

Проф. др Јован Комшић,
Универзитет у Новом Саду

ПРИНЦИПИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И ЊИХОВО КРИВОТВОРЕЊЕ У СРБИЈИ*

Војвођанско питање у светлу одлука Уставног суда Републике Србије 2013. године

САЖЕТАК: Да би указао на кривотворење уставног начела о ограничењу државне власти посредством покрајинских аутономија и локалних самоуправа, аутор значајну пажњу посвећује Констановим, Токвиловим и Фридриховим принципима конституционализма, Келзеновим расправама о правној природи државе, као и Даловим анализама демократије. У том контексту, аргументује се теза о неодрживости становишта Уставног суда Србије (одлуке о Закону о утврђивању надлежности, као и о Статуту АП Војводине) да појам унитарне државе искључује могућност да покрајински органи „утврђују и воде политику”. Погрешно је, у том смислу, и тумачење да принцип унитарне државе не дозвољава децентрализацију посредством поделе законодавства и администрације између централне и покрајинске правне заједнице. Стога, теоријски гледано, једино у доследној имплементацији концепта конституционалне демократије могуће је наћи право решење проблема фасадне уставности у Србији, апсолутистичке (већинске) демократије и поимања политике, као тоталног поседовања моћи у рукама централних органа власти. А, у политичко-правном смислу, аутор наглашава да то значи неопходност уставних промена које ће, речима Карла Фридриха, омогућити „...признање права сваком члану поли-

* Рад примљен: 24. 10. 2014. године.

тичког поретка уже заједнице, да буде... грађанин две заједнице, које делују на два нивоа, регионалном и националном..."

Кључне речи: принципи конституционализма, Устав, Уставни суд Србије, војвођанско питање, унитарна држава, децентрализација, покрајинска аутономија, конституционална демократија, уставне промене

Виталност конституционалне демократије и веродостојност принципа „ограничења и уравнотежења” (Фридрих 1996, 40) битно зависи од политичких и културних елита и њиховог поимања власти. Класик прошловековне теорије конституционализма, Карл Ј. Фридрих (Carl Joachim Friedrich), у том смислу добро примећује да властодршци и њима конкурентне елите моћи могу владавину поимати на два начина, или као: а) пуко супстанцијално поседовање, хијерархију и командовање, или, пак, б) као власт у заједници, са свим њеним „узјамним, односним аспектима”. Притом, упућује на многобројне, „несрећне концептуалне погрешке” и ефективне, лоше консеквенце третмана власти као простог, материјалног поседовања.¹ А, на једном месту, на коме коментарише хобсовску (Thomas Hobbs) концепцију власти, Фридрих закључује: „Оваква идентификација власти са силом, не узима у обзир најважнији аспект власти у политичком и људском смислу, тј. чињеницу да је то однос међу људским бићима која међусобно сарађују” (Фридрих, 1996, 27).

Права природа политичке власти, међутим, може се спознати само из перспективе која узима у обзир тесну везу власти и циљева, односно „вредности које се чувају и интереса који се следе” (Фридрих, 1996, 28).² То, другим речима, значи да је „власт, по свом карактеру, власт у друштвеној заједници”, да се налази у сталном процесу обнављања и сарадње, те да се „... жељена понашања могу постићи кроз спонтану и добровољну кооперацију, договарање и споразумијевање, укратко на основу сагласности, више него на основу ограничења и рестрикција”, подвлачи цитирани аутор (Фридрих 1996, 31).

Дакле, имајући на уму да се реална, континуирана власт увек креће негде између апсолута пристанка (од стране грађана) и апсолута рестрик-

¹ „Ова власт присиљавања на поштовање одлука је отуда универзално призната као ‘службена власт’ и увијек показује зашто дефиниција власти у контексту учешћа у доношењу одлука није задовољавајућа. Из оваквог резонавања раширила се тенденција међу многим правницима, практичарима и политиколозима, да власт разматрају есенцијално као моћ за командовањем, увођењем реда, са свим несрећним концептуалним погрешкама, које термин ‘политичка власт’ укључује”; Карл Ј. Фридрих, *Конституционализам (ограничавање и контрола власти)*, СИД, Подгорица, 1996, 29.

² „Због тога је немогуће проучавати политику као процес стицања, дистрибуције и губљења власти, без узимања у обзир главних циљева, намјера и стремљења људских бића укључених у односе власти”; *исто*, 28.

ција (са стране власти),³ те да се у компаративној пракси уставности и демократије, не ретко сусрећемо са фасадним решењима која, без обзира на слободарске декларације, додатно скривају изворе стварне моћи и стварне намере моћника, Фридрих нам објашњава зашто инсистира на ефективним ограничењима владе и, по мом увиду, нуди изузетно плодну основу за критичко промишљање симулирања конституционализма на неким врло битним потпорним стубовима и структурама актуелног уставног текста (Устав Републике Србије, из 2006) и праксе уставности у Србији.

Упућујем, зато, на једно кључно место Фридрихове теорије конституционализма, а реч је о тези да уставни остварују своју функцију у процесима израде и доношења темељног акта политичке заједнице, као и у процесима промена устава и ауторитативног тумачења уставног текста, све са намером да се влада учини одговорном посредством „ефективно регулисаних ограничења, у односу на политичке и још више управљачке активности владе”. Такво инсистирање, каже Фридрих, „...има за циљ да усредреди пажњу на чињеницу да *уставни поредак који се чини стварним, фактички не мора да буде такав. Постојање формално-правних ограничења, није на било који начин индикација постојања уставног поретка у политичком, конституционалном смислу*” (Фридрих, 1996, 39; италијански Ј. К.).

Како било, цитирано Фридрихово упозорење узимам за полазну тачку критичког увида у процесе кривотворења уставног начела о ограничењу државне власти посредством покрајинских аутономија и локалних самоуправа (чл. 12. Устава РС). Осим самог уставног текста, основ за овакву квалификацију врхунарног „оправдања” српске државе представљају одлуке (и њихово образложење) Уставног суда Србије (УСС) о Закону о надлежностима АП Војводине, као и о војвођанском Статуту.

1. УСТАВНИ „ЗАБОРАВ” РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ И СИМУЛАЦИЈА ОГРАНИЧЕЊА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ ПРАВОМ ГРАЂАНА НА ПОКРАЈИНСКУ АУТОНОМИЈУ И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

У начелима Устава Србије (Чл. 12.) наведено је:

„Државна власт ограничена је правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости.”

³ „Апстрактније говорећи, власт заснована само на пристанку и власт заснована само на ограничењу, представљају ‘нереалне’ лимите унутар којих односи власти у стварном животу осцилирају”; *исто*, 33.

Међутим, да ово конституционалистичко начело, које у фокус ставља једну од полуга грађанске суверености, није консеквентно примењено у потоњим одредбама Устава, врло разложно и прецизно показује мишљење најкомпетентнијег стручног тела Савета Европе (Европске комисије за демократију посредством права). Ово тело, популарно звано Венецијанска комисија, оцењује да део посвећен територијалној организацији власти у Србији није најкохерентнији; да појмови аутономије *нису испуњени суштинском* и да све то оставља доста простора за тумачење и ближе уређивање посредством правних норми нижег ранга.⁴

Слична оцена се протеже и на одредбе оних чланова Устава, којима се јемчи финансијска аутономија. Питање „да ли покрајине имају право опорезивања или не, оставља се отвореним. Устав, такође, преноси на ниво закона ближе одређивање врсте и висине државних субвенција које припадају аутономним покрајинама”. Најзад, за одредбу чл. 184, којом се прецизира да буџет АП Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, те да се 3/7 буџета АПВ користи за финансирање капиталних расхода, Венецијанска комисија каже како све то делује „прилично чудно”.⁵

Да све то данас делује мање чудно, а знатно више очигледно, показују не само бројни примери заборав регионалистичких иницијатива кључних демократских политичких актера из 2005. (ДСС и ДС), који су мање-више били по мери искустава новог регионализма у старим (западним) европским демократијама (О томе: Комшић 2014, 104–28). Посреди је, нажалост, добрано уходана пракса све три гране власти у Србији, којом се колико год је то могуће релативизује уставно начело о покрајинској аутономији.

⁴ „Error! Main Document Only. Овај Део Устава није најкохерентнији. Са једне стране, дају се широке одредбе о начелима, укључујући и право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и суштинску аутономију аутономних покрајина. С друге стране, *ови концепти нису испуњени суштинском*. Уставно регулисање поделе надлежности између државе, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе је доста компликовано и оставља доста простора за тумачење и ближе уређивање нижим законским актима” (италик J. K.); European Commission for Democracy through Law [Venice Commission], *Opinion on the Constitution of Serbia*. Strasbourg 2007 (Opinion no. 405/2006, 19.03.2007); (Превод Канцеларије Савета Европе у Београду, стр. 19); на енглеском доступно на: <<http://www.helsinki.org.rs/doc/Venice%20Commission%20on%20Serbian%20Constitution.pdf>>.

⁵ „Error! Main Document Only. Уставна јемства за финансијску аутономију аутономних покрајина су такође доста слаба. Тако, чл. 184. оставља отвореним питање да ли покрајине имају право опорезивања или не. Устав такође преноси на ниво закона одређивање врсте и висине државних субвенција које припадају аутономним покрајинама (чл. 184.2). Супротно томе, чл. 184.3* садржи *доста чудну одредбу* према којој „буџет Аутономне Покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, имајући у виду да се три седмине буџета Аутономне Покрајине Војводине користи за финансирање капиталних расхода”; *Исти*, 20 (италик J. K.).

Навешћу пример из сфере законодавне власти. Дакле, без обзира што је Уставом из 1990, као и одредбом чл. 107. актуелног Устава Србије (2006), скупштина аутономне покрајине овлашћена за предлагање закона, прописа и општих аката (поред народних посланика, Владе и 30.000 бирача), о фрапантној несензибилности националног парламента за иницијативе из Војводине сведочи податак који предочава председник Скупштине АП Војводине, Иштван Пастор (István Pásztor). Реч је о чињеници „...да је у протеклих 12 година из Скупштине Војводине републичком Парламенту упућено 39 иницијатива, али на дневном су се нашле три, и то 2002. и 2003. године, када је премијер био Зоран Ђинђић. Од тада, у последњих девет година, ниједан предлог Војводине није дошао на дневни ред”,⁶ без обзира што су од 2008. до 2012. године вертикалу власти (на централном и покрајинском нивоу) већински „конзумирале” исте страначке структуре (ДС).

Ако се томе додају подаци о до сада незабележеном тренду укупног економског заостајања и паду АП Војводине на ниво недовољно развијених региона (испод просека Србије),⁷ тада се парадоксу квазиконституционалне демократије, укључујући проблеме партиципације, примерене репрезентације, контроле политичког дневног реда и регулације правила игре придружују варијабле (не)ефикасности управљања и алокације ресурса, са незадовољавајућим економско-социјалним исходима, који у укупно поље политике и све нивое власти уносе додатне тензије и међусобна оптуживања релевантних актера.

Кад све то узмемо у обзир, укључујући и недавне одлуке Уставног суда Републике Србије, могли бисмо закључити да у самој тој конфузији од нормативних неконзистентности и идеолошко-политичких „вратоломија” ипак има система. Наиме, ако је у моменту самог доношења Устава било тешко детектовати све скривене циљеве његових писаца и логику уставних недоречености и амбивалентности, данас је сврсисходност врхунске норме србијанске политичке заједнице сасвим довољно експлицитна ригидним, схоластичким интерпретацијама природе државе од стране судија Уставног суда. На тај начин су и средства и технике изградње државе-нације (*State-nation building*) добиле свој очигледнији *raison d'être*.

⁶ <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/354375/Pastor-Smanjenje-poverenja-izmedju-Vojvodine-i-Srbije>; приступљено 6. 8. 2013.

⁷ У разговору за *Блиц*, 22. 11. 2012. године, Пастор упозорава „...да само 30 одсто становника Војводине има канализацију, да у средњобанатском округу ниједан водовод није исправан, да је Војводина за последњих 20 година изгубила 70 одсто друштвеног капитала, или 16.000 долара по грађанину, као и да, у овом тренутку, Војводина по први пут има нижи просек зарада у односу на Србију”; <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/354375/Pastor-Smanjenje-poverenja-izmedju-Vojvodine-i-Srbije>; приступљено 6. 8. 2013.

Погледајмо како то изгледа на примеру поимања државе и политике у одлуци Уставног суда о Закону о утврђивању надлежности АП Војводине (Службени гласник РС бр. 67/12), као и у одлуци УСС о (не)сагласности Статута АП Војводине са Уставом (5. 12. 2013):

„...у Републици Србији, као унијарној држави, само Влада утврђује и води политику, што значи да није у складу са Уставом да још неки орган, а посебно не орган који није ‘државног карактера’, утврђује и води политику. Осим тога..., Уставом није предвиђено да у изворне надлежности аутономне покрајине спадају читаве области друштвених односа, већ, у оквиру Уставом утврђених области, само питања од покрајинског значаја, која аутономна покрајина уређује у складу са законом, те је, доследно оваквом уставном одређењу, одредбом чл. 183. ст. 2. Устава предвиђено да аутономне покрајине, у складу са законом, у наведеним областима, уређују питања од покрајинског значаја, а не и да аутономне покрајине утврђују и воде политику у овим областима”⁸ (италик Ј. К.).

Индикативно је и следеће становиште:

„...наведена законска норма (чл. 2. Закона о Влади – прим. Ј. К.) не само да онемогућава да Влада АП Војводине утврђује и води политику, пошто политику утврђује и води Влада, већ предвиђајући да Влада утврђује и води политику ‘у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине’, заправо прописује да се у Републици Србији политика може утврђивати и водити само у оквиру општих аката који изражавају сувереност свих грађана, а то су акти које доноси Народна скупштина, а не у оквиру основа које утврђује Скупштина Аутономне Покрајине.”⁹

Изложена, правничка интерпретација политике, нажалост, отвара низ врло битних дилема принципијелног карактера. Прва се односи на схватање „политике” као пуког децизионизма или одлучивања „у оквиру општих аката” централних власти и ништа друго и више од тога. За покрајинске аутономије предвиђен је само онај простор који се дефинише као „уређивање питања у складу са законом”. А, без обзира на могућност наглашено променљиве воље законодавних већина, творац тог општег акта, опет, може бити само државни парламент и једино он може да изражава сувереност грађана, предочава нам званична правна филозофија српске државе.

⁸ Одлука у предмету IУо-360/2009 – Оцена уставности Статута Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд Србије, 18. 12. 2013; доступно на: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/I%D0%A3%D0%BE-360-2009.pdf>; 54; приступљено 21. 12. 2013.

⁹ Исто, 55; Италик, Ј. К.

Како онда, уопште, да не посумњамо у веродостојност уставописца и делотворност уставног начела о ограничењу државне власти правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу?! А, ако се с друге стране запитамо шта је ту несумњиво, одговор ће нам понудити белодавно одсуство било какве шансе да се, логиком и словом нашег Устава, на токвиловски начин, покрајине третирају као инструменти републиканске демократије и јачања грађанске свести и слобода.

Подсетићу, Токвил (Alexis de Tocqueville) је писао: „... управни централизам кадар (је) само да ослаби народе који му се потчине, јер он непрестано тежи да у њима умањи грађанску свест” (Токвил, 1990, 79). Зато је, инсистирајући на нужности покрајинских институција у друштвима која желе да постану демократска, за бранитеље управног централизма (у име Револуције; Нације; Републике...) говорио да су „прикривене слуге тираније, а јавни љубитељи слободе” (Токвил, 1990, 85–87).¹⁰

Било како било, кад се суочимо са фасадом конституционализма (чл. 12. Устава Србије), с једне стране; „лагодним позитивизмом” (Л. Баста Флајнер) и правничком схоластиком, која навире из скоро сваког образложења негативних одлука Уставног суда Србије о низу покрајинских надлежности, с друге стране, и актуелне политичке (владавинске) праксе, с треће стране, неодољиво ће нам се из историјске перспективе појавити сличност са фикцијама Основног закона СССР-а из 1936. године. Идентификујући стварну друштвену природу такве норме, Најдан Пашић је својевремено констатовао како тзв. стаљински устав поседује „наглашене формално-демократске принципе организације политичког система”. То су:

- 1) принцип суверености народне воље у институцијама и процедурама политичког представништва;
- 2) принцип пуне равноправности свих нација, уз гарантовано право на национално самоопредељење и
- 3) принцип уставом гарантованих, врло широких личних и политичких права грађана (Пашић 1978, 191–92).

Стаљинске уставне одредбе представљају, у том смислу, „...потпун инвентар свих могућих класичних личних и политичких права и слобода човека и грађанина уз одговарајуће законске и материјалне и процесуалне гаранције да тако одређен ’обезбеђен’ положај сваког члана друштва и сваке признате друштвене организације не може бити ограничен ни окр-

¹⁰ „Верујем да су покрајинске институције корисне свим народима; али чини ми се да ниједноме нису толико стварно потребне као онемо чије је друштвено уређење демократско... Само они народи који имају мало или нимало покрајинских институција поричу њихову корисност; то ће рећи да само они који ствар не познају о њој лоше говоре”; Алексис Токвил, *О демократији у Америци*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски карловци, CID, Титоград, 1990, 85, 87.

њен самовољним актима и поступцима било ког органа државне власти” (Пашић, 1962, 77). Међутим, добро је знано да се иза оваквог „Потемкиновог села једног по форми најдоследнијег система представничке демократије” (Пашић) крила једна од најсуровијих стварности тоталитарног режима (политичке тираније, култа личности, масовних чистки, диктатуре над потребама и слично).¹¹

Без обзира на одредбе о суверенитету савезних република; немогућности мењања територије република без њиховог пристанка; о праву „слободног иступања из СССР” и слично (чл. 15, 17, 18. и 28. Основног закона СССР),¹² такав устав уопште није представљао ефективну препреку да се најобичнијим административним актом (декретима Президијума Врховног совјета) поништи егзистенција неколико република и аутономних покрајина (Пашић, 1978, 193). Стога, Карл Фридрих за такве режиме власти каже да „...не предвиђају ефективне механизме примјене ових права, тако да су то у суштини *успавне фасаде*, иза којих се покушавају прикрити аутократске владавине партија и диктатора” (Фридрих, 1996, 111; италики Ј. К.).

Додаћу томе да, зарад дубљег разумевања функције (задатости и логике) оваквих уставно-правних фикција, ваља имати на уму Стаљинов пројект „аутономизације” РСФСР (СССР), из 1922. године, са кристално јасном политичком техником обезбеђења државног јединства посредством безусловног и свеколиког потчињавања покрајина центру:

„Ако се ми сада не постарамо да прилагодимо форму (...) међусобних односа између центра и покрајина фактичким међусобним односима, у *снађу којом су покрајине у свему безусловно дужне да се пошчињавају центру*, то јест, ако ми сада не заменимо формалну (фактичку) независност формалном такође (заједно са реалном) аутономијом, то ће кроз годину дана бити неупоредиво теже одбранити јединство република...”¹³ (италики Ј. К.).

Разуме се, како не би било забуне са наведеном аналогijом, примећу да је непродуктивно и теоријски мањкаво инсистирати на некаквом конструкту значајних сличности норми и политика данашње Србије са стаљинским репресивним режимом. Кључна диференцирајућа (демократска) варијабла је то што наш Устав несумњиво гарантује такав корпус

¹¹ Инструктивна је, у том смислу, студија теоретичара тзв. Будимпештанске школе: Ференц Фежер, Агнеш Хелер, Ђерђ Маркуш, *Диктатура над потребама*, Рад, Београд, 1986.

¹² Види: Вучина Васовић, *Савремени политички системи – избор докумената*, Савремена администрација, Београд, 1976, 174–177.

¹³ *Правда*, Москва, 8. 7. 1988; о томе опширније у: Јован Комшић, *Критика неостаљинистичке теорије државе* (необјављена докторска дисертација), Факултет политичких наука, Београд, 1993, 420–424.

људских права и слобода, као и институције и процедуре политичког плурализма које га квалитативно удаљавају од квадранта ауторитарних режима власти.¹⁴ Но, и поред те чињенице, држим да је неопходно упозорити на врло проблематичне додирне тачке владајућег поимања и нормативног регулисања позиције покрајина са Стаљиновом аргументацијом у прилог фасадне (формалне) аутономије.

Како било, и из овог угла намеће се питање: Да ли уопште неком својом одредбом Устав (укључујући његове ауторитативне тумаче) *ефективно* нуди (гарантује, регулише, прописује) могућности ограничења државне власти од стране покрајинске аутономије и локалне самоуправе?

Уверен сам да дилему можемо на прави начин решити враћајући се принципима илити кључним идејама конституционалне демократије, што сам управо демонстрирао укључивањем Токвилових идеја у дебату. Ослонићу се, зато, на још неколико релевантних идеја најугледнијих теоретичара, које су тотално изван аргументацијског видокруга наших уставних судија и њихових теоријских ментора.

2. КАКВО ТЕОРИЈСКО НАСЛЕЂЕ ЈЕ ПРЕЂУТАНО И ЗАМАГЉЕНО У ЗВАНИЧНОЈ ИНТЕРПРЕТАЦИЈИ ПРАВНЕ ПРИРОДЕ (УНИТАРНЕ) ДРЖАВЕ И ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У СРБИЈИ?

На трагу тешко оспориве тврдње Сарторија (Giovani Sartori) да је „демократија (је) плод идеократије”, односно да је реч пре свега о „владавини мишљења” (Сартори 2001, 128, 263)¹⁵, има смисла подсетити шта о појму „политика” каже Роберт Дал (Robert Dahl).

У својој студији о дилемама плуралистичке демократије, на једном месту овај великан савремене демократске теорије проблематизује утицајна схватања моћи (власти и политике) и, притом, снажно критикује теоријско становиште да „моћ или постоји или је нема; ако постоји, онда је тотална” (Дал, 1994, 50). Импликације овог става на аутономију су, према Далу, сасвим јасне. Посреди је „тако суморно и песимистичко схватање људских могућности”:

¹⁴ У том смислу, релевантне теоријске анализе резултата транзиције упућују на тип делимично консолидоване демократије у Србији; о томе: Јован Комшић, *Дилеме демократијске нације и аутономије*, Службени гласник, Београд, Philia, Нови Сад, 2006, 42–110.

¹⁵ „Ниједан историјски експеримент није тако изразито нити тако опасно везан за снагу идеја, а самим тим и за нашу способност да управљамо светом мислећи о њему”, Ђовани Сартори, *Демократија – шта је то?*, СИД, Подгорица, 2001, 263.

„...ако и за контролу као и за моћ, важи принцип све или ништа, онда и политичка аутономија мора бити тотална или никаква. Ако Алфа има било какву контролу над Бетом, онда Бета не може имати никакву аутономију... Коначно, тумачење да се контрола, моћ или ауторитет састоје само од доминације или потчињавања, пре омета него што олакшава разумевање света и његових могућности. Према овом гледишту свет нам пружа само три могућности социјалне егзистенције: доминацију, препуштање доминацији или повлачење у тоталну изолацију. Пошто је ово последње тешко остварљиво, и у свакодневном животу непожељно, опције су редуциране на доминацију и потчињавање. *Свеколика сарадња, реципроцитет и узајамна контрола своде се на грабљење или постојање пленом. По дефиницији, заувек нам је ускраћена сама могућност узајамне контроле која представља главну наду за људске системе власти*” (Дал, 1994, 50–51; италијански Ј. К.).

Бенжамен Констан (Benjamin Constant), један од најугледнијих конституционалиста XIX века и оштрих критичара „деловања једне освајачке владе на масу нације”, такође је упозоравао да се процесом централизације („привођењем апсолутно истим формама, обичајима, обредима, законима”; „чисто спољним преименовањем ствари”, независним од воље локалног становништва) уништавају посебности које живот значе:

„Приврженост локалним обичајима везана је за сва несебична, племенита и побожна осећања. Како је жалосна политика која то сматра побуном! Шта се дешава? Да се у свим државама у којима се тако уништава сваки посебан живот, *ствара у центру једна мала држава: у пресионици се домилају сви интереси; ту су узбуркане све амбиције, освајања народа је неомичан*. Појединци, изгубљени у противприродној изолацији, туђи свом месту рођења, без контакта с прошлошћу, живе у брзој садашњости, и разбацани као атоми по огромном заравњеном пољу, одвајају се од домовине коју нигде не виде, према чијој целовитости су равнодушни, зато што њихова љубав не може почивати ни на једном њеном делу.

Разнообразност је организација; једнообразност је механика. Разнообразност је животи; једнообразност је смрт...

...нација није ништа ако се одвоји од делова који је чине. Само одбраном права тих делова брани се право целокупне нације, јер је она раздељена по свим тим деловима” (Констан 2000, 193–94; италијански Ј. К.).

Као што видимо, становиште нашег уставотворца да је креирање политика ексклузивно право престоничке „мале државе” (Констан), могло би се Констановим начином просуђивања окарактерисати, заправо, процесом пражњења појма нације; узурпацијом свих интереса од стране једног сурогата државне структуре; механиком која чини остатак народа (ван престонице) „непомичним”, „равнодушним”, „одвојеним од домовине”. Смештајући све то у актуелни контекст, можемо додати да се тако превиђају квалитативно нови реалитети европске државности (чланица ЕУ) с краја XX и почетка XXI века.

Неадекватно (врло симплификовано) се интерпретира појам унитарне државе. Апсолутизацијом одлика такве прости државе, која по вертикали свог организационог устројства, између централног и локалног нивоа, не поседује никакав средњи (покрајински; регионални) ниво власти и аутономије, хотимично се превиђа чињеница да, према Уставу, територијално уређење почива не само на систему локалне самоуправе, већ и на постојању покрајинских аутономија (Косово и Метохија и Војводина), уз гаранцију права грађана да оснивају и нове аутономне покрајине у Србији (чл. 182). Такође, игнорише се још једно опште место у теорији државе и компаративној уставности.

Наиме, будући да већ деценијама у Европи, поред унитарне и федеративне, постоји и трећи тип државе (*tertium genus*), а који се зове регионална држава, занимљиво ће бити да уз помоћ анализа академика САНУ, Миодрага Јовичића, видимо шта су кључне одлике, као и разлике међу наведеним типовима државе:

„Без система локалне самоуправе се ни у једној држави – не може. Међутим – и ту сада леже основне разлике између унитарно уређене државе, на једној, и друге две категорије држава, на другој страни – у унитарно уређеној држави јединице које улазе у систем локалне самоуправе су једине територијалне јединице које у држави постоје, док у федерацији и у регионалној држави то није случај...

Дакле, у унитарно уређеној држави мрежа територијалних јединица, која на своме дну има општину, завршава се постојањем јединица локалне самоуправе највишег степена на врху система ових јединица, док у федерацији и регионалној држави то није случај. Ово разликовање је од суштинског значаја за правну природу унитарне државе, па тако, посредно, и за њено разликовање од друге две категорије држава” (Јовичић, 1996, 9).

Па кад смо већ код „правне природе државе”, а на трагу компетентне Јовичићеве аргументације, упитаћу: како је могуће да Уставни суд квали-

фикује Србију унитарном државом, игноришући очигледну разлику између уставних појмова и реалитета покрајинске аутономије, с једне стране, и локалне самоуправе (чл. 12. Устава, као и чл. 176. до 193)? Премда су инкорпорирани на особен начин у Устав Србије (2006), зашто се прећуткују ови уставни елементи регионалне државе?

Зашто се не узима у обзир Јовичићева теза да се „регионална држава (се) заснива на идеји *аутономије* и, с њом повезане, демократије, обезбеђујући учешће грађана и у управљању самима собом и у вршењу власти” (Јовичић, 1996, 16)? Како уопште може да опстане конфузија (и у уставном тексту и у одлукама Уставног суда) коју чини истовремена употреба појма „покрајинска аутономија” и раније цитирано становиште Уставног суда да „у Републици Србији, као унитарној држави, само Влада утврђује и води политику”?

Ако политичари пословично скривају своје стварне намере и често производе конфузије, макар би правници требали јасно да предоче како проблем консеквентно да артикулишемо. У принципијелном смислу, избор је једноставан – са две расположиве опције. Прва је да се доследно становишту УСС о унитарној држави негира сваки вид војвођанског политичког идентитета и, следствено томе, избаци из Устава категорија покрајинске аутономије,¹⁶ уз евентуалну могућност да законом покрајина буде експлицитно уврштена у систем локалне самоуправе, као њена највиша јединица. Јовичић би, у том смислу, рекао:

„У унитарној држави, све јединице локалне самоуправе су творевине устава и закона...”

И постојање и целокупно функционисање система локалне самоуправе су у *јошвијуности сивар централних органа*. Као што су створили тај систем, они га могу и изменити, па у крајњој линији и укинути.

Зависно од система локалне самоуправе који се, у целини, одликује већим или мањим степеном аутономије, поједине категорије јединица могу располагати извесним правом самоорганизовања (путем доношења сопствених статута и других локалних прописа), као и уређивањем сопствених (за разлику од пренесених) надлежности. Но, то све у оквиру прописа централних органа и под надзором тих органа” (Јовичић, 1996, 10).

У светлу наведеног, уставна фикција покрајинске аутономије сада је још очигледнија, јер све надлежности од покрајинског значаја уређују се

¹⁶ Такву опцију за будуће измене Устава предлажу неке невладине организације и националистички покрети („Напредни клуб”; „Двери српске” и слично).

у „оквиру прописа централних органа” (у складу са законом) (чл. 183). Једино што изостаје, у односу на Јовичићево објашњење, јесте свеколики надзор централних органа. Наиме, у чл. 12. Устава (ст. 2) пише како „право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости”.

Друга опција прецизније артикулације и креације правне природе државе јесте политичко признање плуралне (хетерогене) основе србијанског друштва. То последично подразумева консеквентну децентрализацију посредством покрајинских аутономија и локалних самоуправа у таквом типу државе који се зове регионална држава. За њу је Миодраг Јовичић писао да потенцира добре стране, како просте (унитарне), тако и сложене (федералне) државе и, истовремено, умањује њихове негативне учинке. При том, „региони никако не могу имати елементе државности какве срећемо у случају федералних јединица”, каже наш аутор (Јовичић, 1996, 7–18).

Међутим, без обзира што не могу имати „онако значајна права на самоорганизовање својствена федералним јединицама”, региони, по Јовичићу, поседују својства и унитарне и федералне власти, па „сразмера елемената унитарног и федералног уређења у статусу региона у највећој мери зависи од ширине надлежности региона утврђених уставом. У том погледу, регионима уставом могу бити додељене извесне надлежности сличне онима којима располажу федералне јединице у федерацијама са рационално извршеном расподелом надлежности” (Јовичић, 1996, 16).

Оцену да је становиште УСС о унитарној држави (која не дозвољава никакву вертикалну поделу моћи и раздеобу изворних надлежности између државе и аутономија) врло мањкаво, како на нивоу расположивих теоријских принципа и компаративних институционалних пракси, тако и у погледу конзистентности начела и одредби највишег правног акта Србије, проверићемо и на примеру две релевантне дефиниције динамичког појма „децентрализација” (Х. Келзен; Р. Дал), као и Фридрихових разматрања односа децентрализације и конституционализма.

Полазим од, за нашу расправу врло значајног методичког разликовања динамичких и статичких појмова централизације и децентрализације, које је, како упозорава Ханс Келзен (*Hans Kelsen*), „традиционална теорија замаглила”. Нарочито је у том смислу потиснуто питање да ли постоји некаква унутрашња веза између (де)централизације и облика владавине: аутократије и демократије. Келзенов одговор је да „аутократија и демократија могу бити како централизоване тако и децентрализоване у статичком смислу” (Келзен, 1998, 375). Динамички аспект ових појмова, с друге стране, показаше нам следеће:

„Аутократија је не само метод стварања права чији је карактер централистички у динамичком смислу – она исто тако има унутра-

шњу тенденцију ка централизацији у статичком смислу.¹⁷ А демократија је не само метод стварања права чији је карактер децентралистички у динамичком смислу,¹⁸ она такође има унутрашњу тенденцију ка децентрализацији у статичком смислу... ” (Келзен, 1998, 375).

Како било, најмање спорна је Келзенова констатација да су централизација и децентрализација основне варијанте/облици државног уређења, те да „сви проблеми централизације и децентрализације... у ствари су проблеми који се тичу подручја важења правних норми и органа који их стварају и примењују” (Келзен, 1998, 367).

Конкретизујући ову идеју, Келзен подвлачи да се о једној држави, односно о једном правном поретку, може говорити све дотле док постоји бар једна основна (централна) норма која важи за целу територију. При томе, „идеја *централизације* налази свој најзначајнији израз када све централне норме ствара и извршава једно лице које се налази у географском центру државе, и такорећи образује њен правни центар. Идеја *децентрализације* је обично спојена са идејом већег броја органа, од којих се сваки налази у подручју на коме се простире његова надлежност” (Келзен, 1998, 373; италики Ј. К.).

Према томе, централизовани правни поредак може се дефинисати као поредак чије норме важе на целој територији државе, а децентрализовани правни поредак као систем норми које имају различита територијална подручја важења, при чему је правни поредак који важи једино за делимичну заједницу створен од органа изабраних само од чланова те делимичне заједнице (Келзен 1998, 373–374; италики Ј. К.).

Будући да „позитивно право зна само за делимичну централизацију и делимичну децентрализацију”, у анализи различитих варијанти институционалних решења, Келзен помиње *административну децентрализацију*,

¹⁷ На другом месту, Келзен у том смислу каже: „Статичка децентрализација чини неопходном динамичку децентрализацију, а динамичка децентрализација укључује преношење власти са аутократа на његовог заступника и, према томе, слабљење аутократског начела. Аутократ је увек противан таквом преношењу власти на друге органе и склон је да концентрише највећи могући број функција у својој властитој личности. Да би избегао динамичку децентрализацију, он избегава што је могуће више статичку децентрализацију и покушава да регулише највећи могући број предмета централним нормама. Чињеница је да аутократије показују природну склоност статичкој централизацији.”; Ханс Келзен, *Општа теорија права и државе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1998, 376.

¹⁸ „...демократија се може представити као децентрализован метод стварања норми, јер у демократији правне норме ствара мноштво појединаца чије понашање оне регулишу, и ти органи који стварају право расути су по целој територији за коју правни поредак важи”; „Демократија, такође, може бити како централизована тако и децентрализована у статичком смислу, али децентрализација допушта веће приближавање идеји демократије него централизација. Та идеја је начело самоопредељења”; *Истио*, 374, 376.

у смислу „несавршене децентрализације у области извршне власти”, као и *динамичку* варијанту децентрализације посредством „локалне аутономије” и путем „аутономних покрајина”. У сваком случају, ова два типа деволуције власти остају у оквирима просте или унитарне државе (Келзен, 1998, 370–382).

Синтезујући елементе *правног појма аутономије*, закључићемо, дакле, да је реч о коегзистенцији више делимичних правних поредака. Ти пореди стварају како „локалне правне заједнице”, тако и „централну правну заједницу”, а сви они заједно чине „тотални или државни правни поредак, који ствара тоталну правну заједницу, државу”. Кад су у питању *локалне аутономије*, „децентрализација је у начелу ограничена на администрацију, тј. појединачне норме које стварају административни органи”, а кад се децентрализација проширује на стварање општих (законских) норми, тада је реч о *аутономним покрајинама*, односно о њиховом праву на стварање аутономног правног поретка. Његов садржај чине првенствене и искључиве надлежности аутономних органа у сфери легислативе и егzekutive на дефинисаној територији, под условом да све то није у колизији са врховним уставно-правним нормама државе, односно са надлежностима искључиво додељеним држави (Келзен, 1998, 367–368, 380).

Све у свему, на Келзеновој *лествици децентрализације* једног државног поретка егзистирају следећи основни степени (облици): а) *административна* децентрализација; б) децентрализација путем *локалне аутономије*; в) децентрализација посредством *аутономних покрајина*; г) *савезна држава* (федерација). У том контексту, „**само степен децентрализације разликује просту државу подељену на аутономне покрајине од савезне државе**”, примећује Келзен (Келзен, 1998, 378–382).

Слично мисли и Роберт Дал када под федерализмом, у најширем смислу, подразумева „систем у коме су нека питања искључиво у *надлежностима* неких локалних јединица – кантона, чланица федерације, области – тако да су по уставу она *изван* опсега власти националне владе која, опет, има своју надлежност *изван* власти мањих јединица” (Дал, 1999, 282).

Подвукао сам констатацију једног од најугледнијих правника прошлог (XX) века и њој придружио мишљење исто тако угледног политиколога, пре свега, да бих упозорио на неодрживост становишта значајног сегмента уставних правника у Србији, укључујући и судије Уставног суда, да појам унитарне (просте) државе искључује могућност децентрализације поделом законодавства и администрације између централне и покрајинске правне заједнице, при чему, „само законодавство и администрација, а не и судство, имају аутономни карактер” (Келзен, 1998, 380).

Најзад, на синергијски ефекат процеса децентрализације и демократизације Келзен упућује када каже да у циљу смањења могућих „...про-

тивречности између садржине правног поретка и воље појединаца потчињених њему”, може бити потребно, „...под извесним околностима, да извесне норме правног поретка важе само за делимичне територије и да буду стваране само већинским гласањем лица која живе на тим територијама. *Под условом да савановништво државе нема једнообразну друштво-ну сирруктуру, шеришоријална подела државне шеришорије на више или мање аутономне покрајине... може бити демократски захтев*” (Келзен, 1998, 374–378; италијански Ј. К.).

Последњи одељак овог рада фокусиран је на додатну аргументацију изложене тезе.

3. ИНТЕРАКЦИЈА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ (ФЕДЕРАЛНОГ ПРОЦЕСА) И КОНСТИТУЦИОНАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ (Карл Фридрих)

Иако није могуће а priori изједначавати правну форму територијалне организације власти са демократијом, као обликом владавине, а посебно са Дјуијевим (John Dewey) поимањем демократије као „начина удруженог живљења” (О томе: Комшић 2000, 333, 342), компаративна емпирија и теорија модерне државности ипак упућује на бројне позитивне корелације и међусобне условљености децентрализованог управљања политичком заједницом, с једне стране, и демократије, с друге стране. Има смисла, зато, упутити на још неколико Фридрихових, за наш случај веома корисних прецизирања појмова „децентрализација” и „федерализам”. Пре свега мислим на дистинкцију „федеративног политичког оквира” у односу на „федерални процес” („федералну организацију”), као и на суптилну анализу проблема „федералног конституционализма”.

Будући да је у политичкој и стручној јавности Србије већ читав век одомаћена једна врло штетна деформација у самом приступу проблему државе и покрајинских аутономија, те да сам о томе опширније писао у низу претходних радова (Комшић, 2006, 438–50), овом приликом скрећем пажњу на актуелна политичка становишта неких врло утицајних парламентарних партија у Србији о: тенденцијама „разградње правног и политичког система”; о „држави у држави”; о „аутономији против Србије”; о томе да војвођанској аутономији не сме бити омогућено да поседује „атрибуте државности”, не би ли се Србија „кон-федерализовала” или „...заступала сецесија појединих делова или целине територије АП Војводине од Републике Србије” и слично.¹⁹ Ауторима ових политичко-про-

¹⁹ Ради се о програмским и другим политичким позицијама странака тзв. национал-патриотског блока (СПС; ДСС; СНС). Види о томе: Јован Комшић, *Криза и политички*

грамских поставки, као и теоретичарима који деле оваква анти-аутономистичка становишта, сугеришем да прочитају Фридрихову књигу о конституционализму, поред осталог, и због назначених теоријских појашњења природе „федералног конституционализма”.

Фридрих, наиме, наводи „...да се федерализам може сматрати једним од најважнијих аспеката конституционализма” (Фридрих, 1996, 79). Објашњење те тезе, међутим, захтева да се укаже на чињеницу да се „...појам федерализам (се) користи за прилично нејасно одређивање било које врсте асоцијације аутономних јединица”, те да се, притом, занемарује „разлика између федералног процеса насупрот федералне структуре”. Зато аутор говори о „...федерализму као процесу који одређује територијалну форму подјеле политичке власти и моћи, на основу устава”; односно о федералним шемама које „...настоје да успоставе комбинацију између односа јединства и различитости; различитости уобичајено произилазе из територијалног узорка” (Фридрих, 1996, 79–80).

А, кад је реч о „контрасту федералног и федеративног типа организације”, пре свега је у питању разлика између процеса (динамике) и *структуре* (статике), упозорава Фридрих и, у том смислу, артикулише своју позицију врло слично већ изложеном Келзеновом разликовању динамичког и статичког појма децентрализације. Дакле, из статичке (структуралне) перспективе гледано, „*федеративни политички оквир* је адекватан модел за оне случајеве гдје су партикуларистички, локални циљеви довољно јаки и компактни да држе на окупу територијалне под-подјеле, одржавајући их као, или уобличавајући их у аутономне групе” (Фридрих, 1996, 80; италики Ј. К.).

Са друге стране, будући да је „...било који посебни модел или шема надлежности или јурисдикције, (је) краткорочна фаза у процесу континуираних промјена политичке реалности”, као и да „заједнице без проблема прелазе из једног у други облик организације”, живот налаже да се ствари прецизирају увођењем „у игру” појма „федералног процеса”, односно „федералне организације”. Тако, за разлику од федеративне структуре, „...*федерална организација* настаје, када супротни циљеви (интереси, традиције, вриједности) нијесу још, или нијесу дуже довољно јаки да одрже самосталним аутономне јединице”. То, другим речима, значи да „федерални развој постаје могућ онда када вриједности, интереси и увјерења

контекст децентрализације и регионализације у Републици Србији – партијски актери, вредности, политике, у: Александар Попов (ур.), *Алтернативна ситуација децентрализације*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, 65, 70; доступно на: <http://www.centarzareregionalizam.org.rs/prilozi/Alternativna%20nacionalna%20strategija%20decentralizacije%20PDF.pdf>; приступио 21. 10. 2014; Такође, о томе: Јован Комшић, *Војвођанско питање у процесу српске транзиције* (1988–2013), ДАН ГРАФ, Београд, 2014, 161.

указују на *стабилан и структурисан модел* у коме су заједнички подијелене вриједности, интереси и увјерења у противтежи са вриједностима, интересима и увјерењима који нијесу заједнички и отуда територијално дистрибуирани” (Фридрих, 1996, 80–82; италики Ј. К.).²⁰

Најкраће, „централни проблем у свим случајевима је питање адекватне комбинације локалне аутономије и свеобухватног јединства”, при чему се „...о федерализму (се) може исправно говорити само у контексту истовременог постојања и интеракције одређеног политичког груписања аутономних ентитета, уједињених заједничким поретком у коме они задржавају своју сопствену аутономију”, подвлачи Фридрих (Фридрих, 1996, 83).

Тога су, приметићу, веома свесни наши етноцентристи, писци и тумачи Устава. Зато и настоје да максимално испразне појам аутономије и негирају сваку војвођанску идентитетску посебност и уставну гаранцију њеног изворног институционалног признања (изворних надлежности покрајине), укључујући и доказане могућности и способности грађанске синтезе културолошких посебности у лику вишеструких, комплементарних идентитета припадника војвођанске територијалне аутономне заједнице.²¹

Из тих разлога, оспорен је и чл. 4. Статута АП Војводине, којим је прописано да „носиоци права на покрајинску аутономију јесу грађани АП Војводине”. Разлог оспоравања и укидања ове одредбе од стране Уставног суда Србије нађен је у чињеници да „АП Војводину нису створили ’њени грађани’, већ Устав Републике Србије...” Још конкретније, тврди се да „...само у државама са сложеним државним уређењем постоји уставна категорија грађана појединих конститутивних политичко-територијалних заједница, док су, насупротив томе, у уставно-правном систему Републике Србије, као унитарне државе, ’грађани’, као лица која уживају политичка права и слободе и носиоци су суверености, само грађани Републике Србије”.²²

²⁰ „То је суштински облик у коме је јединство комбиновано са различитостима на начин који омогућава истовремено постојање сфера аутономије за ужу и ширу заједницу, у коме се истовремено признају сфере привржености и заједничтва за обје заједнице, и у коме посебне карактеристике, без обзира је ли у питању живот на посебној територији, припадност посебној цркви или обављање посебне трговине, могу послужити као основа за персонално одређење, како ужих, тако и ширих заједница”; Карл Ј. Фридрих, *Конституционализам*, 83.

²¹ О томе: Јован Комшић, „Транзициони институционални инжењеринг и капацитети АП Војводине у управљању културолошким разликама”, у: Александра Ђурић Боснић (ур.), *Зајворено-ојворено – друшвени и културни контекст у Војводини 2000–2013*, ЦИНК, Нови Сад, 2014, 59–77.

²² Уставни суд Републике Србије, Одлука у предмету IUo-360/2009, 15; доступно на: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/1%D0%A3%D0%BE-360-2009.pdf>; приступљено 21. 12. 2013.

Оваква аргументација нужно би морала бити преиспитана од стране наших „уставобранитеља” (под условом да држе до демократских циљева и вредности), већ у случају нешто пажљивијег читања следећег места конституционалне теорије. Ради се о Фридриховој констатацији да је „однос између процеса федерализације и функционисања демократије (је) од великог значаја”, као и о упозорењу да је *ајсолујна демократија* инкопатибилна са ефективном поделом власти:

„Ако се демократија схвати у условима апсолутне и неограничене владавине већине припадника дате политичке заједнице, онда се мора признати да између федерализма и демократије, постоји снажан и нерешив конфликт” (Фридрих, 1996, 83).

Ово упозорење захтева, поред осталог, комплексније проблематизовање појмова и демократије и децентрализације, као и њихове стварне природе у транзиционој Србији. Овом приликом, због ограниченог простора, навешћу само то да су код нас на сцени доминантне идеолошко-вредносне и институционалне матрице већинске демократије, са класичним процедурама функционалног раздвајања власти, односно хоризонталне поделе и баланса моћи на разини централне власти (законодавна, извршна и судска власт). То значи да је, с друге стране, системску имплементацију елемената, који припадају тзв. консоцијалном (консенсуалном) типу демократије, могуће идентификовати само у назнакама, без ефективног дејства на кључне токове креације јавних политика и одлучивања (Комшић, 2014, 60–73).

Као што је познато, федерална, односно децентрализована држава представља један од десет главних елемената у Лајпхартовом (Arend Lijphart) консоцијалном (консенсуалном) моделу демократије (Лајпхарт, 2003, 97–102). У Фридриховој теорији конституционализма такође се придаје изузетно велики значај процесу федерализације–децентрализације за конституционалну демократију. Фридрих, рецимо, каже да „рађање модерног федерализма, заиста коинцидира са развојем конституционализма”, те да „заиста у многим примјерима територијална подјела власти се показала ефикаснијом од функционалне” (Фридрих, 1996, 99–100). А, кад је реч о сличностима, разликама и прожимању федералног процеса и децентрализације, он подвлачи:

„Нема суштинске разлике између федерализма и децентрализације која би упућивала на супериорност једног концепта у односу на други, иако се таква схватања износе с времена на вријеме. Њихове предности и непогодности, могу се упоређивати у контексту посебних услова времена и простора. *Федерализам и/или усјавом гарантована локална ујрава, (су) интјеџрални дио модерноџ консјијиуционализма*“ (Фридрих, 1996, 99; италики Ј. К.).

Најзад, враћајући се већ назначеном поимању грађанства од стране уставописача и Уставног суда Србије, а које неодољиво подсећа на Фридрихово одређење *ајсолућине демократије*, као „апсолутне и неограничене владавине већине припадника дате политичке заједнице” и која „не дозвољава ефективну поделу власти”, за сам крај анализе упућујем на једно врло инструктивно место у Фридриховој теорији конституционализма. Аутор, наиме, каже да се поменута контроверза може само под једним условом решити у корист конституционалне демократије:

„Ове тешкоће се могу превазићи *само ако се прихвати концепти конституционалне насупрот ајсолућистичкој демократији. Све што се у том случају захтева је признање права сваком члану политичког поретка уже заједнице, да буде, иако да кажемо, грађанин двије заједнице, које дјелују на два нивоа, регионалном и националном (федералном)*” (Фридрих, 1996, 84; италијански Ј. К.).

*
* *

Синтезујући расправу о проблемима (квази)конституционалне демократије у Србији понудићу за крај овог огледа оцену последица актуелног српског Устава и политика доминантних актера власти и јавне сцене Србије. Реч је, наиме, о резултату комплексних интеракција „политичке статике” (делимично консолидованих – институционализованих – правила игре у оквиру кључних подсистема друштва Србије) и динамике јавних политика, транспарентних и нетранспарентних токова моћи и интереса, посредованих комуникативним праксама и вредносним преференцијама политичких актера и укупне популације.

Чиниоци таквог исхода су: систем хијерархијског, командно административног управљања ⇔ рафинирано релативизовање и ефективно прање аутономије ⇔ умањење аутономних права, како унутар институционалног амбијента Покрајине, тако и на ширем нивоу креирања и спровођења националних политика ⇔ повећање хетерономије (зависности) свих организационих нивоа и интеракција покрајинске заједнице и глобалног друштва Србије од одлука формалних и неформалних структура политичког и финансијског центра државе ⇔ успављивање иницијативности; блокада партиципативне компоненте демократије и пословично избегавање сарадње међу политичким актерима и различитим нивоима власти у креацији и спровођењу јавних политика ⇔ продубљивање расцепа на линији центар–периферија ⇔ индуковање објективних подлога за противречне изговоре актера јавних власти (како на државном, тако и на

покрајинском нивоу) за неуспехе њихових политика ⇔ етнизација културолошког, политичког и укупног поља, као узрок и последица катастрофалних биланса стратегије и политика тзв. националног препорода ⇔ етноцентризам, арбитрарне политике идентитета и мортификација регионалног, мултикултуралног сопства ⇔ сегментирање културолошких заједница ⇔ етничко политичко предузетништво ⇔ нетранспарентно одлучивање и партитократска узурпација јавног добра концентрација ефективне моћи у рукама неконтролисана, арогантна и себична политичка класа и економских елита ⇔ све то са намером да пуко поседовање монопола принуде у виђеним уставним гаранцијама (процедурама и институцијама) „унитарне државе”, у догледном временском интервалу, обезбеди коначно остварење циљева нације-државе, како обзнањених и свесрдно подржаних од доминантних политичких и културних елита, тако и оних недоречених или неисказаних циљева тзв. национал-патриотског пројекта.

Све то би, другим речима, требало да резултира, ако не потпуним укидањем, оно бар осујећивањем реалног утицаја преосталих институционалних сурогата покрајинске аутономије, укључујући и дефинитивно разарање „неподобних” сећања и добрих традиција Друге Југославије, као што су плуралност друштвеног ткива и идентитета, политичка привлачност идеја аутономије и култура консензуалности уопште.

Да будем још одређенији у формулацији сопственог становишта: такви уставно инсталирани циљеви „националног препорода”, у хијерархијама податном вредносном и бихејвиоралном амбијенту, са методама командовања политичког центра, без икаквих претходних консултација и сарадње са нижим нивоима власти у креацији и спровођењу националних политика, не могу бити делотворно средство консолидације демократије, нарочито таквих реалитета који би се, с пуним правом, могли назвати конституционалном демократијом.

Да бисмо неконституционалне токове власти и политике превладали, излаз видим у превредновању самог појма државе и нације. Уместо макијавелистичких и хобсијанских варијација статолатрије, глорификовања државе-демијурга нације и неутољивих порива „поглавица” племенски схваћене нације за симетријом и хомогенизацијом (Берк, Констан)²³ по

²³ „Данашњи освајачи, народи или владари, хоће да њихово царство представља само равну површину по којој ће прелазити надменим оком власти, а да оно не наиђе ни на какву неравнину која би га вређала или му ограничила вид. Исти кодекс, исте мере, исти прописи, и, ако се утоне успе, постепено исти језик, ето шта се проглашава савршеном друштвеном организацијом... Систематичан дух је пре свега био у заносу пред симетријом. Љубав према власти му је убрзо открила коју огромну корист му та симетрија прибавља. Док патриотизам постоји само кроз живу везаност за интересе, нарави, локалне обичаје, наши наводни родољуби су објавили рат свим тим стварима... Да би сазидали зграду, они

мери већинске популације, ваљало би да се и у политичкој и у теоријској заједници окренемо Локовским идејама и традицијама слободе и грађанских права, из којих логично извиру и идеје и пракса мултикултуралног грађанства, територијалних аутономија и консочијалне демократије.

Из тог ракурса гледано, и овде – на балканизованом опитном полигону власти и државности, као игре нултог збира (у којој победник добија све, а губитник не добија ништа) можемо можда изборити шансу да државу, као континуирани апарат јавне власти, независан и од поданика и од властодржаца (Е. Винсент)²⁴, почнемо претварати у инструмент грађана и њихов јавни сервис, а природу политике и управљања оплеменили компонентама отворености, прилагођавања, рефлексивности, културе споразума, партнерства, инклузивности, иницијативности и одговорности.

Следствено томе, ваља цивилизовати нетрпељиве урођеничке идентитете, помирити их са уставном демократијом и потражити другачије, реално оствариве форме и садржаје толерантног, грађанског национализма (уставног патриотизма) и ауторитативног обезбеђења јединства различитости. Посреди је, дакле, потреба за комплексним реформама, не само економског подсистема друштва, већ и у сфери политичке културе, у садржајима консенсуалне дефиниције циљева државе и нације, идентитетских политика и политичког система, укључујући и нов циклус озбиљних дебата о карактеру иновација устава, сагласно европским решењима и легитимним потребама за имплементацијом институција и праксе супсидијарности, новог регионализма и управљања на више нивоа (*Multilevel system of governance*).

ЛИТЕРАТУРА

- Васовић, Вучина. 1976. *Савремени политички системи – избор докумената*, Београд: Савремена администрација.
- Дал, Роберт, 1994. *Дилеме плуралистичке демократије*. Београд: БИГЗ.
- Дал, Роберт, 1999. *Демократија и њени критичари*. Подгорица: ЦИД.
- Јовичић, Миодраг. 1996. *Регионална држава*. Београд: Вајат.
- Келзен, Ханс. 1998. *Општа теорија права и државе*. Београд: Правни факултет.
- Комшић, Јован. 2000. *Теорије о политичким системима – демократија и ауторитаризам*. Београд: Институт друштвених наука.

би почели да дробе и претварају у прах материјал који су желели да употребе”; Бенжамен Констан, *Принципи политике и дружи стиси*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2000, 189–190.

²⁴ О томе: Јован Комшић, *Теорије о политичким системима – демократија и ауторитаризам*, Институт друштвених наука, Београд, 2000, 74–77.

- Комшић, Јован. 2006. *Дилеме демократске нације и аутономије*. Београд: Службени гласник, Нови Сад: РНИЛИА.
- Комшић, Јован. 2012. „Криза и политички контекст децентрализације и регионализације у Републици Србији”, у: Александар Попов (ур.), *Алтернативна национална стратегија децентрализације – Прилози*. Нови Сад: Центар за регионализам.
- Комшић, Јован. 2014. *Војвођанско питање у процесу српске транзиције (1988–2013)*. Београд: ДАН ГРАФ.
- Комшић, Јован. 2014. „Транзициони институционални инжењеринг и капацитети АП Војводине у управљању културолошким разликама”, у: Александра Ђурић Боснић (ур.), *Затворено-отворено – друштвени и културни контексти у Војводини 2000–2013*. Нови Сад: ЦИНК.
- Констан, Бенжамен. 2000. *Принципи политике и друштва*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
- Лајпхарт, Аренд. 2003. *Модел демократије*. Београд: Службени лист. Подгорица: ЦИД.
- Пашић, Најдан. 1962. *Упоредни политички системи*. Београд: Висока школа политичких наука.
- Пашић, Најдан. 1978. *Упоредни политички системи*. Београд: Институт за политичке студије ФПН.
- Сартори, Ђовани. 2001. *Демократија – шта је то?* Подгорица: СИД.
- Токвил, Алексис. 1990. *О демократији у Америци*, Сремски Карловци: Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Титоград: СИД.
- Фехер, Ференц. Хелер, Агнеш. Маркуш, Ђерђ. 1986. *Диктатура над потребама*. Београд: Рад.
- Фридрих, Ј. Карл. 1996. *Конституционализам (ограничавање и контрола власти)*, Подгорица: СИД.

**PRINCIPLES OF CONSTITUTIONALISM AND THEIR VIOLATION
IN SERBIA THE ISSUE OF VOJVODINA IN THE LIGHT OF THE
DECISIONS OF THE SERBIAN CONSTITUTIONAL COURT 2013**

Professor Jovan Komsic Ph. D.
University of Novi Sad

S u m m a r y

In order to point out that constitutional principle on limitation of the state authority through province autonomies and local self-administration is violated, the author pays attention to the Constant, Tocqueville and Friedrich's principles of constitutionalism, Kelsen's discussions on legal nature of the state and Dahl's analysis of democracy. In this context, the arguments are given in favor of the thesis on unsustainability of the position of the Serbian Constitutional court (decision on Law on Establishing Competences as well as the

Statute of the Autonomous Province of Vojvodina) that the concept of Unitarian state excludes the possibility that province bodies are establishing and creating the politics. In that sense, the interpretation that principle of Unitarian state does not allow for decentralization through the separation of legislature and administration between central and provincial legal community, is also wrong.

Therefore, in terms of theory, only through consistent implementation of the concept of constitutional democracy it is possible to find the right solution for the issue of facade constitutionalism in Serbia, autocratic (majority) democracy and political concept, as well as total power vested in central authorities. In political-legal sense, the author underlines that constitutional changes are necessary, which will, according to Carl Friedrich, enable '...recognition of the right of each member of the closer political community, to be... a citizen of two communities, who acts on two levels, regional and national'.

Key words: principles of constitutionalism, Constitution, Serbian Constitutional Court, issue of Vojvodina, Unitarian state, decentralization, province autonomy, constitutional democracy, and constitutional changes