

IZVORNI NAUČNI ČLANAK

Prof. dr Violeta Beširević*

MUKE PO STATUTU: DA LI ĆE JEZIČKA
DOGMATIZACIJA USTAVA UKINUTI
POLITIČKU AUTONOMIJU VOJVODINE?
– Prilog za javnu raspravu o ustavnosti i zakonitosti
Statuta Vojvodine –

Apstrakt: *Ustavnom sudu Republike Srbije podneti su predlog i dve inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine 2009. godine, neposredno nakon njegovog stupanja na snagu. U ovom radu, autorka se, oslanjajući se na svoje izlaganje u svojstvu amicus curiae pred Ustavnim sudom RS, osvrće na oblik državnog uređenja Republike Srbije, načelna pitanja u vezi sa pravnom prirodom i predmetom Statuta APV, kao i na pojedinačne razloge osporavanja ustavnosti i zakonitosti njegovih odredaba. Rad ukazuje na opasnost od jezičke dogmatizacije Ustava i ustavnopravnu neutemeljenost većine razloga zbog kojih se traži odluka o nesaglasnosti navedenog akta sa Ustavom i zakonima RS. Polazeći od građanske suverenosti na kojoj se temelji politička autonomija AP Vojvodine (čl. 12, 176. i 182. Ustava Republike Srbije), autorka ističe potrebu očuvanja političke decentralizacije garantovane Ustavom RS, kojom se omogućava učešće većeg broja građana u vršenju vlasti i jača demokratski princip na kome se temelji Republika Srbija. Autorka takođe ističe da bi usvajanje zahteva predlagača, koji se odnose na stavljanje van snage statutar-nih odredaba o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina, znatno ugrozilo zaštitu njihovih prava, budući da se ta zaštita, shodno principu supsidijarnosti, naj-efikasnije ostvaruje na teritoriji na kojoj pripadnici nacionalnih manjina žive tradicionalno i u značajnom broju.¹*

Ključne reči: Ustav RS, Statut AP Vojvodine, politička i teritorijalna autonomija, politička decentralizacija, nacionalne manjine.

* Redovna profesorka Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu
e-mail: violeta.besirevic@pravnofakultet.rs; besirevv@ceu.hu

1 Ovaj rad se u najvećem delu oslanja na autorkino izlaganje na javnoj raspravi o ustavnosti i zakonitosti Statuta Vojvodine, održanoj u Ustavnom sudu Republike Srbije 21. maja 2013. godine. U međuvremenu, a po zaključenju ovog broja Pravnih zapisa, Ustavni sud je odlučio u ovom predmetu. Vid. Odluka br. IUo – 360/2009, od 5. decembra 2013.

I. UVODNA RAZMATRANJA

1. PREDMET SPORA

Predlog trideset narodnih poslanika i dve inicijative,² kojima je pokrenut postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti većine odredaba Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine³, proizašli su iz dugogodišnjeg tinjajućeg političkog spora o položaju i statusu Vojvodine⁴, jedne od dve izričito Ustavom uređene autonomne pokrajine u sastavu Republike Srbije.⁵

Politički spor o pitanju pokrajinske autonomije posledica je, s jedne strane, političko i pravno neuobičajeno „široke” autonomije date APV i Autonomnoj pokrajini Kosovo i Metohija⁶ u Ustavu bivše SFRJ iz 1974, shodno kojoj su, najkraće rečeno, pokrajine imale *de facto* federalni status – a Republika Srbija nije uživala pravo kontrole nad vršenjem vlasti u pokrajinama – i, s druge strane, faktičkog ukidanja pokrajinske autonomije koju su izvršili izvršni i zakonodavni organi RS za vreme nedemokratske vladavine režima Slobodana Miloševića, suprotno čak i promenjenom položaju navedenih pokrajina u Ustavu RS iz 1990. godine.⁷ Ovaj spor, čije se rešenje sada traži u ustavnim okvirima, nedavno je dodatno zaoštren činjenicom da je Republici Srbiji, jednostranim proglašenjem tzv. Republike Kosovo, amputiran jedan deo teritorije protivno njenoj saglasnosti i protivno principima međunarodnog prava, što je uslovalo posebnu osetljivost srpskog društva u odnosu na vertikalnu podelu vlasti, ali i zamaglilo jasnu razliku između političke autonomije (koja podrazumeva pravo na unutrašnju samoupravu) i prava na secesiju (koje međunarodno pravo priznaje u ograničenom obimu).

Zadatak svakog demokratskog ustava je, između ostalog, da utemelji vrednosti i kreira institucije na način na koji se obezbeđuje vršenje vlasti različitim segmentima društva, kao i da „[...] reši konstantne postojeće probleme promovišući različite perspektive, umnožavajući pozicije za pristup vršenju vlasti i iznalazeći delotvorne puteve za postupanje u slučaju

2 Predlog su, 2009. godine podneli članovi poslaničke grupe „Demokratska stranka Srbije – Vojslav Koštunica” i „Nova Srbija” u tadašnjem sazivu Narodne skupštine, a inicijative potiču od Uduženja za zaštitu ćirilice srpskog jezika „Ćirilica” iz Novog Sada i Milorada Kuraice iz Subotice.

3 U daljem tekstu: Statut APV.

4 U daljem tekstu: APV.

5 U daljem tekstu: Ustav RS. Ustav je objavljen u *Sl. glasniku RS*, br. 98/06.

6 U daljem tekstu: KiM.

7 Za više o statusu Vojvodine za vreme Miloševićevog režima vidi Korhecz, T., 2008, Javno-pravni položaj Autonomne Pokrajine Vojvodine, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 9, str. 359–362.

nemogućnosti postizanja sporazuma.”⁸ Kada je reč o tinjajućem sporu o položaju i statusu APV, važeći Ustav RS nije u potpunosti ispunio navedeni zadatak, tj. nije ponudio jasna i konkretna rešenja za rešavanje spora između onih delova srpskog društva koji pokrajinsku autonomiju shvataju kao prikriveni separatizam i onih koji tvrde da pokrajinska autonomija podrazumeva federalni status ili punu nezavisnost pokrajinskih organa u vršenju vlasti na teritoriji AP Vojvodine.⁹

Zato je zadatak Ustavnog suda Srbije da ovaj politički spor reši tako što će, između ostalog, oceniti da li su osporeni delovi Statuta APV u skladu sa Ustavom i zakonima RS.

Polazeći od broja osporenih odredaba, odnosno činjenice da je Statut APV osporen gotovo u celosti, kao i od razloga za osporavanje koje su izneli predlagači i podnosioci inicijativa, pre prelaska na razmatranje načelnih pitanja u vezi sa Statutom APV i osporenih pojedinačnih odredaba, razmotriću prvo ustavni okvir za ocenu ustavnosti i zakonitosti ovog osporenog akta. Kako su, osim ustavnog okvira, metodologija i način tumačenja ustava od strane Ustavnog suda presudni za ocenu ustavnosti i zakonitosti, reći ću nešto više i o tumačenju ustava i pojmovima ustavnosti i zakonitosti.

2. USTAVNI OKVIR ZA OCENU USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI STATUTA APV

Ustavne odredbe u čijim okvirima treba oceniti ustavnost i zakonitost statutarnih normi ne daju jasna uputstva za taj zadatak jer o pitanju državnog uređenja, vertikalnom sistemu podele vlasti (*division of powers*), kao i položaju APV u ustavnom sistemu RS govore na načelni, nepotpun, a na nekim mestima i kontradiktoran način.¹⁰ Posebno napominjem načelo vertikalne podele vlasti, jer Ustav RS, polazeći od građanskog suvereniteta, prvo uvodi, a zatim marginalizuje to načelo, što je osnov za različita tumačenja i izvor sporova, uključujući i spor o kojem je reč.

8 Sunstein, C., 2001, *Designing Democracy: What Constitutions Do*, Oxford, New York, Oxford University Press, p. 9.

9 Za više videti u: Beširević, V., 2008, The Rocky Waters of Decentralization in Serbia: The Case of Vojvodina, *European Review of Public Law/Revue Europeenne de Droit Public*, Université de Paris I: Panthéon-Sorbonne & European Public Law Organization, Vol. 20, No. 2, pp. 1489–1513.

10 Na ove činjenice ukazuje i Venecijanska komisija u svom mišljenju o Ustavu RS iz 2006. Videti u: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Serbia, No. 405/2006, Strasbourg, 19 March 2007, pp.18–19, ([http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-e)).

2.1. Karakter državnog uređenja RS

Prvo i osnovno pitanje koje se postavlja jeste da li je Srbija, shodno svom važećem Ustavu, unitarna država? Odgovor je potvrđan ako se ima u vidu samo član 8. stav 1. Ustava RS, koji propisuje da je teritorija Republike Srbije jedinstvena i nedeljiva. Međutim, sumnja u tačnost ovog odgovora pojavljuje se ako pođemo od unutrašnje teritorijalne podele, jer je Srbija teritorijalno podeljena tako da u njen sastav ulaze APV i AP KiM, kao i jedinice lokalne samouprave – opštine, gradovi i grad Beograd (član 182. stav 2. i član 188. stav 1. Ustava RS). Ovim se ne isključuje mogućnost nove unutrašnje podele budući da Ustav RS predviđa i mogućnost osnivanja novih autonomnih pokrajina (član 182. stav 3). Dakle, unutrašnja teritorija RS nije u administrativnom smislu nedeljiva.

Postojanje teritorijalnih autonomija ne ukazuje nedvosmisleno na unitarni karakter državnog uređenja zato što teritorijalne autonomije ne postoje samo u unitarnim državama već postoje i u regionalnim državama kakve su danas Italija, Španija i Indonezija, a postoje i u federalnim državama, i to paralelno sa federalnim jedinicama, kao recimo u Indiji, Kanadi i Belgiji.¹¹

Prema tome, da bismo odgovorili na pitanje da li je Srbija unitarna država, nije dovoljno razmotriti samo pitanje karaktera njenog državnog uređenja u užem smislu, niti poći od toga da teritorijalna autonomija postoji samo u unitarnim državama, već je, pre svega, potrebno razmotriti ustavni koncept vertikalne podele vlasti.

2.2. Vertikalna podela vlasti

Pojam vertikalne podele vlasti širi je od pojma državnog uređenja jer proširuje pojam podele vlasti, koji u tom smislu obuhvata i oblike državnog uređenja i oblike decentralizacije.¹² Osnovni smisao decentralizacije jeste omogućavanje što većem broju građana da učestvuju u vršenju vlasti i da na nju utiču, čime se, isto kao i podelom vlasti na horizontalnom nivou, sprečava samovolja i korupcija organa koji učestvuju u vršenju vlasti.

Vertikalna podela vlasti dovodi do (a) administrativno teritorijalne podele ili (b) regionalizacije. Regionalizacija podrazumeva postojanje regiona kao teritorijalne jedinice javnog prava, ustanovljene neposredno ispod državnog nivoa, sa dodeljenom političkom samoupravom garantova-

11 Videti u: Benedikter, T., 2009, *The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, Bolzano, Institute for Minority Rights, EURAC Research, p. 27.

12 Videti u: Milosavljević, B., Popović, D. M., 2009, *Ustavno pravo*, treće izd., Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Službeni glasnik, str. 303.

nom ustavom ili nekim drugim opštim aktom.¹³ U uporednom ustavnom pravu, regioni, za koje se koriste različiti nazivi (provincije, autonomije, regije, županije, vojvodstva, gradovi i dr.), imaju različiti ustavni status.¹⁴ Ipak, ustavna teorija govori o minimalnim standardima po kojima se različiti oblici političke autonomije razlikuju od administrativno-teritorijalnih jedinica u unitarnim državama, o čemu će nešto docnije biti više reči.

Unitarna država, u smislu udžbeničke definicije o postojanju suverene centralne vlasti čiji predstavnici vrše vlast na celoj državnoj teritoriji, nije više čak ni Francuska. Član 1. Ustava Francuske propisuje da je državna vlast decentralizovana. Dakle, osim departmana, nastalih primenom principa dekoncentracije, koji podrazumeva prenošenje vlasti iz središta na posebne organe radi efikasnijeg obavljanja nadležnosti centralne vlasti, ustavnim promenama iz 2003. godine konstitucionalizovane su opštine, regioni i zajednice sa posebnim statusom, nastali primenom principa decentralizacije, koji državnu vlast deli uvodeći novi nivo vlasti, a koju vrše veća teritorijalnih zajednica čije članove biraju same te zajednice.¹⁵ U francuskom primeru, princip decentralizacije je, međutim, i dalje podređen centralizovanom sistemu državne vlasti, jer u organima teritorijalnih zajednica sede i predstavnici centralne izvršne vlasti koji su jemci unitarne države, i kao takvi vode računa o nacionalnim interesima, vrše administrativnu kontrolu i staraju se o poštovanju zakona.¹⁶ Zato se Francuska danas smatra primerom unitarne države koja primenjuje princip decentralizacije u administrativnom, ali ne i u političkom smislu.¹⁷ Pa ipak, francuski Ustavni savet je podržao pravo regionalne skupštine Korzike da pod izvesnim uslovima izmeni podzakonska akta doneta u Parizu (ali ne i zakone).¹⁸ To je navelo neke autore da tvrde da, iako unitarna, Francuska poštuje lokalne vrednosti.¹⁹

13 Vidi član 1. st. 1. i 2. Deklaracije Skupštine evropskih regiona o regionalizmu u Evropi (1996).

14 Za više videti u: Pajvančić, M., 2009, *Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije*, Novi Sad, Centar za regionalizam, str. 2–33, (<http://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Ustavni-okvir-regionalne-drzave-primer-Srbije.pdf>).

15 Proces decentralizacije započeo je još 1982. godine Miteranovim Zakonom o decentralizaciji.

16 Videti u: Bartole, S., *Internal Ordering in the Unitary State*, in: Rosenfeld, M., Sajó, A., (eds.), 2012, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, pp. 613–615.

17 Bartole, S., in: Rosenfeld, M., Sajó, A., (eds.), 2012, p. 613.

18 Videti odluku francuskog Ustavnog saveta br. 2001-454 DC od 17. januara 2002. Za više videti u: France: Can Decentralization Work in the Paradigmatic Case of the Indivisible Republic?, u: Dorsen, N. et al., (eds.), 2010, *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials*, sec. ed., St. Paul, MN, West, pp. 429–430.

19 Halberstam, D., *Federalism: Theory, Policy, Law*, in: Rosenfeld, M., Sajó, A., (eds.), 2012, p. 577.

Vraćajući se na predmet spora, potrebno je istaći da je Ustavni sud Republike Srbije zauzeo stav da autonomna pokrajina predstavlja oblik teritorijalne decentralizacije Republike Srbije kao unitarne države, u kojoj vlast potiče od državne vlasti, koja će sama odlučivati da li ovlašćenja njihovih organa imaju karakter devolucije ili delegacije.²⁰ Međutim, Ustav Srbije definiše vertikalni sistem podele vlasti na način koji udaljava Srbiju od definicije unitarne države, u znatno većoj meri nego što je to slučaj sa Francuskom. O tome svedoče odredbe Ustava RS kojima se uvodi vertikalna podela vlasti i predviđaju mere u slučaju njene povrede. Ovde ću navesti najvažnije.

Prvo, član 12. garantuje *pravo građana na pokrajinsku autonomiju i pravo građana na lokalnu samoupravu* i izričito predviđa da je ovako izražena građanska suverenost *faktor ograničenja državne vlasti*. Prema tome, članom 12. uvodi se vertikalna podela vlasti, tj. dva nova nivoa vlasti – pokrajinski i nivo lokalne samouprave. Koliko god da je načelo vertikalne podele vlasti u docnijim ustavnim odredbama suženo zakonodavnom kontrolom centralnih organa vlasti, ono se nikako ne sme gubiti iz vida pri analizi ustavnog statusa APV, jer je ono u ustavnom sistemu Srbije jednako važno kao i horizontalno načelo podele vlasti. Osim toga, ono je osnov i za regulisanje suštinske autonomije KiM, o kojoj govori Ustav RS.

Drugo, za postojanje sumnje u unitarni karakter državnog uređenja u Srbiji „krivac” je i IV deo Ustava i njegov jedan jedini član – član 97, kojim se uređuje pitanje nadležnosti RS. Postojanje ovakvog člana ne vezuje se za unitarne države,²¹ već samo za federalne i regionalne države, dakle za države koje se ne sastoje „same od sebe”, već u čiji sastav ulaze entiteti sa jasnim državnim prerogativima, ili sa ustavnim statusom teritorijalne i političke autonomije, koja po obimu i karakteru može biti označena kao minimalna ili „optimalna”. Najbolji primer za to je Italija, koja je od unitarne države ustavnim reformama prerasla u regionalnu državu. Italijanski ustav, u delu u kojem govori o regionima, pokrajinama i opštinama, govori i o podeli zakonodavne nadležnosti, pa u članu 117. detaljno uređuje pitanja isključive nadležnosti države, konkurentne nadležnosti države i autonomnih jedinica, i propisuje da sva pitanja koja ne spadaju u isključivu nadležnost države, shodno Ustavu, pripadaju regijama.

Uvidom u Ustav Francuske lako se ustanovljava da on ne sadrži član sličan članu 97. Ustava RS. Pogotovo ga nema u Ustavu Rumunije koji izričito određuje da je Rumunija unitarna država.²² Član 97. je od presudne

20 Videti odluku USS o oceni ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, br. IUz-353/2009 od 10. jula 2012, str. 43. i 44.

21 Marković, R., 2006, Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, str. 15.

22 Član 1. Ustava Rumunije glasi: „Rumunija je suverena, nezavisna, unitarna i nedeljiva nacionalna država.”

važnosti i za koncept „suštinske autonomije” KiM, jer suštinske autonomije nema bez zakonodavne nadležnosti pokrajinskih organa – nezavisne od centralne vlasti – i to u pitanjima presudnim za ostvarivanje te autonomije, koja, po prirodi stvari, mora obuhvatiti i neke nadležnosti iz člana 97, definisane sada kao pitanja isključive nadležnosti RS.²³ Drugo je pitanje da li će do zakonskog regulisanja te autonomije nekada zaista i doći.

Treće, treba imati u vidu da, u skladu sa članom 2. stav 2. Deklaracije Skupštine evropskih regiona, Ustav RS eksplicitno garantuje autonomnim pokrajinama status pravnog lica (član 176. stav 2).

Četvrto, vertikalna podela vlasti u Ustavu RS počiva na *načelu supsidijarnosti*, jednom od dva osnovna načela za raspodelu vlasti između centralnih državnih organa i organa vlasti na nižim nivoima.²⁴ Definicija ovog principa, iz člana 177. stav 1. Ustava RS, preuzeta je iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Iako je Ustav RS prepustio zakonodavcu da bliže uredi sadržaj ovog načela, ono se ne sme tumačiti tako što će se svesti na njegovu suprotnost ili potpuno marginalizovati. Zakonodavac se u njegovoj operacionalizaciji mora rukovoditi njegovim smislom, a to je da se vlast ostvaruje na onom nivou na kojem se na svrsishodan način može ostvariti, što je po pravilu onaj nivo vlasti koji je najbliži građanima, osim kada priroda poslova i zahtevi efikasnosti i ekonomičnosti traže da se poslovi javne vlasti utvrde kao poslovi vertikalno viših organa vlasti. Na ovo ću ponovo ukazati prilikom ocene ustavnosti i zakonitosti nekih pojedinačnih članova Statuta APV.

Zatim, Ustav RS prepušta autonomnim pokrajinama da, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju, kao i da utvrđuju svoje simbole i način njihovog korišćenja (član 183. st. 1. i 4). Da ne bi pravo na pokrajinsku autonomiju ostalo samo mrtvo slovo na papiru, poučeni negativnim iskustvom iz nedavne istorije, ustavopisci su u Ustavu odredili i visinu budžeta APV, kao i delimičnu svrhu njegovog korišćenja (član 184).

O tome da je pravo na pokrajinsku autonomiju i pravo na lokalnu samoupravu poseban faktor *ograničenja državne vlasti* govori i činjenica da Ustav RS izričito propisuje da narodni poslanik ne može biti poslanik u skupštini autonomne pokrajine (član 102. stav 3), odnosno da član Vlade ne može biti poslanik u skupštini autonomne pokrajine, niti član izvršnog veća autonomne pokrajine, niti odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave, kao ni član predstavničkog ili izvršnog organa jedinice lokane samopurave (član 126).

23 Tako i Marković, R., 2006, str. 15.

24 Za više o principu supsidijarnosti vidi Beširević, V., Nova podela vlasti: (tajni) život demokratskog deficita u postupku zaključivanja međunarodnih ugovora, u: Pajvančić, M., Popović, A., (ur.), 2012, *Parlamentarna praksa I*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, str. 81–103.

Najzad, za razliku od sistema klasične unitarne države, u kojoj je na delu proces administrativne ali ne i političke decentralizacije, Ustav Srbije, po uzoru na evropske standarde o regionima, predviđa: (a) nadležnost Ustavnog suda u odnosu na pitanje zaštite pokrajinske autonomije (član 187); (b) kontrolu ustavnosti i zakonitosti propisa autonomnih pokrajina, čime se ostvaruje nadzor centralnih organa vlasti nad pokrajinskim organima (član 186); i (c) obavezan izbor troje sudija sa područja autonomne pokrajine u sastav Ustavnog suda (član 172. stav 4). Ovo poslednje rešenje ne govori o pravom predstavljanju pokrajina u organima centralne vlasti, ali mu je neka vrsta alternative, što takođe nije karakteristika tipične unitarne države.²⁵ Ustav RS predviđa i obavezan izbor po jednog člana Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca sa područja pokrajina (član 153. stav 4. i član 164. stav 4), što opet ukazuje na to da smo u procesu prihvatanja principa klasičnog predstavljanja pokrajinskih organa vlasti u organima centrale vlasti negde zastali.

Prema tome, imajući u vidu navedene ustavne odredbe, Srbija se može definisati kao država koja se nalazi „negde između” unitarne i regionalne države, s tim što je njen unitarni karakter slabiji od unitarnog karaktera Francuske i npr. Rumunije, a regionalni karakter slabiji od regionalnog karaktera Španije i Italije.²⁶

Unutar ovako definisanog karaktera državnog uređenja i sistema vertikalne podele vlasti, sledeće pitanje koje se postavlja jeste da li sistem vertikalne podele vlasti ustanovljen Ustavom RS podrazumeva samo administrativnu decentralizaciju ili postojanje teritorijalne autonomije podrazumeva i političku decentralizaciju, odnosno postojanje političke autonomije. Drušim rečima, došla sam do pitanja ustavnog položaja AP Vojvodine.

3. USTAVNI POLOŽAJ AP VOJVODINE

Do definisanja karaktera ustavnog položaja Vojvodine dovodi odgovor na pitanje da li Ustav RS uređuje status teritorijalne autonomije Vojvodine na način koji je svojstven samo administrativnoj decentralizaciji ili ustavni status teritorijalne autonomije Vojvodine odgovara konceptu političke autonomije? U pravnom i političkom smislu, pojmu teritorijalne autonomije daju se različita značenja, ali je za predmet ovog spora bitno ustanoviti značenje dva različita oblika vertikalne podele vlasti

25 To što ustavopisci nisu odredbe o Ustavnom sudu uvrstili u deo Ustava koji se odnosi na uređenje vlasti, govori o poznatoj i već više puta ukazanoj brzopletosti u pisanju Ustava, i ne može oduzeti karakter organa vlasti Ustavnom sudu.

26 Zakonsko regulisanje suštinske autonomije KiM približilo bi Srbiju klasičnim regionalnim državama, imajući u vidu da se taj zakon usvaja po postupku za donošenje ustava i da su stoga promene moguće.

– administrativne decentralizacije i političke autonomije koja je posledice političke decentralizacije. Krenuću prvo od pojma administrativne decentralizacije.

Administrativna decentralizacija svodi teritorijalne jedinice na „ogranke” centralne vlasti zadužene za sprovođenje odluka donesenih od strane te vlasti. U skladu sa tim, Korzika se, na primer, u ustavnoj teoriji ne označava kao autonomni region, s obzirom na to da njena regionalna skupština nema zakonodavnu funkciju (ima samo svojstvo predlagača zakona), centralna vlast nije obavezna da se konsultuje sa regionalnom skupštinom čak ni u stvarima koje se tiču Korzike, a u njenom veću sedi *perfekt* kao predstavnik centralne vlasti i jamac unitarne države.²⁷

Sa druge strane, autonomija je reč grčkog porekla nastala od reči *auto* – što znači sam i *nomos* – što znači zakon. Prema tome, autonomija podrazumeva sposobnost pojedinca ili nekog entiteta (ili institucije) da deluje shodno sopstvenim odlukama. Kada su u pitanju entiteti i institucije, bilo da je reč o nekom delu regionalne ili federalne države ili da je reč o gradovima, univerzitetima ili školama, autonomija podrazumeva specifičan odnos tog entiteta ili institucije prema državi, koji se ogleda u njegovom ovlašćenju da samostalno donosi odluke, po pravilu bez suštinskog uplitanja države u proces donošenja tih odluka.²⁸ Drukčije rečeno – reč je o samoupravi.

Politička autonomija u osnovnom smislu podrazumeva postojanje sledećih minimalnih standarda: jedinica teritorijalne autonomije mora raspolagati minimalnim zakonodavnim i izvršnim ovlašćenjima; u tu svrhu mora imati demokratski izabrana tela koja predstavljaju njene građane i koja su nezavisna u odnosu na centralne organe vlasti (minimalni standardi ne podrazumevaju postojanje sudstva i policije već skupštine i izvršnog organa teritorijalne autonomne jedinice, čiji se članovi mogu birati direktno od strane građana ili od strane skupštine te teritorije); mora postojati pravilo o razgraničavanju nadležnosti organa centralnih vlasti i organa teritorijalne autonomije (*Competence–Competence*); vladavina prava mora podrazumevati mogućnost zaštite autonomije i rešavanje sukoba nadležnosti između organa teritorijalne autonomije i organa višeg i nižeg nivoa vlasti pred institucijom nadležnom za rešavanje ustavnih sporova; stabilna finansijska autonomija mora biti garantovana; i najzad, mora postojati zabrana ukidanja autonomnog statusa samo na osnovu volje centralne vlasti.²⁹

27 Benedikter, T., 2009, pp. 26, 61, 233.

28 Benedikter, T., 2009, p. 18. f. 15. Videti i: Heintze, H.-J., On the Legal Understanding of Autonomy, in: Suksi, M., (ed.), 1998, *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague, Kluwer, pp. 7–32.

29 Benedikter, T., 2009, pp. 38–46; Pajvančić, M., 2009, str. 2–33.

Imajući u vidu navedene minimalne standarde za postojanje političke autonomije, smatram da teritorijalna autonomija APV podrazumeva političku autonomiju koja se ostvaruje kroz sledeće postojeće ustavne garancije: garantovani ustavni status (član 182. stav 2); pravo građana na pokrajinsku autonomiju koje oni ostvaruju neposredno ili preko svojih izabраних predstavnika (član 12, član 176. stav 1. i član 182. stav 1); status pravnog lica (član 176. stav 2); vršenje izvornih nadležnosti u skladu sa Ustavom i svojim statutom ili u skladu sa zakonom (član 183); mogućnost vršenja poverenih poslova od strane RS koji spadaju u nadležnost RS (član 137. stav 1. i član 178. stav 1); pravo na sopstvene predstavničke i izvršne organe (čl. 179. i 180. i član 183. stav 1); pravo na samostalno uređivanje svojih organa i javnih službi i propisivanje njihovih nadležnosti, u skladu sa Ustavom i statutom (član 179. i član 183. stav 1); ograničena normativna funkcija koja se ogleda u pravu na donošenje određenih pravnih akata (član 185); finansijska autonomija (član 184); zabrana promene njenih granica bez saglasnosti njenih građana izražene na referendumu (član 182. stav 4); i garancije o zaštiti autonomije (član 187).

I pored toga što navedene ustavne garancije političke autonomije Vojvodine nisu definisane na jasan i koherentan način, a njihova realizacija i konkretizacija podležu u velikoj meri volji zakonodavca, smatram da ustavni položaj APV shodno Ustavu RS podrazumeva minimalne standarde političke autonomije o kojoj se mora voditi računa prilikom ocene ustavnosti i zakonitosti Statuta APV.

Dva bitna razloga za postojanje političke autonomije Vojvodine definisana su Ustavom: prvi je demokratsko načelo oličeno u članu 12. Ustava RS, koji garantuje pravo građana na pokrajinsku autonomiju, a drugi je zaštita nacionalnih manjina, odnosno svrsishodno ostvarivanje njihovih Ustavom garantovanih prava, budući da na području Vojvodine tradicionalno živi značajan broj pripadnika nacionalnih manjina.³⁰

Na kraju razmatranja ustavnog položaja APV, treba naglasiti šta koncept političke autonomije, garantovane Ustavom RS, ne podrazumeva. Prvo, politička autonomija garantuje unutrašnju samoupravu a ne pravo na otepljenje (*external right to self-determination*). Političkom autonomijom postiže se više ciljeva, od kojih je jedan upravo sprečavanje eventualne secesije.³¹ Drugo, teritorijalno-politička autonomija nije isto što i federalni status, prvenstveno zbog toga što: (a) najviši akt autonomne pokrajine (statut) podleže prethodnoj saglasnosti republičkog zakonodavnog organa; (b) njeno predstavničko telo uživa ograničenu normativnu funkciju, koja ne podrazumeva donošenje zakona; (v) nosioci „vlasti” u autonomnoj pokrajini ne učestvuju u vršenju centralne državne vlasti kao

30 Za detaljne podatke videti brošuru *Stanovništvo: Nacionalna pripadnost*, 2012, Beograd, Republički zavod za statistiku.

31 Tako i Benedikter, T., 2009, pp. 251–252.

što je to slučaj u federacijama; i (g) revizija Ustava RS koja bi se odnosila na obim i sadržaj političke autonomije ne zahteva saglasnost njenih građana ili njenog predstavničkog tela.

4. O TUMAČENJU USTAVA, USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI

Imajući u vidu da je na Ustavnom sudu da utvrdi saglasnost Statuta APV sa Ustavom i zakonima RS, postavlja se pitanje primene principa ustavnosti i zakonitosti garantovanim u odredbama o hijerarhiji pravnih akata člana 194. st. 1, 2. i 3. i člana 195. stav 2. Ustava RS. Drugim rečima, dolazim do pitanja tumačenja ustava. Da pogledamo prvo kako glase navedeni članovi Ustava RS:

Član 194.

Pravni poredak Republike Srbije je jedinstven.

Ustav je najviši pravni akt Republike Srbije.

Svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom [...].

Član 195.

[...] Statuti, odluke i svi drugi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni sa zakonom [...].

Tumačenje ustava jedno je od najvažnijih pitanja u ustavnim demokratijama jer se sudska interpretacija ustavnih normi uglavnom tiče fundamentalnih principa svakog društva – odnosa između organa vlasti i građana ili institucionalnog balansa države, tj. horizontalne ili vertikalne podele vlasti. Podsetiću, na primer, na važnu odluku francuskog Ustavnog saveta iz 1971. godine, kada je ovo telo, tumačeći inkorporiranost Deklaracije o pravima čoveka i građana u francuski Ustav iz 1958, samim njenim pominjanjem u preambuli tog ustava dodelilo sebi široko ovlašćenje da poništi zakone kojima se krše ljudska prava, što pisci tog ustava nisu imali u vidu.³²

Za predmet ovog spora važne su i odluke ustavnih sudova Italije i Španije o ustavnosti statuta pojedinih autonomnih entiteta u ovim državama, koje su po mom mišljenju napravile odgovarajući balans između, s jedne strane, potrebe da se obezbedi autonomija ustavnih regiona i, s druge strane, potrebe da se obezbedi stabilnost, nedeljivost i teritorijalni suverenitet ovih država.³³

32 Videti odluku francuskog Ustavnog saveta, br. 71-44 DC od 16. jula 1971.

33 Videti odluke Ustavnog suda Italije, br. 106/2002, 372/2004, 378/2004, 379/2004, 365/2007 i 170/2010. Videti i odluke Ustavnog tribunala Španije, br. S.T.C. 247 od 12. januara 2007 i S.T.C. 31 od 28. juna 2010. Za komentare ovih odluka vid. npr.

Osnovna karakteristika svih ustava, uključujući i Ustav RS, jeste njihova nesavršenost i nepotpunost, što se ogleda u načelnosti i širokoj konstrukciji normi, a što za sobom povlači njihovu apstraktnost, nepreciznost, a ponekad i kontradiktornost. Osim toga, ponekad ustavi nisu najadekvatnije sredstvo za rešavanje sporova, naročito onih izazvanih događajima koje pisci ustava nisu bili u stanju da predvide ili onih u odnosu na koje su izostavljeni principi za njihovo rešavanje. Rešavanje ustavnih sporova od strane ustavnih sudova često je kontroverzno, jer je teško napraviti granicu između legitimnog tumačenja i „nelegitimne promene” ustava koja nastaje kao rezultat tumačenja.³⁴

Ustavna teorija poznaje više metoda „čitanja” ustava, koji bi se, i pored razlika među ustavnim tradicijama, mogli svesti na sledeće: *istorijski metod* (kako ga naziva nemačka tradicija) ili *originalizam* (kako ga naziva anglosaksonska tradicija) usmeren je na „otkrivanje” namere ili volje ustavopisaca; *gramatički metod* (kako ga naziva nemačka tradicija), odnosno *tekstualizam* (kako ga naziva anglosaksonska tradicija) bazira se na jeziku norme; zatim *doktrinarni metod* (kako ga naziva anglosaksonska tradicija) ili *sistematsko tumačenje* (kako ga naziva nemačka tradicija) zasnovano je na argumentima teorije, i na kraju – *teleološkom, tj. ciljnom tumačenju* nemačke pravne tradicije odgovara tumačenje bazirano na *vrednosnim sudovima (value arguments)*, kakvo poznaje anglosaksonska tradicija, a koje dovodi do moralno ili politički korektnih i poželjnih zaključaka u odnosu na standard koji se tumači.³⁵

Francuska škola tumačenja ustava razlikuje se od nemačke i anglosaksonske. U postupku ispitivanja saglasnosti pravnih akata sa Ustavom, Ustavni savet faktički preuzima ulogu zakonodavca, jer se manje bavi značenjem ustavne norme a više preoblikovanjem osporene zakonske norme radi njenog dovođenja u saglasnost sa Ustavom.³⁶

Da bi utvrdili „ustavnu stvarnost”, odnosno konkretnu primenu ustavne norme na predmetni spor, ustavni sudovi prinuđeni su da kombinuju različite metode, jer primena samo jednog metoda često nije dovoljna. Naime, ustavni sporovi nikada se ne vode oko jasnih normi poput

Delledonne, G., Martinico, G., 2011, Legal Conflicts and Subnational Constitutionalism, *Rutgers Law Journal*, Vol. 42, p. 881.

34 Goldsworthy, J., Constitutional Interpretation, in: Rosenfeld, M., Sajó, A., (eds.), 2012, p. 689.

35 Videti u: Fallon, R. H., 1987, A Constructivist Coherence Theory of Constitutional Interpretation, *Harvard Law Review*, Vol. 100, No. 6, pp. 1189–1286.

36 Videti u: Rousseau, D., The Constitutional Judge: Master or Slave of the Constitution? in: Rosenfeld, M., (ed.), 1994, *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy: Theoretical Perspectives*, Durham & London, Duke University Press, pp. 261–284.

onih iz člana 9. Ustava RS: „Glavni grad Republike Srbije je Beograd” ili člana 172. stav 1: „Ustavni sud čini 15 sudija...”, za čije je značenje dovoljno primeniti jezički metod tumačenja. Sporovi se najčešće vode oko normi opšteg karaktera koje nemaju jasan smisao, a za čiju primenu samo jezičko tumačenje nije dovoljno. Na primer, u tumačenju člana 19. Ustava RS, koji predviđa da „jemstva neotuđivih ljudskih i manjinskih prava u Ustavu služe očuvanju ljudskog dostojanstva...” malo pomaže jezičko tumačenje jer se pojmu ljudskog dostojanstva pripisuju različiti sadržaji. Jezičko tumačenje ne pomaže ni u tumačenju ustavne odredbe koja predviđa da „svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece”, s obzirom na to da sloboda rađanja otvara diskusiju o obavezama države prema fertilnim osobama, a za mnoge i kontroverzno pitanje o dozvoljenosti prekida trudnoće. Slično je i sa terminom „autonomija” koji ima centralnu ulogu u ovom sporu. Zato je bez tumačenja ustava zasnovanog na vrednosnim argumentima, kao i istorijskog i ciljnog tumačenja, najčešće nemoguće utvrditi „ustavnu stvarnost”. Podrazumeva se, međutim, da ova tumačenja ne smeju da dovedu do zaključaka koji su suprotni jezičkom značenju ustavne norme.³⁷

Međutim, u ovom predmetu, predlagač pokretanja postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Statuta APV svodi zadatak tumačenja ustava na *jezičku dogmatizaciju ustava*, na bukvalno poređenje jezičke usklađenosti, odnosno na potpunu terminološku usklađenost Statuta APV sa Ustavom RS i zakonima, isključujući čak i logičko tumačenje, kao podrgupu jezičkog tumačenja. Ovakav stav prisutan je u formulaciji gotovo svih razloga za osporavanje ustavnosti i zakonitosti Statuta APV, ali se to najbolje vidi u razlozima za osporavanje sledećih članova:

- Predlagač, kao razlog za neustavnost i nezakonitost odredbe člana 6. Statuta APV, između ostalog navodi i činjenicu da Statut APV uvodi pojam „nacionalne zajednice”, a da Ustav RS ni u jednoj svojoj odredbi ne pominje taj izraz, niti to čini Zakon o utvrđivanju nadležnosti APV;
- Predlagač, kao razlog za neustavnost odredbe člana 9. stav 3. Statuta APV, između ostalog navodi i činjenicu da Statut APV predviđa da APV utvrđuje simbole i način njihove upotrebe, odnosno uvodi pojam „upotrebiti”, koji Ustav RS u članu 183. stav 4. ne koristi, već koristi termin „koristiti”.³⁸ Predlagač takođe tvrdi da izraz „utvrditi”, koji Ustav koristi, ne daje pravo autonomnoj pokrajini i da uredi izgled simbola.

37 Usporedi: Ademović, N., 2012, Značaj i metode tumačenja kroz praksu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, 9, str. 31–34.

38 „Autonomne pokrajine utvrđuju simbole pokrajine i način njihovog korišćenja”, navodi se u ovoj odredbi Ustava RS.

- Kao poseban vid neustavnosti odredbe člana 15. Statuta APV predlagač navodi deo odredbe shodno kojem je APV odgovorna za uravnoteženi razvoj svojih geografskih oblasti, s obzirom na to da Ustav RS ni u jednom članu ne predviđa mogućnost da se pojedine geografske oblasti odrede kao pravni pojam, niti da budu geografske oblasti pokrajine.³⁹

Način na koji predlagač tumači Ustav ne samo da ne podržavaju ni najvatrenije pristalice jezičkog tumačenja ustava, već je opasan po ustavni i pravni poredak Republike Srbije. Naime, zahtevi koji se odnose na korišćenje identičnih termina, kao i razlozi neustavnosti koji se baziraju na korišćenju pojmova i instituta koje Ustav RS ne predviđa, ugrožavaju institucioni i pravni sistem RS i negiraju zaštitu određenih prava građanima RS. Tako, na primer, Ustav RS nigde ne predviđa postojanje insititucije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ili Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, niti Srpsku akademiju nauka i umetnosti. Znači li to da su te institucije osnovane protivno Ustavu RS? Šta bi bilo sa našim sistemom obligacionih odnosa ako bi se iz njega izbacio npr. izraz „kamata”, a šta sa Zakonom o parničnom postupku ako bi izostavili izraze koje on pominje – „tužilac” i „umešač” – jer ih Ustav RS ne pominje? Može li se u Srbiji sprovesti finansijska decentralizacija, s obzirom na to da takav pojam Ustav RS ne pominje? Najzad, možemo li sa sigurnošću tvrditi da pravni poredak RS ne garantuje pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života ili pravo na pristup službi za zapošljavanje, kao što to čini recimo Povelja EU o pravima i slobodama, jer ta prava nisu izričito predviđena u našem ustavu? Sigurna sam da ovakvih apsurdnih rešenja, do kojih bi došlo jezičkom dogmatizacijom ustava, ima još i da ih nije malo.

Treba napomenuti da uporedna ustavna praksa pokazuje da nijedan od tzv. „teških slučajeva” (*hard cases*) nije rešen oslanjajući se isključivo na metod jezičkog, odnosno gramatičkog tumačenja ustava. Dovoljno je u tu svrhu razmotriti, na primer, savetodavno mišljenje Vrhovnog suda Kanade o tome da li ustav ove zemlje garantuje pravo Kvebeku na unilateralno otcepljenje⁴⁰ ili odluku Vrhovnog suda SAD o pravu na prekid trudnoće,⁴¹ ali i mnoge druge.

39 Sva upućivanja na stavove predlagača u ovom radu preuzeta su iz Predloga za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, u predmetu IUo-360/2009, str. 1–38, sa priložima, potpisanog od strane sudije izvestioca Tomislava Stojkovića. Materijal je dostavljen autorki ovog članka radi davanja stručnog mišljenja.

40 Reference Re Secession of Quebec, 2 S.C.R. 217, 1998.

41 Roe. v. Wade, 410 U.S. 113, 1973.

Prema tome, ocena ustavnosti, kako je isticao doajen ustavnog prava u našoj zemlji Miodrag Jovičić, svodi se u krajnjoj liniji na to da sudije treba da kažu šta je ustav i da to rade tako što će voditi računa ne samo o pravnim momentima nego i o političkim.⁴² Najbolji savet sudijama u tom smislu dao je Stiven Brejer (*Stephen Breyer*), dugogodišnji sudija Vrhovnog suda SAD. Po njegovom mišljenju, nijedna teorija neće pogoditi pravo značenje ustava i zbog toga sudije, umesto da tragaju za teorijom, u tumačenju ustava treba da traže *principe koji oživljavaju ustav*. Ustav treba čitati, kaže Brejer, imajući u vidu njegove dalekosežne ciljeve – *stvaranje i očuvanje participativnog demokratskog društva*. Po njegovom mišljenju, sudije su obavezne da koriste institute koji će najefektivnije realizovati fundamentalnu vrednost utemeljenu u ustavu – kakva je demokratska vlast, tj. *demokratska samouprava*. Zbog toga treba da obrate pažnju na posledice i da teže donošenju odluka koje će omogućiti *bolje funkcionisanje države*. Ovaj proces je siguran, kaže Brejer, tek ukoliko se primenjuje skromno, obazrivo i sa naglaskom na *demokratske vrednosti*.⁴³

Mišljenja sam da ustavni okvir za ocenu ustavnosti i zakonitosti Statuta APV treba čitati upravo na način na koji ukazuje sudija Brejer, jer se samo tako može napraviti pravi balans između ustavnih načela kojima se, s jedne strane, garantuje jedinstvenost i nedeljivost državne teritorije a, s druge strane, pravo građana na pokrajinsku autonomiju. Taj balans će se postaviti ispitivanjem da li Statut APV uvažava načela demokratije, vertikalnu podelu vlasti i načela zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda, na način na koji su oni garantovani Ustavom RS.

II. O NAČELNIM PITANJIMA

Pripremajući javnu raspravu o ustavnosti i zakonitosti Statuta APV, Ustavni sud Srbije izdvojio je dva načelna ustavnopravna pitanja od primarnog značaja za zauzimanje stavova u odnosu na osporene pojedinačne statutarne odredbe zbog njihove navodne nesaglasnosti sa Ustavom RS. Prvo načelno pitanje odnosi se na određivanje karaktera, pravne prirode i predmeta uređenja Statuta APV, dok se drugo načelno pitanje odnosi na

42 Jovičić, M., *O Ustavu – teorijsko-komparativna studija*, 1977, Beograd, Institut za uporedno pravo i Savremena administracija, str. 229.

43 Navedeno kratko objašnjenje stavova sudije Brejera videti u: Gur-Arie, M., Američka jurisprudencija u trećem milenijumu – komentari, u: Vukadinović, G., Kartag-Odri, A., (ur.), 2006, *Američka jurisprudencija XX veka*, Novi Sad, Novosadska asocijacija za teoriju, etiku i filozofiju prava, str. 16–17, (kurziv V. B.). Za više o ovim stavovima videti: Breyer, S., 2005, *Active Liberty: Interpreting Our Democratic Constitution*, New York, Alfred A. Knopf.

oblik, odnosno organizaciju pokrajinske vlasti.⁴⁴ U nastavku ovog rada, razmotriću ova pitanja.

1. ODREĐIVANJE PRAVNE PRIRODE I PREDMETA UREĐENJA STATUTA APV

1.1. Pravna priroda Statuta APV

Gde je mesto Statutu APV u hijerarhiji domaćih pravnih akata uređenih članovima 194. i 195. Ustava RS? Da li odredba člana 195. stav 2, koja propisuje da „statuti, odluke i svi drugi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti u saglasnosti sa zakonom”, na jasan način ukazuje da je reč o podzakonskom aktu i da je nepotrebno svako dalje traganje za odgovorom u vezi sa karakterom Statuta APV? Ja mislim da ne kazuje, jer se oslanjanjem samo na ovu ustavnu odredbu gube iz vida dve činjenice.

Prvo, prema članu 183. st. 1. i 4. Ustava RS, pravo autonomnih pokrajina da uređuju „organizaciju vlasti” i nadležnost njihovih organa i da utvrđuju simbole pokrajine i način njihovog korišćenja jasno se podvrgava samo Ustavu RS, a ne i zakonima. To znači da bi svaki akt republičkih organa vlasti, uključujući i zakon kojim bi se uređivale ove nadležnosti autonomnih pokrajina, bio očigledno neustavan.

Drugo, Statut APV usvaja se po proceduri po kojoj se ne usvaja nijedan podzakonski akt: u skladu sa članom 185. stav 2. Ustava RS, prvo njegov predlog usvaja Skupština APV, i to dvotrećinskom većinom, a zatim svoju saglasnost na Predlog statuta daje Narodna skupština, takođe apsolutnom većinom. Ovim se, dakle, omogućuje da se eventualna nesaglasnost Statuta APV sa Ustavom RS i zakonima otkloni u prethodnom postupku i to od strane najvišeg predstavničkog tela Republike Srbije.

Ova dva razloga čine da se pravna priroda statuta autonomnih pokrajina razlikuje od pravne prirode statuta organa lokalne samouprave. Po tome se Statut APV razlikuje i od svih drugih akata Republike Srbije koji imaju svojstvo podzakonskog akta.

Prema tome, činjenica da se autonomne pokrajine osnivaju Ustavom (a ne zakonom), da se statuti autonomnih pokrajina, kao njihovi najviši pravni akti, usvajaju po posebnoj proceduri, različitoj od one po kojoj se usvajaju podzakonski akti, kao i činjenica da vršenje određenih poslova od strane autonomnih pokrajina mora biti u saglasnosti samo sa Ustavom RS, a ne i zakonom, po mom mišljenju ukazuje na *sui generis* prirodu Statuta

44 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 10–11.

APV.⁴⁵ To znači da je to akt koji je u hijerarhiji akata ispod Ustava i uglavnom, mada ne i uvek, ispod zakona. Ovakva *sui generis* priroda Statuta APV posledica je činjenice da je reč o aktu kojim se bliže uređuje srednji nivo vlasti u RS, odnosno politička autonomija garantovana Ustavom RS, a ne o aktu kojim se samo bliže uređuje primena određenog zakona, kao što je to slučaj sa tipičnim podzakonskim aktom, niti o aktu koji usvajaju institucije koje nemaju karakter političke institucije (npr. statuti univerziteta). *Sui generis* priroda najvišeg pravnog akta autonomne pokrajine potvrđuje značaj ovog akta ne samo sa pravne nego i sa društveno-političke tačke gledišta.

1.2. Predmet uređenja Statuta APV

Kao sporno pitanje postavilo se načelno pitanje predmeta uređenja Statuta APV, odnosno da li Ustavom utvrđeni položaj Vojvodine daje mogućnost da predmet statuta autonomne pokrajine budu i pitanja koja su materija Ustava i zakona, i čije ostvarivanje garantuje država u okviru svojih nadležnosti. Reč je o nekim osnovnim ustavnim principima, pojedinih pravima i slobodama i pitanjima nadležnosti.

U odgovoru na ovo pitanje treba poći od nekoliko ustavnih odredaba koje su pravni izvor prava na pokrajinsku autonomiju: (1) Ustav RS najpre određuje pravo građana na pokrajinsku autonomiju kao faktor ograničavanja državne vlasti (član 12); (2) potom je ustavnim tekstom određeno da se demokratski princip ostvaruje direktnim i predstavničkim putem (član 176. stav 1); (3) Ustav RS, zatim, ovlašćuje autonomne pokrajine da u skladu sa Ustavom i svojim statutom propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi (član 183. stav 1); (4) najzad, odredbe člana 185. st. 1. i 2. Ustava RS propisuju da je statut najviši pravni akt autonomne pokrajine koji donosi njena skupština, uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine.

Shodno tome, Statut APV predstavlja pravni akt kojim se izražava pravo na teritorijalnu i političku autonomiju građana koji žive na teritoriji APV, garantovano Ustavom RS. Kao takav, Statut APV je izraz volje građana autonomne pokrajine (ali istovremeno i saglasnosti republičkog parlamenta, kao centralnog predstavničkog tela) čiji predstavnici *samo-stalno*, ali u okviru Ustava i statuta, *imaju pravo da urede tu vlast*, odnosno konstituišu organe i javne službe i urede njihove nadležnosti.

Uređivanje „organa vlasti” logično pretpostavlja i određivanje izvora vlasti i mehanizama za ograničavanje te vlasti, pa je zato logično prisustvo

45 Za slično mišljenje vidi Korhecz, T., Mišljenje o ustavnosti i zakonitosti Statuta AP Vojvodine, izneto na javnoj raspravi pred Ustavnim sudom Srbije, 21. maja 2013, in file sa autorom.

odredaba u Statutu APV koje govore o izvoru prava na pokrajinsku autonomiju, i onih kojima se vlast pokrajinskih organa ograničava, bez obzira na to što su ti principi i mehanizmi prisutni u Ustavu i za čije ostvarivanje garantuje država. Kada je reč o uređenju „organa vlasti”, smatram da statuti pokrajine mogu da sadrže i one mehanizme ograničavanja vlasti koji nisu sadržani u Ustavu RS, pod uslovom da oni nisu u suprotnosti sa Ustavom RS. Na primer, ako bi Statut APV garantovao pravo na slobodan pristup službi za zapošljavanje u APV, ta odredba ne bi bila protivustavna jer nije u suprotnosti sa Ustavom RS, iako Ustav ne garantuje to pravo. Odredba Statuta APV, koja bi garantovala pravo stranim državljanima da glasaju na izborima za pokrajinsku skupštinu, bila bi protivustavna jer Ustav RS ne daje pravo glasa licima koja nisu državljeni RS.

Međutim, drugačija je situacija sa postojanjem odredbe o nadležnosti u Statutu APV. Statutima pokrajina ne mogu se uređivati nadležnosti pokrajine izvan onih utvrđenih Ustavom RS. Dakle, statuti pokrajina mogu samo da konkretizuju odredbe o nadležnosti autonomnih pokrajina, a ne i da ustanovljavaju nove nadležnosti pokrajina. Po tome se statuti autonomnih jedinica razlikuju od ustava država u kojima autonomne jedinice postoje. Zbog toga smatram da su statuti autonomnih pokrajina akti ograničavanja vlasti (*power limiting*), ali ne i akti ustanovljavanja nadležnosti (*power granting*).

Postavlja se, međutim, pitanje pravne prirode odredaba kojima se vlast u autonomnim pokrajinama ograničava, a koje su preuzete iz Ustava RS ili zakona. Da li one imaju normativno ili samo „retoričko” dejstvo, pogotovo ako se ima u vidu da autonomne pokrajine nemaju sudske organe, pred kojima bi se mogla tražiti zaštita zbog njihove povrede? Mišljenja sam da te odredbe nisu samo „retoričkog” već i „normativnog” karaktera, koji se docnije ostvaruje kroz odluke i druga opšta akta autonomne pokrajine.

Na kraju, treba istaći da je i naš zakonodavac, kao i mnogi drugi zakonodavci, takođe sklon da povremeno preuzme ustavne odredbe u zakonski tekst, i da se to pitanje ne postavlja kao sporno.

2. OBLIK „POKRAJINSKE VLASTI”

Drugo načelno pitanje koje se postavilo kao sporno jeste da li je član 180. stav 1. Ustava RS opredelio oblik organizacije pokrajinske vlasti, ograničavajući tako pravo autonomne pokrajine da samostalno propisuje uređenje i nadležnost svojih organa dato u članu 179. Ustava RS? Drugim rečima, postavlja se pitanje da li je, određujući u članu 180. stav 1. Ustava RS da je „skupština najviši organ autonomne pokrajine”, Ustav RS predvi-

deo uspostavljanje skupštinskog sistema (jedinstva vlasti) kao oblika organizacije vlasti u autonomnim pokrajinama?

Smatram da se navedena odredba Ustava RS ne može tumačiti na način koji bi sugerisao obavezni skupštinski sistem u autonomnim pokrajinama, uključujući i APV. Na to upućuje činjenica da je u odredbi člana 179. Ustava RS utvrđeno da autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, samostalno propisuju uređenje svojih organa i javnih službi. To što već u sledećem članu (član 180. stav 1) Ustav RS određuje da je skupština najviši organ autonomne pokrajine, ne znači anuliranje prethodno garantovanog prava, već naglašavanje opšteprihvaćene činjenice u ustavnoj teoriji da je predstavničko telo formalno i stvarno najviši organ vlasti jer bez njega nema ostvarivanja predstavničke demokratije. Kada je reč o autonomnim pokrajinama, ovakav položaj skupštine ogleda se u donošenju statuta, odluka i drugih opštih akata kojima se realizuje pravo na političku samoupravu. U tumačenju bilo ustavnih bilo statutarnih odredaba kojima se uređuje „pokrajinska vlast”, treba imati u vidu da te odredbe ne odstupaju od člana 2. Deklaracije Skupštine evropskih regiona o regionalizmu u Evropi (1996), koji govori o institucionalnom uređenju regiona. Takođe je indikativno da, osim odredaba o skupštini autonomnih pokrajina, Ustav RS ne sadrži nijedno drugo „uputstvo” za uređenje „pokrajinske vlasti”.

Na kraju, treba dodati da se ni sistemskim tumačenjem (kao podgrupom jezičkog tumačenja) Ustava RS ne može utvrditi da je namera ustavopisaca bila uvođenje skupštinskog sistema u autonomne pokrajine, pogotovo što je reč o jednom netipičnom sistemu organizacije vlasti koji se uspešno, ali uz značajne modalitete, danas primenjuje samo u Švajcarskoj.

III. O POJEDINAČNIM OSPORENIM ODREDBAMA STATUTA APV

Kao što sam napomenula u uvodnim razmatranjima, Statut APV osporen je od strane predlagача gotovo u celosti. U materijalu Ustavnog suda Srbije, pripremljenom za potrebe javne rasprave, istaknuto je da pojedine osporene odredbe, kao i ustavnopravna pitanja koja se s njima u vezi postavljaju, neće biti predmet javne rasprave, budući da je Ustavni sud povodom nekih od njih: (a) zauzeo stav u svojoj odluci kojom je izvršena ocena ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti APV, ili (b) da je to učinio u ranijim odlukama, ili (c) neka pitanja ne zahtevaju posebno razmatranje na javnoj raspravi, ili (d) Sud za pojedine osporene odredbe smatra da se ne dovodi u pitanje njihova usaglašenost za Ustavom RS ili

zakonom.⁴⁶ Zato ću se u ovom radu osvrnuti samo na pojedinačne odredbe Statuta APV koje su bile predmet javne rasprave.⁴⁷

Sledi razmatranje osporenih odredaba koje se tiču ljudskih i manjinskih prava, a zatim odredaba koje se odnose na institucionalna pitanja i nadležnost pokrajinskih organa.

1. O OSPORENIM ODREDBAMA STATUTA APV KOJIMA SE UREĐUJE ZAŠTITA LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA

Sporna pitanja u vezi sa **članom 6. Statuta APV**, koji govori o nacionalnoj ravnopravnosti, odnose se na: (a) upotrebu termina „nacionalne zajednice”, čime se, prema mišljenju predlagača, vrši suštinska promena političkog sistema; i (b) na određivanje koje zajednice se smatraju nacionalnim zajednicama, što se, kako to ističe predlagač, ne čini ni u Ustavu RS niti u bilo kojem zakonu, a suprotno je, navodi predlagač, i članu 2. stav 1. Zakona o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina.⁴⁸

Povodom prvog spornog pitanja, podsećam na moje prethodno izlaganje o tumačenju ustava i načela ustavnosti i zakonitosti, u kojem sam istakla da je opasno ocenu ustavnosti i zakonitosti svesti na terminološku usklađenost osporenog akta sa ustavom i zakonima. Čak i ako primenimo jezički metod tumačenja, značenje pojma „nacionalna zajednica” identično je pojmu „etnička zajednica”, sadržanom u preambuli Ustava RS.⁴⁹ Oba pojma odnose se na grupu koju formiraju pripadnici nekog naroda.

Drugo, Srbija je multietnička država u kojoj žive pripadnici više nacija, s tim što se one koje su brojučano u manjini definišu kao nacionalne manjine.⁵⁰ Treba istaći da alineja 1. u preambuli Ustava RS, u kojoj

46 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 9–10.

47 Detaljnom analizom predloga Statuta APV bavila sam se u: Beširević, V., 2008.

48 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 11–13.

49 U odrednicama *Leksikona stranih reči i izraza* navodi se da pridev nacionalan (na latinskom: *nationalis*) između ostalog znači „narodni, narodski, koji pripada nekom narodu [...]”, a pridev etnički, koji je nastao od imenice *ethnos*, što znači – pleme, narod, danas se tumači kao „[...] narodni, [...] svojstven narodu, poreklom iz naroda, u vezi sa narodom [...]”. Videti u: Vujaklija, M., *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, str. 295, 581.

50 Vodeći svetski teoretičar u oblasti manjinskih prava Vil Kimlika navodi da je reč nacija u sociološkom smislu usko povezana sa idejama naroda ili kulture i da se ovi pojmovi uzajamno definišu. „Država koja ima više od jedne nacije, prema tome nije jednonacionalna nego višenacionalna država, gde manje kulture (odnosno narodi, prim. V. B.) formiraju nacionalnu manjinu”, navodi Kimlika. Videti u: Kymlicka, W., 1996, *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, p. 11.

se koristi termin „etnička zajednica”, govori o dve vrednosti: (a) državnoj tradiciji srpskog naroda i (b) individualnoj i kolektivnoj ravnopravnosti građana i etničkih zajednica u Srbiji.⁵¹ Pojmovi „građani” i „etničke zajednice” moraju se tumačiti tako da oba uključuju i pripadnike srpskog naroda i srpski narod kao kolektivitet, tj. kao etničku (nacionalnu) zajednicu. Svako drugo tumačenje ugrozilo bi sadržaj preambule u kojoj se garantuje ravnopravnost svih „[...] građana i etničkih zajednica u Srbiji”, jer bi dovelo do toga da je RS stvorena na državnoj tradiciji srpskog naroda, a da se ravnopravnost garantuje svima drugima, ali ne i srpskom narodu i njegovim pripadnicima. Osim toga, ravnopravnost ne treba mešati sa konstitutivnošću – konstitutivnost daju srpski narod i svi građani koji u Srbiji žive (član 1. Ustava RS) – a ravnopravne su sve nacionalne zajednice koje žive u Srbiji, bez obzira na to da li je reč o zajednici sa većinskim ili manjinskim statusom, što je garantovano i u članu 14. stav 2. Ustava RS.⁵² Treba imati u vidu da je osporena odredba Statuta APV – odredba o ravnopravnosti svih etničkih, tj. nacionalnih zajednica čiji pripadnici žive u APV. S tim u vezi, smatram da se upotrebom termina „nacionalna zajednica” u članu 6. Statuta APV ne menja suština političkog sistema Srbije, niti da je zbog ovoga navedeni član Statuta APV neustavan.

Što se tiče drugog spornog pitanja, slažem se sa stavom predlagača da ni Ustav RS, kao nijedan drugi zakon, ne imenuje nacionalne manjine u Srbiji. Međutim, to ne znači da ih Statut APV ne sme imenovati. Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina postavlja kriterijume za priznavanje nacionalnih manjina i reguliše način ostvarivanja njihovih individualnih i kolektivnih prava.⁵³ Da bi se ta prava mogla ostvariti, potrebno je imenovati njihove titulare. Na primer, jasno je da treba imenovati manjine čiji je jezik, zajedno sa jezikom većine, u službenoj upotrebi na određenoj teritoriji, da bi se znalo koji su manjinski jezici u službenoj upotrebi na toj teritoriji. To se, shodno principu supsidijarnosti, najcelishodnije radi aktom organa onog područja na kojem te manjine žive, jer na tom području nacionalne manjine ostvaruju svoja prava. Imajući u vidu da je jedan od ustavnih razloga postojanja političke autonomije upravo potreba efikasne zaštite nacionalnih manjina, APV može u svom statutu da izvrši konkretizaciju ustavnih i zakonskih odredaba tako što će, između ostalog, navesti koje manjine žive na području APV.

51 Alineja 1. u preambuli Ustava RS glasi: „Polazeći od državne tradicije srpskog naroda i ravnopravnosti svih građana i etničkih zajednica u Srbiji, [...]”.

52 U članu 14. stav 2. Ustava RS navodi se: „Država jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti [...]”.

53 Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ*, br. 11/02 i *Sl. glasnik RS*, br. 72/09 – drugi zakon.

U vezi **sa članom 22. Statuta APV**, kao sporna postavila su se sledeća pitanja: (a) da li autonomna pokrajina može da bude garant zaštite bilo ljudskih, bilo manjinskih prava i sloboda, s obzirom na to da je Ustavom RS pitanje te zaštite povereno RS; i (b) da li je određivanje nacionalnih manjina na teritoriji APV, kao „nacionalnih zajednica koje čine brojčanu manjinu u ukupnom stanovništvu APV”, u skladu sa članom 2. stav 1. Zakona o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina?⁵⁴

Povodom prvog spornog pitanja, u diskusiji o načelnim pitanjima već sam navela da je Statut APV akt kojim se ne samo uređuju organi „vlasti” u APV već i akt kojim se ta vlast ograničava. Jedan od mehanizama ograničenja vlasti jeste garantovanje ljudskih i manjinskih prava. Sve dok je po svojoj sadržini taj mehanizam u saglasnosti sa Ustavom RS, njegovo postojanje u Statutu APV nije sporno. Osim toga, u ustavnoj teoriji o političkoj autonomiji prihvaćen je stav da se zaštita manjinskih prava najefikasnije ostvaruje na teritoriji gde manjine žive.⁵⁵ Odredba člana 22. Statuta APV je načelnog karaktera i u sebi sadrži upućivanje na akte RS kojima se garantuju individualna i kolektivna prava nacionalnih manjina.

Što se tiče drugog spornog pitanja, imajući u vidu moje izlaganje o pojmu nacionalne zajednice vezano za primenu člana 6. Statuta APV, očigledno je da su predmet zaštite u odredbi o kojoj je sada reč – nacionalne zajednice sa manjinskim statusom.

U odnosu na član 24. st. 1. i 2. Statuta APV, kao sporno postavilo se pitanje statutarnog „uvođenja” srazmerne zastupljenosti nacionalnih manjina u svim pokrajinskim organima, odnosno zanemarivanje činjenice da se srazmerna zastupljenost u skupštini autonomne pokrajine omogućuje u skladu sa zakonom, dok se ovim članom Statuta predviđa da mere za postizanje srazmerne zastupljenosti preduzima pokrajinska vlada APV, na osnovu odluke pokrajinske skupštine.⁵⁶

U vezi sa navedenim spornim pitanjem, ukazujem da odredba člana 180. stav 4. Ustava RS predviđa da se „u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, omogućuje [...] srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa zakonom”. Reč je o članu koji govori o skupštini autonomne pokrajine i lokalne samouprave. Kako Ustav RS ne reguliše organizaciju i rad drugih organa autonomne pokrajine, to je i lo-

54 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 18–19.

55 Benedikter, T., 2009, p. 33.

56 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 19–20.

gično da on govori samo o srazmernoj zastupljenosti nacionalnih manjina u skupštini autonomne pokrajine.

S druge strane, odredba člana 77. stav 2. Ustava RS garantuje princip shodno kojem se „pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi [...] računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina”. Ova ustavna odredba zahteva posebnu razradu u aktima teritorijalnih organa gde pripadnici nacionalnih manjina žive. Osporena odredba Statuta APV upravo ima to dejstvo jer princip srazmernosti proširuje i na sve druge pokrajinske organe i određuje da se on uređuje odlukom skupštine pokrajine.

Ovo rešenje nije u suprotnosti sa Ustavom RS iz dva razloga. Prvo, član 79. stav 2. Ustava RS predviđa da se u skladu sa Ustavom, na osnovu zakona, pokrajinskim propisima mogu ustanoviti dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina, što se osporenom odredbom čini. Drugo, ovo dodatno pravo nije u suprotnosti sa odgovarajućim zakonom, a to je Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina koji u članu 21. propisuje da se prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući policiju, vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti i o poznavanju jezika koji se govori na području organa ili službe. Imajući u vidu da je APV teritorija mešovitog nacionalnog sastava, princip srazmernosti nije u suprotnosti sa zakonskim izrazom „odgovarajuća zastupljenost”. Prema tome, smatram da odredbe člana 24. st. 1. i 2. Statuta APV nisu neustavne i nezakonite.

Prvo sporno pitanje u vezi sa **članom 25. stav 1. Statuta APV** jeste da li se statutom autonomne pokrajine mogu ustanovljavati prava pripadnika nacionalnih manjina koja su zajemčena Ustavom (čl. 75. i 79) i za čije ostvarivanje, u skladu sa zakonom, jemči RS kao država a ne autonomna pokrajina, dok se drugo sporno pitanje odnosi na to da li se članom 75. Ustava RS utvrđena kolektivna prava pripadnika nacionalnih manjina i mogućnost osnivanja nacionalnih saveta radi ostvarivanja prava na samoupravu u određenim oblastima mogu izjednačiti sa „oblikom autonomije” nacionalnih manjina.

Na prvo sporno pitanja već sam odgovorila. Ponoviću da je jedan od mehanizama ograničenja „pokrajinske vlasti” garantovanje ljudskih i manjinskih prava i da sve dok taj mehanizam po svojoj sadržini nije u sprotnosti sa Ustavom, on nije neustavan. Protivustavno bi bilo ako bi APV negirala neka Ustavom RS garantovana manjinska prava, što predlaže ne tvrdi.

Povodom drugog spornog pitanja, navodim da odredba člana 75. stav 2. Ustava RS propisuje da „putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlu-

čivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom". Ovim se pripadnicima nacionalnih manjina u Srbiji garantuje poseban oblik autonomije koji se u ustavnom pravu naziva *kulturnom autonomijom*.⁵⁷ Stav 3. istog člana dozvoljava pripadnicima nacionalnih manjina da, radi ostvarivanja te autonomije, mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom. Kulturna autonomija nije vezana samo za teritorijalnu autonomiju već i za područje čitave teritorije jedne države.⁵⁸

Ponovo ističem da se zaštita manjina najefikasnije ostvaruje na tačno određenom području gde pripadnici manjina žive, pa se Statutom APV tako određuje da je APV područje na kojem nacionalne zajednice sa manjinskim statusom ostvaruju pravo na kulturnu autonomiju garantovanu Ustavom RS. Podsećam da reč „samouprava”, koju Ustav RS koristi, ima isto značenje kao i reč „autonomija”, tako da se ne može dovoditi u pitanje da upotreba termina „autonomija” umesto termina „samouprava” ukazuje na neustavnost statutarne odredbe o kojoj je reč. Prema tome, smatram da je navedena odredba Statuta APV u saglasnosti sa Ustavom RS.

Sporno pitanje u odredbi **člana 26. st. 1. i 2. Statuta APV** je rešenje shodno kojem se uređivanje službene upotrebe jezika i pisma ne vrši samo u skladu sa zakonom nego i sa pokrajinskom skupštinskom odlukom.⁵⁹

U vezi sa ovim spornim pitanjem, mišljenja sam da je ovo materija koja, shodno Ustavu RS i odgovarajućim zakonima, spada u delokrug rada APV, pa samim tim i pokrajinske skupštine. Međutim, za razliku od stava 2, u kojem je naglašeno da se to pitanje uređuje odlukom pokrajinske skupštine *u skladu sa zakonom*, u stavu 1. je izostalo upućivanje na zakon, pa se u tom delu vidi neusaglašenost ove odredbe sa članom 10. stav 2. Ustava RS.

Mogućnost da se odlukom skupštine autonomne pokrajine propiše način omogućavanja srazmerne zastupljenosti nacionalnih zajednica u Skupštini APV, sporno je pitanje u vezi sa **članom 3. stav 2. Statuta APV**, budući da se, kako se navodi, ovaj princip može propisati samo zakonom, shodno članu 180. stav 4. Ustava RS.⁶⁰

Po mom mišljenju, navedenom statutarnom odredbom prevashodno se uređuje pitanje izbora poslanika u Skupštinu APV, što spada u isključivu nadležnost autonomne pokrajine, koju ona vrši samo u skladu sa Ustavom i svojim statutom. Nije sporno da se, shodno ustavnoj odredbi člana

57 Benedikter, T., 2009, pp. 39–40.

58 Benedikter, T., 2009, p. 39.

59 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 22–23.

60 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu str. 29–30.

180. stav 4, način omogućavanja srazmerne zastupljenosti nacionalnih zajednica u Skupštini APV uređuje u skladu sa zakonom. Međutim, kako nijedan zakon RS ne uređuje ovo pitanje, zbog društvenog interesa koji se time ostvaruje, ustavna odredba člana 180. stav 4. može se direktno konkretizovati odlukom skupštine autonomne pokrajine. U protivnom, zbog propusta zakonodavca, mogla bi se dovesti u pitanje politička prava pripadnika nacionalnih manjina garantovana, između ostalog, u odredbi člana 75. stav 1. Ustava RS: „Pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče se dodatna, individualna ili kolektivna prava.”⁶¹ Ustavni sud treba da pozove zakonodavca da uredi ovo pitanje.

Sporna pitanja u vezi sa **članom 40. Statuta APV** su sledeća: (a) da li se ustanovljavanjem Saveta nacionalnih zajednica, kao radnog tela Skupštine APV, ugrožava rad Skupštine APV, kao organa koji vrši svoje nadležnosti predstavljajući sve građane koji žive na teritoriji APV, bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost i nezavisno od njihove nacionalne pripadnosti; (b) da li se na taj način uvodi novi vid zaštite interesa nacionalnih manjina u skupštini autonomne pokrajine i da li za to postoji ustavni osnov; i (c) da li postoji ustavni osnov da se u matičnoj državi – Republici Srbiji, pripadnici srpskog naroda tretiraju kao pripadnici „nacionalnih zajednica”?⁶²

U vezi sa ovim spornim pitanjima prvo ističem da je Savet nacionalnih zajednica koji se ustanovljava osporenim odredbom Statuta APV – radno telo Skupštine APV, kao što su to i dvadeset različitih odbora ove skupštine. Izbor u radna tela bilo koje skupštine, pa i Skupštine APV, ne vrši se po istom kriterijumu po kojem se biraju članovi te skupštine. Kriterijumi su različiti, a obično se odnose na stručnost članova radnih tela za određenu oblast, poznavanje stranih jezika, partijsku zastupljenost i dr. Prema tome, izborom u radna tela bilo koje skupštine ne povređuje se princip ravnopravnosti, odnosno ne umanjuje se činjenica da je skupština predstavnički organ svih građana.

Drugo, osnivanjem Saveta nacionalnih zajednica, kao radnog tela Skupštine APV, ne uvodi se novi vid zaštite interesa nacionalnih manjina u skupštinu autonomne pokrajine, niti je to osnivanje u suprotnosti sa Ustavom RS. Reč je o telu kojim se obezbeđuje da Skupština APV efikasno obavlja nadležnost APV iz člana 183. stav 3. Ustava RS, shodno kojem se autonomne pokrajine staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom. Kako su najbolji i jedini jemci efikasnog ostvarivanja manjin-

61 Za pojam i značaj kolektivnih prava nacionalnih manjina videti: Várady, T., 1997, *Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case*, *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No.1, pp. 9–54.

62 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 30–33.

skih prava pripadnici većinskog naroda (zato što od njih, u krajnjoj liniji, zavisi položaj manjine u svakoj državi), sastav Saveta nacionalnih zajednica, u koji ulaze i pripadnici matičnog srpskog naroda i pripadnici nacionalnih manjina, najbolji je mehanizam za ostvarivanje nadležnosti autonomne pokrajine u domenu zaštite prava nacionalnih manjina. Treba dodati da član 98. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi predviđa osnivanje Saveta za međunacionalne odnose, kao samostalnog radnog tela u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave, koga čine takođe predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina, a čija ustavnost nije osporena.

Najzad, u vezi sa trećim spornim pitanjem, upućujem na moje prethodno izlaganje o tumačenju ustava i o sociološkom pojmu izraza „nacionalne zajednice”, kojim su obuhvaćeni i pripadnici srpskog naroda. Nacionalne zajednice mogu biti većinskog i manjinskog karaktera – nacionalne zajednice većinskog karaktera nazivaju se narodom, a one manjinskog karaktera nazivaju se nacionalnim manjinama.

Prema tome, po mom mišljenju, osporena odredba člana 40. Statuta APV nije nesaglasna sa Ustavom RS.

2. O OSPORENIM ODREDBAMA STATUTA APV KOJIMA SE UREĐUJU INSTITUCIONALNA PITANJA I NADLEŽNOSTI POKRAJINSKIH „ORGANA VLASTI”

Sporna pitanja u vezi sa **članom 9. stav 3. Statuta APV**, koji govori o ustavnom pravu APV da uredi izgled i način korišćenja svojih simbola, svode se na sledeće: (a) u kojoj meri je autonomna pokrajina samostalna da uredi izgled i upotrebu simbola APV; i (b) da li se u Statutu APV može koristiti različit termin od onog kojeg upotrebljava Ustav RS kada govori o ovom ovlašćenju APV.⁶³

Kada je reč o pitanju do koje mere APV može samostalno da uredi izgled i način korišćenja svojih simbola odlukom svoje skupštine, treba imati u vidu da je reč o nadležnosti koju, shodno Ustavu RS, APV vrši samostalno (član 183. stav 4) u okviru Ustava i svog statuta. U vezi sa drugim spornim pitanjem, upućujem na izlaganje u uvodnim razmatranjima i ponovo ukazujem na opasnost svođenja ocene ustavnosti na puku terminološku usklađenost osporenog akta sa Ustavom RS. Prema tome, smatram da član 9. stav 3. Statuta APV nije neustavan.

U vezi sa sledećom osporenom odredbom, drugačijeg sam mišljenja. Naime, sporno pitanje u vezi sa **članom 11. stav 3. Statuta APV** odnosi se na to da li se odlukom pokrajinske skupštine mogu odrediti organi

63 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 13–14.

nadležni za upravljanje i raspolaganje imovinom APV, s obzirom na činjenicu da je u međuvremenu donet odgovarajući zakon koji određuje da se ovo pitanje ima urediti statutom autonomnih pokrajina.⁶⁴

Do očigledne neusklađenosti ove odredbe sa zakonom, ali ne i sa Ustavom RS, došlo je zbog toga što je zakonodavac doneo Zakon o javnoj svojini (*Sl. glasnik RS*, br. 72/11) dve godine posle usvajanja Statuta APV. APV treba da navedenu statutarnu odredbu uskladi sa tim zakonom, jer je ustavna odredba člana 87. stav 4, kojom je utvrđeno da se imovina autonomne pokrajine i način njenog korišćenja i raspolaganja uređuju zakonom, nedvosmislena.

U vezi sa članom 13. Statuta APV, postavilo se pitanje da li, shodno Ustavu RS, APV može vršiti ovlašćenja predviđena ovim članom.⁶⁵ Navedena statutarna odredba propisuje da AP Vojvodina, u skladu sa zakonom, obezbeđuje uslove za zaštitu i unapređivanje životne sredine i preduzima mere za sprečavanje i otklanjanje štetnih posledica koje ugrožavaju životnu sredinu i dovode u opasnost život i zdravlje ljudi.

Polazeći od toga da član 74. stav 2. Ustava RS izričito predviđa odgovornost autonomne pokrajine za zaštitu životne sredine, kao i da stav 3. istog člana predviđa obavezu *svakog* da čuva i poboljšava životnu sredinu, smatram da član 13. Statuta APV nije u suprotnosti sa Ustavom RS jer samo konkretizuje navedene ustavne odredbe i obavezuje APV da ove uslove vrši u skladu sa zakonom.

Do sada razmatrane odredbe Statuta APV proizvode pravna dejstva, pa ocena o njihovoj (ne)ustavnosti znatno utiče na odnose između centralnih i pokrajinskih organa vlasti. Sledeća osporena odredba – **član 15. Statuta APV** – razlikuje se u tom smislu od ostalih odredaba. Naime, sporna pitanja u vezi sa ovim članom formulisana su na sledeći način: (a) da li se Statutom APV može predvideti odgovornost APV za sopstveni održivi ekonomski, naučni, obrazovni, kulturni i turistički razvoj, kao celine, te uravnoteženi razvoj svojih geografskih oblasti; (b) da li je ta odredba u saglasnosti sa Zakonom o utvrđivanju nadležnosti APV; i (c) da li Vojvodina može da odgovara za uravnoteženi razvoj svojih geografskih oblasti, jer Ustav RS ni u jednom članu ne predviđa mogućnost da se „geografske oblasti” odrede kao pravni pojam, niti da budu geografske oblasti pokrajine.⁶⁶

64 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 14.

65 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 15.

66 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 16–17.

Mišljenja sam da je priroda ovog člana deklarativna, tj. retorička, a ne normativna. „Održivi razvoj” (*sustainable development*) programski je cilj Evropske unije, ali i drugih transnacionalnih entiteta, međunarodnih organizacija, država, privatnih kompanija i nevladinih organizacija. Navedena odredba Statuta APV uklapa se, prema tome, u savremene političke i društvene proklamacije, i ima samo takvo, deklarativno dejstvo. Ustav RS u članu 1. govori o tome da je država RS zasnovana, između ostalog, na „evropskim principima”, a to je upravo jedan od tih principa, pa ovu odredbu u tom smislu treba i shvatiti i ne treba je smatrati protivnom ustavnom i zakonskom sistemu RS, jer ona ne ograničava nadležnosti republičkih organa niti proizvodi pravne obaveze.⁶⁷

Sledeća po redu osporena odredba (**član 17. st. 1. i 2. Statuta APV**), kojom se ustanovljava Vojvođanska akademija nauka i umetnosti, izazvala je nepotrebnu političku konfrontaciju, budući da nije od suštinskog značaja ni za postojanje političke autonomije niti za pravni poredak RS. Sporna pitanja u vezi sa postojanjem Vojvođanske akademije nauka i umetnosti odnose se na: (a) ustavni i zakonski osnov za osnivanje te institucije; (b) postojanje VANU uprkos činjenici da Zakon o SANU uređuje SANU kao *sui generis* ustanovu od posebnog nacionalnog značaja, „zasnovanu na principima i tradiciji akademskog organizovanja u Srbiji”; kao i na pitanje (c) mogućnosti postojanja „paralelnih institucija”, u svetlu činjenice da je Statutom SANU predviđeno postojanje ogranaka u APV.⁶⁸

Prvo, mišljenja sam da ne postoji ustavni osnov koji dozvoljava ili zabranjuje osnivanje VANU. Član 73. Ustava RS, koji govori o tome da RS „podstiče i pomaže razvoj nauke, kulture i umetnosti”, ne uspostavlja isključivu nadležnost republičkih organa da regulišu pitanja nauke i umetnosti. Ni jezičko tumačenje odredbe člana 97. tačka 12. Ustava RS, o nadležnosti RS u oblasti naučno-tehnološkog razvoja, ne navodi na zaključak o postojanju ustavne zabrane osnivanja naučnih i umetničkih institucija od strane drugog osnivača koji nije RS.

Drugo, Zakon o SANU takođe ne zabranjuje osnivanje drugih akademija nauka i umetnosti u Srbiji, već samo određuje da je SANU najviša naučna i umetnička ustanova u RS i da je Akademija ustanova od posebnog nacionalnog značaja (član 2. st. 1. i 3). Dakle, nema izričitog zakonskog osnova za zabranu osnivanja drugih akademija nauka i umetnosti, osim zabrane da se te akademije definišu kao najviše naučne i umetničke ustanove u RS, odnosno kao ustanove od posebnog nacionalnog značaja, što Statut APV i ne čini u odnosu na VANU.

67 O upotrebi pojmova u Statutu APV koji se ne pominju u Ustavu RS, kao što je slučaj i sa pojmom „geografska oblast”, govorila sam u uvodnim razmatranjima.

68 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 17–18.

Treće, kad je reč o akademijama nauka i umetnosti, postojanje „paralelnih institucija” nije neuobičajeno, a nije ni dominantno shvatanje shodno kojem su te akademije državne institucije. Na primer, u SAD, Nacionalna akademija ima status korporacije čiji članovi na *pro bono* osnovi savetuju državnu administraciju o pitanjima iz oblasti nauke, inženjeringa i medicine. Reč je o privatnoj ustanovi koja se ne finansira sredstvima iz federalnih fondova. Francuska, kao unitarna država, ima nekoliko akademija, dok su one u Nemačkoj osnovane u *lenderima*. Pored nacionalnih, danas postoje i mnoge regionalne akademije. Prema tome, reč je o ustanovi koja se ne smatra isključivo simbolom državnosti.

Drugo je pitanje da li je osnivanje VANU u današnjoj ekonomskoj situaciji racionalno, o čemu su se, po mom mišljenju, izjasnili predstavnici građana APV usvajajući Statut. Dakle, pitanje postojanja VANU je prevashodno pitanje finansija i odluke predstavnika građana Vojvodine. Prema tome, smatram da odredbe člana 17. st. 1. i 2. Statuta APV nisu neustavne i nezakonite.

I dok je odredba o VANU od malog značaja za ustavni i pravni sistem RS, odredba **člana 29. Statuta APV**, u kojoj se navode nadležnosti APV, od suštinske je važnosti za pitanje ustavnog sistema vertikalne podele vlasti. U vezi sa navedenim članom, sporna su dva pitanja: prvo, da li se nadležnosti APV uopšte mogu odrediti Statutom, i drugo, ako se prihvati stanovište da samo preuzimanje zakonskih odredaba nije sporno, može se postaviti pitanje usaglašenosti Statuta APV sa zakonom kojim su utvrđene nadležnosti APV, jer se nadležnosti APV određene u Statutu i u tom zakonu razlikuju.⁶⁹

U vezi sa prvim spornim pitanjem, podsećam na uvodna razmatranja u kojima sam navela da se statutima pokrajina ne mogu uređivati nadležnosti pokrajine izvan onih utvrđenih Ustavom RS. Statuti pokrajina mogu samo da konkretizuju odredbe o nadležnosti autonomnih pokrajina, a ne i da ustanovljavaju nove nadležnosti pokrajina. U preuzimanju ustavnih odredaba ne vidim ništa neustavno, i ponovo dodajem da to često radi i zakonodavac. Ukoliko se neusaglašenost Statuta APV sa Zakonom o utvrđivanju nadležnosti APV pojavila nakon odluke Ustavnog suda o tom zakonu, Statut APV treba uskladiti sa tim zakonom. Treba istaći da je zahtev za ocenu ustavnosti i zakonitosti Statuta APV Ustavnom sudu podnet 2009. godine, pre odluke Ustavnog suda o tom zakonu.

Jezička dogmatizacija ustava, o kojoj sam govorila u uvodnim razmatranjima, delimično je na delu u **članu 34. al. 3. i 19. Statuta APV**. Imajući u vidu da je, saglasno članu 123. tačka 1. Ustava RS, Vlada nadležna

69 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 23–28.

da utvrđuje i vodi politiku, prvo sporno pitanje je da li Skupština APV može biti nadležna da utvrđuje osnove politike na nivou APV, i to naročito ako se ima u vidu da Ustav RS ne poznaje pojam „osnovi politike”; drugo sporno pitanje je da li je rešenje, prema kojem Skupština APV daje mišljenje na promene Ustava koje se odnose na položaj, prava i dužnosti APV, u skladu sa odredbama člana 203. Ustava RS, kojim je utvrđen postupak promene Ustava.⁷⁰

Povodom prvog spornog pitanja, ističem da se izraz „utvrđuje politiku” vezuje za aktivnosti različitih državnih organa, ali i organa koji nemaju to svojstvo, a ne samo za Vladu kao državni organ. Na primer, u statutima političkih stranaka predviđa se da predsedništvo ili glavni odbor stranke „utvrđuje i vodi politiku” stranke (DS, Nova Srbija), ili da glavni odbor „utvrđuje politiku” (DSS); Narodna banka Srbije „utvrđuje i sprovodi monetarnu politiku”, Upravni odbor fonda PIO „utvrđuje i vodi poslovnu politiku Fonda” i sl. Iako se reč „politika” izričito ne pominje, podsećam da Narodna skupština, u skladu sa članom 99. stav 1. tačka 5. Ustava RS, „odlučuje o ratu i miru[...]”, što predstavlja takođe jedan vid utvrđivanja i vođenja politike o ratu i miru, samo se u Ustavu to izričito ne navodi. Primedba predlagača o kojoj je reč uklapa se u koncept jezičke dogmatizacija Ustava koju predlagač dosledno primenjuje u ovom sporu. Međutim, sa gledišta usaglašenosti Statuta APV sa Ustavom RS, smatram da nije sporno da Statut upotrebi izraz koji nije u Ustavu, sve dok taj sâm izraz, ili zajedno sa drugim izrazom, ne dovede do rešenja koje je suprotno ustavnim odredbama.

Što se tiče statutarnog rešenja prema kojem Skupština APV daje mišljenje na promene Ustava koje se odnose na položaj, prava i dužnosti APV, smatram da ono nije neustavno, s obzirom na to da je postupak promene Ustava RS javan i da *svako* može da da mišljenje o predloženim promenama. Osim toga, mišljenje Skupštine APV na promene Ustava koje se odnose na položaj, prava i dužnosti APV nije obavezujuće, tako da ovom odredbom Statut APV ne povređuje odredbe člana 203. Ustava RS.

Ni preostale osporene odredbe, po mom mišljenju, nisu nesaglasne sa Ustavom RS.

Tako se, u vezi sa **članom 41. stav 3. alineja 6. Statuta APV**, kao sporno postavilo pitanje u odnosu na koja pitanja Skupština APV može raspisati referendum.⁷¹ Očigledno je da Skupština APV može raspisati referendum samo u odnosu na ona pitanja o kojima, na osnovu člana 183.

70 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 28–29.

71 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 33.

Ustava RS, može samostalno da odlučuje. Osporena odredba Statuta APV, koja glasi „[...]skupština odlučuje većinom glasova od ukupnog broja poslanika: [...] o raspisivanju referenduma na svojoj teritoriji [...]”, govori o načinu donošenja odluke na osnovu ovlašćenja Skupštine APV iz člana 10. stav 2. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi.⁷²

Smatram da su i osporene odredbe o Pokrajinskom ombudsmanu (**član 61. st. 1, 2. i 6. Statuta APV**) u skladu sa ustavnim ovlašćenjem APV da uredi „organe vlasti” i njihovu nadležnost.⁷³ One su takođe u skladu sa članom 183. stav 3. Ustava RS, koji predviđa da se autonomna pokrajina stara o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom. Odgovarajući zakon je Zakon o zaštitniku građana, koji u odredbama članova 34. i 35. govori o međusobnoj saradnji Zaštitnika građana i Pokrajinskog ombudsmana, i reguliše pitanje rešavanja eventualnog sukoba nadležnosti između institucija ombudsmana osnovanim na svim nivoima vlasti – republičkom, pokrajinskom i lokalnom.⁷⁴ Podsećam da je Zakon o Zaštitniku građana donet 2007, a da je Pokrajinski ombudsman ustanovljen još 2002. godine, pa je prema tome zakonodavac mogao da se, nakon donošenja Ustava RS, a prilikom usvajanja Zakona o Zaštitniku građana, negativno izrazi u odnosu na postojanje Pokrajinskog ombudsmana u samom tom zakonu, ali da to nije učinio.

Predlagrač je osporio i odredbe **člana 63. st. 1, 2. i 3. Statuta APV**, ističući da one nisu u saglasnosti sa odredbom člana 184. stav 2. Ustava RS, kojom je utvrđeno da se vrste i visine izvornih prihoda autonomnih pokrajina uređuju zakonom.⁷⁵ Smatram, međutim, da postojanje ove odredbe u Statutu APV nije sporno, s obzirom na to da je reč o odredbi koja govori o finansijskoj autonomiji, pa je prirodno da se nađe u Statutu. Pored toga, finansijska autonomija u ovoj statutarnoj odredbi garantuje se u skladu sa Ustavom RS i odgovarajućim zakonima, pa je i njena saglasnost sa Ustavom RS i odgovarajućim zakonima time potvrđena.

Najzad, sporno pitanje u vezi sa **članom 70. Statuta APV** jeste da li je donošenje odluke o proglašenju Statuta saglasno sa utvrđenim principom stupanja na snagu zakona i drugih opštih akata (član 196. Ustava RS), naročito ako se ima u vidu da se u ustavnopravnom sistemu RS donošenje akata o proglašenju vezuje *samo* za stupanje na snagu Ustava i Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava.⁷⁶

72 Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. glasnik RS*, br. 48/94 i 11/98.

73 Sporna pitanja u vezi sa ovim članom sadržana su u Predlogu za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 34–36.

74 Zakon o Zaštitniku građana, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05 i 54/07.

75 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 36–37.

76 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, str. 37–38.

Sporna odredba statuta glasi: „Ovaj Statut stupa na snagu nakon donošenja odluke o proglašenju u Skupštini i objavljivanja u Službenom listu Autonomne Pokrajine Vojvodine”. Ovako konstruisana, ona nije u suprotnosti sa članom 196. Ustava RS, koji govori o obavezi objavljivanja zakona i drugih opštih akata pre njihovog stupanja na snagu. Činjenica je da je odredba koja predviđa da Statut stupa u kraćem roku (a ne u uobičajenom roku od osam dana od objavljivanja, kao što je to predviđeno Ustavom RS) proistekla zbog kašnjenja u donošenju Statuta u roku predviđenom Ustavnim zakonom. To, međutim, ima snagu naročito opravdanog razloga, koji može opravdati i ranije stupanje na snagu zakona i drugih opštih akata, saglasno stavu 4. člana 196. Ustava RS.

Što se tiče stava da se u našem ustavnopravnom sistemu donošenje akata o proglašenju vezuje samo za stupanje na snagu Ustava RS i Ustavnog zakona, napominjem da shodno članu 200. st. 1. i 2. Ustava RS, Narodna skupština proglašava vanredno stanje donošenjem odluke o vanrednom stanju, da je u članu 201. st. 1. i 2. Ustava RS propisano da se ratno stanje takođe proglašava donošenjem odluke o ratnom stanju, i da Predsednik RS ukazom proglašava zakone (član 112. stav 1. tačka 2), tako da naš ustavnopravni sistem donošenje akata o proglašenju vezuje i za druge akte, a ne samo za Ustav RS i Ustavni zakon. Prema tome, smatram da i ova osporena odredba Statuta APV nije nesaglasna sa Ustavom RS.

IV. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Većina savremenih država još uvek je unitarnog karaktera, uključujući i one u kojima već duže vreme postoje očigledni zahtevi za političkom autonomijom, poput Francuske, Turske i Pakistana (koji je od federalne praktično postao jaka unitarna država). Sklonost savremenih država ka podeli vlasti na više nivoa ne može se, međutim, negirati: nedavna studija o vertikalnoj podeli vlasti u četrdeset dve savremene demokratije pokazuje da je u poslednjih pedeset godina regionalna vlast uspostavljena u dvadeset devet država, da u jedanaest nije došlo do promena, a da je u dve države (Švedska i Srbija) došlo do slabljenja političke decentralizacije.⁷⁷

Ne jača samo regionalna vlast. Paralelno sa procesom unutrašnje političke decentralizacije, jačaju i procesi globalne vladavine, a Evropska unija je najbolji primer transnacionalne tvorevine ustavnog karaktera. Prema tome, evropski ideal devetnaestog veka – jedan narod – jedna nacionalna suverena država, u dvadeset prvom veku uveliko se napušta na tlu Evrope.

⁷⁷ Marks, G., Hooghe, L., Schakel, A. H., *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950-2006)*, London, Routledge, 2010, p. 52.

Jačanje evropskog regionalizma posledica je dve ideje – demokratije i zaštite nacionalnih manjina. Ako se primenjuje u demokratskim okvirima koji se zasnivaju na vladavini prava, politička autonomija: (a) proširuje krug građana koji učestvuju u vršenju vlasti; (b) omogućava nacionalnim manjinama da ostvaruju individualna i kolektivna prava; i (c) obezbeđuje državi i većinskom stanovništvu garancije za očuvanje suvereniteta i teritorijalne nedeljivosti države. Ustavni položaj APV zasnovan je upravo na tim premisama. Krhki politički kompromis postignut u Ustavu RS iz 2006, umesto suštinske političke regionalizacije Srbije, koju je obećao DOS još u Miloševićevo vreme, rezultirao je u minimalnoj političkoj autonomiji Vojvodine.⁷⁸

U ovom radu nastojala sam da ukažem na sledeće: prvo, da se Srbija priključila državama koje napuštaju unitarni princip državnog uređenja preuzimajući izvesne karakteristike regionalne države; drugo, da jezička dogmatizacija ustava ozbiljno pretilo da obesmisli ustavom garantovane minimalne standarde političke autonomije Vojvodine; i treće, da je Statut APV, kao *sui generis* akt kojim se uređuje i ograničava pokrajinska vlast (ali ne i akt kojim se ustanovljavaju nadležnosti pokrajinskih organa), u velikoj meri u saglasnosti sa Ustavom RS.

LITERATURA

1. Ademović, N., 2012, Značaj i metode tumačenja kroz praksu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, 9.
2. Bartole, S., Internal Ordering in the Unitary State, in: Rosenfeld, M., Sajó, A., (eds.), 2012, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press.
3. Benedikter, T., 2009, *The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, Bolzano, Institute for Minority Rights, EURAC Research.
4. Beširević, V., 2008, The Rocky Waters of Decentralization in Serbia: The Case of Vojvodina, *European Review of Public Law/Revue Européenne de Droit Public*, Université de Paris I: Panthéon-Sorbonne & European Public Law Organization, Vol. 20, No. 2.
5. Beširević, V., Nova podela vlasti: (tajni) život demokratskog deficita u postupku zaključivanja međunarodnih ugovora, u: Pajvančić, M., Popović, A., (ur.), 2012, *Parlamentarna praksa I*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung.
6. Breyer, S., 2005, *Active Liberty: Interpreting Our Democratic Constitution*, New York, Alfred A. Knopf.
7. Delledonne, G., Martinico, G., 2011, Legal Conflicts and Subnational Constitutionalism, *Rutgers Law Journal*, Vol. 42, No. 4.

⁷⁸ Za više vidi Beširević, V. 2008.

8. Dorsen, N., Rosenfeld, M., Sajó, A., Baer, S., (eds.), 2010, *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials*, sec. ed., St. Paul, MN, West.
9. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Serbia, No. 405/2006, Strasbourg, 19 March 2007, ([http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-e)).
10. Fallon, R. H., 1987, A Constructivist Coherence Theory of Constitutional Interpretation, *Harvard Law Review*, Vol. 100, No. 6.
11. Goldsworthy, J., Constitutional Interpretation, in: Rosenfeld M., Sajó, A., (eds.), 2012, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press.
12. Gur-Arie, M., Američka jurisprudencija u trećem milenijumu – komentari, u: Vukadinović, G., Kartag-Odri, A., (ur.), 2006, *Američka jurisprudencija XX veka*, Novi Sad, Novosadska asocijacija za teoriju, etiku i filozofiju prava.
13. Halberstam, D., Federalism: Theory, Policy, Law, in: Rosenfeld, M., Sajó, A., (eds.), 2012, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press.
14. Heintze, H.-J., On the Legal Understanding of Autonomy, in: Suksi, M., (ed.), 1998, *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague, Kluwer.
15. Jovičić, M., 1977, *O Ustavu – teorijsko-komparativna studija*, Beograd, Institut za uporedno pravo i Savremena administracija.
16. Korhecz, T., *Mišljenje o ustavnosti i zakonitosti Statuta AP Vojvodine*, izneto na javnoj raspravi pred Ustavnim sudom Srbije, 21. maja 2013, in file sa autorom.
17. Korhecz, T., 2008, Javno-pravni položaj Autonomne pokrajine Vojvodine, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 9.
18. Kymlicka, W., 1996, *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press.
19. Marković, R., 2006, Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2.
20. Marks, G., Hooghe, L., Schakel, A. H., 2010, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950–2006)*, London, Routledge.
21. Milosavljević, B., Popović, D. M., 2009, *Ustavno pravo*, treće izd., Beograd, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i Službeni glasnik.
22. Pajvančić, M., 2009, *Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije*, Novi Sad, Centar za regionalizam, (<http://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/Ustavni-okvir-regionalne-drzave-primer-Srbije.pdf>).
23. Rosenfeld, M., Sajó, A., (eds.), 2012, Oxford, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press.
24. Rousseau, D., The Constitutional Judge: Master or Slave of the Constitution? in: Rosenfeld, M., (ed.), 1994, *Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy: Theoretical Perspectives*, Durham & London, Duke University Press.
25. Sunstein, C., 2001, *Designing Democracy: What Constitutions Do*, Oxford, New York, Oxford University Press.
26. Várady, T., 1997, Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case, *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 1.

PASSION ACCORDING TO THE STATUTE: WILL THE
TEXTUAL DOGMATIZATION OF THE CONSTITUTION
ABOLISH THE POLITICAL AUTONOMY OF VOJVODINA?
– Contribution to the Public Debate on Constitutionality and
Legality of the Vojvodina's Statute –

Violeta Beširević

SUMMARY

Before the Constitutional Court of Serbia, there is a pending case on reviewing constitutionality and legality of the Autonomous Province of Vojvodina's Statute. 30 MPs, one civic organization and one individual initiated the proceedings, back in 2009, right after the Statute came into force.

This article, which relies on author's *amicus curiae* brief in the mentioned case, offers three claims. First, the author claims that Serbia is not a typical unitary state, as for example, France or Romania, since it has gained several important characteristics of a regional state. Thus, for the time being, according to a vertical division of authority, Serbia can be defined as a state that is neither unitary nor regional, but rather a state "in between" these two forms.

Second, the author argues against an idea of textual dogmatization of the Constitution employed by the initiator of the proceedings (MPs), and after a deep analysis, rejects most of the arguments aimed at invalidating the provisions of the Statute, finding them unpersuasive and unfounded.

Third, starting from the citizens' sovereignty, on which the political autonomy of Vojvodina is based (Articles 12, 176 and 182 of the Serbian Constitution of 2006), the author urges safeguarding the political decentralization guaranteed by the Constitution, since it gives more power to citizens in public decision-making and strengthens the democratic principle on which the Republic of Serbia is based. It is also stressed that a potential invalidation of the statutory provisions concerning the protection of national minorities, would endanger this protection, since, in accordance with the principle of subsidiarity, the constitutional protection is the most effective if implemented by the act of the regional authority of the territory where the members of national minorities traditionally live in a great number.

Key words: The Constitution of the Republic of Serbia, the Statute of the Autonomous Province of Vojvodina, political and territorial autonomy, political decentralization, national minorities.

Dostavljeno Redakciji: 19. novembra 2013. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 5. decembra 2013. god.