

Jovan Komšić

Departman za evropsku ekonomiju i biznis, Novi Sad
Ekonomski fakultet Subotica

AUTONOMIJA VOJVODINE I LOKALNA SAMOUPRAVA U NOVOM USTAVU SRBIJE¹ **- pogled na ustavna rešenja u svetlu evropskih standarda -**

Uvereni da su *logika i politička delotvornost centralizma stvar prošlih epoha, kao i da moderna demokratija pretpostavlja drugačije poimanje svrha države od fetišizovanog monopola hijerarhizovane prinude u "ime nacije"*, držimo da na samom početku teksta o autonomijama u novom ustavu Srbije, ipak, ima smisla upozoriti na kompleksnu prirodu pojmova "centralizacije" i "decentralizacije".² Taj aspekt, zajedno sa osnovnim kriterijumima funkcionalne decentralizacije i faktorima koji određuju igru vlasti, u kontekstu kulture i institucionalne strukture, biće tema prvog odeljka naše analize. Preokupacija drugog segmenta biće utvrđivanje ključnih sadržaja, koji se kriju iz aktuelnih principa regionalizacije evropskih država. Treći odeljak rezervisan je za komparaciju ustavnih modela Predsednika Srbije, Vlade Srbije, Ustava Srbije i evropskih standarda, posredstvom jednog seta najrelevantnijih indikatora, a poslednji segment našeg ogleada naznačiće poziciju i par ključnih otvorenih pitanja lokalne samouprave u svetlu novih ustavnih rešenja.

1. Kompleksna priroda ideje i prakse decentralizacije

Umesto ilustracije brojnih rasprava i polemika na relaciji: *za i protiv* (de)centralizacije (O tome: Komšić, 2006: 438-459), zbog izrazito kondenzovanih odgovora na pitanja koristi od centralizacije i decentralizacije, uputićemo na Hejvudov (*Andrew Heywood*) sumar četiri jaka razloga za centralizaciju, a to su: 1) nacionalno jedinstvo; 2) usaglašenost; 3) jednakost i 4) blagostanje. Međutim, isti autor primećuje da "... postoje granice do kojih je moguće ili poželjno sprovesti centralizaciju", pa se zbog toga *u prilog decentralizaciji* mogu navesti četiri osnovna razloga: 1) participacija u političkom životu; 2) otvorenost institucija, bliskost sa ljudima i uvećanje demokratske odgovornosti; 3) legitimnost vlasti i 4) sloboda, podela vlasti i stvaranje mreže kontrola i ravnoteža (O tome: Hejvud, 2004: 304-307).

O kompleksnosti problema savremene države i teritorijalne organizacije vlasti govore i sledeće činjenice. Recimo, paralelni trendovi globalizacije i kontinentalnih integracija, s jedne strane, te procesa (evro)regionalizacije putem, prekogranične interteritorijalne saradnje subdržavnih regionalnih i lokalnih zajednica, s druge, pokazuju da je nacionalna država u nekim slučajevima premala, a u nekim prevelika za funkcionalno rešavanje problema. Danijel Bel (*D. Bell*) bi rekao za takvu situaciju da su "... vlade nacionalnih država postale 'suviše male da bi se izborile s velikim problemima', kao što su uticaj globalne konkurencije na svetskom tržištu ili uništenje životne sredine; s druge strane, vlade su postale 'suviše velike da bi se uhvatile u koštac sa malim problemima pojedinih gradova ili oblasti'" (Prema: Gidens, 2003: 434-435). Isto to naglašava Denis de Ružmon (*Denis de Rougemont*), samo na nešto drugačiji način. Krizu centralističke države on je 1980. godine formulisao teozom da su države "... premale da bi igrale odlučujuću ulogu na svetskom nivou, ili osigurale svoju odbranu. One su sa izuzetkom dve, ili tri

¹ Ovaj rad predstavlja segment autorovih istraživanja u okviru naučnog projekta Instituta društvenih nauka u Beogradu: *Razvoj srpskog društva u savremenim svetskim integrativnim procesima: perspektive, alternative i implikacije* (Ev. br. 149020), finansijski podržanog od Ministarstva za nauku Vlade Srbije.

² O pravno-političkim pojmovima, odnosima između centralnih i lokalnih vlasti, kao i o socio-kulturnim aspektima (de)centralizacije, vidi: J. Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije – ogledi o političkoj tranziciji u Srbiji*, Službeni glasnik, Beograd, PHILIA, Novi Sad, 2006, str. 307-333.

države, prevelike da bi svoje regione zaista ispunile životnošću i rešile probleme nezaposlenosti, ekologije i obrazovanja” (Prema: Vajdenfeld, Vesels, 2003: 86).

Međutim, uz sve pohvale decentralizaciji, uvek je nužno imati na umu i činjenicu da ključni zadatak moderne demokratije nije re-feudalizacija političke sfere i bukvalno onemoćenje centralnih aparata državne uprave. “Porušiti zidove države ne znači... stvoriti svet bez zidova, već pre stvoriti hiljadu malih tvrđavica”, kaže *M. Walzer* (Volcer, 2000: 70). Kako sa stanovišta legitimnosti i efikasnosti upravljanja ekonomskim i tehnološkim procesima, tako i iz ugla zaštite fundamentalnih ljudskih prava i sloboda, država se u mnogim svojim funkcijama i danas potvrđuje kao najadekvatniji oblik regulacije i upravljanja globalnim društvom. Sve to, u principu, govori da se ključni zadatak savremenog momenta u razvoju demokratskih sistema svodi se na uspostavljanje *prave ravnoteže* između nadležnosti centralne države, s jedne strane, i regionalne i lokalne autonomije, s druge strane.

Polazeći od navedenih okolnosti i ocena, preliminarnu skicu našeg (autorskog) viđenja stvari započemo tezom da decentralistička formula dobrog, *funkcionalnog* jedinstva različitosti, posebno u slučaju heterogenih društava (u tradicijskom, konfesionalnom i etnokulturnom smislu), mora zadovoljiti pet ključnih kriterijuma (ciljeva, zadataka). To su: 1/ *legitimnost* režima vlasti na celoj teritoriji države; 2/ *ustavni patriotizam*, ili, građanska jednakopravnost i lojalnost pripadnika svih etnonacionalnih zajednica; 3/ *smanjenje* količine i intenziteta fundamentalnih (pot)kulturnih i *političkih raskola* oko identiteta političke zajednice, prirode temeljnih institucija i ustavom garantovanih procedura usvajanja opšteobavezujućih odluka; 4/ *smanjenje troškova upravljanja* ekonomskim i drugim podsystemima društva, uključujući i zadovoljavanje rastućih potreba građanstva za socijalnom sigurnošću i kvalitetom života i 5/ afirmacija modela *uključujuće politike*, koja ukršta društvene rascepe, omogućava različite kombinacije većina i manjina na različitim nivoima vlasti i koja je, kroz permanentne dijaloge većina i manjina, posvećena sabiranju, a ne deljenju interesa, odnosno maksimizaciji vladajuće većine isticanjem saradnje - a ne konflikata, konsenzusa - a ne vladavine tesne većine (O tome: Lajphart, 2003: 95-105; Flajner, 1996: 58-59, 163-164; Komšić, 2006: 87-110).

Na tragu Sartorijeve (*Giovani Sartori*) ocene da je “najbolja politička forma (je) pre svega ona koja se najbolje primenjuje”, što podrazumeva i to “da je nemoguće zanemariti kontekst” (Sartori, 2003: 158), primetićemo da konkretne odgovore na pitanje *celishodnosti* (de)centralizacije prevashodno diktira *politika*. Iz tog kolopleta ciljeva, vrednosti i delanja političkog tipa, izdvojićemo pet ključnih faktora, koji ne dopuštaju da se iskustva modernih država generalizuju do nivoa jedino važećeg i *opšteprimenljivog* modela. To su: 1) *globalni kontekst* i bliže međunarodno okruženje; 2) *duh vremena i zadaci epohe* - preovlađujuće poimanje ciljeva i zadataka države; 3) karakter pravno-političkih *institucija*; 4) *kvalitet elita* – uverenja, korporativni interesi i delanja političke klase i kulturnih elita i 5) *specifično kulturno nasleđe* (istorijat političkih institucija i kultura populacije).

Dakle, iza ocene da svaki institucionalni poredak funkcioniše u uvek konkretnim kontekstima, stoji uvid u činjenice da iste institucije u različitim istorijskim i sociokulturnim kontekstima “odbacuju” manje-više različite političko-ekonomske efekte. Posredi su, dakle, saznanja da je “ceo proces demokratizacije po sebi vrlo zbrkan” (O tome: Fukuyama, 2005: 6-7, 17), te da *političku praksu* ne određuju samo ustavno projektovane institucije, niti, pak, vrednosna načela i prioriteti populacije, kao ni uverenja i etika odgovornosti političkih aktera. Sve se to zajedno, i u mnoštvu neponovljivih kombinacija, «trpa» u lonac svake «političke kuhinje». Uz objektivno nasleđene ekonomske okolnosti, tradiciju, stepen socijalnih i (pot)kulturnih rascepa, kao i karakter spoljnog okruženja, u igru svake politike uvek je ugrađena manje-više fleksibilna kombinacija strasti i razuma, kao i manje-više sebična računica moći. S druge strane, pokazuje se da je stepen uspeha volje za moć proporcionalan sposobnostima političkih aktera za egzaktnu dijagnozu dominantnih trendova epohe i ključnih odlika aktuelnog momenta u državi i društvu. Zato politika i jeste *umetnost mogućeg*. Pored veština implementacije emotivnih i racionalnih sadržaja u vlastitu strategiju i taktiku, nezaobilazna komponenta onoga što se u

teoriji zove *policy* (O tome: Komšić, 2000: 141-168) jeste i sposobnost predviđanja efekata vladavinskih poriva i prakse.³

Sve navedeno, uzećemo kao pretpostavku za sledeće pitanje: *Ako su, kao što se pokazalo, politički konsenzus za usvajanje novog ustava (2006) gradile pre svega na ustupcima "bajatim" centralističkim vizijama jedinstva i prosperiteta nacije i države, da li su političke elite valjano protumačile evropske standarde i "izračunale" socijalne dobiti od ustavnog rešenja fasadne autonomije Vojvodine, kao i od nedorečenog koncepta lokalne samouprave i teritorijalne organizacije vlasti, uopšte?*

Odgovore na ovo pitanje tražićemo u posredstvom dve osnovne ravni naše analize. Čini nam se da će biti vrlo korisno uporediti najautoritativnije ustavne modele, koji su u toku 2005. i 2006. godine uglavnom profilisali onaj ozbiljniji segment javnih debata o novom ustavu, sa definitivnim ustavnim rešenjima teritorijalne organizacije vlasti. Drugi nivo analize biće komparacija sličnosti i razlika domaćih dokumenata sa ključnim principima evropskog regionalizma. Počecemo, stoga, sa "evropskim standardima".

2. Evropski principi i dokumenti o regionalizaciji

Imajući na umu vrlo često pitanje: da li danas postoje jasno artikulisani i opšteprimenljivi evropski standardi decentralizacije i regionalizacije nacionalnih država, kazaćemo da ima više razloga za negativan, nego za pozitivan odgovor. Mali broj takvih, opšteprihvaćenih međunarodno-pravnih instrumenata samo je jedan od razloga za ovu konstataciju. Još bitniji razlog je da i postojeći dokumenti počivaju prevashodno na preporukama i smernicama za decentralizaciju i međuregionalnu (interteritorijalnu) saradnju, uključujući brojne mogućnosti nacionalnih država da relativizuju i minimalnu sumu usvojenih kriterijuma i principa.

S druge strane, mnogo toga u procesima evropskog organizovanja i integracija dozvoljava da se o standardima regionalizacije govori u jednom razuđenijem, manje preciznom smislu od čisto pravnčkog. U kontekstu italijanskih i španskih ustavno-pravnih i političkih iskustava, kao i na primeru ekspanzivne recepcije principa subsidijarnosti, praksu evropskih zemalja, pre svega članica EU, moguće je sublimirati u vidu relativno razvijenog korpusa ideja, vrednosti i inicijativa, sve do teorijskih konstrukcija idealno-tipskog modela regionalne države (O tome: Komšić, 2006: 307-323). Sve u svemu, na tragu takvog poimanja standarda, moguće je danas govoriti o posve razgovetnom *evropskom pristupu*.

Ciljevi, sadržaji i instrumenti, koje možemo podvesti pod ono što nazivamo evropskim pristupom, logikom ili merilom regionalizacije, permanentno se (re)formulišu unutar jednog, vrlo kompleksnog polja interaktivnog dejstva brojnih faktora. Neki od tih faktora su: produbljavanje integracija unutar EU; veliko proširenje EU; uzlazni trendovi decentralizacije nacionalnih država; zatim, sve intenzivnija i razuđenija prekogranična regionalna (interteritorijalna) saradnja, uključujući i evroregionalizaciju, kao najvidljiviji rezultat svojevrsnog pokreta za regionalizam u okviru Saveta Evrope.

Dakle, da bismo podrobnije spoznali i ilustrovali evropsku logiku i principe decentralizacije i regionalizacije, morali bismo da u polje analize njihovih ciljeva, sadržaja i domašaja uključimo niz relevantnih dokumenata, "rođenih" u širem političkom okruženju EU, u Savetu Evrope. To su, pre svih: Madridska okvirna konvencija o prekograničnoj saradnji; Evropska povelja o lokalnoj samoupravi; Deklaracija o regionalizmu u Evropi; Nacrt evropske povelje o regionalnoj samoupravi, kao i deklaracije i izjave evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu

³ Vidi u ovom kontekstu, posebno o racionalnom i inkrementalističkom modelu kreiranja politike, sledeću analizu: R. Hague, M. Harrop, Sh. Breslin, *Komparativna vladavina i politika*, Fakultet političkih znanosti, Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2001, 408-410.

samoupravu (Helsinki, 2002; Budimpešta, 2005).⁴ Međutim, držimo da će, za potrebe ovog oglada, biti dovoljno ilustrativna dva dokumenta. Jedan od njih će pokazati kakve su inicijative “odozdo”, odnosno kakvi su zajednički pogledi i predlozi predstavnika subdržavnih nivoa teritorijalne vlasti, udruženih u Skupštinu evropskih regija. Drugi dokument će poslužiti za ilustraciju raspoloženja “odozgo”, odnosno pojmova i principa oko kojih su se složili oni koji su moćniji od prethodno pomenutih regionalnih zvaničnika, a to su ministri, predstavnici država u strukturama Saveta Evrope.

2. 1. Deklaracija o regionalizmu u Evropi (1996)

Polazeći od konstatacije da su madridska Konvencija o prekograničnoj saradnji (1980) i strazburška Povelja o lokalnoj samoupravi (1985) dokumenti, koje možemo sa najmanje rizika nazvati prvim evropskim *merilima* decentralizacije, dodaćemo da u red relevantnih naznaka evropske logike i modela regionalizma, sa puno razloga, može biti svrstan i jedan dokument Skupštine evropskih regija (AER).⁵

Na zasedanju u Bazelu, decembra 1996. godine, ova skupština je usvojila *Deklaraciju o regionalizmu u Evropi* i, pri tome, *definisala region* – njegovu institucionalnu organizaciju i kompetencije – na sledeći način: *a)* Region je nacionalnim ustavom priznato i ustrojeno teritorijalno telo, pozicionirano neposredno ispod državnog nivoa vlasti i opskrbljeno atributima političke samouprave. Različiti politički identiteti (statusi, konstitutivni akti i političke forme) izražavaju specifične istorijske, političke, društvene ili kulturne karakteristike regiona (Član 1); *b)* Institucionalnu organizaciju karakterišu: pun legalni status regiona, predstavnička skupština, sačinjena od direktno izabranih članova, kao i izvršno telo, politički odgovorno skupštini. Članovi skupštine, kao i članovi izvršnog tela, ne mogu biti podvrgnuti takvoj kontroli centralnih vlasti koja bi škodila slobodnom vršenju njihovih funkcija (Član 2); *c)* U saglasnosti s principom decentralizacije i supsidijarnosti, vrši se ustavna podela moći između države i regija. Region, u tom kontekstu, treba da ima odgovornost za sve funkcije sa prevladavajućom regionalnom dimenzijom. Tamo gde država spušta organizovanje i obavljanje upravne funkcije na regionalni nivo, ona istovremeno mora da obezbedi i odgovarajuće osoblje i finansijska sredstva (Član 3).

Najzad, za našu analizu biće vrlo korisna informacija da se u dodatku Članu 3 Deklaracije (paragraf 1) navode sledeći primeri postojećih regionalnih moći (upravljačkih kapaciteta):

- regionalna ekonomska politika;
- regionalno planiranje, građevinarstvo i stambena politika;
- telekomunikacije i transportna infrastruktura;
- energija i ekologija;
- poljoprivreda i ribarstvo;

⁴ *European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, No. 106; 1980), uključujući i docnije donešene dodatne Protokole (Additional Protocol) o njenom sprovođenju (1995; 1998); *European Charter of Local Self-Government, Council of Europe Convention No. 122*, 15 October 1985; *Declaration on Regionalism in Europe*, Assembly of European Regions, 1996; *Draft European Charter of Regional Self-Government*, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 4th Session, Recommendation 34 (1997); *Helsinki Declaration on Regional Self government*, Conference of European ministers responsible for local and regional self government, 13th Session, Helsinki, 27-28 June 2002; *Statement of the Budapest Ministerial Conference on Regional Self-Government*, 14th Session of the Conference of European Ministers responsible for Local and Regional Government, Budapest, 24-25 February 2005; O tome: J. Komšić, “Evropski pravno-politički pristup decentralizaciji i regionalizaciji”, tekst za zbornik radova Departmana za evropsku ekonomiju i biznis, Novi Sad, Ekonomski fakultet, Subotica, 2007. (u štampi).

⁴ Reč je o organizaciji koja deluje u okviru struktura Saveta Evrope i Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, reprezentujući interese više od 300 evropskih regija i delujući u skladu sa sledećim programskim poentama: jačanje regionalnog razvoja, odgovornost i približavanje građanima.

⁵ Reč je o organizaciji koja deluje u okviru struktura Saveta Evrope i Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, reprezentujući interese više od 300 evropskih regija i delujući u skladu sa sledećim programskim poentama: jačanje regionalnog razvoja, odgovornost i približavanje građanima.

- obrazovanje na svim nivoima, univerziteti i istraživanja;
- kultura i mediji;
- javna zdravstvena zaštita;
- turizam, slobodno vreme i sport;
- policija i javni red.

2. 2. Stanovišta evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu (2002-2005)

Višedecenijska praksa regionalizacije evropskih država, kao i multilateralne inicijative u okviru evropskih organizacija i institucija daju sve više empirijskog osnova da se u okviru Saveta Evrope, kao i u EU, profilise opšteprihvatljiv korpus pojmova i principa zajedničkih u svim realno egzistirajućim modelima regionalne samouprave. Da je to tačno, potvrđuje činjenica da se takav vid sinteze već odigrava u autoritativnim strukturama Saveta Evrope. Nedavno su nam *Helsinškom deklaracijom o regionalnoj samoupravi (2002)* upravo ministri evropskih država, odgovorni za lokalnu i regionalnu samoupravu, ponudili sumu takvih ideja i preporuka.

Ukazaćemo detaljnije na sadržinu ove deklaracije, ne samo zbog toga što su njena načela potvrđena dokumentima naredne, 14 sesije Konferencije evropskih ministara, održane u Budimpešti 24-25 februara 2005. godine, već i zbog toga što se, sada, pred nama nalazi jedna dovoljno konsekvantna platforma za izradu budućeg evropskog pravnog standarda regionalne autonomije.

Dakle, Komitet za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR) identifikovao je ***srž pojmova i principa regionalizacije*** na ovaj način:

- ***Regionalne vlasti***: Regionalne vlasti su teritorijalne vlasti između centralnih organa vlasti i lokalnih vlasti. To ne znači da je obavezno postojanje hijerarhijskih relacija između regionalnih i lokalnih vlasti.

- ***Regionalna samouprava*** označava legalne nadležnosti i mandate regionalnih vlasti da, u okvirima ustava i zakona, regulišu i upravljaju podelom javnih poslova u okviru sopstvenih odgovornosti i u interesu regionalne populacije, saglasno sa principom subsidijarnosti.

- Tamo gde regionalne vlasti postoje, princip regionalne samouprave će biti priznat na podesan način od strane domaćeg zakonodavstva i/ili od strane ustava.

A, kad su posredi ***zajednički principi***, CDLR nam nudi sledeće:

Regionalne kompetencije: Regionalne nadležnosti su definisane ustavom, statutom regiona ili nacionalnim zakonom. Unutar ustavno-zakonskih okvira, regionalne vlasti imaju punu diskreciju u realizaciji svojih inicijativa koje se tiču svih stvari koje nisu isključene iz njihove nadležnosti ili prenete na drugi nivo vlasti.

Priroda regionalnih odluka: Regionalne vlasti imaju moći donošenja odluka i upravljanja u domenu svojih ovlašćenja. Te moći će biti usklađene i implementirane u politike specifične za region. Moć odlučivanja može da uključuje pravo na donošenje zakona.

Mogućnost delegiranja nadležnosti: Za specifične ciljeve i u okviru zakonskih mogućnosti, nadležnosti mogu biti dodeljene regionalnim vlastima od strane drugih javnih vlasti. U tom slučaju, moraju se obezbediti i adekvatni (finansijski) uslovi za ostvarenje prenešenih poslova.

Relacije sa drugim sub-nacionalnim teritorijalnim vlastima: Međusobni odnosi (partnerstvo) regionalnih vlasti sa drugim sub-državnim teritorijalnim vlastima će biti regulisani u skladu sa evropskim principima lokalne samouprave, regionalne samouprave, odnosno u skladu sa principom subsidijarnosti.

Učestvovanje u procesu donošenju državnih odluka: Regionalne vlasti će biti uključene u donošenje odluka na nacionalnom (državnom) nivou kada se takvim odlukama dotiču njihove nadležnosti i suštinski interesi, odnosno zalazi u polje regionalne samouprave.

Karakter uključenja regionalnih vlasti u nacionalno odlučivanje: Ovo uključenje se obezbeđuje učešćem u radu državnih predstavničkih tela i kroz konsultacije i pregovore između državnih i regionalnih organa vlasti. Kad god je pogodno, regionalne vlasti i/ili njihova reprezentativna tela će biti zastupljeni ili konsultovani u procedurama koje se odnose na međunarodne pregovore države, kao i na implementaciju međunarodnih sporazuma koji se tiču nadležnosti ili obima regionalne samouprave.

Kontrola regionalnih vlasti od strane države: Supervizija od strane centralnih vlasti znači ispitivanje zakonitosti rada regionalnih vlasti. Više od toga, kao što je ispitivanje celishodnosti odluka regionalne samouprave, predviđa se kao mogućnost prilikom kontrole ostvarivanja delegiranih nadležnosti. Takođe, kad je u pitanju administrativna kontrola regionalnih vlasti, ona je legalna samo kada se odnosi na slučajeve predviđene ustavom i zakonima, kada se vrši ex post facto i kada su mere koje se preduzimaju proporcionalne važnosti interesa koji se nameravaju zaštititi.

Zaštita regionalne samouprave: Regionalne vlasti mogu biti predviđene ustavom ili ustanovljene zakonom. Postojanje regiona, jednom ustanovljenih, garantovano je ustavom i/ili zakonom. Ono može biti ukinuto samo posredstvom amandmana na ustav i zakon, u istoj proceduri kao i kod ustanovljenja regiona. Regionalne vlasti imaju pravo na sudsku zaštitu zarad obezbeđenja slobodnog vršenja svojih ovlašćenja i poštovanja principa regionalne samouprave kako je to uređeno domaćim pravom. Najzad, granice regiona ne mogu biti menjane bez prethodnog konsultovanja regiona. Ove konsultacije mogu da uključe i referendumsko izjašnjenje u regionu.

Prava regiona na udruživanje i druge forme saradnje: U skladu sa sopstvenim kompetencijama i u legalnim (zakonskim) okvirima, regionalne vlasti imaju pravo na uključivanje u asocijacije i druge vidove međuregionalne saradnje. One, takođe, mogu biti članovi međunarodnih organizacija regionalnih vlasti.

Spoljašnji odnosi: U meri u kojoj to nacionalno i evropsko pravo dozvoljavaju, regionalne vlasti će moći da se uključe ili da budu predstavljene u nacionalnim institucijama i telima ustanovljenim sa svrhom saradnje sa evropskim institucijama. Regionalne vlasti mogu sarađivati sa teritorijalnim vlastima drugih država, u okviru svojih nadležnosti, i u saglasnosti sa domaćim zakonom, međunarodnim obavezama i spoljnom politikom države.

Samoorganizovanje: Tamo gde ustav i/ili zakon garantuju pravo regiona na odlučivanje o unutrašnjoj organizaciji, uključujući statute i regionalne institucije, to pravo će biti definisano u najširem mogućem smislu.

Regionalne institucije: U sklopu regionalnih vlasti, prevashodno je predviđeno postojanje predstavničke skupštine. Tamo gde se izvršne funkcije ne vrše direktno od strane reprezentativnog tela (skupštine), one će biti poverene odgovornoj ličnosti ili telu, u saglasnosti sa zakonskim propozicijama i procedurama. Tamo gde je izvršno telo direktno izabrano od strane stanovništva, ono nije obavezno odgovorno reprezentativnoj skupštini iako će uvažavati njene odluke.

Način izbora: Regionalne skupštine će biti direktno birane posredstvom slobodnih i tajnih izbora, baziranih na opštem pravu glasa, ili, će biti indirektno izabrane i komponovane uključivanjem izabranih predstavnika lokalne samouprave.

Finansiranje aktivnosti: Izvršavanje funkcija regionalnih institucija biće omogućeno odgovarajućim finansijskim sredstvima.

Sankcije: Tamo gde su sankcije protiv izabranih regionalnih predstavničkih tela moguće, one moraju biti utemeljene na zakonu. Zatim, moraju biti proporcionalne važnosti interesa koji žele da zaštite, kao što moraju biti podložne sudskoj reviziji. Suspenzija i raspuštanje izabranih regionalnih tela mogu biti predviđeni samo u izuzetnim slučajevima.

Regionalna administracija: Regionalne vlasti će imati sopstvene resurse, administraciju i osoblje. U zakonskom okviru, regionalne vlasti će slobodno određivati interne strukture svog upravnog sistema i svojih institucija. Regionalna javna uprava će biti u saglasnosti sa opštim principima javnog servisa, koji angažuje visokokvalitetno osoblje na osnovu sposobnosti i kompetentnosti, sa adekvatnim šansama za dalje osposobljavanje i napredak u karijeri.

Finansijski resursi: Regionalne vlasti će imati na raspolaganju resurse, srazmerne njihovim nadležnostima i odgovornostima i dovoljne da se one efektivno sprovedu. Za realizaciju svojih ovlašćenja, regionalne vlasti će slobodno raspolagati svojim sredstvima, kao što su regionalni porezi, udeo u državnim porezima, udeo u državnim fondovima bez uslovljavanja od strane države, kao i drugim sredstvima predviđenim zakonom.

Finansijsko ujednačavanje i transferi: Zaštita finansijski slabijih regionalnih vlasti biće obezbeđena ujednačavanjem procedura ili ekvivalentnih mera kojima će se korigovati efekti nejednake distribucije potencijalnih izvora finansiranja i finansijskih opterećenja koja moraju da izdržavaju. Finansijskim transferima ka regionalnim vlastima upravljace se na osnovu unapred utvrđenih pravila, baziranih na objektivnim kriterijumima, saglasnim regionalnim nadležnostima. Koliko god je moguće, subvencije regionalnim vlastima neće biti namenjene za finansiranje specifičnih projekata. Ovi transferi neće moći da ograniče suštinsku slobodu regionalnih vlasti da kreiraju politiku sprovođenja sopstvenih nadležnosti. Najzad, za svrhe pozajmljivanja zarad kapitalnog investiranja, regionalne vlasti će imati pristup tržištu kapitala u granicama utvrđenim zakonom.

Budimpeštansko, 14. zasedanje konferencije evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu (2005), potvrdilo je značaj izloženih principa *Izjavom ministarske konferencije o regionalnoj samoupravi* (Budimpešta, 2005). Iz nje izdvajamo, za našu temu, nekoliko vrlo relevantnih mesta:

- Konstatovano je da nacrti pravnih instrumenata o regionalnoj samoupravi trenutno nemaju potreban stepen političke podrške za usvajanje;
- Potvrđen je značaj Helsinške deklaracije, usvojene na 13. sesiji Ministarske konferencije (2002). Rečeno je da Deklaracija naglašava važnost regionalne samouprave za demokratska društva i dobru upravu, što je moguće bližu građanima;
- Naglašeno je, takođe, da reafirmacija regionalne samouprave, kao i drugih nivoa vlasti, mora poštovati demokratske principe organizacije i delovanja;
- Sledstveno tome, podseća se na specifične principe, potvrđene Helsinškom deklaracijom, i preporučuje se da Kongres lokalnih i regionalnih vlasti nadgleda razvoj na planu regionalne samouprave širom kontinenta.

Sad, kad smo se u osnovnim crtama obavestili o tome kako Evropa pristupa problemu regionalizacije i određenju karaktera regionalnih autonomija, red je da vidimo šta se to dešava na našoj političko-pravnoj sceni.

3. Vojvodina – evropska regija sa fasadnom autonomijom

Ključni aspekti vojvođanskih, pro-evropskih socio-ekonomskih mogućnosti i adekvatnosti institucionalnih kapaciteta velika su tema, sama po sebi, pa će ovde, u skladu sa mogućnostima autora, kao i sa šansama koje pruža jedan autorski članak, biti naznačeno samo nekoliko unutrašnjih političkih aspekata i ustavno-zakonskih mogućnosti da Vojvodina iskaže i unapredi svoje potencijale, na dobrobit pokrajinske populacije i cele države Srbije. Upoređićemo, u tom kontekstu, odgovarajuća rešenja novog Ustava Srbije (2006) sa izloženim evropskim konceptima i principima, kao i sa najrelevantnijim idejama regionalne autonomije, koje su prethodile usvajanju Ustava.

Budući da je navedena tema, prethodne decenije, bila predmetom više objavljenih autorskih analiza, ovom prilikom, podsetićemo na nalaz iz jednog od naših poslednjih tekstova (2006). On glasi ovako: Programsko-političke pozicije Demokratske stranke i Demokratske stranke Srbije sve uočljivije konvergiraju. Bez obzira na brojne sporove, nasleđene programsko-političke razlike u vrednovanju funkcionalnosti pokrajinskih autonomija, kao i na bitno različita rešenja u ranijim partijskim inicijativama za ustavne promene u Srbiji, ustavni nacrti predsednika države, Borisa Tadića (DS), kao i Vlade, na čelu sa premijerom Vojislavom Koštunicom (DSS), upućuju na nekoliko kvalitativno novih pristupa. Jedna od najupadljivijih inovacija sadržana je u tome što se u pomenutim inicijativama razaznaje mnogo više konceptualnih sličnosti u implementiranju evropske logike i modela regionalizacije države, nego fundamentalnih razlika u određivanju karaktera decentralizacije i uloge autonomija u demokratskoj Srbiji.⁶

Sve u svemu, upoređujući predložene modele, konstatovali smo kako je čitav jedan vek bio potreban da, u traganju za najfunkcionalnijim ustavno-političkim sistemom u Srbiji, najuticajnije demokratske političke stranke i naučna zajednica stanu na stanovište da je decentralizacija posredstvom autonomnih pokrajina važna pretpostavka demokratizacije, ustavnog patriotizma i upravljачke efikasnosti države u pluralnom društvenom ambijentu, kakav je naš.

Pa, ako su stvari, najzad, krenule u valjanom smeru, a o tome je svedočila činjenica da smo ušli u fazu u kojoj ustavni projekti novog državnog poretka, po prvi put u modernoj istoriji Srbije, imaju više sličnosti nego nepremostivih razlika, u javnosti se, tokom 2005. i 2006. godine, sve češće postavljalo pitanje: Šta to, zapravo, sprečava partije, kao gospodare naše sadašnjosti i budućnosti, da saberu svoje i naše interese i dovrše posao uspostavljanja ustavnog, Norberto Bobio bi rekao, “dugotrajnog mirovnog ugovora”?!⁷

Ubrzanim usvajanjem novog Ustava Srbije, novembra 2006. godine, parlamentarne stranke su, najzad, nakon pet godina odlaganja i žestokih konfrontacija, uspele da se slože oko teksta zajedničkog “mirovnog ugovora”. Nažalost, mnogo toga nas vodi ka zaključku da su “moneta za potkusurivanje” u postizanju konsenzusa, upravo bili neki ključni koncepti iz korpusa iniciranih rešenja vojvođanske autonomije, a to znači, ne samo onaj, kritički revalorizovan, bolji deo nasleđa tzv. socijalističke autonomije,⁸ nego i neki ključni evropski principi i načini regionalizacije.

Da bi smo argumentovali izloženu hipotezu, upoređićemo, posredstvom 14 indikatora, ustavna rešenja sa prethodnim nacrtima Predsednika i Vlade Srbije, kao i sa ranije izloženim evropskim principima regionalizacije (Vidi Tabelu 1).

⁶ Prvi model je, na poziv Predsednika Republike, januara 2005, izradila grupa eksperata, a drugi, iz februara 2005, jeste rezultat procena vladinih eksperata i zvaničnika da, takav kakav je, predstavlja ne samo kompromisnu verziju vladine koalicije, već i realno-moguću platformu za postizanje konsenzusa u Skupštini Srbije; Vidi o tome: J. Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Službeni glasnik, Beograd, PHILIA, Novi Sad, 2006, str. 459-475.

⁷ Vidi: N. Bobio, *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd, 1990, str. 140.

⁸ O tome: J. Komšić, *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Službeni glasnik, Beograd, PHILIA, Novi Sad, 2006, str. 377-407.

Tabela 1. KOMPARACIJA USTAVNIH REŠENJA O AUTONOMIJI SA PRETHODNIM NACRTIMA USTAVA SRBIJE, KAO I SA EVROPSKIM STANDARDIMA

		Model Predsednika Srbije (2005)	Model Vlade Republike Srbije (2005)	Ustav Republike Srbije (2006)	Evropska praksa i standardi (Savet Evrope)
1.	Tip decentralizacije	Asimetrična decentralizacija	Asimetrična decentralizacija	Asimetrična decentralizacija	Isto; Asimetričnost
2.	Struktura državnog parlamenta	Jednodomna skupština od 250 poslanika, sa zakonski utvrđenom zastupljenosti poslanika iz AP i gradova u nacionalnom parlamentu	Jednodomna skupština od 250 poslanika, bez regulisanja zastupljenosti AP i gradova u Skupštini Srbije	Jednodomna skupština od 250 poslanika, bez regulisanja zastupljenosti AP i gradova u Parlamentu (Član 100).	U Italiji i Španiji parlament je dvo-domani. U jedno-domnim parlamentima Portugalijske, Finske i Danske izborni sistem omogućava predstavljanje autonomnih teritorijalnih zajednica.
3.	Jedinice sistematike lokalne samouprave	Opštine i gradovi	Opštine, gradovi, grad Beograd	Opštine, gradovi, grad Beograd (Član 189).	Opštine, provincije, gradovi.
4.	Pokrajinska autonomija; osnivanje, ukidanje, spajanje	Autonomne pokrajine: Vojvodina i Kosovo i Metohija; Za osnivanje novih pokrajina važe principi fakultativnosti, postupnosti i većinske saglasnosti.	Autonomne pokrajine: Vojvodina i Kosovo i Metohija; Osnivanje novih pokrajina u postupku predviđenom za promenu Ustava.	Autonomne pokrajine: Vojvodina i Kosovo i Metohija; Osnivanje, ukidanje i spajanje AP po postupku za promenu Ustava; Predlog utvrđuju građani na referendumu (Član 182).	Tamo gde regionalne vlasti postoje, princip regionalne samouprave će biti priznat na podesan način od strane domaćeg zakonodavstva i/ili putem ustava.

5.	Teritorija autonomne pokrajine	Ne može biti promenjena bez referendumske saglasnosti građana pokrajine (opštine, grada)	Zavisi od volje većine u državnom parlamentu; Ukidanje, spajanje i osnivanje novih regiona, donošenjem organskog zakona kao u postupku za promenu Ustava	Određuje se zakonom; Ne može se menjati bez referendumske saglasnosti građana AP, u skladu sa zakonom (Član 182).	Granice regiona ne mogu biti menjane bez prethodnog konsultovanja regiona, što može da znači i referendumsko izjašnjavanje građana u regionu.
6.	Nadležnosti autonomnih pokrajina	Izvorno zakonodavstvo; Prenete nadležnosti Republike; Širi delokrug izvornih ovlašćenja; Lakša procedura prenošenja nadležnosti Republike	Izvorno zakonodavstvo; Prenete nadležnosti Republike; Restriktivniji pristup u enumeraciji izvornih nadležnosti pokrajina	Nema prava na donošenje zakona; AP u skladu sa zakonom uređuju pitanja u 19 navedenih oblasti; Staraju se o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava; Utvrđuju simbole AP; Upravljaju imovinom AP (Član 183); Republika može zakonom poveriti pojedina pitanja iz svoje nadležnosti (Član 178).	Moć odlučivanja regionalnih vlasti može da uključuje pravo na donošenje zakona; U Italiji i Španiji regije i autonomne zajednice, u okviru svojih nadležnosti, donose zakone; Moguće je delegiranje nadležnosti; Regionalne vlasti se uključuju u donošenje odluka na državnom nivou, kada se dotiču njihove nadležnosti i suštinski interesi.
7.	Pretpostavka nadležnosti	U korist opštine	Nije eksplicitno određena; Kontekstualno -	Nije eksplicitno određena; Kontekstualno - u	U korist opštine

			u korist Republike	korist Republike	
8.	Vrsta autonomn e vlasti	Zakonodavna; Izvršna; Čelnik Vlade predstavlja Pokrajinu	Zakonodavn a; Izvršna; Čelnik Izvršnog veća predstavlja Pokrajinu	Nema zakonodav- nu vlast: Donosi odluke i opšta akta (Član 185).	Zakonodavna ; Izvršna; Delimično sudska (Španija)
9.	Najviši pravni akt autonomij e	Osnovni zakon; Donosi većina u Skupštini AP; Kon-trola od strane Us- tavnog suda Srbije	Statut; Stupa na snagu tek nakon potvrde Skupšti- ne Srbije organ- skim zakonom	Skupština AP don-osi Statut, uz pret-hodnu saglasnost Narodne skupštine (Član 185).	Statut
1 0.	Organi autonomn e pokrajine	Skupština; Vlada; Organi uprave i drugi organi i službe	Skupština; Izvršno veće; Organi uprave; Ombudsman	U skladu sa Ustav-om i statutom, AP samostalno propi-suju uređenje i nad-ležnosti svojih or-gana i javnih službi (Član 179).	Predstavnička skupština; Direkt-no izabrani člano-vi, ili, u kombina- ciji sa izabranim predstavnicim a lo-kalne samouprave; Izvršna tela; Orga-ni uprave.
1 1.	Zaštita interesa Republike	Konkretnu kontrolu ustavnosti rada or-gana AP vrše re- dovni sudovi i Us-tavni sud Srbije.	Vlada RS može pokrenuti pred Ustavnim sudom postupak za oce-njivanje ustavno-sti ili zakonitosti pokrajinskog za-kona, pre stupa-nja na snagu; Može kontrolisa-ti i sve druge op-šte akte organa AP.	Vlada može pred Ustavnim sudom pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti odlu-ke AP, pre njenog stupanja na snagu. U tom slučaju, Us- tavni sud može, do donošenja svoje odluke, odložiti stupanje na snagu osporene	Supervizija znači ispitivanje zakoni-tosti rada regional- nih vlasti; Kontro-la delegiranih nad-ležnosti može da znači i proveru ce- lishodnosti odlu-ka; Administra- tivna kontrola ex post facto.

				odluke AP (Član 186).	
1 2.	Raspuštanje skupštine autonomne zajednice	Nije predviđeno	Vlada RS može predložiti Ustavnom sudu, ako se grubo krše Ustav ili zakon, ili ugrožava jedinstvo pravnog poretka odlukama Skupštine i Izvršnog veća AP	Nije predviđeno	Suspendovan je regionalne autonomije na određeno vreme (u Italiji); Sankcije, u principu, moraju biti utemeljene na zakonitu, proporcionalno važnosti interesa koji se štite i moraju biti podložne sudskoj reviziji; Suspenzija i raspuštanje regionalnih tela samo u izuzetnim slučajevima.
1 3.	Finansijska autonomija	Jemči se pravo AP (opštine i grada) na imovinu i sopstvene izvorne prihode, kao i slobodno raspolaganje prihodima u okviru sopstvenih nadležnosti; Učešće u delu republičkih prihoda (poreza i taksa).	Izvorni prihodi utvrđeni organiskim zakonom; Učešće u delu republičkih prihoda (poreza i taksa)	AP ima izvorne prihode; Vrste i visinu izvornih prihoda određuje zakon; Zakonom se određuje učešće AP u delu prihoda Republike; Budžet APV iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, s tim što se tri sedmine od budžeta APV koristi za	Resursi srazmerni njihovim nadležnostima i odgovornostima, dovoljni da se nadležnosti efektivno sprovedu; Slobodno raspolaganje regionalnim porezima, u delom u državnim porezima i u državnim fondovima, bez uslovljavanja

				finansiranje kapitalnih rashoda (Član 184).	od strane države; Pristup tržištu kapitala.
1 4.	Zaštita pokrajinske autonomije	Jemči se pravo na zaštitu autonomije; Ustavni sud odlučuje o povredi Ustavom i zakonom utvrđenog položaja AP.	AP može da se žali Ustavnom sudu i da pokreće postupak ocenjivanja ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata Republike, kao i opšteg akta jedinice lokalne samouprave kojim se povređuje pravo na pokrajinsku autonomiju.	AP može da se žali Ustavnom sudu i da pokreće postupak ocenjivanja ustavnosti i zakonitosti zakona i drugih opštih akata Republike, kao i opšteg akta jedinice lokalne samouprave kojim se povređuje pravo na pokrajinsku autonomiju (Član 187).	Ustavno-zakonska garancija postojanja regiona; Autonomija može biti ukinuta u istoj proceduri kao i kod ustanovljavanja regiona; Pravo regiona na sudsku zaštitu.

Mozaik izloženih podataka daje nam šansu da uočimo osnovne razlike između inicijalnih modela i definitivnog teksta Ustava Republike Srbije. One se lako uočavaju upravo kod ključnih indikatora regionalne autonomnosti. Za razliku od izloženih nacrti, koji su nagoveštavali pozitivne pomake i mogućnost da zaključimo kako se aktuelne političke elite, najzad, kompetentno i odgovorno suočavaju sa pitanjima demokratske podele i ravnoteže moći, odolevajući iskušenjima vlastodržačkih poriva za maksimizacijom moći u centru države (O tome: Komšić, 2006: 473-474), novi Ustav Srbije potvrđuje da "dečije bolesti" nedozrele države i nekonsolidovane demokratije još nisu "preležane". Još su u igri etnocentrična uverenja političkih elita, kao i "računice vlasti", koje se nisu potpuno odrekle "monopolne rente" ili "ekstraprofita" od eksploatacije zabluda, manipulacija i strahova od pokrajinskih autonomija. To, dakako, govori i o nespremnosti kulturnih elita, kao i najuticajnih krugova u tzv. naučnoj zajednici metropole da se suoče sa činjenicom da pokrajinski zakoni ne moraju značiti ustavnu "brešu za separatizam", već da, kako je to skoro pre jednog veka Slobodan Jovanović upozoravao, "sve zavisi od toga, kakav je njihov odnos prema državnim zakonima" (Jovanović, 1990: 362).

Dakle, u samom središtu pitanja autonomije(a) - u sferi definisanja pokrajinskih nadležnosti i vrsta autonomne vlasti – prepoznamo ustavom potvrđen kontinuitet sa doskorašnjom, miloševićevskom logikom "jedinstva države". Pokazalo se, tako, da kratkotrajna saglasnost DS i DSS, odnosno ustavnih modela predsednika države i vlade o usaglašavanju sa evropskim standardima regionalne države, nije bila odlučujuća u trenutku donošenju novog ustava. Možda, pak, nije bila iskrena ni u fazama koje su prethodile momentu definitivnog uobličavanja ustavnog teksta? No, to sad i nije relevantna tema za našu analizu.

Za odgovor na pitanje pro-evropskih kapaciteta Vojvodine i ustavno-političkih mogućnosti da se oni revitalizuju i uvećaju, najvažnija je činjenica da su *vojvođanskoj autonomiji uskraćene*

moćnosti da, u skladu sa objektivnim potrebama pokrajine i čitave republike, kao i u skladu sa evropskim iskustvima i merilima regionalizacije, ima pravo na sopstveno zakonodavstvo u sferi ustavom garantovanih, izvornih nadležnosti.

Na tragu takvog poimanja fasadne autonomije, kao neke vrste permanentno nadzirane administrativne samouprave, ne iznenađuje ni činjenica da stvarna priroda autonomije - a to znači, ne samo sadržaj prava da se ne bude pod svekolikom kontrolom "centra", već i relevantan radijus odgovornosti, potencijal samoinicijativnosti pokrajinskih političkih aktera i institucija, zatim, mogućnost uključivanja u procedure donošenja republičkih zakona, kao i pretpostavku efektivne bliskosti u interakciji sa građanima – *zavisí pre svega od promenljive volje većine u državnom parlamentu.* Odredba Člana 183. ("Autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti...") pružiće mogućnost pedantnijem čitaocu da sabere navedeno i utvrdi kako se ustavno garantovani obim pokrajinskih kompetencija načelno proteže na 19 posebnih oblasti. Ali, za svakog, u pravničkom smislu, iole obrazovanijeg čitaoca, neuporedivo važnija će biti činjenica da *sadržaj autonomnosti predstavlja potpuno zavisnu varijablu svemoćnog republičkog zakonodavstva.*

Takav stepen *heteronomnosti* nije, dakle, na tragu najbolje liberalno-demokratske misaone tradicije, a nije ni na tragu evropskih principa i prakse regionalizacije. Kad je reč o prvom (teorijskom) aspektu stvari, navešćemo jednu, skoro dva veka staru Konstanovu (*Benjamin Constant*) opasku da centralne vlasti, ako se uvuku u interese lokalnih zajednica, prekoračuju svoja ovlašćenja, odnosno granice legitimne jurisdikcije.⁹ A, kad su posredi evropska iskustva, podsetićemo da je, recimo, sistem španskih autonomija, u sferi ustavom definisanih materijalnih nadležnosti autonomne zajednice, ravan federalističkim rešenjima potpune zakonodavne i upravne autonomije organa zajednice, sa postojanjem Visokog suda za sporove u kojima se primenjuje isključivo pravo te zajednice. Tu su i niz drugih rešenja uključenosti regija u odlučivanje na nacionalnom (državnom nivou); u arhitektoniku centralnih institucija; u sadržaje izbornih zakona itd (O tome: Komšić, 2006: 319-323). Sve to se ni ne naslućuje u tekstu Ustava Srbije.

I u poređenju sa vrlo elastičnim, helsinško-budimpeštanskim formulacijama pojmova i principa regionalizacije (2002-2005), odnosno u svetlu takve definicije regionalne samouprave (koja "... označava legalne nadležnosti i mandate regionalnih vlasti da, u okvirima ustava i zakona, regulišu i upravljaju podelom javnih poslova u okviru sopstvenih odgovornosti i u interesu regionalne populacije, saglasno sa principom subsidijarnosti"), lice našeg ustavnog pristupa autonomiji dobija još "mrzovoljniju grimasu", očitó nenaklonjenu principu subsidijarnosti – koji, pored ostalog, nalaže da sve što je moguće dobro uraditi na nižem nivou vlasti, ne treba uključivati u sferu nadležnosti više vladavinske instance.

Najzad, kad je reč o pravničkim standardima evropskih demokratija, mišljenje najkompetentnijeg stručnog tela Saveta Evrope (Evropske komisije za demokratiju posredstvom prava – tzv. Venecijanske komisije) počiva na oceni da deo posvećen teritorijalnoj organizaciji vlasti "nije najkoherentniji". "S jedne strane, tu su darežljive odredbe o principima, uključujući prava na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, kao i suštinsku autonomiju autonomnih pokrajina. S druge strane, *ovi pojmovi nisu ispunjeni suštinom.* Ustavno regulisanje podele nadležnosti između države, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave je dosta komplikovano i *ostavlja dosta prostora za tumačenje i bliže uređivanje posredstvom pravnih normi nižeg ranga*" (Kurziv J. K.).¹⁰

⁹ „Očigledno je da ceo narod ili njegovi predstavnici imaju legitimnu jurisdikciju samo nad interesima ove poslednje vrste (opštim interesima naroda - prim. J. K.); i da ako se uvuku u interese okruga, komune ili pojedinca oni prekoračuju svoja ovlašćenja. Isto bi bilo i sa okrugom koji bi se uvukao u posebne interese komune ili komune koja bi atakovala na strogo lični interes svojih članova“; B. Konstan, *Principi politike i drugi spisi*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2000, str. 99 (kurziv J. K.).

¹⁰ *Opinion on the Constitution of Serbia* (No. 405/2006); European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Adopted by the Commission at its 70-th plenary session (Venice, 17-18 Marsh 2007)

Slična ocena se proteže i na odredbe onih članova Ustava, kojima se jemči finansijska autonomija. Pitanje "... da li pokrajine imaju pravo oporezivanja ili ne, ostavlja se otvorenim. Ustav, takođe, prenosi na nivo zakona bliže određivanje vrste i visine državnih subvencija koje pripadaju autonomnim pokrajinama". Najzad, za već spomenutu odredbu Člana 184., kojom se precizira da budžet AP Vojvodine iznosi najmanje 7% u odnosu na budžet Republike Srbije, te da se 3/7 budžeta APV koristi za finansiranje kapitalnih rashoda, Venecijanska komisija kaže kako sve to deluje "prilično čudno".¹¹

Kako bilo, o osobenostima naših ustavnih rešenja razdeobe moći i nadležnosti između države i nižih teritorijalnih jedinica vlasti, moguće je govoriti i na način kako su to učinili kompetentni članovi Venecijanske komisije. Kako će se konkretnije iskazati političari u Srbiji, ostaje da se vidi, kad se suočimo sa predstojećim zakonskim rešenjima i odgovorima na brojna otvorena pitanja.¹² A, na pitanje: koliko će sve navedeno omogućiti Vojvodini da očuva i unapredi najprestižniji deo svog društvenog bića - a reč je o Vojvodini kao evropskom projektu i vođanskim kapacitetima i iskustvima, kao valjanom "meri stvari" za evropske integracije Srbije – možda je najrealnije odgovoriti ocenom o izvesnim, još nepotrošenim šansama očuvanja kakvog-takvog subjektiviteta i evropskog identiteta Vojvodine.

Za primetnije unapređenje pomenutih kapaciteta, po meri evropskih standarda (SE i EU), biće neophodne nove ustavno-pravne reforme, a to znači mnogo više volje, odgovornog političkog posla i opipljivih rezultata, kako bi se iza fasade mogli raspoznati i cilju primereni sadržaji autonomije. Ove ocene, u dobroj meri mogu da važe i za pitanja lokalne samouprave. Ipak, za neka nova rešenja moglo bi da se kaže da nas približavaju evropskim standardima.

4. *Lokalna samouprava – koliko bliže evropskim standardima?*

U kontekstu prethodno pomenutih zadataka savremenog momenta u razvoju demokratskih sistema i vertikalne organizacije vlasti, koji se svode na uspostavljanje *funkcionalne ravnoteže* između nadležnosti centralne države, s jedne strane, i lokalnih i regionalnih autonomija, s druge strane, već smo uputili na prvi dokument koji je u Evropi, na principijelnom nivou, vrlo uspešno rešio neke od tih zadataka. To je **Evropska povelja o lokalnoj samoupravi**.¹³ Usvojena je u Savetu Evrope, oktobra 1985. godine i do sada je ratifikovana u svim zemljama članicama SE, osim Srbije.

Zemlje članice Saveta Evrope pošle su od činjenice da je najneposrednije ostvarivanje demokratskog prava građana da učestvuju u vođenju javnih poslova moguće, pre svega, na lokalnom nivou, kao i od uverenja da "... samo lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima mogu da obezbede upravu koja će biti efikasna i bliska građanima". To, zapravo, znači da "Evropa zasnovana na načelima demokratije i decentralizacije vlasti" zahteva ustavno-zakonsko garantovanje postojanja lokalnih vlasti sa visokim stepenom autonomije i odgovornosti. U tom smislu, saglasno principu subsidijarnosti, odredba Člana 4. Povelje kaže: *Javni poslovi će se, po pravilu, vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast, vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti* (Tačka 3). Takođe, "prava poverena lokalnim vlastima će, po pravilu, biti puna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti osim u slučajevima predviđenim zakonom" (Tačka 4).

¹¹ Isto

¹² Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Republike Srbije obavezao je budući saziv Narodne skupštine da do 31. decembra 2007. godine raspiše izbore u jedinicama lokalne samouprave i u AP Vojvodini. Uslov za raspisivanje izbora za lokalne i pokrajinske organe vlasti i samouprave jeste donošenje zakona kojima se uređuju *teritorijalna organizacija* Republike Srbije, *lokalna samouprava*, *lokalni izbori* i *položaj glavnog grada*.

¹³ *European Charter of Local Self-Government*, Council of Europe Convention No. 122, 15 October 1985.

Osnovni oblici institucionalnog obezbeđenja demokratije u lokalnoj zajednici, prema Povelji, treba da budu: saveti ili skupštine, koje čine članovi izabrani na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava. Pritom, lokalne skupštine mogu da formiraju njima odgovorne izvršne organe. No, skupština i izvršni organi nemaju pravo da derogiraju zborove građana, referendum ili bilo koji drugi oblik neposredne participacije građana u odlučivanju koji je predviđen lokalnim statutom (Član 3.).

Budući da je raspolaganje adekvatnim putevima, načinima i resursima bitna pretpostavka odgovornosti, efikasnosti i ekonomičnosti lokalne autonomije, Povelja garantuje pravo na "odgovarajuće sopstvene izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja". Uz to, precizira se da će "izvori finansiranja lokalnih vlasti... biti primereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon" (Član 9, Tačka 1 i 2). Odredbom narednog člana utvrđuje se pravo lokalnih vlasti na udruživanje, kako unutar nacionalne države, tako i u međunarodnim razmerama. U tom smislu, pod uslovima propisanim zakonom, lokalne vlasti imaju pravo da sarađuju sa odgovarajućim vlastima drugih zemalja (Član 10, Tačka 3).

Izvesna refleksija "duha" Evropske povelje može se raspoznati u tekstu **Zakona o lokalnoj samoupravi u Srbiji**. Njegovo donošenje (februara 2000-te) bilo je, pored ostalog, obrazloženo i težnjom za doslednim ostvarenjem DOS-ovih obećanja iz leta 2000. godine.

Podsetićemo, u *Programu Demokratske opozicije Srbije za demokratsku Srbiju*, za prvih 100 dana nove vlade, zapisano je pod tačkom 9:

"Posebnom rezolucijom zahtevaće se od Narodne skupštine Republike Srbije donošenje novog zakona o lokalnoj samoupravi. Ovim zakonom će biti sprovedena *naglašena decentralizacija vlasti*. Biće sasvim precizno razgraničene nadležnosti republike i njenih organa od samoupravnih prava lokalnih zajednica i njihovih organa. Poslovi lokalnih zajednica biće obavljani potpuno autonomno u odnosu na organe državnih vlasti, u skladu sa Ustavom, što podrazumeva pravo nadležnih državnih organa na kontrolu njihove ustavnosti i zakonitosti. Novim zakonom biće uveden *višetipski model opština*, prema kojem će veliki industrijski i kulturni centri imati širi stepen lokalne samouprave i obavljati širok krug poslova državnih organa, koje će im republika preneti zakonom. To se posebno odnosi na Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac i Prištinu. Novim zakonom biće garantovani *stabilni izvori prihoda* lokalnih zajednica, uz naglašeni stepen autonomije u njihovom ubiranju i raspolaganju" (kurziv J. K.).

Na pitanje: Da li su obećanja ispunjena i koje su ključne inovacije ponuđene u Predlogu zakona 2002, odgovorili smo, u jednom ranijem tekstu, na sledeći način:

Sa novim zakonom (februar 2002) počela su da se ispunjavaju predizborna obećanja DOS-a. U tom smislu, ključne novine u Predlogu zakona o lokalnoj samoupravi bile su: 1/ preciznije razgraničenje nadležnosti lokalnih i republičkih organa vlasti u funkciji efikasnijeg obezbeđenja i prava i odgovornosti lokalne samouprave; 2/ proširenje opštinskih i gradskih nadležnosti u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne i dečije zaštite i kulture; 3/ ukidanje izvršnih odbora i uvođenje nove institucije za obavljanje izvršne funkcije - predsednika opštine (gradonačelnika) koji se bira na neposrednim izborima i rukovodi opštinskom upravom; 4/ poboljšanje izvora finansiranja opština i gradova; 5/ lokalna policija; 6/ glavni arhitekta opštine; 7/ opštinski menadžer; 8/ savet za međunacionalne odnose; 9/ regulacija odnosa međusobne saradnje organa lokalne samouprave, organa republike i organa teritorijalne autonomije; 10/ preciznije definisanje instrumenata i procedura zaštite lokalne samouprave, uključujući mogućnost ustanovljenja lokalnog građanskog pravobranioca (ombudsmana), kao i saveta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave i slično (Komšić, 2002: 130-131).

S druge strane, na pitanje: O čemu je bilo najviše sporova u javnoj i skupštinskoj raspravi o predlogu Zakona o lokalnoj samoupravi i gde su napravljeni kompromisi, moglo se odgovoriti ovako:

Predstavnici bivše vlasti, danas u ulozi opozicije u parlamentu (SPS i SRS) nisu glasali za Vladin predlog zakona sa argumentacijom da je reč o "koraku unazad" u odnosu na dotadašnji zakon. Ne osporavajući neosporne pomake ka demokratizaciji i decentralizaciji, poslanici iz redova DSS upozorili su na slabljenje pozicije skupštine opštine i uvođenje neke vrste predsedničkog sistema na lokalnom nivou. Zato su amandmanski predložili uvođenje opštinskog veća kao trećeg organa jedinice lokalne samouprave - pored skupštine opštine i predsednika opštine. Takav kompromis je i izglasan u parlamentu.

Takođe, prihvaćeni su predlozi da se pitanje lokalne policije reši drugim zakonom, koji će celovito regulisati prava, obaveze i organizaciju policije u republici. Dosta razlika i nedoumica izazvao je predlog koji dopušta mogućnost ustanovljavanja opštinskog menadžera. Uz to, *faktičko zadržavanje oduzete opštinske svojine u rukama centralnih organa vlasti* izazvalo je brojne i razložne kritike u javnosti, kao i na skupštinskom zasedanju.

Zakon, dakle, počinje od *prava građana na lokalnu samoupravu* koje se ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika, upravljanjem javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo (Čl. 1.). Evropski standard *lokalne autonomije*, u smislu punih i isključivih prava lokalnih vlasti u okviru prava koja su im poverena, obezbeđen je preciznom zakonskom definicijom *izvornog delokruga* jedinica lokalne samouprave (Čl. 3. i Čl. 18.); odredbom da u vršenju izvornih poslova jedinica lokalne samouprave može biti ograničena samo u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom, u skladu s Ustavom (Čl. 4. st. 2.), kao i garancijom *finansijske autonomije* lokalne politike (Čl. 5. i Čl. 77-97.).

U poglavlju II (Jedinice lokalne samouprave) regulisano je osnivanje opština i gradova, njihov pravni status, izvorni i povereni delokruzi poslova, organi i način funkcionisanja (Čl. 14-64.). Odredbom Člana 24. propisano je da se položaj grada Beograda uređuje posebnim zakonom.

A, kad je reč o *organima lokalne vlasti*, zakon određuje formiranje i delokrug poslova skupštine opštine, predsednika opštine i opštinsko veće. *Skupština opštine* je predstavnički organ koji vrši osnovne funkcije lokalne vlasti, utvrđene ustavom, zakonom i statutom. Članovi skupštine su odbornici koje biraju građani na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom i statutom opštine (Čl. 26.). Izvršnu funkciju vrši *predsednik opštine* (Čl. 40-42.), a *opštinsko veće* je organ koji usklađuje ostvarivanje funkcija predsednika opštine i skupštine opštine i vrši kontrolno-nadzornu funkciju nad radom opštinske uprave (Čl. 43. i Čl. 60.).

Prema zakonu, građani ostvaruju *neposredno učešće* u ostvarivanju lokalne samouprave putem građanske inicijative, zbora građana i referendumu (Čl. 66-69.).

Područje koje nije shematizovano i obavezujuće propisano u zakonu jeste *mesna samouprava*. Za razliku od nekada obaveznih i osnovnih teritorijalnih samoupravnih zajednica, *mesne zajednice* su od početka devedesetih godina prošlog veka svedene na fakultativnu kategoriju. U tom smislu, respektujući vrlo različite okolnosti, potrebe i interese, zakon samo daje mogućnosti da se u selima (za jedno, dva ili više sela) organizuju mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave. Mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave mogu se obrazovati i u gradskim naseljima - kvartu, četvrti, reonu i slično (Čl. 70.). Zakonom se, takođe, reguliše pravo skupštine jedinice lokalne samouprave o formiranju i ukidanju mesnih zajednica, zatim, utvrđuju načini i izvori finansiranja, garantuje im se svojstvo pravnog lica i dozvoljava mogućnost da skupština jedinice lokalne samouprave poveri mesnim zajednicama i drugim oblicima mesne samouprave vršenje određenih poslova iz izvornog delokruga lokalne samouprave, uključujući i obezbeđenje za to potrebnih sredstava (Čl. 71-75.).

S obzirom da, pored demokratičnosti, drugu osnovnu funkciju lokalnih vlasti predstavljaju njihova upravna efikasnost i pravno-organizaciona usaglašenost sa nadležnostima i funkcijama pokrajinskih i državnih vlasti, *odnosi organa lokalne samouprave sa organima republike i teritorijalne autonomije* regulisani su posebnim poglavljem u zakonu (Čl. 105-114.).

Najzad, za puno ostvarenje njene demokratske funkcije značajna je i *pravna zaštita* lokalne samouprave - pred ustavnim i upravnim sudom (Čl. 8. i Čl. 122-125.).

Prema još važećem *Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije i lokalnoj samoupravi* (1991, '92. i '94.), u Srbiji postoji 169 opština (uključujući i opštine sa teritorije Autonomne Pokrajine Kosova i Metohije), četiri grada (Kragujevac, Niš, Novi Sad, Priština) i Grad Beograd. Pri tome, teritoriju AP Vojvodine čine teritorije 45 opština, a teritoriju AP Kosova i Metohije - 30 opština. Izmenama i dopunama pomenutog zakona (iz 1992) *grad* je, kao novouvedena teritorijalna instanca, dobio poslove koji su, s jedne strane, preneseni od opština a, s druge strane, obavlja neke poslove prenesene sa nivoa Republike. Isti status (neoriginernih nadležnosti grada) ostaje i prema rešenjima novog Zakona o lokalnoj samoupravi, iz februara 2002. (Čl. 22.).

Inače, prosečna opština kod nas danas ima oko 50.000 stanovnika što je čini najvećom u Evropi. U toj činjenici je i razlog zalaganja za reformu teritorijalne organizacije države, sa povećanjem broja opština i smanjenjem prosečnog broja populacije u njima. Recimo, Miodrag Jovičić je, svojevremeno, predlagao uvođenje 420 opština u Srbiji, ne računajući grad Beograd, sa prosečnim brojem stanovnika oko 20.000. A, kad je reč o dilemi: jednoobrazan ili višebrazan sistem lokalne samouprave u Srbiji, kao regionalizovanoj državi, ovaj autor misli da bi, uz izuzetak Beograda, sve opštine trebalo da imaju istovetan status - u istom odnosu prema regionu i prema centralnim, državnim organima (Jovičić, 1996: 74, 106-116).

S obzirom da je u Srbiji broj naseljenih mesta po opštinama veoma različit i kreće se, naprimer, od tri (Opština Lapovo) do 153 naseljena mesta (Opština Leskovac), zatim, da postoji čak 11 opština sa površinom većom od 1.000 kvadratnih kilometara i još 10 opština čija površina prelazi 800 kvadratnih kilometara (na taj način 11% opština zauzima čak 25% površine čitave Republike), i drugi ugledni autori se danas zalažu za smanjenje veličine opština (površine i prosečne populacije). Međutim, za razliku od Jovičićevih ideja o zadržavanju monotipske organizacije opština, sreću se predlozi o njenom napuštanju i utvrđivanju posebnog statusa gradskih opština (Lidija Basta i ost., 1997: 34-35).

Za sada, i prema *Zakonu o lokalnoj samoupravi* (2002), ostaju na snazi monotipska rešenja u organizaciji opštinske i gradske vlasti. Prelaznim i završnim odredbama predviđeno je da se karakter autonomije glavnog grada, te nadležnosti i organizovanje jedinica lokalne samouprave u gradu Beogradu regulišu posebnim zakonom, u roku od šest meseci od stupanja na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi (Čl. 131., st. 1.).

Imajući u vidu sve izložene informacije i ocene o karakteru aktuelno važećih zakonskih rešenja lokalne autonomije, konačno, sledi pitanje: Šta je doneo novo novi **Ustav Srbije** i da li je smanjena količina nedorečenosti i dilema?

Reakcije pravnih eksperata i lokalnih političara su različite. Kreću se od ocena da su načinjeni pozitivni pomaci, bez obzira na evidentnu "uzdržanost u načinu definisanja teritorijalnog uređenja i ovlašćenja lokalne samouprave" (O tome: Todorčić, 2007: 26-30), do vrlo kritičkih ocena da "u celini status lokalne samouprave kod nas nije dobar", kao i da "velika centralizacija ne donosi dobro".¹⁴ Kako bilo, pažnju ćemo posvetiti inovacijama u odnosu na stari tekst ustava.

¹⁴ Vidi intervju sa Željkom Ožegovićem, predsednikom Stalne konferencije gradova i opština Srbije, *Danas*, Beograd, 28-29 april

U novom ustavu, u sedmom delu, posvećenom teritorijalnom uređenju, nailazimo na karakteristično određenje *razgraničenja nadležnosti*. Verovatno imajući na umu princip subsidijarnosti, ključni kriterijum koji ustavotvorac uzima jeste *svrsishodnost*, odnosno “nadležnost... u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar jedinice lokalne samouprave...”. A, o tome šta je svrsishodno, te koja su pitanja republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja, autoritativnu reč daje zakon. (Čl. 176).

Jedinice lokalne samouprave su i prema starom i prema novom tekstu ustava: opštine, gradovi i grad Beograd. Odredbom Člana 117. starog ustava (1990) *opštine* su bile predviđene kao osnovne jedinice lokalne samouprave. Istom odredbom bilo je dozvoljeno da se zakonom pojedina opština može utvrditi kao *grad* na čijoj teritoriji se obrazuju dve ili više gradskih opština. Pri tome, statutom grada se određuje koje poslove opštine vrši grad, a koje gradska opština. Takođe, posebnim članom su regulisani status i zakonske mogućnosti definisanja nadležnosti *grada Beograda* (Čl. 118.). Ustavom Srbije, iz 2006. godine, situacija se menja tako što se odredbom Člana 189. pravi jasna razlika između opština i gradova.

Takođe, u odnosu na odredbu Člana 114. Ustava Srbije iz 1990, kojom se samo kaže kako “za obavljanje Ustavom i zakonom utvrđenih poslova, opštini pripadaju prihodi utvrđeni zakonom”, relevantnu novinu nalazimo na onom mestu u tekstu novog ustava gde se izričito pominje finansiranje poslova jedinice lokalne samouprave “... iz *izvornih* prihoda jedinice lokalne samouprave” (kurziv J. K.), kao i iz republičkog i pokrajinskog budžeta (Član 188).

I kad je reč o *nadležnostima opštine*, uočavamo novine. Pored ostalog, opština se sada stara o “zaštiti, unapređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta”; kao i o “ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, kao i o javnom informisanju u opštini” (Član 190). U odredbi istog člana, nalazi se i jedan vrlo značajan stav kojim se, najzad, opštinama vraća njihova imovina, oduzeta od strane države, devedestih godina prošlog veka. U tom smislu, navodi se kako “opština *samostalno upravlja opštinskom imovinom*, u skladu sa zakonom”. Ipak, i pored evidentnog pomaka, pravници upozoravaju da je ustavotvorac “propustio priliku da definitivno usaglasi naš pravni poredak sa Preporukom br. 104 Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope po kojoj se precizno savetuje da ustavno utvrdi puno pravo svojine lokalne samouprave”.

Privodeći kraju ovu kratku analizu novih ustavnih rešenja lokalne samouprave, navešćemo od autora prethodne ocene još jedan zaključak, opštijeg karaktera: “Čini se da pitanje decentralizacije, koje je jedno od glavnih razloga strukturnih nedostataka Srbije, nije adekvatno razmatrano prilikom usaglašavanja teksta Ustava kao i da je posledica toga izabrano neutralno rešenje koje će dozvoliti kasnije zakonsko popunjavanje praznina” (Todorić, 2007: 27-29).

Na tom tragu, indikativne su i sledeće izjave čelnika nacionalne asocijacije jedinica lokalne samouprave u Srbiji: “propuštena je prilika da se novim ustavom postavi osnova za regionalizaciju Srbije”; “za bolje funkcionisanje lokalnih vlasti mora se napustiti proporcionalni izborni sistem i uvesti većinski ili, eventualno, kombinovani sistem izbora za odbornike, koji ne bi bili puke marionete partijskih rukovodstava”; “novim zakonom o teritorijalnoj organizaciji Srbije nužno je naći moduse za ravnomerniji razvoj gradova”.¹⁵

Sve u svemu, sažimajući navedeno, zaključićemo da su lokalna sloboda i autonomija u aktuelnom ustavnom okviru Srbije vrlo ranjive. Njihova priroda i domašaji prevashodno zavise od, u principu, vrlo promenljivih raspoloženja većine u Parlamentu Srbije. Ipak, ima razloga i za zadovoljstvo. Više nego decenijska vladavina bez lokalne samouprave u Srbiji konačno je prekinuta. Zakonom o lokalnoj samoupravi (iz 2002) i, potom, Ustavom iz 2006, *otvoren je proces*, čiji dostižni ciljevi jesu stabilizacija i razvoj lokalne demokratije, po meri građana i principijelnih pozicija *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*.

¹⁵ Isto

Bibliografija

- Basta, Lidija i ost., 1997. *Ustavne pretpostavke za demokratsku Srbiju*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Bobio, Norberto. 1990. *Budućnost demokratije*, Beograd: Filip Višnjić.
- Flajner, Tomas. 1996. *Ljudska prava i ljudsko dostojanstvo*, Beograd – Valjevo: Gutenbergova galaksija.
- Fukuyama, Francis. 2005. *Do we really know how to promote democracy?*, New York Democracy Forum, Foreign Policy Association, www.fpa.org, May, 2005.
- Gidens, Antoni. 2003. *Sociologija*, Beograd
- Hague, Rod, Harrop, Martin, Breslin, Shaun. 2001. *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hejvud, Endru. 2004. *Politika*, Beograd: CLIO.
- Jovanović, Slobodan. 1990. *O državi*, Sabrana dela, Tom 8, Beograd: BIGZ.
- Jovičić, Miodrag. 1996. *Regionalna država*, Beograd: Vajat.
- Komšić, Jovan. 2000. *Teorije o političkim sistemima - demokratija i autoritarizam*, Beograd: Institut društvenih nauka.
- Komšić, Jovan. 2002. *Uvod u demokratiju i lokalnu samoupravu*, Novi Sad: Centar za regionalizam.
- Komšić, Jovan. 2006. *Dileme demokratske nacije i autonomije*, Beograd – Novi Sad: Službeni glasnik, PHILIA.
- Konstan, Benžamen. 2000. *Principi politike i drugi spisi*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Lijphart (Lajphart), Arend. 2003. *Modeli demokratije*, Podgorica: CID. Beograd: Službeni list SCG.
- Sartori, Đovani. 2003. *Uparedni ustavni inženjering*, Beograd: Filip Višnjić.
- Todorić, Vladimir. 2007. „Ustavni okvir za decentralizaciju – pretpostavke i mogućnosti“, U Zborniku: D. Milenković, D. Damjanović Eds., *U susret novom statusu gradova u Srbiji*, Beograd: PALGO Center.
- Vajdenfeld V., Vesels V., *Evropa od A do Š*, Beograd: Konrad Adenauer-Stiftung.
- Volcer, Majkl. 2000. *Područja pravde*, Beograd: Filip Višnjić.