

Dr Radivoj Stepanov,
profesor Filozofskog fakulteta u Novom Sadu, u penziji

USTAVNI I POLITIČKI TRIPTIH VOJVODINE*

SAŽETAK: Ovaj rad je pokušaj da se sažeto, relativno celovito i svežije iznese ustavno-pravna i politička opcija o Vojvodini.

Vojvodina stvarno i pravno definisano nastaje u Prvoj Jugoslaviji, postoji kroz sve tri Jugoslavije, kroz jednu državnu zajednicu SiCG i nastoji da se održi u demokratski i „nacionalno okolinskim” tesnim unutarnim okvirima (današnje) – Srbije. U periodu od sto godina Vojvodina je podnela testove različitih režima: od oktroisanih ustava i rigidnih monarhija do potpunih anomija i lične vlasti.

Na vojvodanski višedecenijski kontinuitet postojanja, u početnoj fazi ostavili su trag jugoslovenski monarhizam, u daljem (središnjom) razdoblju socijalistički federalizam i u sadašnjoj fazi restriktivni srbijanski unitarizam. Otuda ovaj rad nosi naziv „triptiha” i nastojeće da ukaže na najznačajnije karakteristike svake od ovih triju faza – slika Vojvodine, prvenstveno u političko sociološkom pristupu. Takva je i struktura rada prema poglavljima: Trijanon, banovine, monarhijski ustavi Jugoslavije, Autonomija Vojvodine u ustavima narodne i socijalističke federativne Republike Jugoslavije, Vojvodina u Ustavu Republike Srbije iz 1990. i 2006. godine, Kolateralni ustavni dokumenti iz 1992. i 2002, Treba li Srbiji Ustav?, Treba li Vojvodini novi Ustav?

Ključne reči: Vojvodina, Srbija, Jugoslavija, ustav, autonomija, država, vladavina prava, politika, monarhija, republika, federacija, unutarizam, centralizam, nedovršena država

* Rad primljen: 19. 10. 2014. godine.

TRIJANON, BANOVI NE, MONARHIJSKI USTAVI JUGOSLAVIJE

Zvanično, i stvarno i pravno Vojvodina od Trijanonskog ugovora 4. jula 1920. postoji u teritorijalnom korpusu tadašnje Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Naime, Trijanonskim ugovorom koji je „sklopljen” između saveznika i Kraljevine Mađarske nakon I sv. rata, Kraljevini SHS su pripali Zapadni Banat, Bačka, Srem, Južna Baranja, Međumurje i Prekomurje. Tadašnja teritorija Mađarske je brutalno oduzimana i davana kao teritorijalna nagrada zemljama – državama koje su u ratu učestvovala na strani saveznika¹. Kraj I svetskog rata označio je početak temeljnog prekrajanja političke karte Evrope i šire. Neko je gubio a neko dobijao u toj geopolitičkoj geometriji. Trijanonom je dvojna carevina K. u. K. bila teritorijalno i etnički brutalno kažnjena. Teritorija Vojvodine je bila nagrada, „logična kompenzacija”, poklon novostvorenoj Jugoslaviji odn. Srbiji za učešće u I. svetskom ratu na strani Saveznika². Vojvodina je bila ono, što se vrlo često kaže u publicistici i vidi u životu – „ratni plen”. Takav tretman abuzivnog odnosa prema Vojvodini drastično pokazuje unitaristička i teško centralizovana Srbija od 1918. Vojvodina pod tim imenom ne ulazi u teritorijalnu organizaciju Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1921. već pod službenim nazivom Dunavska banovina.³ U monarhijskim ustavima iz 1921. i 1931. godine nema

¹ Na osnovu čl. 41. do čl. 44. Trijanonskog ugovora Mađarska se odrekla svih prava na teritorije koje su pripadale Austro-Ugarskoj monarhiji. Nezadovoljstvo Trijanonom obeležilo je mađarsku unutrašnju i spoljnu politiku u periodu između dva rata. Ono je izazvalo docniju „etničku osvetu” u II svetskom ratu u vreme i neposredno posle okupacije na ovom području, naročito u odnosima Mađara i Srba.

² U narativnoj istoriji se kaže da mali broj ljudi zna za podatak da su sile Antante na sastanku u Versaju, maja 1919, donele *Odluku* da se Vojvodini *dodeli status nezavisne države!* Na takvu konstataciju srpska diplomatska misija na čelu sa premijerom Stojanom Protićem demonstrativno je napustila sastanak. U međuvremenu je pojačan pritisak i podrška političkoj „struji” Jaše Tomića da osnaži pokret za ujedinjenje sa Srbijom, jer u protivnom – Vojvodina dobija *samostalnost*; čime Srbija gubi dragoceni plen: sredstva i hranu. Srpski premijer Stojan Protić je 28. juna 1919, sa Politom Desančićem čak i potpisao Versajski mirovni sporazum – kojim se *garantuje nezavisnost Republike Vojvodine!* Nezavisnoj Republici Vojvodini su bile dodeljene i stare Mađarske oblasti Bač-Bodrog, Torontal i severni deo Temesa – dok je severna granica trebala da bude određena Trijanonskim sporazumom! Plus tome, stanovnicima Baranje, Istočne Slavonije i Zapadnog Srema je data mogućnost da referendumom odluče, da li će biti deo Nezavisne Vojvodine – ili Srbije! To je bilo planirano zbog podeljenosti tamošnje populacije (50% Srbi – 50% Hrvati) – te se smatralo da je referendum najpoštenija opcija. Predstavnik Vojvodine, Mihajlo Polit Desančić se trujumfalno vratio u Suboticu – odranije određenu kao PRESTONICA NEZAVISNE DRŽAVE VOJVODINE. Otišao je u Versaj kao pseudo-predstavnik republike – a vratio se, *de facto i de jure* – kao legitimni predstavnik. Predsednik internacionalno priznate Države Vojvodine! 2. jula 1919. godine – Mihajlo Polit Desančić, zajedno sa Albertom Berthom i Otom Rothom – objavljuje *Deklaraciju o Nezavisnosti Vojvodine!* Itd.

³ Različite manifestacije Srba u Austro-Ugarskoj za stvaranje „Vojvodine” ili „Srbske Vojvodine” nisu imale uticaj na Trijanonsku kartografiju. To su bili oblici ispoljavanja nacionalnih osećanja u *main stream-u* nacionalnog romantizma koji je hujao Evropom tokom XIX veka.

ni Vojvodine ni Srbije. Vojvodina kao Dunavska banovina funkcioniše u sklopu organizacije upravne vlasti u Kraljevini Jugoslaviji već od Zakona o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja iz 1929.⁴ i Ustava iz 1931. godine.⁵

Banovine su bile upravne i samoupravne jedinice (čl. 84. Ustava KJ). One su imale ustavom utvrđene organe sa odgovarajućim nadležnostima (čl. 84–94. Ustava KJ). Ban je stajao na čelu banovine i bio je predstavnik vrhovne vlasti. Banovinsko veće i Banovinski odbor bili su organi samoupravne jedinice (banovine) (čl. 88. Ustava KJ).

Kraljevina Jugoslavija je na taj način Ustavom iz 1931. ideju o oblasnoj organizaciji uprave postavljenu Ustavom Kraljevine SHS iz 1921. nastavlja i razvija preko sistema banovina kao *oblasni regionalizam*.⁶ Ideju za banovinski odn. oblasni regionalizam nametnuli su Kraljevini Jugoslaviji oni isti koji su joj i dali teritorije Austro-Ugarske a to su bili Savezničke sile. Dakle, spoljni faktor uticao je na regionalno oblikovanje zemlje. Naime, Saveznici su, zbog bojazni od hipertrofije centralizacije i apsolutizma u Jugoslaviji u novonastalim multietničkim, multijezičkim, multikonfesionalnim okolnostima, u nasleđenom pravnom pluralizmu i tankoj političkoj demokratskoj kulturi, od kralja Aleksandra zahtevali da decentralizuje upravu i učvrsti narodnu i državnu kompaktnost. Naročito se u tome angažovao britanski ambasador u Beogradu koji je 1928. dao predlog revizije Vidovdanskog ustava i kojim bi se država umesto na oblasti, teritorijalno projektovala na banovine – veće regije, pokrajine sa lokalnom autonomijom koje su ekonomski i finansijski nezavisne.

Prihvatljivo je razmišljanje da se sadašnja Vojvodina iz druge polovine XX i XXI veka ne može vratiti na regionalne pozicije kako zamišljaju pojedini kvazieksperiti za regionalizam i kako se to pokušava izvesti lošim zakonima (pozivajući se na EU u kojoj regionalni kontekst ima bitno drugačije značenje). Vojvodina je davno iz regionalnih i autonomnih okvira izašla i može samo da ide prema nezavisnosti i republici.

⁴ Zakon o podeli Kraljevine na banovine (upravna područja) napravljen je po nacrtu dr Josipa Smodlake (1869–1956.) novinara, pravnika i političara. Etimologija izraza vodi poreklo od reči „ban” – „pokrajinski poglavar”.

⁵ Pored Dunavske banovine, koja se prostirala na jug sve do Kragujevca, sa sedištem u Novom Sadu, postojale su: Dravska (Ljubljana), Savska (Zagreb), Vrbaska (Banja Luka), Primorska (Split), Drinska (Sarajevo), Zetska (Cetinje), Moravska (Niš), Vardarska (Skoplje). Ukupno je bilo devet banovina. Godine 1939. na osnovu sporazuma Cvetković-Maček, spajanjem Savske i Primorske banovine u celosti i delova Dunavske, Vrbaske, Drinske i Zetske banovine nastala je Banovina Hrvatska. Banovine su imena dobile po najpoznatijim rekama koje su proticale kroz njih iz vrlo „praktičnih” razloga. Naime, administrativna podela na banovine markira geografski kriterij prema prirodnim granicama, raskida sa ranijim istorijskim nazivima koji favorizuju etnički identitet i briše razgraničenja između njih i sprečava dalje dezintegracione procese u državi.

⁶ *Oblasni regionalizam* imao je inspiraciju u Ustavu Južnoafričke Unije iz 1909.

AUTONOMIJA VOJVODINE U USTAVIMA NARODNE I SOCIJALISTIČKE FEDERATIVNE REPUBLIKE JUGOSLAVIJE

Autonomija se u jasnom i afirmativnom obliku pojavljuje u svim ustavima Jugoslavije: Ustavu FNRJ iz 1946. i Ustavnom zakonu iz 1953. godine, u Ustavu SFRJ iz 1963. i Ustavu SFRJ iz 1974. godine. U socijalističkom federativnom sistemu Republike Jugoslavije autonomije su viđene kao oblik unutrašnjeg državnog, političkog ili ustavnog uređenja kojim se prevazilaze zatečeni ili narastajući problemi centralizovane birokratske države, unifikatorske i unitarističke tendencije, nacionalni hegemonizmi i diskriminacije kakve su postojale u svetu kapitalizma i klasno nacionalne polarizacije. Istovremeno, u ideološkoj opciji jugoslovenskog socijalizma, autonomija je vredela i kao moderan, demokratski i civilizovan način visoke tolerancije multikulturnih, multijezičkih i multikonfesionalnih posebnosti u državi ili u nekim njenim delovima. U tom svojstvu autonomije su i više od onog što izvorno znače ili što znače tek neke manifestacije „delimične” autonomije kao kulturna, jezička, administrativna, finansijska itd.

Ustav FNRJ (1946) u čl. 1. st 2. navodi koje republike čine Jugoslaviju. Pri tome, republike nisu definisane ovim ustavom kao države, a u st. 3. kaže se da NR Srbija u svom sastavu ima Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu Kosovsko-metohijsku oblast.

U čl. 103. Ustava FNRJ stoji da se prava i delokrug autonomije autonomnih pokrajina određuju Ustavom Republike. Statut autonomne pokrajine donosi u saglasnosti sa Ustavom FNRJ i Ustavom Republike najviši organ državne vlasti autonomne pokrajine a potvrđuje ga Narodna skupština Republike. Najviši organ državne vlasti autonomne pokrajine jeste Narodna skupština autonomne pokrajine koju biraju građani autonomne pokrajine na vreme od tri godine i koja se sastaje prema odredbama Ustava Republike. Narodna skupština autonomne pokrajine bira Glavni odbor autonomne pokrajine kao svoj izvršni i upravni organ (čl. 105.).

Ovakav položaj i struktura autonomne pokrajine odgovara opštoj koncepciji savezne ustavnosti po kojoj je Ustav Jugoslavije određivao neposredno i po „originernom” pravu federacije položaj i osnovne principe organizacije svih društveno-političkih zajednica tog vremena (Đorđević 1976: 667). Jugoslovenske autonomije su već u to vreme dobile veću i u izvesnom smislu svojstvenu obradu u Ustavu Srbije od 1947. i statutima autonomnih jedinica koji su doneti 1948. godine. Prvi statuti jugo-autonomija, i pored niza nedostataka u koncepciji autonomije, kao i u odnosima između federacije, republike i autonomije, predstavljaju značajne političko-pravne akte ne samo u istoriji ustavnog prava Jugoslavije već i u uporednom ustavnom pravu. Ovi statuti su rađeni u izve-

snom smislu bez ikakvog presedana i ugledanja na slične akte, a pri tome i sa malim sopstvenim praktičnim i opštim teorijskim iskustvima. Statuti i savezno zakonodavstvo u periodu 1946–1952. zaokruživali su prvu dosledniju pravnu obradu realne autonomije u posleratnom političkom i pravnom sistemu (Đorđević 1976: 667–8).

Ustavni zakon Jugoslavije (1953) i republički ustavni zakoni i statuti, ne menjaju suštinu i status autonomije pokrajine (i autonomne oblasti). Najveća i najznačajnija novina sa stanovišta političke teorije i ustavnog prava tiče se odnosa federacije i time federalnog ustava prema autonomnim jedinicama kao i republičkog ustava i zakonodavstva prema autonomiji i njenoj organizaciji vlasti i uprave. Ustavni zakon (i svi prateći akti) napušta ideju centralističko-normativnog obrasca daljeg razvoja društva.

Ustav SFRJ iz 1963. godine ne menja u suštini već postojeću i Ustavom utvrđenu koncepciju autonomije, pošto autonomija ostaje po svom položaju i pravima bez promena (čl. 111. i čl. 112). On ne predstavlja isključivo „jedini” osnovni akt pravnog kreiranja autonomnih jedinica, iako nikad nije bio „ravnodušan” u pogledu karaktera i postojanja autonomnih jedinica, jer se od 1963. može govoriti o nekom obliku „redukovanog pluralizma” i to na dva osnovna načina. Prvo, Ustav preko Ustavnog suda štiti i pravno garantuje autonomna prava pokrajinama. Drugo, autonomne pokrajine imaju prava da budu neposredno zastupljene u predstavničkom telu federacije preko svojih predstavnika (delegata) koje njihove skupštine biraju i opozivaju.

Ustavni period od 1963. poznat je po ustavnim amandmanima. Naime, *ustavni amandmani* na Ustav SFRJ iz 1963, su donošeni u tri talasa: 1967. (amandmani: I–VI), 1968. (amandmani: VII–XIX) i 1971. (amandmani XX–XLII). Oni su nagovestili praktičnu i teorijsku redefiniciju ne samo federacije (savezne države) već i autonomije (autonomne jedinice tj. autonomne pokrajine) koju sadrži Ustav SFRJ iz 1974. godine.

Ustav iz 1974. godine je „uveo autonomnu pokrajinu u orbitu federalizma”. Tim ustavnim aktom kreiran je jedan originalan politički oblik u kome se mešaju federalni i autonomni odnosi i elementi. Istovremeno, sa stanovišta političkog i ustavnog sistema može se ustvrditi da se unose novi činiooci asimetričnosti u strukturu i u funkcionisanje republike (Đorđević 1976: 676).

Vojvodini je prema Ustavu SFRJ iz 1974. „sačuvan” samo naziv „autonomna pokrajina” ali suštinski ona je bila mnogo više od najšire autonomije. Prvo, njen najviši pravni akt od 1974. postaje Ustav a ne kao do tada (i kao u većini autonomija) statut. Istovremeno je Ustavom SAP Vojvodine potpuno promenjena unutrašnja struktura vojvođanske autonomije. Time je promenjen i faktički status autonomije. Vojvodina je involvirana u sklop savezne države jednako kao i republike i postala je ustavno konstituens federacije. Dakle, Ustavom SFRJ iz 1974. i Ustavom SAPV iz 1974. stiče ovlašćenja koja izvire

iz ovih najviših pravnih akata, ona uživa „optimalnu nadležnost” na svojoj teritoriji i postaje „konstitutivnim” elementom federacije.

Drugim rečima, a na osnovu čl. 4. i 5. st. 2. Ustava SFRJ, čl. 291. i 292. Ustava SRS, te Osnovnih načela i čl. 292–308. (Prava i dužnosti Pokrajine) kao i čl. 310. Ustava SAPV, autonomna pokrajina je:

- demokratska društveno-politička zajednica posebnog, multinacionalnog, multijezičkog, multikonfesionalnog, multikulturnog sastava zasnovana „na vlasti i samoupravljanju” radnih ljudi;
- konstitutivni elemenat federalizma, „znači da je ona oblik i faktor federativne strukture i pored republike, neposredni subjekt SFRJ u oba njena svojstva (kao savezne države i kao zajednice)” (Đorđević 1976: 676);
- u sastavu republike (Srbije) kao države i time čini posebni i autonomni, ali i sastavni deo ustavnog sistema republike i Jugoslavije kojima je istovremeno i podređena, uživajući poseban ustavni status (Đorđević 1976: 676–7, Ustav SFRJ iz 1974);

Autonomna pokrajina kako proizilazi iz celine Ustava iz 1974:

- ima u osnovi iste funkcije kao i republika, osim onih koje su od interesa za republiku kao celinu i koje se utvrđuju republičkim ustavom u skladu sa Ustavom Jugoslavije;
- ima svoju teritoriju koja se ne može menjati bez saglasnosti njene skupštine;
- ima suvereno pravo na samoinstitucionalizovanje, na osnovu kojeg donosi svoj ustav koji ne može biti suprotan republičkom ustavu i mora biti u saglasnosti sa načelima Ustava Jugoslavije;
- uživa ustavno pravo da samostalno uspostavlja i organizuje svoj sistem vlasti i upravljanja;
- ima zakonodavnu, izvršnu, sudsku, finansijsku, statističku i ustavno-sudsku samostalnost (autonomiju);
- u okviru svog pravnog poretka obezbeđuje ustavnost i zakonitost određenom ustavnom kontrolom pravnih propisa i drugih opštih akata donetih u pokrajini sa pokrajinskim ustavnim zakonima i drugim pokrajinskim zakonima (Đorđević 1976: 677).

Savezna država, odnosno federacija, prema saveznom Ustavu iz 1974. štiti ustavom utvrđena prava i dužnosti autonomne pokrajine.

Vojvodina je na temelju Ustava SFRJ iz 1974, Ustava SRS iz 1974. i Ustava SAPV iz 1974. izašla iz statusa autonomije i „klauzulom konstitutivnosti” stekla status „male (diskretne) savezne državnosti”.

Kako je to bilo izraženo?

Tako što je Vojvodina, tj. tako projektovana autonomija kao „mala državnost” vrlo precizno odredila prava i dužnosti pokrajine (Glava VIII Ustava

SAPV) koje je realno ostvarivala i ispunjavala. U trećem delu Ustava SAPV sadržani su organi pokrajine koji čine Skupština, Izvršno veće, pokrajinska uprava, Ustavni sud, Vrhovni sud, Javno tužilaštvo, pokrajinski Pravobranilac, Narodna banka Vojvodine itd. (čl. 309–418. Ustav SAPV). Ove institucije ne samo da su postojale, one su efikasno i funkcionisale.

Ni tada, a ni bilo kada docnije Vojvodini se nije mogao pripisati nikakav akt ili nagoveštaj secesije. Ta vrsta optužbe ili političke klevete je jedino što je Vojvodina od Srbije besplatno dobijala.

U periodu od donošenja Ustava SAPV 1974. do razbijanja federacije i donošenja Ustava RS 1990, dakle u razdoblju od samo dve decenije uživanja integralnog autonomnog statusa koji je, faktički i konstitutivno, imao elemente državnosti, Vojvodina je doživela izuzetan napredak na svim područjima društvenog života, ekonomskog posebno.⁷

To je period ustavno decentralizovane savezne države. Sve federalne jedinice, uključujući i pokrajine, su autonomije, ali ustavno označene federalne jedinice kao republike nose kvantitativno više elemenata državnosti od federalnih jedinica označnih kao pokrajine. Ova ustavna decentralizacija ne samo što ne poznaje hijerarhiju između federalnih jedinica u saveznoj državi, već ona ukida svaku hijerarhiju između republike kao federalne jedinice koja u svom sastavu ima pokrajine i autonomne pokrajine kao konstitutivnog elementa federacije. U takvom državnom, političkom i socijalnom ambijentu Vojvodina je imala Ustavom utvrđenu zakonodavnu, izvršnu, sudsku i finansijsku vlast, statističku službu i Narodnu banku Vojvodine, imala je u posedu svoju imovinu i praktično uspostavljala vladavinu prava punog legitimiteta i legaliteta.

VOJVODINA U USTAVU REPUBLIKE SRBIJE IZ 1990. I 2006. GODINE

Ustav Republike Srbije iz 1990. predstavljao je u pravnom smislu projekat stvaranja unitarne države i visokog stepena centralizacije vlasti. U političkom smislu, unitarizam je trebalo da naglasi jedinstvo države kao „preko potrebno stanje” Srbije – da bude cela a ne iz tri dela. Centralizam je u punom smislu značio da sve ide prema jednom komandnom mestu iz kojeg se upravljalo i državom, i zakonima, i ekonomijom, i ljudima. Taj hipertrofirani unitarizam-centralizam bizarno se ispoljavao i u ustavnom rešenju prema kojem Srbija ima samo jedan grad – Beograd.

⁷ Više o tome: D. Jankov: *Vojvodina: podaci i činjenice (2007) i 100 pitanja i 100 odgovora o Vojvodini (2002)*.

Ustavom Republike Srbije iz 1990. aktivirano je razbijanje federacije i stavljanje van snage Ustava SFRJ iz 1974. Istovremeno prestaju da važe i ustav SRS i ustavi autonomnih jedinica (takođe iz 1974.). Prvo što je Srbija preduzela bilo je ustavno „amputiranje” svih ovlašćenja autonomih pokrajina Vojvodine i Kosova i Metohije. Jedan akademik je tada duhovito-ironično primetio da je Vojvodina postala „na nulu ošišana autonomija”. Drugo, Ustav RS iz 1990. je faktički onemogućio federalnoj državi da posluži kao logistika pokrajinama u odbrani stečene autonomije po Ustavu iz 1974. Treće, na taj način Srbija je isključila i normativnu i faktičnu mogućnost federacije da legitimira pokrajinu kao „konstitutivni element federacije”, a pokrajinama je oduzela „federalnu orijentaciju” i njihovo stečeno pravo na samoopredeljenje i politički identitet.

Da naglasim, Srbija je, po „promptnom” postupku služeći se Ustavom iz 1990. uz izrazitu populističku pripremu, suštinski i stvarno pred očima demokratske Evrope i tadašnjih Ju-republika, izvršila ustavni anšlus⁸ Vojvodine i Kosova i Metohije kao autonomnih pokrajina.

Treba istaći da pokrajine nikad nisu bile ni teritorijalni, ni politički, ni imovinski posed Republike Srbije. Anšlusom koji je Srbija izvela, pokrajine postaju ustavno nezaštićen teritorijalni, politički i imovinski dominioni Srbije. Pokrajine su postale „ratni plen” prema kojem se postupa sa „pravom jačeg”, bez pravnog osnova i argumentacije, bez skrupula i bez morala. Zadatak „osvajanja” pokrajine je da silom i brutalnošću, iskoreni, poništi i suspenduje, prošlost i istoriju, tradiciju i tekovine, ime i postojanje, svojину i kulturu, sećanje i etiku – prirodno pravo Vojvodine na sebe i svoj identitet.

Vojvodina je od Ustava RS iz 1990. postala prostor oktroisanja srbijalizacije „nižeg oblika” života i eksproprijacije, ispod onog što poznaju i pamte nasilna vremena naše istorije na ovim prostorima. Nestaje sve što je vojvođansko ili ima vojvođanski predznak. Iz Vojvodine se „srbijanskim pravom jačeg” i demonstracijom brutalne moći uzimalo sve što se moglo pod vulgarno makijavelističkim filozofskim geslom da (srbijanska) država znači samo jedno: „držati, uzimati, i ne dati”.

Srbijanskim ustavnim anšlusom iz 1990. i Ustavom RS iz 2006. Vojvodina je lišena ne samo prava na svoje prirodne i socijalne resurse, ona je lišena i elementarnog „prava na život” u normalnoj, sređenoj, privredivačkoj državi i evropskoj perspektivi, u modernoj, demokratskoj, političkoj i pravnoj kulturi.

Za pokrajinu Vojvodinu, Ustavom RS iz 1990. započeo je i traje period potpune devastacije i lišavanja:

- ekonomskog,

⁸ *Anschluss* je nemački izraz za potpuno pripajanje Austrije od strane nacističke Nemačke 13. marta 1938. godine. Dan nakon što je faktičko pripojenje Austrije Nemačkoj izvršeno, održan je *referendum* na kome je 99,7% Austrijanaca glasalo pozitivno za *Anschluss*. Pripajanje Vojvodine Srbiji nije pratio čak ni namešteni referendum.

- pravnog,
- političkog,
- istorijskog,
- intelektualnog,
- kulturnog,
- antropološkog,
- ukupnog socijalnog kapitala!⁹

Vojvodina je srozana na ravničarski poligon po kome su hujale neograničene srbijanske vladarske političke samovolje, na kome je testirana lična vlast i nezajažljivost otimačkih apetita tajkuna s domaćom i međunarodnom licencom. U Vojvodini su nastavljene organizovane ili sporadične kolonizacije, različitih razmera i namera, kojima je temeljno menjan etnički pejzaž i provociran diskriminatorni odnos prema autohtonom stanovništvu, svejedno kojeg etničkog predznaka. Verskoj isključivosti i nacionalnoj netrpeljivosti značajno doprinosi uloga SPC, „desnih” političkih stranaka i „ustanova kulture” nacionalističke ekspanzije.

Dugotrajno negativan efekat koji je stvarao Ustav iz 1990. (nazvan „Miloševićev”¹⁰ ustav) doveo je do donošenja novog Ustava Srbije 2006. Ustav RS iz 2006. donet je pod vrlo čudnim okolnostima. Donet je noću (zbog čega su ga neki nazivali „vampirskim ustavom”) i da stvar bude još neobičnija, tekst ustava bio je uručen poslanicima neposredno pred usvajanje. Stručna kritika se nije pozitivno izrazila o ovom ustavu, a po mišljenju mnogih, neka rešenja su bila i daleko lošija od onih u Ustavu iz 1990. Najzad, i Venecijanska komisija stavila je veoma mnogo primedbi, praktično na svaki deo ustava, od dela o ljudskim i manjinskim pravima do procedura za promenu ustava¹¹.

⁹ Poslednji svojinski atak Srbije na Vojvodinu je bestijalna prodaja njenog grunda. Za Vojvodinu „grund” nije samo zemlja, grund je „više od zemlje” (zemlju imaju i malinari ali to nije grund), grund je identitet, grund je sopstvo, grund su koreni, grund je ono što od pamtiveka drži Vojvodane na ovoj zemlji što je pradačno zapisano u zemljišnim knjigama evropske civilizacije i Austro-Ugarske. Grund je i istorija, i kultura, i jezik, i tradicija, i osećaj, i zemljišni posed, i vezanost za ovo ovde. Bez toga i bez ljudi na tom grundu Vojvodina će ostati samo u sećanju njenog autohtonog življa kojeg je sve manje. Nakon donošenja Ustava iz 2006. nastale su nesagledivo štetne posledice usled pravnog provizorija u kojem se našla Vojvodina.

¹⁰ Slobodan Milošević (1941–2008) bivši predsednik predsedništva SRS (1989–1991), predsednik RS (1991–1997), predsednik SRJ (1997–2000), predsednik i osnivač Socijalističke partije Srbije. Haški proces nakon što je S. Milošević predat Haškom tribunalu započeo je 2002.

¹¹ „Čl. 203. – Predlog za promenu Ustava i usvajanje promena Ustava. Utisak Venecijanske komisije je, pre svega, da je propisani postupak previše složen jer zahteva dva ili čak i tri koraka: prvo, Narodna skupština treba da usvoji, dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika, predlog za promenu Ustava (čl. 203, t. 3), i nakon toga ta ista Narodna skupština treba da usvoji akt o promeni Ustava dvotrećinskom većinom svih poslanika (čl. 203, t. 6). I, konačno, čini se da čl. 205. zahteva usvajanje, opet dvotrećinskom većinom, još jednog ustavnog zakona za sprovođenje promena Ustava” (Venecijanska komisija – Mišljenje o Ustavu Srbije br. 405/2007).

Kako vreme dalje protiče problemi Ustava iz 2006. su sve izrazitiji, pa je tako upravo sada cela jedna poluga vlasti, kao što je sudska vlast, u potpunoj blokadi. Pravosuđe ne funkcioniše *hic et nunc* u Srbiji. U tom slučaju veoma je teško govoriti i da li država uopšte postoji.

Čemu ustav treba da posluži?

Video sam davno jedan zapis, jednu belešku, sjajnu metaforu (da li kod Slobodana Jovanovića ili kod nekog drugog autora, ne mogu pouzdano da tvrdim) koja kaže: „Ustav je kao drvo koje treba da štiti (pod koje možeš da se skloniš) i da donosi plodove. Ako drvo ne može tome da posluži, treba ga poseći i posaditi novo.”

Ustav RS iz 2006. (popularno nazvanim „Mitrovdanskim” ustavom) se ništa bitno nije razlikovao u odnosu na Ustav RS iz 1990. godine. Istina, Srbija je tako ušla u istoriju ustavnosti po tome što je isti ustav donosila dva puta. Prvi put su ustav pisali jugomrsci, a drugi put *rodoljupci* (N. Dimitrijević). Prvi ustav Srbije razbio je federalnu Jugoslaviju iz 1974. koja je imala šest republika, Saveznu Republiku Jugoslaviju („Žabljački” ustav) iz 1992. koja je imala dve republike, Državnu Zajednicu SiCG iz 2003, a kako stvari sada stoje ovaj drugi Ustav iz 2006. na putu je da dokrajči i samu Srbiju – nakon što se „oslobodi” pokrajina.

Ne zaboravimo, kao posledica tog i prethodnog ustava Srbije (1990), sa Srbijom se najpre razdružila Crna Gora 2006, a potom je ranija južna pokrajina Kosovo i Metohija 17. II 2008. jednostrano samoproglasila nezavisnost i oцепljenje od Srbije. U zajednicu sa politički autističnom, državno nedovršenom i ekonomski propadajućom Srbijom niti ko želi da se integriše, niti je takva Srbija sposobna za bilo kakve integracije.

KOLATERALNI USTAVNI DOKUMENTI IZ 1992. I 2002.

Gotovo kao „fusnota” može se reći da je Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. pokušao samo da sačuva „sećanje” na Jugoslaviju. On je na kratko povezao samo „restl” od ranije federacije, nije imao suštinsku političku kompatibilnost dvaju republika i raspad te „treće” Jugoslavije nazirao se već u njenom pokušaju da tako skraćena bude očuvana. Treba reći da na „mapi” Ustava SRJ (1992) (autonomne) pokrajine nigde nisu bile upisane. To „čišćenje” autonomija iz teksta Ustava SRJ samo ispravlja „tehnički propust” Ustava RS (1990) koji je ostavio nazive autonomnih pokrajina.

Ustavna povelja državne zajednice SiCG polazeći od ravnopravnosti dve države članice, države Crne Gore i države Srbije koja uključuje Autonomne Pokrajine Vojvodinu i Kosovo i Metohiju, trenutno pod međunarodnom administracijom u skladu s Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN, na osnovu

Polaznih osnova za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore, doneta je 2002. godine. Ovaj dokument za Vojvodinu kao autonomnu pokrajinu ima smisla jer je navođenjem obe pokrajine u Preambuli Povelje revitalizovana politička šansa „rekonstitutivnosti” autonomija u zajedničkim državnim okvirima. Ta prilika nije iskorišćena niti od strane novih vlasti (DOS-a) koje su bile previše zauzete zanimanjem „naplate” za rušenje prethodnog režima, niti od strane međunarodnog motoringa, niti docnije od strane tvorca Ustava RS iz 2006.¹²

Positivan podsticaj za revitalizaciju ranije pozicije autonomije koja je došla sa Londonske konferencije 1992. godine takođe nije iskorišćen. Tu je zaključeno da „...Svi učesnici moraju da ispune obaveze koje su preuzeli. Posebno Srbija i Crna Gora nalaze se pred jasnim izborom. One su se obavezale da će obustaviti intervenciju preko granica sa Bosnom i Hercegovinom... Da će građanima Kosova i Vojvodine vratiti sva građanska i ustavna prava i da će osigurati poštovanje građanskih prava stanovnicima Sandžaka...”¹³

TREBA LI SRBIJI USTAV?

Pitanje se može učiniti suvišno, u neku ruku i neumesno, ali ovako direktno postavljeno ono u suštini testira Srbiju na okolnost da li je kao država „zrela” da ima ustav. Drugim rečima, pitanje „Trebali li Srbiji ustav?” ne sugeriše ni potvrđan ni određen odgovor. Kroz to pitanje „prozivaju” se okolnosti koje bi mogle dati pouzdan odgovor da li ovoj i ovakvoj Srbiji, *hic et nunc* treba „postojan”, pisani, kodifikovani, teško promenljivi, „tvrđi” ustav, ili se tom pitanju može prilaziti i malo „mekše”, fleksibilnije? Ili, da okrenemo pitanje koje bi moglo da glasi: da li tvrda ustavnost garantuje postojanje „dovršene” države ili to nikako nije međusobno povezano i uslovljeno.

Pokazalo se do sada da poslednja dva ustava Srbije (1990, 2006) naginju tvrdoj ustavnosti uprkos iskustvu da se oni teško menjaju, a pogotovu je to pro-

¹² Preambula ustavne povelje iz 2002. poslužila je piscima Ustava RS iz 2006. da u nju instaliraju kosovski mit koji suštinski usporava uključivanje u moderne integracije i savremene evropske tokove. Tako se u Preambuli marcijalno kaže: „...polazeći i od toga da je Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije, da ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije i da iz takvog položaja Pokrajine Kosovo i Metohija slede ustavne obaveze svih državnih organa da zastupaju i štite državne interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima”. Jedan političar je ovu ustavnu gordost tumačio na sledeći način, „da se svi mi radamo i umiremo sa Kosovom u glavi”.

¹³ Na međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji, koja je održana u Londonu od 26. do 28. avgusta 1992. godine učestvovali su generalni sekretar UN, predstavnici pet stalnih članova Saveta bezbednosti, dvanaest država Evropske zajednice, SR Jugoslavija i četiri bivše jugoslovenske republike, kao i Kanada, Japan, Turska, Saudijska Arabija, OEBS, Konferencija islamskih zemalja, Međunarodni Crveni krst i drugi.

blem kada je promena i hitna i neophodna. U svojoj istoriji Srbija ima bogatu kolekciju ustava. Minuli ustavi u Srbiji imali su različitu ideološku obojenost, različitu političku prirodu, različite istorijske povode donošenja, različite vladavinske oblike i svi vrlo kratak „rok” trajanja. U toj istorijskoj kolekciji srpskih ustava bilo je: ustava iz „stranog” i „domaćeg” pera, oktroisanih i narodnih ustava, ustava romana i „ustava kojeg se Srbija postideti neće” (iz 1990), „Mitrovdanskih” i „ponoćnih” ustava, a svi oni su stvarna svedočanstva neuspeha Srbije da na duže staze „dobije” uređen državni poredak, stabilne institucije i demokratske odnose koji odgovaraju i pojedincu i zajednici.

Činjenice su neumoljive i govore sledeće:

- 1835. Srbija je dobila tzv. Sretenjski ustav, a, pre toga, 1830. Turska je hatišerifom priznala Srbiji pravo na samostalnu upravu. Tada se otvaraju u Srbiji pravi politički i ustavni problemi. Kao i u drugim evropskim zemljama u srednjem veku i u Srbiji se ustavno pitanje prvenstveno odnosilo na osporavanje apsolutizma kneza. Postoje različita mišljenja o političkoj etimologiji Sretenjskog ustava. Prema mišljenju S. Jovanovića taj „Ustav se zasniva na hatišerifu iz 1830. a od francuskih konstitucija uzeo je spoljašnji oblik”, dok J. Prodanović kaže da „Ustav iz 1835. nije ni republikanski ni revolucionaran, nego oligarhijski”. Francuski slavista Siprijan Rober daje možda najtačniju konstataciju za Sretenjski ustav kad primećuje da je to „francuski rasad u turskoj šumi”. Doista, taj ustav se teško mogao održati jer nije odgovarao ni despotizmu kneza ni tadašnjim silama koje su imale ključnu ulogu u na Balkanu: Austriji, Turskoj i Rusiji. Ustav iz 1835. je pisao pravnik i značajan intelektualac francuske provenijencije Dimitrije Davidović dvadesetak dana a potrajao je dve nedelje (Ustavi i vlade... 1988: 15, 23).
- 1838. donet je novi ustav za „Provinciju Serbiju” u obliku sultanovog hatišerifa. Taj Ustav, po rečima istoričara R. Ljušića, stao je na put apsolutističkoj vladavini kneza a paragrafima o sudovima postavio je kakve-takve institucionane konture Kneževine Srbije. Turci su ovaj Ustav pisali, Turci su mu pružali i legitimitet, potrajao je 31 godinu (*Ustavi i vlade...* 1988: 51).
- 1869. donet je Ustav na Velikoj narodnoj skupštini koja je zasedala u Kragujevcu od 10. do 29. juna. Taj Ustav za Knjaževstvo Srbiju nije dosledno ostvario podelu vlasti „jer je jedna neskrupulozna Vlada mogla vrlo lako da načini od Skupštine svoje oruđe” (S. Jovanović). Ovaj najdugotrajniji (19 godina) srpski ustav u XIX veku bio je i prvi ustav koji je Srbija samostalno donela¹⁴ (*Ustavi i vlade...* 1988: 71–2).

¹⁴ Ustavu iz 1869. prethodilo je nekoliko zakona „konstitutivnog” značaja: Ustrojenije državnog sovjeta (1861), Ustrojenije Centralne državne uprave u Knjaževstvu Srbiji (1862), Zakon

- 1888. donet je Ustav za Kraljevinu Srbiju poznatiji kao „Radikalni ustav”. Ovaj ustav nastaje u politički i ratno nemirnim prilikama Srbije, u kojima ima stranog uticaja – osobito Beča i Bukurešta. S. Jovanović ovaj „Radikalni ustav” smatra „kompromisom između kralja i radikala”, a konstitucionalista M. Jovičić nalazi da je taj Ustav iz 1888. „bio najprogresivniji ustav u istoriji nekadašnje Srbije” jer su „po prvi put neposrednim putem obezbeđena prava na poslaničko pitanje, interpelacija, anketa i parlamentarna istraga” (*Ustavi i vlade...* 1988: 105–6). Radikalni ustav ima nesvakidašnji vek trajanja. Naime, nakon državnog udara Aleksandra Obrenovića, Proklamacijom od 9. maja 1894. stavljen je van snage Ustav iz 1888. a vraćen tzv. Namesnički ustav iz 1869.
- 1901. Aleksandar Obrenović je „podario” Srbiji novi Ustav Kraljevine Srbije, koji, po njegovim rečima, „nije značio vraćanje na parlamentarni sistem”. Taj je ustav nastao u različitim političkim igrama, najviše u međusobnim pogađanjima između dve političke stranke u Srbiji – liberala i naprednjaka. Ovo je bio oktroisan ustav i potrajao je samo 2 godine. Sadržao je nekoliko novina od kojih su najvažnije: dvodomi sistem – zakonodavno telo se deli na Skupštinu i Senat, povećan je birački cenzus i uveden kvalifikovani poslanik, izostavljena je ustanova Velike narodne skupštine, uvedene su odredbe o nasleđivanju prestola, stvorena je mogućnost zavođenja ograničenja građanskih prava i sloboda. (*Ustavi i vlade...1988: 145*).
- 1903. je obnarodovan novi „Ustav za kraljevinu Srbiju” koji je gotovo identičan Ustavu iz 1888. Neki ovaj ustav nazivaju i „buržoaskim” jer je na samom početku XX veka „vlast buržoazije obezbeđena preko parlamenta (narodne skupštine), a vladavina monarha označena u našoj istoriografiji kao doba parlamentarizma” (*Ustavi i vlade...* 1988: 169).

Da podsetim, Srbija je od 1835. kada je donet tzv. Sretenjski ustav, do danas, dakle, za nekih 178. godina, za nepuna dva veka, donosila, dobila, usvajala i menjala više od 20 ustava! Statistički gledano, na svakih 12–14 godina Srbija se odevala novim ustavom, a više-manje ništa se u Srbiji nije bitno promenilo. Ni posle jednog od svih tih ustava Srbija nije postajala razvijenija, ekonomski jača i više demokratska nego u vreme prethodnog ustava, nije postala pravna država, nije praktikovala vladavinu prava i nije imala uverljive i stabilne pravne i političke institucije.

o Narodnoj Skupštini (1861), Zakon o činovnicima građanskog reda (1861), Zakon o ustrojstvu opština i opštinskih vlasti (1866), Ustrojenje narodne vojske (1861).

Svakako je dobar osećaj pozvati se na ustav koji traje i više decenija i više od dva veka kao što je, na primer Ustav SAD. Taj Ustav Sjedinjene Američke Države donele su davne 1787. i on i dan danas važi!¹⁵

Sa Srbijom to nije slučaj, ona ne može ono što mogu SAD, Srbija ne treba ni da ima takve ustavne iluzije. *Quod licet Iovi, non licet bovi* – ono što može Jov ne može običan vo, ili lepše rečeno, ono što može Jupiter ne može Junona. Srbija naprosto nije u stanju da napraviti ustav „oročen” na neko duže vreme: to pokazuje i prošlost i ustavna sadašnjost. Marks za takvo stanje nerealnog opterećenja iluzijom u *Kritici Hegelove filozofije državnog prava* daje sledeći odgovor: „Zahtev da se ukinu iluzije o svome stanju, jeste zahtev da se ukine stanje u kome su iluzije potrebne” (Marks 1980: 238).

Sledi drugi – dijametralno suprotan prethodnom – pristup pitanju „Treba li Srbiji ustav”.

Pošto Srbija ne može da dobije u jednom potezu ustav koji bi kodifikovao sva temeljna pitanja političke zajednice, zašto Srbija ne bi u konstitucionalizaciju ulazila „korak po korak” (*step by step*)? Treba se setiti da zemlja koja ima najdužu parlamentarnu tradiciju i konsekventnu pravnu kulturu *common law-a* – Engleska – nema ustav kao jedan jedinstven kodifikovani akt! Poznata je ona anegdota, prepričavana u raznim varijantama, kada je turista iz kontinentalne Evrope otišao u Englesku, ušao u knjižaru s namerom da kupi jedan primerak engleskog ustava, a prodavac mu je odgovorio: „Gospodine, mi ne držimo lako kvarljivu robu!” U Ujedinjenom Kraljevstvu postoji niz dokumenata ustavne snage, koji su nastali odavno i još su na snazi, a koji UK, odnosno Veliku Britaniju čine ustavnom državom i parlamentarnom monarhijom, i ti pravno-politički dokumenti predstavljaju same temelje slobode i moderne demokratije.¹⁶ Evo sada, kod Škotskog referenduma o izlasku iz Unije, to smo imali prilike da vidimo: i kada je Škotska pristupila Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Severne Irske, i na osnovu čega je taj referendum održan i sve konsekvence onoga što sadrži Dogovor o Uniji iz 1706. itd.

¹⁵ Ovaj najkraći Ustav na svetu u osnovnom tekstu (ima samo sedam članova) nije se menjao, samo je posebnom amandmanskom tehnikom dopunjavao. Ravno 226 godina Ustav je ostao isti, ali su se SAD menjale: od trinaest udruženih kolonija nastaju SAD, one su postale svetska ekonomska i vojna sila, pravna i demokratska država stabilnih institucija.

¹⁶ To su: Velika povelja o slobodama (Magna Charta Libertatum) (1215); Peticija o pravima (The Petition of Right) (1628); Akt o sazivanju Parlamenta (The Triennial Act) (1641); Sporazum naroda (The Agreement of the People) (1649); Instrument vladanja (The Instrument of Government) (1653); Habeas korpus akt (The Habeas Corpus Act) (1679); Bil o pravima (Bill of Rights) (1689); Dogovor o Uniji (Acts of Union) (1706); Zakon o parlamentu (The Parliament Act) (1911); Zakon o doživotnom perstvu (Life Peerages Act) (1958); Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) (1949); Protokol o ljudskim pravima (Human Rights Protocol) (1952); itd.

Da je Srbija krenula tim putem, da temeljna pitanja svog opstanka kao zajednice rešava postepeno, nizom ustavnih, (nazovimo to) „organskih” zakona po određenom (gorućem) prioritetu skidala bi tako „sa dnevnog reda” problem po problem. Ako bi negde i napravila pogrešan korak, lakše bi bilo menjati tekst jednog zakona nego ceo „tvrđi” ustav zbog nekih njegovih delova. Da je Srbija krenula tom logikom, i da je svake godine od 5. oktobra. 2000. donosila samo jedan „organski” zakon bitan za državu i zajednicu, ona bi tim tempom, za minulih 12 godina apsolvirala sva pitanja koja „tresu” i zajednicu i postojeći ustav. Tako bi i svest građana postepeno „navikavala” na postignuta rešenja po meri cele zajednice, onda bi stvari možda krenule sa mrtve tačke.

Prvi od takvih zakona mogao bi da se odnosi na vladavinski oblik (da li hoćemo monarhiju ili republiku), sledeći bi se mogao odnositi na teritorijalnu organizaciju vlasti (ta vertikalna organizacija vlasti je ekstremno bolno mesto Srbije koje nije ni na početku rešavanja), horizontalnu organizaciju vlasti (monarh i parlament, dvodomost ili jednodomost, izbor predsednika u parlamentu ili ne, itd.), ljudska i manjinska prava, pravne i političke institucije, međunarodne integracije i sl. – zavisno od toga koji bi prioritet imalo koje pitanje.

Dakle, na to pitanje, treba li novi, moderni ustav Srbiji, odgovor može biti potvrđan ako će, barem načelno, taj akt:

- iz svoje preambule izbaciti kosovski mit koji Srbiji otežava političku i pravnu, istorijsku i savremenu komunikaciju unutar nje same, sa svojim regionom i sa Evropom, sa sadašnjicom i s budućnošću;
- da Republiku Srbiju odredi kao „ustavnu demokratsku zajednicu svih građana i nacionalnih zajednica koje u njoj žive” (čl. 1. FI) (Projekat... 2002: 20; Predlozi... 2004: 111);
- suštinski da omogući pravno i političko uređenje koje se neće zasnivati ni na jednom isključivom pogledu na svet, ideologiji ili nacionalnom identitetu;
- da stvori šansu Srbiji da bude ozbiljna, ravnopravna članica međunarodne zajednice koja će sarađivati sa svim narodima i državama sveta u zaštiti i afirmaciji mira;
- da omogući nepovredivost ljudskog dostojanstva i da stvori uslove u kojima diskriminacija može biti samo pozitivna a univerzalna ljudska prava garantovana svima koji žive na teritoriji Srbije;
- da ostvari poštovanje nacionalnih, etničkih, konfesionalnih, jezičkih i drugih prava manjinama i da dosledno garantuje nacionalnu ravnopravnost;
- da omogući poopštivost prava i da sva državna vlast proizilazi iz Ustava (vladavina prava);
- da federalizuje Srbiju, omogući punu decentralizaciju i obezbedi dobru, racionalnu i modernu teritorijalnu organizaciju vlasti zasnovanu na

prihvatanju i poštovanju istorijskih, geografskih, multietničkih i multikulturalnih, tradicijskih i savremenih razloga i specifičnosti (*Projekat...* 2002: 20 i dalje; *Predlozi...* 2004: 111 i dalje).

TREBA LI VOJVODINI NOVI USTAV?

Više je razloga zbog kojih Vojvodina treba da ima svoj Ustav.

Prvo, Srbija je „nedovršena država”. Nedovršena državnost je stanje u kome se ne može nedvosmisleno identifikovati javna vlast, u kome postoji uzurpacija nekih oblika javne vlasti od strane grupa koje koriste državni aparat za promociju svojih parcijalnih interesa; u kome se odvija „divlja” privatizacija, u kome postoje privatni centri moći; u kojoj deluje pluralizam instrumenata i oblika prinude; u kojoj nema slobode medija; u kojem nema jasno određениh državnih granica; u kojoj se ne zna šta je pravna država i vladavina prava; u kojoj zaštitu ljudskih i manjinskih prava podupiru institucije kojima takođe treba zaštita (ombudsman), u kojoj ne funkcionišu institucije bez kojih je funkcionisanje države nezamislivo, itd. U vakuumu koji se širi iz/iza sintagme nedovršene državnosti „izraslo je raznovrsno bilje koje je nedostatak pretpostavki za život pretvorilo u vlastitu pretpostavku za život” (Đinđić, 1988: 19).

U jednom delu istorijske nauke problemi srpske državnosti sežu daleko u prošlost. Kontinuitet „nedovršene državnosti” Srbije traje i daleko pre nego što je usledio nasilan raspad zajedničke federalne države Jugoslavije. Naime, postoje velike nedoumice kako uopšte „definisati Srbiju kroz vekove. Nije bilo neprekidnog političkog etneta ili teritorije pod tim imenom. Srbije su se pojavljivale, pomerale i nestajale” (S. Pavlović)¹⁷.

Nedovršena državnost ima kao najviši pravni akt „nedovršen ustav”. Nedovršen ustav doprinosi nedovršenom pravnom i političkom sistemu, životu bez jasnih ciljeva i jasne orijentacije.

Treba se podsetiti da je nemačka država Bajern dobila 2. decembra 1946. godine Ustav Bajerna a da je SR Nemačka tek tri godine kasnije 22. maja 1949. dobila Osnovni zakon (Grundgesetz). Prema sopstvenom Ustavu Bavarska je „slobodna država” („Bayern ist ein Freistaat”, čl. 1. Ustava Slobodne Države Bajerna) koja je „narodna država” („Bayern ist ein Volksstaat”, čl. 2. Ustava

¹⁷ Stevan Pavlović (profesor istorije u Engleskoj) živi u Velikoj Britaniji od 1965. godine, kada dobija mesto predavača istorije Balkana na univerzitetu u Sautemptonu. Anagažovan je kao gostujući profesor na univerzitetima u Parizu, Sidneju i Firenci. Autor je i koautor više knjiga: *Anglo-Russian Rivalry in Serbia* (1961), *The Albanian Problem in Yugoslavia* (1982), *The Improbable Survivor – Yugoslavia and its Problems 1918–1988* (1988), *Yugoslavia's Great Dictator – Tito, a Reassessment* (1992). Kod nas je prevedena njegova knjiga: *Istorija Balkana 1804–1945*. (CLIO 2004).

Slobodne Države Bayern). Bavarska je slobodna demokratska republika koja ima svoju zastavu, grb i himnu.¹⁸

Pitanje otepljenja od nemačke federacije Bavarska nikad nije postavljala (iako je, naročito u vreme Štrausa imala i svoje međunarodne političke opcije), a to pitanje secesije Vojvodina nije postavljala ni kada je imala svoj Ustav i bila u federalnoj zajednici.

Ustav Vojvodine uticao bi bitno na procese „dovršavanja državnosti” Srbije. On bi intenzivirao procese federalizacije i decentralizacije. Samo raskid sa unitarizmom i rigidnom centralizacijom pruža Srbiji izvesnu nadu da „uhvati korak” sa sadašnjim vremenom i evro-integracijama. Upravo otuda Vojvodina treba da ima ustav i pre nego što novi ustav dobije Srbija.

Drugo, Vojvodina pripada srednjoevropskoj državnoj i pravnoj kulturi za razliku od Srbije koja je Balkan. Naime, u vreme kada je u Srbiji tekao Prvi i Drugi srpski ustanak protiv Turske vladavine, u Austriji je 1811. godine donet Austrijski građanski zakonik (izvorni naziv je: Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesamten Deutschen Erbländer der Oesterreichischen).¹⁹ Građansko društvo *uspostavlja se građanskim zakonom*. Društvo građanske kulture ima respektabilan odnos spram prava, zakona i ustava. Vojvodina je Trijanonskim priključenjem Kraljevini Jugoslaviji i docnije Srbiji unela ne samo deo pravne kulture nego i „državnog nasleđa” (pravnog i državnog kapitala) iz dvojne kraljevine. Te okolnosti Srbija je trebala da favorizuje i uči od Vojvodine, a ne da je osporava i suspenduje.

Treće, Vojvodina je ispoljila „ustavni patriotizam” dobijanjem Ustava 1974. i doslednim poštovanjem „vladavine prava”.²⁰ Savremeni Ustav Vojvodine može da pokaže koliku korist od toga može imati i sama Srbija.

Četvrto, šta vojvođanski Ustav *grosso modo* treba da obuhvata?

Taj moderni ustav Vojvodine treba da sadrži sledeće elemente državnosti:

- moderan katalog ljudskih i manjinskih prava;
- zakonodavnu, izvršnu, sudsku vlast;
- finansijsku i statističku samostalnost;
- posedovni list Vojvodine;

¹⁸ Himna Bavarske je: *Gott mit dir du Land der Bayern! (Neka je Bog uz tebe zemljo Bavara!)* a himna SR Nemačke je *Das Lied der Deutschen (Pesma Nemaca)*.

¹⁹ AGZ predstavlja kodifikaciju privatnog prava koja sledi sistem institucija. Prvi deo ovog Građanskog zakonika Austrije govori o licima, o pravnoj sposobnosti, ženidbenom pravu, odnosima između roditelja i dece i tutorstvu. Drugi deo govori o stvarima, vrstama stvari, realnim i personalnim pravima na stvari. U realna prava spadaju: posed, vlasništvo, zalog, službenost. U personalna prava spadaju: ugovori i pravo naknade štete.

²⁰ U Srbiji takav odnos poštovanja poopštivosti pravu i zakona nikada nije postignut. Otuda je i poznata krilatica, da li Nikole Pašića da li Miloša Obrenovića: „Zakon je za protivnici.”

- međunarodne garancije poštovanja Vojvodine i njenog konstitutivnog akta.

Peto, ustav Vojvodine sa navedenim karakteristikama razmišljanja o vojvođanskoj autonomiji čini i bespredmetnim i besmislenim. Vojvodina je prošla davnu „regionalnu” fazu, kroz period autonomije išla je od 1946. do 1974, a od te 1974. godine kada je dobila svoj Ustav kao sve članice federacije kao i savezna država, ona je praktično bila u statusu „male” državnosti. Takvoj maloju ili niskoj državnosti je odgovarao federalni ambijent. Razvoj Vojvodine išao je uzlaznom putanjom. Nakon oduzimanje svake autonomije Vojvodini u Srbiji se još uvek kalkuliše sa „punom”, „širokom”, „stvarnom”, „funkcionalnom” itd. autonomijom ali ne za Vojvodinu već za Kosovo i Metohiju, koje je odavno proglasilo svoju nezavisnost. Naime, Kosovo i Metohija je nezavisnost proglasilo dve godine od donošenja Ustava RS iz 2006. godine, dakle, 28. 2. 2008. godine. Sve ove „poštapalice” sa punom ili širokom autonomijom zapravo pokazuju da ni njihovi autori ne znaju precizno o čemu je reč, a istovremeno kriju i bojazan da bi i neka „minimalistička” autonomija mogla dovesti u pitanje unitarizam i centralizam vlasti u Srbiji. Da podsetim: Srbija se oglušila čak i o svoju ustavno utvrđenu obavezu 2006. da će za Kosovo i Metohiju definisati „suštinsku autonomiju”. „Republika Srbija ima Autonomnu Pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu Pokrajinu Kosovo i Metohija. Suštinska autonomija Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija urediće se posebnim zakonom koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava” (čl. 182. st. 2. Ustava RS iz 2006). Ni do dana današnjeg Srbija nije dala bilo kakav nagoveštaj kako prepoznati pojam „suštinske autonomije”.

Za vojvođansko iskustvo autonomija je danas potrošen, preživeo i nefunkcionalan pojam. Potrošen je zbog toga jer su kapaciteti autonomije iscrpe- ni. Nema skrivenih resursa autonomije. Preživelost pojma autonomije ne kore- spondira u vremenu složenih odnosa, prava i vrednosti. Pojam autonomije je i nefunkcionalan jer nije u stanju da izrazi javni interes Vojvođana i Vojvodine. Ono što Vojvodini paše sada i gledano prema budućnosti jeste sopstveni ustav i federalizovanje Srbije. *Dixi et salvavi animam meam.*

LITERATURA

- Antifašizam, AVNOJ, Autonomija* (Zbornik radova; ured. S. Šušnjar). Novi Sad, Udru-
ženje antifašista Novog Sada: 2013.
- Četvrta vojvođanska konvencija. Nova vojvođanska ustavna inicijativa* (ur. V. Radako-
vić) (2012). Novi Sad: Vojvođanski klub.
- Dimić, D., Stojanović, D., Jovanović, M. (2005). *Srbija 1804–2004: Tri viđenja ili po-
ziv na dijalog*. Beograd: Udruženje za društvenu istoriju.

- Dimitrijević, N. (2007). *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Đinđić, Z. (1988). *Jugoslavija kao nedovršena država*. Novi Sad: Književna zajednica Novog Sada.
- Đorđević, J. (1976). *Ustavno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
- Đurić, I. (1998). *Istorija: pribežište ili putokaz*. Kragujevac: Alternativni kulturni centar „Civis”.
- Jankov, D. (2007). *Vojvodina: podaci i činjenice*. Novi Sad: Centar za političko obrazovanje, Zrenjanin: Gradska narodna biblioteka „Žarko Zrenjanin”.
- Jačanje evropskog identiteta multikulturalne Vojvodine* (prir. S. Kresoja) (2008). Novi Sad: Pres Komerc.
- „Jogurt revolucija 1988”. *Vojvodina od Ustava do Statuta*. (ur. S. Budakov). (2009). Novi Sad: Vojvodanski klub, Agencija „Mir”.
- Marks, K. (1980). Prilog kritici Hegelove filozofije prava. U: *Kritika Hegela*, (ur. B. Milošević). Beograd: „Rad”.
- Molnar, A. (2008). *Oproštaj od prosvetiteljske ideje ustavotvorne skupštine? O rotacionom kretanju revolucije u Srbiji, 2000–2007*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Fabrika knjiga.
- Müller, W.-J. (2010). *Ustavni patriotizam*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Predlozi za novi ustav Srbije* (prir. Z. Lutovac) (2004). Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
- Projekat ustava Republike Srbije* (M. Pajvančić... at all), (2009). Novi Sad: Forum iuris.
- Srbija u modernizacijskim procesima XX veka* (ur. odb.: L. Perović, M. Obradović, D. Stojanović), (1994). Beograd: ČIP Štampa.
- Stepanov, R. (2008). *Uvod u politiku i politički sistem Polity Politics Policy*. Novi Sad: Filozofski fakultet, Mediterran Publishing.
- Stepanov, R. (2012). Ustavni patriotizam u Srbiji. U: *Glasnik advokatske komore Vojvodine*, god. LXXXIV, knj. 72, okt. 2012, br. 10, (647–657).
- Stepanov, R. (2013). Vojvodanski brevijar. U: *Antifašizam, AVNOJ, Autonomija* Zbornik radova ured. S. Šušnjar). Novi Sad, Udruženje antifašista Novog Sada, (150–171).
- Treća vojvođanska konvencija* (ur. V. Radaković), (2009). Novi Sad, Sajnos.
- Vojvodina: snovi i konflikti* (prir. N. Radović), (2007). Novi Sad, VANU.

Ustavi, zakoni

- Ustav SAPV, *Službeni list SAP Vojvodine*, br. 4, 1974.
- Ustav SFRJ, *Službeni list SFR Jugoslavije*, br. 9, 1974.
- Ustav SRS, *Službeni glasnik RS Srbije*, br. 8, 1974.
- Ustav RS, *Službeni glasnik RS*, br. 98, 2006.
- Ustav SRJ, *Sl. list SR Jugoslavije*. br. 1, 1992.
- Ustavi i vlade Kneževine Srbije, Kraljevine Srbije, Kraljevine SHS i Kraljevine Jugoslavije (1835–1941) (prir. D. Mrđević), (1988). Beograd: Nova knjiga.

Dokumenti

Venecijanska komisija – Evropska komisija za demokratiju putem prava, Strazbur, 19. mart 2007, Mišljenje o Ustavu Srbije br. 405/2007.

<http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29004-srb.pdf>

http://sr.wikipedia.org/wiki/Бановине_Краљевине_Југославија

http://hr.wikipedia.org/wiki/Trijanonski_ugovor

CONSTITUTIONAL AND POLITICAL TRIPTYCH OF VOJVODINA

Radivoj Stepanov

S u m m a r y

This paper is an attempt to present a brief, relatively full and up-to date constitutional-legal and political option on Vojvodina.

Vojvodina was really created and legally defined in the First Yugoslavia. It has existed through all three Yugoslavia, the state union of Serbia and Montenegro and strives to survive in the democratic and ‘national surrounding’ of the tight internal framework of (today) Serbia. In the period of hundred years Vojvodina suffered different regimes: from the octroyed constitutions and rigid monarchies to the full anomies and personal authorities.

Yugoslav monarchism, later in the (middle) period social federalism and in the current phase restrictive Serbian unitarism influenced in the starting phase the several decade of continuity of existence of Vojvodina. This is why this paper has a title ‘Triptych’ and will try to demonstrate the most important characteristics of each of these three phases – picture of Vojvodina primarily through the political sociological approach. The structure of the paper is divided into chapters: Trianon, provinces, monarchist constitutions of Yugoslavia, Autonomy of Vojvodina in the constitutions of the peoples and Socialist Federal Republic of Yugoslavia, Vojvodina in the Constitution of the Republic of Serbia from 1990 and 2006, Collateral constitutional documents from 1992. and 2002. Does Serbia need a Constitution? Does Vojvodina need a new Constitution?

Key words: Vojvodina, Serbia, Yugoslavia, constitution, autonomy, state, rule of law, politics, monarchy, republic, federation, unitarism, centralism, uncompleted state