

*Dr Darko Z. Simović, redovni profesor  
Kriminalističko-policijski univerzitet, Beograd  
darko.simovic@kpu.edu.rs*

## DA LI JE TERITORIJALNA AUTONOMIJA VOJVODINE DEO USTAVNOG IDENTITETA REPUBLIKE SRBIJE\*

**Sažetak:** *Republika Srbija još uvek nema jasno definisan ustavni identitet. Jedno od delikatnih pitanja iz te sfere je i to da li je teritorijalna autonomija Vojvodine postala deo ustavnog identiteta Republike Srbije. Afirmativan odgovor bi mogao da se zasnjuje na uverenju da je teritorijalna autonomija neprekidan oblik decentralizacije državne vlasti već više od sedam decenija. Međutim, ukoliko se ima u vidu činjenica da se teritorijalna autonomija sve vreme menjala i kretala između ekstremnih modela, koji pri tom ne odgovaraju teorijskom pojmu teritorijalne autonomije, može se zaključiti da je Autonomna pokrajina Vojvodina postojan element ustavnog sistema Republike Srbije samo nominalno i to po formi, ali ne i po sadržini. Ujedno, postojeći model teritorijalne autonomije se osporava uz kritiku da je njen nivo nizak, a da su ustavna jemstva slaba i nedelotvorna. Takve reči jasno sugerišu da ustavni model teritorijalne autonomije još uvek nije dobio svoj konačan oblik. Imajući u vidu da je teritorijalna autonomija često bila dezintegrišući faktor, kao i da izuzev tradicije koja je takođe upitna, ne postoje drugi uverljivi razlozi za opstajanje Autonomne pokrajine Vojvodina, Republika Srbija treba da se okrene nekom drugom modelu teritorijalne decentralizacije državne vlasti.*

**Ključne reči:** *ustav, ustavni identitet, teritorijalna autonomija, nacionalne manjine, Republika Srbija, Vojvodina.*

---

\* Rad je prezentovan na Naučnom skupu Prvi vek od prisajedinjenja: društveni, politički i pravni značaj, održanom 14. decembra 2018. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu.

## UVOD

Značajan jubilej od jednog stoleća prisajedinjenja, pored slavodobitnog osećaja, osvetljava i čitav niz dilema u vezi sa postojećim ustavnopravnim položajem Autonomne pokrajine Vojvodina. Jedno od tih otvorenih pitanja glasi: da li je teritorijalna autonomija Vojvodine postala deo ustavnog identiteta Republike Srbije? Na ovo pitanje nije jednostavno odgovoriti iz više razloga. Najpre, o teritorijalnoj autonomiji Vojvodine se najčešće govori sa povišenim emotivnim nabojem, dok u stručnim raspravama dominiraju vrednosni sudovi potkrepljeni poluistinama. S druge strane, odabir optimalnog modela teritorijalne organizacije vlasti u Srbiji jeste „realno najkontroverznije i potencijalno najteže pitanje“<sup>1</sup>. Ujedno, uz sve te poteškoće, poseban problem predstavlja činjenica da Republika Srbija još uvek nema postojan i jasno definisan ustavni identitet.<sup>2</sup>

Teritorijalna autonomija je postala svojevrsni podrazumevajući element teritorijalnog uređenja Republike Srbije, imajući u vidu to da su svi ustavi posle Drugog svetskog rata predviđali ovaj oblik decentralizacije državne vlasti. Inertnost i nekreativnost pri donošenju Ustava Republike Srbije od 2006. godine su doprineli da se bez ozbiljnijeg preispitivanja nastavi sa teritorijalnom decentralizacijom po liniji autonomnih pokrajina. Tragajući za kompromisnim modelom, podjednako udaljenim od ustavnih rešenja iz 1974. i 1990. godine, ustavotvorac je propustio da ustanovi konzistentan model teritorijalne autonomije. To je postalo očigledno kada je niz delikatnih pitanja otvoreno pri pokušaju zakonskog operacionalizovanja ustavnog modela teritorijalne autonomije Vojvodine i njenog statutarnog uobličavanja tokom 2008. i 2009. godine. Potvrdilo se da u javnom mnjenju Srbije, ali dobrim delom i u stručnim krugovima, ne postoji valjano razumevanje pravne prirode i institucionalne logike teritorijalne autonomije. Donošenje odluke Ustavnog suda o neustavnosti pojedinih odredaba Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodina<sup>3</sup>, posle dvogodišnjeg oklevanja i to tek nakon promene parlamentarne većine 2012. godine, posvedočilo je da je teritorijalna autonomija Vojvodine još uvek nerešeno i kontroverzno, ujedno prevashodno političko, pitanje.<sup>4</sup> S obzirom na to da Republika Srbija nema jasno definisanu i postojanu institucionalnu fizionomiju teritorijalne autonomije, oko

---

<sup>1</sup> Milovan Mitrović, „Legitimitet političkih aktera i neka otvorena pitanja ustavne reforme u Srbiji“, Olivera Vučić, Kosta Čavoški (ur), *Ustavne promene*, Beograd 2003, 113.

<sup>2</sup> Tamaš Korhec, „Ustavna revizija i manjinska prava – u kojoj meri je reviziona vlast slobodna da menja posebna prava manjina u Ustavu Republike Srbije“, Edin Šarčević, Darko Simović (ur), *Reviziona vlast u Srbiji*, Sarajevo 2017, 123.

<sup>3</sup> IUz-353/2012.

<sup>4</sup> Vid. Darko Simović, „Ustavnosudsko uobličavanje teritorijalne autonomije Vojvodine“, *Nauka, bezbednost, policija*, 3/2013, 53-69.

koje bi postojao visok stepen društvenog konsenzusa, legitiman je pokušaj odgo-  
netanja dileme da li je reč o modelu teritorijalnog uređenja koji je postao sastavni  
deo ustavnog identiteta.

Budući da je reč o izrazito kompleksnoj temi, koja je pri tom samo manjim  
delom pravnog karaktera, vezu izeđu teritorijalne autonomije Vojvodine i ustav-  
nog identiteta Republike Srbije je moguće utvrditi isključivo raščlanjavanjem ovog  
problema na nekoliko užih i konkretnijih dilema. Otuda, neophodno je razjasniti  
i odgovoriti na sledeća pitanja. Prvo, da li postoji istorijski kontinuitet teritorijal-  
ne celine koja se naziva Vojvodina? Drugo, da li postoji kontinuitet ustavnoprav-  
nog položaja Vojvodine? Treće, da li je teritorijalna autonomija Vojvodine element  
integracije ili dezintegracije političkog sistema Srbije? Četvrto, da li je teritorijal-  
na autonomija poželjan oblik decentralizacije državne vlasti? Naposljetku, peto,  
da li postoje objektivni razlozi koji opravdavaju postojanje teritorijalne autonomi-  
je Vojvodine u ustavnom sistemu Republike Srbije?

## 1. DA LI POSTOJI ISTORIJSKI KONTINUITET TERITORIJALNE CELINE KOJA SE NAZIVA VOJVODINA

Teritorijalna autonomija Vojvodine se najčešće opravdava istorijskim i tra-  
dicionalnim razlozima. Naime, ističe se da je Vojvodina stara istorijska pokrajina  
koja je raspolagala političkom individualnošću i pre prisajedinjenja Srbiji, zbog  
čega je taj njen osoben politički identitet neophodno uvažiti, sačuvati i razvijati  
posredstvom teritorijalne autonomije. Uzet sam za sebe, ovaj argument nije pre-  
terano snažan da bi opravdao opstajanje teritorijalne autonomije, jer dosadašnje  
iskustvo ukazuje na niz istorijskih pokrajina, sa unekoliko snažnijom tradicijom,  
koje nisu sačuvale svoju političku individualnost. Pruska, Vlaška ili Erdelj nama  
su najilustrativniji primeri. No, daleko veći problem je u tome što se obmanjujuće  
plasira teza da je Vojvodina raspolagala političkom autonomijom i pre njenog pri-  
sajedinjenja Srbiji 1918. godine. Istorijske činjenice nedvosmisleno demistifikuju  
tezu o kontinuitetu političke individualnosti Vojvodine.

Ukoliko se osvrnemo na period pre prisajedinjenja može se zaključiti da  
Vojvodina nikada nije bila zaokružena i jedinstvena teritorijalna celina niti je  
raspolagala političkom autonomijom u okviru Habzburške monarhije. Položaj  
Srba u Habzburškoj monarhiji još od XVII veka zasnivao se na carskim privile-  
gijama koje su štatile prevashodno verska prava Srba i omogućavala im da se oku-  
pljaju na crkveno-narodnim saborima. „Davane Srbima kao pripadnicima verske i  
narodne zajednice, a ne za stanovnike određene oblasti, na osnovu teritorijalnog

principa, privilegije prema tome imaju svojstvo personalnih prava<sup>5</sup>. Dakle, reč je o personalnom, neteritorijalnom obliku autonomnih prava kojima su raspolagali Srbi u Habzburškoj monarhiji. Međutim, još od Temišvarskog sabora (1790), Srbi su nastojali da formiraju autonomnu jedinicu sa sopstvenim organima vlasti.<sup>6</sup>

Ideja o Srpskoj Vojvodini, kao osobenoj autonomnoj teritorijalno celini, prvi put je oživotvorena u toku revolucionarnih zbivanja 1848-1849. godine.<sup>7</sup> Majska skupština, održana 13. i 15. maja 1848. godine, proglasila je srpski narod za „politično slobodan i nezavisan pod Domom austrijskim i obštom krunom ugarskom“. Određena je teritorija Srpske Vojvodovine (Srem s Granicom, Baranja, Bačka s Bečejskim distriktom i Šajkaškim bataljonom i Banat s Granicom i Kikindskim distriktom), a ujedno je proglašen politički savez sa Trojednom kraljevinom (Hrvatskom, Slavonijom i Dalmacijom). No, to nisu bili samo politički akti, jer je započet proces formiranja srpske vlasti u Vojvodini, sa svim suštinskim elementima državne vlasti.<sup>8</sup> Međutim, reč je o jednostranom nastojanju da se zaokruži teritorija nastanjena Srbima u okviru Habzburške monarhije koja bi raspolagala političko-teritorijalnom autonomijom. Ti politički zahtevi Srba nisu potpuno prihvaćeni, niti su ostvarili dalekosežne pravne posledice. Ni Carskim manifestom od 1848. godine, ni Austrijskim ustavom od 1849. godine, kao ni potonjim proglašenjem Vojvodstva Srbije i Tamiškog Banata nije ni praktično, a ni u pravnom sistemu Habzburške monarhije ostvarena srpska teritorijalna autonomija.<sup>9</sup> Istine radi, austrijski Ustav od 1849. godine jeste pomenuo Vojvodstvo Srpsko, ali ovim aktom nije konstituisana teritorijalna autonomija, već se samo potvrđuje potreba za očuvanjem njegove crkvene zajednice i narodnosti uz oslanjanje na stare privilegije i carske ukaze najnovijeg vremena.<sup>10</sup>

Treba pojasniti da Vojvodstvo Srbije i Tamiškog Banata nije imalo status teritorijalne autonomije. Reč je o posebnoj administrativnoj oblasti, krunovini (*Kronland*), formiranoj uredbom Cara Franje Josifa I 18. novembra 1849. godine. Njena osobenost je u tome što se nalazila pod neposrednom upravom krune. Ova krunska oblast se sastojala od teritorije Bačko-bodroške, Torontalske, Tamiške i Kra-

---

<sup>5</sup> Ljubomirka Krkljuš, „Autonomija Vojvodine do 1918. godine – da li je postojala, kada i kakva?“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2010, 16.

<sup>6</sup> Slobodan Orlović, „Najviši pravni akti u autonomiji Vojvodine“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2/2014, 266.

<sup>7</sup> Lj. Krukluš, 17.

<sup>8</sup> *Ibid.*, 19.

<sup>9</sup> S. Orlović (2014), 267.

<sup>10</sup> Pomenuti član 72. austrijskog Ustava od 4. marta 1849. godine glasi: „Vojvodstvu Srbiji biće osigurano takvo uređenje, koje će se, radi očuvanja njegove crkvene zajednice i narodnosti oslanjati na stare privilegije i carske ukaze najnovijeg vremena. Ujedinjenje Vojvodstva sa nekom drugom krunovinom će se po saslušanju i uz pristanak njihovih poslanika opredeliti posebnom odlukom“.

šavske županije kao i iločkog i rumskog sreza Sremske županije. Za administrativno sedište je određen Temišvar, a zvanični jezik škola i administracije bio je nemački. Ovom upravnom oblašću je upravljao vojvoda, a titulu „velikog vojvode Vojvodstva Srbije“ zadržao je car, dok je na čelo uprave postavljen podvojvoda, kojeg nije birao srpski narod, nego imenovao car. Privremeni upravitelj postao je general Ferdinand Majerhofer (*Ferdinand Mayerhofer von Grünbüchel*), dotadašnjeg austrijskog konzula u Srbiji.<sup>11</sup>

Ovako formirano Vojvodstvo je obuhvatalo teritorije koje su samo delimično bile naseljene srpskim stanovništvom, a etnički odnosi u njemu su bili izrazito nepovoljni za Srbe. Naime, nijedan deo Vojne granice, u kojoj je bilo nastanjeno oko 210.000 Srba, nije ušao u Vojvodstvo Srbiju i Tamiški Banat.<sup>12</sup> Najbrojnije je bilo rumunsko stanovništvo sa 28%, zatim nemačko sa 24,5%, pa tek potom srpsko sa 20,4% i mađarsko sa 17,8%.<sup>13</sup> Takva struktura stanovništva sugerise da uspostavljanje Vojvodstva nije bilo motivisano željom da se Srbima podari teritorijalna autonomija, već je konstituisanje ove posebne upravne oblasti učinjeno sa namerom kažnjavanja Mađara zbog pokušaja otepljenja od Austrije.

Period u kome je Vojvodstvo postojalo nije bilo povoljno za razvijanje autonomnih prava. Naprotiv. Ovaj period je poznat pod nazivom Bahov apsolutizam (1951-1960) i njega obeležava apsolutna, centralistička država koja je sprovela politiku germanizacije. Do ukidanja Vojvodstva je došlo 1860. godine u sklopu ustupaka Ugarskoj radi obezbeđivanja njenoj teritorijalnog integriteta.

U potonjem periodu Austrougarske nije došlo do obnavljanja posebnog teritorijalnog entiteta koji bi obuhvatao Srbe i koji bi raspolagao osobenim autonomnim pravima. Otuda, u trenutku prisajedinjenja 1918. godine današnja teritorija AP Vojvodine nije predstavljala jedinstvenu teritorijalnu celinu. U skladu sa administrativno-teritorijalnom podelom Ugarske, Baranja, Bačka i Banat su pripadali Baranjskoj županiji (sa sedištem u Pečuju), Bačko-Bodroškoj (sa sedištem u Somboru), Torontalskoj (sa sedištem u Velikom Bečkereku) i Tamiškoj (sa sedištem u Temišvaru), dok je Srem pripadao Sremskoj županiji čije je sedište bilo u Vukovaru. Dakle, Srem je pripadao austrijskom delu, a Banat, Bačka i Baranja su pripadale ugarskom delu Habzburške monarhije. Osim toga, prisajedinjenje ovih vojvođanskih oblasti nije sprovedeno po jednoobraznom obrascu. Banat, Bačka i Baranja su se neposredno prisajedinile Kraljevini Srbiji odlukom Narodne skupštine u Novom Sadu 25. novembra 1918. godine. S druge strane, Srem je ujedinjen sa Srbijom posredstvom Države Slovenaca, Hrvata i Srba i njenog Narodnog ve-

<sup>11</sup> Lj. Krkljuš, 23.

<sup>12</sup> Zoltan Đere, „Skica promena etničkog sastava stanovništva na tlu današnje Vojvodine 1526-1919. godine“, Istraživanja, 15/2004, 120.

<sup>13</sup> Ibid., 119.

ća. Naime, na velikom zboru izaslanika narodnih veća iz Srema, održanom u Rumi 24. novembra 1918. godine, usvojena je Rezolucija u kojoj se zahteva obrazovanje jedinstvene države Srba, Hrvata i Slovenaca pod dinastijom Karađorđevića. Međutim, ukoliko taj cilj ne bude ostvaren, „usled političkog i plemenskog cepanja“, predstavnici naroda „odlučuju se za neposredno prisajedinjenje Srema Kraljevini Srbiji“. Otuda, budući da je konstituisana zajednička država, taj alternativni zahtev Srema da se neposredno prisajedini Kraljevini Srbiji je postao bespredmetan.

Ustavnopravno konstituisanje zajedničke države, kao i politička dešavanja posle prisajedinjenja 1918. godine mogu biti ilustrativan indikator o tome da li je postojala razvijena društvena svest da Vojvodina predstavlja jedinstvenu i osobenu teritorijalnu celinu. Osvrnimo se u prvi mah na alternativne ustavne projekte koji su se pojavili pre konačnog ustavnog uobličenja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.<sup>14</sup> Prema ustavnom nacrtu Narodnog kluba novostvorenu državu bi trebalo podeliti na šest pokrajina, pri čemu bi se Vojvodina sastojala od Bačke, Banata i Baranje. Srem je prema tom konceptu trebalo da postane integralni deo pokrajine Hrvatske. Jugoslovenski klub je predložio u osnovi slično rešenje o teritorijalnoj organizaciji sa šest pokrajina, a razlika se odnosila jedino na položaj Dalmacije, koja bi umesto Hrvatskoj bila priključena Bosni i Hercegovini. Ustavni nacrt Stojana Protića je predviđao podelu teritorije na devet pokrajina. Saglasno njegovoj zamisli, sadašnji geografski prostor Vojvodine je trebalo podeliti na dve administrativne celine: Srem sa Bačkom i Banat. Naposletku, nacrt Josipa Smodlake je predvideo najveće odstupanje od nasleđenih istorijsko-tradicionalnih teritorijalnih celina.<sup>15</sup> Naime, teritorijalna organizacija države bi počivala na 12 pokrajina od kojih bi jedna bila Vojvodina. Usitnjavanjem tradicionalnih teritorijalnih celina Smodlaka je nastojao „da sastavni delovi države budu, koliko je god moguće, jednaki i jedni drugima ravni“<sup>16</sup>.

Zajedničko za sve predložene ustavne nacрте jeste preovladavanje zatečene podele zemlje na tradicionalne pokrajine, što je podrazumevalo prihvatanje pretežno istorijsko-etničkih kriterijuma.<sup>17</sup> Imajući tu činjenicu u vidu, može se zaključiti da ni u alternativnim ustavnim nacrtima nije postojala dovoljno zrela i nepokolebljiva svest o tome da je Vojvodina jedinstvena teritorijalna celina čiji osobeni identitet treba sačuvati i u novostvorenoj državi. Indikativno je i to da su ideje o Vojvodini kao zasebnoj pokrajini poticale prevashodno iz hrvatskog poli-

---

<sup>14</sup> Vid. Slobodan Jovanović, *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Beograd 1995, 72-85.

<sup>15</sup> Miodrag Jovičić, *Savremeni federalizam*, Beograd 2006, 357.

<sup>16</sup> Josip Smodlaka, *Nacrt Jugoslovenskog ustava*, Zagreb 1920, 6.

<sup>17</sup> M. Jovičić, 360.

tičkog miljea, jer bi se konstituisanjem takve posebne administrativne celine slabila srpska pozicija u novostvorenoj državi. Naime, kako je to zabeleženo od strane klasika naše ustavnopravne nauke Slobodana Jovanovića, zagovornici hrvatskih i slovenačkih nacionalnih interesa rukovodili su se sledećim razlozima: „Decentralizacija je jedini način da se u našoj državi ostvari plemenska ravnopravnost. Srbi su mnogobrojniji od Hrvata i Slovenaca; centralna uprava biće, ako ne isključivo u njihovim rukama, a ono pod njihovim pretežnim uticajem. U jednoj centralisanoj državi, ova bi se uprava vodila u srpskom duhu, bez dovoljno obzira na hrvatske i na slovenačke interese“<sup>18</sup>.

U prvoj jugoslovenskoj državi, prema Vidovdanskom ustavu iz 1921. godine, Vojvodina nije bila posebna administrativno-teritorijalna jedinica. Kraljevina SHS je podeljena na 33 oblasti, a teritorija Vojvodine je ušla u sastav četiri oblasti: Sremske sa sedištem u Vukovaru, Bačke sa sedištem u Novom Sadu, Beogradske sa sedištem u Beogradu i Podunavske oblasti sa sedištem u Smederevu. Slobodan Jovanović konstatuje da je Vidovdanski ustav bio „pokušaj da se Kraljevina SHS organizuje kao jednostavna nacionalna država“<sup>19</sup>. Premda je istaknuto gledište da je jugoslovenska kraljevina prva evropska regionalna država<sup>20</sup>, prevladuje stav da je oblast administrativno-teritorijalna jedinica u kojoj su se ostvarivale i državna i samoupravna vlast, a ne politička autonomija.

Posle suspenzije Vidovdanskog ustava, Zakonom o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja od 3. oktobra 1929. godine zemlja je podeljena na devet administrativno-teritorijalnih celina, pri čemu su vojvođanske oblasti, zajedno sa delovima centralne Srbije, činile Dunavsku banovinu. Ustav od 1931. godine je zadržao ustanovljenu administrativno-teritorijalnu podelu zemlje. Banovine su administrativne jedinice koje su „imale za cilj da učvrste nacionalni unitarizam i državni centralizam“<sup>21</sup>. Banovine predstavljaju u isto vreme samoupravne jedinice i osnovne jedinice teritorijalne podele države u upravnom smislu.<sup>22</sup> Dakle, u njima je predviđena „unija organa državnih i samoupravnih“<sup>23</sup>. One su bile organizovane u skladu sa centralističkim načelima, budući da je bana postavljao kralj i da je on oličavao monarhovu vlast u banovini.<sup>24</sup> Razvijanje projekta integralnog jugoslovenstva je osujećivalo potrebu za negovanjem istorijskih i plemenskih podela koje bi vremenom neminovno osnaživale postojeće i rađala nove zahteve za

<sup>18</sup> S. Jovanović, 96.

<sup>19</sup> Ibid., 98.

<sup>20</sup> Marko Pavlović, „Jugoslovenska Kraljevina: prva evropska regionalna država“, Zbornik Matice srpske za društvene nauke, 4/2012, 503-521.

<sup>21</sup> Ratko Marković, Ustavno pravo, Beograd 2015, 119.

<sup>22</sup> Lazo Kostić, Ustavno pravo, Beograd 2000, 170.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Marko Stanković, Pravo lokalne samouprave, Beograd 2018, 87.



ustanovljavanje teritorijalne autonomije ili federalizovanje države. Imajući ove činjenice u vidu, zvuči potpuno proizvoljno teza da je Vojvodina „teritorijalno projektovana u Prvoj Jugoslaviji i ustavno pravno definisana kao Dunavska banovina, na osnovu Zakona o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja iz 1929. i Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine“<sup>25</sup>. Beleži se da je posle formiranja zajedničke države, naziv Vojvodina, pri tom neujednačenog sadržaja, „korišćen (je) među protivnicima unitarizma i centralizma koji su se zalagali za veću ekonomsku samostalnost i upravne nadležnosti Vojvodine“<sup>26</sup>.

Federalizovanje Jugoslavije je usledilo posle Drugog svetskog rata, a Autonomna pokrajina Vojvodina je obrazovana zakonom septembra 1945, dok je njena konstitucionalizacija usledila Ustavom FNRJ od 1946. godine. Međutim, neophodno je ukazati na proces formiranja autonomne pokrajine koji je prethodio donošenju prvog socijalističkog ustava Jugoslavije. Naime, u organizacionom smislu, odlukom od 8. oktobra 1944. godine o formiranju Vojne uprave za Banat. Bačku i Baranju, izvršena je secesija severnih delova Srbije, a zatim je tokom 1945. godine formirana Autonomna pokrajina Vojvodina od Banata, Bačke i Srema, dok je Baranja prisajedinjena Hrvatskoj.<sup>27</sup> Narodna skupština Vojvodine je na svom zasedanju održanom 30-31. jula 1945. godine u Novom Sadu donela odluku o priključenju autonomne Vojvodine Srbiji. Usledilo je donošenje Zakona o ustanoavljenju i ustrojstvu Autonomne pokrajine Vojvodina 3. septembra 1945. godine. Pri tome, tako konstituisana „na osnovu sopstvene, izvorne i primarne odluke Vojvodina postaje deo Srbije, i to s autonomnim svojstvima. Ona je sama sebi podarila svojstvo političko-teritorijalne autonomije“<sup>28</sup>. Poništene su odluke o prisajedinjenju iz 1918. godine i Vojvodina je, na osnovu odluke revolucionarnih organa, konstituisana u samostalan entitet, sa izmenjenim granicama i sa samo-proklamovanim pravom na teritorijalnu autonomiju. Dakle, umesto da se teritorijalna autonomija konstituiše saveznim ili republičkim ustavom, budući da nije reč o originarnom, već o izvedenom, decentralizovanom obliku vršenja vlasti, razvoj događaja je ukazao na to da je teritorijalna autonomija Vojvodine formalnopravno predviđena pre ustavnopravnog konstituisanja Srbije kao federalne jedinice u okviru Jugoslavije.

---

<sup>25</sup> Radivoj Stepanov, „Vojvodina: od Trianona 1920. do Ustava Srbije 2006. godine“, *Političkon*, 10/2015, 10.

<sup>26</sup> Mirko Grlica (ur), *Koliko se poznajemo – iz istorije nacionalnih zajednica u Vojvodini*, Novi Sad 2009, 8.

<sup>27</sup> Jovan Pejtin, „O autonomiji Vojvodine“, Olivera Vučić, Kosta Čavoški (ur), *Ustavne promene*, Beograd 2003, 317.

<sup>28</sup> Vladan Kutlešić, „Federalizam u drugoj Jugoslaviji“, Aleksandar Fira, Ratko Marković (ur), *Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd 2010, 352.



Dosadašnje izlaganje navodi na zaključak da je u današnjem značenju Autonomna pokrajina Vojvodina pravno uobličena tek 1945. godine. Reč je o tvorevini socijalističkog konstitucionalizma, a ta činjenica je neskriveno apostrofirana u ustavnopravnoj literaturi tog perioda.<sup>29</sup> Njeno konstituisanje pravdano je razlozima tradicionalnog karaktera.<sup>30</sup> Međutim, politička realnost je ukazivala na to da je pored tog transparentnog, postojao i jedan prikiveni i osnovni razlog za konstituisanje teritorijalne autonomije Vojvodine. Naime, „autonomna pokrajina Vojvodina nastala je kao posledica rešavanja hrvatskog pitanja“<sup>31</sup> i potrebe stvaranja uravnoteženog odnosa u jugoslovenskoj federaciji.

## 2. DA LI POSTOJI KONTINUITET USTAVNOPRAVNOG POLOŽAJA AUTONOMNE POKRAJINE VOJVODINA

Od ustavnopravnog konstituisanja teritorijalne autonomije Vojvodine 1946. godine nijedan potonji ustav nije potpuno preuzimao dotadašnji institucionalni model, već se teritorijalna autonomija kontinuirano menjala. Na primedbu da je teritorijalna autonomija, poput drugih oblika vertikalne podele vlasti, dinamična pojava i da je neophodno da se razvija usled prilagođavanja realnim potrebama društva, može se odgovoriti da se institucionalni model teritorijalne autonomije nije razvijao konzistentno i pravolinijski, prirodnim evolutivnim tokom, već se kretao od jednog ka drugom ekstremu. Naime, decentralizacija državne vlasti po liniji teritorijalne autonomije se kretala poput klatna, pri čemu je jedna krajnost dosegnta Ustavom SFRJ iz 1974, a druga krajnost Ustavom Republike Srbije iz 1990. godine. Nesumnjivo, Ustavom od 2006. godine to klatno je pokrenuto ka središnjem položaju.

---

<sup>29</sup> Autonomne pokrajine su tvorevina narodnooslobodilačkog rata i socijalističke revolucije. Vid. Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 1982, 576.

<sup>30</sup> Vid. Miodrag Jovičić, „Problemi ustavnog uređenja jugoslovenske federacije i oblika teritorijalne autonomije“, Miodrag Jovičić (ur), *Aktuelni problemi ustava i ustavnih promena*, Beograd 1991, 136.

<sup>31</sup> Marko Pavlović, „Pravnoistorijski i uporednopravni pogled na ustavne promene“, Olivera Vučić, Kosta Čavoški (ur), *Ustavne promene*, Beograd 2003, 43. Ipak, bez obzira na tradicionalne razloge koji su, uslovno rečeno, bili primarni za obrazovanje teritorijalne autonomije Vojvodine, ovaj oblik teritorijalne organizacije je nekritički glorifikovan, pa se od strane onovremenih autora moglo čuti da „socijalistička autonomna pokrajina izražava bogatstvo jugoslovenskog federalizma i njegovu snagu, sposobnost da se izrazi u bogatijim istorijsko-društvenim sadržajima i ustavno-političkim oblicima“, ona „može da posluži kao izvesna garancija i regulator u primeni i funkcionisanju federalizma, kao podatak o njegovoj efikasnosti i stvarnoj vrednosti“, budući da je „izraz i sredstvo njegove demokratizacije i ostvarivanja njegovih klasno-istorijskih funkcija“. Nav. prema R. Marković (1982), 574.

Treba imati u vidu i to da je približno dve decenije teritorijalna autonomija postepeno evoluirala. Pravna priroda i položaj jedinica teritorijalne autonomije nije bitno menjan u ustavnom razvitku Jugoslavije od 1946. do 1968. godine.<sup>32</sup> U osnovi, može se reći da je federalno uređenje bilo zahvaćeno procesom permanentne decentralizacije, pa se taj trend odražavao i na položaj jedinica teritorijalne autonomije. Pri tome, uporednopravno sagledano, položaj autonomnih jedinica u Republici Srbiji, zaključno sa Ustavom SFRJ od 1963, odgovarao je teorijskom pojmu teritorijalne autonomije. Kako je zabeleženo, u tom prvobitnom periodu razvoja, bez obzira na određene specifičnosti i varijacije, ustavna rešenja su izražavala oblik „tzv. klasične administrativne autonomije ili teritorijalne decentralizacije, odnosno viši oblik lokalne ili komunalne samouprave, sa ograničenim obimom i sadržinom regulativnih prava“<sup>33</sup>. Bitnija promena desila se amandmanima 1968. godine, kada su autonomne pokrajine postale subjekt raspodele zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica, budući da su se njihova autonomna prava utvrđivala iz dela normativne nadležnosti republike kao federalne jedinice.<sup>34</sup> Ustavnim amandmanima iz 1971. godine, autonomne pokrajine su transformisane u oblik federalizma.<sup>35</sup> Taj oblik nije imao predsedana u uporednom pravu, a bio je najpribližniji modelu autonomnih republika prema Ustavu SSSR od 1936. godine.<sup>36</sup> Konstituisan je svojevrsni asimetrični federalizam, jer je ustavotvorac mešao federalne i autonomne odnose i elemente. Vojvodina je na temelju takvih ustavnih rešenja „izašla iz statusa autonomije i `klauzulom konstitutivnosti` stekla status `male (diskretne) savezne državnosti`“<sup>37</sup>.

Ustavom SFRJ od 1974. godine, autonomne pokrajine su dobile takav status koji se suštinski mogao izjednačiti sa statusom federalnih jedinica. Naime, dve autonomne pokrajine postaju konstitutivni elementi federacije, a kvalitativna promena njihovog statusa je rezultirala neposrednim predstavljanjem u organima federacije. Autonomne pokrajine su dobile niz atributa državnosti. Svoje pravo na samoorganizovanje su ostvarivale u formi ustavotvorne vlasti, a istovremeno su raspolagale i preostalim funkcijama državne vlasti: zakonodavnom, izvršnom, sudskom i ustavnosudskom funkcijom. Koliko je ustanovljeni institucionalni si-

---

<sup>32</sup> Vladan Kutlešić, *Raspodela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica u razvitku jugoslovenskog federalizma*, Beograd 1986, 99.

<sup>33</sup> Evgeni Dimitrov, „Koncept jugoslovenskog federalizma i autonomije i predstojeće ustavne promene“, Miodrag Jovičić (ur), *Aktuelni problemi ustava i ustavnih promena*, Beograd 1991, 119.

<sup>34</sup> V. Kutlešić (1986), 100.

<sup>35</sup> Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd 1982, 675.

<sup>36</sup> *Ibid.*, 676.

<sup>37</sup> Radivoj Stepanov, „Ustavni i politički triptih Vojvodine“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 9-10/2014, 578.

stem bio apsurdan može se zaključiti i na osnovu činjenice da je Republika Srbija bila podređena svojim autonomnim pokrajinama jer bez njihove saglasnosti nije mogla da promeni svoj ustav. S druge strane, autonomne pokrajine su samostalno donosile i menjale svoje ustave, pri čemu Republika Srbija nije raspolagala ustavnim mehanizmima kojima bi mogla da utiče na organizaciju i funkcionisanje autonomnih pokrajina. Takvo rešenje je bilo neposredna posledica namere ustavotvorca da izjednači položaj republika i autonomnih pokrajina jer je ovaj oblik teritorijalne autonomije bio glavna garancija očuvanja nacionalne ravnopravnosti.<sup>38</sup> Međutim, ovaj razlog nije bio previše uverljiv, jer su pripadnici nacionalnih manjina živeli i van autonomnih pokrajina, a njihovu ravnopravnost je trebalo obezbediti na čitavoj teritoriji kako Republike Srbije, tako i u ostalim federalnim jedinicama Jugoslavije. Suštinska transformacija pravne prirode teritorijalne autonomije podstakla je i ubrzavala dezintegracione procese u Republici Srbiji.

U nastojanju da zaustavi dalju dezintegraciju, Republika Srbija je 1989. izvršila ustavnu reviziju kojom se značajno menja status autonomnih pokrajina. Autonomne pokrajine su zadržale ustavotvornu i zakonodavnu vlast, kao i svoj autonomni pravosudni sistem, ali je došlo do bitnijeg sužavanja njihove normativne nadležnosti. Promenjen je i postupak ustavne revizije tako da više nije bila neophodna saglasnost autonomnih pokrajina na promene Ustava Republike Srbije, uz ograničenje da se tim promenama ne može menjati ustavni položaj autonomnih pokrajina utvrđen Ustavom SFRJ od 1974. godine. Međutim, već naredne, 1990. godine, Republika Srbija je donela novi ustav kojim je državna vlast potpuno centralizovana i koji je autonomne pokrajine podredio Republici. Autonomne pokrajine prestaju da budu konstitutivni element federacije i uz drastično sužavanje njihove normativne nadležnosti izgubile su ustavotvornu, zakonodavnu i sudsku vlast. Najviši akt autonomne pokrajine je statut koji se donosi uz saglasnost Narodne skupštine Republike Srbije. Autonomne pokrajine su i u finansijskom smislu bile podređene Republici jer nisu imale svoju imovinu, kao ni izvorne prihode kojima bi mogli slobodno da raspolažu. Dakle, od položaja koji samo nominalno nije bio izjednačen sa položajem federalnih jedinica, autonomne pokrajine su devalvirane na položaj koji bi se mogao izjednačiti sa višim jedinicama lokalne samouprave u centralizovanim državama. Otuda, može se zaključiti da je ustavotvorac od 1990. godine nastojao da ustavu obezbedi prvenstveno zaštitno-

---

<sup>38</sup> Vid. Aleksandar Fira, *Ustavno pravo Republike Srbije i Republike Crne Gore*, Novi Sad 1995, 60.

integrativnu funkciju radi zaustavljanja dezintegracionih procesa kojima je bila zahvaćena ne samo savezna država, već i Republika Srbija.<sup>39</sup>

Donošenjem novog ustava 2006. godine teritorijalna autonomija je delimično usklađena sa uporednopravnim i teorijskim standardima ovog oblika teritorijalne decentralizacije. Dakle, posle dva ekstremna institucionalna modela teritorijalne autonomije iz 1974. i 1990. godine, pri čemu je samo nominalno moglo da se govori o ovom obliku teritorijalne decentralizacije, Republika Srbija je nastojala da pomiri dve krajnosti i da konstitucionalizuje institucionalni model teritorijalne autonomije koji je približno na sredokraći dotadašnjih kretanja. Međutim, i postojeći model teritorijalne autonomije se osporava uz kritičke opaske da je njen nivo nizak, a da su ustavna jemstva slaba i nedelotvorna.<sup>40</sup> Takve reči nedvosmisleno sugerišu da ustavni model teritorijalne autonomije još uvek nije dobio svoj konačan oblik.

### 3. DA LI JE TERITORIJALNA AUTONOMIJA VOJVODINE ELEMENT INTEGRACIJE ILI DEZINTEGRACIJE POLITIČKOG SISTEMA SRBIJE

Teritorijalna autonomija može biti segment ustavnog identiteta jedne države jedino ukoliko taj oblik decentralizacije ima integrativnu funkciju. Otuda je bitno sagledati u kojoj meri je teritorijalna autonomija Vojvodine element (dez)integracije političkog sistema Srbije. Primetno je da još od vremena prisajedinjenja postoje nastojanja da se stvori i razvija osobeni vojvođanski identitet koji se jasno razlikuje od srpskog identiteta. Već tada su se pojavila dva oprečna pravca razmišljanja: jedan je počivao na uverenju da treba da nadvladaju opšti srpski interesi, dok je drugi naglašavao značaj partikularnih interesa pokrajine koje treba obezbediti u novostvorenoj državi.

Premda je otelovljena ideja da se neposredno prisajedini Kraljevini Srbiji, postojala su i nastojanja da se Vojvodina, zajedno sa drugim jugoslovenskim delovima Austrougarske kao deo države Slovenaca, Hrvata i Srba, posredno ujedini sa Srbijom. Uostalom, usled osobenosti teritorijalnog uređenja Austrougarske, Srem je tim posrednim putem, kao deo države Slovenaca, Hrvata i Srba, postao deo zajedničke države. Taj koncept ujedinjenja je smatran „istinskim južnoslovenskim“ nasuprot „velikosrpskoj radikalskoj“ koncepciji Jaše Tomića, koji je beskompro-

---

<sup>39</sup> Darko Simović, „Ustavna rigidnost i aporije revizione vlasti u Republici Srbiji“, Edin Šarčević, Darko Simović (ur), *Revizionarna vlast u Srbiji*, Sarajevo 2017, 66.

<sup>40</sup> Marijana Pajvančić, „Autonomne pokrajine – Evropski standardi i ustavna rešenja“, *Glasnik advokatske komore Vojvodine*, 9-10/2014, 593-609.

misno branio stav da vojvođanske oblasti treba prvo da se prisajedine Srbiji, jer je bio svestan opasnosti da zbog tenzija i političkih raskoraka između Srbije i Narodnog vijeća, vojvođanski Srbi mogu ostati izvan svoje matične države. On je to izrazio na sledeći način: „Najopasniji su oni koji propovedaju da su Srbi, Hrvati i Slovenci jedan narod, ali u isto vreme naginju da svaki predeo ima svoju vlast i upravu“.<sup>41</sup>

Jedno od najosetljivijih pitanja posle konstituisanja zajedničke države odnosilo se na uspostavljanje jedinstvenog poreskog sistema kako je to predviđao Vidovdanski ustav. Inače, u novostvorenoj državi bilo je pet posebnih poreskih režima, budući da je dotadašnja Austrougarska imala tri zasebna poreska sistema, a da su posebna pravila postojala za Srbiju i za Crnu Goru. Međutim, uspostavljanje jedinstvenog poreskog sistema usledilo je tek stupanjem na snagu Zakona o neposrednim porezima od 1. januara 1929. godine. Tranzitni period su obeležili nejednakost i neravnomernost u poreskom opterećivanju što je dalo povoda za razvijanje teze o eksploataciji i pljački Vojvodine. Govorilo se „da je Vojvodina bila nepravedno i teško opterećena državnim dažbinama, znatno iznad mere koja bi odgovarala pravednom oporezivanju, što je dovelo do njenog zaostajanja u razvoju, pa je ova uzorna, bogata provincija Austrougarske pretvorena u nerazvijen kraj Srbije“<sup>42</sup>. Nesporno, činjenice ukazuju na to da je postojala izvesna nejednakost kod oporezivanja pretežno neposrednih poreza na štetu Vojvođana, ali treba naglasiti i to da je ona posledica nasleđenog poreskog sistema, a ne tendenciozne politike koju je sprovodila nova država. Istraživanje Boška Mijatovića je nedvosmisleno utvrdilo da je „oporezivanje pomenutim neposrednim porezima bilo je nejednako 1925. godine i poreska obaveza bila je obično veća za Vojvođane nego za stanovnike Srbije“<sup>43</sup>, ali u pitanju su „skromni iznosi koji, čak ukoliko postoji izvesna nepravda, nikako ne omogućuju veliku pljačku i osiromašenje pokrajina“<sup>44</sup>. Dakle, podacima se smišljeno i tendenciozno manipulisalo radi ukazivanja na ekonomski imperijalizam centralne vlasti iz Beograda.

---

<sup>41</sup> Mileva Tomić, *Pravno uređenje Dunavske banovine i koncepti državnopravnog statusa Vojvodine 1929-1941*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2016, 51.

<sup>42</sup> Boško Mijatović, „Vojvodina i neposredni porezi oko 1925: da li je bilo pljačke?“, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, 3/2013, 429.

<sup>43</sup> *Ibid.*, 436. Godina 1925. nije slučajno odabrana, jer se za taj period vezuje najznačajnije povećanje poreskog opterećenja za Vojvođanje. Međutim, nije reč o tendencioznoj, diskriminatorskoj politici, već su inflacija i sve veći budžetski deficit nametali potrebu povećanja prihoda i od neposrednih poreza, ali i efikasniju naplatu pa je u tom periodu, pored tekućih obaveza, usledila i naplata dugova. Otuda je poresko opterećenje izazvalo revolt i proteste u Vojvodini i drugim prečanskim krajevima.

<sup>44</sup> *Ibid.*, 447.

Teza o ekonomskom izrabljivanju bivših austrougarskih teritorija potkrepljivana je i odnosom prema kome je izvršena konverzija austrijskih kruna u dinare. Hrvati su tražili da se konverzija kruna u dinare izvrši u odnosu 1 : 1, dok je Srbija pristala na odnos 1 : 4. No, to je bio izrazito korektan odnos, budući da je slovenački finansijski ekspert dr Milko Brezigar, po nalogu slovenačke Narodne vlade 1918. godine, izradio elaborat o valutnom pitanju u kome je predlagao da odnos dinar-kruna bude 1 : 6,6.<sup>45</sup>

Nekoliko godina posle Prvog svetskog rata, nesumnjivo usled euforije koja je pratila stvaranje zajedničke države, nije bilo relevantnijeg političkog glasa iz Vojvodine koji se zalagao za promovisanje posebnog regionalnog identiteta. Međutim, već od sredine 20-ih godina, što je najvećim delom podstaknuto velikom političkom i ekonomskom krizom, sve snažnije se plasiraju ideje o osobenim vojvođanskim interesima. Šestojanuarska diktatura iz 1929. godine je pogodovala bujanju takvih ideja, jer je suspendovanje demokratskih institucija davalo povod za razvijanje teze o učvršćivanju hegemonističke srpske politike. Pokušaj da se Ustavom od 1931. godine sačuva unitarističko državno uređenje dodatno je raspirivalo partikularne interese pojedinih delova Jugoslavije, a uz rešavanje „hrvatskog pitanja“, sve učestalije se protura teza i o potrebi rešavanja „vojvođanskog pitanja“.

U kontekstu Vojvodine pomenuto, takve ideje su našle svoje ovaploćenje u Somborskoj deklaraciji usvojenoj 1932. godine iza koje je stajala Samostalna demokratska stranka, kao i delovi vojvođanskih demokrata i radikala predvođeni Jovanom Laloševićem. U toj deklaraciji prvi put je istaknut politički zahtev „Vojvodina Vojvođanima“ koji je podrazumevao promenu državnog uređenja i formiranje posebnog vojvođanskog autonomnog entiteta, a radikalniji zagovornici ove ideje su pod tom parolom smatrali da Vojvodina treba da dobije status federalne jedinice. Poseban regionalni identitet Lalošević je pravdao činjenicom da su Vojvođani mešavina Srba, Bunjevaca, Šokaca, Rusina, Slovaka, Mađara, Nemaca, a zahtev za federalizovanjem države je potkrepljivao iznošenjem teze o marginalizovanom i osiromašenom položaju u jugoslovenskoj državi. Naime, „kada je ušla u sastav nove države, bila bogata, sređena, krcato puna i napredna pokrajina, i privredno, i kulturno i društveno. Ona je u novu zajednicu unela primerno organizovanu bogatu crkvu svoju, visoko razvijeno školstvo svoje, opšte narodno blagostanje, mnogobrojne snažne kulturne, novčane i staleške organizacije i ustanove, i što je najglavnije, budnu nacionalnu svest svoju, koja je kadra bila vekovima da odoli i najenergičnijim napadajima tuđinske vladavine. Danas je Vojvodina iscedeni limun, upropaštena, razrivena, privredno dovedena do prosjačkog štapa, a nacionalno vređana do srca i potpuno razočarana“<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Nav. prema M. Tomić, 45.

<sup>46</sup> Nav. prema Ibid., 179.

Bez obzira na njihova različita politička uverenja i stranačku pripadnost, javljaju se inicijative o potrebi saradnje vojvođanskih političara „oko kritike neprimerenog ekonomskog iscrpljivanja pokrajine, neuravnotežene poreske politike, koncepcije agrarne reforme i administrativno-upravnog kadrovanja“<sup>47</sup>. Snaženje autonomaških ideja je rezultiralo obrazovanjem Vojvođanskog pokreta 7. avgusta 1935. godine u Novom Sadu. „Pokret je okupljao više političkih grupa – samostalne demokrate, demokrate Lj. Davidovića, radikale oko Glavnog odbora, deo zemljoradnika, članove HSS, katoličke klerikalce oko Blaška Rajića, članove i simpatizere KPJ (...). Bila je to heterogena politička skupina, institucionalno neizgrađena i nejedinstvena u mnogim pitanjima, a okupljena oko ideje autonomije pokrajine.“<sup>48</sup> Osnovni zahtev ovog pokreta je bio federalizovanje države, pri čemu bi Vojvodina (Banat, Bačka, Baranja i Srem) postala jedna od federalnih jedinica.

Te ideje su otelovljene posle Drugog svetskog rata, a teritorijalna autonomija Vojvodine je neprestano „ustavnopravno rasla i politički jačala“<sup>49</sup> sve do Ustava Srbije od 1990. godine. Vojvođanski autori su sužavanje teritorijalne autonomije doživeli kao svojevrsni „ustavni anšlus Vojvodine i Kosova i Metohije kao autonomnih pokrajina“ po kome su one postale „ustavno nezaštićen teritorijalni, politički i imovinski dominioni Srbije“<sup>50</sup>. Takav razvoj događaja za njih je očekivan, jer je „teritorija Vojvodine (je) bila nagrada, `logična kompenzacija`, poklon novostvorenoj Jugoslaviji, odnosno Srbiji, zbog čega je Vojvodina bila i ostala ono, što se vrlo često kaže u publicistici, a vidi u životu, `ratni plen`“<sup>51</sup>. Uz te ostrašćene političke kvalifikacije, potpuno netačno je isticano da je pokrajinama oduzeto „stečeno pravo na samoopredeljenje i polietnički identitet“, imajući u vidu da se u publicističkim i stručnim tekstovima brani uverenje da Vojvodina ima prirodno pravo na svoj identitet. Takve teze, bez ozbiljnije činjenične potke nisu nimalo bezazlene, budući da u pojedinim fazama političkog života države one mogu da izazovu dalekosežne posledice. Otuda, ne iznenađuju podaci istraživanja novosadske agencije *Scan* iz 2001. godine, po kome se čak 39,1% ispitanika izjasnilo u prilog vraćanja autonomije Vojvodine koju je ona imala po Ustavu SFRJ od 1974.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> Saša Marković, Darko Gavrilović, „Vojvođanski pokret između jedinstvene stranačke platforme i stranačkih interesa“, Istraživanja, 24/2013, 430. 427-444. O agrarnoj reformi videti: Gordana Drakić, „Sprovođenje agrarne reforme u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca na području Vojvodine na primeru poseda srednje veličine“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 3/2012, 271-283.

<sup>48</sup> S. Marković, D. Gavrilović, 434.

<sup>49</sup> Slobodan Orlović, Ustavno pravo, Novi Sad 2018, 367.

<sup>50</sup> „Anschluss je nemački izraz za potpuno pripajanje Austrije od strane nacističke Nemačke 13. marta 1938. godine“. R. Stepanov (2014), 580.

<sup>51</sup> R. Stepanov (2015), 11.

<sup>52</sup> Nav. prema Jovan Komšić, „Vojvođanski identitet u tranziciji“, Pavel Domonji (ur), Vojvođanski identitet, Beograd 2006, 60.



Premda je Ustav Srbije od 2006. godine, u odnosu na rešenja iz 1990, bitnije decentralizovao državnu vlast po liniji autonomnih pokrajina, a ujedno predvideo i finansijska jemstva za AP Vojvodinu, novi ustav je dobio referendumsku podršku 43,93% birača ove autonomne pokrajine, dakle značajno ispod republičkog proseka koji je iznosio 53,04%. Jedan od mogućih razloga za takav rezultat referenduma je činjenica da novi ustav Srbije nije predvideo da su autonomne pokrajine nosioci zakonodavne vlasti. Naime, kakav stav građani Vojvodine imaju o ovom pitanju može posvedočiti istraživanje CESID-a iz maja 2006. godine po kome se apsolutna većina ispitanika (57,10%) izjasnila da Vojvodina po novom ustavu treba da raspolaže zakonodavnom vlašću.<sup>53</sup> Dakle, u tom kontekstu se može govoriti o smanjenom legitimitetu Ustava na teritoriji AP Vojvodine. Takav epilog ne čudi, jer uporedno iskustvo ukazuje na to da samo postojanje teritorijalne autonomije permanentno održava nezadovoljstvo dostignutim nivoom autonomnosti i rađa težnju ka daljoj decentralizaciji. Otuđna ne iznenađuje to što se među autonomnaškim autorima može sresti stav da je „Vojvodina (je) davno iz regionalnih i autonomnih okvira izašla i može samo da ide prema nezavisnosti i republici“ (Radivoj Stepanov).<sup>54</sup> „Srbija i Vojvodina treba da budu ravnopravne federalne jedinice“ (Slobodan Budakov), kao i da je neophodno postići „novi istorijski dogovor o stvaranju zajedničke države“ koji treba da postignu ova dva konstitutivna elementa bivše Jugoslavije (Živan Berisavljević).<sup>55</sup> Zahtevi za ustavnim preuređenjem Srbije se pravdaju tvrdnjom da se Vojvodini ne može poreći istorijsko pravo da u svim novim istorijskim situacijama sama odlučuje u kakvom će državnom obliku nastaviti da se razvija.<sup>56</sup> Ovakvi ekstremni stavovi se po pravilu brane tezom „o do sada nezabeleženom trendu ukupnog ekonomskog zaostajanja i padu AP Vojvodine na nivo nedovoljno razvijenih regiona (ispod proseka Srbije)“<sup>57</sup>. Kao što se može zaključiti, reč je o matrici koja je nastala još u periodu prisajedinjenja i koja nastojanja za višim stepenom samostalnosti uvek brani tendenciozno plasiranim poluistinama i proizvoljno iznetim podacima o ekonomskom izrabljivanju Vojvodine.

---

<sup>53</sup> Nav. prema Ibid., 47.

<sup>54</sup> R. Stepanov (2014), 575.

<sup>55</sup> Nav. prema Milan Jovanović, „Statut AP Vojvodine – da li autonomija prelazi u federalizam“, Ratko Marković (ur), Predlog statuta AP Vojvodine, Beograd 2009, 137-138.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> U razgovoru za Blic, 22. 11. 2012. godine, Pastor upozorava „...da samo 30 odsto stanovnika Vojvodine ima kanalizaciju, da u srednjobanatskom okrugu nijedan vodovod nije ispravan, da je Vojvodina za poslednjih 20 godina izgubila 70 odsto društvenog kapitala, ili 16.000 dolara po građaninu, kao i da, u ovom trenutku, Vojvodina po prvi put ima niži prosek zarada u odnosu na Srbiju“ Vid. Jovan Komšić, „Principi konstitucionalizma i njihovo krivotvorenje u Srbiji“, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 9-10/2014, 553.

Paralelno sa tim se promoviše regionalni vojvođanski identitet, koji takođe opravdava očuvanje političke individualnosti ove pokrajine. Pri tome, građenje „vojvođanskog identiteta” zasniva se na iznalaženju i naglašavanju razlika u odnosu na ostale stanovnike Srbije.<sup>58</sup> Neretko, ta nastojanja se potkrepljuju uvredljivim konstatacijama poput toga da su „Vojvođani (su) umeli da čitaju u doba kad je stanovništvo krajeva južno od Save i Dunava bilo potpuno nepismeno“ (Gordana Perunović Fijat) ili da u preostalom delu Srbije vlada „duh večne palanke, poseban fenomen koji Vojvodina ne poznaje, koji svet ne poznaje” (Mirko Đorđević).<sup>59</sup>

Ta težnja da se zadobije što viši stepen samostalnosti je posebno došla do izražaja u procesu statutarnog uobličavanja AP Vojvodine prema Ustavu Srbije od 2006. godine. Naime, Skupština AP Vojvodine je 14. oktobra 2008. godine usvojila Predlog statuta i uputila ga na saglasnost Narodnoj skupštini Republike Srbije.<sup>60</sup> Premda raspolaže isključivo pravom na samoorganizovanje koje jamči Ustav Srbije, AP Vojvodina je ovim predlogom statuta nastojala da prisvoji i pravo na samoodređenje. To je bilo vidljivo u samoj preambuli Predloga statuta u kojoj se navodi da Skupština AP Vojvodine, statut donosi na osnovu Ustava Republike Srbije, ali i na osnovu istorijskog prava građanki i građana Vojvodine na autonomiju u okviru Republike Srbije. Dalje, kako je to u članu 1. Predloga statuta bilo navedeno AP Vojvodina je „nastala na osnovu posebnih nacionalnih, istorijskih, kulturnih i drugih svojstava područja, kao višenacionalna, višekulturalna i višekonfesionalna demokratska evropska regija“ i da je istovremeno „sastavni deo jedinstvenog kulturnog, civilizacijskog, ekonomskog i geografskog prostora Srednje Evrope“. Dakle, u Predlogu statuta se govorilo o istorijskom pravu na autonomiju u okviru Republike Srbije, koje se može razumeti kao neka natpravna i predustavna kategorija koja obavezuje i samog ustavotvorca.

Budući da je sebi pripisala pravo na samoodređenje u Predlogu statuta se mogao uočiti i pokušaj određenja teritorije Vojvodine uz navođenje da se ona sastoji od geografskih oblasti Bačke, Banata i Srema (čl. 3, st. 1 Predloga), iako je Ustav predvideo da se teritorija autonomnih pokrajina određuje zakonom (čl. 182. st. 4). Na taj način je „podzakonski akt obavezao budućeg zakonodavca, što je i protivzakonito i protivustavno“.<sup>61</sup> Pokušaj samoodređenja AP Vojvodine vidljiv je i posredstvom nabiranja poslova koji spadaju u nadležnost AP Vojvodine (čl.

<sup>58</sup> Čedomir Antić (ur), *Dosije Autonomna pokrajina Vojvodina*, Beograd 2014, 202.

<sup>59</sup> Nav prema Č. Antić, 202-203.

<sup>60</sup> O Predlogu statuta AP Vojvodine vid. Ratko Marković (ur), *Predlog statuta AP Vojvodine*, Beograd 2009.

<sup>61</sup> Ratko Marković, „Osvrt na konvepciju i sadržinu Predloga statuta Autonomne pokrajine Vojvodine“, Ratko Marković (ur), *Predlog statuta AP Vojvodine*, Beograd 2009, 72.

29 Predloga). Reč je o neustavnom nastojanju da se uzurpira zakonodavna vlast jer Ustav predviđa da autonomne pokrajine u skladu sa zakonom uređuju pitanja od pokrajinskog značaja. Dakle, republičkim zakonodavstvom se određuje obim normativne vlasti autonomne pokrajine, a ne obrnuto. Da paradoks bude veći, umesto da akti AP Vojvodine slede republičke propise i budu usaglašeni sa njima, desila se obrnuta situacija pa je Narodna skupština 30. novembra 2009. godine usvojila Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine koji je sadržao rešenja usaglašena sa prethodno koncipiranim statutarnim odredbama AP Vojvodine. Prema tome, zakonodavna vlast je predusretljivo omogućila legalnost predloženog statuta AP Vojvodine koji je, uz neznatne pravno-tehničke korekcije, usvojen 15. decembra 2009. godine.

Međutim, ubrzo posle toga, 24. decembra 2009. godine, grupa opozicionih poslanika je podnela predlog za kontrolu ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine. Ustavni sud je, 18. februara 2010. godine, dostavio Narodnoj skupštini predlog za ocenu ustavnosti na odgovor. Narodna skupština, preciznije parlamentarna većina, nije bila preterano ažurna pa je odgovor stigao bezmalo posle godinu dana, 20. januara 2011. godine. Zbog izuzetne složenosti predmeta, a takođe i zbog velikog broja osporenih odredbi Zakona, Ustavni sud je, nakon utvrđivanja spornih ustavnopravnih pitanja, organizovao javnu raspravu 23. novembra 2011. godine, na koju su pozvana neka od najeminentnijih imena srpske pravne nauke. Slučaj je hteo da o ovom politički veoma osetljivom pitanju Ustavni sud donese odluku, 10. jula 2012. godine, posle parlamentarnih izbora i pobede opozicije, koja nije bila blagonaklona prema pomenutom zakonu. U takvom izmenjenom političkom ambijentu doneta je odluka kojom su proglašene neustavnim 22 odredbe Zakona. Tom odlukom ukinuta su sva obeležja svojstvena državama (npr. glavni grad, osnivanje predstavništva u Briselu), tako da je teritorijalna autonomija Vojvodine svedena na ustavom zajemčeni nivo.<sup>62</sup> Sledeći takvo pravno rezonovanje Ustavni sud je, krajem 2013. godine, utvrdio da više od dve trećine odredaba Statuta AP Vojvodine, u celini ili delimično, nisu saglasne sa Ustavom.<sup>63</sup> Sumirajmo dosadašnje izlaganje rečima da je slučajnost u vidu ishoda parlamentarnih izbora 2012. godine odlučivala o sudbini širine autonomnih prava Vojvodine. Da kojim slučajem nije došlo do promene parlamentarne većine sasvim izvesno je to da bi i očigledno neustavni Statut AP Vojvodine opstao u pravnom sistemu Srbije i doprinomio daljem razvijanju dezintegracionih procesa.

---

<sup>62</sup> R. Marković (2015), 454.

<sup>63</sup> IUo-360/2009.

#### 4. DA LI JE TERITORIJALNA AUTONOMIJA POŽELJAN OBLIK DECENTRALIZACIJE DRŽAVNE VLASTI

Načelan odgovor na pitanje da li je teritorijalna autonomija valjan i poželjan oblik decentralizacije državne vlasti nije moguć. Razmatrajući teritorijalnu autonomiju kao model vertikalne podele vlasti, moguće je navesti čitav niz argumenata *pro et contra* za (ne)prihvatanje ovog oblika decentralizacije.<sup>64</sup> Izvesno je da vrline teritorijalne autonomije dolaze do izražaja isključivo ukoliko postoje opravdani razlozi za njeno uspostavljanje i ukoliko se pronade dobro izbalansiran i optimalan nivo autonomnih prava.

Uporednopravno posmatrano, teritorijalna autonomija najčešće služi za zaštitu kulturne, nacionalne ili etničke zajednice i ona se konstituiše radi očuvanja njihovih vrednosti, kulture ili institucija.<sup>65</sup> Međutim, čak i slučajevima kada postoje opravdani razlozi za konstituisanje teritorijalne autonomije do izražaja dolaze značajne slabosti ovog oblika teritorijalne decentralizacije.<sup>66</sup> Ustanovljavanje autonomije može biti prvi korak ka secesiji. Naime, autonomne institucije mogu biti iskorišćene za ostvarivanje tog cilja, budući da je teritorijalna autonomija kompromisni oblik teritorijalnog uređenja koji obe strane ostavlja nezadovoljnim. Nedovoljan stepen zadobijene autonomije može da zaoštri postojeće tenzije i da izazove konflikte između dva nivoa vlasti u državi. Traganje za optimalnim i opšteprihvatljivim nivoom teritorijalne autonomije često je ravno potrazi za kvadratuom kruga. Istovremeno, konstituisanje teritorijalne autonomije može da izazove domino-efekat u pogledu zahteva drugih regiona za isto takvim oblikom autonomije. Uspostavljanje autonomije radi zaštite manjinskih zajednica vodi stvaranju novih manjina, ali sada u okviru nove teritorijalno-političke jedinice. Otuda, ni same jedinice teritorijalne autonomije nisu imune na tenzije u okviru svoje teritorije, a one se mogu preliti i na centralni nivo u pogledu zahteva za uspostavljanje novih institucionalnih aranžmana. U tom smislu, pri konstituisanju teritorijalne autonomije treba uspostaviti balans između interesa tri strane: predstavnika dominantne nacionalne manjine, centralne vlasti i drugih grupa koje žive na toj teritoriji.<sup>67</sup> Takođe, teritorijalna autonomija podrazumeva i postojanje paralelnog sistema organa, pa se dupliranje administracije može smatrati neracionalnim is-

---

<sup>64</sup> Darko Simović, Vladan Petrov, *Ustavno pravo*, Beograd 2018, 363-364.

<sup>65</sup> Yash Ghai, „Introduction: Nature and origins of autonomy”, Yash Ghai, Sophia Woodman (eds.), *Practising Self-Government – A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge 2013, 5.

<sup>66</sup> Vid. Thomas Benedikter, *The World's Working Regional Autonomies: An Introduction and Comparative Analysis*, London 2007, 66.

<sup>67</sup> Thomas Benedikter, *The World's Modern Autonomy System – Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, EURAC Research, Bolzano 2009, 251.

titucionalnim izborom. Dakako, ne na poslednjem mestu po važnosti, postojanje teritorijalne autonomije lišava državu pune slobode u korišćenju svojih privrednih resursa, jer vertikalna podela vlasti podrazumeva i određena jemstva finansijske autonomnosti. Da zaključimo, „svaka podela nesumnjivo ima i dezintegrativno dejstvo. Novostvoreni regioni podrazumevaju težnju ka većem stepenu samostalnosti, želju novostvorene birokratske strukture da osvoji što više vlasti, kako bi njen značaj bio veći, a time i uticaj“<sup>68</sup>.

Sagledano iz komparativne perspektive, teritorijalna autonomija jeste izuzetak kada je reč o teritorijalnom uređenju država. Budući da ne postoji opšteprihvaćeni teorijski model ovog oblika decentralizacije državne vlasti, načelno se može reći da trenutno postoji i funkcioniše oko dvadesetak teritorijalnih autonomija. Ukoliko fokus usmerimo samo na Evropu, procenat postojećih teritorijalnih autonomija je još niži. Dosadašnje iskustvo ukazuje na to da teritorijalna autonomija valjana funkcioniše samo ako postoji nesporan i osoben politički identitet određene teritorijalne celine, geografski jasno odeljene od preostalog dela državne teritorije. Ilustrativni primeri su Olandska ostrva u Finskoj, Farska ostrva i Grenland u Danskoj ili Azorska ostrva i Madeira u Portugaliji. Koliko je teritorijalna autonomija nepoželjan i dezintegrišući oblik teritorijalnog uređenja svedoči činjenica da su je države Srednje i Jugoistočne Evrope neskriveno izbegavale premda u pojedinim od tih država postoji daleko veće opravdanje za konstituisanje ovog oblika decentralizacije državne vlasti u odnosu na Srbiju. Poučan primer je bugarski Ustav iz 1991. godine u kome je, i to u okviru prvog dela posvećenog osnovnim principima, izričito zabranjeno konstituisanje teritorijalne autonomije (član 2. stav 1). Razume se, nisu svi ustavotvorci ovako neskriveno izražavali averziju prema teritorijalnoj autonomiji, ali je u političkom životu država Srednje i Jugoistočne Evrope jasno da ovaj oblik teritorijalne decentralizacije i zaštite identiteta nacionalnih manjina nema ozbiljnije zagovornike. Takođe, u Rusiji posle Ustava iz 1993. godine, očigledno je da teritorijalna autonomija nema onakav ustavni značaj kakav je imala za vreme postojanja SSSR.<sup>69</sup>

U postkomunističkom miljeu, poučno može biti iskustvo Ukrajine i Moldavije. Autonomna Republika Krim je raspolagala teritorijalnom autonomijom u okviru Ukrajine, a njeno uspostavljanje i razvijanje je bilo motivisano nastojanjem da se suzbije opasnost od secesije ovog dela teritorije na kojoj je većinu činilo rusko stanovništvo.<sup>70</sup> Mada nije bilo značajnijih problema u funkcionisanju ove autonomije, Krim je 2014. godine, sa stanovišta ukrajinskog pravnog sistema,

---

<sup>68</sup> Dragan Milkov, „O regionalizaciji Srbije“, Olivera Vučić, Kosta Čavoški (ur), *Ustavne promene*, Beograd 2003, 304.

<sup>69</sup> R. Marković (2015), 442.

<sup>70</sup> T. Benedikter (2009), 198.

neustavno postao deo Rusije. Naime, na referendumu održanom 14. marta 2014. godine preko 95% glasalih se izjasnilo u prilog pridruživanja Rusiji. Međutim, održavanje tog referenduma se kosilo sa Ustavom Ukrajine koji je predviđao da pitanja koja se odnose na teritoriju mogu biti organizovana isključivo na referendumu koji će biti održan na državnom nivou (član 72). No, bez obzira na takvo ustavno rešenje, Krim je faktički izdvojen iz Ukrajine i prisajedinjen teritoriji Rusije. Premda je sa stanovišta Rusije prisajedinjenje Krima označeno kao ispravljanje istorijske nepravde i legitimno izražavanje prava na samoopredeljenje posredstvom ostvarivanja prava na secesiju, ovaj proces se u teoriji najčešće kvalifikuje kao aneksija Krima.<sup>71</sup>

Teritorijalna autonomija Gagauzije u okviru Moldavije, gde većinu čine Gagauzi pravoslavni hrišćani turkijskog porekla, ima izrazito dezintegrativno dejstvo. Naime, u ovoj teritorijalnoj autonomiji postoje snažne separatističke težnje koje su otvoreno izražene na referendumu održanom početkom 2014. godine. Tom prilikom, građani Gagauzije su se većinom od 98%, umesto za evropski integracioni proces, opredelili za pristupanje carinskoj uniji sa Rusijom. Međutim, ukoliko bi Moldavija izgubila nezavisnost zbog ujedinjavanja sa Rumunijom, a pojedini političari sa tim izjednačuju pristupanje Evropskoj uniji, autonomni region bi automatski postao nezavisna Republika Gagauzija. Dakle, iako još uvek nisu ostvarena secesionistička nastojanja izvesno je da ova proruski nastrojena jedinica teritorijalne autonomije predstavlja faktor dezintegracije Moldavije.<sup>72</sup>

Bez obzira na sve osobenosti ove dve teritorijalne autonomije, i njihove različitosti u odnosu na AP Vojvodinu, pouka je da samo postojanje posebnog teritorijalnog entiteta predstavlja potencijal za razvijanje dezintegracionih procesa i secesionističkih nastojanja, koja uz odgovarajuću međunarodnu podršku mogu biti otelovljena u stvarnosti, iako to nije u skladu sa normama nacionalnog ili međunarodnog javnog prava. Uostalom, iskustvo Republike Srbije sa drugom jedinicom teritorijalne autonomije, AP Kosovo i Metohija, izrazito je negativno i dovoljno poučno da bi nesumnjivo trebalo napustiti ovaj oblik teritorijalne decentralizacije.

---

<sup>71</sup> Christian Marxsen, „The Crimea Crisis – An International Law Perspective”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2/2014, 367-391; Theodore Christakis, „Self-Determination, Territorial Integrity and Fait Accompli in the Case of Crimea”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1/2015, 75-100; Veronika Bilkova, *The Use of Force by the Russian Federation in Crimea*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1/2015, 27-50.

<sup>72</sup> Kamil Calus, „Gagauzia: growing separatism in Moldova?”, *OSW Commentary*, 129/2014, 1-9; Simon Schlegel, „How could the Gagauz Achieve Autonomy and what has it Achieved for them? A Comparison Among Neighbours on the Moldova-Ukrainian Border”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1/2018, 1-23.

## 5. DA LI POSTOJE OBJEKTIVNI RAZLOZI KOJI OPRAVDAVAJU TERITORIJALNU AUTONOMIJU VOJVODINE

Već je postalo opšte mesto da je teritorijalna autonomija Vojvodine konstituisana iz tradicionalnih i istorijskih razloga. Međutim, budući da je to već apsolvirano u dosadašnjem tekstu, pozivanje na istoriju i tradiciju je nekorisno, jer je ta tradicija dosta siromašna u ukorenjenosti autonomnih prava.<sup>73</sup> No, čak i ako se govori o osobenom teritorijalnom-političkom identitetu Vojvodine, on je zasnovan na tradiciji srpskog političkog pokreta u Habzburškoj monarhiji. Preuzimanje potrebe za političkom individualnošću koja je nastala u nematičnoj državi tokom XIX veka radi zaštite sopstvenog nacionalnog identiteta i pretvaranje u tradiciju takvog nastojanja u matičnoj državi deluje apsurdno. „Jer, vojvođanski Srbi više ne žive pod tuđinskom vlašću nego u svojoj državi Srbiji, pa stoga oni raniji istorijski i kulturni razlozi zbog kojih je uspostavljena personalna autonomija prečanskih Srba u okviru (...) Austrougarske, ne mogu biti opravdanje za obrazovanje današnje Autonomne pokrajine Vojvodine“<sup>74</sup>. Prema tome, neophodno je sagledati da li, pored tih neverljivih istorijskih, postoje drugi valjani i objektivni razlozi za opstajanje i razvijanje teritorijalne autonomije Vojvodine.

Za uspostavljanje teritorijalne autonomije Vojvodine „determinirajući je bio i razlog društveno-ekonomske, istorijske, kulturne i drugih posebnosti područja“<sup>75</sup>. Premda su Srbi činili pretežniji deo stanovništva, Vojvodina je budući „izdvojena skoro dva veka iz političkog sastava Srbije dobila karakteristike jedne ekonomsko-kulturne celine u kojoj su se istovremeno nastanili i pripadnici raznih slovenskih i neslovenskih narodnosti, a u kojoj naročito živi brojna mađarska manjina“<sup>76</sup>. Otuda, složena nacionalna struktura stanovništva je jedan od argumenata koji se najčešće potežu u cilju afirmisanja teritorijalne autonomije Vojvodine. Ističe se, i to prvenstveno na nivou apstraktnog promišljanja, da opstajanje teritorijalne autonomije ima izrazitu integrativnu funkciju, jer „da bi se to osećanje integrisanosti pojačavalo, nacionalne manjine moraju imati političku svest da uspešno ostvaruju osnovne potrebe koje svaka manjina ima, a to je očuvanje sopstvenog integriteta i identiteta.“<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> Radoslav Stojanović, „Decentralizacija Srbije“, Olivera Vučić, Kosta Čavoški (ur), *Ustavne promene*, Beograd 2003, 310.

<sup>74</sup> K. Čavoški, „Državnost Vojvodine i mogućnost secesije“, Ratko Marković (ur), *Predlog statuta AP Vojvodine*, Beograd 2009, 81.

<sup>75</sup> R. Marković (1982), 578.

<sup>76</sup> J. Đorđević (1982), 666-667.

<sup>77</sup> R. Stojanović, 310.



Koliko je multikulturalni karakter Vojvodine valjan razlog za očuvanje njenih autonomnih prava, moguće je odgovoriti tek nakon sagledavanja strukture stanovništva ove srpske pokrajine. Prema popisu iz 2011. godine Srbi čine približno dve trećine stanovništva ove pokrajine. Nakon toga slede Mađari sa udelom od 13%, Slovaci sa 2,60%, Hrvati 2,43%, Romi 2,19% i sve ostale nacionalne manjine su ispod 2%. Dakle, nesporna većina stanovništva Vojvodine su Srbi, tako da konstituisanje teritorijalne autonomije samo po sebi nije i ne može biti jemstvo zaštite nacionalnih manjina. Ona bi to mogla biti jedino u slučaju da je struktura stanovništva uravnoteženija. Otuda, postojeća struktura stanovništva navodi na paradoksalan zaključak da je teritorijalna autonomija Vojvodine zapravo predviđanje autonomnih prava za Srbe u okviru Republike Srbije.

Ukoliko se ovi podaci uporede sa strukturom stanovništva na celoj teritoriji države, na kojoj je Srba preko 83% u delu ukupnog stanovništva, može se zaključiti da Vojvodinu kao region odlikuje viši stepen višenacionalnosti i multikulturalizma. Međutim, konstituisanje teritorijalne autonomije nije jemstvo da će biti očuvani identiteti pojedinih nacionalnih manjina. Ujedno, postoje i drugi delovi državne teritorije na kojima je skoncentrisan značajan broj pripadnika nacionalnih manjina. U pojedinim opštinama Srbije nacionalne manjine čine većinsko stanovništvo. Bošnjaci imaju apsolutnu većinu u tri opštine jugozapadne Srbije (Tutin, Novi Pazar i Sjenica), bugarska nacionalna manjina ima apsolutnu većinu u dve opštine u pograničnom delu jugoistočne Srbije (Bosilegrad i Dimitrovgrad). Premda su bojkotovali poslednji popis stanovništva Albanci na jugu Srbije izvesno čine apsolutnu većinu stanovništva u Preševu, dok se za Bujanovac to sa sigurnošću ne može reći. Iznete činjenice ukazuju na to da višenacionalnost nije obeležje samo jednog regiona u Srbiji, zbog čega teritorijalna autonomija ne može biti adekvatan odgovor za zaštitu i očuvanje osobenog identiteta nacionalnih manjina. Zaštita nacionalnih manjina mora biti postavljena na neteritorijalnoj osnovi da bi bila delotvorna.

Za teritorijalnu autonomiju u Srbiji se vezuje još jedan značajan problem. Loša strana uspostavljanja teritorijalne autonomije je asimetričnost teritorijalnog uređenja koje za posledicu ima neravno prava položaj stanovništva Republike Srbije. Naime, jedan deo stanovništva, nastanjen na teritoriji Vojvodine ima viši obim političkih prava u odnosu na stanovnike na preostalom delu državne teritorije. Međutim, pored tog načelnog problema, posledice asimetričnog teritorijalnog uređenja su još dalekosežnije. Ustavopiscu se najozbiljnija primedba može uputiti u odnosu na rešenje proklamovano u okviru prava na očuvanje posebnosti po kome se pokrajinskim propisima mogu ustanoviti dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina (čl. 79. st. 2). Takvo ustavno rešenje stvara osnov

za odstupanje od načela ravnopravnosti, jer ono omogućava da pripadnici nacionalnih manjina nastanjeni na teritoriji autonomne pokrajine budu u privilegovanom položaju. Premda su u načelnoj prednosti jer uživaju pravo na teritorijalnu autonomiju, pripadnicima nacionalnih manjina u tom slučaju je omogućeno i da uživaju posebna prava koja im se naknadno mogu ustanoviti pokrajinskim propisima. Na taj način, Ustav pruža osnov za postojanje razlika u pravnom položaju pojedinih nacionalnih manjina, a takođe i u pravnom položaju pripadnika iste nacionalne manjine, u zavisnosti od toga da li su nastanjeni na teritoriji autonomne pokrajine ili ne.

Teritorijalna autonomija je samo jedan od mogućih institucionalnih mehanizama zaštite nacionalnih manjina, ali pretežno u situacijama kada one čine većinu na jednom delu državne teritorije. U suprotnom, teritorijalna autonomija nije jemstvo za zaštitu nacionalnih manjina. Višenacionalnom i multikulturalnom društveno-političkom ambijentu su primereniji mehanizmi neteritorijalne, personalne autonomije pripadnika nacionalnih manjina.

Imajući u vidu veličinu teritorije Republike Srbije, geografske i privredne osobenosti ne mogu biti dovoljno opravdanje za opstajanje teritorijalne autonomije. Taj faktor bi mogao biti od presudnijeg značaja samo u kontekstu geografski prostranijih država ili u slučaju jasne geografske odeljenosti jedne teritorijalne celine.

Ukoliko se sagledaju efekti funkcionisanja teritorijalne autonomije saglasno Ustavu od 2006. godine, može se zaključiti da je „pokrajinska autonomija (je) praktično svedena na pravo uređivanja sopstvene organizacije, na vršenje povećanih poslova i osnivačkih prava javnih službi, odnosno dopunsko finansiranje razvoja u nekim oblastima, kao što su poljoprivreda i prava pripadnika nacionalnih manjina“<sup>78</sup>. Drugačije iskazano, teritorijalna autonomija postaje sama sebi cilj.

Da zaključimo, premda ne postoje dovoljno uverljivi razlozi za postojanje teritorijalne autonomije Vojvodine, ona i dalje opstaje. Vremenom je stvorena osobena „regionalna subkultura“ u domenu opšte i političke kulture.<sup>79</sup> „Ona se može smatrati političkom realnošću, čiji je važan elemenat i navika jedne društvene skupine da bude politički privilegovana“<sup>80</sup>. Upravo zbog toga što ne postoje dovoljno opravdani razlozi za njeno postojanje, a njeno opstajanje ima snažan dezintegrativni potencijal za Srbiju, mudrost bi nalagala pronalaženje drugačijeg obrasca teritorijalne decentralizacije državne vlasti.

---

<sup>78</sup> Tamaš Korhec, Katinka Beretka, „Ustavnosudsko i zakonsko uobličavanje normativne nadležnosti autonomne pokrajine Vojvodine“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1/2018, 113.

<sup>79</sup> R. Stojanović, 310.

<sup>80</sup> M. Pavlović (2003), 45.

## 6. ZAKLJUČAK

Dosadašnje izlaganje navodi na zaključak da teritorijalna autonomija Vojvodine nije neupitan segment ustavnog identiteta Republike Srbije, a nesumnjivo je da ona to i ne treba da postane, zbog osvedočenog dezintegrativnog dejstva po politički sistem. Više argumenata može biti navedeno u prilog ovoj tezi.

Prvo, ne postoji istorijski kontinuitet teritorijalne celine pod nazivom Vojvodina. U sadašnjim granicama AP Vojvodina je nastala posle Drugog svetskog rata. Dakle, reč je o tvorevini socijalističkog konstitucionalizma. Apostrofirajmo to da socijalistički konstitucionalizam u svakom smislu predstavlja diskontinuitet sa prethodnim ustavnim poretkom. Ne treba zanemariti činjenicu da se AP Vojvodina posle Drugog svetskog rata izjašnjavala o pristupanju Srbiji. Prema tome, rezultat narodnooslobodilačke borbe i socijalističke revolucije je bio i anuliranje efekata prisajedinjenja iz 1918. godine. Baranja je postala integralni deo Hrvatske, a Srem je postao deo AP Vojvodine. Otuda, konstituisanje AP Vojvodine je rezultat diskontinuiteta i sa ustavnopravnog i sa istorijskog stanovišta.

U tom kontekstu legitimno je postaviti pitanje zašto dati primat nategnutom tumačenju o postojanju političke autonomije Vojvodine za vreme Habzburške monarhije u odnosu na jasno izraženu nameru vojvođanskih oblasti da se bezuslovno prisajedine Kraljevini Srbiji. Otuda, treba imati u vidu i simboličko značenje reči prisajedinjenje koja podrazumeva utapanje, bez izražavanja potrebe za očuvanjem političke individualnosti. Ovu ideju na najbolji način ilustruju, već legendarne, reči Jaše Tomića: „Hoćemo da obučemo prvo srpsku košulju, jer nam je ona najbliža, a posle toga zaogrnućemo se plaštom jugoslovenskim“. Dakle, čak i da se uopšte može govoriti o tradiciji teritorijalno-političke autonomije Srba u okviru Habzburške monarhije, čin prisajedinjenja je ideju autonomije anulirao i obesnažio.

Drugo, ne postoji ustavnopravni kontinuitet u pogledu obima i sadržine teritorijalne autonomije Vojvodine. Od trenutka konstituisanja institucionalni model teritorijalne autonomije se donošenjem svakog novog ustava menjao krećući se između dva ekstrema koji se po svojoj pravnoj prirodi i ne mogu okvalifikovati teorijskim pojmom teritorijalne autonomije. Naime, prema Ustavu SFRJ od 1974. godine jedinice teritorijalne autonomije su bile transformisane u federalne jedinice posebnog tipa, dok je prema Ustavu Srbije od 1990. godine teritorijalna autonomija bila anulirana i preobražena u svojevrsne više jedinice lokalne samouprave. Teritorijalna autonomija može biti deo ustavnog identiteta samo ukoliko je njena sadržina u najvećoj meri jasna i definisana. Međutim, kada je reč o teritorijalnoj autonomiji Vojvodine, ona je neprestano menjala svoju sadržinu, pa se

otuda može zaključiti da je to još uvek nestabilan i nepostojan segment ustavnog sistema Srbije.

Treće, dosadašnje iskustvo ukazuje na to da je teritorijalna autonomija Vojvodine više element dezintegracije, nego integracije srpskog političkog sistema. Među zagovornicima autonomije Vojvodine uvek je preovladavalo nastojanje za što većim stepenom emancipovanja od Srbije. Pokušaji afirmisanja osobenog vojvođanskog identiteta na duži rok mogu da vode ka zahtevima za federalizacijom ili secesijom. Uostalom, među pojedinim, još uvek marginalnim, političkim organizacijama takve ideje se već promovišu. Očuvanjem teritorijalne autonomije kao oblika teritorijalne decentralizacije čuva se i klica neprestane težnje ka višem stepenu autonomnosti, koja se veoma često preobražava u dezintegraciju. Federalizovanje Srbije Ustavom SFRJ od 1974. godine je ugledni model koji će opstajati sve dok postoji teritorijalna autonomija u ustavnom sistemu. Nesumnjivo, samo postojanje teritorijalne autonomije stvara zagovornike i promotere ovog oblika decentralizacije.

Četvrto, uporednopravno iskustvo nedvosmisleno ukazuje na to da teritorijalna autonomija nije poželjan oblik decentralizacije državne vlasti. Retki su primeri teritorijalnih autonomija koje uspešno funkcionišu i koje nisu faktor dezintegracije. Budući da je kompromisni oblik teritorijalnog uređenja, oba nivoa vlasti ostaju nezadovoljna. Otuda, teritorijalna autonomija se često doživljava kao tranzitno rešenje. Imajući u vidu da model teritorijalne autonomije, premda postoji već više od sedam decenija, nije opravdao svoje postojanje, izvesno je da treba izvršiti teritorijalno preuređenje Republike Srbije.

Peto, izuzev inertnosti pri ustavnom inženjeringu i realnih interesa političkih elita na ovom središnjem nivou vlasti, ne postoje opravdani razlozi za očuvanje teritorijalne autonomije Vojvodine. Tradicionalni razlozi nisu dovoljno snažni da bi se isključivo na njima zasnivalo opstajanje autonomnih prava. Teritorijalna autonomija kao oblik decentralizacije državne vlasti jeste recidiv socijalističkog konstitucionalizma. Da bi ostvarila potpuni diskontinuitet sa autoritarnim ustavnim nasleđem, Republika Srbija treba da pristupi teritorijalnom preuređenju. Republici Srbiji je potrebna modernizovana i funkcionalna teritorijalna decentralizacija i demetropolizacija. Kao jedan od mogućih pravaca ustavnog preobražaja teritorijalnog uređenja Republike Srbije može se govoriti o uspostavljanju višestepene lokalne samouprave pri čemu bi jednoobrazan, monotipski model opštine bio zamenjen politipskim. Istovremeno, trebalo bi omogućiti modele funkcionalne autonomije, koji podrazumevaju mogućnost funkcionalnog, regionalnog povezivanja jedinica lokalne samouprave oko pojedinih razvojnih projekata.

LITERATURA I IZVORI

- Antić, Č. (ur) (2014) *Dosije Autonomna pokrajina Vojvodina*. Beograd.
- Benedikter, T. (2009) *The World's Modern Autonomy System – Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*. Bolzano: EURAC Research.
- Benedikter, T. (2007) *The World's Working Regional Autonomies: An Introduction and Comparative Analysis*, London.
- Bilkova, V. (2015) The Use of Force by the Russian Federation in Crimea, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1, 27-50.
- Caľus, K. (2014) Gagauzia: growing separatism in Moldova?, *OSW Commentary*, 129, 1-9.
- Christakis, T. (2015) Self-Determination, Territorial Integrity and Fait Accompli in the Case of Crimea, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1, 75-100.
- Ghai, Y., Woodman, S. (eds.) (2013) *Practicing Self-Government – A Comparative Study of Autonomous Regions*, Cambridge.
- Grlica, M. (ur) (2009) *Koliko se poznajemo – iz istorije nacionalnih zajednica u Vojvodini*, Novi Sad.
- Dimitrov, E. (1991) Koncept jugoslovenskog federalizma i autonomije i predstojeće ustavne promene, Jovičić, M. (ur), *Aktuelni problemi ustava i ustavnih promena*, Beograd, 97-122.
- Drakić, G. (2012) Sprovođenje agrarne reforme u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca na području Vojvodine na primeru poseda srednje veličine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3, 271-283.
- Dere, Z. (2004) Skica promena etničkog sastava stanovništva na tlu današnje Vojvodine 1526-1919. godine, *Istraživanja*, 15, 105-125.
- Đorđević, J. (1982) *Ustavno pravo*, Beograd.
- Jovanović, M. (2009) Statut AP Vojvodine – da li autonomija prelazi u federalizam, Marković, R. (ur), *Predlog statuta AP Vojvodine*, Beograd, 130-148.
- Jovanović, S. (1995) *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*. Beograd.
- Jovičić, M. (2006) *Savremeni federalizam*, Beograd.
- Jovičić, M. (1991) Problemi ustavnog uređenja jugoslovenske federacije i oblika teritorijalne autonomije, Jovičić, M. (ur), *Aktuelni problemi ustava i ustavnih promena*, Beograd 123-142.
- Komšić, J. (2014) Principi konstitucionalizma i njihovo krivotvorenje u Srbiji, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 9-10, 549-572.
- Komšić, J. (2006) Vojvođanski identitet u tranziciji, Domonji, P. (ur), *Vojvođanski identitet*, Beograd, 44-67.
- Korhec, T. (2017) Ustavna revizija i manjinska prava – u kojoj meri je revizionarna vlast slobodna da menja posebna prava manjina u Ustavu Republike Srbije, Šarčević, E., Simović, D. (ur), *Revizionarna vlast u Srbiji*, Sarajevo, 115-142.
- Korhec, T., Beretka, K. (2018) Ustavnosudsko i zakonsko uobličavanje normativne nadležnosti autonomne pokrajine Vojvodine, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1, 90-116.
- Kostić, L. (2000) *Ustavno pravo*, Beograd.

- Krkljuš, Lj. (2010) Autonomija Vojvodine do 1918. godine – da li je postojala, kada i kakva?, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, 5-35.
- Kutlešić, V. (2010) Federalizam u drugoj Jugoslaviji, Fira, A., Marković, R. (ur), *Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd, 349-366.
- Kutlešić, V. (1986) *Raspodela zakonodavne nadležnosti između federacije i federalnih jedinica u razvitku jugoslovenskog federalizma*, Beograd.
- Marković, R. (2015) *Ustavno pravo*, Beograd.
- Marković, R. (2009) Osvrt na konvenciju i sadržinu Predloga statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, Marković, R. (ur), *Predlog statuta AP Vojvodine*, Beograd, 69-80.
- Marković, R. (1982) *Ustavno pravo*. Beograd.
- Marković, S., Gavrilović, D., (2013) Vojvođanski pokret između jedinstvene stranačke platforme i stranačkih interesa. *Istraživanja*, 24, 427-444.
- Marxsen, C. (2014) The Crimea Crisis – An International Law Perspective. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2, 367-391.
- Mijatović, B. (2013) Vojvodina i neposredni porezi oko 1925: da li je bilo pljačke? *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, 3, 429-449.
- Milkov, D. (2003) O regionalizaciji Srbije. Vučić, O., Čavoški, K. (ur), *Ustavne promene*, Beograd, 298-307.
- Mitrović, M. (2003) Legitimitet političkih aktera i neka otvorena pitanja ustavne reforme u Srbiji. Vučić, O., Čavoški, K. (ur), *Ustavne promene*, Beograd, 105-122.
- Orlović, S. (2018) *Ustavno pravo*, Novi Sad.
- Orlović, S. (2014) Najviši pravni akti u autonomiji Vojvodine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2, 257-287.
- Pavlović, M. (2012) Jugoslovenska Kraljevina: prva evropska regionalna država. *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, 4, 503-521.
- Pavlović, M. (2003) Pravnoistorijski i uporednopravni pogled na ustavne promene. Vučić, O., Čavoški, K. (ur), *Ustavne promene*, Beograd, 23-46.
- Pajvančić, M. (2014) Autonomne pokrajine – Evropski standardi i ustavna rešenja, *Glasnik advokatske komore Vojvodine*, 9-10, 593-609.
- Pejin, J. (2003) O autonomiji Vojvodine. Vučić, O., Čavoški, K. (ur), *Ustavne promene*, Beograd, 315-328.
- Schlegel, S. (2018) How could the Gagauz Achieve Autonomy and what has it Achieved for them? A Comparison Among Neighbors on the Moldova-Ukrainian Border, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1, 1-23.
- Simović, D., Petrov, V. (2018) *Ustavno pravo*. Beograd.
- Simović, D. (2017) Ustavna rigidnost i aporije revizione vlasti u Republici Srbiji. Šarčević, E., Simović, D. (ur), *Reviziona vlast u Srbiji*, Sarajevo, 63-89.
- Simović, D. (2013) Ustavnosudsko uobličavanje teritorijalne autonomije Vojvodine. *Nauka, bezbednost, policija*. 3, 53-69.
- Smodlaka, J. (1920) *Nacrt Jugoslovenskog ustava*. Zagreb.
- Stanković, M. (2018) *Pravo lokalne samouprave*. Beograd.
- Stepanov, R. (2015) Vojvodina: od Trianona 1920. do Ustava Srbije 2006. godine. *Politikon*, 10, 9-36.

- Stepanov, R. (2014) Ustavni i politički triptih Vojvodine, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*. 9-10, 573-592.
- Stojanović, R. (2003) Decentralizacija Srbije. Vučić, O., Čavoški, K. (ur), *Ustavne promene*. Beograd, 308-314.
- Tomić, M. (2016) *Pravno uređenje Dunavske banovine i koncepti državnopravnog statusa Vojvodine 1929-1941*. Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
- Fira, A. (1995) *Ustavno pravo Republike Srbije i Republike Crne Gore*. Novi Sad.
- Čavoški, K. (2009) Državnost Vojvodine i mogućnost secesije. Marković, R. (ur), *Predlog statuta AP Vojvodine*, Beograd, 81-86.



Darko Z. Simović, Ph.D., Full Professor  
University of Criminal Investigation and Police Studies  
darko.simovic@kpu.edu.rs

## **Is the Territorial Autonomy of Vojvodina a Part of the Constitutional Identity of the Republic of Serbia**

**Abstract:** *The Republic of Serbia still does not have a clearly defined constitutional identity. One of the delicate questions from this sphere is whether the territorial autonomy of Vojvodina has become part of the constitutional identity of the Republic of Serbia. An affirmative response to this question can be founded on the belief that territorial autonomy has been a continuous form of decentralization of state for over seven decades. However, if we take into consideration that the territorial autonomy has continually changed and circulated between extreme models; which thereby are not coherent with the theoretical notion of territorial autonomy, it can be concluded that the autonomous province of Vojvodina is a resolute element of the constitutional system of the Republic of Serbia only nominally and only by way of its form, but not its content. Simultaneously, the existing model of territorial autonomy is disputed with criticisms that its level is low, and that its constitutional guarantees are weak and ineffective. These words clearly suggest that the constitutional model of territorial autonomy has yet to finalize its form. Taking into consideration that the territorial autonomy has commonly been a disintegrating factor, in addition to the fact that aside from tradition which is also questionable, there do not exist other convincing factors for the survival of the autonomous province of Vojvodina. The Republic of Serbia should turn toward a different model of territorial decentralization.*

**Keywords:** *constitution, constitutional identity, territorial autonomy, national minorities, Republic of Serbia, Vojvodina.*

Datum prijema rada: 06.09.2019.