PRAVO NA TERITORIJALNU AUTONOMIJU U ISTORIJI SRPSKE USTAVNOSTI

REZIME: Funkcionisanje i organizacija pokrajina na našim prostorima je zaključno sa Ustavom SFRJ od 1963. godine, bilo u okvirima teritorijalne autonomije kako je ona uobličena u nauci i primenjena u svetu. Promene nastupaju u drugoj polovini šezdesetih godina prošlog veka, a posebno kasnije, donošenjem Ustava SFRJ od 1974. godine kada su autonomne pokrajine postale fenomen koji komparativno ustavno pravo ne poznaje. Prvi pokušaj ka promeni statusa autonomnih pokrajina učinjen je donošenjem ustavnih amandmana na Ustav SR Srbije 1989. godine, a konačno, Ustavom Republike Srbije od 1990. godine kapacitet i domašaj autonomije na ovim prostorima je sveden u razumne okvire. Ustavom Republike Srbije od 2006. godine, političko-teritorijalna autonomija je kontekstuirana na inovirani način, jer je reč o ustavnom konceptu njenog lociranja i u specifične okvire ljudskih prava.

Ključne reči: *autonomija, istorija ustavnosti.*

* Dr, nastavnik u Drugoj kragujevačkoj gimnaziji, e-mail: mzupljanic@gmail.com

Uvod

Ustavnu ralnost Republike Srbije, kada je u pitanju političko-teritorijalna autonomija, predstavlja dinamičan ustavni i državni razvoj srpskog društva. Ova dinamika podrazumeva mnoštvo donetih i promenjenih ustava, kao i značajne promene različitih formi državnih oblika. Pri svemu tome, svakako da se i pitanje teritorijalne organizacije pojavljuje bezmalo kao neprestana varijabla sa kvalitetom opredeljivanja suštine održivosti državno-pravnog poretka Srbije. Jer, Republika Srbija sasvim izvesno predstavlja područje sa interesantnim rešenjima teritorijalne autonomije, što je posvedočeno i kroz njen ustavno-pravni razvoj, koji je u prvoj deceniji XXI veka rezultirao i inovativnim regulatornim formama u odnosima između unutarteritorijalnog pitanja i pitanja ljudskih sloboda i prava. Na taj način se konstitucionalnim idejama potvrđuje faktički stav teorije države i prava o neizostavnosti teritorije, kao konstitutivnog elementa samog razumevanja države.

I pored očiglednih procesa tzv. desuverenizacije savremene države kroz globalizaciju, nesporno se mora priznati da je teritorijalni element upravo i najčešći osnov za redefinisane političke i pravne pozicije pojedinačnih nacionalnih država. U prilog tome mogu se navesti brojni primeri i na evropskom području o teritorijalnom aspektu kao preovlađujućoj provokaciji i izuzetnom političkom motivu za definisanje, nastanak ili promenu, kao i egzistenciju pojedinačnih država.

Kada je reč o Republici Srbiji, onda se teritorijalna dimenzija pojavljuje u funkciji težišnog faktora za održivost i njen dalji razvoj. U tom smislu, ovlađavanje problemom političko-teritorijalne autonomije u srpskom ustavnom poretku, podrazumeva i pitanje uticaja ove autonomije na teritorijalnu dimenziju srpskog državno-pravnog poretka i same države. A razvojna dimenzija srpske države, upravo se odlikuje tendencijama izraženog dinamizma u smislu čestih društvenih promena.

Da bi se stekao stabilan osnov za razumevanje ambijenta društvenih okolnosti u kojima su nastala današnja ustavna rešenja o pravu građana na pokrajinsku autonomiju, neophodno je izvršiti teorijsku i iskustvenu obradu ustavnog modeliranja teritorijalnog uređenja srpske države kroz njen istorijski razvoj.

1. Srbija i teritorijalna autonomija u drugoj jugoslovenskoj državi

Dve teritorijalne jedinice, Vojvodina i Kosovo, postale su autonomije u pravom smislu reči tek pred kraj Drugog svetskog rata, tako da je „stvarno rađanje i razvoj autonomije Vojvodine (a isti stav odnosi se i na Kosovo i Metohiju – prim. aut.) došlo sa ratnom pobedom nove komunističke ideologije pred kraj Drugog svetskog rata.“¹ Formalno-pravno, konstitutivni značaj za formiranje autonomnih jedinica u Srbiji, u ovom periodu imaju Ustav FNRJ od 1946. godine i odgovarajuće srpsko zakonodavstvo.² Prema Ustavu FNRJ, Vojvodina ima status autonomne pokrajine, a Kosovo i Metohija (u daljem tekstu: KiM) status autonomne oblasti sa manjim stepenom autonomnih prava. Nakon donošenja ovog Ustava, u Srbiji je donet Ustav Narodne Republike Srbije 1947. godine, kojim je konstituisano, između ostalog i postojanje dve naznačene teritorijalne jedinice.

Različitost naziva autonomnih jedinica nije bila samo jezičke prirode, već je za sobom povlačila i statusne razlike. Tako je, na primer, Autonomna pokrajina Vojvodina (u daljem tekstu: AP Vojvodina) imala sopstveni Vrhovni sud, dok pravo na ovaj najviši organ sudske vlasti nije imala Autonomna kosovsko-metohijska oblast. U pogledu njihovog prava na samoorganizovanje, ono je bilo značajno ograničeno i regulisano zakonskim propisima koji su se donosili na nivou Srbije.

Međutim, mnogo veći značaj za budući razvoj teritorijalnog uređenja Srbije imalo je ustanovljeno pravo njenih autonomnih jedinica da budu direktno prezentovane u najvišoj ustavotvornoj vlasti jugoslovenske države (Vojvodina sa 15, a KiM sa 10 predstavnika). Na taj način je uspostavljena atipična konstrukcija prava autonomnih jedinica na prezentaciju u federalnom sistemu, i to po principu dvostrukog predstavljanja, na nivou federalne jedinice u čijem su sastavu i na nivou čitave federacije.

Ustavnom revizijom izvršenom 1953. godine obuhvaćeni su savezni³ i republički ustavno-pravni poreci.⁴ U odnosu prema prethodnom generalnom

¹ Orlović, S. (2014). Najviši pravni akti u Autonomiji Vojvodine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad, vol. 48, br. 2, str. 267.

² Autonomne jedinice u vidu Autonomne pokrajine Vojvodine i Autonomne Kosovsko-Metohijske oblasti u Srbiji su obrazovane zakonima o ustrojstvu pomenute pokrajine odnosno oblasti, koje je 1. odnosno 3. septembra 1945. godine donelo Predsedništvo Narodne Skupštine Srbije. Donošenju ovih zakona je neposredno prethodio Zakon o administrativnoj podeli Srbije od 1. septembra, koji je u čl. 1 predviđao da Srbiju kao federalnu jedinicu čine, pored 16 okruga i područje grada Beograda i područja navedenih autonomnih jedinica.

³ Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti.

⁴ Analogno i simetrično, doneti su ustavni zakoni na nivou federalnih jedinica, a time i na nivou Srbije: Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja i o organima vlasti NR Srbije.

ustavnom rešenju o pravu na teritorijalnu autonomiju na nivou jugoslovenskog prostora, potrebno je evidentirati značajnu novinu. Ona se sastojala u tome da je eliminisan princip tzv. otvorene autonomije, što znači da je ukinuta ustavna mogućnost da se formiraju i neke nove i druge jedinice političko-teritorijalne autonomije. S druge strane, izvršenom ustavnom revizijom na nivou federacije, u odnosu prema problemu autonomije, ona „ostaje i dalje kategorija saveznog ustava koji se javlja kao garant samoupravnih prava autonomnih jedinica“,⁵ dok je uređivanje regulative povodom tih samoupravnih prava prepušteno ustavno-pravnom poretku Narodne Republike Srbije.

Ustavom SFRJ od 1963. godine prvi put je izjednačen položaj obe autonomne jedinice. Ukinute su ranije razlike u pogledu njihovog statusnog naziva, organizacije i odnosa prema republičkoj vlasti. Prema ovom Ustavu, teritoriju autonomne pokrajine utvrđuje republika svojim zakonom, a samo konstituisanje autonomnih jedinica postavljeno je kao otvoren proces. Ustavnim rešenjima iz ove godine došlo je do redefinisavanja sudske autonomije, tako što je ukinut Vrhovni sud Vojvodine, a uvedeno odeljenje Vrhovnog suda Srbije sa sedištem u Novom Sadu. Ali, i na prostoru KiM dolazi do širenja kvaliteta političko-teritorijalne autonomije uvođenjem odeljenja Vrhovnog suda Srbije sa sedištem u Prištini.

U saveznom Ustavu više se ne može otkriti lokacija za pravno kreiranje autonomije,⁶ već je reč o autonomiji kao republičkoj, a ne saveznoj ustavnoj kategoriji.⁷ Shodno tome i kapaciteti autonomnih jedinica da budu subjekti federacije su počeli da se svode na primereniji nivo, koji je podrazumevao odsustvo prava na samostalno delegiranje predstavnika autonomnih pokrajina u Saveznom veću.

Ustavnim rešenjima iz 1963. godine bio je započet proces primerenijeg uređivanja političko-teritorijalne autonomije u Srbiji, a potpuno poistovećivanje ustavno-pravnog i političkog statusa između ove dve teritorijalne jedinice je dovelo do povećanja političke decentralizovanosti republičke vlasti Srbije.

U periodu od 1968. do 1972. godine⁸ bilo je izvršeno više amandmanskih ustavnih izmena, kako na saveznom, tako i na republičkom nivou. Ove izmene su se, između ostalog, ticale i pozicije autonomnih pokrajina i u toj meri

⁵ Nikolić, P. (1989.) Federacija i federalne jedinice, Beograd, Službeni list SFRJ, str. 37.

⁶ Đorđević, J. (1964). Novi ustavni sistem, Beograd, Savremena administracija, str. 608.

⁷ Melvinger, I. (1967). Ustavnopravni i statutarni položaj autonomnih jedinica u Jugoslaviji, Beograd, str. 30.

⁸ 1968, 1969 i 1971. godine doneti su amandmani na Ustav, a 1972. godine amandmani na Ustavni zakon.

su značajne da se ovaj vid ustavne revizije može smatrati početkom radikalne inovacije političko-teritorijalne autonomije u Srbiji.

Amandmanima na Ustav SFRJ i Ustav SR Srbije od 1968. godine, autonomne pokrajine postaju „socijalističke autonomne pokrajine“, a u ustavnom amandmanu u kojem je određena struktura jugoslovenske federacije, prvi put se kao element te strukture spominju i autonomne pokrajine u sastavu Srbije. Konkretno, reč je o amandmanu VII, kojim je izmenjena „definijska“ ustavna norma Ustava SFRJ od 1963.godine. Ustavom je bilo utvrđeno da SFRJ sačinjavaju socijalističke republike, te da je teritorija federacije jedinstvena i sastavljena od teritorija socijalističkih republika. Naznačenim amandmanom, došlo je do redefinicije ove polazne ustavne norme, pa je prilikom nabiranja članica koje čine integrisanu SFRJ, istaknuto da saveznu državu, kada je u pitanju Srbija, čini Socijalistička Republika Srbija sa Socijalističkom autonomnom pokrajinom Vojvodina i Socijalističkom autonomnom pokrajinom Kosovo.

Za razliku od prethodnog ustavnog rešenja, sada autonomne pokrajine bivaju inkorporirane u strukturu federacije, čime dobijaju federalni subjektivitet, odnosno, postaju subjekt federacije. Separatnom koncepcijom pozicije autonomnih pokrajina, dolazi i do atipičnog preobražaja unutrašnjeg teritorijalnog uređenja Srbije, pa započinju procesi potpuno neobične federalizacije jedne federalne jedinice. Ovakav stav se argumentovano potvrđuje uvidom u amandman XVIII iz 1968. godine, kojim je izvršena promena sadržine dela Ustava od 1963. godine. Odredbama članova 111. i 112. Ustava bilo je propisano da se organizaciona struktura autonomnih jedinica utvrđuje republičkim ustavom, a naznačenim amandmanom autonomne pokrajine dobijaju pravo na organizacionu autonomiju i to svojim najvišim opštim pravnim aktom-ustavnim zakonom.

Autonomija je proširena i novim kvalitetom sudske autonomije, tako da autonomne pokrajine dobijaju i svoje posebne vrhovne sudove, a značajna novina je i da autonomne pokrajine prvo dobijaju odeljenja Ustavnog suda Srbije, a vrlo brzo i potpuno samostalne, sopstvene ustavne sudove.⁹ Amandmanskim ustavnim izmenama dolazi do višestrukog redefinisanja političko-teritorijalne autonomije, što je neposredno uticalo i na ustavno-pravnu poziciju Srbije kao članice jugoslovenske federacije. Sa stanovišta razvoja primerenog prirodi političko-teritorijalne autonomije, pokrajine postaju vlasne na zakonodavnu aktivnost. Ali, „ako se za davanje zakonodavne autonomije pokrajini ne bi moglo reći da je rezultat pomenutih težnji (težnje ka državnosti autonomnih pokrajina-prim.aut), pravo autonomne pokrajine da

⁹ Amandmani X i XI na pokrajinske ustavne zakone od 1972. godine.

kao svoj osnovni akt donosi ustavni zakon, ponovno uvođenje potpune sud-ske autonomije ... nemogućnost menjanja teritorije bez njene saglasnosti i sl. predstavljaju vidljive elemente državnosti u biću pokrajina.“¹⁰

I promenu naziva AP KiM u naziv AP Kosovo ne treba shvatiti kao prosto pitanje promene naziva, već kao odraz političkih tendencija koje se nalaze u njenoj pozadini. S obzirom da je izvorni koren etimološkog značenja Metohije sadržan u crkvenom imanju, a zapravo je reč o imanju Srpske pravoslavne crkve, onda se njenim jezičkim uklanjanjem iz naziva ostvaruje i određena politička tendencija.

Predstavljani, najznačajniji segmenti ustavnih promena u naznačenom periodu, poslužili su kao „predvorje“ za formalnije konstituisanje novih odnosa u društvu donošenjem Ustava SFRJ iz 1974. godine. Novim ustavnim rešenjima, našim autonomnim pokrajinama je dat status koji uveliko prevazilazi pojam teritorijalne autonomije i odudara od prakse postojanja autonomnih jedinica u drugim zemljama. Tako, na primer, obe pokrajine imaju iste organe i nadležnosti kao i republike, dati su im značajni atributi državnosti, pre svega kroz pravo pokrajina na donošenje sopstvenog ustava. Pokrajine su uvedene u samu strukturu saveznih organa i dobile su pravo da ravnopravno sa republikama učestvuju u donošenju saveznih zakona. Šta više, republički ustavotvorci te iste godine otišli su i korak dalje pa su predvideli i neophodnu saglasnost pokrajinske skupštine za svaku promenu republičkog ustava. Konačno, 1974. godine i same autonomne pokrajine donose svoje ustave čime je i zaokružen njihov sopstveni pravni sistem.

Prvi pokušaj ka promeni ovakvog, hipertrofiranog položaja autonomnih jedinica na ovim prostorima učinjen je donošenjem ustavnih amandmana na Ustav SR Srbije, usvojenim marta 1989. godine, a konačno, donošenjem Ustava Republike Srbije od 1990. godine rešeno je pitanje statusa autonomnih pokrajina na sasvim zadovoljavajući način.

2. Ustav Republike Srbije od 1990. godine i teritorijalna autonomija

Ustav Republike Srbije od 1990. godine je nastao, u značajnom delu društvenih motiva, upravo i zbog problematike političko-teritorijalne autonomije. Naravno, postoje i drugi motivi, među kojima prednjači činjenica da je došlo do radikalne transformacije celokupnog sistema društvenih odnosa.

¹⁰ Nikolić, P., op. cit., str. 43.

Preoblikovanje sistema vlasti novim ustavnim modelom bilo je utemeljeno na načelu podele vlasti kroz formulu mešovitog, parlamentarno-predsedničkog sistema vlasti. Uspostavljanje sistema vlasti u kojem je najdominantnija figura bio predsednik Republike pogodovalo je i rešenjima o jačanju centralističkih tendencija u oblasti teritorijalnog uređenja, kako povodom odnosa centralne republičke vlasti prema jedinicama lokalne samouprave, tako i povodom odnosa prema autonomnim pokrajinama. Ne treba zaboraviti da „demokratija ... može biti centralizovana tako i decentralizovana u statičkom smislu, ali decentralizacija dopušta veće približavanje ideji demokratije nego centralizacija. ... Poklapanje poretka sa voljom većine je cilj demokratskog uređenja. Ali centralne norme poretka koje važe za celu teritoriju mogu lako doći u protivrečnost sa većinskom voljom grupe koja živi na delimičnoj teritoriji.“¹¹ A da republička rešenja položaja jedinica političko-teritorijalne autonomije zavise od političkog stanja u društvu, pokazaće i izvesni preobražaji koji su se u ovoj oblasti dešavali u periodu nakon društvenih promena 5. oktobra 2000. godine, uz kontinuitet važenja Ustava iz 1990. godine. Uostalom, ne treba prevideti ni činjenicu da je „1990. godine donet ustav koji je klatno jednog ekstremnog rešenja iz 1974. godine trebao da uravnoteži i da Srbiju organizuje kao decentralizovanu državu u kojoj se decentralizacija neće odnositi samo na nacionalne manjine, nego će imati funkciju u strukturi vertikalne organizacije državne vlasti ... umesto toga, u praksi je se izrodila pojava da se sami pokrajinski organi uzdržavaju od obavljanja svojih nadležnosti.“¹²

Po svojoj ustavnoj prirodi, u podlozi političko-teritorijalne autonomije nalazi se ustavna kompeticiona norma, pa je, u skladu sa tim, Ustavom utvrđena lista nadležnosti za one oblasti društvenog života, koje će se ostvarivati u okviru kompeticione autonomije ove dve teritorijalne jedinice. Ovu vrstu nadležnosti autonomne pokrajine potrebno je razumeti kao njenu izvornu nadležnost, koja izvire upravo iz stečenih razloga postojanja autonomnih jedinica kao modela organizovanja teritorije Republike Srbije. Osim izvornih poslova, Ustavom je utvrđeno postojanje poverenih poslova koji pripadaju okviru poverene nadležnosti. U skladu sa tim, centralna republička vlast je ovlašćena od strane ustavotvorca da može pojedine poslove iz svojih prava i dužnosti poveriti autonomnoj pokrajini da ih ona obavlja.¹³

¹¹ Kelzen, H. (2010). *Opšta teorija prava i države*, Beograd, Pravni fakultet univerziteta u Beogradu, str. 417.

¹² Čipilić, S. (2015). Decentralizacija Srbije i modeli regionalizma na pojedinim primerima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 3, str. 1209.

¹³ Ustavnim pravilom se propisuje da se ovo poveravanje nadležnosti autonomnoj pokrajini može vršiti isključivo zakonom, a uz to, Republika je u obavezi da autonomnoj pokrajini obezbedi i sredstva neophodna za izvršavanje poverenih poslova.

Uklanjanjem spornog rešenja iz prethodnog Ustava po kojoj su i autonomne pokrajine bili donosioci sopstvenih ustava i konstituisanjem statuta kao najvišeg pravnog akta autonomne pokrajine, uspostavljen je formalno-pravni sistem odnosa između republičkog i pokrajinskog pravnog poretka. Jednako jezičko naslovljavanje najviših pravnih akata na nivou centralne, republičke vlasti i necentralne, pokrajinske vlasti istovremeno je „topilo“ suštinsku razliku koja se očekuje između dva nivoa javne vlasti u uslovima civilizovano uređenih državno-pravnih poredaka.

Republički ustavotvorac je posebnu pažnju posvetio i pitanjima pokrajinske organizacije, čime je relativizovan domašaj prava političko-teritorijalnih jedinica na samoorganizaciju. Još jedan pokazatelj radikalnih promena u ovoj oblasti je i eliminisanje sudske i ustavno-sudske vlasti na pokrajinskom nivou. Konačno, jasnom ustavnom formulacijom normativnog obezbeđivanja principa ustavnosti i zakonitosti, značajno je olakšano pravno podvrgavanje normativne delatnosti autonomnih pokrajina centralnoj vlasti čime se otklanjaju potencijalne opasnosti koje se mogu pojaviti u odnosima između republičke i pokrajinske vlasti.

Ustavom Republike Srbije od 1990. godine dat je višedimenzionalan odgovor na zatečeno stanje u društvenoj stvarnosti zemlje koje se, između ostalog, odnosi i na teritorijalni segment državnog uređenja zemlje. Za razliku od prethodne faze ustavnog razvoja kada je Srbija bila „zatočena“ atipičnim rešenjima jugoslovenskog (kon)federalizma, 1990. godina je godina povratka u razumne okvire teritorijalne autonomije.

3. Ustavni koncept prava na pokrajinsku autonomiju u savremenoj Srbiji

Budući da je u prethodnom delu teksta postignut efekat utvrđene teorijske i iskustvene prethodnice ustavnog razvoja Srbije, u smislu političko-teritorijalne autonomije, tako je i ovladavanje važećim srpskim Ustavom u tom smislu, takođe od značaja za razumevanje naznačene tematike. Među motivacione razloge za samo donošenje Ustava Republike Srbije od 2006. godine, važno delatno mesto pripada upravo problemima teritorijalne organizacije srpske države.

Uvažavajući prethodne napomene vezane za istorizaciju razvoja srpske teritorijalne borbe, a to je u suštini borba za državu, uputno je motivacionu podlogu za donošenje današnjeg Ustava dovesti u vezu sa prethodnicom. Poslednje dve faze ustavnog razvoja (Ustav RS od 1990. godine i Ustav RS od 2006. godine) očigledno „primarno obeležava i spaja posvećenost vlasti ka pokušaju održavanja državne teritorije. Prvi put u cilju centralizacije državne

vlasti, čiji je model podrazumevao degradaciju dostignutog nivoa izgrađene teritorijalno-političke autonomije. Drugi put čini se pokušaj da se izvede u okviru pozitivnog ustavnog sistema model političko-teritorijalne autonomije koji prevazilazi njene poznate teorijske i praktične domete“.¹⁴

Osim dominantnog doživljaja političko-teritorijalne autonomije u smislu rešavanja teritorijalnih problema srpskog državno-pravnog poretka, Ustavom Republike Srbije od 2006. godine, političko-teritorijalna autonomija je kontekstuirana na inovirani način, jer je reč o ustavnom konceptu njenog lociranja u specifične okvire ljudskih prava.

Ono što je nesporno, to je činjenica da je pravo građana na pokrajinsku autonomiju teritorijalno dimenzionirano i politički uslovljeno. Ovo pravo građana nije opšteg karaktera, tako da ne pripada svim građanima na teritoriji Republike Srbije, pa nosi sa sobom i epitet privilegije, s obzirom da je vezano za priznanje državno-pravnog poretka Srbije postojanja autonomne pokrajine. Tako je Ustavom utvrđeno postojanje dve autonomne pokrajine, što znači da je ovo pravo rezervisano, na početku egzistencije ustavno-pravnog poretka, za građane koji žive na teritorijama ove dve pokrajine.

Ostavljajući delimično po strani opterećujuće elemente situacije na KiM, može se zapaziti da se već u ustavnim pravilima pravi razlika i između sadržine prava građana na pokrajinsku autonomiju, kada je u pitanju AP Vojvodina u odnosu na AP KiM. Tako je Ustavom, na primer, striktno propisan onaj deo republičkog budžeta koji se obavezno i automatski mora dodeliti AP Vojvodina, dok takvog pravila nema kada je u pitanju AP KiM. Ukoliko bi se, hipotetički posmatrano, u budućnosti realizovao potencijalni projekat formiranja i neke nove autonomne pokrajine, njeni građani ne bi raspolagali onim pravom na pokrajinsku autonomiju, kojim raspolažu građani u Vojvodini, obzirom na već evidentiranu specifičnost ustavnog pravila vezanog za budžetsku konstrukciju. Na taj način, pokrajinska autonomija je, u opštem teorijskom pogledu, osim otvorenosti, obeležena i asimetričnošću, što je dodatni pokazatelj da se pravo građana na pokrajinsku autonomiju ne može tretirati u kontekstu tzv. klasičnih ljudskih prava i sloboda. Jer, u suštini svakog ljudskog prava leži princip jednakosti, koji ne mora biti nužno prisutan u temelju prava građana na pokrajinsku autonomiju.

Načelnom ustavnom konstrukcijom uspostavljeno je jedno pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, pa taj prvi, jezički pogled na formulaciju može zvesti da je, zapravo, reč o jednom i jedinstvenom

¹⁴ Đorđević, S. (2010). O Mitrovdanskom ustavu, Kragujevac, Institut za pravne i društvene nauke Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, str. 9.

pravu. Da nije tako, pokazuje se analizom sadržine ovih prava, uz neophodno iznošenje primedbe na račun odsustva značajnije distinkcije između ovih kategorijalnih entiteta. Ustavom je pravo građana na pokrajinsku autonomiju primarno locirano u normativnom okviru raspodele nadležnosti, zbog čega se ono i tretira, pre svega, kao negativna kompeticiona norma, što je potvrđeno i ustavno-sudskim stavom.¹⁵

Postojeći ustavni model teritorijalne organizacije i organizacije pokrajinske autonomije u Republici Srbiji, zasniva se na „nedovršenom normiranju tzv. racionalizovane decentralizacije... Republika Srbija, odnosno njen Ustav, pokazao je nedovršen model decentralizacije, imajući u vidu da se pokrajinske autonomije garantuju Ustavom svim građanima, ali da ih svi građani Republike Srbije ne uživaju, jer nisu ispunjeni Ustavom predviđeni uslovi“.¹⁶ Imajući u vidu uspostavljen ustavni model otvorenosti i potencijalne asimetričnosti teritorijalne organizacije političke autonomije Srbije, moguće je evidentirati ustavnu nedovršenost ovog važnog državnog pitanja. Pored toga, treba imati u vidu i činjenicu vezanu za realnu ustavnu mogućnost raspolaganja ovim pravom onih građana koji ne žive na teritoriji konstituisanih autonomnih pokrajina. Naime, važećim Ustavom utvrđeno je pravilo o obavezi da se predlog za osnivanje nove autonomne pokrajine utvrdi od strane građana referendumskim izjašnjavanjem. Imajući u vidu da je još uvek na snazi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi iz doba važenja Ustava RS iz 1990. godine, javljaju se i otvorena i potencijalno sporna pitanja vezana za organizaciju takvog referenduma, što u narednom periodu može stvarati dodatne probleme u procesu ostvarivanja prava građana na pokrajinsku autonomiju. Stoga je bilo delotvornije po stabilnost državnog života, prolongirati ustavotvorni proces do utvrđivanja konačnih stavova članova ustavotvorne zajednice povodom ovih pitanja, pa nakon toga definitivno uobličiti te stavove i definisati konačan ustavni model političko-teritorijalne organizacije u Srbiji, tako što bi se samim Ustavom utvrdilo postojanje i drugih autonomnih pokrajina.

Zaključak

Moderna srpska država nastala je kao rezultat napora srpskog naroda da ostvari sopstvenu vlast na svojoj teritoriji, pa će period do formiranja prve Jugoslavije biti obeležen dinamičnim aktivnostima na planu ostvarivanja slobode. Kraljevina Srbija je pijemontalnom žrtvom ugradila sopstvenu teritoriju

¹⁵ Odluka Ustavnog suda Srbije br. IUz – 353/09, *Sl. Glasnik RS*, br. 99/09

¹⁶ Čiplič, S., op. cit., str. 1229.

radi ostvarenja jugoslovenskog projekta, kako u periodu pre, tako i u periodu nakon Drugog svetskog rata. Čini se da je u periodu jugoslovenske kraljevine, teritorijalno pitanje bilo u drugorazrednom planu, ali nas višedecenijska distanca tim povodom koleba, imajući u vidu zbivanja sa teritorijalnom kompaktnošću Srbije u periodu nakon Drugog svetskog rata. Jer, upravo je to, komunističko iskustvo egzistencije srpske i jugoslovenske države, stvorilo osnov za ozbiljno dovođenje u pitanje teritorijalnog domena Srbije, što je posveđeno predstavljenim ustavno-pravnim i političkim faktorima povodom nastanka i razvoja političko-teritorijalne autonomije. Suočena sa ozbiljnim problemima u obezbeđivanju stabilne državne vlasti na čitavoj teritoriji, Srbija je pristupila drugačijoj ustavnoj kreaciji rešenja u oblasti političko-teritorijalne autonomije počev od 1990. godine. Iako je pravo građana na pokrajinsku autonomiju u današnjem ustavno-pravnom poretku Republike Srbije regulisano na nedovoljno konzistentan način, uz odgovarajuću ustavnu reviziju koja bi obuhvatila relevantan ustavno-normativni korpus kojim se reguliše odnosno pravo, postoje osnovi da se uspostavi stabilan sistem političko-teritorijalne autonomije u našoj zemlji.

Milica Župljanić

PhD, a teacher in The Second High School in Kragujevac

THE RIGHT TO A TERRITORIAL AUTONOMY IN SERBIAN CONSTITUTIONAL HISTORY

A b s t r a c t

THE organization and functioning of the provinces on our territory had been within the limits of such a territorial autonomy being scientifically shaped and implemented in the world until the Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia brought in 1963. The changes occurred

in the late 1960s, especially in the years following the adoption of the Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia in 1974, when autonomous provinces became a phenomenon unprecedented in the field of the comparative constitutional law. The first attempt to change the status of autonomous provinces was made after the adoption of constitutional amendments to the Constitution of Republic of Serbia in 1989. Finally, in 1990, the Constitution of Republic of Serbia reduced the capacity and reach of the autonomy on these territories to reasonable limits. The Constitution of Republic of Serbia from 2006 put a political and territorial autonomy into the context in an innovative manner concerning its constitutional concept additionally located within the specific human rights framework.

Keywords: *autonomy, constitutional history.*

Literatura

1. Čiplić, S. (2015). Decentralizacija Srbije i modeli regionalizma na pojedinim primerima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 3, str. 1209
2. Đorđević, J. (1964). Novi ustavni sistem, Beograd, Savremena administracija
3. Đorđević, S. (2010). O Mitrovdanskom ustavu, Kragujevac, Institut za pravne i društvene nauke Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu
4. Kelzen, H. (2010). Opšta teorija prava i države, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu,
5. Melvinger, I. (1967). Ustavnopravni i statutarni položaj autonomnih jedinica u Jugoslaviji, Beograd
6. Nikolić, P. (1989). Federacija i federalne jedinice, Beograd, Službeni list SFRJ
7. Orlović, S. (2014). Najviši pravni akti u autonomiji Vojvodine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad, vol. 48, br. 2, str. 26