovana samo zbog istorijskih ili kulturnih ili samo usled etničkih uzroka, već kumulacijom više njih.

⁴ Prava mera federalizma je, prema Jovičiću, nemerljiva veličina, ona koja odgovara jednom društvu u tom trenutku, a zavisi od niza faktora...od razvoja demokratije, osećanja kompromisa, odnosno svesti o korisnosti zajedničkog života u okviru federacije-trajno svojstvo federalizma koje mora da postoji u federalno uređenoj državi u toku celog njenog života, od stepena prilagodljivosti federalizma živom stvarnosti i sl.

⁵ Jovičić, M.: "O suverenosti republika i razlikovanju opštih i zajedničkih interesa", Pravna misao, broj 5-8, 1988, str. 220-225. U decenijama postojanja jugoslovenske federacije, vremenom su gubili na snazi svi oni argumenti izneti u prilog njenog obrazovanja, a Jovičić je bio mišljenja da je najveću štetu ideji federalizma nanela ideja o republičkoj "državnosti" s`kraja 60-tih godina prošlog veka koja je kulminirala donošenjem Ustava SFRJ iz 1974. godine kada republike postaju bastioni nacionalizma, etatizma i separatizma. U odredbama tog ustava, posebno u onim u kojima se široko postavlja pravo naroda Jugoslavije na samoopredeljenje, četiri jugoslovenske republike pronalaze pravni osnov za oцепljenje. Sa nastankom dvočlane federacije koja je bila pokušaj da se održi privid federalizma, Jovičić postaje sve sigurniji u stavu da je zemlji potrebna hitna rekonstrukcija državnog uređenja.

⁶ Jovičić, M.: "Kuda ideš, Srbijo?", u: Srbija na prelomu vekova, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 419.

⁷ Jovičić je uočio trend usporavanja procesa širenja federacija na račun unitarno uređenih država u svetu, procesa koji je značio naturanje federalnog rešenja u državama gde ne postoje razlozi za uspostavljanje ovog oblika državnog uređenja, zaključivši da se federacija neće više širiti onom silinom kao u petoj i šestoj deceniji XX veka (u nekim državama federalno uređenje je upravo i napušteno jer više nisu postojali uslovi za njegov opstanak, a u pojedinim je nastavilo da živi na užtrb nekih drugih vrednosti)

⁸ Jovičić, M.: "Regionalna država", u: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 353

⁹ Jovičić, M.: "Novi ustavi Portugalije i Španje: značajan korak na putu demokratizacije u ovim zemljama", Arhiv za pravne i društvene nauke, 1979, str. 1-20 U obe države, regionalizam je nastao nakon ukidanja autoritativnih režima koje je karakterisao snažan centralizam. Federalističke ideje su gotovo odmah odbačene bez obzira na tradicionalnost u razvoju nekih državnopravnih jedinica.

¹⁰ U Italiji je Ustavom iz 1947. godine uveden izvestan oblik asimetrije u državno uređenje, pa je pored 15 regiona sa redovnim statusom uvedeno pet regiona sa posebnim statusom. Tako su zbog privrednih i kulturnih specifičnosti poseban status dobila dva ostrva Sicilija (Sicilia) i Sardinija (Sardegna), dok je u slučaju preostala tri regiona, reč o pograničnim područjima zemlje nastanjenim francuskom, nemačkom i slovenačkom nacionalnom manjinom: Valle d'Aosta (Dolina Aoste na granici sa Francuskom), Trentino-Altoadige (Trentino-Južni Tirol na granici sa Austrijom) i Friuli-Venezia Giulia (Friulija-Juljska Venecija na granici sa Slovenijom). U Španiji su Ustavom iz 1978. godine uvedene "autonomne zajednice" (comunidades autonomas) kao jedinice koje raspolažu širokom autonomijom, na način da je ustavom predviđena mogućnost da se, na inicijativu pokrajinskih organa, obrazuju autonomne jedinice pod pretpostavkom da je reč o susednim pokrajinama sa zajedničkim istorijskim, kulturnim i ekonomskim karakteristikama ili pokrajinama koje predstavljaju istorijsku regionalnu jedinicu. Tako je i obrazovano 17 španskih autonomnih zajednica, koje u ustupku njihovih posebnosti raspolažu pravom na sopstvena obeležja poput zastave i amblema, kao i pravom da zvanični jezik u upotrebi, pored kastiljskog, bude i jezik odgovarajuće autonomne zajednice.

novi, uobličeni tek u postupku regionalizacije). Regioni su u obe zemlje ustavna kategorija (u Italiji je ustavom navedeno svih 20 regiona, u Španiji su autonomne zajednice obrazovane prema ustavom jasno utvrđenim pravilima : da je reč o pokrajinama sa određenim svojstvima i da za njihovo obrazovanje postoji inicijativa lokalnog stanovništva). Najviši konstitutivni akt regiona nosi naziv statut¹¹, a nadležnosti ovih autonomnih jedinica u obe države jasno se razlikuju od nadležnosti jedinica lokalne samouprave i umnogome podsećaju na ovlašćenja federalnih jedinica u federacijama u kojima je racionalno izvršena raspodela nadležnosti¹².

Drugi kriterijum, koji najviše od svih oslikava mesto regionalne države između unitarne i federalno uređene države, odnosi se na učešće regiona u organizaciji i funkcionisanju centralnih organa vlasti. Regioni u obe zemlje učestvuju u obrazovanju gornjeg doma, ustrojenog slično domu predstavnika federalnih jedinica u federaciji, čime postaju konstituensi najvišeg predstavničkog tela u zemlji¹³.

Konačno, za utvrđivanje fizionomije regionalne države bitan je i odnos između države i regiona. Budući da je reč o takvom "modelu države" u kome se ne dovodi u pitanje njeno jedinstvo i u kojoj su jasno razgraničene nadležnosti centra od nadležnosti autonomnih jedinica, ovi odnosi su u obe države hijerarhijski postavljeni (pre svega u smislu državne kontrole i nadzora normativnih i upravnih akata koje donose regionalni organi)¹⁴.

Analizom fizionomije italijanske i španske regionalne države oslikanoj, pre svega, u posebnim svojstvima njihovih autonomnih jedinica, Jovičić je izveo zaključak o dvostrukoj prirodi regiona koja ih ponekad čini bližim teritorijalnim jedinicama najvišeg stepena u unitarnoj državi¹⁵, a ponekad federalnim jedinicama u federaciji¹⁶...."što regionalnu državu, zavisno od elemenata unitarnog uređenja i elemenata federacije, dovodi u zonu između ova dva oblika državnog uređenja".¹⁷

2. SRBIJA – "DRŽAVA REGIONA"

Vođen iskustvima dveju evropskih zemalja, a pre svega Španije koja je u većoj meri poslužila za izgradnju teorijskog modela regionalne države (u teoriji je često zauziman negativan stav o asimetričnom državnom uređenju Italije sa posebnim statusom pet od dvadeset regiona), Jovičić je, vodeći uvek računa o svim osobenostima ovih prostora, izgradio koncepciju Srbije kao regionalne države. Zamisao o "državi regiona" nastala je krajem 1980-tih godina i uobličena u ideju o uspostavljanju regionalne samouprave, u viziji ovog naučnika predstavljala je jedino rešenje za uspešno prevazilaženje očigledne krize federalizma u to vreme, ali i branu jakoj centralizaciji i put na kojem se, uključivanjem građana u sve društveno-političke procese, gradi demokratija¹⁸.

Srbija kao regionalna država je za Jovičića predstavljala novu, državu utemeljenu na demokratiji i vladavini prava.. Regionalna država je, pre svega, jaka, država podeljena na regione u kojima se sprovodi autonomija ustrojena tako da ne ugrožava državno jedinstvo. Uvođenje prave i istinske demokratije je conditio sine qua non regionalne države, koji se ogleda u autonomiji adekvatno uobličениh područja zemlje i mogućnosti građana da se samoorganizuju, čime se "otklanjaju opasnosti od pojave lokalnih moćnika, džepnih diktatora, da uzurpiraju regionalnu vlast"¹⁹. Država u kojoj su ustavom i zakonima jasno utvrđena prava i obaveze kako centralnih tako i regionalnih organa vlasti, ali i građana teritorijalno smeštenih u više hijerarhijski stepenovanih jedinica (opština, region, država) je pravna

¹¹ Statut kao najviši konstitutivni akt regiona se donosi uz učešće parlamenta koji ga ili potvrđuje (statut italijanskih regiona sa redovnim statusom zakonom proglašava parlament) ili ga donosi (statute italijanskih regiona sa posebnim statusom i statute španskih autonomnih zajednica donosi parlament).

¹² Italijanski regioni sa redovnim statusom nemaju originerne nadležnosti, već svoja normativna ovlašćenja mogu koristiti tek pošto budu doneti odgovarajući državni zakoni, dok regioni sa posebnim statusom raspolažu širim ovlašćenjima koja mogu koristiti ne čekajući prethodnu državnu regulativu. Nadležnosti španskih autonomnih zajednica su u ustavu taksativno navedene sa relativno širokim ovlašćenjima u oblasti privrede, kulture, zdravstva, dok su u nadležnosti države osnovne norme iz oblasti koje predstavljaju funkcije državne zajednice kao celine (odbrana, bezbednost, pravosuđe, carine i sl.). Međutim, bez obzira na razlike, u obe regionalne države, kao odraz fleksibilnosti sistema, predviđena je mogućnost da se regionima dodele i druge nadležnosti.

¹³ Predstavnik autonomnih zajednica španskog gornjeg doma parlamenta bira najviši organ te zajednice-regionalna skupština, a predstavnici regiona italijanskog gornjeg doma biraju se putem opštih, neposrednih izbora. Broj zastupnika regiona u gornjem domu, u obe države, zavisi od broja stanovnika regiona, što znači da, za razliku od većine federacija u svetu, zastupljenost regiona u gornjem domu parlamenta nije paritetna.

¹⁴ U Italiji, vlada imenuje svog komesara na području regiona koji kontroliše obavljanje funkcija države i usklađuje ih sa funkcijama regiona. Kontrola zakonitosti upravnih akata regiona vrši se preko posebnog decentralizovanog organa u regionu. U Španiji, pravo nadzora ima vlada u kontroli delegiranih funkcija, ustavni sud u kontroli ustavnosti najviših propisa zajednice i upravni sudovi u kontroli rada uprave.

¹⁵ Regioni nemaju pravo donošenja ustava, niti sopstveno zakonodavstvo, niti sistem organa sve tri vlasti.

¹⁶ Sa predstavnicima u jednom od domova centralnog parlamenta, regioni učestvuju u vršenju ustavotvorne i zakonodavne vlasti.

¹⁷ Jovičić M., 2006., op. cit.

¹⁸ Prvi rad na ovu temu Jovičić je objavio u časopisu Opština 1986. godine, u članku pod nazivom: "Autonomne pokrajine u SR Srbiji nasuprot oblicima teritorijalne autonomije u drugim zemljama", potom slede kapitalna dela: Jovičić, M., (1988). Putevi i stranputice jugoslovenske ustavnosti, Beograd, Naučna knjiga; Jovičić, M., (1996). Regionalna država-ustavnopravna studija, Beograd, Vajat i Jovičić, M., (1996). Ustav regionalne države Ujedinjenih srpskih zemalja: nacrt, Beograd, Vajat. Ovim pitanjem se bavi i u nizu kasnijih radova u periodičnim publikacijama i zbornicima.

¹⁹ Jovičić M., 2006., op. cit.

država, zasnovana na vladavini prava. Konačno, jaka, demokratska i pravna država su kvaliteti državnog uređenja koji osnaženi širokom decentralizacijom i autonomijom bez sumnje doprinose jačanju učešća demokratskih elemenata u upravljanju zemljom.

Pored ovih, opštih prednosti, Jovičić u ovom obliku državnog uređenja vidi i optimalan vid teritorijalne organizacije zemlje sa mnoštvom pripadnika nacionalnih manjina. Budući oštar protivnik bilo kakve asimetrije u državnom uređenju i rešavanja pitanja nacionalnih manjina putem teritorijalne autonomije, Jovičić je zastupajući ideju regionalne države zastupao ideju ravnopravnosti svih građana bez obzira da li pripadaju većinskom ili manjinskom narodu²⁰.

2.1. REGIONI – PODELA I OSNOVNA SVOJSTVA

U pogledu političko-teritorijalne organizacije zemlje, Jovičić je predlagao podelu regionalne države na određen broj regiona-termin koji je u to vreme bio relativno nov i koji je u komparativnoj praksi označavao autonomne jedinice kojima, po statusu koje uživaju, pripada mesto između federalnih jedinica i jedinica lokalne samouprave najvišeg stepena. Takvih regiona bi bilo 12: Bačka, Banat, Srem, Kosovo, Metohija, Zapadna Srbija, Šumadija, Podunavlje, Istočna Srbija, Južna Srbija, Stara Raška i Beograd. U odgovoru na pitanje kako je i zašto utvrdio upravo takvu strukturu buduće regionalne države, Jovičić se poziva na kriterijume koji su bili opredeljujući za datu podelu zemlje.

Prvi kriterijum se odnosi na relativno ujednačavanje broja stanovnika regiona (optimalan broj je, prema Jovičiću, onaj koji je u rasponu od 500.000 do 1.000.000 stanovnika)²¹. Drugi značajan kriterijum jesu istorijsko-tradicionalni razlozi za navedenu strukturu regionalne države. Ovaj kriterijum posebno dolazi do izražaja u obrazovanju regiona na području naših autonomnih pokrajina, ali i prilikom podele centralne Srbije na odgovarajuće regione²². Poslednja dva kriterijuma su specifičnosti u običajima, kulturi i mentalitetu pojedinih područja zemlje, s`jedne strane i ekonomske, saobraćajne i geografske osobenosti područja, s` druge strane²³.

Ovako utvrđeni regioni imali bi određene nadležnosti, ustavom utvrđene putem sistema enumeracije (s` tim što bi njihov spisak trebalo da bude iscrpan, budući da bi sve ostale nadležnosti pripadale državi), uz mogućnost datu državi da regionima ustupi i druge nadležnosti²⁴.

Najviši regionalni organi vlasti bi bili regionalna skupština i regionalni savet. Regionalna skupština bi bila opšte predstavničko telo sa brojem članova predviđenim konstitutivnim aktom regiona-statutom (optimalan broj bi bio u rasponu od 40 do 50 članova). Skupština bi donosila statut i ostale regionalne propise i birala regionalnu vladu (savet) - kolegijalno telo koje se stara o ostvarivanju regionalnih nadležnosti²⁵. U regionima bi postojali i organi regionalne uprave organizovani u skladu sa nadležnostima regiona, kao i regionalni sudovi koji bi pripadali jedinstvenom sudskom sistemu zemlje. S`obzirom na potrebu zaštite opštedržavnih interesa i "jedinstvene zakonitosti"²⁶ u zemlji, Jovičić je predvideo da bi kontrolu zakonitosti regionalnih propisa trebalo poveriti posebnom inokosnom državnom organu (koji bi nosio naziv vladini poverenik, komesar, namesnik i sl.)

Osnovni konstitutivni akt regiona bi bio statut, koji u hijerarhiji opštih akata zauzima mesto ispod ustava i zakona zemlje sa kojima mora biti u saglasnosti. Imajući u vidu mnoštvo ustavom utvrđenih regionalnih nadležnosti, regioni bi raspolagali sopstvenim prihodima koji bi bili utvrđeni ustavom i zakonima²⁷.

Jedno od bitnih svojstava regionalne države je svakako učešće regiona u vršenju centralne vlasti, koje se najbolje sagledava u zastupljenosti regiona u centralnom parlamentu. Najviše zakonodavno telo

²⁰ Na ovaj način se, smatrao je Jovičić, izbegavaju dve krajnosti, nepridavanje bilo kakvog značaja etničkoj pripadnosti građana (u smislu njihovog izjednačavanja u pravima i obavezama) ili, pak, teritorijalizacija manjinskog pitanja (sa asimetrijom u državnom uređenju) koja gotovo uvek otvara put za destabilizaciju zemlje i jačanje separatističkih i secesionističkih težnji.

²¹ Najmanji region bi bio Srem sa 330.000 stanovnika, slede Podunavlje sa 620.000, Južna Srbija sa 630.000, Banat sa 650.000, Stara Raška sa 730.000, Metohija sa 810.000, Istočna Srbija sa 830.000, Šumadija sa 830.000, Zapadna Srbija sa 860.000, Bačka sa 1.030.000, Kosovo sa 1.130.000 i Beograd sa 1.300.000 stanovnika.

²² Na području Vojvodine, na primer, Srem je pripadao Austriji, Bačka i Banat Ugarskoj, Zapadna Srbija, Šumadije i Podunavlje su bili u sastavu beogradskog pašaluka. Beograd kao glavni grad treba da predstavlja poseban region.

²³ Razlike u mentalitetu, običajima i kulturi postoje, recimo, između stanovnika Kim (kako Albanaca, tako i Srba) i stanovnika Vojvodine ili između stanovnika Šumadije i onih sa prostora istočne i južne Srbije. Nadalje, iako bi postojale izvesne razlike u privrednom razvoju regiona (u nekima bi to bila poljoprivreda, u drugima industrija, turizam i sl), svi regioni bi bili međusobno povezani da bi se otklonile bilo kakve mogućnosti ekonomske nejednakosti, egoizma i autarhije.

²⁴ Jovičić predlaže relativno iscrpan spisak nadležnosti regiona: uređivanje regionalnih službi, upravljanje regionalnom imovinom, industrija regionalnog razvoja i zanatstvo, poljoprivreda, stočarstvo, šumarstvo, lov i ribolov, turizam i ugostiteljstvo, vašari i sajmovi, putevi i mostovi regionalnog značaja, zdravstvene i socijalne službe regionalnog značaja, prosveta i kultura regionalno značaja i druge.

²⁵ U odgovoru na pitanje da li bi u regionima bio zastupljen, uslovno rečeno, parlamentarni ili skupštinski sistem vlasti, Jovičić se poziva na iskustva italijanske i španske regionalne države (u kojima uspešno funkcioniše skupštinski sistem) i zaključuje da bi u budućoj regionalnoj državi trebalo primeniti skupštinski sistem vlasti, tj. sistem u kome skupština bira izvršni organ koji joj je odgovoran za rad, bez mogućnosti da joj se (skupštini) izvršni organ suprostavi pretnjom raspuštanja.

²⁶ Jovičić M., 2006., op. cit.

²⁷ Ovakva struktura centralnog parlamenta postoji i u Italiji i u Španiji, a u uobičajavanju doma predstavnika regiona vodi se računa o veličini regiona i broju stanovnika.

regionalne države bi s`obzirom na njenu suštinu, smatra Jovičić, trebalo da bude dvodomo, sa domom predstavnika građana obrazovanog putem opštih i neposrednih izbora (Veće građana bi imalo 120 poslanika izabranih na period od 4 godine) i domom predstavnika regiona čija brojna zastupljenost bi zavisila od veličine regiona i koji bi bili birani od strane građana ili zakonodavne skupštine autonomne zajednice (broj predstavnika u Veću regiona bi se kretao u rasponu od tri do sedam po regionu)²⁸.

Ovako organizovani u jednom od domova centralnog parlamenta regioni bi učestvovali u donošenju odluka u ustavnoj i zakonskoj materiji, uključujući i onu o promeni ustava. Formalno-pravno postupak promene ustava podrazumeva usvajanje odluke dvotrećinskom većinom u oba veća, a konačnu reč, u slučaju da veća ne postignu saglasnost, Jovičić je dao građanima koji bi se o odluci izjašnjavali na referendumu. Naime, samim učešćem u radu centralnog parlamenta regionima je data široka mogućnost da utiču na donošenje najvažnijih odluka u zemlji, ali je Jovičić bio vrlo pažljiv u preciziranju širine ovlašćenja kojima bi raspolagale ove teritorijalne jedinice. Svestan činjenice da treba sprečiti svaku eventualnu opasnost da regioni, adekvatno udruženi, ugroze državno jedinstvo, Jovičić nije ostavio prostor za zloupotrebe smatrajući "da regionima treba pružiti mogućnost da učestvuju u odlučivanju o eventualnim promenama svoga statusa, ali nikako i da takvu odluku, u datom slučaju, spreče"²⁹.

3. AUTONOMNE POKRAJINE: ASIMETRIČNO DRŽAVNO UREĐENJE ILI UKIDANJE OVIH AUTONOMNIH JEDINICA?

Autonomne pokrajine (u daljem tekstu: AP) u našoj zemlji postaju ustavna kategorija donošenjem Ustava FNRJ 1946. godine i Ustava NR Srbije 1947. godine. Iako su u toku Drugog svetskog rata, kada je nastala ideja o njihovom obrazovanju, razmatrane mogućnosti uvođenja većeg broja autonomnih jedinica (npr. u Hrvatskoj: Istra, Dalmacija, Srpska Krajina, u Makedoniji: Zapadna Makedonija, u Bosni: Bosanska Krajina, Zapadna Hercegovina, Istočna Hercegovina), obrazovane su samo dve autonomne pokrajine i to samo na teritoriji jedne federalne jedinice, Republike Srbije – AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija (u daljem tekstu: KiM).

Federacija koja je obrazovana 1945. godine nastala je na osnovama lenjinističko-staljinističke propagande o rešavanju nacionalnog pitanja, po formuli "jedna nacija-jedna federalna jedinica". Pored srpske, hrvatske i slovenačke, utvrđeno je i postojanje novih, makedonske, crnogorske i muslimanske nacije, a za sve njih je, po navedenoj formuli, trebalo obezbediti po jednu republiku. Ukratko rečeno, teorijske postavke je bilo teško realizovati u praksi, pre svega, zbog velike etničke izmešanosti stanovništva na celoj teritoriji zemlje, pa je do velikog odstupanja došlo na štetu srpskog naroda...."oni su morali biti kažnjeni time što su brojna područja sa većinskim srpskim stanovništvom bila predata drugim članicama federacije.....izmišljena opasnost od hegemonije srpskog naroda kao najvećeg, otklonjena je i putem obrazovanja dve autonomne jedinice u sastavu Srbije"³⁰.

Dve autonomne pokrajine su obrazovane na područjima Republike Srbije na kojima živi mnoštvo pripadnika nacionalnih manjina ili tamo gde već postoje istorijske preteče autonomije. KiM nikada u prošlosti nije imala autonomni status. Međutim, vekovna previranja, ratovi i česta migraciona kretanja stanovništva, neretko su menjala etničku sliku KiM (na sve veću štetu srpskog naroda, koji je na ovim područjima od doba Nemanjića brojčano uvek bio u većini) i uzrokovala mnoštvo problema čije je rešenje trebalo da bude davanje autonomnog statusa južnoj srpskoj pokrajini. Sa druge strane, Srbi u Ugarskoj su stvarali i gradili političko-teritorijalnu autonomiju, sa zahtevima za posebnom srpskom teritorijom i sopstvenom samoupravom, u čemu su delimično i uspeli stvaranjem srpske Vojvodine 1848. godine³¹. Izrazito veliki etnički konglomerat u kojem, pored Srba koji su uvek činili većinsko stanovništvo, žive i pripadnici mađarske, rumunske, bunjevačke, slovačke, rusinske i druge nacionalne manjine, područje severne srpske pokrajine je, čini se, ispunjavalo sve istorijsko-etničke uslove za uspostavljanje autonomnog statusa.

Ustavno-pravni položaj dve naše AP se menjao tokom vremena. U početku, zaključno sa ustavima SFRJ i SR Srbije od 1963. godine, njihov status je se, uglavnom, uklapao u okvire teorijskog pojma teritorijalne autonomije³², ali su već ustavnim amandmanima iz 1971. godine i ustavima SFRJ i

²⁸ Tri predstavnika bi imali regioni sa manje od 600.000 stanovnika (Srem), pet predstavnika regioni sa 600.000 do 900.000 stanovnika (Banat, Metohija, Zapadna Srbija, Šumadija, Podunavlje, Istočna Srbija, Južna Srbija i Stara Raška) i sedam predstavnika regioni sa preko 900.000 stanovnika (Bačka, Kosovo i Beograd).

²⁹ Jovičić M., 2006., op. cit.

³⁰ Ibid.

³¹ Pravni osnov položaja Srba u Ugarskoj činile su privilegije koje su izdavali habsburški vladarovi krajem XVII i u toku XVIII veka (najpoznatije su proglasi i privilegije koje je u XVII veku izdavao car Leopold I). Značajan deo srpske tradicije na ovim prostorima bili su i sabori, opštenarodni svečani supovi, na kojima su raspravljana najvažnija pitanja narodnog i političkog života Srba u Monarhiji (najznačajniji sabori, na kojima su istaknuti teritorijalni zahtevi za ostvarenje šire političko-teritorijalne autonomije srpskog naroda u Habsburškoj Monarhiji, bili su sabor u Temišvaru 1790. godine, Majska skupština 1848. godine i Blagoveštanski sabor 1861.godine).

³² Ovom prilikom se nećemo baviti pojmom teritorijalne autonomije, uz napomenu da je se mnoštvo teoretičara bavilo ovim pitanjem, videti na primer: Burdeau, G., Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1980; Komšić, J.: Teorije o političkim sistemima, Institut društvenih nauka, Beograd, 2000; Marković, R.: Ustavno pravo i političke institucije, Službeni glasnik, Beograd, 2008;

SR Srbije od 1974. godine, AP dobile status daleko od onog koji imaju ove kategorije teritorijalnih jedinica igde u svetu (AP su dobile brojne atribute državnosti, sopstvene ustave, zakonodavstvo, postale su konstitutivni element federacije sa zastupljenošću u najvišim saveznim organima, čime je Republika Srbija bila lišena bitnih ovlašćenja vlasti na ovim prostorima, a u sopstvenom organizovanju zavisna od pokrajina jer ni republički ustav nije mogla promeniti bez saglasnosti pokrajinskih skupština)³³. Ustavom Republike Srbije od 1990. godine i Ustavom SR Jugoslavije od 1992. godine ukinut je ovakav, ustavno-pravno neodrživ, izuzetak u pogledu organizacije i nadležnosti teritorijalnih jedinica sa autonomnim statusom i pokrajinama su vraćena svojstva pravih autonomnih jedinica³⁴. Sve u svemu, asimetrično državno uređenje koje je, sa dve AP u sastavu jedne federalne jedinice, u značajnom periodu naše ustavnosti narušavalo državno-pravni status Republike Srbije, te negativan stav mnoštva evropskih zemalja po pitanju rešavanja problema nacionalnih manjina putem teritorijalne autonomije, navela su Jovičića na zaključak da, prilikom temeljne rekonstrukcije državnog uređenja i pretvaranja zemlje u regionalnu državu, AP moraju biti ukinute³⁵.

U novoj teritorijalnoj organizaciji, Vojvodina bi bila podeljena na tri regiona (Banat, Bačka i Srem), dok bi teritorija južne srpske pokrajine bila podeljena na dva regiona (kosovski i metohijski). Svim nacionalnim manjinama nastanjenim na prostorima regionalne države, bila bi zagarantovana sva prava (lična, politička, socijalno-ekonomska) koja bi, bez diskriminacije, uživali ravnopravno sa pripadnicima većinskog, srpskog naroda. Pored toga, pripadnici nacionalnih manjina bi, bez obzira da li su teritorijalno grupisani na jednom području ili žive na celoj teritoriji zemlje, uživali i kolektivna prava (poput prava da se služe svojim jezikom, da neguju svoju kulturu, ispovedaju svoju veru, da se školuju na maternjem jeziku i sl.), "čiji osnov leži upravo u njihovom razlikovanju od pripadnika većinskog naroda"³⁶.

Istinski zabrinut i godinama zaokupljen za sudbinu srpskog naroda na KiM, Jovičić je dugo tragao za odgovorom na pitanje zašto je nastao problem Kosova³⁷, da bi konačno ponudio svoj koncept za razrešenje "kosovskog čvora" ili barem nekih pitanja u vezi sa položajem srpskog naroda na KiM. I u novoonaštalim kosovskom i metohijskom regionu, po statusu i nadležnostima regionima organizovanim poput svih ostalih u zemlji, pripadnici albanske nacionalne manjine bi opet bili brojčano nadmoćni u odnosu na nealbansko, pre svega srpsko, stanovništvo, pa se prirodno postavlja pitanje kako očuvati jedinstvo državne celine, kako se osigurati od separatističkih težnji? Nepokolebljiv u stavu da Kosovo mora ostati u sastavu Srbije, ali takođe svestan činjenice da je nakon dugogodišnjeg antagonizma, "teško postići konsensus, istorijski dogovor predstavnika srpskih vlasti i šiptarskih vođa"³⁸. Jovičić predlaže da se u kosovskom i metohijskom regionu, pored ustavom zagarantovanih individualnih i kolektivnih prava koje bi uživali pripadnici manjinskih grupa, obezbedi i posebna organizacija vlasti, jedinstvena za tu teritoriju³⁹. Jovičić takvu organizaciju pravda, pre svega, činjenicom da se u novoj regionalnoj državi mora voditi računa o nacionalnom sastavu pojedinih regiona, te da se mora pružiti posebna zaštita pripadnicima nacionalnih manjina. Interesantno je napomenuti da je u ovom konkretnom slučaju, posebna zaštita o kojoj Jovičić govori ona koju, institucionalno, treba pružiti srpskom narodu (dovedenom u apsurdni brojčani deficit) u cilju sprečavanja donošenja bilo kakvih odluka kojima bi se ugrožavala njihova prava i interesi ili ugrožavao državni integritet. Ovakvo stanje u regionima nije nikako moglo da bude konačno rešenje, jer je Jovičićeva vizija regionalne države podrazumevala ravnopravne regione i ravnopravne građane, pa je ta posebna organizacija vlasti trebalo da traje do trenutka postizanja eventualnog konsensusa, "dok šiptarsko stanovništvo ne dokaže svoju spremnost da se ponaša lojalno i kada se valja nadati da će potreba za pružanjem bilo kakvog posebnog oblika zaštite u praksi, vremenom postajati sve manja i kada će i odgovarajuće norme postepeno gubiti svoju važnost"⁴⁰.

Nikolić, P.: Ustavno pravo, Beograd, 1994; Spektorski, E.: Država i njen život, Beograd, 1933; Wheare, K.C., (1951), Modern Constitutions, London i drugi.

³³ "Ustav SFRJ od 1974. godine podstakao je u plurietničkom društvu latentno postojeći partilularizam i separatizam, koji je bukvalno doveo do potpune dezintegracije Jugoslavije".

³⁴ Marković, R.: "Ustavno pravo i političke institucije", Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 140

³⁵ Izjašnjavajući se o problemu rešavanja pitanja nacionalnih manjina putem teritorijalne autonomije, Jovičić upozorava na generalan stav međunarodne zajednice o neophodnosti obezbeđivanja ravnopravnosti svih građana uz priznavanje posebnih prava pripadnicima manjina, dakle bez teritorijalizacije ovog pitanja. Sem par izuzetaka (kao što je slučaj sa italijanskim regionima sa posebnim statusom), isti stav zauzima većina evropskih država (Češka, Slovačka, Poljska, Austrija, Engleska, Francuska, Belgija, Skandinavske zemlje, Mađarska, Rumunija, Grčka i druge).

³⁶ Jovičić M., 2006., op. cit.

³⁷ Jovičić sve razloge sublimira u dve grupe: sa jedne strane je istorijska činjenica da je teritorija KiM u srednjem veku bila isključivo naseljena Srbima (Albanaca je bilo svega 2-3%) da bi taj odnos u XX veku bio drastično promenjen u korist Albanaca (u delu "Regionalna država", Jovičić navodi da Albanaca na Kosovu ima 79,5%, a u Metohiji 86,5%). Sa druge strane, "kosovsko-metohijski Šiptari su pripadnici violentne i u osnovi primitivne rase....školstvo, nauka i kultura na KiM u svakom pogledu daleko zaostaju za bilo kakvim evropskim standardima".

³⁸ Jovičić M., 2006., op. cit.

³⁹ Regionalne skupštine u kosovskom i metohijskom regionu bi imale, za razliku od ostalih regiona, dva veća, jedno obrazovano putem opštih i neposrednih izbora uz primenu mešovitog većinsko-proporcionalnog sistema, drugo veće bi činili u paritetnom sastavu predstavnici Albanaca sa jedne strane i ostali građani, sa druge strane. Odluke bi se, opet za razliku od drugih regiona, donosile saglasnošću ili dvotrećinskom većinom oba veća. I u regionalnom izvršnom organu bi bili zastupljeni predstavnici manjinskog stanovništva, a njihov broj bi bio predviđen statutom regiona.

⁴⁰ Jovičić M., 2006., op. cit.

ZAKLJUČAK

Regionalna država, oblik državnog uređenja koji je "tertium genus" između unitarnih i federalno uređenih država, nastala je u XX veku na evropskom tlu. U to vreme, posebno nakon Drugog svetskog rata, federalizam je, kao oblik državnog uređenja, suvereno vladao na istorijskoj sceni Evrope. Poput Montesjkjea, Tokvila ili Prudona, koji su federalizam shvatili kao neku gotovo apsolutnu vrednost i Jovičić dugo u ovom obliku državnog uređenja vidi dobar način da se društvo organizuje u demokratskom i slobodarskom duhu. Nakon višegodišnjeg proučavanja federalno uređenih država, Jovičić zauzima drugačiji stav i pridružuje se strogim kritičarima federalizma poput Dajsija (A.V. Dicey), Laskija (H. Laski), Dženingsa (I. Jennings) i drugih. Ocenjuje ga kao često konzervativan, ekstravagandan i neefikasan, oblik vladavine koji ponovo otvara niz protivrečnosti (između unije i unitarizma, autonomije i centralizma) i koji, budući zamišljen kao složen mehanizam, u mnogim svojim delovima nije prilagođen živoj stvarnosti. Kritika nije zaobišla ni našu, tadašnju, federalno uređenu zemlju, u kojoj Jovičić pored iznetih, ukazuje i na konkretna i neracionalna ustavno-pravna rešenja.

Jovičić je bio snažan zagovornik rekonstrukcije državnog uređenja na ovim prostorima i stvaranja jake regionalne države u kojoj je izvršena demokratizacija režima i racionalizacija čitavog sistema vlasti. U funkciji stvaranja ove savremene države, najvažnije bi bilo stvoriti uslove za slobodnu tržišnu utakmicu, višestranački pluralizam, ostvarivanje sloboda i prava građana i dosledno pridržavanje načela ustavnosti i zakonitosti.

U pogledu političko-teritorijalne organizacije zemlje, Jovičić je predlagao podelu zemlje na regione obrazovane u skladu sa istorijskim, tradicionalnim, kulturnim i specifičnostima u običaju i mentalitetu pojedinih područja. Ove teritorijalne jedinice bi uživale određen stepen autonomije, ustavom zagarantovane nadležnosti, sopstvenu organizaciju vlasti i sopstvene finansije. Regioni bi bili ravnomerno raspoređeni i ravnopravno ustrojeni sa razvijenim vezama i otvorenim međusobnim granicama, lišeni svakog egoizma i autarhije.

Kao protivnik bilo kakve asimetrije u državnom uređenju, Jovičić je bio za ukidanje autonomnih pokrajina kao oblika teritorijalne autonomije. Ne negirajući istorijske i tradicionalne preteče na ovim prostorima, smatrao je da te osobenosti treba uvažiti prilikom podele teritorija današnjih pokrajina na pet regiona. Pripadnici nacionalnih manjina nastanjeni na teritoriji zemlje bi uživali sva lična, politička, socijalno-ekonomska i ostala prava ravnopravno sa pripadnicima većinskog srpskog naroda. Pored toga, uživali bi i ona individualna i kolektivna prava čiji osnov leži u njihovom razlikovanju od većinskog naroda, a mogla bi im biti i priznata i posebna prava učešća u vršenju vlasti na pojedinim nivoima vlasti (opštini ili regionu). Takođe, Jovičić je bio zabrinut za sudbinu srpskog naroda na KiM i smatrao da se moraju preduzeti sve institucionalne mere za zaštitu od diskriminacije nealbanskog življa, ali i za sprečavanja separatističkih pokušaja, pa je u tu svrhu predvideo i posebnu organizaciju vlasti u kosovskom i metohijskom regionu. Ovakva struktura regiona je, za Jovičića, bila jedino optimalno rešenje kosovskog pitanja, iako je bio svestan činjenice da je teško postići neki značajniji istorijski dogovor između Srba i Albanaca (u intervjuu datom dnevnom listu Blic, 28. juna 1999. godine, između ostalog, je rekao: "U Srbiji bi moralo doći do neizbežnih svakovrsnih i dubokih promena, pre svega političke, ali i ekonomske, socijalne i druge prirode. Takva nova buduća Srbija bi, pametnom politikom, možda mogla da vrati KiM u svoj sastav i obnovi izgubljenu suverenost i teritorijalni integritet").

LITERATURA

1. Dicey, A.V.: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London, 1960.
2. Jennings, I.: The Law and the Constitution, London, 1967.
3. Jovičić, M.: "Savremeni federalizam", u: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 7-277.
4. Jovičić, M.: "O suverenosti republika i razlikovanju opštih i zajedničkih interesa", Pravna misao, broj 5-8, 1988, str. 220-225.
5. Jovičić, M.: "Kuda ideš, Srbijo?", u: Srbija na prelomu vekova, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 419.
6. Jovičić, M.: "Regionalna država", u: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 353
7. Jovičić, M.: "Novi ustavi Portugalije i Španje: značajan korak na putu demokratizacije u ovim zemljama", Arhiv za pravne i društvene nauke, 1979, str. 1-20
8. Jovičić, M.: "Kosovo-istorijski i ustavnopravni aspekt", u: Srbija na prelomu vekova, Beograd, Službeni glasnik, 2006, str. 566
9. Jovičić, M.: O ustavu: teorijsko-komparativna studija, Beograd, Institut za uporedno pravo, 1977.

10. Jovičić, M.: Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo, Beograd, 1984.
11. Jovičić, M.: Putevi i stranputice jugoslovenske ustavnosti, Beograd, Naučna knjiga, 1988.
12. Jovičić, M.: Ustav regionalne države Ujedinjenih srpskih zemalja: nacrt, Beograd, Vajat, 1996.
13. Jovičić, M.: "Državnost federalnih jedinica", u: Savremeni federalizam, Beograd, Službeni glasnik, 2006.
14. Laski, H.: Obsolence of Federalism-The New Republic, London, 1939.
15. Marković, R.: "Ustavno pravo i političke institucije", Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 140
16. Subotić, M.: "Autonomija Vojvodine-istorijski i savremeni kontekst", Politička revija, 2009, broj 2, str. 123-131;

Milica Župljanić⁴¹

Abstract

In the works of academician Miodrag Jovičić, the idea of Serbia as a regional state (the form of government which is "tertium genus" between unitary organization of the state and federation) emerged after the crisis of Yugoslav constitutional system which culminated during the events in 1990-1992 (secession of four federal entitets and adoption of the Constitution of SR Yugoslavia, by which the attempt was made to create a harmonious federation with two federal units, Serbia and Montenegro). In order to overcome the numerous problems, and as the only rational solution for the territorial organization of the country, Jovičić, after carefully and thoroughly consulting most significant comparable models, proposed the concept of unified, strong, democratic, legal state based on the rule of law and the equality of all the citizens.

Key words: regional state, regions autonomous province

⁴¹ Milica Župljanić, Ph.D., Professor, University of Kragjevac, Faculty of law, Jovana Cvijića no. 1, Kragujevac, Serbia