

## USTAVNOSUDSKO UOBLIČAVANJE TERITORIJALNE AUTONOMIJE VOJVODINE

**prof. dr Darko Simović<sup>1</sup>**  
Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

**Sažetak:** Odlučujući o ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, Ustavni sud je doneo odluku kojom je proglasio neustavnim 22 odredbe ovog zakona. Bila je to prilika za Ustavni sud, koju je pokušao da iskoristi, da dalje razvija i precizira ustavni okvir teritorijalne autonomije. Međutim, u ovom svom nastojanju, Ustavni sud nije bio previše uspešan, budući da je načinio i neke nedopustive greške, dakako nedostojne ovog organa. Izostala je fina ustavnopravna analiza ustanovljenog koncepta teritorijalne autonomije, tako da su mnoga pitanja i dalje ostala otvorena. Jedno od tih otvorenih pitanja je i pravna priroda statuta autonomne pokrajine, o kojoj Ustavni sud tek treba da se izjasni kada bude odlučivao o ustavnosti najvišeg pravnog akta Vojvodine. Da je kojim slučajem bio na dobrom putu kada je odlučivao o (ne)ustavnosti pomenutog zakona, sada svakako ne bi bilo potrebe za tolikim oklevanjem kada treba da odluči o (ne) ustavnosti Statuta AP Vojvodine.

**Gljučne reči:** Ustav od 2006, Ustavni sud, statut, kontrola ustavnosti, teritorijalna autonomija, AP Vojvodina.

### Uvod

Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine usvojen je 30. novembra 2009. godine. Ubrzo nakon toga, 24. decembra 2009. godine, predlog za kontrolu ustavnosti Zakona podnela je grupa opozicionih poslanika. Ustavni sud je, 18. februara 2010. godine, dostavio Narodnoj skupštini predlog za ocenu ustavnosti na odgovor. Narodna skupština, preciznije parlamentarna većina, nije bila preterano ažurna pa je odgovor stigao bezmalo nakon godinu dana, 20. januara 2011. godine. Zbog izuzetne složenosti predmeta, a takođe i zbog velikog broja osporenih odredbi Zakona, Ustavni sud je, nakon utvrđivanja spornih ustavnopravnih pitanja, organizovao javnu raspravu 23. novembra 2011. godine, na koju su pozvana neka od najeminentnijih imena srpske pravne nauke. Slučaj je hteo da o ovom politički veoma osetljivom pitanju Ustavni sud donese odluku, 10. jula 2012. godine, nakon parlamentarnih izbora i pobeđe opozicije, koja nije bila blagonaklona

---

<sup>1</sup> Autor je vanredni profesor Kriminalističko-policijske akademije u Beogradu.

prema pomenutom zakonu. U takvom izmenjenom političkom ambijentu doneta je odluka kojom su proglašene neustavnim 22 odredbe Zakona.<sup>2</sup> Nesumnjivo, reč je o jednoj od najznačajnijih odluka Ustavnog suda Srbije. Imajući u vidu činjenicu da je od trenutka donošenja izazivala oprečne stavove, ova odluka Ustavnog suda zaslužuje posebnu analizu, posebno zbog činjenice da je u njoj pokušano fiksiranje poprilično rastegljivih ustavnih okvira teritorijalne autonomije.

## 1. Ustavni koncept teritorijalne autonomije u Republici Srbiji prema Odluci Ustavnog suda IUz-353/2009

Nominalno posmatrano, odluka Ustavnog suda povodom ocene ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine predstavlja kvalitativan pomak u njegovom radu, jer je ovaj organ, što nije bilo uobičajeno u njegovoj dosadašnjoj praksi, pred sebe postavio zadatak da teorijski formuliše ustavni koncept teritorijalne autonomije u Republici Srbiji. Dakle, Ustavni sud je nastojao da ustanovi doktrinarnu osnovu teritorijalne autonomije, jer nije mogao „pristupiti ustavnopravno utemeljenoj oceni saglasnosti osporenih odredaba Zakona sa Ustavom, a da se prethodno ne sagleda ustavni koncept pokrajinske autonomije kako ga je opredelio ustavotvorac Ustavom od 2006. godine, a što zapravo znači sagledavanje sadržine i granica pokrajinske autonomije prema važećem Ustavu“.<sup>3</sup>

Svoje ustavnopravno određenje teritorijalne autonomije u Srbiji Ustavni sud je započeo nekim notornim i gotovo udžbenički uprošćenim teorijskim konstatacijama koje nas nisu približile glavnom predmetu interesovanja. Tako, Ustavni sud konstatuje da „autonomija, odnosno autonomne jedinice kao njen pravno uobičeni izraz, predstavljaju oblik teritorijalne organizacije jedne, po pravilu, unitarne države i stoga su deo unutrašnjeg državnog uređenja“<sup>4</sup>, kao i da je osnovna karakteristika i smisao teritorijalne autonomije „da određena teritorija (oblast) i građani koji na njoj žive i rade uživaju relativno visok stepen autonomnosti u odnosu na centralnu vlast“<sup>5</sup>. Nakon toga, Ustavni sud nastoji da teorijski odredi teritorijalnu autonomiju putem njenog pozicioniranja na sredokraći između lokalne samouprave i federalnih jedinica u okviru federalnih sistema. U tom smislu, Ustavni sud konstatuje „da je stepen autonomnosti autonomne jedinice veći od stepena autonomnosti koji ima lokalna samouprava, a manji i kvalitativno različit od stepena autonomnosti federalnih jedinica, kod kojih je stepen autonomnosti toliki da su u ograničenom smislu države, ali bez državne suverenosti“<sup>6</sup>. Kako se može zapaziti, razlike između pomenutih oblika teritorijalne decentralizacije nisu zasnovane na preciznim pravnim kriterijumima, već na neodređenim političkoškim formulacijama. Navodeći da autonomne jedinice ne raspolažu originernom vlašću koja bi imala obeležja državnosti, Ustavni sud neopravdano zaključuje da je sudska autonomija, bez obzira na postojanje nekoliko uporednopravnih izuzetaka koje i sam navodi, nesvojstvena teritorijalnoj autonomiji.

Polazeći od elementarnih, školskih, udžbeničkih znanja, Ustavni sud je, nakon toga, zaključio da za razliku od federalnih država „u unitarnoj državi državna vlast pripada *isključivo* (naglasio D. S.) centralnim (državnim) organima“. Ove reči predstavljaju neprihvatljivo i grubo simplifikovanje svih mogućih modela teritorijalne decentralizacije unitarne države. Budući da je teritorijalna autonomija u Republici Srbiji Ustavom konstituisana i da autonomne pokrajine raspolažu određenim, ustavom zajemčenim

2 B. Milosavljević, „Ustavnopravni koncept teritorijalne autonomije u Srbiji“, *Pravni život*, 12/2012, 846.

3 *Odluka Ustavnog suda, IUz-353/2009*, Sl. gl. RS, 67/2012, 19.

4 *Ibid.*, 19.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

stepenom autonomnosti, ne može se reći da sva državna vlast pripada isključivo centralnim organima. Vertikalna podela vlasti je karakteristična i za unitarne, a ne samo za federalne države. Uostalom, teritorijalna autonomija u Srbiji je i konstituisana kao sredstvo ograničenja državne vlasti, što Ustavni sud grubo previđa. Da suvereno ne vlada pojmovima o kojima piše, vidljivo je i iz još jedne konstatacije. Naime, uz već iznetu tvrdnju da u unitarnim državama državna vlast pripada isključivo centralnim organima, Ustavni sud ipak pojašnjava da „princip decentralizacije vlasti podrazumeva svojevrstu ‘raspodelu’ poslova državne vlasti između centralnog i supcentralnih nivoa vlasti“<sup>7</sup>. Ova konstatacija se može prihvatiti kao tačna, ali samo pod uslovom da je zakonodavac nadležan da uspostavlja obim teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. S obzirom na to da je teritorijalna autonomija ustavom konstituisana, vertikalna podela vlasti je unapred data i izvan domašaja zakonodavca, osim ako je reč o njenom daljem, u ustavom definisanim okvirima, zakonskom razvijanju i preciziranju.

Još grublju grešku Ustavni sud je načinio kada je govorio o dva načina ostvarivanja teritorijalne decentralizacije.<sup>8</sup> Prvi oblik je devolucija, odnosno prenošenje dela državnih poslova, kao najpotpuniji vid decentralizacije, kojim, prema rečima Ustavnog suda, „država deo nadležnosti centralnih, državnih organa, prenosi u isključivu nadležnost organa nižih nivoa vlasti – organa autonomnih jedinica i organa lokalne samouprave“<sup>9</sup>. Drugi vid decentralizacije je delegacija, poveravanje pojedinih poslova državne vlasti nedržavnim organima, pa tako i organima supcentralnih nivoa vlasti. Ovim rečima se nema šta prigovoriti, međutim, problem nastaje kada Ustavni sud prenošenje dela državnih poslova od strane zakonodavca kvalifikuje kao ustanovljavanje izvorne nadležnosti autonomne pokrajine. Naime, Ustav Srbije je predvideo da su autonomne pokrajine nadležne u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar autonomne pokrajine, u kojima nije nadležna Republika Srbija (član 177, stav 1). Zatim je Ustav poimence naveo oblasti u kojima autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja (član 183, stav 2).<sup>10</sup> Dakle, zakonodavac je taj koji konačno precizira delokrug nadležnosti autonomne pokrajine i zato se te nadležnosti ne mogu okvalifikovati, kao što to čini Ustavni sud, kao izvorne nadležnosti autonomne pokrajine.<sup>11</sup> U delokrug izvornih nadležnosti autonomne pokrajine mogu se svrstati samo one nadležnosti koje je ustavotvorac, bez mogućnosti upliva zakonodavne vlasti, konstituisao u korist autonomne pokrajine. Prema tome, u izvorni delokrug nadležnosti autonomne pokrajine spadaju pitanja uređivanja pokrajinskih organa i utvrđivanja simbola AP Vojvodine, u kojima je autonomija ograničena samo Ustavom i statutom pokrajine (član 183, st. 1 i 4).<sup>12</sup> Ostale nadležnosti, koje zavise od volje zakonodavca, ne mogu se smatrati izvornim nadležnostima, jer izvorni delokrug nadležnosti može da ustanovljava samo ustavotvorna vlast. U tom smislu, netačnom se može smatrati konstatacija da se „zakonom konačno

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*, 19–20.

9 *Ibid.*, 19.

10 „Autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti:

1. prostornog planiranja i razvoja,
2. poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova, ribolova, turizma, ugostiteljstva, banja i lečilišta, zaštite životne sredine, industrije i zanatstva, drumskog, rečnog i železničkog saobraćaja i uređivanja puteva, priređivanja sajмова i drugih privrednih manifestacija,
3. prosvete, sporta, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite i javnog informisanja na pokrajinskom nivou.“ (član 183, stav 2).

11 Videti: *Odluka Ustavnog suda*, I Uz-353/2009, 20.

12 „Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju“ (član 183, stav 1). „Autonomne pokrajine utvrđuju simbole pokrajine i način njihovog korišćenja“ (član 183, stav 4).

opredeljuje konkretna sadržina izvornih nadležnosti autonomne pokrajine<sup>13</sup>. Nakon toga, Ustavni sud upada u protivrečnost, jer na jednom drugom mestu navodi da su „odredbama člana 183 Ustava (su) izričito utvrđene nadležnosti autonomne pokrajine“<sup>14</sup>. Kako je već napomenuto, te nadležnosti nisu izričito utvrđene, budući da Ustav samo taksativno navodi oblasti u kojima autonomne pokrajine mogu ostvarivati svoju nadležnost, ali ne precizira delokrug njihove nadležnosti, jer je taj zadatak prepušten zakonodavcu. U tom smislu, Ustav uspostavlja samo elastičan institucionalni model teritorijalne autonomije, koju konačno treba da uobliči zakonodavac. Prema tome, ne može biti reči o izvornim nadležnostima, jer se konačni delokrug nadležnosti autonomnih pokrajina izvodi iz zakonodavne vlasti. Tako, može se pojasniti da pored izrazito restriktivno postavljenog delokruga izvorne nadležnosti autonomne pokrajine (član 183, st. 1 i 4), postoji i delokrug nadležnosti koju autonomne pokrajine vrše kao derivativnu, izvedenu vlast i čiju sadržinu precizira zakonodavac.

Osim toga, Ustavni sud je u svojoj odluci konstatovao da se poveravanjem nadležnosti autonomnoj pokrajini, za razliku od prenošenja nadležnosti, država „ne odriče“ dela svoje nadležnosti, već obavljanje pojedinih poslova iz svoje nadležnosti prepušta drugom, nedržavnom subjektu.<sup>15</sup> Nesumnjivo, bez obzira na činjenicu da je Ustavni sud, razume se potpuno neprimereno i nesvojstveno pravničkom načinu rezonovanja, glagol „odricati se“ stavio pod navodnike, ne može se reći da prenošenje nadležnosti znači istovremeno i odricanje od njih samih. Kako je već napomenuto, zakonodavac je taj koji precizira nadležnosti autonomne pokrajine, tako da je njemu ostavljeno na volju da taj delokrug poslova, prilagođavajući ih promenljivim društveno-političkim okolnostima, po svom nahodjenju menja. Osnovna razlika između prenošenja i poveravanja nadležnosti autonomnim pokrajinama jeste u tome što se prenošenje nadležnosti mora odnositi isključivo na oblasti koje je ustavotvorac poimence naveo, dok se poveravanje nadležnosti može odnositi i izvan tog delokruga poslova.

Naposletku, dodajmo i to da je, analizirajući ustavnopravni koncept teritorijalne autonomije, Ustavni sud utvrdio da je „Ustavom, kao osnovnim pravno-političkim aktom postavljen temelj izgradnje Republike Srbije kao države koja je ‘servis’ svojih građana, a koja to može postati samo u uslovima decentralizacije centralne (državne) vlasti. To zapravo znači da se država Ustavom obavezala da će se ‘odreći’ dela svojih nadležnosti tako što će ih preneti u nadležnost nižih nivoa – na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu, čime će prenete nadležnosti, u interesu građana koji žive, rade, zadovoljavaju svoje potrebe i ostvaruju svoja prava na teritoriji koja čini autonomnu pokrajinu ili jedinicu lokalne samouprave, postati njihove izvorne nadležnosti“.<sup>16</sup> Dakle, Ustavni sud uvodi jedan novi, vanpravni pojam, „države kao javnog servisa“, koji bi trebalo da doprinese razumevanju ustavnopravnog koncepta teritorijalne autonomije. Međutim, čini se da, na taj način, nije došlo do daljeg pojašnjenja ustavnopravnog koncepta teritorijalne autonomije, budući da se uvodi pojam koji nema jasno značenje i koji ne može biti od preterane pomoći pri preciziranju institucionalnog modela autonomnih pokrajina.

13 Odluka Ustavnog suda, IUz-353/2009, 20.

14 *Ibid*, 21.

15 *Ibid*.

16 *Ibid*, 20.

## 2. Sporna ustavnopravna pitanja u Odluci Ustavnog suda

Budući da odluka Ustavnog suda povodom Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine ima osamdeset i osam stranica teksta i da je ovaj organ utvrdio neustavnost 22 odredbe zakona, nesumnjivo je da priroda i obim ovoga rada ne dopuštaju njenu kompletnu i iscrpnu analizu. Zbog toga, biće reči samo o najzanimljivijim segmentima ove odluke koji doprinose jasnijem određenju ustavnopravnog položaja autonomnih pokrajina u Republici Srbiji.

### 2.1. Pravo na poštovanje dostignutog nivoa teritorijalne autonomije

Postavljena je dilema da li je u skladu sa Ustavom zakonsko rešenje koje predviđa da se u postupku donošenja zakona vodi računa o dostignutom nivou prava građana na pokrajinsku autonomiju (član 2, stav 2). Pomenuta zakonska formulacija je nenormativnog karaktera i, kako je to Ustavni sud konstatovao, predviđajući nedefinisanu konstrukciju „vodiće se računa“, zakonodavac je ustanovio načelo kome nedostaje normativna vrednost.<sup>17</sup> Dakle, nije reč o ustanovljenoj obavezi poštovanja dostignutog nivoa teritorijalne autonomije, već o proklamaciji političkog karaktera, koja treba da naglasi opredeljenje zakonodavca u razvijanje procesa decentralizacije državne vlasti po liniji autonomne pokrajine Vojvodine. Međutim, u predlogu za kontrolu ustavnosti je istaknuto da je ovo zakonsko rešenje neustavno, budući da se pravo građana na pokrajinsku autonomiju, zajemčeno članom 12, stav 1 Ustava, „odnosi na sve građane Republike Srbije, a ne samo na građane koji to pravo uživaju u AP Vojvodini, tako da se sadržaj tog prava ne može poistovećivati sa rešenjima zakona kojima se uređuju nadležnosti samo jedne autonomne pokrajine u Republici Srbiji“.<sup>18</sup> Ipak, osim ovog argumenta postoje mnogo uverljiviji razlozi zbog kojih je ovakvo zakonsko rešenje neustavno. Prevažodno, ustavotvorac je taj koji je konstituisao AP Vojvodinu, tako da je uloga zakonodavca samo da operacionalizuje ustavne norme, a ne da svojim rešenjima uspostavlja okvire teritorijalne autonomije koji bi se u perspektivi mogli samo proširivati, a ne i sužavati. Prema tome, budući da ustavotvorac konstituiše teritorijalnu autonomiju, ova zakonska norma je potpuno suvišna. Osim toga, institucionalno rešenje koje predviđa obavezu zakonodavca da vodi računa o dostignutom nivou prava građana na pokrajinsku autonomiju, polazi od pretpostavke da je Ustav ovom pravu opredelio karakter kolektivnog ljudskog prava. Bez obzira na to što je ustavotvorac kao jedno od svojih načela ostvarivanja ljudskih prava predvideo poštovanje dostignutog nivoa ljudskih prava (član 20, stav 2), nesumnjivo je da pravo građana na pokrajinsku autonomiju ne spada u korpus ljudskih prava, budući da je reč o ustavnom načelu koje se može smatrati institucionalnom garantijom decentralizovanja državne vlasti. U tom smislu, pravo na pokrajinsku autonomiju postoji jedino u smislu mogućnosti njenog konstituisanja, ali ne i u pogledu njene sadržine. Povrh svega, Ustav je predvideo mogućnost konstituisanja novih, ali i ukidanje postojećih jedinica teritorijalne autonomije, pa se i u tom kontekstu poštovanje dostignutog nivoa teritorijalne autonomije može smatrati apsurdnim, jer sam Ustav dopušta mogućnost uticanja i na samu egzistenciju autonomnih pokrajina.

Uostalom, poštovanje dostignutog nivoa teritorijalne autonomije bi i samom zakonodavcu oduzimalo mogućnost da sužava jednom ustanovljenu sadržinu ustavom zajemčenog institucionalnog okvira teritorijalne autonomije. „Ustavni sud smatra da je proces decentralizacije, kako u odnosu na nivo pokrajinske, tako i u odnosu na nivo lokalne vlasti, ‘živa stvar’ i da nije, niti može biti završen“<sup>19</sup>, jer je teritorijalna decentralizacija

17 *Ibid*, 23.

18 *Ibid*, 7.

19 *Ibid*, 23.

proces koji se može kretati u oba smera u zavisnosti od postojećih društveno-političkih okolnosti. U tom smislu, umesnim bi se mogla smatrati ocena izneta na stručnoj raspravi, da se pravo zakonodavca da određuje pitanja od republičkog, pokrajinskog i lokalnog značaja (član 177, stav 2 Ustava) ne iscrpljuje jednim korišćenjem.<sup>20</sup> Dakle, u ovom slučaju, mišljenja smo da je Ustavni sud sa punim pravom osporio ustavnost zakonskog rešenja koje predviđa jednu blažu formu obaveze poštovanja dostignutog nivoa prava na pokrajinsku autonomiju.

## 2.2. Pravo na učešće AP Vojvodine u zakonodavnom postupku

Pred Ustavnim sudom se postavilo i pitanje da li je neustavna zakonska norma koja predviđa da je u postupku donošenja zakona kojima se uređuju pitanja od pokrajinskog značaja, predlagač dužan da zatraži mišljenje nadležnog organa AP Vojvodine (član 2, stav 3). Opravdavajući ovakvo zakonsko rešenje, u odgovoru Narodne skupštine je stajalo da mišljenje nadležnog organa AP Vojvodine „nema snagu saglasnosti u zakonodavnom postupku, a time ni obaveznu snagu, nego je samo savetodavnog karaktera“<sup>21</sup>. Ipak, bez obzira na to što nije reč o obavezujućem mišljenju, nema dileme da se na ovaj način konstituiše ograničenje ustavnog prava na predlaganje zakona koje je ustanovljeno samim Ustavom, jer se predlagač obavezuje da zatraži mišljenje nadležnog organa AP Vojvodine. Prema tome, „bezuslovno Ustavom utvrđeno pravo zakonodavne inicijative“ se zakonski ograničava,<sup>22</sup> tako da u ovom slučaju Ustavni sud nije bio pred prevelikim izazovom, jer je ovakvo zakonsko rešenje očigledno neustavno. Dakle, iako bi se učešće AP Vojvodine u zakonodavnom postupku veoma restriktivno postavilo, takvo institucionalno rešenje bi usložnjavalo ustavom postavljen postupak donošenja zakona.

## 2.3. Pravo na zaključivanje međuregionalnih sporova i pravo na međunarodno predstavljanje AP Vojvodine

Unekoliko delikatniji zadatak Ustavni sud je imao kada je trebalo da odgovori na pitanje o neustavnosti zakonske norme koja predviđa da „AP Vojvodina zaključuje međuregionalne sporazume u okviru svoje nadležnosti“ (član 3, stav 2). Osim toga, osporeno je i zakonsko rešenje koje predviđa da „AP Vojvodina, kao regija u kojoj se tradicionalno neguju evropski principi i vrednosti, može biti član evropskih i svetskih udruženja regiona i u okviru svoje nadležnosti može osnovati predstavništva u regionima Evrope, odnosno u Briselu, u skladu sa zakonom i Statutom“ (član 3, stav 3).

Istaknuto je mišljenje da *ius contrahendi* i *ius legationis* pripadaju isključivo suverenim državama i da institucionalni model teritorijalne autonomije ne pretpostavlja postojanje međunarodnopravnog kapaciteta.<sup>23</sup> Međutim, ovakav način razmišljanja se može smatrati zastarelim. Dakako, ne treba robovati određenim teorijskim premisama o nedeljivosti državnog suvereniteta koje je ustavnopravna stvarnost odavno prevazišla. Zbog toga je, bar kada je o ovom pitanju reč, suviše svako dalje teorijsko spekulisanje, a pronalaženje odgovora na postavljenu dilemu može se potražiti u nekoliko primera iz uporednog konstitucionalizma koji nedvosmisleno ukazuju da pojedine jedinice teritorijalne autonomije raspolažu ograničenim međunarodnopravnim kapacitetom.

20 B. Milosavljević, *Pravno mišljenje o spornim ustavnopravnim pitanjima u predmetu IUz-353/2009*, 3.

21 *Odluka Ustavnog suda, IUz-353/2009*, 8.

22 *Ibid*, 24.

23 Videti: K. Čavoški, *Transkript izlaganja dr Koste Čavoškog i dr Tomaša Korheca sa javne rasprave u predmetu broj IUz-353/2009*, 23. 11. 2011, 6-7.

Da budu pomenuta u ovom kontekstu zaslužuju Alandska ostrva, koja su, poput Farskih ostrva i Grenlanda, samostalna članica više međunarodnih organizacija, od kojih je najpoznatiji Nordijski savet. Još je zanimljivije da je Danska pristupila Evropskoj uniji, a da su Farska Ostrva i Grenland, kao jedinice teritorijalne autonomije u okviru nje, odbile da to učine. Nasuprot njima, Alandska ostrva su pod pritiskom Finske pristupila Evropskoj uniji, ali su izdejstvovala poseban institucionalan aranžman tako da se na njih ne primenjuje poreski, već samo carinski, režim kakav postoji u okviru Evropske unije.<sup>24</sup> Ako bi neko primetio da su ovo specifični slučajevi zbog njihovog ostrvskog karaktera, može se nastaviti sa analizom položaja regiona u Španiji, pri čemu je najilustrativniji primer Katalonije, čiji je statut usvojen 2006. godine. Podsetimo se da se statuti regiona u Španiji donose u zakonodavnom postupku nacionalnog parlamenta, a da tekst statuta utvrđuje posebno obrazovana skupština sastavljena od delegacija regiona i nacionalnog parlamenta.<sup>25</sup> Ovo je prilika da se uputi primedba srpskom ustavotvorcu zato što nije predvideo ovakav postupak donošenja statuta autonomne pokrajine, jer bi u tom slučaju on imao pravnu snagu *lex specialis*-a u pravnom poretku. Na taj način, najveći broj problema koji je pratio usvajanje statuta AP Vojvodine bio bi prevaziđen, budući da su oni bitnim delom posledica toga što je on akt podzakonske snage. Nakon ove digresije, može se izdvojiti institucionalno rešenje Statuta Katalonije koji u članu 194 predviđa da u cilju unapređivanja svojih interesa Katalonija može da osniva svoja predstavništva u inostranstvu. Sledećim članom je predviđeno da u istom cilju Katalonija može da zaključuje sporazume o saradnji u oblastima iz svog delokruga nadležnosti (član 195). Međutim, to nije sve. Član 196 predviđa da Katalonija može da zatraži odobrenje od Vlade Kraljevine Španije da zaključuje međunarodne ugovore koji se odnose na njenu nadležnost. Takođe, Katalonija učestvuje u međunarodnim telima u oblastima od posebnog značaja za Kataloniju, posebno u Unesku i drugim kulturnim telima (član 198).

Dakle, kako se, komparativno posmatrano, može zaključiti, nije neuobičajeno da jedinice teritorijalne autonomije raspolažu u određenom stepenu sa *ius representationis* i *ius contrahendi*. Uostalom i Ustav Srbije predviđa pravo autonomnih pokrajina da saraduju sa odgovarajućim teritorijalnim zajednicama drugih država u okviru spoljne politike Republike Srbije (član 181). Ovakvo institucionalno rešenje podrazumeva da ta saradnja treba da poprimi odgovarajuću pravnu formu, bilo putem zaključivanja međunarodnih ugovora ili sporazuma, bilo obrazovanjem predstavništva u inostranstvu. Prema tome, nesumnjivo da je u skladu sa Ustavom institucionalno rešenje koje predviđa da AP Vojvodina zaključuje međuregionalne sporazume u okviru svoje nadležnosti, a to je stanovište na koje je stao i Ustavni sud. Naime, međuregionalni sporazumi nemaju karakter međunarodnih ugovora, jer ih zaključuje subjekt koji nema međunarodni ugovorni kapacitet. Kako je to istakao Tibor Varadi, zaključivanje međuregionalnih sporazuma je „jedno od vrlo normalnih, uobičajenih vidova saradnje“<sup>26</sup>. Imajući u vidu činjenicu da međuregionalne sporazume zaključuju i neteritorijalne jedinice, kao što su razni organi civilnog društva, poput sporta na primer, utoliko je primereno da takve sporazume zaključuju i jedinice teritorijalne decentralizacije kao što su autonomne pokrajine. Na dilemu jednog sudije Ustavnog suda, izrečenu na javnoj raspravi, da li međuregionalni sporazumi podležu kontroli ustavnosti i zakonitosti, odnosno oceni od strane Ustavnog suda, Varadi je odgovorio da ne može da zamisli jedan slučaj „da nešto što je predmet međuregionalnog sporazuma dobije takav

24 Više o tome: E. Naucler, „Uvod u autonomiju Alandskih ostrva“, *Strani pravni život*, Beograd 2-3/2003, 181-184.

25 Više o tome: M. Jovičić, *Regionalna država*, Beograd 1996, s. 39; F. Lovo, *Velike savremene demokratije*, Sremski Karlovci 1999, 507-508.

26 T. Varadi, *Zapisnik sa javne rasprave u predmetu I Uz-353/2009*, 1. 2. 2012. godine, 6.

značaj, takav intenzitet, takvo dostojanstvo (...) da dođe do Ustavnog suda<sup>27</sup>. No, ukoliko bi zaista bilo potrebe za tako nečim, Ustavni sud je glavna kontrola svih normi, pa tako i međuregionalnih sporazuma ukoliko bi oni postojali u našem pravnom poretku.

Međutim, Ustavni sud je osporio zakonsku odredbu koja konstituše pravo na međunarodno predstavljanje AP Vojvodine. Pre svega, Ustavni sud je zauzeo stav da zakonsko određenje AP Vojvodine kao „regije u kojoj se tradicionalno neguju evropski principi i vrednosti“ nije u skladu sa ustavnim određenjem Republike Srbije kao države srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovane na evropskim principima i vrednostima (član 1), nezavisno od toga da li se oni neguju tradicionalno ili ne, kao ni sa ustavnim načelom o jednakosti svih građana pred Ustavom (član 21, stav 1).<sup>28</sup> Iako se stanovište Ustavnog suda može opravdati, čini se da je, bar na ovom polju, njegova argumentacija morala biti uverljivija. Naime, nesumnjivo je da zakonsko određenje AP Vojvodine kao regije zasnovane na evropskim principima i vrednostima predstavlja političku proklamaciju kojoj nije bilo mesta u zakonskom tekstu. Pre svega, ustavotvorac konstituše autonomne pokrajine, tako da je jedino on u mogućnosti da ih odredi, što je i učinio ustavnim definicijom da su to „teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju“ (član 182, stav 1). Dakle, zakonodavac, koji ne raspolaže originarnom vlašću, nastojao je da na sebe preuzme ulogu konstitušućeg organa koji će pravno odrediti, u ovom slučaju, AP Vojvodinu.

Kada je reč o drugom delu pomenute zakonske norme, koji se odnosi na mogućnost AP Vojvodine da, u okviru svoje nadležnosti, osniva predstavništva u regionima Evrope, odnosno u Briselu, Ustavni sud je bio mišljenja da ova autonomna pokrajina na taj način od diplomatskog predstavništva Republike Srbije preuzima deo funkcije predstavljanja i zastupanja.<sup>29</sup> Ustavni sud je, takođe, ukazao i na uporednopravnu praksu, smatrajući da „se samo izuzetno i veoma retko nailazi na primere da teritorijalne zajednice koje imaju obeležja pokrajinske autonomije, imaju tzv. biroe za kontakte sa regionalnim vlastima drugih država, ali ne postoji nijedan slučaj da ovaj vid institucionalno formalizovane komunikacije između teritorijalnih zajednica dve države svojim nazivom i funkcijom asocira na diplomatsko predstavništvo države“<sup>30</sup>. Nesumnjivo, može se reći da ova konstatacija predstavlja neosnovano i površno uopštavanje postojeće uporednopravne prakse nedostojno Ustavnog suda, koji je u ovom slučaju zauzeo stav da je pomenuta zakonska norma neustavna. Osnivanje predstavništva u inostranstvu u okviru svojih nadležnosti predstavlja samo jedan od mogućih načina operacionalizovanja međunarodne saradnje koju Ustav predviđa u korist autonomnih pokrajina.

Ipak, može se zastupati stav da je zakonsko rešenje neustavno iz nekih drugih razloga, koje Ustavni sud nije razmatrao. Naime, Zakon je predvideo da se predstavništva mogu osnivati samo u regionima Evrope i Briselu, pa ostaje dilema zašto je međunarodna saradnja restriktivno postavljena i unapred lišena mogućnosti osnivanja predstavništva u teritorijalnim zajednicama vanevropskih zemalja. U pitanju je, dakle, jedno sasvim neracionalno rešenje koje bi u perspektivi moglo biti samo na štetu građana Vojvodine. Dakle, nepotrebno je suženo Ustavom zajemčeno pravo na međunarodnu saradnju, tako da se iz tog razloga ovo zakonsko rešenje može smatrati neustavnim. Takođe, nepotrebno je izdvojen Brisel kao sedište organa Evropske unije u kome AP Vojvodina može da osniva svoje predstavništvo, jer „njegovo izričito pominjanje implicira mogućnost nekog drugačijeg predstavljanja, tj. onog koje jeste u nadležnosti države kao jedino ovlašćene za

27 *Ibid*, 22.

28 *Odluka Ustavnog suda, IUz-353/2009*, 25.

29 *Ibid*, 26.

30 *Ibid*.



predstavljanje pri međunarodnim organizacijama<sup>31</sup>. Argument iznet na javnoj raspravi, da je Brisel sedište Asocijacije regiona Evrope i da ta činjenica opravdava pomenuto zakonsko rešenje, ne može biti na stav da izdvajanje ovog grada predstavlja povredu ustavnog okvira teritorijalne autonomije u Republici Srbiji. Dakako da se podrazumeva da AP Vojvodina u okviru svoje međuregionalne saradnje može postati i član Asocijacije regiona Evrope, ali svakako da nije bilo potrebe da se institucionalno rešenje izričito vezuje za jedan grad. Uostalom, moguće je da u perspektivi bude promenjeno sedište ove asocijacije, tako da je izričito pominjanje Brisela suvišno i samo može da izazove različita tumačenja.

#### 2.4. Mogućnost konstituisanja Stalne mešovite komisije

Pred Ustavnim sudom je postavljeno i pitanje ustavnosti zakonske norme koja predviđa mogućnost osnivanja Stalne mešovite komisije sastavljene od predstavnika Vlade i izvršnog organa AP Vojvodine, radi zakonitog, uspešnog i nesmetanog obavljanja poslova iz nadležnosti AP Vojvodine, koju osniva Vlada na inicijativu izvršnog organa ove autonomne pokrajine (član 5, stav 3). Prema mišljenju podnosioca inicijative za kontrolu ustavnosti ove zakonske norme „predlagač je mišljenja da se postojanjem ove komisije ‘razvlašćuju’ organi državne uprave i Vlada u pogledu nadzora nad radom pokrajinskih organa, a što je u suprotnosti sa odredbama člana 136. i člana 123. tačka 5. Ustava, jer se na osnovu osporene odredbe ne može zaključiti kako se ostvaruje kontrola nad zakonitošću obavljanja poslova iz nadležnosti AP Vojvodine“.<sup>32</sup> Kosta Čavoški je izrazio stav da ova zakonska norma protokolarno izjednačava AP Vojvodinu sa Republikom Srbijom, jer umesto ostvarivanja načela subordinacije višoj vlasti, osnivanje Stalne mešovite komisije znači da su odnosi između Republike i AP Vojvodine zasnovani na odnosu koordinacije.<sup>33</sup> Osim toga, ovaj autor je izričito da „takve mešovite komisije ne postoje ni u federacijama u kojima federalne jedinice imaju neka obeležja državnosti, a kamoli u unitarnim državama sa regionalnim autonomijama“.<sup>34</sup> Rukovodeći se takvim načinom razmišljanja, Ustavni sud je utvrdio neustavnost pomenute zakonske norme, jer „pravo na pokrajinsku autonomiju u odnosu na njene izvorne nadležnosti isključuje bilo kakvo mešanje republičkih organa (organa centralne vlasti) u vršenje nadležnosti koje su prenete autonomnoj pokrajini (organima supcentralne vlasti), osim nadzora ustavnosti i zakonitosti“, dok bi istovremeno osnivanje ove komisije predstavljalo „vid nedopuštenog institucionalizovanog učešća autonomne pokrajine u vršenju izvršne vlasti u Republici Srbiji, čiji je isključivi nosilac Vlada“.<sup>35</sup> Dakle, Ustavni sud je zauzeo stanovište da „Ustavom ustanovljena organizacija vlasti isključuje mogućnost obrazovanja zajedničkih (mešovitih) institucija putem kojih pokrajinske vlasti učestvuju u vršenju funkcije izvršne vlasti“, nezavisno od toga kakva je njihova pravna priroda i na koji način i kakve odluke donosi.<sup>36</sup> Nesumnjivo, Ustavni sud je zauzeo izrazito restriktivno gledište koje nema uporište u Ustavu.

Pre svega treba imati u vidu da je zakonodavac predvideo osnivanje jedne ovakve komisije u cilju „zakonitog, uspešnog i nesmetanog obavljanja poslova iz nadležnosti AP Vojvodine“, na osnovu čega se može zaključiti da nema reči o mešanju autonomne pokrajine u vršenje funkcije izvršne vlasti. Naime, kako je to u svom odgovoru Ustavnom sudu Narodna skupština istakla, ova komisija „po svojoj prirodi predstavlja

31 B. Milosavljević, *Pravno mišljenje o spornim ustavnopravnim pitanjima u predmetu IUz-353/2009*, 5.

32 *Odluka Ustavnog suda, IUz-353/2009*, 11.

33 K. Čavoški, *Transkript izlaganja dr Koste Čavoškog i dr Tomaša Korheca sa javne rasprave u predmetu broj IUz-353/2009*, 6-7.

34 *Ibid.*, 7.

35 *Odluka Ustavnog suda, IUz-353/2009*, 28.

36 *Ibid.*

vid savetodavnog, koordiniranog rada 'u čijem je opisu' staranje o obavljanju poslova iz nadležnosti Pokrajine“, a ne zadiranje u delokrug rada republičke egzekutive. Dakle, osnovna ideja zakonodavca je bila da stvori jedno telo koje će da usklađuje funkcionisanje dva nivoa vlasti, jer kako je to Laskin (*Bora Laskin*) zapazio: „Različiti aspekti života u društvu nisu tako izolovani jedan od drugog da omogućuju mehaničko primenjivanje podele ovlašćenja. U ljudskim stvarima nema ničega što odgovara skladnim logičnim podelama utvrđenim u ustavu.“<sup>37</sup> U tom smislu, Stalna mešovita komisija bi trebalo da usaglašava delovanje republičkih i pokrajinskih organa, bez ovlašćenja vlasti, budući da je nemoguće precizno i kruto razgraničenje poslova, pa bi nesinhronizovan rad mogao da vodi autarhičnom zatvaranju u sopstveni delokrug nadležnosti, koji bi za dalju posledicu imao nedelotvorno funkcionisanje.

Ne sporeći da između teritorijalne autonomije i federalnog uređenja postoji kvalitativna razlika, može se osporiti teza da je obrazovanje ovakve komisije nespojivo sa teritorijalnom decentralizacijom u unitarnoj državi. Do takvog zaključka može se doći ukoliko se podsetimo razvoja federalizma, koji je u svom početnom stadijumu bio dualnog karaktera, a koji se u međuvremenu transformisao u kooperativnu strukturu. Naime, naspram težnje ka potpunom izolovanosti i krutoj raspodeli vlasti, kao što je to bio slučaj u prvobitnoj fazi razvoja federalno uređenih država, federacija i federalne jedinice se umesto rivalstva pojavljuju kao partneri koji imaju za cilj da delaju na opštu dobrobit građana. U tom cilju obrazuju se međuvladina tela koja, sprečavajući uzurpiranje tuđe nadležnosti i nastanak konflikata, kroz neprestanu saradnju, obezbeđuju poštovanje ustava i efikasniji rad oba nivoa vlasti (Australija, Kanada).<sup>38</sup> Dakako, ova tela pomažu normalno funkcionisanje ustavom ustanovljenog poretka i prema tome, njihovo postojanje je poželjno. Uostalom, ne može se reći da je odnos republičkih i autonomnih organa zasnovan na načelu subordinacije, jer je Ustav konstituisao autonomnu pokrajinu Vojvodinu tako da je njen pravni položaj izvan delokruga nadležnosti republičke egzekutive. Ne mogu se poreći određeni mehanizmi institucionalne kontrole republičkog nivoa vlasti nad AP Vojvodinom (na primer, saglasnost Narodne skupštine nad pokrajinskim statutom), ali oni nisu ustanovljeni u cilju podređivanja pokrajine, već kao jedan dodatni mehanizam obezbeđivanja poštovanja načela ustavnosti. Prema tome, ne postoji nijedna ustavna norma koja bi predstavljala prepreku konstituisanju Stalne mešovite komisije, jer je njen cilj obezbeđivanje normalnog i skladnog funkcionisanja pravnog poretka u Republici Srbiji.

## 2.5. Teritorija AP Vojvodine

Ustavni sud se izjašnjavao i o odredbi Zakona kojom se određuje teritorija AP Vojvodine. Naime, Zakon je predvideo da teritoriju AP Vojvodine čine teritorije jedinica lokalnih samouprava u njenim geografskim oblastima (Banat, Bačka i Srem), utvrđene zakonom (član 4, stav 1). Imajući u vidu činjenicu da je teritorijalna organizacija Republike Srbije na sistemski način uređena Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije<sup>39</sup>, jasno je da je ova odredba u potpunosti suvišna. Osim toga, zakonodavac je u ovom slučaju pomenuo i kategoriju geografske oblasti, koju naš pozitivnopravni poredak ne poznaje. Narodna skupština je odgovorila na sledeći način: „Povodom osporene odredbe člana 4. stav 1. ističe se da teritoriju AP Vojvodine čine samo one teritorije jedinica lokalne samouprave u geografskim oblastima Srema, Banata i Bačke koje

37 B. Laskin, *Canadian Constitutional Law*, Toronto 1951, 4.

38 Videti: D. Simović, „Administrativni i egzekutivni federalizam kao dva oblika kooperativnog federalizma“, *Prava čoveka*, 3-6/2005, Beograd, 129-145.

39 *Sl. gl. RS*, br. 129/07

pripadaju Republici Srbiji, odnosno AP Vojvodini, kao autonomnoj pokrajini u sastavu Republike Srbije, a koje su kao deo AP Vojvodine 'utvrđene zakonom', odnosno zakonom kojim se uređuje teritorijalna organizacija Republike Srbije, pa stoga navedena odredba ne može biti u suprotnosti sa Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, jer ona baš upućuje na taj zakon<sup>40</sup>. Prema tome, i na osnovu samog odgovora Narodne skupštine može se zaključiti da je ovim zakonom nepotrebno dotaknuto pitanje teritorije AP Vojvodine, budući da je njena teritorija već zakonom definisana. Teritorija autonomne pokrajine nije određena nabranjem geografskih oblasti, već putem nabranjanja opština i gradova kao osnovnih teritorijalnih jedinica čije su teritorije precizno razgraničene pomoću granica katastarskih opština.<sup>41</sup> Dakle, reč je o stvaranju privida donošenja osnovnog zakona AP Vojvodine kojim se ona konstituiše, iako to nije slučaj. Nesumnjivo, bio je to ustupak srpskog zakonodavca političkim pretenzijama aktuelnih vlasti u AP Vojvodini, koje su nastojale da se u što većoj meri izrazi poseban vojvođanski identitet, kao i da se ukaže na njegovo istorijsko opravdanje. Prema tome, budući da ova zakonska norma protivreči načelu jedinstva pravnog poretka u Republici Srbiji, Ustavni sud je ispravno postupio kada je utvrdio njenu neustavnost.

## 2.6. Glavni grad AP Vojvodine

Posebno delikatno je bilo pitanje da li AP Vojvodina može da ima glavni grad. Kompromis je pronađen u zakonskoj formulaciji „Grad Novi Sad je glavni, administrativni centar i sedište organa AP Vojvodine“ (član 4, stav 5). Zastupan je stav da je glavni grad obeležje državnosti i da Republika Srbija može imati samo jedan glavni grad. Na prvi pogled ovo kompromisno rešenje ne protivreči slovu Ustava, jer umesto da bude glavni grad, Novi Sad postaje glavni, administrativni centar. Međutim, i ta formulacija otvara određene dileme. Pre svega, pomenuta formulacija je pleonastična, jer ako se već govori o administrativnom centru, suvišno je dodati i reč „glavni“, budući da je nezamislivo da postoji više glavnih centara. Osim toga, rukovodeći se isključivo pravopisnim pravilima, budući da se zarezom označava nabranjanje, Novi Sad je istovremeno određen i kao glavni grad i kao administrativni centar AP Vojvodine. U tom smislu, Ustavni sud je ispravno postupio kada je ovu zakonsku normu proglasio neustavnom, jer je zakonodavac na prikriven način nastojao da ispuni očekivanja zagovornika šire autonomnosti Vojvodine koji imaju pretenziju da ova autonomna pokrajina dobije glavni grad. Međutim, čak i da nije bilo pomena o glavnom administrativnom centru, postavlja se pitanje da li zakonodavac može da zadire u pravo na samoorganizovanje autonomne pokrajine. Naime, imajući u vidu da je ustavotvorac zajemčio pravo autonomnih pokrajina da uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi, nesumnjivo da ovoj jedinici teritorijalne organizacije treba prepustiti da svojim statutom predvidi da li će ili ne konstituisati svoj administrativni centar.

## 3. Osvrt na polemiku o pravnoj prirodi Statuta AP Vojvodine

Neposredno nakon donošenja Statuta AP Vojvodine od 14. decembra 2009. godine, već krajem istog meseca, pokrenut je postupak za ocenu njegove ustavnosti i zakonitosti. Budući da je u maju 2013. godine održana javna rasprava o (ne)ustavnosti Statuta AP Vojvodine, može se, u nekoj bliskoj budućnosti, očekivati i odluka Ustavnog suda, kojom

40 Odluka Ustavnog suda, IUz-353/2009, 10.

41 B. Milosavljević, *Pravno mišljenje o spornim ustavnopravnim pitanjima u predmetu IUz-353/2009*, 6.

bi se konačno zaokružilo ustavnosudsko uobličavanje teritorijalne autonomije u Republici Srbiji. Aktuelnost ovog pitanja nadahnjuje i pisca ovih redova da se ukratko osvrne na dileme pred kojima se nalazi Ustavni sud.

Povodom zahteva za ocenu ustavnosti, Ustavni sud je izdvojio dva načelna ustavnopravna pitanja koja su od suštinskog značaja za sagledavanje saglasnosti Statuta u celini i svih njegovih osporenih odredaba sa Ustavom.

*Prvo*, neophodno je sagledati i odrediti pravnu prirodu statuta, kao najvišeg pravnog akta autonomne pokrajine, i materiju koja se uređuje ovim aktom. *Drugo*, potrebno je sagledati organizaciju pokrajinske vlasti i utvrditi u kojoj meri je ona usaglašena sa ustavnim okvirom. Nesumnjivo, odgovor na drugo pitanje u najvećoj meri zavisi od prihvaćenog koncepta pravne prirode statuta autonomne pokrajine i zbog toga će, saglasno prirodi ovog rada, prvenstveno o tom pitanju i biti reči.

Prema Ustavu Srbije, „Statut je najviši pravni akt autonomne pokrajine koji donosi njena skupština, uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine“ (član 185, stav 2). Narodna skupština daje saglasnost odlukom o davanju saglasnosti većinom glasova svih narodnih poslanika (član 105, stav 2, tačka 5). Posle davanja prethodne saglasnosti Narodne skupštine na Predlog statuta, Skupština AP Vojvodine donosi i proglašava Statut AP Vojvodine.

Kada je reč o pravnoj prirodi statuta, kao najvišeg pravnog akta autonomne pokrajine, iskristalisala su se dva oprečna gledišta. Prema prvom gledištu, koje najdoslednije zastupa Tamaš Korhec, Statut AP Vojvodine je specifičan pravni akt ograničenog konstitutivnog karaktera, dok je prema zagovornicima oprečnog načina razmišljanja, koji i dominiraju u našoj teoriji (R. Marković, K. Čavoški, V. Petrov), reč o aktu podzakonskog karaktera koji nema elemente konstitutivnosti.

Ukoliko se osvrnemo na prvo gledište, Korhec je mišljenja da je „Statut AP Vojvodine (je) *sui generis*, atipičan pravni akt, najviši propis autonomne pokrajine koji ima delimično i konstitutivni karakter koji je ograničen Ustavom i delimično zakonima Republike Srbije“.<sup>42</sup> Prema tome, statut nije podzakonski akt ili je, najblaže rečeno, atipičan podzakonski akt koji je u specifičnom odnosu sa zakonima Republike u zavisnosti od oblasti koju reguliše. Ovakav način razmišljanja temelji se na uverenju da poseban postupak njegovog donošenja u kome učestvuju dve skupštine, najviše zakonodavno telo Republike Srbije i najviše predstavničko telo građana Vojvodine, daje i specifičnu pravnu snagu koja ga ne može u potpunosti izjednačiti sa ostalim podzakonskim aktima.<sup>43</sup> Pri tome, treba dodati i to da pri davanju saglasnosti na statut autonomne pokrajine Narodna skupština Republike Srbije mora da se izjasni apsolutnom većinom svojih članova. Konstitutivan karakter statuta ogleda se u činjenici da je Ustav predvideo da autonomna pokrajina u skladu sa Ustavom i svojim statutom samostalno propisuje uređenje, izbor, nadležnost, organizaciju i rad svojih organa i javnih službi (čl. 179, 180, 183). Dakle, ostavljajući određenu sferu prava na samoorganizovanje autonomnoj pokrajini, ustavotvorac je priznao postojanje elemenata konstitutivnosti u statutu kao najvišem pravnom aktu ove jedinice teritorijalne decentralizacije.

Sa druge strane, uverljivo nastupaju i zagovornici oprečnog stava, koji počiva na uverenju da je statut autonomne pokrajine običan podzakonski akt. Ovakav stav se temelji prvenstveno na ustavnim rešenjima koja predviđaju da „statuti, odluke i svi drugi opšti akti autonomnih pokrajina (...) moraju biti saglasni sa zakonom“ (član 195, stav 2), kao i na rešenju da Ustavni sud odlučuje o „saglasnosti statuta i opštih akata autonomnih pokrajina (...) sa Ustavom i zakonom“ (član 167, stav 1, tačka 4).

<sup>42</sup> T. Korhec, „Predlog novog statuta AP Vojvodine – ispunjavanje ustavnog okvira ili pokušaj protivustavnog i protivzakonitog stvaranja države u državi“, *Predlog statuta AP Vojvodine – naučna rasprava*, Beograd, 2009, 11.

<sup>43</sup> *Ibid*, 13

Iz najmanje dva razloga, bez obzira na činjenicu da se donosi po posebnom postupku, statut se smatra običnim podzakonskim aktom.<sup>44</sup> Prvo, složeniji postupak donošenja jednog pravnog akta ne podrazumeva nužno i njegovu veću pravnu snagu i drugo, uloga Narodne skupštine u postupku donošenja statuta posledica je potrebe za obezbeđenjem pravnog nadzora centralne, republičke vlasti nad decentralizovanom vlašću (V. Petrov). Dakle, uloga Narodne skupštine u postupku donošenja statuta nije predviđena u cilju obezbeđivanja veće pravne snage ovog pravnog akta, već je reč o tipičnom komparativnom instrumentu kontrole i nadzora nad autonomnim pokrajinama, što znači baš suprotno od bilo kakve ravnopravnosti i partnerstva (V. Kutlešić).<sup>45</sup> Uostalom, ukoliko Ustav izričito navodi da statut mora biti u skladu sa zakonom, onda nema dileme da je statut podzakonski akt.

#### **4. Pozadina problema – pravo na samoodređenje naspram prava na samoorganizovanje**

Još od donošenja prvog predloga statuta AP Vojvodine (u daljem tekstu: Predlog), 14. oktobra 2008. godine, mogla se uočiti namera organa ove autonomne pokrajine da prisvoje pravo na samoodređenje. Na taj način bi se, prema namerama nosioca vlasti u AP Vojvodini, na zaobilazan, a svakako neustavan način, korigovao ustavni okvir ovog oblika teritorijalne decentralizacije. Ovakva namera je bila vidljiva već u samoj preambuli Predloga statuta, u kojoj se navodi da Skupština AP Vojvodine, statut donosi na osnovu Ustava Republike Srbije, ali i na osnovu istorijskog prava građanki i građana Vojvodine na autonomiju u okviru Republike Srbije. Dalje, kako je to u članu 1 Predloga navedeno, AP Vojvodina je „nastala na osnovu posebnih nacionalnih, istorijskih, kulturnih i drugih svojstava područja, kao višenacionalna, višekulturalna i višekonfesionalna demokratska evropska regija“ i istovremeno je „sastavni deo jedinstvenog kulturnog, civilizacijskog, ekonomskog i geografskog prostora Srednje Evrope“. Pisci Predloga su nastojali da odrede i teritoriju Vojvodine, navodeći da se ona sastoji od geografskih oblasti Bačke, Banata i Srema (član 3, stav 1 Predloga), iako je Ustav predvideo da se teritorija autonomnih pokrajina određuje zakonom (član 182, stav 4).

Dakle, ovakav pristup nameće zaključak da se statutom konstituiše AP Vojvodina, što nije tačno, budući da donosilac statuta ne raspolaže originernom, već derivativnom vlašću. U Predlogu se govorilo o istorijskom pravu na autonomiju u okviru Republike Srbije, koje se može razumeti kao neka natpravna i predustavna kategorija koja je obavezivala i samog ustavotvorca, što, razume se, ne može biti tačno. Reč je o običnim političkim proklamacijama bez pravnog dejstva, kojima nije mesto u statutu, kao aktu ostvarivanja prava na samoorganizovanje, a ne na samoodređenje.

Zbog svih tih elemenata koji su od statuta stvarali mini-ustav autonomne pokrajine, u javnom mnjenju, potkrepljenom stavovima najjeminentnijih poslenika pravne nauke, stvoren je snažan otpor njegovom konačnom usvajanju. Uostalom, i parlamentarna većina, koja je trebalo da se saglasi sa Predlogom statuta, nije bila monolitna, tako da je bilo nužno učiniti izvesne promene predloga najvišeg pravnog akta AP Vojvodine. Imajući u vidu činjenicu da je postojalo podudaranje između vlasti na republičkom i pokrajinskom nivou, nije izostala politička volja da se problem sa donošenjem najvišeg pravnog akta autonomne pokrajine što bezbolnije prevaziđe. U cilju pojednostavljivanja i ubrzanja

44 Videti: V. Petrov, D. Simović, „Statut kao podzakonski akt bez elemenata konstitutivnosti – uz dilemu o pravnoj prirodi Statuta AP Vojvodine od 2009. godine“, *Pravna riječ* 35/2013, Banja Luka, 143-153.

45 V. Kutlešić, „Predlog statuta AP Vojvodine i Ustav Srbije“, *Predlog statuta AP Vojvodine – naučna rasprava*, Beograd 2009, 91.

procesa usvajanja Statuta, donet je Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, koji je trebalo da predstavlja pravnu podršku institucionalnim rešenjima predviđenim Predlogom statuta. Nakon izvršenih pravno-tehničkih ispravki, Narodna skupština donela je Odluku o davanju prethodne saglasnosti na Predlog statuta 30. novembra 2009. godine. Statut AP Vojvodine proglašen je na osnovu Odluke AP Vojvodine od 14. decembra 2009. godine.

Iako je prvobitna verzija predloga statuta korigovana, i u usvojenoj verziji vidljivo je nastojanje da AP Vojvodina iskorači iz prava na samoorganizovanje, koje joj zajemčuje Ustav Srbije, i prisvoji u određenim aspektima i pravo na samoodređenje. Naime, budući da je ustavotvorac već definisao autonomne pokrajine kao autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju (član 182, stav 1), suvišno je nastojanje nosioca vlasti u AP Vojvodini da ovu teritoriju odrede kao regiju u kojoj se tradicionalno neguju višekulturalnost, višekonfesionalnost i drugi evropski principi i vrednosti (član 1, stav 2 Statuta). Takođe, nepotrebnim se može smatrati i definisanje teritorije AP Vojvodine: „Teritoriju AP Vojvodine čine teritorije jedinica lokalnih samouprava u njenim geografskim oblastima (Bačka, Banat i Srem), utvrđene zakonom” (član 3, stav 1). Naime, teritorijalna organizacija Republike Srbije je na sistemski način uređena Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, tako da ovo pitanje svakako ne spada u statutarnu materiju, ali i za njegovim uređenjem se poseglo, jer se na taj način stvara privid jednog zaokruženog mini-ustava autonomne pokrajine. Iz istog razloga u Statutu se prepisuju pojedina ustavna rešenja, kao što je, na primer, rešenje da ostvarivanje prava na pokrajinsku autonomiju podleže samo kontroli ustavnosti i zakonitosti (član 4, stav 2 Statuta). Pretenzija na pravo na samoodređenje vidljiva je i u postojanju statutarnih normi koje su slobodnije, nenormativne dikcije, kao što je na primer proklamovanje da „višejezičnost, multikulturalizam i multikonfesionalizam predstavljaju opštu vrednost od posebnog značaja za AP Vojvodinu” (član 7, stav 1).

Bez namere da detaljnije analiziramo usaglašenost Statuta sa osnovnim zakonom Republike Srbije, navedeni primeri, mišljenja smo, na uverljiv način ukazuju na nastojanje da se statutarna materija proširi i da se od najvišeg pravnog akta autonomne pokrajine stvori mini-ustav. Dakle, umesto da statut bude sredstvo operacionalizovanja prava na samoorganizovanje, ovaj pravni akt je konceptualizovan kao akt konstitutivnog karaktera kojim se ustanovljava autonomna pokrajina. Upravo zbog tog, osnovnog i suštinskog razloga, Statut AP Vojvodine bi trebalo u celosti da bude proglašen neustavnim.

## Zaključak

Prvenstveno, pohvale je vredno nastojanje Ustavnog suda da uspostavi doktrinarnu osnovu teritorijalne autonomije u Republici Srbiji. Stvorena je nada da će Ustavni sud nastaviti sa praksom razvijanja ustavnopravnog koncepta instituta o kome odlučuje. Na taj način, kao što je i uobičajeno u uzornim demokratskim sistemima, ustavni sud postaje organ razvijanja objektivnog ustavnog prava. Dobra je praksa, koja svakako treba da bude nastavljena, da Ustavni sud organizuje javne rasprave u kojima će učestvovati najeminentnija imena srpske pravne, a pre svega ustavnopravne, nauke. U ovoj odluci se može uočiti da je Ustavni sud uvažio veliki broj argumenata koji su bili izneti na javnoj raspravi. U tom smislu, kao što i ova analiza ukazuje, Ustavni sud je u pretežnijem broju slučajeva izneo uverljive argumente za svoje stavove o neustavnosti pojedinih odredbi Zakona.

Ipak, odluka Ustavnog suda u ovom predmetu ukazala je i na neke značajne nedostatke u njegovom radu. Pre svega, trenutak u kome je doneta odluka jasno sugerise da je rad Ustavnog suda u velikoj meri bio pod uticajem politike. Naime, trebalo je da dođe do

promene parlamentarne većine koja je stajala iza pomenutog zakona, da bi ga Ustavni sud proglasio neustavnim. Ovakav epilog otvara jedno novo pitanje, a ono glasi – u kojoj meri je politizovan, ne samo rad sudija Ustavnog suda, već i njihov izbor.

Nakon ove, čini nam se umesne, digresije, može se zaključiti da je, iznoseći svoju ustavnopravnu argumentaciju, Ustavni sud bio isuviše opširan i konfuzan pri isticanju elementarnih i udžbeničkih znanja o teritorijalnoj autonomiji. Njegovo poznavanje komparativnog prava je skromno, tako da uporednopravna iskustva nisu bila od pomoći pri doktrinarnom i ustavnopravnom pozicioniranju autonomne pokrajine. Pri tome, Ustavni sud se iscrpljivao u definisanju osnovnih pojmova (koncentracija i dekoncentracija vlasti, prenošenje i poveravanje nadležnosti itd.) koji su poznati svakom diplomiranom pravniku.

U tom nastojanju da pojasni ustavnopravni koncept teritorijalne autonomije Ustavni sud čini i neke nedopustive greške. Najupadljiviji propust Ustavnog suda je dakako nerazumevanje značenja izvornog delokruga nadležnosti i njegovo izjednačavanje sa prenetim poslovima. Posledica takvog pristupa je i sledeći stav Ustavnog suda: „Polazeći od ovakvog koncepta Ustava, Ustavni sud je utvrdio da su neustavne one odredbe Zakona kojima se AP Vojvodini prenose nadležnosti u oblastima koje nisu predviđene Ustavom, kao što su nauka i tehnološki razvoj, energetika, lokalna samouprava i organizacija sudске vlasti u Republici, a takođe i odredbe kojima se Pokrajini prepušta uređivanje čitave oblasti, a ne samo onih pitanja u toj oblasti koja su po svojoj prirodi, od pokrajinskog značaja (vodoprivredna delatnost, šumarstvo, lov, ribolov, zaštita životne sredine).“<sup>46</sup>

Izostala je fina ustavnopravna analiza teritorijalne autonomije u Srbiji, tako da ovom odlukom Ustavni sud nije doprineo pojašnjenju ustavnopravnog koncepta autonomnih pokrajina i njegovom daljem razvijanju. U tom smislu, ne može se reći, kako se to ističe u jednom delu srpske javnosti, da je pomenuta odluka Ustavnog suda revolucionarna po bilo kom svom obeležju. Politička autonomija Vojvodine se mora smatrati, a to je trebalo da bude i osnovna poruka Ustavnog suda, kako je na javnoj raspravi istakao Tibor Varadi, za normalnost<sup>47</sup>, a ne za opasnost koja ima za cilj dezintegriranje Srbije. Upravo iz tog razloga, ustavnopravni koncept teritorijalne autonomije tek treba da bude uobličen, budući da stavovi Ustavnog suda nisu od preterane pomoći pri fiksiranju rastegljivog institucionalnog okvira autonomnih pokrajina u Srbiji.

Preostaje da iščekujemo odluku Ustavnog suda povodom zahteva za kontrolu ustavnosti Statuta AP Vojvodine. Donošenje ove odluke predstavljaće dalje razvijanje ustavnopravnog koncepta teritorijalne autonomije u Republici Srbiji.

Ipak, budući da je vlast teritorijalne autonomije derivativnog, izvedenog karaktera, kada je reč o pravnoj prirodi statuta kao najvišeg pravnog akta autonomne pokrajine, može se zaključiti da on po svom karakteru nije konstitutivan, jer se teritorijalna autonomija ustanovljava i definiše ustavom, a ne statutom. Kako je to Ratko Marković istakao: „Držeći se Ustava, moguće je razlikovati formalni i materijalni pojam pokrajinskog statuta. U formalnom smislu pokrajinski statut je podzakonski opšti pravni akt vezan Ustavom i zakonom istovremeno (...). U materijalnom smislu pokrajinski statut je organski akt koji sadrži pravne norme o organizaciji i radu pokrajinskih organa i pokrajinskih javnih službi, u okviru nadležnosti autonomne pokrajine određene Ustavom“<sup>48</sup>. Ove reči donekle ostavljaju mogućnost da statut autonomne pokrajine, iako ne konstitutivan po svojoj prirodi, raspoláže i određenim elementima konstitutivnosti. Ti elementi

46 <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/0-101657/neustavne-pojedine-odredbe-zakona-0-utvrđivanju-nadleznosti-ap-vojudine>

47 T. Varadi, *Zapisnik sa javne rasprave u predmetu broj IUz-353/2009*, 1. 2. 2012. godine, 5.

48 R. Marković, „Osvrt na koncepciju i sadržinu predloga Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, *Predlog statuta AP Vojvodine – naučna rasprava*, Beograd 2009, 69.

konstitutivnosti odnose se na samostalnost AP Vojvodine da uređuje nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi autonomne pokrajine. Dakle, budući da ne raspolaže pravom na samoodređenje, elementi konstitutivnosti se vezuju na ustavom ustanovljeno pravo na samoorganizovanje autonomne pokrajine. U tom aspektu, statut autonomne pokrajine nije običan podzakonski akt, budući da je nadležnost zakonodavnog tela isključena na ovom polju. Prema tome, kada je reč o najvišim pravnim aktom zajemčenom pravu na samoorganizovanje, autonomna pokrajina pri donošenju statuta nije vezana zakonima, već jedino Ustavom Republike Srbije. Može se zaključiti da, budući da sadrži izvorne norme, tj. norme kojima se izvorno uređuju neka pitanja, statut autonomne pokrajine zaista sadrži određene elemente konstitutivnog karaktera.

„Kakvu god odluku da donese Ustavni sud, ukidanje najznačajnijih odredaba ili celog Statuta APV od 2009. ne bi značilo negiranje autonomije Vojvodine, već nužan korak ka njenom povratku u granice Ustava Srbije od 2006. Ako je autonomija prema ovom ustavu nedovoljno dobro rešena, ne bi bila „jeres“ pokrenuti raspravu o promeni Ustava. Ozbiljna rasprava o ustavnom pitanju, u suštinskom delu, ne pokreće se u medijima, već u najvišim državnim institucijama, kao i od strane ustavom propisanog broja građana. Ta rasprava mora biti odgovorna, rukovođena državnim interesom i državotvornom idejom, i ne sme biti osnov za ustavne promene koje će Republiku Srbiju teritorijalno slabiti i na svaki drugi način dalje destabilizovati“<sup>49</sup>.

## Literatura

1. Jovičić, M., *Regionalna država*, Beograd 1996.
2. Lovo, F., *Velike savremene demokratije*, Sremski Karlovci 1999.
3. Marković, R. (ur.), *Predlog statuta AP Vojvodine – naučna rasprava*, Beograd 2009.
4. Marković, R., *Ustavno pravo*, Beograd 2013.
5. Milosavljević, B., „Ustavnopravni koncept teritorijalne autonomije u Srbiji“, *Pravni život*, 12/2012.
6. Naucler, E., „Uvod u autonomiju Alandskih ostrva“, *Strani pravni život*, Beograd 2-3/2003.
7. Nenadić, B. (pr.), *Uloga i značaj ustavnog suda u očuvanju vladavine prava 1963-2013*, Beograd 2013.
8. Petrov, V., Simović, D., „Statut kao podzakonski akt bez elemenata konstitutivnosti – uz dilemu o pravnoj prirodi Statuta AP Vojvodine od 2009. godine“, *Pravna riječ* 35/2013.
9. Simović, D., „Administrativni i egzekutivni federalizam kao dva oblika kooperativnog federalizma“, *Prava čoveka*, 3-6/2005.
10. Simović, D., „Teritorijalna autonomija u Ustavu Srbije od 2006. godine“, *Pravni život* 14/2008.

49 V. Petrov, D. Simović, 153.



## THE CONSTITUTIONAL COURT CONSIDERATIONS OF VOJVODINA'S TERRITORIAL AUTONOMY

Associate Professor Darko Simovic, LL.D.

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

### Summary

While ruling on the constitutionality of the Law on establishing the competences of the Autonomous Province of Vojvodina, the Constitutional Court of the Republic of Serbia has found 22 provisions in this law unconstitutional. That *offered an opportunity* of which the Constitutional Court has tried to take advantage in further considerations of the constitutional framework for territorial autonomy. However, the Court has failed since it has made some inadmissible and discreditable errors. There was no detailed constitutional analysis of the established territorial autonomy concept. Therefore, many questions remained open. One of these open questions is the legal nature of the statute of autonomous province, on which the Constitutional Court will decide when the constitutionality of the supreme legal act of Vojvodina will be brought to the attention of the Court. If the Constitutional Court had been in a good way while ruling on the constitutionality of the above-mentioned Law, it would not have had so many hesitations while ruling on the constitutionality of the Vojvodina Statute.

**Keywords:** the Constitution of 2006, the Statute, control of constitutionality, territorial autonomy, the Constitutional Court, the Autonomous Province of Vojvodina.