

РЕГИОНАЛНА ДРЖАВА У ДЕЛУ
МИОДРАГА ЈОВИЧИЋА

Милица С. Жупљанић
 Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет
 Чедомир С. Бојковић
 Београдска пословна школа
 Марко Д. Андрејић
 Универзитет одбране, Војна академија

Уопусу академика Миодрага Јовичића, идеја о Србији као регионалној држави (облику државног уређења који је „*tertium genus*„ између унитарно уређене државе и федерације) јавља се након кризе југословенског уставног система која је кулминирала у догађајима 1990–1992. године (сецесија четири федералне јединице и доношење Устава СР Југославије којим је учињен покушај стварања хармоничне федерације са две федералне јединице – Србијом и Црном Гором). За превазилажење нагомиланих проблема и као једино рационално решење територијалне организације земље, Јовичић је, након пажљиве и темељне консултације најважнијих компаративних узора, понудио концепт јединствене, јаке, демократске и правне државе, засноване на владавини права и равноправности грађана.

Кључне речи: *регионална држава, региони, аутономне покрајине*

Увод

Академик Миодраг Јовичић (7.1.1925 – 16.10.1999) дао је изузетан допринос Правној науци у проучавању мноштва уставноправних питања, о чему је објавио низ радова у којима је критички анализирао идеје, начела, установе и праксу компаративних узора, као и нашег уставног и политичког система.

Његове студије биле су, на почетку његовог рада, углавном посвећене питању федерализма, што је и разумљиво с обзиром на то да се, посебно након Другог светског рата, у петој и шестој деценији XX века број федерално уређених држава у свету брзо увећавао мењајући друштвено-политичку мапу света. Федерализам је постао феномен који се тицао готово сваког другог становника планете.

У току рада, а након анализе актуелних уставноправних решења федерално уређених држава (у Европи: Швајцарска, СР Немачка, Аустрија, СССР, Чехословачка, на америчком континенту: САД, Канада, Мексико, Венецуела, Аргентина, Бразил, у Азији: Индија и Пакистан), Јовичић уочава мноштво проблема правне

природе (мада је, да би избегао доношење једностраних закључака, указао и на политичке, економске и социјалне проблеме земаља) који се најчешће јављају у федерално уређеним државама XX века. Свестан чињенице да шароликост друштвено-политичких система искључује могућност стварања једног за свагда утврђеног модела федерализма, те да се успех овог облика државног уређења може утврђивати само спрам његове уподобљености конкретном друштву, аутор запажа да је федерација, као облик државног уређења, у многим случајевима давала све мањи допринос у решавању значајних питања.

И у нашој некадашњој федерално уређеној држави, федерализам је изгубио свој динамичан и прилагодљив карактер и умногоме је постао удаљен од животне стварности. Од федерације, каква је успостављена Уставом ФНРЈ 1946. године, временом је настао рогобатан и тешко одржив систем са низом мана и слабости. Неке од њих биле су иманентне многим федерацијама у свету, попут спорог и неефикасног доношења одлука на свим нивоима власти, строгиости и неприлагодљивости у дефинисању мноштва федералних установа, гашења јединственог тржишта и затварања (економског фрагментисања) националних економија у оквирима федералних јединица, отварања могућности да заостала подручја многих земаља паразитски спутавају она која желе напредак. Поред ових недостатака, Јовичић је у нашој хипертрофираној опцији федералног уређења запазио конкретне проблеме које стоје на путу успешног развоја земље (у радовима насталим након доношења Устава СФРЈ из 1974. године, Јовичић посебно упозорава на статус наших аутономних покрајина, које су, супротно логици федералног уређења, постале конститутивни елемент федерације са надлежностима истоветним онима које имају федералне јединице).

Као једино решење за превазилажење очигледне кризе федерализма на просторима тадашње Југославије, Јовичић је предлагао реорганизацију федерално уређене државе у регионалну државу подељену на аутономне јединице – регионе. Ове територијалне јединице биле би организоване према искуствима најбољих компаративних модела (попут италијанског и шпанског), уз уважавање свих историјских, традиционалних и културних особености појединих подручја земље и у којима би се развијао демократски режим, парламентаризам, слободна тржишна утакмица и владавина права.

Регионална држава – основна својства и компаративни узори

Пре него што је увидео мноштво проблема са којима се суочавају федерално уређене земље, Јовичић је дуго сматрао да је федерализам врло погодан политички облик [1]. Настао у разним крајевима света, услед узрока толико различитих да нема истоветних ни у случају две федерације¹, федерализам се чинио као прави избор за добро уређење, облик државног уређења који, адекватно „дозирањем”, може

¹ Јовичић је неретко указивао на чињеницу да нема федерације у свету која је образована само због историјских или културних или само услед етничких узрока, већ кумулацијом више њих.

бити његова права мера². Међутим, постављен на лоше темеље, у многим земљама неприлагођен друштвеним приликама и стварности, федерализам често није могао решити оно што се од њега очекивало. Свестан чињенице и да тадашња југословенска федерација, у бесмислу уставноправних решења, упада у очигледну egzистенцијалну кризу, Јовичић се окреће идеји регионалне државе [2]³.

Тамо где постоје услови и разлози за њено формирање, регионална држава је, као облик државног уређења, на самој линији која раздваја унитарне од федерално уређених држава, адекватан државни облик који „обезбеђује чврстину државне целине, остављајући могућност њеним деловима да изразе сопствени идентитет“[3].

Будући савестан научни радник, Јовичић је аргументацију за регионалну државу прибављао пажљивим проучавањем унитарних држава и федерација, да би тек анализом добрих и лоших страна два државна облика дошао до закључка о предности регионалне државе која „више од федерације обезбеђује јединство у различитости ... избегавајући претерану концентрацију власти на једном месту, својствену унитарној држави“[4]. Не искључујући а priori један или други облик државног уређења, аутор је, сублимирајући њихова својства, закључио да потребе живота у савременом свету доводе све чешће до конвергенције два облика⁴ „... у унитарним државама јачају процеси децентрализације, у федерацијама се пак врши постепена прерасподела надлежности у корист централних органа, а на рачун органа федералних јединица ... па се два облика државног уређења приближавају црти која их дели, али је не прелази“[4].

У уобличавању теоријског модела регионалне државе Јовичић је консултовао богата искуства у развоју италијанске и шпанске регионалне државе[5]⁵, у којима се овај посебан облик државног уређења уводи након Другог светског рата. На основу тих сазнања Јовичић је представио своје виђење регионалне државе, чију физиономију, као облик државног уређења, опредељују јасни и прецизни критеријуми [4].

² Права мера федерализма је, према Јовичићу, немерљива величина, она која одговара једном друштву у том тренутку, а зависи од низа фактора... од развоја демократије, осећања компромиса, односно свести о корисности заједничког живота у оквиру федерације – трајно својство федерализма које мора да постоји у федерално уређеној држави у току целог њеног живота, од степена прилагодљивости федерализма живој стварности и сл.

³ У деценијама постојања југословенске федерације временом су губили на снази сви они аргументи изнети у прилог њеног образовања, а Јовичић је сматрао да је највећу штету идеји федерализма нанела идеја о републичкој „државности“ с краја 60-их година прошлог века, која је кулминирала доношењем Устава СФРЈ из 1974. године, када републике постају бастони национализма, етатизма и сепаратизма. У одредбама тог устава, посебно у онима у којима се широко поставља право народа Југославије на самоопредељење, четири југословенске републике проналазе правни основ за отцепљење. Са настанком двочлане федерације, која је била покушај да се одржи привид федерализма, Јовичић постаје све сигурнији у ставу да је земљи потребна хитна реконструкција државног уређења.

⁴ Јовичић је уочио тренд успоравања процеса ширења федерација на рачун унитарно уређених држава у свету, процеса који је значајно натурање федералног решења у државама где не постоје разлози за успостављање овог облика државног уређења, закључивши да се федерација неће више ширити оном силином као у петом и шестом деценији XX века (у неким државама федерално уређење је управо и напуштено јер више нису постојали услови за његов опстанак, а у појединим је наставило да живи на уштрб неких других вредности).

⁵ У обе државе регионализам је настао након укидања ауторитативних режима које је карактерисао снажан централизам. Федералистичке идеје су готово одмах одбачене, без обзира на традиционалност у развоју неких државноправних јединица.

Први критеријум односи се на статус и организацију региона. Иако је и у Шпанији и у Италији, с обзиром на изражене специфичности историјске, етничке, језичке, географске и економске природе појединих подручја⁶, било основа за успостављање федералног државног уређења, обе земље су, позивајући се управо на мноштво наведених особности, спровеле регионализацију земље са давањем најшире аутономије регионима (сви региони су, углавном, образовани у складу са традиционалним претечима, али су настали и нови, уобличени тек у поступку регионализације). Региони су у обе земље уставна категорија (у Италији је уставом наведено свих 20 региона, у Шпанији су аутономне заједнице образоване према уставом јасно утврђеним правилима да је реч о покрајинама са одређеним својствима и да за њихово образовање постоји иницијатива локалног становништва). Највиши конститутивни акт региона носи назив статут⁷, а надлежности ових аутономних јединица у обе државе јасно се разликују од надлежности јединица локалне самоуправе и умногоме подсећају на овлашћења федералних јединица у федерацијама у којима је рационално извршена расподела надлежности⁸.

Други критеријум, који највише од свих осликава место регионалне државе између унитарне и федерално уређене државе, односи се на учешће региона у организацији и функционисању централних органа власти. Региони у обе земље учествују у образовању горњег дома, устројеног слично дому представника федералних јединица у федерацији, чиме постају конституенци највишег представничког тела у земљи⁹.

⁶ У Италији је Уставом из 1947. године уведен изванредан облик асиметрије у државно уређење, па је, поред 15 региона са редовним статусом, уведено пет региона са посебним статусом. Тако су због привредних и културних специфичности посебан статус добила два острва Сицилија (Sicilia) и Сардинија (Sardegna), док је у случају преостала три региона реч о пограничним подручјима земље настањеним француском, немачком и словеначком националном мањином: Valle d'Aosta (Долина Аосте на граници са Француском), Trentino-Altoadige (Трентино-Јужни Тирол на граници са Аустријом) и Friuli-Venezia Giulia (Фриулија-Јулијска Венеција на граници са Словенијом). У овим регионима је статутом, највишим нормативним актом региона, регулисано и питање употребе осталих језика осим италијанског. У Шпанији су Уставом из 1978. године уведене „аутономне заједнице“ (comunidades autonomas) као јединице које располажу широком аутономијом на начин да је уставом предвиђена могућност да се, на иницијативу покрајинских органа, образују аутономне јединице под претпоставком да је реч о суседним покрајинама са заједничким историјским, културним и економским карактеристикама или покрајинама које представљају историјску регионалну јединицу. Тако је и образовано 17 шпанских аутономних јединица, које у уступку њихових посебности располажу правом на сопствена обележја, попут заставе и амблема, као и правом да званични језик у употреби, поред кастиљског, буде и језик одговарајуће аутономне заједнице.

⁷ Статут, као највиши конститутивни акт региона, доноси се уз учешће парламента који га или потврђује (статут италијанских региона са редовним статусом законом проглашава парламент) или га доноси (статуте италијанских региона са посебним статусом и статуте шпанских аутономних заједница доноси парламент).

⁸ Италијански региони са редовним статусом немају оригиналне надлежности, већ своја нормативна овлашћења могу користити тек пошто буду донети одговарајући државни закони, док региони са посебним статусом располажу ширим овлашћењима која могу користити не чекајући претходну државну регулативу. Надлежности шпанских аутономних заједница су у уставу таксативно наведене са релативно широким овлашћењима у области привреде, културе, здравства, док су у надлежности државе основне норме из области које представљају функције државне заједнице као целине (одбрана, безбедност, правосуђе, царине и сл.). Међутим, без обзира на разлике, у обе регионалне државе, као одраз флексибилности система, предвиђена је могућност да се регионима доделе и друге надлежности.

⁹ Представнике аутономних заједница шпанског горњег дома парламента бира највиши орган те заједнице – регионална скупштина, а представници региона италијанског горњег дома бирају се путем општих, непосредних избора. Број заступника региона у горњем дому, у обе државе, зависи од броја становника региона, што значи да, за разлику од већине федерација у свету, заступљеност региона у горњем дому парламента није паритетна.

Конечно, за утврђивање физиономије регионалне државе битан је и однос између државе и региона. Будући да је реч о таквом „моделу државе“ у којем се не доводи у питање њено јединство и у којој су јасно разграничене надлежности центра од надлежности аутономних јединица, ови односи су у обе државе хијерархијски постављени (пре свега у смислу државне контроле и надзора нормативних и управних аката које доносе регионални органи)¹⁰.

Анализом физиономије италијанске и шпанске регионалне државе, осликане, пре свега, у посебним својствима њихових аутономних јединица, Јовичић је извео закључак о двострукој природи региона која их понекад чини ближим територијалним јединицама највишег степена у унитарној држави¹¹, а понекад федералним јединицама у федерацији¹²што регионалну државу, зависно од елемената унитарног уређења и елемената федерације, доводи у зону између ова два облика државног уређења”[4].

Србија – „држава региона”

Вођен искуствима две европске земље, а пре свега Шпаније која је у већој мери послужила за изградњу теоријског модела регионалне државе (у теорији је често заузимао негативан став о асиметричном државном уређењу Италије са посебним статусом пет од двадесет региона), Јовичић је, водећи рачуна о свим особеностима ових простора, изградио концепцију Србије као регионалне државе. Замисао о „држави региона” настала је крајем 80-их година и уобличена је у идеју о успостављању регионалне самоуправе. У визији овог научника представљала је једино решење за успешно превазилажење очигледне кризе федерализма у то време, али и брану јакој централизацији и пут на којем се, укључивањем грађана у све друштвено-политичке процесе, гради демократија¹³.

Као регионална држава Србија је за Јовичића представљала нову државу, утемељену на демократији и владавини права. Регионална држава је, пре свега, *јака* држава подељена на регионе у којима се спроводи аутономија устројена тако да не угрожа-

¹⁰ У Италији влада именује свог комесара на подручју региона који контролише обављање функција државе и усклађује их са функцијама региона. Контрола законитости управних аката региона врши се преко посебног децентрализованог органа у региону. У Шпанији право надзора има влада у контроли делегираних функција, уставни суд у контроли уставности највиших прописа заједнице и управни судови у контроли рада управе.

¹¹ Региони немају право доношења устава, нити сопствено законодавство, нити систем органа све три власти.

¹² Са представницима у једном од домова централног парламента региони учествују у вршењу уставотворне и законодавне власти.

¹³ Први рад на ову тему Јовичић је објавио у часопису „Општина” 1986. године, у чланку под називом: „Аутономне покрајине у СР Србији насупрот облицима територијалне аутономије у другим земљама”, затим следе капитална дела: Јовичић, М., (1988). Путеви и странпутице југословенске уставности, Београд, Научна књига; Јовичић, М., (1996). Регионална држава-уставноправна студија, Београд, Вајат и Јовичић, М., (1996). Устав регионалне државе Уједињених српских земаља: нацрт, Београд, Вајат. Овим питањем бави се и у низу каснијих радова у периодичним публикацијама и зборницима.

ва државно јединство. Увођење праве и истинске *демократије* је *conditio sine qua non* регионалне државе, који се огледа у аутономији адекватно уобличених подручја земље и могућности грађана да се самоорганизују, чиме се „отклањају опасности од појаве локалних моћника, џепних диктатора, да узурпирају регионалну власт”[4]. Држава у којој су уставом и законима јасно утврђена права и обавезе, како централних, тако и регионалних органа власти, али и грађана територијално смештених у више хијерархијски степенованих јединица (општина, регион, држава) *правна је држава*, заснована на владавини права. Коначно, јака демократска и правна држава јесу квалитети државног уређења који, оснажени широком децентрализацијом и аутономијом, без сумње доприносе јачању учешћа демократских елемената у управљању земљом [4].

Поред ових општих предности, Јовичић у овом облику државног уређења види и оптималан вид територијалне организације земље са мноштвом припадника националних мањина. Будући оштар противник било какве асиметрије у државном уређењу и решавања питања националних мањина путем територијалне аутономије, Јовичић је, заступајући идеју регионалне државе, заступао идеју равноправности свих грађана без обзира на то да ли припадају већинском или мањинском народу¹⁴.

Региони – подела и основна својства

У погледу политичко-територијалне организације земље, Јовичић је предлагао поделу регионалне државе на одређен број региона (термин који је у то време био релативно нов и који је у компаративној пракси означавао аутономне јединице којима, по статусу које уживају, припада место између федералних јединица и јединица локалне самоуправе највишег степена). Таквих региона било би 12: Бачка, Банат, Срем, Косово, Метохија, Западна Србија, Шумадија, Подунавље, Источна Србија, Јужна Србија, Стара Рашка и Београд [4]. У одговору на питање како је и зашто утврдио управо такву структуру будуће регионалне државе, Јовичић се позива на критеријуме који су били одређујући.

Први критеријум односи се на релативно уједначавање броја становника региона (оптималан број је, према Јовичићу, онај који је у распону од 500.000 до 1.000.000 становника) [3]¹⁵. Други значајан критеријум јесу историјско-традиционални разлози за наведену структуру регионалне државе. Овај критеријум посебно долази до изражаја у образовању региона на подручју наших аутономних покрајина, али и приликом поделе централне Србије на одговарајуће регионе¹⁶. Последња

¹⁴ На овај начин се, сматрао је Јовичић, избегавају две крајности – непридавање било каквог значаја етничкој припадности грађана (у смислу њиховог изједначавања у правима и обавезама) или, пак, територијализација мањинског питања (са асиметријом у државном уређењу) која готово увек отвара пут за дестабилизацију земље и јачање сепаратистичких и сецесионистичких тежњи.

¹⁵ Најмањи регион би био Срем са 330.000 становника, следе Подунавље са 620.000, Јужна Србија са 630.000, Банат са 650.000, Стара Рашка са 730.000, Метохија са 810.000, Источна Србија са 830.000, Шумадија са 830.000, Западна Србија са 860.000, Бачка са 1.030.000, Косово са 1.130.000 и Београд са 1.300.000 становника.

¹⁶ На подручју Војводине, на пример, Срем је припадао Аустрији, Бачка и Банат Угарској, Западна Србија, Шумадија и Подунавље били су у саставу београдског пашалука. Београд као главни град треба да представља посебан регион.

два критеријума су специфичности у обичајима, култури и менталитету појединих подручја земље, с једне стране, и економске, саобраћајне и географске особености подручја, с друге стране¹⁷.

Овако утврђени региони имали би одређене надлежности, уставом утврђене путем система еnumerације (с тим што би њихов списак требало да буде исцрпан, будући да би све остале надлежности припадале држави), уз могућност дати држави да регионима уступи и друге надлежности¹⁸.

Највиши регионални органи власти били би регионална скупштина и регионални савет. Регионална скупштина била би опште представничко тело са бројем чланова предвиђеним конститутивним актом региона – статутот (оптималан број био би у распону од 40 до 50 чланова). Скупштина би доносила статут и остале регионалне прописе и бирала регионалну владу (савет) – колегијално тело које се стара о остваривању регионалних надлежности¹⁹. У регионима би постојали и органи регионалне управе, организовани у складу са надлежностима региона, као и регионални судови који би припадали јединственом судском систему земље. С обзиром на потребу заштите општедржавних интереса и „јединствене законитости”[3] у земљи, Јовичић је предвидео да би контролу законитости регионалних прописа требало поверити посебном инокосном државном органу (који би носио назив владин повереник, комесар, намесник и сл.).

Основни конститутивни акт региона био би статут, који у хијерархији општих аката заузима место испод устава и закона земље са којима мора бити у сагласности. Имајући у виду мноштво уставом утврђених регионалних надлежности, региони би располагали сопственим приходима који би били утврђени уставом и законима²⁰.

Једно од битних својстава регионалне државе је свакако учешће региона у вршењу централне власти, које се најбоље сагледава у заступљености региона у централном парламенту. Највише законодавно тело регионалне државе би, с обзиром на њену суштину, сматра Јовичић, требало да буде дводомо, са домом представника грађана, образованог путем општих и непосредних избора (Веће грађана имало би 120 посланика изабраних на период од четири године) и домом представ-

¹⁷ Разлике у менталитету, обичајима и култури постоје, рецимо између становника Ким (како Албанаца, тако и Срба) и становника Војводине или између становника Шумадије и оних са простора источне и јужне Србије. Надаље, иако би постојале извесне разлике у привредном развоју региона (у неким би то била пољопривреда, у другима индустрија, туризам и сл.), сви региони били би међусобно повезани како би се отклониле било какве могућности економске неједнакости, егизма и аутархије.

¹⁸ Јовичић предлаже релативно исцрпан списак надлежности региона као што су: уређивање регионалних служби, управљање регионалном имовином, индустрија регионалног развоја и занатство, пољопривреда, сточарство, шумарство, лов и риболов, туризам и угоститељство, вашари и сајмови, путеви и мостови регионалног значаја, здравствене и социјалне службе регионалног значаја, просвета и култура регионалног значаја и друге.

¹⁹ У одговору на питање да ли би у регионима био заступљен, условно речено, парламентарни или скупштински систем власти, Јовичић се позива на искуства италијанске и шпанске регионалне државе (у којима успешно функционише скупштински систем) и закључује да би у будућој регионалној држави требало применити скупштински систем власти, тј. систем у којем скупштина бира извршни орган који јој је одговоран за рад, без могућности да јој се (скупштини) извршни орган супротстави претњом распуштања.

²⁰ Оваква структура централног парламента постоји и у Италији и у Шпанији, а у уобичавању дома представника региона води се рачуна о величини региона и броју становника.

ника региона чија бројна заступљеност би зависила од величине региона и који би били бирани од грађана или законодавне скупштине аутономне заједнице (број представника у Већу региона кретао би се у распону од три до седам по региону)²¹.

Овако организовани у једном од домова централног парламента региони би учествовали у доношењу одлука у уставној и законској материји, укључујући и ону о промени устава. Формално-правно поступак промене устава подразумева усвајање одлуке двотрећинском већином у оба већа, а коначну реч, у случају да већа не постигну сагласност, Јовичић је дао грађанима који би се о одлуци изјашњавали на референдуму [3]. Наиме, самим учешћем у раду централног парламента регионима је дата широка могућност да утичу на доношење најважнијих одлука у земљи, али је Јовичић био врло пажљив у прецизирању ширине овлашћења којима би располагале ове територијалне јединице. Свестан чињенице да треба спречити сваку евентуалну опасност да региони, адекватно удружени, угрозе државно јединство, Јовичић није оставио простор за злоупотребе, сматрајући „да регионима треба пружити могућност да учествују у одлучивању о евентуалним променама свога статуса, али никако и да такву одлуку, у датом случају, спрече“[4].

Аутономне покрајине: асиметрично државно уређење или укидање тих аутономних јединица?

Аутономне покрајине (у даљем тексту: АП) у нашој земљи постају уставна категорија доношењем Устава ФНРЈ 1946. године и Устава НР Србије 1947. године. Иако су у току Другог светског рата, када је настала идеја о њиховом образовању, разматране могућности увођења већег броја аутономних јединица (нпр. у Хрватској: Истра, Далмација, Српска Крајина, у Македонији: Западна Македонија, у Босни: Босанска Крајина, Западна Херцеговина, Источна Херцеговина), образоване су само две аутономне покрајине и то само на територији једне федералне јединице, Републике Србије – АП Војводина и АП Косово и Метохија (у даљем тексту: КиМ).

Федерација која је образована 1945. године настала је на основама лењинистичко-стаљинистичке пропаганде о решавању националног питања, по формули „једна нација – једна федерална јединица“. Поред српске, хрватске и словеначке, утврђено је и постојање нових – македонске, црногорске и муслиманске нације, а за све њих је, по наведеној формули, требало обезбедити по једну републику. Теоријске поставке било је тешко реализовати у пракси, пре свега због велике етничке измешаности становништва на целој територији земље, па је до великог одступања дошло на штету српског народа „... они су морали бити кажњени тиме што су бројна подручја са већинским српским становништвом била предата другим чланицама федерације ... измишљена опасност од хегемоније српског народа као највећег, отклоњена је и путем образовања две аутономне јединице у саставу Србије“[4].

²¹ Три представника имали би региони са мање од 600.000 становника (Срем), пет представника региони са 600.000 до 900.000 становника (Банат, Метохија, Западна Србија, Шумадија, Подунавље, Источна Србија, Јужна Србија и Стара Рашка) и седам представника региони са преко 900.000 становника (Бачка, Косово и Београд).

Две аутономне покрајине образоване су на подручјима Републике Србије на којима живи мноштво припадника националних мањина или тамо где већ постоје историјске претече аутономије. Косово и Метохија никада у прошлости није имала аутономни статус. Међутим, вековна превирања, ратови и честа миграциона кретања становништва неретко су мењала етничку слику КиМ-а (на све већу штету српског народа, који је на овим подручјима од доба Немањића бројчано увек био у већини) и узроковала мноштво проблема чије је решење требало да буде давање аутономног статуса јужној српској покрајини. Са друге стране, Срби у Угарској стварали су и градили политичко-територијалну аутономију, са захтевима за посебном српском територијом и сопственом самоуправом, у чему су делимично и успели стварањем српске Војводине 1848. године [6]²². Изразито велики етнички конгломерат у којем, поред Срба који су увек чинили већинско становништво, живе и припадници мађарске, румунске, буњевачке, словачке, русинске и друге националне мањине, подручје северне српске покрајине је, чини се, испуњавало све историјско-етничке услове за успостављање аутономног статуса.

Уставно-правни положај две наше АП мењао се током времена. У почетку, закључно са уставима СФРЈ и СР Србије од 1963. године, њихов статус се, углавном, уклапао у оквире теоријског појма територијалне аутономије²³, али су већ уставним амандманима из 1971. године и уставима СФРЈ и СР Србије из 1974. године, АП добиле много бољи статус од оног који имају ове категорије територијалних јединица игде у свету (имале су бројне атрибуте државности, сопствене уставе, законодавство, постале су конститутивни елемент федерације са заступљеношћу у највишим савезним органима, чиме је Република Србија била лишена битних овлашћења власти на овим просторима, а у сопственом организовању зависна од покрајина, јер ни републички устав није могла променити без сагласности покрајинских скупштина) [3]²⁴. Уставом Републике Србије из 1990. године и Уставом СР Југославије из 1992. године укинута је овакав уставноправно неодржив изузетак у погледу организације и надлежности територијалних јединица са аутономним статусом и покрајинама су враћена својства правих аутономних јединица [7]. Дакле, асиметрично државно уређење које је, са две АП у саставу једне федералне јединице, у значајном периоду наше уставности нарушавало државноправни статус Републике Србије, те негативан став мноштва европских земаља по питању решавања проблема националних мањина путем територијалне аутономије, навела су Јовичића

²² Правни основ положаја Срба у Угарској чиниле су привилегије које су издавали хабсбуршки владоци крајем XVII и у току XVIII века (најпознатије су прогласи и привилегије које је у XVII веку издавао цар Леополд I). Значајан део српске традиције на овим просторима били су и сабори, општенородни свечани супови, на којима се расправљало о најважнијим питањима народног и политичког живота Срба у монархији (најзначајнији сабори, на којима су истакнути територијални захтеви за остварење шире политичко-територијалне аутономије српског народа у Хабсбуршкој монархији, били су сабор у Темишвару 1790. године, Мајска скупштина 1848. године и Благоевштански сабор 1861. године).

²³ Овом приликом се нећемо бавити појмом територијалне аутономије, уз напомену да су се многи теоретичари бавили овим питањем, видети на пример: Burdeau, G., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1980; Комшић, Ј.: *Теорије о политичким системима*, Институт друштвених наука, Београд, 2000; Марковић, Р.: *Уставно право и политичке институције, Службени гласник*, Београд, 2008; Николић, П.: *Уставно право*, Београд, 1994; Спекторски, Е.: *Држава и њен живот*, Београд, 1933; Wheare, K.C., (1951), *Modern Constitutions*, London и други.

²⁴ „Устав СФРЈ од 1974. године подстакао је у плуриетничком друштву латентно постојећи партикуларизам и сепаратизам, који је буквално довео до потпуне дезинтеграције Југославије”.

на закључак да, приликом темељне реконструкције државног уређења и претварања земље у регионалну државу, АП морају бити укинуте²⁵.

У новој територијалној организацији Војводина би била подељена на три региона (Банат, Бачка и Срем), док би територија јужне српске покрајине била подељена на два региона (косовски и метохијски). Свим националним мањинама, настањеним на просторима регионалне државе, била би загарантована сва права (лична, политичка, социјално-економска) која би, без дискриминације, уживали равноправно са припадницима већинског српског народа. Поред тога, припадници националних мањина би, без обзира на то да ли су територијално груписани на једном подручју или живе на целој територији земље, уживали и колективна права (попут права да се служе својим језиком, да негују своју културу, исповедају своју веру, да се школују на матерњем језику и сл.), „чији основ лежи управо у њиховом разликовању од припадника већинског народа“^[4].

Истински забринут и годинама заокупљен судбином српског народа на КиМ, Јовичић је дуго трагао за одговором на питање зашто је настао проблем Косова [8]²⁶, да би коначно понудио свој концепт за разрешење „косовског чвора“ или бар неких питања у вези са положајем српског народа на КиМ. И у новонасталим косовском и метохијском региону, по статусу и надлежностима регионима организованим попут свих осталих у земљи, припадници албанске националне мањине би опет били бројчано надмоћни у односу на неалбанско, пре свега српско становништво, па се природно поставља питање – како очувати јединство државне целине, како се осигурати од сепаратистичких тежњи? Непоколебљив у ставу да Косово мора остати у саставу Србије, али такође свестан чињенице да је након дугогодишњег антагонизма, „тешко постигли консензус, историјски договор представника српских власти и шиптарских вођа“^[3], Јовичић предлаже да се у косовском и метохијском региону, поред уставом загарантованих индивидуалних и колективних права које би уживали припадници мањинских група, обезбеди и посебна организација власти, јединствена за ту територију²⁷. Јовичић такву организацију правда, пре свега, чињеницом да се у новој регионалној држави мора водити рачуна о националном саставу појединих региона, те да се мора пружити посебна заштита припадницима националних мањина. Интересантно је напоменути да је у овом конкретном

²⁵ Изјашњавајући се о проблему решавања питања националних мањина путем територијалне аутономије, Јовичић упозорава на генералан став међународне заједнице о неопходности обезбеђивања равноправности свих грађана, уз признавање посебних права припадницима мањина, дакле без територијализације овог питања. Сем пар изузетака (као што је случај са италијанским регионима са посебним статусом) исти став заузима већина европских држава (Чешка, Словачка, Пољска, Аустрија, Енглеска, Француска, Белгија, Скандинавске земље, Мађарска, Румунија, Грчка и друге).

²⁶ Јовичић сублимира све разлоге у две групе: са једне стране је историјска чињеница да је територија КиМ у средњем веку била искључиво насељена Србима (Албанаца је било свега 2–3%) да би тај однос у XX веку био драстично промењен у корист Албанаца (у делу „Регионална држава“ Јовичић наводи да Албанаца на Косову има 79,5%, а у Метохији 86,5%). Са друге стране, „косовско-метохијски Шиптари су припадници виолентне и у основи примитивне расе... школство, наука и култура на КиМ у сваком погледу далеко заостају за било каквим европским стандардима“.

²⁷ Регионалне скупштине у косовском и метохијском региону имале би, за разлику од осталих региона, два већа, једно образовано путем општих и непосредних избора уз примену мешовитог већинско-пропорционалног система, друго веће чинили би у паритетном саставу представници Албанаца, са једне стране, и остали грађани, са друге стране. Одлуке би се, опет за разлику од других региона, доносиле сагласношћу или двотрећинском већином оба већа. И у регионалном извршном органу били би заступљени представници мањинског становништва, а њихов број би био предвиђен статутом региона.

случају посебна заштита о којој Јовичић говори она коју, институционално, треба пружити српском народу (доведеном у апсурдни бројчани дефицит) ради спречавања доношења било каквих одлука којима би се угрожавала њихова права и интереси или угрожавао државни интегритет. Овакво стање у регионима није никако могло да буде коначно решење, јер је Јовичићева визија регионалне државе подразумевала равноправне регионе и равноправне грађане, па је та посебна организација власти требало да траје до тренутка постизања евентуалног консенсуса, „док шиптарско становништво не докаже своју спремност да се понаша лојално и када се ваља надати да ће потреба за пружањем било каквог посебног облика заштите у пракси, временом постајати све мања и када ће и одговарајуће норме постепено губити своју важност”[4].

Закључак

Регионална држава, облик државног уређења који је „*tertium genus*” између унитарних и федерално уређених држава, настала је у XX веку на европском тлу. У то време, посебно након Другог светског рата, федерализам је, као облик државног уређења, суверено владао на историјској сцени Европе. Попут Монтескјеа, Токвила или Прудона, који су федерализам схватили као готово апсолутну вредност и Јовичић дуго у овом облику државног уређења види добар начин да се друштво организује у демократском и слободарском духу. Након вишегодишњег проучавања федерално уређених држава, Јовичић заузима другачији став и придружује се строгим критичарима федерализма, попут Дајсија (A.V. Dicey), Ласкија (H. Laski), Џенингса (I. Jennings) и других. Оцењује га као често конзервативан, екстравагантан и неефикасан облик владавине који поново отвара низ противречности (између уније и унитаризма, аутономије и централизма) и који, будући замишљен као сложен механизам, у многим својим деловима није прилагођен стварности. Критика није заобилазила ни нашу тадашњу федерално уређену земљу, у којој Јовичић, поред изнетих, указује и на конкретна и нерационална уставноправна решења.

Јовичић је био снажан заговорник реконструкције државног уређења на овим просторима и стварања јаке регионалне државе у којој би била извршена демократизација режима и рационализација читавог система власти. У функцији стварања ове савремене државе најважније би било створити услове за слободну тржишну утакмицу, вишестраначки плурализам, остваривање слобода и права грађана и доследно придржавање начела уставности и законитости.

У погледу политичко-територијалне организације земље Јовичић је предлагао поделу земље на регионе образоване у складу са историјским, традиционалним и културним специфичностима и специфичностима у обичају и менталитету појединих подручја. Ове територијалне јединице уживале би одређен степен аутономије, уставом загарантоване надлежности, сопствену организацију власти и сопствене финансије. Региони би били равномерно распоређени и устројени, са развијеним везама и отвореним међусобним границама, лишени сваког егоизма и аутархије.

Као противник било какве асиметрије у државном уређењу, Јовичић је био за укидање аутономних покрајина као облика територијалне аутономије. Не негирајући историјске и традиционалне претече на овим просторима, сматрао је да те особености треба уважити приликом поделе територија данашњих покрајина на пет региона. Припадници

националних мањина настањени на територији земље уживали би сва лична, политичка, социјално-економска и остала права равноправно са припадницима већинског српског народа. Поред тога, уживали би и она индивидуална и колективна права чији основ лежи у њиховом разликовању од већинског народа, а могла би им бити призната и посебна права учешћа у вршењу власти на појединим нивоима власти (општини или региону). Такође, Јовичић је био забринут за судбину српског народа на КиМ. Сматрао је да се морају предузети све институционалне мере за заштиту од дискриминације неалбанског живља, али и за спречавања сепаратистичких покушаја, па је у ту сврху предвидео и посебну организацију власти у косовском и метохијском региону. Оваква структура региона је, за Јовичића, била једино оптимално решење косовског питања, иако је био свестан чињенице да је тешко постићи неки значајнији историјски договор између Срба и Албанаца (у интервјуу датом дневном листу „Блиц”, 28. јуна 1999. године, поред осталог, изјавио је: „У Србији би морало доћи до неизбежних сваковрсних и дубоких промена, пре свега политичке, али и економске, социјалне и друге природе. Таква нова будућа Србија би, паметном политиком, можда могла да врати КиМ у свој састав и обнови изгубљену сувереност и територијални интегритет”).

Литература

- [1] Јовичић, М.: „Савремени федерализам”, у: *Савремени федерализам*, Београд, Службени гласник, 2006, стр. 7-277.
- [2] Јовичић, М.: „О суверености република и разликовању опшних и заједничких интереса”, *Правна мисао*, број 5-8, 1988, стр. 220-225.
- [3] Јовичић, М.: „Куда идеш, Србијо?”, у: *Србија на прелому векова*, Београд, Службени гласник, 2006, стр. 419.
- [4] Јовичић, М.: „Регионална држава”, у: *Савремени федерализам*, Београд, Службени гласник, 2006, стр. 353.
- [5] Јовичић, М.: „Нови устави Португалије и Шпање: значајан корак на путу демократизације у овим земљама”, *Архив за правне и друштвене науке*, 1979, стр. 1-20.
- [6] Суботић, М.: „Аутономија Војводине-историјски и савремени контекст”, *Политичка ревија*, 2009, број 2, стр. 123-131.
- [7] Марковић, Р.: „Уставно право и политичке институције”, *Службени гласник*, Београд, 2008, стр. 140.
- [8] Јовичић, М.: „Косово-историјски и уставноправни аспект”, у: *Србија на прелому векова*, Београд, Службени гласник, 2006, стр. 566.
- [9] Јовичић, М.: *О уставу: теоријско-компаративна студија*, Београд, Институт за упоредно право, 1977.
- [10] Јовичић, М.: *Велики уставни системи: елементи за једно упоредно уставно право*, Београд, 1984.
- [11] Јовичић, М.: *Путеви и странпутице југословенске уставности*, Београд, Научна књига, 1988.
- [12] Јовичић, М.: *Устав регионалне државе Уједињених српских земаља: нацрт*, Београд, Вајат, 1996.
- [13] Јовичић, М.: „Државност федералних јединица”, у: *Савремени федерализам*, Београд, Службени гласник, 2006.
- [14] Jennings, I.: *The Law and the Constitution*, London, 1967.
- [15] Laski, H.: *Obsolence of Federalism-The New Republic*, London, 1939.
- [16] Dicey, A.V.: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1960.