

Недељко Бодирога

## Уставно питање – Србија 2003.



**Демократска странка Србије доставила је Скупштини Србије 25. јула ове године Предлог за промену устава Србије.**

У уставном концепту ДСС-а, у делу о територијалној организацији Србије, уведена је нова уставна категорија – регион. Индикативно је да су и три уставна концепта (проф. Павле Николић, Београдски центар за људска права, Форум иурис), која су у стручној јавности представљени, поред предлога ДСС-а, на конференцији “Нови устав Србије”, одржаној 14. 12. 2002. г. у Београду, велику пажњу посветили регионализацији Србије, а најновије вести говоре да је и уставна комисија дала незаобилазно место регионализацији Србије. Како сада ствари стоје Србија ће неизоставно бити регионализована држава. Поставља се питање како је регионализација постала незаобилазан део свих уставних концепција у Србији, шта ће увођење регионализације донети држави Србији и, најважније, шта ће грађани Србије добити регионализацијом.

Неспорно је да је уставни концепт регионализације Србије дошао из Европске уније. У свом уставно-правном развоју након Другог светског рата западноевропске земље су доживеле значајне промене. Приликом формирања Европске економске заједнице државама чланицама било је одмах јасно да ће та организација једнога дана имати битне карактеристике заједничке државе и да ће чланице морати део свог суверенитета да пренесу на ту заједницу. У том смислу су државе чланице почеле да напуштају вишевековни концепт о апсолутном суверенитету државе. Када је концепција апсолутног суверенитета једном напуштена, није било тешко да, након преношења појединих права резервисаних до тада само за државе на међудржавну организацију, државе поједина суверена овлашћ ења почну да преносе и на сопствене територијалне јединице и локалне зајднице. Овај процес децентрализације имао је један од својих значајних облика у регионализацији. Наиме, када је прихваћена концепција о грађанину као извору суверености, и када се вршење послова од општег интереса, некада резервисано првенствено за државне органе, све више почело преносити на локалну самоуправу, разлози рационализма упутили су многе западноевропске локалне заједнице на закључак да се многи општи интереси много квалитетније могу задовољити на нивоу који је виши од локалне заједнице и тако су региони нашли свој пуни рационални и демократски смисао. Поред ових начелних разлога, постојали су и историјски. Већина западноевропских држава настала је уједињењем феудалних државица, које су задржале део идентитета у облику покрајина новонасталих савезних држава. Осим овога, регионализације је знатно ублажила сепаратистичке тенденције у одређеним западноевропским земљама. Тако је из демократских, историјских и државно-правних разлога, Европска Унија данас све више заједница региона а све мање заједница држава чланица.

Не желећи да се озбиљно и стручно баве проналажењем адекватних демократских, историјских и државно-правних решења за изградњу новог уставног система, уставописци су децентрализацију, која јесте услов демократизације и уласка у развијени свет, разумели као лоши ђаци домаћи задатак који не знају али морају да реше. Једини излаз такви нађу у преписивању од других. Ако се још преписује од професора, утолико боље. Због тога уставна решења о регионализацији привлаче толику пажњу. Рађена искључиво са циљем допадљивости онима међу које пошто-пото хоћемо да уђемо, уставна решења о регионализацији носе у себи семе нових дезинтеграционих процеса и даљег државно-правног и свеколиког пропадања. Док други уставни концепти немају већи практично-политички значај, уставна решења уставне комисије

Демократске странке Србије имају велику специфичну тежину. због овлашћења, односно политичког утицаја који њихови предлагачи тренутно имају. Проблем са концептом уставне комисије је тај што та комисија ради попут заверенич ке групе и што, само с времена на време, понеки од чланова изађе у јавност са ставом о неком питању за које не знамо са ли је предмет расправе, усаглашено становиште комисије или лично мишљење гласноговорника. Оно што је изгледа, ипак, усаглашено јесте да ће Србија бити федерална и да ће поред Косова и Метохије и Војводине, бити формиране још три покрајине, а Београд ће имати посебан статус. Јасно је да би овакво решење било страховит удар на саме темеље српске државности. Нема ни једног разлога којим би се овај концепт могао бранити. Уколико овај концепт прође, Србија која данас постоји биће разбијена и постаће само историјска чињеница. Мишљења смо, међутим, да и концепт ДСС-а има исто исходиштем које не произлази тако очигледно из предложеног устава, али би примена и једног и другог решења, пре или касније, имала исте последице.

У нацрту ДСС-а, у поглављу о територијалном уређењу, наведено је да се територија Србије састоји од шест региона, са седиштима у Београду, Крагујевцу, Нишу, Новом Саду, Приштини и Ужицу. Једини, донекле, прихватљив разлог оваквог приступа може бити забринутост за будућност Косова. Тренутно је потпуно неизвесно да ли ће јужна српска покрајина остати у саставу Србије. Јасно је да ће то мало зависити од Срба и Албанаца, а да ће последњу реч дати међународна заједница. Такође је неспорно да би вра- ћање Косову уставног статуса из 1974. године омогућило легалну сецесију, а с друге стране, у међународној заједници је уобичајено мишљење да је албански сепаратизам настао као последица укидања косовске аутономије и да је повратак на ту аутономију, ако не и више од тога, нешто на шта Албанци на Косову имају легитимно право. Због тога постоји мишљење да је регионализација спасоносно решење, којим би Косово стекло високу аутономију европског типа, што би међународна заједница могла прихватити, а са друге стране, остало би у саставу Србије, што би био патриотски подвиг. Мишљења смо да предложени уставни концепт не би довео до оваквог резултата по питању Косова, али би имао негативне последице за целу државу. Концепт регионализације Србије предложен од стране ДСС-а подразумева да региони имају самосталан, изворни делокруг послова, као и да ће Република део послова из своје надлежности поверити регионима. На овај начин уместо суштинске децентрализације, регионалне бирократије ће врло брзо почети да функционишу ка “државе у држави”, да показују отворене сепаратистич ке тенденције, уз неспровођење и неуважавање одлука централне власти. Тако ће се, парадоксално, десити да је концепт регионализације, који је требало да задржи Косово у саставу Србије, довео до тога да се нпр. регионална бирократија Шумадије почне понаш ати као раније косовска или сада војвођанска политичка номенклатура.

Следећи недостатак предложене регионализације је у томе што су остали потпуно нејасни критеријуми за одређивање седишта региона. Овако одређивање седишта највећем броју општина у Србији одмах је одредило и припадност одређеном региону. Нико није нигде поменуо да ли је реални интерес тих општина и њихових гра- ђана да припадају управо одређеном региону. За адекватну регионалну организацију неопходно је сагледати природне, географске, привредне, инфраструктурне, културне, историјске и друге карактеристике одређених локалних заједница. Потом је нужно утврдити шта су приоритети развоја тих локалних заједница и повезивање са којим суседним локалним заједницама би обезбедило највећи степен развоја у приоритетним областима. Круто административно дизајнирање децентрализације носи у себи велике ризике. Успешност децентрализације не може бити загарантована уколико при њеном спровођењу не буду поштовани принципи демократије, економске рационалности и либералности.

Како уставни концепт Демократске странке Србије заступа децентрализацију “одозго” то, следствено, он садржи бројне норме којима се детаљно регулишу питања надлежности региона, уређења регионалних органа, образовања региона, учешћа региона у вршењу централне власти, надзора над радом органа региона и заштите регионалне аутономије. Толико уставно, а потом нужно, и законско нормирање нужно ће довести до нових штетних последица у Србији, која иначе хронично болује од хиперпродукције прописа. Ако се узме у обзир да је предвиђено постојање регионалне скупштине, регионалне владе и других регионалних органа, а да регионална скупштина има законодавну надлежност, Србија би могла врло лако да постане светски рекордер у броју закона и осталих прописа, и, потпуно логично, њиховој некавалитетности и неусклађености са другим прописима, те њиховом непознавању и непримењивању. Смисао закона јесте да постави јасну границу између дозвољеног и недозвољеног понашања. Добри закони то чине кратким, јасним и разумљивим прописивањем недозвољеног понашања и санкције за такво понашање. Садржина таквих закона је добро позната грађанима и захваљујући томе они постају опште норме понашања људи. Многобројни, опширни и нејасни закони су само лажни показатељ рада законодавних органа. Како никада не стигну до грађана на прави начин, директно доприносе сопственом непоштовању и ерозији правне државе. Нажалост, уставни предлог ДСС-а није успео да превазиђе ове слабости. Он представља наставак доминације политике над правом. Он полази од тога да се новим уставом садашњи обим надлежности централне власти делегира на регионе. Он не узима у обзир да ће тиме проузроковати да у Србији уместо једног парламента настане још шест нових и тако у недоглед. Па када, по угледу на централну власт, председници регионалних скупштина буду обезбеђивали већину за рад незнатним бројем од укупног броја посланика, или кад председници регионалних влада буду, услед неупућености или зле намере, почели да закључују међународне уговоре или да се имунитетом бране од истрага за кривична дела, грађани ће тек тада спознати последице још једног опасног друштвеног експеримента.

Неспорно је да је потребно донети нови устав Србије. Неспорно је да је у Србији, поред осталог, потребно извршити децентрализацију. Такође и то, да међународна заједница, која је у овим временима врло присутан и важан чинилац политичке ситуације у Србији, подржава доношење новог устава заснованог на либерално-демократским темељима и, у оквиру њега, децентрализацију. Али је запрепашћујуће са колико се шаматизма прилази овом питању, колико је велико несхватање европског поимања децентрализације и колико садашње политичке снаге у Србији још увек болују од ауторитарности. Управо из тог разлога у анализираном предлогу веома мала пажња посвећена је локалној самоуправи којој, по нашем мишљењу, треба дати централно место у децентрализацији. Колико год би општине, као основне јединице локалне самоуправе, у часу значајнијег преноса надлежности са централних на локалне органе испољиле несналажења, а у појединим случајевима вероватно и девијације, постоје једноставни надзорни механизми којима би се то отклањало, а највећ е поуздање треба имати у саме грађане који су свакодневно упућени на задовољавање сопствених потреба у оквирима локалне самоуправе и на историјско искуство да локална самоуправа никад није могла постићи онај степен отуђења од грађана који редовно карактерише централну власт у Србији. Познато је да је локална самоуправа свакодневно и непосредно изложена суду јавности, а да је таква контрола власти оно чему треба тежити у све већој мери на свим нивоима власти.

Непоимање да овај народ, после свега, не треба уводити у још један дубиозан експеримент који само може допринети даљем целокупном друштвеном пропадању и тврдоглаво одбијање прихватања европске праксе, а све под фирмом “пута у светлу Европу”, грађанима Србије не оставља ни најмањи разлог за оптимизам. Када на све то додамо недавне политичке изјаве да ће нови устав Србије бити донет на Сретење 2004. године (по угледу на први устав модерне српске државе донет 1835. године) остаје само једна недоумица. Да ли је нашим актуелним

устаотворцима уопште познато да је злосрећни Сртењски устав само две недеље пошто је усвојен био, прво привремено, а потом, само након 26 дана, и коначно суспендован? Да ли ће икада власт у Србији донети устав по мери грађана и државе?