

Prof. dr Stevan Lilić*

USTAVNE PROTIVREČNOSTI POKRAJINSKE AUTONOMIJE U SRBIJI (u kontekstu odluke Ustavnog suda u slučaju „Vojvodina”)

Apstrakt

U pogledu sistematičnog i koherentnog utvrđivanja načela pokrajinske autonomije, definisanja položaja, nadležnosti i prava autonomne pokrajine, kao i uređivanja odnosa autonomne pokrajine i Republike Srbije, Ustav Srbije (2006) sadrži jedan broj protivrečnosti koje otežavaju jasno definisanje statusa autonomije u postojećim ustavnim okvirima. To su konstatovali i eksperti Venecijanske komisije Saveta Evrope prilikom usvajanja Ustava Srbije 2006. godine. Grupa poslanika osporila je pred Ustavnim sudom Srbije Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine (2009). Ustavni sud je, srednom 2012. godine, doneo Odluku (IUz-353/2012) kojom su 22 od 36 osporenih stavki proglašene neustavnim, ali nije osporio ustavnost ovog Zakona u celini.

Ključne reči: Ustav Srbije. Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine (2009). Ustavni sud Srbije.

I. Ustavni okviri pokrajinske autonomije

Ustav Republike Srbije (2006) postavlja opšte političko-pravne i normative okvire pokrajinske autonomije i lokalne samouprave. Polazna ustavna premisa pokrajinske autonomije i lokalne samouprave sadržana je u posebnoj odredbi Prvog dela („Načela Ustava”) koja glasi: *Pokrajinska autonomija i lokalna samouprava* (čl. 12): „Državna vlast ograničena je pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu. Pravo građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti.”

Ustav Srbije razlikuje tri modaliteta autonomnih pokrajina: a) autonomna pokrajina sa „pokrajinskom autonomijom” (Autonomna Pokrajina Vojvodina); b) autonomna pokrajina sa „suštinskom autonomijom” (Autonomna Pokrajina Kosovo i Metohija); c) moguće „nove” autonomne pokrajine (bilo sa „pokrajinskom autonomijom”, bilo sa „suštinskom autonomijom”, bilo sa nekim „trećim” oblikom autonomije).

* Dr Stevan Lilić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo nauke Republike Srbije.

U tom pogledu Ustav, između ostalog, sadrži i sledeće odredbe: „građani imaju pravo na pokrajinsku autonomiju” (čl. 176); „autonomne pokrajine su autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju” (čl. 182. st. 1); „Republika Srbija ima Autonomnu Pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu Pokrajinu Kosovo i Metohija”, s tim što će se „suštinska autonomija Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija urediti posebnim zakonom, koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava”¹ (čl. 182, st. 2). Ustav, takođe, uređuje nadležnost autonomnih pokrajina (čl. 183) i pravne akte autonomne pokrajine (čl. 185).

II. Ustavne protivrečnosti pokrajinske autonomije

U pogledu sistematičnog i koherentnog utvrđivanja načela pokrajinske autonomije, definisanja položaja, nadležnosti i prava autonomne pokrajine, kao i uređivanja odnosa autonomne pokrajine i Republike Srbije, Ustav sadrži jedan broj protivrečnosti koje otežavaju jasno definisanje statusa autonomije u postojećim ustavnim okvirima. To se posebno odnosi na određene protivrečnosti između opšteg ustavnog načela o pokrajinskoj autonomiji da je „državna vlast ograničena pokrajinskom autonomijom” (čl. 12) i odredbe da „građani imaju pravo na pokrajinsku autonomiju” (čl. 176), s jedne strane, i drugih ustavnih odredbi o pokrajinskoj autonomiji koje su formulisane u okviru Dela VII Ustava koji pokrajinsku autonomiju definiše kao modalitet „teritorijalnog uređenja” (čl. 182–187), s druge strane. Osim toga, Ustav na više mesta govori o „suštinskoj autonomiji”, ali nijednom rečju ne određuje šta čini njenu suštinu. Konačno, otvoreno je pitanje šta čini razliku između „pokrajinske autonomije” i „suštinske autonomije”.

U kontekstu nekoherentnosti Ustava Srbije, kada je u pitanju pokrajinska autonomija, posebno se ističe potencijalna mogućnost da se Ustavom utvrđena pokrajinska autonomija ograniči zakonom, kao aktom niže pravne snage od Ustava. Tako, prema *Mišljenju o Ustavu Srbije*, koje je u martu 2007. godine formulisala Evropska komisija za demokratiju putem prava Saveta Evrope (tzv. Venecijanska komisija): „Generalno gledajući, mnogi aspekti ovog Ustava ispunjavaju evropske standarde i usvajaju primedbe iznete u Mišljenju Venecijanske komisije iz 2005. Međutim, postoje neke odredbe koje su još uvek dosta ispod ovih standarda, kao i druge koje su nejasne ili kontradiktorne, očigledno kao rezultat nepažljive izrade.” (...) „U odnosu na suštinsku autonomiju pažljivo čitanje Ustava, a posebno Dela VII, jasno ukazuje da ova suštinska autonomija uopšte nije zajamčena na ustavnom nivou, jer skoro svaki važan aspekt ove autonomije Ustav delegira na zakonodavca.” (...) „Navedeno je da ovo pravo (čl. 12) ograničava državnu vlast i da podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti. Mada ovo u principu treba pozdraviti, za žaljenje je

¹ Napomena: Zakon o suštinskoj autonomiji Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija nije donet.

da sadržaj ovog prava nije konkretizovan u Ustavu čime je skoro u celosti ostavljeno zakonodavnom organu da odredi obim ovih prava.”²

III. Zakoni o nadležnosti i statut Vojvodine

Nakon demokratskih promena u Srbiji 2000. godine, Narodna skupština usvojila je 2002. godine *Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine* (tzv. Omnibus zakon)³ kojim je bilo predviđeno da se ovim „zakonom bliže određuju nadležnosti autonomne pokrajine, naročito u oblastima u kojima Republika uređuje sistem” (čl. 1. st. 1), kao i da „Autonomna Pokrajina, u skladu sa Statutom, svojim propisima uređuje pojedina pitanja od interesa za njene građane, kao i način njihovog ostvarivanja, a posebno nadležnost organa i obrazovanje organizacija i ustanova i obezbeđivanje njihovog funkcionisanja, u skladu sa Ustavom i zakonom” (čl. 2).

Narodna skupština Srbije usvojila je 30. novembra 2009. godine *Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine*.⁴ Donošenjem ovog Zakona, prestao je da važi *Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine* (tzv. Omnibus zakon) iz 2002. godine. Prema novom Zakonu: „utvrđuju se nadležnosti AP Vojvodine i uređuju druga pitanja od značaja za položaj AP Vojvodine” (čl. 1). Takođe, „AP Vojvodina, u skladu sa Ustavom Republike Srbije i Statutom AP Vojvodine, uređuje nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osniva. U postupku donošenja zakona vodiće se računa o dostignutom nivou prava građana na pokrajinsku autonomiju. U postupku donošenja zakona kojima se uređuju pitanja od pokrajinskog značaja, predlagač je dužan da zatraži mišljenje nadležnog organa AP Vojvodine” (čl. 2).

Prema članu 185. Ustava: „Najviši pravni akt autonomne pokrajine je statut. Statut autonomne pokrajine donosi njena skupština, uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine.” Narodna skupština Republike Srbije donela je 30. novembra 2009. godine Odluku o prethodnoj saglasnosti na Predlog statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine. Prema Poslovniku Narodne skupštine⁵ (čl. 189): „Na postupak davanja prethodne saglasnosti na statut autonomne pokrajine shodno se primenjuju odredbe ovog poslovnika o postupku za donošenje zakona, ako poslovníkom nije drugačije rečeno.” Skupština AP Vojvodine usvojila je 14. decembra 2009. godine i proglasila Statut AP Vojvodine,⁶

2 *Mišljenje o Ustavu Srbije*, Evropska Komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) Saveta Evrope, CDL-AD(2007)004, 19. mart 2007.

3 *Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine* (Omnibus zakon), „Službeni glasnik RS”, br. 6/2002.

4 *Zakon o utvrđivanju nadležnosti autonomne pokrajine*, „Službeni glasnik RS”, br. 99/2009.

5 Poslovnik Narodne skupštine, „Službeni glasnik RS”, br. 53/2010.

6 Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine, „Službeni list APV”, br. 17/2009.

prema kojem: „Vojvodina je autonomna pokrajina građanki i građana koji u njoj žive u sastavu Republike Srbije. Vojvodina je regija u kojoj se tradicionalno neguju višekulturalnost, višekonfesionalnost i drugi evropski principi i vrednosti. AP Vojvodina je neodvojivi deo Republike Srbije” (čl. 1).

IV. Odluka Ustavnog suda Srbije u slučaju „Vojvodina” (IUz-353/2009)

a) Predlog za ocenu ustavnosti

Predlog za ocenu ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine sa obrazloženjem da Zakon „nije u skladu sa Ustavom Republike Srbije” podnela je grupa od 21 narodnog poslanika Poslaničke grupe „Demokratska stranka Srbije – dr Vojislav Koštunica” i grupa od devet narodnih poslanika „Nove Srbije”, uz napomenu da se „označenje protivustavnih odredbi, razloge na kojima se Predlog zasniva i predlog kako da se odluči” daju u prilogu. U Predlogu se, između ostalog, navodi: „Obrazloženje zbog čega Zakon nije u skladu sa Ustavom izložiće se posebno za svaku od protivustavnih odredbi”, kao i da se, imajući u vidu sve što je izloženo, predlaže da „Ustavni sud Republike Srbije utvrdi da Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srbije”.

Zakonodavni odbor Narodne skupštine uputio je Ustavnom sudu Odgovor na Predlog za ocenu ustavnosti, u kojem se, između ostalog, navodi: „Odbor je mišljenja da sporne odredbe (...) Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine nisu nesaglasne s Ustavom i predlaže Ustavom sudu (...) da donese odluku kojom se odbija predlog za utvrđivanje neustavnosti osporenih odredaba Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine.”

Sudija izvestilac Ustavnog suda podneo je izveštaj o predmetu sa Predlogom za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu. U Izveštaju se navodi da je „Ustavnom sudu podnet Predlog za ocenu ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine, kojim su osporene odredbe (...)” i u nastavku navodi osporene odredbe i pitanja koja su od značaja za utvrđivanje ustavnosti. Tim povodom, početkom 2012. godine održane su dve javne rasprave u prostorijama Ustavnog suda u Beogradu.

b) Odluka Ustavnog suda

Ustavni sud na sednici održanoj 10. jula 2012. godine doneo je Odluku (IUz-353/2009 od 10. jula 2012. godine) kojom je utvrđeno da od ukupno 36 osporenih tačaka Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine, 22 nisu u saglasnosti sa Ustavom Srbije⁷ (i to: „odredbe člana

⁷ Prema izveštajima medija: „Odluka Ustavnog suda Srbije da pojedine odredbe Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine nisu u saglasnosti s Ustavom izazvala je pode-

2. st. 2. i 3, odredba člana 3. stav 3. u delu koji glasi: „kao regija u kojoj se tradicionalno neguju evropski principi i vrednosti” i u delu koji glasi: „i u okviru svoje nadležnosti može osnovati predstavništva u regionima Evrope, odnosno u Briselu”, odredba člana 4. stav 1. u delu koji glasi: „u njenim geografskim oblastima (Bačka, Banat i Srem)”, odredba člana 4. stav 5. u delu koji glasi: „glavni”, odredba člana 5. stav 3, odredba člana 9. stav 1. u delu koji glasi: „i zakonom” i u delu koji glasi: „odnosno koje su zakonom određene kao pitanja od pokrajinskog značaja”, odredbe člana 9. st. 3. i 4, odredba člana 10. tačka 15), u delu koji glasi: „i lokalne samouprave”, odredba člana 13. tačka 1), odredba člana 16. tačka 1), odredba člana 18. tačka 1), odredba člana 19, odredba člana 21, odredba člana 25. tačka 1), odredbe člana 27, odredba člana 53. tačka 1), u delu koji glasi: „druga prava u oblasti socijalne zaštite, veći obim prava od prava utvrđenih zakonom i”, u delu koji glasi: „njihovo” i u delu koji glasi: „kao i druge oblike”, odredba člana 58. u delu koji glasi: „dodatna i dopunska prava i zaštitu, odnosno”, odredbe člana 64, odredbe člana 68. stav 1. tač. 1) do 4), odredbe člana 73. stav 1. tač. 1) i 2), odredbe člana 74. tač. 3), 4) i 5) i odredba člana 76. stav 1. Zakona”).

U odnosu na ostale osporene odredbe, Ustavni sud je odbio predlog za utvrđivanje njihove neustavnosti.

U svojoj Odluci, Ustavni sud konstatuje da je „polazeći od sadržine osporenih odredaba Zakona, razloga osporavanja njihove saglasnosti sa Ustavom koje je izneo predlagač i odgovora Narodne skupštine, Ustavni sud utvrdio ustavnopravna pitanja koja se kao sporna mogu postaviti u ovom postupku” i naveo sadržinu svake od osporenih odredaba Zakona, razloge kojima predlagač obrazlaže njihovu nesaglasnost sa Ustavom, argumente koje je u odgovoru iznela Narodna skupština i pitanja koja se, prema oceni Ustavnog suda, mogu postaviti kao sporna.

U tom smislu, u Odluci Sud navodi da na osnovu odredbe člana 168. stav 3. Ustava, danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Republike Srbije”, prestaju da važe sledeće odredbe Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine („Službeni glasnik RS”, broj 99/09), i to:

- odredbe člana 2. st. 2. i 3,
- odredba člana 3. stav 3. u delu koji glasi: „kao regija u kojoj se tradicionalno neguju evropski principi i vrednosti” i u delu koji glasi: „i u okviru svoje nadležnosti može osnovati predstavništva u regionima Evrope, odnosno u Briselu”,
- odredba člana 4. stav 1. u delu koji glasi: „u njenim geografskim oblastima (Bačka, Banat i Srem)”,
- odredba člana 4. stav 5. u delu koji glasi: „glavni”,

ljene reakcije javnosti, ali i stručnjaka, budući da neki od njih smatraju da je odluka na mestu, a drugi pak da je ona ‘kontroverzna’ i posledica ‘rđavih’ odredaba Ustava Srbije koji se odnose na Vojvodinu. Predsednik Vlade Vojvodine izjavio je da ‘odluka USS u praktičnom smislu neće imati nikakvog značaja’, (izvor: www.rtv.rs/sr_ci/vojvodina).

- odredba člana 5. stav 3,
- odredba člana 9. stav 1. u delu koji glasi: „i zakonom” i u delu koji glasi: „odnosno koje su zakonom određene kao pitanja od pokrajinskog značaja”,
- odredbe člana 9. st. 3. i 4,
- odredba člana 10. tačka 15) u delu koji glasi: „i lokalne samouprave”,
- odredba člana 13. tačka 1),
- odredba člana 16. tačka 1),
- odredba člana 18. tačka 1),
- odredba člana 19,
- odredba člana 21,
- odredba člana 25. tačka 1),
- odredbe člana 27,
- odredba člana 53. tačka 1), u delu koji glasi: „druga prava u oblasti socijalne zaštite, veći obim prava od prava utvrđenih zakonom i”, u delu koji glasi: „njihovo” i u delu koji glasi: „kao i druge oblike”,
- odredba člana 58. u delu koji glasi: „dodatna i dopunska prava i zaštitu, odnosno”,
- odredbe člana 64,
- odredbe člana 68. stav 1. tač. 1) do 4),
- odredbe člana 73. stav 1. tač. 1) i 2), odredbe člana 74. tač. 3), 4) i 5) i
- odredba člana 76. stav 1. Zakona.

Ustavni sud je utvrdio da su neustavne one odredbe zakona kojima se AP Vojvodini prenose nadležnosti u oblastima koje nisu predviđene Ustavom, kao što su nauka i tehnološki razvoj, energetika, lokalna samouprava i organizacija sudske vlasti u Republici. Neustavne su i odredbe kojima se Pokrajini prepušta uređivanje čitave oblasti, a ne samo onih pitanja u toj oblasti koja su po svojoj prirodi od pokrajinskog značaja – vodoprivredna delatnost, šumarstvo, lov, ribolov, zaštita životne sredine.

Ustavni sud je ocenio da se pravo građana na pokrajinsku autonomiju ne može smatrati individualnim ili kolektivnim ljudskim pravom, čiji se dostignuti nivo garantuje Ustavom, već je reč o ustavnoj garanciji decentralizacije kao rukovodnog principa ustavnog poretka.

Sud je, takođe, ocenio da su pojedinim odredbama Zakona o autonomnoj pokrajini prenete nadležnosti koje mogu biti isključivo u ingerenciji Vlade kao nosioca izvršne vlasti – vođenje politike u određenoj oblasti društvenog života, donošenje propisa za izvršavanje zakona umesto nadležnog republičkog organa, te je stoga utvrđena neustavnost i ovih odredaba.

Za Ustavni sud je bila sporna i odredba po kojoj AP Vojvodina može osnovati predstavništva u regionima Evrope i u Briselu, jer je pravo predstavljanja u drugim državama isključivo pravo države, koja jedina ima međunarodnopravni subjektivitet, pa se preko predstavništva države

zastupaju politički, ekonomski, kulturni i drugi interesi svakog njenog pojedinog dela, pa i autonomne jedinice. S druge strane, Ustavni sud je ocenio da nije protivna Ustavu odredba Zakona o tome da AP Vojvodina može zaključivati međuregionalne sporazume o saradnji jer oni predstavljaju instrument Ustavom dopuštene saradnje autonomne pokrajine sa odgovarajućim teritorijalnim zajednicama drugih država.

Prema Ustavnom sudu, neustavna je i odredba prema kojoj grad Novi Sad nije samo administrativni centar AP Vojvodine, već je i njen glavni grad, jer je pojam glavnog grada izraz državnosti koju autonomna pokrajina nema, pa zato prema Ustavu u Republici može postojati samo jedan glavni grad.

Ustavni sud navodi da su, prema važećim zakonima, jedinice lokalne samouprave na kojima tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina nadležne da uvedu ravnopravnu službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine i dodaje da je stoga neustavna odredba Zakona prema kojoj se AP Vojvodini daje nadležnost ne samo da uredi koji jezici nacionalnih manjina su u službenoj upotrebi u radu njenih organa, već i da umesto jedinice lokalne samouprave propisuje da li će i koji jezici nacionalnih manjina biti u službenoj upotrebi u svakoj pojedinoj opštini i gradu na teritoriji Pokrajine.

Prema oceni Ustavnog suda, nije neustavna odredba da AP Vojvodina može obezbediti obrazovanje na maternjem jeziku, na svim nivoima obrazovanja, jer je reč o Ustavom dopuštenom obezbeđivanju dodatnih prava nacionalnih manjina, koja se u tom slučaju obezbeđuju iz sredstava autonomne pokrajine. Takođe, Sud je našao da nisu sporne ni odredbe o nadležnosti Pokrajine u oblasti prostornog planiranja i razvoja, Nacionalnog investicionog plana, odredba o svojini AP Vojvodine i njeno pravo na ostvarivanje saradnje sa odgovarajućim teritorijalnim zajednicama drugih država. Nisu sporne ni nadležnosti autonomne pokrajine da vrši kontrolu i zaštitu prirodnih resursa i dobara na svojoj teritoriji, da uređuje upotrebu naziva AP Vojvodine, kao i da vrši nadzor nad obavljanjem poslova koje poveri jedinicama lokalne samouprave na svojoj teritoriji.

V. Evaluacija odluke ustavnog suda

Za evaluaciju pokrajinske autonomije sa stanovišta ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine posebno su značajna pitanja koja se odnose na „obavezu predlagača zakona da traži mišljenje AP Vojvodine” (ako se tim zakonom uređuju pitanja od pokrajinskog značaja), kao i utvrđivanja „pitanja pokrajinskog značaja” (izvorne i poverene nadležnost autonomne pokrajine).

a) Obaveza predlagača zakona da traži mišljenje AP Vojvodine ako se tim zakonom uređuju pitanja od pokrajinskog značaja

Prema odredbi stava 3. člana 2. Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine: „U postupku donošenja zakona kojima se uređuju pitanja od pokrajinskog značaja, predlagač je dužan da zatraži mišljenje

nadležnog organa AP Vojvodine.” Ustavnost ove odredbe Zakona se osporava uz argumente da je zakonodavni postupak materija koja se uređuje Ustavom i Poslovníkom Narodne skupštine i ne može da bude regulisana zakonom. Kako se ističe, ova odredba je u suprotnosti sa odredbom člana 107. Ustava, jer: „Pravo predlaganja zakona, drugih propisa i opštih akata imaju svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača. Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti.” Takođe se ističe da uslovljavanje prava predlaganja zakona obavezom predlagača zakona da zatraži mišljenje nadležnog organa AP Vojvodine nije u skladu sa Ustavom jer to „predstavlja organičenje ustavnog prava zakonodavne inicijative”, kao i da odredba o obavezi predlagača zakona da traži mišljenje od AP Vojvodine nije u skladu sa članom 183. Ustava jer davanje mišljenja o zakonu nije navedeno kao nadležnost autonomne pokrajine.

U vezi sa tim, kao sporna ustavnopravna pitanja Ustavno sud je u svojoj Odluci posebno naveo:

- Polazeći od toga da su predmet uređivanja ovog zakona kako poslovi koji saglasno odredbama člana 183. Ustava spadaju u takozvanu izvornu nadležnost autonomne pokrajine, tako i poslovi koje je Republika iz okvira svoje nadležnosti, u skladu sa odredbom člana 178. stav 1. Ustava, poverila autonomnoj pokrajini, kao sporno se postavlja pitanje da li odredba stava 2. člana 2. ovog zakona predstavlja svojevršno ograničenje Narodne skupštine koja je prema članu 98. Ustava nosilac zakonodavne vlasti u Republici Srbiji, i to kako u pogledu eventualnih budućih izmena ovog zakona, tako i u pogledu donošenja ili izmena drugih zakona kojima se uređuju pojedine oblasti društvenog života.
- Pošto osporena odredba člana 2. stav 2. Zakona postupak donošenja zakona u Republici vezuje za pojam „dostignutog nivoa” prava građana na pokrajinsku autonomiju koji Ustav ne poznaje, postavlja se pitanje da li se ustavne odredbe o zabrani smanjivanja dostignutog nivoa ljudskih i manjinskih prava (član 20. stav 2. Ustava) i o pravu autonomne pokrajine da se, u skladu sa zakonom, stara o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava (član 183. stav 3. Ustava), na koje se poziva donosilac Zakona, mogu dovesti u ustavnopravnu vezu sa sadržinom osporene zakonske odredbe, odnosno da li postoji ustavnopravna veza između ustavnih načela ljudskih i manjinskih prava koja se odnose na dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava sa „dostignutim nivoom prava građana na pokrajinsku autonomiju” o kome govori osporena odredba.
- Da li se propisivanjem da je svaki predlagač zakona (a to su prema odredbama člana 107. Ustava ne samo Vlada, već i svaki narodni poslanik, skupština autonomne pokrajine i najmanje 30.000 birača, kao i zaštitnik građana i Narodna banka kada je reč o zakonima iz njihove nadležnosti) dužan da zatraži mišljenje nadležnog organa AP Vojvodine, ograničava Ustavom utvrđeno pravo zakonodavne inicijative iz člana 107. Ustava, nezavisno od toga da li traženo mišljenje ima ili nema obavezujuću snagu, u smislu da Ustavom ovlašćeni predlagač ne

može podneti predlog zakona ako prethodno nije zatražio mišljenje nadležnog organa AP Vojvodine?

- Konačno, posmatrajući celinu osporenih odredaba, kao sporno se postavlja pitanje da li se uslovima i dužnostima propisanim odredbama člana 2. st. 2. i 3. Zakona institucionalizuje učešće autonomne pokrajine u vršenju zakonodavne vlasti u Republici Srbiji.

Imajući u vidu da ustav nije samo vrsta „zakona višeg ranga”, već da ustav jedne zemlje postavlja i opšte osnove vrednosnog sistema te društvene zajednice, i pitanje regionalne autonomije mora se postaviti u taj kontekst. I pored određene nekoherentnosti i uz sve manjkavosti u tom pogledu, Ustav Srbije „pokrajinsku autonomiju” jasno definiše kao osnovno ustavno načelo na osnovu kojeg se „ograničava državna vlast” (čl. 12) i jamči ustavno „pravo građana na pokrajinsku autonomiju” (čl. 176). S druge strane, Ustav ne sadrži obredbu kojom Republika može da ograniči Ustavom utvrđenu pokrajinsku autonomiju. Međutim, to ne znači da Republika ne može da proširi pokrajinsku autonomiju. U tom smislu treba razumeti i odredbu Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine da će se „u postupku donošenja zakona voditi računa o dostignutom nivou prava građana na pokrajinsku autonomiju” (čl. 2. st. 2).

U konkretnom slučaju, Republika (Narodna skupština) je zakonom (Zakonom o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine) utvrdila (čl. 177. st. 2) da je u postupku donošenja zakona kojima se uređuju „pitanja od pokrajinskog značaja” predlagač dužan da zatraži mišljenje nadležnog organa AP Vojvodine. Istovremeno, Republika je ovim Zakonom „uredila i obezbedila odnose od interesa za Republiku Srbiju, u skladu sa Ustavom” (čl. 97. tač. 17). U tom smislu, odredba Zakona da je „u postupku donošenja zakona kojima se uređuju pitanja od pokrajinskog značaja, predlagač dužan da zatraži mišljenje nadležnog organa AP Vojvodine” (čl. 2), ne predstavlja „organičenje ustavnog prava zakonodavne inicijative”, već „ostvarenje ustavnog načela na pokrajinsku autonomiju”.

Međutim, Ustavni sud je zaključio da ako zakonodavna vlast prema Ustavu pripada isključivo Narodnoj skupštini, i njeno vršenje, uključujući i pravo predlaganja zakona, ne može biti ničim ograničeno ili uslovljeno, osim samim Ustavom. Ustavni sud je utvrdio da nisu u saglasnosti sa Ustavom zakonske odredbe koje obavezuju Skupštinu da prilikom donošenja ili izmena bilo kog zakona ubuduće „vodi računa o dostignutom nivou prava građana na pokrajinsku autonomiju”.

b) Utvrđivanje pitanja od pokrajinskog značaja (izvorna i poverena nadležnost autonomne pokrajine)

Prema ustavnoj odredbi koja uređuje „Nadležnosti Republike Srbije” (čl. 97), „Republika Srbija uređuje i obezbeđuje” (...) „odnose od interesa za Republiku Srbiju, u skladu s Ustavom” (čl. 97. tač. 17). S druge strane, Ustav

propisuje da se određivanje „koja su pitanja od pokrajinskog značaja” uređuje zakonom (čl. 177. st. 2). Prema članu 177. Ustava, autonomne pokrajine „nadležne su u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar autonomne pokrajine”, u kojima nije nadležna Republika Srbija (...), a „koja su pitanja od pokrajinskog značaja određuje se zakonom”.

Prema argumentaciji koja osporava ustavnost ovog Zakona, poveravanje autonomnoj pokrajini nadležnost za uređivanje „pitanja od pokrajinskog značaja” odnosi se samo na pitanja (oblasti) iz okvira takozvane izvorne nadležnosti autonomne pokrajine (čl. 183. st. 2. Ustava), ali ne i na nadležnost za uređenje drugih pitanja koja autonomnoj pokrajini mogu biti poverena po drugom osnovu (na primer, pitanja koja autonomnoj pokrajini Republika poveri u smislu čl. 178. st. 1. Ustava). U tom smislu se konstatuje da „kvalifikovanje svih, kako izvornih, tako i poverenih nadležnosti kao pitanja od pokrajinskog značaja nije u skladu sa odredbama člana 183. st. 2. i člana 178. stav 1. Ustava”.

U vezi sa dilemom o pitanjima od pokrajinskog značaja, kao sporna ustavnopravna pitanja koja se odnose na odredbe Zakona kojima je uređena nadležnost AP Vojvodine u pojedinim oblastima, Ustavni sud navodi:

- Prvo sporno ustavnopravno pitanje koje se postavlja vezano za osporenu odredbu stava 1. člana 9. Zakona je da li, polazeći od odredaba čl. 177. i 183. stav 2. Ustava, „pitanja od pokrajinskog značaja” obuhvataju samo pitanja koja su u Ustavom utvrđenim oblastima društvenog života (oblasti iz člana 183. stav 2. Ustava) stavljene u (izvornu) nadležnost AP Vojvodine ili obuhvataju i poslove koje je, saglasno odredbi člana 178. stav 1. Ustava, Republika iz svoje nadležnosti poverila autonomnim pokrajinama. To dalje otvara pitanje da li AP Vojvodina može, kao što je propisano osporenim odredbom, svojim aktima da uređuje samo ona pitanja koja su joj, saglasno Ustavu, zakonom data kao njena izvorna nadležnost ili može da uređuje i pitanja koja se odnose na vršenje poverenih poslova.
- Sledeće sporno pitanje u vezi je sa navedenom zakonskom odredbom da li su oblasti društvenog života u kojima su pojedina pitanja, kao pitanja od pokrajinskog značaja, u nadležnosti autonomne pokrajine, utvrđene članom 183. stav 2. Ustava ili te oblasti mogu biti utvrđene i zakonom i da li se, prema odredbama člana 177. i 183. stav 2. Ustava, kao izvorna nadležnost autonomnoj pokrajini može preneti uređivanje čitavih oblasti ili samo pojedinih pitanja u tim oblastima koja su od pokrajinskog značaja.

U svojoj odluci, Ustavni sud konstatuje da se odredbe člana 9. Zakona odnose, kako sam zakonodavac navodi, na pitanja od pokrajinskog značaja i na kontrolu ustavnosti i zakonitosti, iz čega sledi da je reč o odredbama kojima se uređuju pojedina pitanja vezana za ostvarivanje izvornih nadležnosti koje AP Vojvodina ima u skladu sa odredbama člana 177. stav 2. i člana 183. stav 2. Ustava i nadzor nad njihovim obavljanjem, saglasno članu 12. stav 2. Ustava.

Osporenim stavom 1. člana 9. Zakona propisano je da AP Vojvodina svojim aktima uređuje pitanja od pokrajinskog značaja, u oblastima koje su u njenoj nadležnosti u skladu sa Ustavom i zakonom, odnosno koje su zakonom određene kao pitanja od pokrajinskog značaja. Nesporno je da izvorna nadležnost upravo podrazumeva samostalno uređivanje pitanja iz izvorne nadležnosti, ali, sa ustavnopravnog stanovišta, problem stvara to što zakonodavac očigledno polazi od toga da se, s jedne strane, oblasti u kojima AP Vojvodina može imati izvorne nadležnosti ne ograničavaju samo na oblasti utvrđene članom 183. stav 2. Ustava, već da mogu biti određene i zakonom („u oblastima koje su u skladu sa Ustavom i zakonom u nadležnosti AP Vojvodine”) i da, s druge strane, čitave oblasti, a ne samo pojedina pitanja iz tih oblasti, smatra pitanjima od pokrajinskog značaja („koje (oblasti) su zakonom određene kao pitanja od pokrajinskog značaja”).

U vezi sa tim, treba istaći da Ustav postavlja osnov za razgraničenje nadležnosti Republike i autonomne pokrajine (čl. 177. st. 1) prema kojem su autonomne pokrajine nadležne „u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvarivati unutar autonomne pokrajine, u kojima nije nadležna Republika”, kao i da će se određivanje „koja su pitanja od pokrajinskog značaja” urediti zakonom (čl. 177. st. 2). Ustav predviđa takozvane izvorne nadležnosti autonomne pokrajine i taksativno nabraja „pitanja od pokrajinskog značaja koja, u skladu sa zakonom, uređuju autonomne pokrajine” (čl. 183. st. 2). Međutim, Ustav takođe predviđa da „Republika može zakonom poveriti autonomnim pokrajinama pojedina pitanja iz svoje nadležnosti” (čl. 178. st. 1).

Pitanja od pokrajinskog značaja u oblastima koje su Ustavom određene kao „izvorne” nadležnosti autonomne pokrajine određuju se („utvrđuju”) zakonom kao pitanja od pokrajinskog značaja (čl. 177. st. 2). To je učinjeno Zakonom o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine. S druge strane, Republika može „zakonom poveriti autonomnim pokrajinama pojedina pitanja iz svoje nadležnosti” (čl. 178. st. 1). Poveravanjem „pitanja iz svoje nadležnosti” autonomnoj pokrajini, Republika vrši „devoluciju”, to jest pitanja iz nadležnosti Republike postaju pitanja od pokrajinskog značaja i prelaze u nadležnost autonomne pokrajine. U tom smislu, pitanja iz nadležnosti Republike, koja su u skladu sa Ustavom poverena autonomnoj pokrajini (čl. 178. st. 2), „poveravaju” se („utvrđuju”) zakonom kao pitanja od pokrajinskog značaja (čl. 177. st. 2). I to je učinjeno Zakonom o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine. Drugim rečima, Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine „utvrdio” je na osnovu Ustava Srbije nadležnost Autonomne Pokrajine Vojvodine u „pitanjima od pokrajinskog značaja”, kako u smislu da je „odredio” pitanja od pokrajinskog značaja (čl. 183. st. 2), tako i u smislu da je Republika zakonom „poverila” Autonomnoj Pokrajini Vojvodini pojedina pitanja iz svoje nadležnosti (čl. 178. st. 1).

Postoji sadržinska razlika između pravne situacije koju predviđa Ustav da Republika može „zakonom poveriti autonomnim pokrajinama pojedina

pitanja iz svoje nadležnosti” (čl. 178. st. 1) i pravne situacije koju predviđa Ustav (čl. 137. st. 1–2) da se: „U interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Pojedina javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima.” Za razliku od poveravanja „pitanja” iz nadležnosti Republike (jedinicama lokalne samouprave i autonomnoj pokrajini), „poveravanje” obavljanja „određenih poslova” u okviru „javnih ovlašćenja”, sa pravnog stanovišta, označava „decentralizaciju”, u smislu da se zakonom može poveriti obavljanje određenih „poslova” iz nadležnosti Republike autonomnoj pokrajini (ili jedinici lokalne samouprave), ali isto tako i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima.

Za razliku od devolucije (kao kategorije pokrajinske autonomije), decentralizacija je kategorija administrativne hijerarhije, što znači da (javno) ovlašćenje za vršenje „poverenih poslova” može biti po istom osnovu (ali suprotnim razlogom) opozvano. Konačno, sporna pitanja u vezi sa „poverenim pitanjima” (u smislu devolucije), po pravilu se rešavaju kao ustavna pitanja (rešava ih ustavni sud), dok se sporna pitanja u vezi sa „poveravanjem određenih poslova” u vršenju javnih ovlašćenja (u smislu decentralizacije i dekoncentracije), po pravilu rešavaju kao upravna pitanja (rešava ih upravni sud).

Međutim, Ustavni sud je ocenio da osporena odredba stava 1. člana 9. Zakona nije u saglasnosti sa odredbama člana 177. i člana 183. stav 2. Ustava u delu kojim se utvrđivanje oblasti u kojima autonomna pokrajina ima izvorne nadležnosti proširuje i na njihovo utvrđivanje zakonom. Takođe, u skladu sa zauzetim stavom da se u Ustavom utvrđenim oblastima samo pojedina pitanja, a ne cele oblasti, zakonom mogu odrediti kao pitanja od pokrajinskog značaja, Ustavni sud ocenjuje da osporena zakonska odredba nije u saglasnosti sa odredbama člana 177. Ustava ni u delu kojim se oblasti u kojima AP Vojvodina ima izvornu nadležnost u celini smatraju pitanjima od pokrajinskog značaja. Stoga je Ustavni sud utvrdio da odredba člana 9. stav 1. Zakona nije u saglasnosti sa Ustavom u delu koji glasi: „i zakonom” i u delu koji glasi: „odnosno koje su zakonom određene kao pitanja od pokrajinskog značaja”.

*Prof. dr Stevan Lilić**

CONSTITUTIONAL CONTRADICTIONS REGARDING
PROVINCIAL AUTONOMY IN SERBIA
(In the Context of the Decision of the Constitutional Court
in the „Vojvodina” Case)

Summary

In regard to the a systematic and coherent establishment of provincial autonomy principles, defining the status, competence and rights of autonomous provinces, as well as clearly defining the relationship between the autonomous province and the Republic of Serbia, the Constitution of Serbia (2006) contains a number of constitutional contradictions on the issue of provincial autonomy. This was noted by the Venetian Commission of the Council of Europe when the Constitution of Serbia was adopted in 2006. A group of parliamentary delegates contested the constitutionality of the Law on Establishing the Competencies of the Autonomous Province of Vojvodina (2009) before the Constitutional Court of Serbia. In mid-2012, the Constitutional Court adopted a Decision (IUz-353/2012) in which 22 of the 36 contested points were declared unconstitutional, but did not declare the Law as a whole unconstitutional.

Key words: *Constitution of Serbia. Law on Establishing the Competencies of the Autonomous Province of Vojvodina (2009). Constitutional Court od Serbia.*

* Stevan Lilić, PhD. Professor of Law, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Science of Serbia.