

Др Дарко З. Симовић, редовни професор
Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд
darko.simovic@kpu.edu.rs

ДА ЛИ ЈЕ ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА ВОЈВОДИНЕ ДЕО УСТАВНОГ ИДЕНТИТЕТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ*

Сажетак: Република Србија још увек нема јасно дефинисан уставни идентитет. Једно од деликатних питања из те сфере је и то да ли је територијална аутономија Војводине постала део уставног идентитета Републике Србије. Афирмиран одговор би могао да се заснује на уверењу да је територијална аутономија непрекидан облик децентрализације државне власти већ више од седам деценија. Међутим, уколико се има у виду чињеница да се територијална аутономија све време мењала и крећала између екстремних модела, који при том не одговарају теоријском појму територијалне аутономије, може се закључити да је Аутономна покрајина Војводина постојан елемент уставног система Републике Србије само номинално и по форми, али не и по садржини. Уједно, постојећи модел територијалне аутономије се осорава уз критику да је њен ниво низак, а да су уставна јемства слаба и неделотворна. Такве речи јасно суђеришу да уставни модел територијалне аутономије још увек није добио свој коначан облик. Имајући у виду да је територијална аутономија често била дезинтегришући фактор, као и да изузев традиције која је ипак уједињена, не постоје други уверљиви разлози за остваривање Аутономне покрајине Војводина, Република Србија треба да се окрене неком другом моделу територијалне децентрализације државне власти.

Кључне речи: устав, уставни идентитет, територијална аутономија, националне мањине, Република Србија, Војводина.

* Рад је презентован на Научном скупу Први век од присаједињења: друштвени, политички и правни значај, одржаном 14. децембра 2018. године на Правном факултету Универзитета у Новом Саду.

УВОД

Значајан јубилеј од једног столећа присаједињења, поред славodobитног осећаја, осветљава и читав низ дилема у вези са постојећим уставноправним положајем Аутономне покрајине Војводина. Једно од тих отворених питања гласи: да ли је територијална аутономија Војводине постала део уставног идентитета Републике Србије? На ово питање није једноставно одговорити из више разлога. Најпре, о територијалној аутономији Војводине се најчешће говори са повишеним емотивним набојем, док у стручним расправама доминирају вредносни судови поткрепљени полуистинама. С друге стране, одабир оптималног модела територијалне организације власти у Србији јесте „реално најконтроверзније и потенцијално најтеже питање“¹. Уједно, уз све те потешкоће, посебан проблем представља чињеница да Република Србија још увек нема постојан и јасно дефинисан уставни идентитет.²

Територијална аутономија је постала својеврсни подразумевајући елемент територијалног уређења Републике Србије, имајући у виду то да су сви уставни последице Другог светског рата предвиђали овај облик децентрализације државне власти. Инертност и некреативност при доношењу Устава Републике Србије од 2006. године су допринели да се без озбиљнијег преиспитивања настави са територијалном децентрализацијом по линији аутономних покрајина. Трагајући за компромисним моделом, подједнако удаљеним од уставних решења из 1974. и 1990. године, уставотворац је пропустио да установи конзистентан модел територијалне аутономије. То је постало очигледно када је низ деликатних питања отворено при покушају законског операционализовања уставног модела територијалне аутономије Војводине и њеног статутарног уобличавања током 2008. и 2009. године. Потврдило се да у јавном мњењу Србије, али добрим делом и у стручним круговима, не постоји ваљано разумевање правне природе и институционалне логике територијалне аутономије. Доношење одлуке Уставног суда о неуставности појединих одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводина³, после двогодишњег оклевања и то тек након промене парламентарне већине 2012. године, посведочио је да је територијална аутономија Војводине још увек нерешено и контроверзно, уједно превасходно политичко, питање.⁴ С обзиром на то да Република Србија нема јасно дефинисану и

¹ Милован Митровић, „Легитимитет политичких актера и нека отворена питања уставне реформе у Србији“, Оливера Вучић, Коста Чавошки (ур), Уставне промене, Београд 2003, 113.

² Tamaš Korhéc, „Ustavna revizija i manjinska prava – u kojoj meri je revizionarna vlast slobodna da menja posebna prava manjina u Ustavu Republike Srbije“, Edin Šarčević, Darko Simović (ur), Revizionarna vlast u Srbiji, Sarajevo 2017, 123.

³ IУz-353/2012.

⁴ Вид. Дарко Симовић, „Уставносудско уобличавање територијалне аутономије Војводине“, Наука, безбедност, полиција, 3/2013, 53-69.

постојану институционалну физиономију територијалне аутономије, око које би постојао висок степен друштвеног консензуса, легитиман је покушај одгонетања дилеме да ли је реч о моделу територијалног уређења који је постао саставни део уставног идентитета.

Будући да је реч о изразито комплексној теми, која је при том само мањим делом правног карактера, везу изеђу територијалне аутономије Војводине и уставног идентитета Републике Србије је могуће утврдити искључиво рашчлањавањем овог проблема на неколико ужих и конкретнијих дилема. Отуда, неопходно је разјаснити и одговорити на следећа питања. Прво, да ли постоји историјски континуитет територијалне целине која се назива Војводина? Друго, да ли постоји континуитет уставноправног положаја Војводине? Треће, да ли је територијална аутономија Војводине елемент интеграције или дезинтеграције политичког система Србије? Четврто, да ли је територијална аутономија пожељан облик децентрализације државне власти? Напоследку, пето, да ли постоје објективни разлози који оправдавају постојање територијалне аутономије Војводине у уставном систему Републике Србије?

1. ДА ЛИ ПОСТОЈИ ИСТОРИЈСКИ КОНТИНУИТЕТ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ЦЕЛИНЕ КОЈА СЕ НАЗИВА ВОЈВОДИНА

Територијална аутономија Војводине се најчешће оправдава историјским и традиционалним разлозима. Наиме, истиче се да је Војводина стара историјска покрајина која је располагала политичком индивидуалношћу и пре присаједињења Србији, због чега је тај њен особен политички идентитет неопходно уважити, сачувати и развијати посредством територијалне аутономије. Узет сам за себе, овај аргумент није претерано снажан да би оправдао опстајање територијалне аутономије, јер досадашње искуство указује на низ историјских покрајина, са унеколико снажнијом традицијом, које нису сачувале своју политичку индивидуалност. Пруска, Влашка или Ердељ нама су најилустративнији примери. Но, далеко већи проблем је у томе што се обмањујуће пласира теза да је Војводина располагала политичком аутономијом и пре њеног присаједињења Србији 1918. године. Историјске чињенице недвосмислено демистификују тезу о континуитету политичке индивидуалности Војводине.

Уколико се осврнемо на период пре присаједињења може се закључити да Војводина никада није била заокружена и јединствена територијална целина нити је располагала политичком аутономијом у оквиру Хабзбуршке монархије. Положај Срба у Хабзбуршкој монархији још од XVII века заснивао се на царским привилегијама које су штитиле превасходно верска права

Срба и омогућавала им да се окупљају на црквено-народним саборима. „Даване Србима као припадницима верске и народне заједнице, а не за становнике одређене области, на основу територијалног принципа, привилегије према томе имају својство персоналних права“⁵. Дакле, реч је о персоналном, не-територијалном облику аутономних права којима су располагали Срби у Хабзбуршкој монархији. Међутим, још од Темишварског сабора (1790), Срби су настојали да формирају аутономну јединицу са сопственим органима власти.⁶

Идеја о Српској Војводини, као особеној аутономној територијалној целини, први пут је оживотворена у току револуционарних збивања 1848-1849. године.⁷ Мајска скупштина, одржана 13. и 15. маја 1848. године, прогласила је српски народ за „политично слободан и независан под Домом аустријским и обштом круном угарском“. Одређена је територија Српске Војводине (Срем с Границом, Барања, Бачка с Бечејским дистриктом и Шајкашким батаљоном и Банат с Границом и Кикиндским дистриктом), а уједно је проглашен политички савез са Троједном краљевином (Хрватском, Славонијом и Далмацијом). Но, то нису били само политички акти, јер је започет процес формирања српске власти у Војводини, са свим суштинским елементима државне власти.⁸ Међутим, реч је о једностраном настојању да се заокружи територија настањена Србима у оквиру Хабзбуршке монархије која би располагала политичко-територијалном аутономијом. Ти политички захтеви Срба нису потпуно прихваћени, нити су остварили далекосежне правне последице. Ни Царским манифестом од 1848. године, ни Аустријским уставом од 1849. године, као ни потоњим проглашењем Војводства Србије и Тамишког Баната није ни практично, а ни у правном систему Хабзбуршке монархије остварена српска територијална аутономија.⁹ Истине ради, аустријски Устав од 1849. године јесте поменуо Војводство Српско, али овим актом није конституисана територијална аутономија, већ се само потврђује потреба за очувањем његове црквене заједнице и народности уз ослањање на старе привилегије и царске указе најновијег времена.¹⁰

Треба појаснити да Војводство Србије и Тамишког Баната није имало статус територијалне аутономије. Реч је о посебној административној области,

⁵ Љубомирка Кркљуш, „Аутономија Војводине до 1918. године – да ли је постојала, када и каква?“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2010, 16.

⁶ Слободан Орловић, „Највиши правни акти у аутономији Војводине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2/2014, 266.

⁷ Љ. Крукљуш, 17.

⁸ *Ibid.*, 19.

⁹ С. Орловић (2014), 267.

¹⁰ Поменути члан 72. аустријског Устава од 4. марта 1849. године гласи: „Војводству Србији биће осигурано такво уређење, које ће се, ради очувања његове црквене заједнице и народности ослањати на старе привилегије и царске указе најновијег времена. Уједињење Војводства са неком другом круновином ће се по саслушању и уз пристанак њихових посланика одредити посебном одлуком“.

круновини (*Kronland*), формираној уредбом Цара Фрање Јосифа I 18. новембра 1849. године. Њена особеност је у томе што се налазила под непосредном управом круне. Ова крунска област се састојала од територије Бачко-бодрошке, Торонталске, Тамишке и Крашовске жупаније као и илочког и румског среза Сремске жупаније. За административно седиште је одређен Темишвар, а званични језик школа и администрације био је немачки. Овом управном облашћу је управљао војвода, а титулу „великог војводе Војводства Србије“ задржао је цар, док је на чело управе постављен подвојвода, којег није бирао српски народ, него именовано цар. Привремени управитељ постао је генерал Фердинанд Мајерхофер (*Ferdinand Mayerhofer von Grünbüchel*), дотадашњег аустријског конзула у Србији.¹¹

Овако формирано Војводство је обухватало територије које су само делимично биле насељене српским становништвом, а етнички односи у њему су били изразито неповољни за Србе. Наиме, ниједан део Војне границе, у којој је било настањено око 210.000 Срба, није ушао у Војводство Србију и Тамишки Банат.¹² Најбројније је било румунско становништво са 28%, затим немачко са 24,5%, па тек потом српско са 20,4% и мађарско са 17,8%.¹³ Таква структура становништва сугерише да успостављање Војводства није било мотивисано жељом да се Србима подари територијална аутономија, већ је конституисање ове посебне управне области учињено са намером кажњавања Мађара због покушаја отцепљења од Аустрије.

Период у коме је Војводство постојало није било повољно за развијање аутономних права. Напротив. Овај период је познат под називом Бахов апсолутизам (1951-1960) и њега обележава апсолутна, централистичка држава која је спроводила политику германизације. До укидања Војводства је дошло 1860. године у склопу уступака Угарској ради обезбеђивања њеној територијалног интегритета.

У потоњем периоду Аустроугарске није дошло до обнављања посебног територијалног ентитета који би обухватао Србе и који би располагао особеним аутономним правима. Отуда, у тренутку присаједињења 1918. године данашња територија АП Војводине није представљала јединствену територијалну целину. У складу са административно-територијалном поделом Угарске, Барања, Бачка и Банат су припадали Барањској жупанији (са седиштем у Печују), Бачко-Бодрошкој (са седиштем у Сомбору), Торонталској (са седиштем у Великом Бечкереку) и Тамишкој (са седиштем у Темишвару), док је Срем припадао Сремској жупанији чије је седиште било у Вуковару. Дакле, Срем је припадао аустријском делу, а Банат, Бачка и Барања су при-

¹¹ Љ. Кркљуш, 23.

¹² Золтан Ђере, „Скица промена етничког састава становништва на тлу данашње Војводине 1526-1919. године“, *Истраживања*, 15/2004, 120.

¹³ *Ibid.*, 119.

падале угарском делу Хабзбуршке монархије. Осим тога, присаједињење ових војвођанских области није спроведено по једнообразном обрасцу. Банат, Бачка и Барања су се непосредно присајединиле Краљевини Србији одлуком Народне скупштине у Новом Саду 25. новембра 1918. године. С друге стране, Срем је уједињен са Србијом посредством Државе Словенаца, Хрвата и Срба и њеног Народног већа. Наиме, на великом збору изасланика народних већа из Срема, одржаном у Руми 24. новембра 1918. године, усвојена је Резолуција у којој се захтева образовање јединствене државе Срба, Хрвата и Словенаца под династијом Карађорђевића. Међутим, уколико тај циљ не буде остварен, „услед политичког и племенског цепања“, представници народа „одлучују се за непосредно присаједињење Срема Краљевини Србији“. Отуда, будући да је конституисана заједничка држава, тај алтернативни захтев Срема да се непосредно присаједини Краљевини Србији је постао беспредметан.

Уставноправно конституисање заједничке државе, као и политичка дешавања после присаједињења 1918. године могу бити илустративан индикатор о томе да ли је постојала развијена друштвена свест да Војводина представља јединствену и особену територијалну целину. Осврнимо се у први мах на алтернативне уставне пројекте који су се појавили пре коначног уставног уобличења Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.¹⁴ Према уставном нацрту Народног клуба новостворену државу би требало поделити на шест покрајина, при чему би се Војводина састојала од Бачке, Баната и Барање. Срем је према том концепту требало да постане интегрални део покрајине Хрватске. Југословенски клуб је предложио у основи слично решење о територијалној организацији са шест покрајина, а разлика се односила једино на положај Далмације, која би уместо Хрватској била прикључена Босни и Херцеговини. Уставни нацрт Стојана Протића је предвиђао поделу територије на девет покрајина. Сагласно његовој замисли, садашњи географски простор Војводине је требало поделити на две административне целине: Срем са Бачком и Банат. Напослетку, нацрт Јосипа Смодлаке је предвидео највеће одступање од наслеђених историјско-традиционалних територијалних целина.¹⁵ Наиме, територијална организација државе би почивала на 12 покрајина од којих би једна била Војводина. Уситњавањем традиционалних територијалних целина Смодлака је настојао „да саставни делови државе буду, колико је год могуће, једнаки и једни другима равни“¹⁶.

Заједничко за све предложене уставне нацрте јесте преовладавање затечене поделе земље на традиционалне покрајине, што је подразумевало

¹⁴ Вид. Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1995, 72-85.

¹⁵ Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, Београд 2006, 357.

¹⁶ Јосип Смодлака, *Нацрт Југословенског устава*, Загреб 1920, 6.

прихватање претежно историјско-етничких критеријума.¹⁷ Имајући ту чињеницу у виду, може се закључити да ни у алтернативним уставним нацртима није постојала довољно зрела и непоколебљива свест о томе да је Војводина јединствена територијална целина чији особени идентитет треба сачувати и у новоствореној држави. Индикативно је и то да су идеје о Војводини као засебној покрајини потицале превасходно из хрватског политичког миљеа, јер би се конституисањем такве посебне административне целине слабила српска позиција у новоствореној држави. Наиме, како је то забележено од стране класика наше уставноправне науке Слободана Јовановића, заговорници хрватских и словеначких националних интереса руководили су се следећим разлозима: „Децентрализација је једини начин да се у нашој држави оствари племенска равноправност. Срби су многобројнији од Хрвата и Словенаца; централна управа биће, ако не искључиво у њиховим рукама, а оно под њиховим претежним утицајем. У једној централисаој држави, ова би се управа водила у српском духу, без довољно обзира на хрватске и на словеначке интересе“¹⁸.

У првој југословенској држави, према Видовданском уставу из 1921. године, Војводина није била посебна административно-територијална јединица. Краљевина СХС је подељена на 33 области, а територија Војводине је ушла у састав четири области: Сремске са седиштем у Вуковару, Бачке са седиштем у Новом Саду, Београдске са седиштем у Београду и Подунавске области са седиштем у Смедереву. Слободан Јовановић констатује да је Видовдански устав био „покушај да се Краљевина СХС организује као једноставна национална држава“.¹⁹ Премда је истакнуто гледиште да је југословенска краљевина прва европска регионална држава²⁰, преовлађује став да је област административно-територијална јединица у којој су се остваривале и државна и самоуправна власт, а не политичка аутономија.

После суспензије Видовданског устава, Законом о називу и подели Краљевине на управна подручја од 3. октобра 1929. године земља је подељена на девет административно-територијалних целина, при чему су војвођанске области, заједно са деловима централне Србије, чиниле Дунавску бановину. Устав од 1931. године је задржао установљену административно-територијалну поделу земље. Бановине су административне јединице које су „имале за циљ да учврсте национални унитаризам и државни централизам“.²¹ Бановине представљају у исто време самоуправне јединице и основне јединице

¹⁷ М. Јовичић, 360.

¹⁸ С. Јовановић, 96.

¹⁹ *Ibid.*, 98.

²⁰ Марко Павловић, „Југословенска Краљевина: прва европска регионална држава“, Зборник Матице српске за друштвене науке, 4/2012, 503-521.

²¹ Ратко Марковић, Уставно право, Београд 2015, 119.

територијалне поделе државе у управном смислу.²² Дакле, у њима је предвиђена „унија органа државних и самоуправних“²³. Оне су биле организоване у складу са централистичким начелима, будући да је бана постављао краљ и да је он оличавао монархову власт у бановини.²⁴ Развијање пројекта интегралног југословенства је осујећивало потребу за неговањем историјских и племенских подела које би временом неминовно оснаживале постојеће и рађала нове захтеве за установљивање територијалне аутономије или федерализовање државе. Имајући ове чињенице у виду, звучи потпуно произвољно теза да је Војводина „територијално пројектована у Првој Југославији и уставно правно дефинисана као Дунавска бановина, на основу Закона о називу и подели Краљевине на управна подручја из 1929. и Устава Краљевине Југославије из 1931. године“²⁵. Бележи се да је после формирања заједничке државе, назив Војводина, при том неуједначеног садржаја, „коришћен (је) међу противницима унитаризма и централизма који су се залагали за већу економску самосталност и управне надлежности Војводине“.²⁶

Федерализовање Југославије је уследило после Другог светског рата, а Аутономна покрајина Војводина је образована законом септембра 1945, док је њена конституционализација уследила Уставом ФНРЈ од 1946. године. Међутим, неопходно је указати на процес формирања аутономне покрајине који је претходио доношењу првог социјалистичког устава Југославије. Наиме, у организационом смислу, одлуком од 8. октобра 1944. године о формирању Војне управе за Банат, Бачку и Барању, извршена је сецесија северних делова Србије, а затим је током 1945. године формирана Аутономна покрајина Војводина од Баната, Бачке и Срема, док је Барања присаједињена Хрватској.²⁷ Народна скупштина Војводине је на свом заседању одржаном 30-31. јула 1945. године у Новом Саду донела одлуку о прикључењу аутономне Војводине Србији. Уследило је доношење Закона о установљењу и устројству Аутономне покрајине Војводина 3. септембра 1945. године. При томе, тако конституисана „на основу сопствене, изворне и примарне одлуке Војводина постаје део Србије, и то с аутономним својствима. Она је сама себи подарила својство политичко-територијалне аутономије“.²⁸ Поништене су одлуке

²² Лазо Костић, Уставно право, Београд 2000, 170.

²³ Ibid.

²⁴ Марко Станковић, Право локалне самоуправе, Београд 2018, 87.

²⁵ Радивој Степанов, „Војводина: од Трианона 1920. до Устава Србије 2006. године“, Политикон, 10/2015, 10.

²⁶ Мирко Грлица (ур), Колико се познајемо – из историје националних заједница у Војводини, Нови Сад 2009, 8.

²⁷ Јован Пејин, „О аутономији Војводине“, Оливера Вучић, Коста Чавошки (ур), Уставне промене, Београд 2003, 317.

²⁸ Владан Кутлешић, „Федерализам у другој Југославији“, Александар Фира, Ратко Марковић (ур), Два века српске уставности, Београд 2010, 352.

о присаједињењу из 1918. године и Војводина је, на основу одлуке револуционарних органа, конституисана у самосталан ентитет, са измењеним границама и са самопрокламованим правом на територијалну аутономију. Дакле, уместо да се територијална аутономија конституише савезним или републичким уставом, будући да није реч о оригинарном, већ о изведеном, децентрализованом облику вршења власти, развој догађаја је указао на то да је територијална аутономија Војводине формалноправно предвиђена пре уставноправног конституисања Србије као федералне јединице у оквиру Југославије.

Досадашње излагање наводи на закључак да је у данашњем значењу Аутономна покрајина Војводина правно уобличена тек 1945. године. Реч је о творевини социјалистичког конституционализма, а та чињеница је нескривено апострофирана у уставноправној литератури тог периода.²⁹ Њено конституисање правдано је разлозима традиционалног карактера.³⁰ Међутим, политичка реалност је указивала на то да је поред тог транспарентног, постојао и један прикривени и основни разлог за конституисање територијалне аутономије Војводине. Наиме, „аутономна покрајина Војводина настала је као последица решавања хрватског питања“³¹ и потребе стварања уравнотеженог односа у југословенској федерацији.

2. ДА ЛИ ПОСТОЈИ КОНТИНУИТЕТ УСТАВНОПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ ВОЈВОДИНА

Од уставноправног конституисања територијалне аутономије Војводине 1946. године ниједан потоњи устав није потпуно преузимао дотадашњи институционални модел, већ се територијална аутономија континуирано

²⁹ Аутономне покрајине су творевина народноослободилачког рата и социјалистичке револуције. Вид. Ратко Марковић, Уставно право, Београд 1982, 576.

³⁰ Вид. Миодраг Јовичић, „Проблеми уставног уређења југословенске федерације и облика територијалне аутономије“, Миодраг Јовичић (ур), Актуелни проблеми устава и уставних промена, Београд 1991, 136.

³¹ Марко Павловић, „Правноисторијски и упоредноправни поглед на уставне промене“, Оливера Вучић, Коста Чавошки (ур), Уставне промене, Београд 2003, 43. Ипак, без обзира на традиционалне разлоге који су, условно речено, били примарни за образовање територијалне аутономије Војводине, овај облик територијалне организације је некритички глобрификован, па се од стране оновремених аутора могло чути да „социјалистичка аутономна покрајина изражава богатство југословенског федрализма и његову снагу, способност да се изрази у богатијим историјско-друштвеним садржајима и уставно-политичким облицима“, она „може да послужи као извесна гаранција и регулатор у примени и функционисању федрализма, као податак о његовој ефикасности и стварној вредности“, будући да је „израз и средство његове демократизације и остваривања његових класно-историјских функција“. Нав. према Р. Марковић (1982), 574.

мењала. На примедбу да је територијална аутономија, попут других облика вертикалне поделе власти, динамична појава и да је неопходно да се развија услед прилагођавања реалним потребама друштва, може се одговорити да се институционални модел територијалне аутономије није развијао конзистентно и праволинијски, природним еволутивним током, већ се кретао од једног ка другом екстрему. Наиме, децентрализација државне власти по линији територијалне аутономије се кретала попут клатна, при чему је једна крајност досегнута Уставом СФРЈ из 1974, а друга крајност Уставом Републике Србије из 1990. године. Несумњиво, Уставом од 2006. године то клатно је покренуто ка средишњем положају.

Треба имати у виду и то да је приближно две деценије територијална аутономија постепено еволуирала. Правна природа и положај јединица територијалне аутономије није битно мењан у уставном развоју Југославије од 1946. до 1968. године.³² У основи, може се рећи да је федерално уређење било захваћено процесом перманентне децентрализације, па се тај тренд одражавао и на положај јединица територијалне аутономије. При томе, упоредноправно сагледано, положај аутономних јединица у Републици Србији, закључно са Уставом СФРЈ од 1963, одговарао је теоријском појму територијалне аутономије. Како је забележено, у том првобитном периоду развоја, без обзира на одређене специфичности и варијације, уставна решења су изражавала облик „тзв. класичне административне аутономије или територијалне децентрализације, односно виши облик локалне или комуналне самоуправе, са ограниченим обимом и садржином регулативних права“³³. Битнија промена десила се амандманима 1968. године, када су аутономне покрајине постале субјект расподеле законодавне надлежности између федерације и федералних јединица, будући да су се њихова аутономна права утврђивала из дела нормативне надлежности републике као федералне јединице.³⁴ Уставним амандманима из 1971. године, аутономне покрајине су трансформисане у облик федерализма.³⁵ Тај облик није имао преседана у упоредном праву, а био је најприближнији моделу аутономних република према Уставу СССР од 1936. године.³⁶ Конституисан је својеврсни асиметрични федерализам, јер је уставотворац мешао федералне и аутономне односе и елементе. Војводина је на темељу таквих уставних решења „изашла

³² Владан Кутлешић, *Расподела законодавне надлежности између федерације и федералних јединица у развоју југословенског федерализма*, Београд 1986, 99.

³³ Евгени Димитров, „Концепт југословенског федерализма и аутономије и предстојеће уставне промене“, Миодраг Јовичић (ур), *Актуелни проблеми устава и уставних промена*, Београд 1991, 119.

³⁴ В. Кутлешић (1986), 100.

³⁵ Јован Ђорђевић, *Уставно право*, Београд 1982, 675.

³⁶ *Ibid.*, 676.

из статуса аутономије и `клаузулом конститутивности` стекла статус `мале (дискретне) савезне државности`³⁷.

Уставом СФРЈ од 1974. године, аутономне покрајине су добиле такав статус који се суштински могао изједначити са статусом федералних јединица. Наиме, две аутономне покрајине постају конститутивни елементи федерације, а квалитативна промена њиховог статуса је резултирала непосредним представљањем у органима федерације. Аутономне покрајине су добиле низ атрибута државности. Своје право на самоорганизовање су остваривале у форми уставотворне власти, а истовремено су располагале и преосталим функцијама државне власти: законодавном, извршном, судском и уставносудском функцијом. Колико је установљени институционални систем био апсурдан може се закључити и на основу чињенице да је Република Србија била подређена својим аутономним покрајинама јер без њихове сагласности није могла да промени свој устав. С друге стране, аутономне покрајине су самостално доносиле и мењале своје уставе, при чему Република Србија није располагала уставним механизмима којима би могла да утиче на организацију и функционисање аутономних покрајина. Такво решење је било непосредна последица намере уставотворца да изједначи положај република и аутономних покрајина јер је овај облик територијалне аутономије био главна гаранција очувања националне равноправности.³⁸ Међутим, овај разлог није био превише уверљив, јер су припадници националних мањина живели и ван аутономних покрајина, а њихову равноправност је требало обезбедити на читавој територији како Републике Србије, тако и у осталим федералним јединицама Југославије. Суштинска трансформација правне природе територијалне аутономије подстакла је и убрзавала дезинтеграционе процесе у Републици Србији.

У настојању да заустави даљу дезинтеграцију, Република Србија је 1989. извршила уставну ревизију којом се значајно мења статус аутономних покрајина. Аутономне покрајине су задржале уставотворну и законодавну власт, као и свој аутономни правосудни систем, али је дошло до битнијег сужавања њихове нормативне надлежности. Промењен је и поступак уставне ревизије тако да више није била неопходна сагласност аутономних покрајина на промене Устава Републике Србије, уз ограничење да се тим променама не може мењати уставни положај аутономних покрајина утврђен Уставом СФРЈ од 1974. године. Међутим, већ наредне, 1990. године, Република Србија је донела нови устав којим је државна власт потпуно централизована и који је аутономне покрајине подредио Републици. Аутономне

³⁷ Радивој Степанов, „Уставни и политички триптих Војводине“, Гласник Адвокатске коморе Војводине, 9-10/2014, 578.

³⁸ Вид. Александар Фира, Уставно право Републике Србије и Републике Црне Горе, Нови Сад 1995, 60.

покрајине престају да буду конститутивни елемент федерације и уз драстично сужавање њихове нормативне надлежности изгубиле су уставотворну, законодавну и судску власт. Највиши акт аутономне покрајине је статут који се доноси уз сагласност Народне скупштине Републике Србије. Аутономне покрајине су и у финансијском смислу биле подређене Републици јер нису имале своју имовину, као ни изворне приходе којима би могли слободно да располажу. Дакле, од положаја који само номинално није био изједначен са положајем федералних јединица, аутономне покрајине су девалвиране на положај који би се могао изједначити са вишим јединицама локалне самоуправе у централизованим државама. Отуда, може се закључити да је уставотворац од 1990. године настојао да уставу обезбеди првенствено заштитно-интегративну функцију ради заустављања дезинтеграционих процеса којима је била захваћена не само савезна држава, већ и Република Србија.³⁹

Доношењем новог устава 2006. године територијална аутономија је делимично усклађена са упоредноправним и теоријским стандардима овог облика територијалне децентрализације. Дакле, после два екстремна институционална модела територијалне аутономије из 1974. и 1990. године, при чему је само номинално могло да се говори о овом облику територијалне децентрализације, Република Србија је настојала да помири две крајности и да конституционализује институционални модел територијалне аутономије који је приближно на средокраћу дотадашњих кретања. Међутим, и постојећи модел територијалне аутономије се оспорава уз критичке опаске да је њен ниво низак, а да су уставна јемства слаба и неделотворна.⁴⁰ Такве речи недвосмислено сугеришу да уставни модел територијалне аутономије још увек није добио свој коначан облик.

3. ДА ЛИ ЈЕ ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА ВОЈВОДИНЕ ЕЛЕМЕНТ ИНТЕГРАЦИЈЕ ИЛИ ДЕЗИНТЕГРАЦИЈЕ ПОЛИТИЧКОГ СИСТЕМА СРБИЈЕ

Територијална аутономија може бити сегмент уставног идентитета једне државе једино уколико тај облик децентрализације има интегративну функцију. Отуда је битно сагледати у којој мери је територијална аутономија Војводине елемент (дез)интеграције политичког система Србије. Приметно је да још од времена присаједињења постоје настојања да се створи и развија особени војвођански идентитет који се јасно разликује од српског

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

⁴⁰ Маријана Пајванчић, „Аутономне покрајине – Европски стандарди и уставна решења“, Гласник адвокатске коморе Војводине, 9-10/2014, 593-609.

идентитета. Већ тада су се појавила два опречна правца размишљања: један је почивао на уверењу да треба да надвладају општи српски интереси, док је други наглашавао значај партикуларних интереса покрајине које треба обезбедити у новоствореној држави.

Премда је отеловљена идеја да се непосредно присаједини Краљевини Србији, постојала су и настојања да се Војводина, заједно са другим југословенским деловима Аустроугарске као део државе Словенаца, Хрвата и Срба, посредно уједини са Србијом. Уосталом, услед особености територијалног уређења Аустроугарске, Срем је тим посредним путем, као део државе Словенаца, Хрвата и Срба, постао део заједничке државе. Тај концепт уједињења је сматран „истинским јужнословенским“ насупротив „великосрпској радикалској“ концепцији Јаше Томића, који је бескомпромисно бранио став да војвођанске области треба прво да се присаједине Србији, јер је био свестан опасности да због тензија и политичких раскорака између Србије и Народног вијећа, војвођански Срби могу остати изван своје матичне државе. Он је то изразио на следећи начин: „Најопаснији су они који проповедају да су Срби, Хрвати и Словенци један народ, али у исто време нагињу да сваки предео има своју власт и управу“.⁴¹

Једно од најосетљивијих питања после конституисања заједничке државе односило се на успостављање јединственог пореског система како је то предвиђао Видовдански устав. Иначе, у новоствореној држави било је пет посебних пореских режима, будући да је дотадашња Аустроугарска имала три засебна пореска система, а да су посебна правила постојала за Србију и за Црну Гору. Међутим, успостављање јединственог пореског система уследило је тек ступањем на снагу Закона о непосредним порезима од 1. јануара 1929. године. Транзитни период су обележили неједнакост и неравномерност у пореском оптерећивању што је дало повода за развијање тезе о експлоатацији и пљачки Војводине. Говорило се „да је Војводина била неправедно и тешко оптерећена државним дажбинама, знатно изнад мере која би одговарала праведном опорезивању, што је довело до њеног заостајања у развоју, па је ова узорна, богата провинција Аустроугарске претворена у неразвијен крај Србије“⁴². Неспорно, чињенице указују на то да је постојала извесна неједнакост код опорезивања претежно непосредних пореза на штету Војвођана, али треба нагласити и то да је она последица наслеђеног пореског система, а не тенденциозне политике коју је спроводила нова држава. Истраживање Бошка Мијатовића је недвосмислено утврдило да је „опорезивање

⁴¹ Милева Томић, Правно уређење Дунавске бановине и концепти државноправног статуса Војводине 1929-1941, Докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2016, 51.

⁴² Бошко Мијатовић, „Војводина и непосредни порези око 1925: да ли је било пљачке?“, Зборник Матице српске за друштвене науке, 3/2013, 429.

поменути непосредним порезима било је неједнако 1925. године и пореска обавеза била је обично већа за Војвођане него за становнике Србије⁴³, али у питању су „скромни износи који, чак уколико постоји извесна неправда, никако не омогућују велику пљачку и осиромашење покрајина“⁴⁴. Дакле, подацима се смишљено и тенденциозно манипулисало ради указивања на економски империјализам централне власти из Београда.

Теза о економском израбљивању бивших аустроугарских територија поткрепљивана је и односом према коме је извршена конверзија аустројских круна у динаре. Хрвати су тражили да се конверзија круна у динаре изврши у односу 1 : 1, док је Србија пристала на однос 1 : 4. Но, то је био изразито коректан однос, будући да је словеначки финансијски експерт др Милко Брезигар, по налогу словеначке Народне владе 1918. године, израдио елаборат о валутном питању у коме је предлагао да однос динар-круна буде 1 : 6,6.⁴⁵

Неколико година после Првог светског рата, несумњиво услед еуфорије која је пратила стварање заједничке државе, није било релевантнијег политичког гласа из Војводине који се залагао за промовисање посебног регионалног идентитета. Међутим, већ од средине 20-их година, што је највећим делом подстакнуто великом политичком и економском кризом, све снажније се пласирају идеје о особеним војвођанским интересима. Шестојануарска диктатура из 1929. године је поговорила бујању таквих идеја, јер је суспендовање демократских институција давало повод за развијање тезе о учвршћивању хегемонистичке српске политике. Покушај да се Уставом од 1931. године сачува унитаристичко државно уређење додатно је раширивало партикуларне интересе појединих делова Југославије, а уз решавање „хрватског питања“⁴⁶, све учесталије се протура теза и о потреби решавања „војвођанског питања“.

У контексту Војводине поменуто, такве идеје су нашле своје оваплоћење у Сомборској декларацији усвојеној 1932. године иза које је стајала Самостална демократска странка, као и делови војвођанских демократа и радикала предвођени Јованом Лалашевићем. У тој декларацији први пут је истакнут политички захтев „Војводина Војвођанима“ који је подразумевао промену државног уређења и формирање посебног војвођанског аутономног ентитета, а радикалнији заговорници ове идеје су под том паролом сматрали да

⁴³ Ibid., 436. Година 1925. није случајно одабрана, јер се за тај период везује најзначајније повећање пореског оптерећења за Војвођане. Међутим, није реч о тенденциозној, дискриминаторској политици, већ су инфлација и све већи буџетски дефицит наметали потребу повећања прихода и од непосредних пореза, али и ефикаснију наплату па је у том периоду, поред текућих обавеза, уследила и наплата дугова. Отуда је пореско оптерећење изазвало револт и протесте у Војводини и другим пречанским крајевима.

⁴⁴ Ibid., 447.

⁴⁵ Нав. према М. Томић, 45.

Војводина треба да добије статус федералне јединице. Посебан регионални идентитет Лалошевић је правдао чињеницом да су Војвођани мешавина Срба, Буњеваца, Шокаца, Русина, Словака, Мађара, Немаца, а захтев за федерализовањем државе је поткрепљивао изношењем тезе о маргинализованом и осиромашеном положају у југословенској држави. Наиме, „када је ушла у састав нове државе, била богата, сређена, крцато пуна и напредна покрајина, и привредно, и културно и друштвено. Она је у нову заједницу унела примерно организовану богату цркву своју, високо развијено школство своје, опште народно благостање, многобројне снажне културне, новчане и сталешке организације и установе, и што је најглавније, будну националну свест своју, која је кадра била вековима да одоли и најенергичнијим нападајима туђинске владавине. Данас је Војводина исцеђени лимун, упропаштена, разривена, привредно доведена до просјачког штапа, а национално вређана до срца и потпуно разочарана“⁴⁶.

Без обзира на њихова различита политичка уверења и страначку припадност, јављају се иницијативе о потреби сарадње војвођанских политичара „око критике непримереног економског исцрпљивања покрајине, неуравнотежене пореске политике, концепције аграрне реформе и административно-управног кадровања“⁴⁷. Снажење аутономашких идеја је резултирало образовањем Војвођанског покрета 7. августа 1935. године у Новом Саду. „Покрет је окупљао више политичких група – самосталне демократе, демократе Љ. Давидовића, радикале око Главног одбора, део земљорадника, чланове ХСС, католичке клерикалце око Блашка Рајића, чланове и симпатизере КПЈ (...). Била је то хетерогена политичка скупина, институционално неизграђена и нејединствена у многим питањима, а окупљена око идеје аутономије покрајине.“⁴⁸ Основни захтев овог покрета је био федерализовање државе, при чему би Војводина (Банат, Бачка, Барања и Срем) постала једна од федералних јединица.

Те идеје су отеловљене после Другог светског рата, а територијална аутономија Војводине је непрестано „уставноправно расла и политички јачала“⁴⁹ све до Устава Србије од 1990. године. Војвођански аутори су сужавање територијалне аутономије доживели као својеврсни „уставни аншлус Војводине и Косова и Метохије као аутономних покрајина“ по коме су оне

⁴⁶ Нав. према Ibid., 179.

⁴⁷ Саша Марковић, Дарко Гавриловић, „Војвођански покрет између јединствене страначке платформе и страначких интереса“, Истраживања, 24/2013, 430. 427-444. О аграрној реформи видети: Гордана Дракић, „Спровођење аграрне реформе у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца на подручју Војводине на примеру посела средње величине“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2012, 271-283.

⁴⁸ С. Марковић, Д. Гавриловић, 434.

⁴⁹ Слободан Орловић, Уставно право, Нови Сад 2018, 367.

постале „уставно незаштићен територијални, политички и имовински доминиони Србије“⁵⁰. Такав развој догађаја за њих је очекиван, јер је „територија Војводине (је) била награда, `логична компензација`, поклон новоствореној Југославији, односно Србији, због чега је Војводина била и остала оно, што се врло често каже у публицистици, а види у животу, `ратни плен`”⁵¹. Уз те острашћене политичке квалификације, потпуно нетачно је истицано да је покрајинама одузето „стечено право на самоопредељење и полиетнички идентитет“, имајући у виду да се у публицистичким и стручним текстовима брани уверење да Војводина има природно право на свој идентитет. Такве тезе, без озбиљније чињеничне потке нису нимало безазлене, будући да у појединим фазама политичког живота државе оне могу да изазову далекосежне последице. Отуда, не изненађују подаци истраживања новосадске агенције *Scan* из 2001. године, по коме се чак 39,1% испитаника изјаснило у прилог враћања аутономије Војводине коју је она имала по Уставу СФРЈ од 1974.⁵²

Премда је Устав Србије од 2006. године, у односу на решења из 1990, битније децентрализовао државну власт по линији аутономних покрајина, а уједно предвидео и финансијска јемства за АП Војводину, нови устав је добио референдумску подршку 43,93% бирача ове аутономне покрајине, дакле значајно испод републичког просека који је износио 53,04%. Један од могућих разлога за такав резултат референдума је чињеница да нови устав Србије није предвидео да су аутономне покрајине носиоци законодавне власти. Наиме, какав став грађани Војводине имају о овом питању може посведочити истраживање CESID-а из маја 2006. године по коме се апсолутна већина испитаника (57,10%) изјаснила да Војводина по новом уставу треба да располаже законодавном влашћу.⁵³ Дакле, у том контексту се може говорити о смањеном легитимитету Устава на територији АП Војводине. Такав епилог не чуди, јер упоредно искуство указује на то да само постојање територијалне аутономије перманентно одржава незадовољство достигнутим нивоом аутономности и рађа тежњу ка даљој децентрализацији. Отуда не изненађује то што се међу аутономашким ауторима може срести став да је „Војводина (је) давно из регионалних и аутономних оквира изашла и може само да иде према независности и републици“ (Радивој Степанов).⁵⁴ „Србија и Војводина треба да буду равноправне федералне јединице“ (Слободан Будаков), као и да је неопходно постићи „нови историјски договор о стварању

⁵⁰ „Anschluss је немачки израз за потпуно припајање Аустрије од стране нацистичке Немачке 13. марта 1938. године“. Р. Степанов (2014), 580.

⁵¹ Р. Степанов (2015), 11.

⁵² Нав. према Јован Комшић, „Војвођански идентитет у транзицији“, Павел Домоњи (ур), Војвођански идентитет, Београд 2006, 60.

⁵³ Нав. према Ibid., 47.

⁵⁴ Р. Степанов (2014), 575.

заједничке државе“ који треба да постигну ова два конститутивна елемента бивше Југославије (Живан Берисављевић).⁵⁵ Захтеви за уставним преуређењем Србије се правдају тврдњом да се Војводини не може порећи историјско право да у свим новим историјским ситуацијама сама одлучује у каквом ће државном облику наставити да се развија.⁵⁶ Овакви екстремни ставови се по правилу бране тезом „о до сада незабележеном тренду укупног економског заостајања и паду АП Војводине на ниво недовољно развијених региона (испод просека Србије)“⁵⁷. Као што се може закључити, реч је о матрици која је настала још у периоду присаједињења и која настојања за вишим степеном самосталности увек брани тенденциозно пласираним полуистинама и произвољно изнетим подацима о економском израбљивању Војводине. Паралелно са тим се промовише регионални војвођански идентитет, који такође оправдава очување политичке индивидуалности ове покрајине. При томе, грађење „војвођанског идентитета“ заснива се на изналажењу и наглашавању разлика у односу на остале становнике Србије.⁵⁸ Неретко, та настојања се поткрепљују увредљивим констатацијама попут тога да су „Војвођани (су) умели да читају у доба кад је становништво крајева јужно од Саве и Дунава било потпуно неписмено“ (Гордана Перуновић Фијат) или да у преосталом делу Србије влада „дух вечне паланке, посебан феномен који Војводина не познаје, који свет не познаје“ (Мирко Ђорђевић).⁵⁹

Та тежња да се задобије што виши степен самосталности је посебно дошла до изражаја у процесу статутарног уобличавања АП Војводине према Уставу Србије од 2006. године. Наиме, Скупштина АП Војводине је 14. октобра 2008. године усвојила Предлог статута и упутила га на сагласност Народној скупштини Републике Србије.⁶⁰ Премда располаже искључиво правом на самоорганизовање које јамчи Устав Србије, АП Војводина је овим предлогом статута настојала да присвоји и право на самоодређење. То је било видљиво у самој преамбули Предлога статута у којој се наводи да

⁵⁵ Нав. према Милан Јовановић, „Статут АП Војводине – да ли аутономија прелази у федерализам“, Ратко Марковић (ур), Предлог статута АП Војводине, Београд 2009, 137-138.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ У разговору за Блиц, 22. 11. 2012. године, Пастор упозорава „...да само 30 одсто становника Војводине има канализацију, да у средњобанатском округу ниједан водовод није исправан, да је Војводина за последњих 20 година изгубила 70 одсто друштвеног капитала, или 16.000 долара по грађанину, као и да, у овом тренутку, Војводина по први пут има нижи просек зарада у односу на Србију“ Вид. Јован Комшић, „Принципи конституционализма и њихово кривотворење у Србији“, Гласник Адвокатске коморе Војводине, 9-10/2014, 553.

⁵⁸ Чедомир Антић (ур), Досије Аутономна покрајина Војводина, Београд 2014, 202.

⁵⁹ Нав према Ч. Антић, 202-203.

⁶⁰ О Предлогу статута АП Војводине вид. Ратко Марковић (ур), Предлог статута АП Војводине, Београд 2009.

Скупштина АП Војводине, статут доноси на основу Устава Републике Србије, али и на основу историјског права грађанки и грађана Војводине на аутономију у оквиру Републике Србије. Даље, како је то у члану 1. Предлога статута било наведено АП Војводина је „настала на основу посебних националних, историјских, културних и других својстава подручја, као вишенационална, вишекултурална и вишеконфесионална демократска европска регија“ и да је истовремено „саставни део јединственог културног, цивилизацијског, економског и географског простора Средње Европе“. Дакле, у Предлогу статута се говорило о историјском праву на аутономију у оквиру Републике Србије, које се може разумети као нека натправна и предуставна категорија која обавезује и самог уставотворца.

Будући да је себи приписала право на самоодређење у Предлогу статута се могао уочити и покушај одређења територије Војводине уз навођење да се она састоји од географских области Бачке, Баната и Срема (чл. 3, ст. 1 Предлога), иако је Устав предвидео да се територија аутономних покрајина одређује законом (чл. 182. ст. 4). На тај начин је „подзаконски акт обавезао будућег законодавца, што је и противзаконито и противуставно“.⁶¹ Покушај самоодређења АП Војводине видљив је и посредством набрајања послова који спадају у надлежност АП Војводине (чл. 29 Предлога). Реч је о неуставном настојању да се узурпира законодавна власт јер Устав предвиђа да аутономне покрајине у складу са законом уређују питања од покрајинског значаја. Дакле, републичким законодавством се одређује обим нормативне власти аутономне покрајине, а не обрнуто. Да парадокс буде већи, уместо да акти АП Војводине следе републичке прописе и буду усаглашени са њима, десила се обрнута ситуација па је Народна скупштина 30. новембра 2009. године усвојила Закон о утврђивању надлежности АП Војводине који је садржао решења усаглашена са претходно конципираним статутарним одредбама АП Војводине. Према томе, законодавна власт је предусретљиво омогућила легалност предложеног статута АП Војводине који је, уз незнатне правно-техничке корекције, усвојен 15. децембра 2009. године.

Међутим, убрзо после тога, 24. децембра 2009. године, група опозиционих посланика је поднела предлог за контролу уставности Закона о утврђивању надлежности АП Војводине. Уставни суд је, 18. фебруара 2010. године, доставио Народној скупштини предлог за оцену уставности на одговор. Народна скупштина, прецизније парламентарна већина, није била претерано ажурна па је одговор стигао безмало после годину дана, 20. јануара 2011. године. Због изузетне сложености предмета, а такође и због великог броја оспорених одредби Закона, Уставни суд је, након утврђивања спорних устав-

⁶¹ Ратко Марковић, „Осврт на конвенцију и садржину Предлога статута Аутономне покрајине Војводине“, Ратко Марковић (ур), Предлог статута АП Војводине, Београд 2009, 72.

ноправних питања, организовао јавну расправу 23. новембра 2011. године, на коју су позвана нека од најеминентнијих имена српске правне науке. Случај је хтео да о овом политички веома осетљивом питању Уставни суд донесе одлуку, 10. јула 2012. године, после парламентарних избора и победе опозиције, која није била благонаклона према поменутом закону. У таквом измењеном политичком амбијенту донета је одлука којом су проглашене неуставним 22 одредбе Закона. Том одлуком укинута су сва обележја својствена државама (нпр. главни град, оснивање представништва у Бриселу), тако да је територијална аутономија Војводине сведена на уставом зајемчени ниво.⁶² Следећи такво правно резонување Уставни суд је, крајем 2013. године, утврдио да више од две трећине одредаба Статута АП Војводине, у целини или делимично, нису сагласне са Уставом.⁶³ Сумирајмо досадашње излагање речима да је случајност у виду исхода парламентарних избора 2012. године одлучивала о судбини ширине аутономних права Војводине. Да којим случајем није дошло до промене парламентарне већине сасвим извесно је то да би и очигледно неуставни Статут АП Војводине опстао у правном систему Србије и доприносио даљем развијању дезинтеграционих процеса.

4. ДА ЛИ ЈЕ ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА ПОЖЕЉАН ОБЛИК ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ

Начелан одговор на питање да ли је територијална аутономија ваљан и пожељан облик децентрализације државне власти није могућ. Разматрајући територијалну аутономију као модел вертикалне поделе власти, могуће је навести читав низ аргумената *pro et contra* за (не)прихватање овог облика децентрализације.⁶⁴ Извесно је да врлине територијалне аутономије долазе до изражаја искључиво уколико постоје оправдани разлози за њено успостављање и уколико се пронађе добро избалансиран и оптималан ниво аутономних права.

Упоредноправно посматрано, територијална аутономија најчешће служи за заштиту културне, националне или етничке заједнице и она се конституише ради очувања њихових вредности, културе или институција.⁶⁵ Међутим, чак и случајевима када постоје оправдани разлози за конституисање територијалне аутономије до изражаја долазе значајне слабости овог

⁶² Р. Марковић (2015), 454.

⁶³ IУо-360/2009.

⁶⁴ Дарко Симић, Владан Петров, Уставно право, Београд 2018, 363-364.

⁶⁵ 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.

облика територијалне децентрализације.⁶⁶ Установљавање аутономије може бити први корак ка сецесији. Наиме, аутономне институције могу бити искоришћене за остваривање тог циља, будући да је територијална аутономија компромисни облик територијалног уређења који обе стране оставља незадовољним. Недовољан степен задобијене аутономије може да заоштри постојеће тензије и да изазове конфликте између два нивоа власти у држави. Трагање за оптималним и општеприхватљивим нивоом територијалне аутономије често је равно потрази за квадратуром круга. Истовремено, конституисање територијалне аутономије може да изазове домино-ефекат у погледу захтева других региона за исто таквим обликом аутономије. Успостављање аутономије ради заштите мањинских заједница води стварању нових мањина, али сада у оквиру нове територијално-политичке јединице. Отуда, ни саме јединице територијалне аутономије нису имуне на тензије у оквиру своје територије, а оне се могу прелити и на централни ниво у погледу захтева за успостављање нових институционалних аранжмана. У том смислу, при конституисању територијалне аутономије треба успоставити баланс између интереса три стране: представника доминантне националне мањине, централне власти и других група које живе на тој територији.⁶⁷ Такође, територијална аутономија подразумева и постојање паралелног система органа, па се дуплирање администрације може сматрати нерационалним институционалним избором. Дакако, не на последњем месту по важности, постојање територијалне аутономије лишава државу пуне слободе у коришћењу својих привредних ресурса, јер вертикална подела власти подразумева и одређена јемства финансијске аутономности. Да закључимо, „свака подела несумњиво има и дезинтегративно дејство. Новостворени региони подразумевају тежњу ка већем степену самосталности, жељу новостворене бирократске структуре да освоји што више власти, како би њен значај био већи, а тиме и утицај“⁶⁸.

Сагледано из компаративне перспективе, територијална аутономија јесте изузетак када је реч о територијалном уређењу држава. Будући да не постоји општеприхваћени теоријски модел овог облика децентрализације државне власти, начелно се може рећи да тренутно постоји и функционише око двадесетак територијалних аутономија. Уколико фокус усмеримо само на Европу, проценат постојећих територијалних аутономија је још нижи. Досадашње искуство указује на то да територијална аутономија ваљано

⁶⁶ Вид. Thomas Benedikter, *The World's Working Regional Autonomies: An Introduction and Comparative Analysis*, London 2007, 66.

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

⁶⁸ Драган Милков, „О регионализацији Србије“, Оливера Вучић, Коста Чавошки (ур), *Уставне промене*, Београд 2003, 304.

функционише само ако постоји неспоран и особен политички идентитет одређене територијалне целине, географски јасно одељене од преосталог дела државне територије. Илустративни примери су Оландска острва у Финској, Фарска острва и Гренланд у Данској или Азорска острва и Мадеира у Португалији. Колико је територијална аутономија непожељан и дезинтегришући облик територијалног уређења сведочи чињеница да су је државе Средње и Југоисточне Европе нескривено избегавале премда у појединим од тих држава постоји далеко веће оправдање за конституисање овог облика децентрализације државне власти у односу на Србију. Поучан пример је бугарски Устав из 1991. године у коме је, и то у оквиру првог дела посвећеног основним принципима, изричито забрањено конституисање територијалне аутономије (члан 2. став 1). Разуме се, нису сви уставотворци овако нескривено изражавали аверзију према територијалној аутономији, али је у политичком животу држава Средње и Југоисточне Европе јасно да овај облик територијалне децентрализације и заштите идентитета националних мањина нема озбиљније заговорнике. Такође, у Русији после Устава из 1993. године, очигледно је да територијална аутономија нема онакав уставни значај какав је имала за време постојања СССР.⁶⁹

У посткомунистичком миљеу, поучно може бити искуство Украјине и Молдавије. Аутономна Република Крим је располагала територијалном аутономијом у оквиру Украјине, а њено успостављање и развијање је било мотивисано настојањем да се сузбије опасност од сецесије овог дела територије на којој је већину чинило руско становништво.⁷⁰ Мада није било значајнијих проблема у функционисању ове аутономије, Крим је 2014. године, са становишта украјинског правног система, неуставно постао део Русије. Наиме, на референдуму одржаном 14. марта 2014. године преко 95% гласалих се изјаснило у прилог придруживања Русији. Међутим, одржавање тог референдума се косило са Уставом Украјине који је предвиђао да питања која се односе на територију могу бити организована искључиво на референдуму који ће бити одржан на државном нивоу (члан 72). Но, без обзира на такво уставно решење, Крим је фактички издвојен из Украјине и присаједињен територији Русије. Премда је са становишта Русије присаједињење Крима означено као исправљање историјске неправде и легитимно изражавање права на самоопредељење посредством остваривања права на сецесију, овај процес се у теорији најчешће квалификује као анексија Крима.⁷¹

⁶⁹ Р. Марковић (2015), 442.

⁷⁰ Т. Benedikter (2009), 198.

⁷¹ 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*

Територијална аутономија Гагаузије у оквиру Молдавије, где већину чине Гагаузи православни хришћани туркијског порекла, има изразито дезинтегративно дејство. Наиме, у овој територијалној аутономији постоје снажне сепаратистичке тежње које су отворено изражене на референдуму одржаном почетком 2014. године. Том приликом, грађани Гагаузије су се већином од 98%, уместо за европски интеграциони процес, определили за приступање царинској унији са Русијом. Међутим, уколико би Молдавија изгубила независност због уједињавања са Румунијом, а поједини политичари са тим изједначују приступање Европској унији, аутономни регион би аутоматски постао независна Република Гагаузија. Дакле, иако још увек нису остварена сецесионистичка настојања извесно је да ова проруски настројена јединица територијалне аутономије представља фактор дезинтеграције Молдавије.⁷²

Без обзира на све особености ове две територијалне аутономије, и њихове различитости у односу на АП Војводину, поука је да само постојање посебног територијалног ентитета представља потенцијал за развијање дезинтеграционих процеса и сецесионистичких настојања, која уз одговарајућу међународну подршку могу бити отеловљена у стварности, иако то није у складу са нормама националног или међународног јавног права. Уосталом, искуство Републике Србије са другом јединицом територијалне аутономије, АП Косово и Метохија, изразито је негативно и довољно поучно да би несумњиво требало напустити овај облик територијалне децентрализације.

5. ДА ЛИ ПОСТОЈЕ ОБЈЕКТИВНИ РАЗЛОЗИ КОЈИ ОПРАВДАВАЈУ ТЕРИТОРИЈАЛНУ АУТОНОМИЈУ ВОЈВОДИНЕ

Већ је постало опште место да је територијална аутономија Војводине конституисана из традиционалних и историјских разлога. Међутим, будући да је то већ апсолвирано у досадашњем тексту, позивање на историју и традицију је некорисно, јер је та традиција доста сиромашна у укореењности аутономних права.⁷³ Но, чак и ако се говори о особеном територијалном-политичком идентитету Војводине, он је заснован на традицији српског политичког покрета у Хабзбуршкој монархији. Преузимање потребе за политичком

Force by the Russian Federation in Crimea, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1/2015, 27-50.

⁷² Kamil Caľus, „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.

⁷³ Радослав Стојановић, „Децентрилизација Србије“, Оливера Вучић, Коста Чавошки (ур), Уставне промене, Београд 2003, 310.

индивидуалношћу која је настала у нематичној држави током XIX века ради заштите сопственог националног идентитета и претварање у традицију таквог настојања у матичној држави делује апсурдно. „Јер, војвођански Срби више не живе под туђинском влашћу него у својој држави Србији, па стога они ранији историјски и културни разлози због којих је успостављена персонална аутономија пречанских Срба у оквиру (...) Аустроугарске, не могу бити оправдање за образовање данашње Аутономне покрајине Војводине“⁷⁴. Према томе, неопходно је сагледати да ли, поред тих неуверљивих историјских, постоје други ваљани и објективни разлози за опстајање и развијање територијалне аутономије Војводине.

За успостављање територијалне аутономије Војводине „детерминирајући је био и разлог друштвено-економске, историјске, културне и других посебности подручја“⁷⁵. Према су Срби чинили претежнији део становништва, Војводина је будући „издвојена скоро два века из политичког састава Србије добила карактеристике једне економско-културне целине у којој су се истовремено настанили и припадници разних словенских и несловенских народности, а у којој нарочито живи бројна мађарска мањина“⁷⁶. Отуда, сложена национална структура становништва је један од аргумената који се најчешће потезу у циљу афирмисања територијалне аутономије Војводине. Истиче се, и то првенствено на нивоу апстрактног промишљања, да опстајање територијалне аутономије има изразиту интегративну функцију, јер „да би се то осећање интегрисаности појачавало, националне мањине морају имати политичку свест да успешно остварују основне потребе које свака мањина има, а то је очување сопственог интегритета и идентитета.“⁷⁷

Колико је мултикултурални карактер Војводине ваљан разлог за очување њених аутономних права, могуће је одговорити тек након сагледавања структуре становништва ове српске покрајине. Према попису из 2011. године Срби чине приближно две трећине становништва ове покрајине. Након тога следе Мађари са уделом од 13%, Словаци са 2,60%, Хрвати 2,43%, Роми 2,19% и све остале националне мањине су испод 2%. Дакле, неспорна већина становништва Војводине су Срби, тако да конституисање територијалне аутономије само по себи није и не може бити јемство заштите националних мањина. Она би то могла бити једино у случају да је структура становништва уравнотеженија. Отуда, постојећа структура становништва наводи на парадоксалан закључак да је територијална аутономија Војводине заправо предвиђање аутономних права за Србе у оквиру Републике Србије.

⁷⁴ К. Чавошки, „Државност Војводине и могућност сецесије“, Ратко Марковић (ур), Предлог статута АП Војводине, Београд 2009, 81.

⁷⁵ Р. Марковић (1982), 578.

⁷⁶ Ј. Ђорђевић (1982), 666-667.

⁷⁷ Р. Стојановић, 310.

Уколико се ови подаци упореде са структуром становништва на целој територији државе, на којој је Срба преко 83% у уделу укупног становништва, може се закључити да Војводину као регион одликује виши степен вишенационалности и мултикултурализма. Међутим, конституисање територијалне аутономије није јемство да ће бити очувани идентитети појединих националних мањина. Уједно, постоје и други делови државне територије на којима је сконцентрисан значајан број припадника националних мањина. У појединим општинама Србије националне мањине чине већинско становништво. Бошњаци имају апсолутну већину у три општине југозападне Србије (Тутин, Нови Пазар и Сјеница), бугарска национална мањина има апсолутну већину у две општине у пограничном делу југоисточне Србије (Босилеград и Димитровград). Премда су бојкотовали последњи попис становништва Албанци на југу Србије извесно чине апсолутну већину становништва у Прешеву, док се за Бујановац то са сигурношћу не може рећи. Изнете чињенице указују на то да вишенационалност није обележје само једног региона у Србији, због чега територијална аутономија не може бити адекватан одговор за заштиту и очување особеног идентитета националних мањина. Заштита националних мањина мора бити постављена на нетериторијалној основи да би била делотворна.

За територијалну аутономију у Србији се везује још један значајан проблем. Лоша страна успостављања територијалне аутономије је асиметричност територијалног уређења које за последицу има неравноправан положај становништва Републике Србије. Наиме, један део становништва, настањен на територији Војводине има виши обим политичких права у односу на становнике на преосталом делу државне територије. Међутим, поред тог начелног проблема, последице асиметричног територијалног уређења су још далекосежније. Уставописцу се најозбиљнија примедба може упутити у односу на решење прокламовано у оквиру права на очување посебности по коме се покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина (чл. 79. ст. 2). Такво уставно решење ствара основ за одступање од начела равноправности, јер оно омогућава да припадници националних мањина настањени на територији аутономне покрајине буду у привилегованом положају. Премда су у начелној предности јер уживају право на територијалну аутономију, припадницима националних мањина у том случају је омогућено и да уживају посебна права која им се накнадно могу установити покрајинским прописима. На тај начин, Устав пружа основ за постојање разлика у правном положају појединих националних мањина, а такође и у правном положају припадника исте националне мањине, у зависности од тога да ли су настањени на територији аутономне покрајине или не.

Територијална аутономија је само један од могућих институционалних механизма заштите националних мањина, али претежно у ситуацијама

када оне чине већину на једном делу државне територије. У супротном, територијална аутономија није јемство за заштиту националних мањина. Вишенационалном и мултикултуралном друштвено-политичком амбијенту су примеренији механизми нетериторијалне, персоналне аутономије припадника националних мањина.

Имајући у виду величину територије Републике Србије, географске и привредне особености не могу бити довољно оправдање за опстајање територијалне аутономије. Тај фактор би могао бити од пресуднијег значаја само у контексту географски пространијих држава или у случају јасне географске одељености једне територијалне целине.

Уколико се сагледају ефекти функционисања територијалне аутономије сагласно Уставу од 2006. године, може се закључити да је „покрајинска аутономија (је) практично сведена на право уређивања сопствене организације, на вршење поверених послова и оснивачких права јавних служби, односно допунско финансирање развоја у неким областима, као што су пољопривреда и права припадника националних мањина“⁷⁸. Другачије исказано, територијална аутономија постаје сама себи циљ.

Да закључимо, премда не постоје довољно уверљиви разлози за постојање територијалне аутономије Војводине, она и даље опстаје. Временом је створена особена „регионална субкултура“ у домену опште и политичке културе.⁷⁹ „Она се може сматрати политичком реалношћу, чији је важан елемент и навика једне друштвене групе да буде политички привилегована“⁸⁰. Управо због тога што не постоје довољно оправдани разлози за њено постојање, а њено опстајање има снажан дезинтегративни потенцијал за Србију, мудрост би налагала проналажење другачијег обрасца територијалне децентрализације државне власти.

6. ЗАКЉУЧАК

Досадашње излагање наводи на закључак да територијална аутономија Војводине није неупитан сегмент уставног идентитета Републике Србије, а несумњиво је да она то и не треба да постане, због осведоченог дезинтегративног дејства по политички систем. Више аргумената може бити наведено у прилог овој тези.

Прво, не постоји историјски континуитет територијалне целине под називом Војводина. У садашњим границама АП Војводина је настала после

⁷⁸ Тамаш Корхеџ, Катинка Беретка, „Уставносудско и законско уобличавање нормативне надлежности аутономне покрајине Војводине“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2018, 113.

⁷⁹ Р. Стојановић, 310.

⁸⁰ М. Павловић (2003), 45.

Другог светског рата. Дакле, реч је о творевини социјалистичког конституционализма. Апострофирајмо то да социјалистички конституционализам у сваком смислу представља дисконтинуитет са претходним уставним поретком. Не треба занемарити чињеницу да се АП Војводина после Другог светског рата изјашњавала о приступању Србији. Према томе, резултат народнослободилачке борбе и социјалистичке револуције је био и анулирање ефеката присаједињења из 1918. године. Барања је постала интегрални део Хрватске, а Срем је постао део АП Војводине. Отуда, конституисање АП Војводине је резултат дисконтинуитета и са уставноправног и са историјског становишта.

У том контексту легитимно је поставити питање зашто дати примат натегнутом тумачењу о постојању политичке аутономије Војводине за време Хабзбуршке монархије у односу на јасно изражену намеру војвођанских области да се безусловно присаједине Краљевини Србији. Отуда, треба имати у виду и симболичко значење речи присаједињење која подразумева утапање, без изражавања потребе за очувањем политичке индивидуалности. Ову идеју на најбољи начин илуструју, већ легендарне, речи Јаше Томића: „Хоћемо да обучемо прво српску кошуљу, јер нам је она најближа, а после тога заогрнућемо се плаштом југословенским“. Дакле, чак и да се уопште може говорити о традицији територијално-политичке аутономије Срба у оквиру Хабзбуршке монархије, чин присаједињења је идеју аутономије анулирао и обеснажио.

Друго, не постоји уставноправни континуитет у погледу обима и садржине територијалне аутономије Војводине. Од тренутка конституисања институционални модел територијалне аутономије се доношењем сваког новог устава мењао крећући се између два екстрема који се по својој правној природи и не могу оквалификовати теоријским појмом територијалне аутономије. Наиме, према Уставу СФРЈ од 1974. године јединице територијалне аутономије су биле трансформисане у федералне јединице посебног типа, док је према Уставу Србије од 1990. године територијална аутономија била анулирана и преображена у својеврсне више јединице локалне самоуправе. Територијална аутономија може бити део уставног идентитета само уколико је њена садржина у највећој мери јасна и дефинисана. Међутим, када је реч о територијалној аутономији Војводине, она је непрестано мењала своју садржину, па се отуда може закључити да је то још увек нестабилан и непостојан сегмент уставног система Србије.

Треће, досадашње искуство указује на то да је територијална аутономија Војводине више елемент дезинтеграције, него интеграције српског политичког система. Међу заговорницима аутономије Војводине увек је преовладавало настојање за што већим степеном еманциповања од Србије. Покушаји афирмисања особеног војвођанског идентитета на дужи рок могу да воде ка захтевима за федерализацијом или сецесијом. Уосталом, међу

појединим, још увек маргиналним, политичким организацијама такве идеје се већ промовишу. Очувањем територијалне аутономије као облика територијалне децентрализације чува се и клица непрестане тежње ка вишем степену аутономности, која се веома често преображава у дезинтеграцију. Федерализовање Србије Уставом СФРЈ од 1974. године је угледни модел који ће опстајати све док постоји територијална аутономија у уставном систему. Несумњиво, само постојање територијалне аутономије ствара заговорнике и промотере овог облика децентрализације.

Четврто, упоредноправно искуство недвосмислено указује на то да територијална аутономија није пожељан облик децентрализације државне власти. Ретки су примери територијалних аутономија које успешно функционишу и које нису фактор дезинтеграције. Будући да је компромисни облик територијалног уређења, оба нивоа власти остају незадовољна. Отуда, територијална аутономија се често доживљава као транзитно решење. Имајући у виду да модел територијалне аутономије, премда постоји већ више од седам деценија, није оправдао своје постојање, извесно је да треба извршити територијално преуређење Републике Србије.

Пето, изузев инертности при уставном инжењерингу и реалних интереса политичких елита на овом средишњем нивоу власти, не постоје оправдани разлози за очување територијалне аутономије Војводине. Традиционални разлози нису довољно снажни да би се искључиво на њима заснивало опстајање аутономних права. Територијална аутономија као облик децентрализације државне власти јесте рецидив социјалистичког конституционализма. Да би остварила потпуни дисконтинуитет са ауторитарним уставним наслеђем, Република Србија треба да приступи територијалном преуређењу. Републици Србији је потребна модернизована и функционална територијална децентрализација и деметрополизација. Као један од могућих праваца уставног преображаја територијалног уређења Републике Србије може се говорити о успостављању вишестепене локалне самоуправе при чему би једнообразан, монотипски модел општине био замењен политипским. Истовремено, требало би омогућити моделе функционалне аутономије, који подразумевају могућност функционалног, регионалног повезивања јединица локалне самоуправе око појединих развојних пројеката.

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Антић, Ч. (ур) (2014) *Досује Аутономна њокрајина Војводина*. Београд.
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.
- Caſus, 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.
- Грлица, М. (ур) (2009) *Колико се њознајемо – из историје националних заједница у Војводини*, Нови Сад.
- Димитров, Е. (1991) Концепт југословенског федерализма и аутономије и предстојеће уставне промене, Јовичић, М. (ур), *Актуелни проблеми устава и уставних промена*, Београд, 97-122.
- Дракић, Г. (2012) Спровођење аграрне реформе у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца на подручју Војводине на примеру посела средње величине, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3, 271-283.
- Ђере, З. (2004) Скица промена етничког састава становништва на тлу данашње Војводине 1526-1919. године, *Испраживања*, 15, 105-125.
- Ђорђевић, Ј. (1982) *Уставно право*, Београд.
- Јовановић, М. (2009) Статут АП Војводине – да ли аутономија прелази у федерализам, Марковић, Р. (ур), *Предлог сјашућа АП Војводине*, Београд, 130-148.
- Јовановић, С. (1995) *Уставно право Краљевине Срба, Хрватиа и Словенаца*. Београд.
- Јовичић, М. (2006) *Савремени федерализам*, Београд.
- Јовичић, М. (1991) Проблеми уставног уређења југословенске федерације и облика територијалне аутономије, Јовичић, М. (ур), *Актуелни проблеми устава и уставних промена*, Београд 123-142.
- Комшић, Ј. (2014) Принципи конституционализма и њихово кривотворење у Србији, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 9-10, 549-572.
- Комшић, Ј. (2006) Војвођански идентитет у транзицији, Домоњи, П. (ур), *Војвођански идентитет*, Београд, 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.
- Корхец, Т., Беретка, К. (2018) Уставносудско и законско уобличавање нормативне надлежности аутономне покрајине Војводине, *Анали Правног факултета у Београду*, 1, 90-116.
- Костић, Л. (2000) *Уставно право*, Београд.
- Кркљуш, Јб. (2010) Аутономија Војводине до 1918. године – да ли је постојала, када и каква?, *Анали Правног факултета у Београду*, 2, 5-35.
- Кутлешкић, В. (2010) Федерализам у другој Југославији, Фира, А., Марковић, Р. (ур), *Два века српске уставности*, Београд, 349-366.
- Кутлешкић, В. (1986) *Расподела законодавне надлежности између федерације и федералних јединица у развијану југословенског федерализма*, Београд.
- Марковић, Р. (2015) *Уставно право*, Београд.
- Марковић, Р. (2009) Осврт на концепцију и садржину Предлога статута Аутономне покрајине Војводине, Марковић, Р. (ур), *Предлог сјашућа АП Војводине*, Београд, 69-80.

- Марковић, Р. (1982) *Уставно право*. Београд.
- Марковић, С., Гавриловић, Д., (2013) Војвођански покрет између јединствене страначке платформе и страначких интереса. *Исцртаживања*, 24, 427-444.
- Marxsen, С. (2014) The Crimea Crisis – An International Law Perspective. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2, 367-391.
- Мијатовић, Б. (2013) Војводина и непосредни порези око 1925: да ли је било пљачке? *Зборник Мајнице српске за друштвене науке*, 3, 429-449.
- Милков, Д. (2003) О регионализацији Србије. Вучић, О., Чавошки, К. (ур), *Уставне промене*, Београд, 298-307.
- Митровић, М. (2003) Легитимитет политичких актера и нека отворена питања уставне реформе у Србији. Вучић, О., Чавошки, К. (ур), *Уставне промене*, Београд, 105-122.
- Орловић, С. (2018) *Уставно право*, Нови Сад.
- Орловић, С. (2014) Највиши правни акти у аутономији Војводине, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 2, 257-287.
- Павловић, М. (2012) Југословенска Краљевина: прва европска регионална држава. *Зборник Мајнице српске за друштвене науке*, 4, 503-521.
- Павловић, М. (2003) Правноисторијски и упоредноправни поглед на уставне промене. Вучић, О., Чавошки, К. (ур), *Уставне промене*, Београд, 23-46.
- Пајванчић, М. (2014) Аутономне покрајине – Европски стандарди и уставна решења, *Гласник адвокатске коморе Војводине*, 9-10, 593-609.
- Пејин, Ј. (2003) О аутономији Војводине. Вучић, О., Чавошки, К. (ур), *Уставне промене*, Београд, 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.
- Симовић, Д., Петров, В. (2018) *Уставно право*. Београд.
- Simović, D. (2017) Ustavna rigidnost i аporije revizione vlasti u Republici Srbiji. Šarčević, E., Simović, D. (ur), *Reviziona vlast u Srbiji*, Sarajevo, 63-89.
- Симовић, Д. (2013) Уставносудско уобличавање територијалне аутономије Војводине. *Наука, безбедносћ, полиција*. 3, 53-69.
- Смодлака, Ј. (1920) *Нацрт Југословенског устава*. Загреб.
- Станковић, М. (2018) *Право локалне самоуправе*. Београд.
- Степанов, Р. (2015) Војводина: од Трианона 1920. до Устава Србије 2006. године. *Политикон*, 10, 9-36.
- Степанов, Р. (2014) Уставни и политички триптих Војводине, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*. 9-10, 573-592.
- Стојановић, Р. (2003) Децентрализација Србије. Вучић, О., Чавошки, К. (ур), *Уставне промене*. Београд, 308-314.
- Томић, М. (2016) *Правно уређење Дунавске бановине и концепции државноправног сјавишуса Војводине 1929-1941*. Докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
- Фира, А. (1995) *Уставно право Републике Србије и Републике Црне Горе*. Нови Сад.
- Чавошки, К. (2009) Државност Војводине и могућност сецесије. Марковић, Р. (ур), *Предлог сјавишуса АП Војводине*, Београд, 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.*

Датум пријема рада: 06.09.2019.