

Prof. dr *Tamás Korhecz*\*

STATUT AUTONOMNE POKRAJINE  
U USTAVNOM PRAVU REPUBLIKE SRBIJE  
– Osvrt na neka načelna ustavnopravna pitanja  
u postupku ocene ustavnosti  
Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine –

**Apstrakt:** *Ustavni sud Srbije u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine nalazi se pred teškim zadatkom. Imajući u vidu nedorečene a ponekad i neusklađene odredbe Ustava o pokrajinskoj autonomiji, odluka Ustavnog suda Republike Srbije će nužno predstavljati i politički izbor, izbor među konkurentnim načelima i vrednostima ustavnog sistema Srbije. Ovaj rad ima za cilj da kompleksnom analizom izvora ustavnog prava, primenom raznovrsnih metoda tumačenja ustava i ustavnopravnih normi da skroman doprinos stručno-naučnoj raspravi o ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine i da ponudi utemeljen odgovor na dva načelna ustavnopravna pitanja koji će u velikoj meri opredeliti odluku Ustavnog suda u slučaju velikog broja spornih odredaba Statuta. Prvo načelno pitanje je vezano za pravni karakter, pravnu snagu i predmet uređivanja statuta autonomne pokrajine kao pravnog akta, a drugi za ustavni okvir i ustavna ograničenja u vezi sa uređenjem pokrajinske vlasti. Zaključak ovog rada jeste da su argumenti izneti u predlogu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine prvenstveno zasnovani na gramatičkom metodu tumačenja ustava i da stavovi autora predloga tendenciozno zaobilaze specifičan pravni karakter i pravnu snagu Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine kao sui generis propisa u ustavnom pravu Srbije. Ukoliko bude utemeljena na pravilima jezičko-logičkog, istorijskog, ciljnog i doktrinarnog tumačenja ustavnih odredaba, i pri tome bude i dosledna u argumentaciji, odluka Ustavnog suda Republike Srbije može doprineti jačanju vladavine prava i pravne sigurnosti u Republici Srbiji.*

**Ključne reči:** Statut, ustavnost, autonomna pokrajina, centralizacija, nacionalne zajednice, ravnopravnost, tumačenje ustava, hijerarhija propisa.

---

\* Profesor ustavnog i upravnog prava na Fakultetu za pravne i poslovne studije „Dr Lazar Vrkatić” u Novom Sadu  
e-mail:tkorhecz@tippnet.rs

## 1. UVOD

U postupku ocene ustavnosti i zakonitosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine Ustavni sud Republike Srbije je održao javnu raspravu 21. maja 2013. godine, na koju je pozvan i autor ovog teksta da iznese svoje stručno pravno mišljenje o spornim, načelnim ustavnopravnim pitanjima od značaja za odlučivanje u ovom predmetu. Ovaj autorski tekst je u mnogim svojim delovima zasnovan na referatu koji je autor predao Ustavnom sudu. Prvi deo ovog rada predstavlja kratku analizu Odluke Ustavnog suda Republike Srbije (u daljem tekstu: USS) iz jula 2012. godine o oceni ustavnosti Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, ovo naročito zbog verovatnog uticaja pravnih svhatanja USS-a iz ove odluke na odluku USS-a u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu: Statut APV). U drugom delu ovog rada razmotriće se pravni karakter i pravna snaga Statuta APV kao opšteg pravnog akta. U trećem delu ovog rada biće izloženi stavovi u vezi sa ustavnim okvirom i ustavnim ograničenjima za uređenje pokrajinske vlasti, odnosno traži se odgovor na pitanje da li je Ustav odredio da se organizacija vlasti u autonomnoj pokrajini uredi u skladu sa skupštinskim sistemom i načelom jedinstva vlasti, ili je Ustav omogućio da se Statutom APV uredi organizacija vlasti sa elementima parlamentarizma i principom podele vlasti. U četvrtom delu rada biće razmotreno pitanje da li jezička nepodudarnost pravnih termina u Ustavu i Statutu mogu poslužiti kao osnov za utvrđivanje neustavnosti, odnosno analiziraće se neke sporne odredbe Statuta APV o nacionalnoj ravnopravnosti, dok će u petom delu biti formulisani zaključci.

## 2. ODLUKA USS O OCENI USTAVNOSTI ZAKONA O NADLEŽNOSTI AP VOJVODINE

Krajem novembra 2009. godine, Narodna Skupština Republike Srbije je apsolutnom većinom glasova narodnih poslanika donela Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu: Zakon o nadležnosti APV)<sup>1</sup> i Odluku o davanju prethodne saglasnosti na Predlog statuta APV.<sup>2</sup> Na osnovu ova dva opšta akta, Skupština AP Vojvodine je odlukom proglasila Statut APV 14. decembra 2009. godine.<sup>3</sup>

---

1 Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. glasnik RS*, br. 99/09.

2 Odluka o davanju prethodne saglasnosti na Predlog statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. glasnik RS*, br. 99/09.

3 Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list APV*, br. 17/09.

Donošenjem ovih propisa, počelo je usaglašavanje relevantnih normi sa novim položajem Autonomne pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu: AP Vojvodina) koji je utvrđen Ustavom iz 2006. godine. Iako su ovi akti doneti nakon više od tri godine od donošenja novog ustava, oni nisu doprineli izgradnji širokog konsenzusa oko položaja Autonomne pokrajine Vojvodine ni među parlamentarnim strankama niti u stručnoj javnosti.<sup>4</sup> Deo parlamentarne opozicije (trideset narodnih poslanika, kao ovlašćeni predlagači) samo nekoliko nedelja nakon stupanja na snagu ovih propisa pokrenuo je postupak za ocenu ustavnosti velikog broja odredaba Zakona o utvrđivanju nadležnosti APV i Statuta APV pred USS-om. U ova dva postupka USS se prvi put suočio u svojoj poluvekovnoj istoriji sa kompleksnim pravnim i političkim pitanjima vezanim za ustavni položaj AP Vojvodine. USS je morao da definiše i razradi ustavnu koncepciju pokrajinske autonomije i da zauzme načelne, doktrinarne stavove, te da na osnovu tumačenja relevantnih ustavnih odredaba oceni ustavnost osporenih normi zakona, a kasnije Statuta APV.

U postupku za ocenu ustavnosti Zakona o nadležnosti APV, nakon održane javne rasprave u novembru 2011. godine, USS je doneo odluku u julu 2012.<sup>5</sup> Odlukom je USS prihvatio predlog za utvrđivanje neustavnosti u slučaju 22 odredbe Zakona o nadležnosti APV, dok je u slučaju 14 odredaba istog zakona odbio predlog za utvrđivanje neustavnosti. U ovoj odluci USS je tumačenjem – često nedorečenih i neusklađenih odredaba Ustava – odredio i ustavni koncept pokrajinske autonomije, a posebno granice i karakter nadležnosti AP Vojvodine.<sup>6</sup> Imajući u vidu da je veliki

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*, 2, pp. 1489–1490; Vasiljević, M., Predgovor, u: Trkulja, J., (ur.), 2009, *Predlog Statuta AP Vojvodine*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 6–8; Korhecz, T., Predlog novog statuta AP Vojvodine – ispunjavanje ustavnog okvira ili pokušaj protivustavnog i protivzakonitog stvaranja države u državi, u: Trkulja, J., (ur.), 2009, str. 9. i 10.

5 Odluka Ustavnog suda Srbije, broj Iuz-353/2009 od 10. jula 2012, *Sl. glasnik RS*, br. 67/12.

6 Osnovna i glavna nedorečenost i protivrečnost ustavnih odredaba koje regulišu položaj AP Vojvodine je u tome da je većina odredaba formulisana tako da pretpostavlja postojanje više autonomnih pokrajina, odnosno polazi od toga da je javna vlast na celoj teritoriji Republike Srbije podeljena vertikalno na lokalni, pokrajinski i republički nivo vlasti. Ovako formulisane ustavne odredbe, a naročito ona o podeli vlasti i nadležnosti između lokalne, pokrajinske i republičke vlasti (član 177. Ustava) gotovo je neprimenljiva imajući u vidu da na većini teritorije Republike Srbije nisu obrazovane autonomne pokrajine i da se iz nekih drugih odredaba Ustava jasno može zaključiti da je u sistemu javnog prava Srbije uređen položaj samo jedne autonomne pokrajine, AP Vojvodine. Za celovitiju analizu protivrečnosti i nedorečenosti ustavnih odredaba o autonomnoj pokrajini vidi: Korhecz, T., 2008, Javno-pravni položaj Autonomne pokrajine Vojvodine, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 9, str. 364–

broj odredaba Zakona o nadležnosti AP Vojvodine i Statuta APV identičan, stavovi i pravna shvatanja USS-a u ovom predmetu su značajni i u postupku koji se vodi u cilju utvrđivanja ustavnosti i zakonitosti Statuta APV. Od pravnih shvatanja i tumačenja USS-a, iz ove odluke zbog njihovog značaja izdvajamo:

- Prema stavu USS-a, oblasti nabrojane u članu 183. stav 2. Ustava, u kojima AP Vojvodina uređuje pitanja od pokrajinskog značaja u skladu sa zakonom, predstavljaju zaključenu enumeraciju i ne mogu se proširiti zakonom na druge oblasti koje nisu eksplicitno navedene u citiranoj ustavnoj odredbi.<sup>7</sup>
- Prema zauzetom pravnom shvatanju USS-a, u oblastima koje su navedene u članu 183. stav 2. Ustava pravo uređivanja pitanja od pokrajinskog značaja u skladu sa zakonom, to jest normativna nadležnost podrazumeva i mogućnost prenošenja izvršnih ovlašćenja u tim oblastima.<sup>8</sup>
- USS je tumačeći Ustav zauzeo stav da uređivanje pitanja od pokrajinskog značaja ne može podrazumevati mogućnost (čak ni kada bi se to zakonom propisalo) da autonomna pokrajina na svojoj teritoriji svojim propisima uredi neki društveni odnos drugačije nego što je to pitanje uređeno sektorskim zakonom. Takvo rešenje, prema USS-u, ugrozilo bi ustavom garantovano jedinstvo pravnog poretka, jednakost građana i jednakost lokalnih samouprava na teritoriji autonomne pokrajine i van nje.<sup>9</sup>
- Prema tumačenju USS-a, u oblastima koje su nabrojane u članu 183. stav 2. Ustava, zakonom se kao pitanja od pokrajinskog značaja mogu utvrditi samo pojedina pitanja iz nabrojanih oblasti a ne i uređivanje odnosa u celoj oblasti.<sup>10</sup>
- USS je zauzeo stav da je sadržina čl. 137. i 178. Ustava u suštini istovetna, bez obzira na terminološke razlike, to jest da član 178. omogućuje samo poveravanje zakonom poslova državne uprave AP Vojvodini (i drugim imaocima javnih ovlašćenja), a ne i drugih nadležnosti Republike (na primer nadležnosti Vlade). Naime, iako član 178. Ustava utvrđuje mogućnost da Republika može zakonom poveriti pojedina pitanja iz svoje nadležnosti autonomnim pokrajinama i lokalnim samoupravama, prema USS-u se pod tim

366 i Korhecz, T., 2010, A törvényhozói autonómia és a közigazgatási decentralizáció között, *Új Magyar Közigazgatás*, 6–7, str. 40–43.

7 Odluka Ustavnog suda Srbije, broj Iuz-353/2009, str. 21.

8 Odluka Ustavnog suda Srbije, broj Iuz-353/2009, str. 22.

9 Odluka Ustavnog suda Srbije, broj Iuz-353/2009, str. 21.

10 Odluka Ustavnog suda Srbije, broj Iuz-353/2009.

podrazumeva isključivo mogućnost prenošenja upravnih poslova, kao u slučaju člana 137. Ustava.<sup>11</sup>

- USS je svojom odlukom utvrdio neustavnosti nekih odredaba Zakona o nadležnosti APV na osnovu shvatanja da te odredbe nisu saglasne sa rešenjima u sektorskim zakonima koji uređuju konkretnu oblast društvenog života, a da jedinstveni pravni poredak (član 4. stav 1. Ustava) i jednakost građana pred zakonom (član 21. st. 1. i 3. Ustava) zahtevaju da se ta pitanja urede jedinstveno i samo sektorskim zakonom.<sup>12</sup>

Većina autora u oblasti ustavnog prava slaže se sa konstatacijom da su zbog različitih propusta u postupku donošenja Ustava Republike Srbije neke ustavne norme neprecizne, nedorečene, sistemski neusklađene, nekada i međusobno protivrečne.<sup>13</sup> Ovo je posebno izraženo u slučaju sedmog dela Ustava koji je posvećen teritorijalnom uređenju, kao i položaju autonomnih pokrajina, na šta je neposredno nakon donošenja Ustava ukazala i Venecijanska komisija Saveta Evrope.<sup>14</sup> Suočeci se sa međusobno nedovoljno usaglašenim normama Ustava, USS je bio primoran da tumačeći ustavne norme odredi njihovo pravo značenje. Ono što iz već citiranih shvatanja i stavova USS-a nedvosmisleno proizlazi, jeste to da je USS tumačio ustavne norme na način da u velikoj meri ograniči pravo građana na pokrajinsku autonomiju. Štaviše, USS je zapravo tumačeći Ustav ograničio najviši ustavotvorni i zakonodavni organ države u tome da, apsolutnom većinom glasova narodnih poslanika, zakonom prenese ili poveri neke nadležnosti AP Vojvodini, da decentralizuje državnu vlast. Vagajući i birajući među konkurentnim ustavnim vrednostima i načelima – centralizacije i jedinstva pravnog poretka, sa jedne strane, i prava građana na pokrajinsku autonomiju, sa druge – USS je dao prevagu načelu jedinstvenog pravnog poretka i centralizaciji iz člana 4. stav 1. Ustava iako je takvo tumačenje jedinstvenog pravnog poretka samo po sebi upitno.<sup>15</sup>

11 Odluka Ustavnog suda Srbije, broj Iuz-353/2009.

12 Odluka Ustavnog suda Srbije, broj Iuz-353/2009, str. 26, 34. i 35.

13 Đurić V., 2008, Statut Vojvodine: izazov građanskoj ustavnosti i ustavnom patriotizmu, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 2, Ustav i iskušenja, str. 170–172; Simović, D., O (ne)ustavnosti Predloga statuta AP Vojvodine, u: Trkulja, J., (ur.), 2009, str. 112. i 113.

14 Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje broj 405/2006 o Ustavu Srbije usvojeno na 70. plenarnoj sednici Komisije 17. i 18. marta 2007, ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-srb)).

15 Korhec, T., 2008, Javno-pravni položaj Autonomne pokrajine Vojvodine, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 9, str. 370.

### 3. STATUT AP VOJVODINE, NJEGOVA PRAVNA PRIRODA, PRAVNA SNAGA I PREDMET UREĐIVANJA

U postupku u kome USS ocenjuje ustavnost i zakonitost velikog broja osporenih odredaba Statuta APV, kvalitetna odluka USS nužno zahteva i to da USS odredi pravni karakter, pravnu snagu i predmet uređivanja Statuta AP Vojvodine.

Potrebno je posebno potražiti odgovore na pitanja: Kakva je pravna snaga Statuta APV, posebno u odnosu na zakon, kao i u odnosu na podzakonske akte vlade, organa državne uprave i lokalne samouprave, šta treba, šta se može, a šta se ne može urediti Statutom APV? Koliko je ograničen predmet uređivanja Statuta APV i šta predstavlja okvir ograničenja? Posebno se izdvaja pitanje: Da li Statut može preuzeti, duplirati jemstva, prava i načela koje Ustav štiti i deklarise za celu državu, kao i da li se u Statutu APV mogu utvrditi načela koja nisu u suprotnosti sa načelima Ustava i koja su svojstvena samo AP Vojvodini? Određivanje pravne snage i karaktera Statuta AP Vojvodine, kao i predmet uređivanja Statuta AP Vojvodine je potrebno razjasniti i zbog toga što su u postupku koji se vodi pred USS stavovi predlagača i donosioca Statuta APV dijametralno suprotni upravo u ovim pitanjima.

Prema stavovima predlagača, Statut APV je običan podzakonski akt, sa izrazito suženim predmetom uređivanja, koji može svojim odredbama urediti samo organizaciju pokrajinskih organa, ne može utvrditi i jemčiti prava i vrednosti, niti definisati AP Vojvodinu i njene osobenosti. Prema predlagaču, Statut APV može imati sadržinu koju imaju statuti jedinica lokalne samouprave prema zakonu.<sup>16</sup> Sa ovakvim stavom saglasni su i neki autori.<sup>17</sup>

Prema shvatanju predlagača, predmet uređivanja Statuta APV može biti samo ono što je Ustavom i zakonom određeno da je potrebno urediti Statutom. Sa druge strane, donosioci polaze od toga da je Statut APV izvor ustavnog prava i da se Statutom može urediti gotovo svaka materija od interesa za AP Vojvodinu, odnosno njene građane, pod uslovom da takve odredbe ne krše Ustav, na njemu zasnovane i sa njim usklađene zakone.<sup>18</sup>

---

16 Predlog za ocenu ustavnosti Statuta AP Vojvodine, koji je potpisalo 30 narodnih poslanika Demokratske stranke Srbije i Nove Srbije, primljen u Ustavnom sudu Republike Srbije 24. decembra 2009. Materijal je dostavljen autoru u fotokopiji od strane Ustavnog suda, str. 1–49. Str. 39, 45. i 48.

17 Simović, D., u: Trkulja, J., (ur.), 2009, str. 120. i 158; Marković, R., 2008, Čeznja za državom, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 2, Ustav i iskušenja, str. 158.

18 Odbor za propise Skupštine AP Vojvodine, Odgovor Ustavnom sudu povodom predloga poslaničke grupe „Demokratske stranke Srbije – Vojislav Koštunica” u Narodnoj skupštini za ocenu ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine Skupšti-

Štaviše, donosioci su smatrali da se upravo u Statutu moraju utvrditi ona načela, one vrednosti i osobenosti koje predstavljaju osnovu autonomije Vojvodine.

Autor ovog članka zastupa stav da je: Statut APV najviši, *sui generis* pravni akt, koji je u hijerarhiji propisa opšti akt odmah ispod Ustava, međunarodnog prava i zakona – ukoliko zakon ne uređuje materiju koja se prema Ustavu može urediti isključivo Statutom i na osnovu Statuta – koji izražava volju najvišeg predstavničkog tela AP Vojvodine i najvišeg predstavničkog tela Republike Srbije, koji predstavlja dopunski izvor ustavnog prava Republike Srbije, koji ima veoma širok predmet uređivanja sa kojim donosioci mogu urediti svako pitanje od značaja za AP Vojvodinu i njene građane u skladu sa Ustavom i zakonom (pod uslovom da zakon ne uređuje „Statutarni rezervat,“ utvrđen Ustavom).<sup>19</sup> Ovakvo definisanje Statuta APV zasnovano je na odredbama Ustava RS, na odredbama važećih zakona Republike Srbije, na ustavnom pravu, pravnoj teoriji i ustavno-pravnoj tradiciji Srbije, pravne nauke, kao i na nekim načelnim pravnim shvatanjima samog USS-a. U narednom delu biće izneti konkretni argumenti u prilog ovakvom određivanju Statuta APV.

### 3.1. PRAVNA SNAGA, PRAVNA PRIRODA STATUTA APV U USTAVU RS

Ustav definiše Statut APV (statut autonomne pokrajine uopšteno) kao opšti pravni akt (propis) autonomne pokrajine koji je viši u odnosu na sve druge opšte akte AP Vojvodine (član 185. stav 1. i član 195. stav 3). Ustav utvrđuje da Statut APV mora da bude u saglasnosti sa zakonom (član 195. stav 2) ali kao i svaki drugi propis i sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (član 194. st. 3. i 5), da se Statut APV objavljuje u službenom glasniku autonomne pokrajine (član 196. stav 2), kao i da Statut APV donosi Skupština APV uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine (član 185. stav 2) i da saglasnost daje Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika (član 105. stav 2. tačka 5). Iz citiranih ustavnih odredaba nedvosmisleno proizlaze najmanje tri zaključka. Prvi, da je Statut APV u Ustavom utvrđenoj hijerarhiji propisan akt koji mora da bude saglasan sa Ustavom, međunarodnim pravom (koje važi i primenjuje se u RS), kao i sa zakonima Narodne skupštine; drugi, da je Statut najviši pravni akt AP Vojvodine i da svi ostali propisi koje donose organi

ne APV, od 29. aprila 2010. Materijal je priložen uz Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu u predmetu IUo-360/2009, str. 1. i 2.

19 Korhecz, T., u: Trkulja, J., (ur.), 2009, str. 15.

AP Vojvodine moraju biti u saglasnosti sa Statutom i treći, da je Statut jedini propis u pravnom sistemu Republike Srbije za koji je sam Ustav utvrdio da ga donosi neki organ uz (prethodnu) saglasnost Narodne skupštine, to jest najvišeg predstavničkog tela i ustavotvornog i zakonodavnog organa Republike Srbije (i da se prethodna saglasnost daje kvalifikovanom većinom poslanika). Prema Ustavu RS, nijedan drugi propis ne donose zajednički dva Ustavom utvrđena organa, osim specifičnog izuzetka – kada se Narodna skupština ne može sastati u vanrednom i ratnom stanju (član 200. stav 6. i član 201. stav 4). Ovakav jedinstven način donošenja Statuta predstavlja razlog da Statut posmatramo kao *sui generis* pravni akt u pravnom sistemu Republike Srbije. Ovakav stav potvrđuje i činjenica da u pravnom sistemu RS nemamo više statuta APV, niti više statuta autonomne pokrajine uopšte. Dakle, osim Ustava RS i Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava, jedino je Statut APV propis koji je jedinstven u pravnom sistemu. Naime, u pravnom sistemu Republike Srbije imamo veliki broj zakonom potvrđenih međunarodnih ugovora, zakona koji se donose prostom ili kvalifikovanom većinom, uredba vlade, statuta jedinica lokalnih samouprava itd. Ovakvo ustavno određenje Statuta APV čini Statut *sui generis* propisom, ali iz ustavnog pravila o načinu donošenja Statuta APV takođe možemo da izvedemo neke zaključke o pravnom karakteru i pravnoj snazi Statuta.<sup>20</sup>

Ustavom utvrđeno pravilo, prema kome je za donošenje Statuta APV potrebno obezbediti odluku Narodne skupštine, koja se donosi kvalifikovanom većinom, izražava sledeće: pod jedan, da odredbe Statuta APV izražavaju volju najvišeg predstavničkog tela i nosioca ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji i, pod dva, da je Statut akt koji donose dva predstavnička tela, jedno koje predstavlja građane u AP Vojvodini i drugo koje predstavlja sve građane Republike Srbije. Iako neki autori smatraju da ovakav Ustavom određeni način donošenja Statuta APV ima neznatni značaj u pogledu pravne snage ovog akta,<sup>21</sup> za takav stav ustavne odredbe pružaju slabu osnovu. Naprotiv, citirane ustavne odredbe predstavljaju osnovu da Statut APV u hijerarhiji propisa postavimo iznad svih akata niže pravne snage od zakona, ne samo propisa koje donose organi AP Vojvodine, naravno uvažavajući prostorno važenje Statuta APV i predmeta regulisanja, o čemu će biti reči kasnije.

Već je ukazano na to da prema članu 195. stav 2. Ustava Statut APV mora da bude u skladu sa zakonom. Postavlja se pitanje da li to znači da je Statut APV podzakonski akt čije norme su u hijerarhiji pravnih normi uvek niže pravne snage od zakona. Ako analizu ustavnih odredaba proširimo i na čl. 179. i 183. Ustava, zaključak o podzakonskom karakteru

20 Beširević, V., 2008, pp. 1504–1506.

21 Marković, R., 2008.



Statuta APV postaje teško održiv. Prema čl. 179. i 183. Ustava, autonomna pokrajina u skladu sa Ustavom i statutom samostalno uređuje nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osniva. Prema tome, u ustavnim okvirima uređenje pokrajinske vlasti se propisuje normama Statuta ili normama koje su zasnovane na Statutu, dakle republičkim zakonom se ne može urediti organizacija vlasti na nivou autonomne pokrajine. Statut APV je, dakle, pravni akt koji, barem kada je reč o normama koje uređuju u ustavnim okvirima organizaciju pokrajinske vlasti, akt koji u pravnoj snazi nije niži od zakona i predstavlja dopunski izvor ustavnog prava u okviru pravnog sistema Republike Srbije. To što Statut predstavlja izvor ustavnog prava, ukazuje i na pravnu snagu i karakter pravnih normi Statuta APV. Naime, pravne norme kojima se obrazuju organi vlasti, uređuju njihove nadležnosti i međusobni odnosi, način izbora poslanika i drugih funkcionera su norme koje prema svom pravnom karakteru spadaju u ustavno pravo i prema svojoj pravnoj snazi u norme najviše pravne snage. Ovim normama se uređuje ustavno-pravna materija (*materiae constitutionalis*). Teško je održiv stav da pravni akti koji sadrže najvažnije i izvorne norme u vezi sa ovim pitanjima ustavnog prava mogu imati pravnu snagu podzakonskog akta. Ustavne norme u vezi sa izborom organa i organizacijom vlasti u AP Vojvodini uređuju samo minimalni broj pitanja, sva ostala pitanja je potrebno urediti u Statutu APV i propisima koji se donose na osnovu Statuta APV. Ovi propisi sadrže norme kojima se neposredno uređuju odnosi, odnosno sadrže originerna pravila u vezi sa izbornim sistemom za predstavnička tela, uređuju međusobni odnos organa vlasti, nadležnost organa vlasti, vrste organa vlasti. Ovakve norme se mogu nalaziti samo u opštim aktima najviše pravne snage, koji imaju karakter zakona, a ne u izvršnim propisima, to jest podzakonskim aktima.

### 3.2. PREDMET UREĐIVANJA – SADRŽINA STATUTA APV U USTAVU RS

Kada je reč o predmetu uređivanja (*materiae statutaris*) Statuta APV, odnosno kada želimo odrediti sadržinu, to jest koja pitanja treba, koja pitanja može i koja pitanja ne može urediti Statut APV kao pravni akt, iz odredaba Ustava se može zaključiti premalo. Za razliku od Ustava Srbije iz 1963. (član 135) ili Ustava Srbije iz 1990. (član 110), u kojima su sadržina i predmet uređivanja Statuta APV relativno precizno određeni, u važećem Ustavu RS iz 2006. ne postoje slične odredbe, odnosno odredbe koje neposredno utvrđuju sadržinu Statuta APV. Ovo pitanje jednostavno nije uređeno Ustavom, osim jednog beznačajnog izuzetka u članu 187. st. 1. i 2, prema kome se Statutom AP određuje organ koji ima pravo da pokrene postupke za zaštitu prava na pokrajinsku autonomiju koja je

povređena pojedinačnim ili opštim aktom jedinice lokalne samouprave ili Republike Srbije. Ostale odredbe Ustava koje spominju Statut APV i koje se odnose na njega ne utvrđuju šta treba urediti Statutom. Istovremeno, na indirektnan način Ustav ipak određuje neka pitanja koja bi trebalo da budu uređena Statutom APV. Naime, na nekim mestima Ustav navodi da neka pitanja autonomne pokrajine uređuju svojim aktima ali u skladu sa statutom autonomne pokrajine: propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi (član 179), uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju (član 183. stav 1). Posebno navođenje da propis AP Vojvodine u tim slučajevima mora da bude u skladu sa Statutom APV, indirektno ukazuje na to da Statut APV, u vezi sa tim pitanjima, treba da sadrži barem neke okvirne, opšte odredbe. Ovo se može zaključiti naročito iz činjenice da, sa jedne strane, i bez ovih konkretnih navođenja Statuta u Ustavu svi opšti akti AP Vojvodine moraju biti u skladu sa Statutom APV a, sa druge strane, u slučaju nekih drugih akata AP Vojvodine, kojima se uređuju neka druga pitanja (ovi akti naravno takođe moraju biti u skladu sa Statutom), Statut APV se ne navodi posebno (član 183. stav 2. i član 79. stav 2). Osim navedenih odredaba Ustava, u Ustavu nema nijedne druge odredbe koja bi mogla da posluži da uz pomoć nje nedvosmisleno utvrdimo koja pitanja je potrebno, odnosno koja pitanja je poželjno urediti u Statutu APV.

Ustav je nešto određeniji kada je reč o pitanjima koja se prema Ustavu izvorno ne mogu urediti Statutom APV, a od značaju su za AP Vojvodinu i njene građane. Ustav propisuje: da se zakonom određuje koja su pitanja od pokrajinskog značaja (član 177. stav 2); da se teritorija AP Vojvodine određuje zakonom (član 182. stav 4); da se vrste i visina izvornih prihoda AP Vojvodine određuju zakonom (član 184. stav 2), kao i učešće AP Vojvodine u delu prihoda Republike Srbije (član 184. stav 3); da se imovina autonomnih pokrajina i način njenog korišćenja i raspolaganja uređuju zakonom (član 87. stav 4). To što Ustav određuje da se neka pitanja od značaja za AP Vojvodinu uređuju zakonom ne znači istovremeno da Ustav zabranjuje da se ova pitanja pojave, da budu regulisana u Statutu APV. Istovremeno, jezičko i logičko tumačenje ovih odredaba dovodi nas do zaključka da ova pitanja od značaja za AP Vojvodinu mogu biti meritorno uređena samo zakonom a ne i Statutom APV. Prema tome, ne bi trebalo ustavno-pravno biti sporno ako Statut APV, pozivajući se na Ustav i zakon, preuzme norme i rešenja iz zakona koji uređuju ova pitanja. Isto tako, ne bi trebalo biti sporno ni ako ustavnu i zakonsku normu u vezi sa ovim pitanjima norma Statuta APV primeni i konkretizuje na organizaciju vlasti u AP Vojvodini. Osim „zakonskih rezervata” u pitanjima od značaja za AP Vojvodinu, postoje i druga pitanja koja prema Ustavu nikako ne mogu biti meritorno uređena Statutom APV, kao što su

ograničenja ljudskih i manjinskih prava ili utvrđivanje nadležnosti organa Republike Srbije.

Na osnovu analize relevantnih odredaba Ustava RS, može se zaključiti da ove odredbe veoma okvirno i elastično određuju sadržinu Statuta APV i omogućuju da predmet uređivanja Statuta (*materiae statutaris*) budu gotovo sva pitanja od značaja za AP Vojvodinu, od značaja i interesa za njene građane. Naravno, ovako široko određen predmet uređivanja ne znači da norme Statuta APV mogu da krše, da budu u koliziji sa normama Ustava niti sa odredbama zakona koji regulišu pitanja koja se prema ustavnim odredbama regulišu zakonom.

### 3.3. DEFINISANJE STATUTA APV, NJEGOVE PRAVNE SNAGE I PRAVNE PRIRODE I PREDMET UREĐIVANJA U ZAKONIMA RS

Imajući u vidu da ustavne odredbe nedovoljno govore o pravnoj prirodi i pravnoj snazi, a naročito ne o sadržini i predmetu uređivanja Statuta APV, potrebno je da se oslonimo i na druge izvore prava, pa tako i na odredbe raznih zakona Republike Srbije u pravnom sistemu. Pri tome se mora istaći da nije celishodno, niti je primereno ustavno-pravnoj tradiciji da se pravni karakter, pravna snaga, kao i predmet uređivanja Statuta APV urede zakonom, ali u nedostatku ustavnih odredaba takva potreba ipak postoji. U važećim zakonima gotovo da i ne postoji odredba koja bi pomogla u utvrđivanju pravnog karaktera Statuta APV, ali postoje neke odredbe koje mogu pomoći u utvrđivanju pravne snage i predmeta uređivanja Statuta APV. Što se tiče pravne snage statuta kao pravnog akta, važna je odredba Zakona o lokalnoj samoupravi koja propisuje da nadležni organ teritorijalne autonomije pokreće postupak pred Ustavnim sudom ako smatra da statut, propis ili drugi opšti akt jedinice lokalne samouprave nije u saglasnosti sa pokrajinskim propisom.<sup>22</sup> Ova odredba Zakona nedvosmisleno utvrđuje da je Statut APV ne samo najviši pravni akt AP Vojvodine nego da je u hijerarhiji propisa iznad statuta i svih drugih propisa jedinice lokalne samouprave. Ova zakonska odredba utvrđuje nešto što neposredno nije utvrđeno ustavnim normama, ali što nedvosmisleno proizlazi iz ukupnosti ustavnih normi koje regulišu karakter, sadržinu i pravnu snagu Statuta APV, kao i nadležnost jedinica lokalne samouprave i autonomne pokrajine.

Zakon o nadležnosti AP Vojvodine, nakon što je prošao celovitu proveru ustavnosti pred USS, i dalje sadrži odredbe o predmetu uređivanja Statuta APV. Statut APV se nalazi u ukupno šest članova ovog zakona.

22 Član 82. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07.

Nijedna od ovih odredaba ne utvrđuje obaveznu sadržinu Statuta APV ali, kao i neke odredbe Ustava, one upućuju na poželjnu sadržinu Statuta APV. Član 2. parafrazira, odnosno prepisuje odredbu iz čl. 179. i 183. Ustava RS; član 3. utvrđuje da APV može biti član evropskih i svetskih regiona u skladu sa zakonom i Statutom; član 4. da referendumsku odluku jeste doneta ako je za nju glasala većina utvrđena zakonom, odnosno Statutom APV u skladu sa zakonom, i da AP Vojvodina utvrđuje simbole AP Vojvodine i način njihovog korišćenja u skladu sa Ustavom i Statutom APV; član 5. da se međusobni odnosi organa Republike Srbije i AP Vojvodine pri izvršavanju zakona i drugih propisa zasnivaju na Ustavom i zakonom utvrđenim pravima i obavezama republičkih organa, odnosno na Ustavom, zakonom i Statutom APV utvrđenim pravima i obavezama organa AP Vojvodine i član 9. da se propisi kojima AP Vojvodina uređuje pitanja od pokrajinskog značaja donose u skladu sa Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, zakonom i Statutom APV. Sve citirane odredbe, osim one u članu 4. Zakona, samo posredno utvrđuju sadržinu Statuta APV, ali ipak donekle preciziraju predmet regulisanja Statuta APV.

Važnu odredbu u vezi sa predmetom uređivanja Statuta APV sadrži i Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, koji u članu 11. stav 5. propisuje da se jezici nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi u radu organa autonomne pokrajine utvrđuju njenim statutom.<sup>23</sup>

Osim citiranih zakona, Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi sadrži neke odredbe koje upućuju na predmet regulisanja, odnosno sadržinu Statuta APV. Tako je ovim zakonom utvrđeno da se Statutom utvrđuju pitanja o kojima se odlučuje na referendumu,<sup>24</sup> da akt o raspisivanju referenduma o pitanjima iz nadležnosti autonomne pokrajine donosi Skupština AP u skladu sa Statutom.<sup>25</sup>

Pored četiri navedena zakona, u pravnom sistemu postoje još samo izuzetno odredbe koje utvrđuju ili upućuju na sadržinu i predmet regulisanja Statuta APV. U retke izuzetke spada Zakon o javnoj svojini<sup>26</sup> koji u članu 27. stav 9. utvrđuje da o pribavljanju stvari i raspolaganju stvarima u svojini autonomne pokrajine, pod uslovima propisanim zakonom, odlučuje organ autonomne pokrajine određen u skladu sa statutom autonomne pokrajine, dok je u članu 47. stav 2. definisano da se pod organima i organizacijama AP podrazumevaju organi i organizacije organizovani i osnovani na osnovu i u skladu sa statutom autonomne pokrajine. Ove citirane norme zakona utvrđuju predmet regulisanja

23 Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, *Sl. glasnik RS*, br. 45/91 i 30/10.

24 Član 2. stav 3. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. glasnik RS*, br. 48/94 i 11/98.

25 Član 10. stav 2. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi.

26 Zakon o javnoj svojini, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11.

Statuta APV koliko i već citirane odredbe Ustava, samo ih upodobljavaju sa predmetom regulisanja ovog zakona.

#### 3.4. UTVRĐIVANJE PRAVNOG KARAKTERA I SADRŽINE, PREDMET UREĐIVANJA STATUTA APV NA OSNOVU USTAVNO-PRAVNE TRADICIJE SRBIJE

I pored odredbe Ustava (član 182. stav 1) koja definiše autonomne pokrajine (sve autonomne pokrajine, i postojeće i buduće, dakle ne AP Vojvodinu), kao autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom, iz samog Ustava, Ustavnog zakona (član 10), pravnog sistema kao celine, iz ustavno-pravne istorije Srbije proizlazi da AP Vojvodina nije nastala i osnovana Ustavom RS iz 2006, i da postoji nedvosmisleni ustavno-pravni kontinuitet Autonomne pokrajine Vojvodine od skoro sedam decenija u pravnom poretku Srbije. Iako su ustavne reforme od 1946. do 2006. menjale organizaciju i nadležnost AP Vojvodine, njeno svojstvo autonomne političko-teritorijalne jedinice u Srbiji, kao ni njena teritorija nisu se menjale. U ovom pogledu nije napravljen ustavni diskontinuitet da bi se moglo govoriti o osnivanju „nove” AP Vojvodine 2006. godine donošenjem Ustava. Upravo zbog ovog nespornog ustavno-pravnog kontinuiteta, prilikom utvrđivanja pravnog karaktera, pravne snage i predmeta uređivanja Statuta APV, neke odgovore možemo potražiti i u ustavno-pravnoj istoriji Srbije, odnosno u ranijim ustavima Srbije i u odnosu tih ustava i tada važećih statuta Vojvodine. Ovakva analiza ustavne istorije i tradicije, sada već nevažećih propisa, može značajno pomoći u pravilnom tumačenju normi važećeg ustava. Na ovaj način moguće je pravilno dopuniti jezičko-logičko tumačenje ustavnih normi na koje smo se u najvećem delu oslonili u prethodnim delovima ovog rada, sa metodama istorijskog i ciljnog tumačenja ustavnih normi. U ovom pogledu smatram posebno relevantnim analizu ustavnog položaja Vojvodine u Ustavu Srbije iz 1963, i odnos normi tog ustava i Statuta APV iz 1963. godine. Ovo iz više razloga. Kao prvo, od 1963. godine postoji Ustavni sud Srbije, dakle, sudska kontrola usklađenosti normi statuta i ustava, kao drugo, zbog toga što je tadašnji stepen autonomije u stručnoj javnosti Srbije bio široko prihvaćen, za razliku od kasnijih ustavnih rešenja koja su, sa jedne strane, dala atribute državnosti Vojvodini, federalizovala Srbiju, ili su posmatrana kao pravno devastiranje, suštinski ukidanje autonomije Vojvodine. Statut APV iz 1963. godine sadrži Preambulu i Glavu prvu, koja je naslovljena „Uvodne odredbe”.<sup>27</sup> Ove odredbe Statuta imaju karakter načela – osnovnih odredaba. Glava prva sadrži sedam članova u kojima je, između ostalog, definisana AP Vojvodina (član 1); utvrđena su njena najvažnija prava i dužnosti, među kojima i staranje o jačanju bratstva i

27 Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list APV*, br. 7/63.

jedinstva među narodnostima (član 2); deklarisan je princip narodnog suvereniteta u vršenju prava i dužnosti AP Vojvodine (član 3); utvrđeni su jednakost i ravnopravnost građana AP Vojvodine u vršenju prava i dužnosti, kao i jemstvo pune ravnopravnosti u pravima i dužnostima pripadnika narodnosti i posebna prava utvrđena ustavom, zakonom i statutom (član 5), utvrđeni su srezovi koje obuhvata teritorija AP Vojvodine (član 6) i sedište AP Vojvodine (član 7). Na osnovu tumačenja i analize ovih članova Statuta, i njihovog upoređivanja sa relevantnim odredbama Ustava Socijalističke Republike Srbije (u daljem tekstu: SRS), možemo zaključiti sledeće: sa jedne strane, u ovim odredbama Statuta APV parafraziraju se neke odredbe Ustava SRS o položaju AP Vojvodine, odnosno o nekim pravima pripadnika narodnosti, dok se, sa druge strane, utvrđuju načela i druga pitanja od značaja za AP Vojvodinu koja ne predstavljaju parafraziranje Ustavom SRS već utvrđenih načela i pitanja, nego utvrđivanje načela i uređivanje pitanja koja su od posebnog značaja za AP Vojvodinu. U ove odredbe spada posebno član 2. stav 2. prema kome se AP Vojvodina stara o učvršćivanju bratstva i jedinstva među narodnostima na području Vojvodine; član 6. koji nabroja tadašnje srezove koje obuhvata teritorija AP Vojvodine i član 7. koji utvrđuje da je sedište AP Vojvodine u Novom Sadu. U ovoj grupi odredaba nalaze se načelne norme Statuta APV koje nisu prepisane iz Ustava SRS, niti je Ustav SRS posebno ovlastio AP Vojvodinu da ih Statutom uredi. Ova analiza može dopuniti jezičko-logičko tumačenje odredaba i važećeg ustava kada je reč o predmetu uređivanja i sadržini Statuta APV, a posebno da razjasni sporno ustavno-pravno pitanje: da li se Statutom APV mogu utvrditi načela i jemčiti neka prava i vrednosti, paralelno sa principima utvrđenim u Ustavu?

Kao što je na to već ukazano, postoji ustavni kontinuitet u pogledu AP Vojvodine, shodno tome, ustavno određenje AP Vojvodine u članu 44. Ustava SRS i danas je relevantno. U tom članu, koji je parafraziran u članu 1. Statuta APV, utvrđeno je da je AP Vojvodina, saglasno osobenostima svog istorijskog i kulturno-prosvetnog razvoja i posebne nacionalne strukture stanovništva, ustanovljena kao autonomna jedinica 1945. godine Odlukom Narodne skupštine NRS i na osnovu izražene volje stanovništva Vojvodine.

### 3.5. UTVRĐIVANJE PRAVNE SNAGE, PRAVNOG KARAKTERA I SADRŽINE, PREDMET UREĐIVANJA NA OSNOVU NAČELNIH PRAVNIH SHVATANJA USTAVNOG SUDA RS I PRAVNE TEORIJE

Za utvrđivanje pravne snage i sadržine – predmeta uređivanja Statuta APV, a naročito u cilju odgovora na načelno pitanje: da li se Statutom može definisati AP Vojvodina, odrediti položaj AP Vojvodine kao teritorijalne autonomije, odnosno mogu li se Statutom APV utvrditi načela i princi-

pi, paralelno sa principima utvrđenim u Ustavu, potrebno je razmotriti i dosadašnje stavove USS-a i teorije prava. Mnoge odredbe Statuta APV su osporene od strane predlagača, kao i nekih autora upravo sa stanovišta da se AP Vojvodina ne može odrediti Statutom APV pošto je određena Ustavom.<sup>28</sup>

Prema pravnom shvatanju USS-a, autonomne jedinice (pokrajine) deo su unutrašnjeg državnog uređenja, političko-teritorijalne organizacije koje su obrazovane, po pravilu, zbog određenih istorijskih, nacionalnih, kulturnih i drugih osobenosti tog dela državne teritorije, i da je smisao teritorijalne autonomije da određena teritorija i građani koji na njoj žive i rade uživaju relativno visok stepen autonomnosti koji je veći od stepena autonomnosti koji ima jedinica lokalne samouprave, a manji od stepena autonomnosti federalnih jedinica.<sup>29</sup> Ovakvo opšte definisanje autonomne pokrajine u dobroj meri preklapa se sa preovlađujućim stavovima pravne nauke i sa gotovo sedamdeset godina dugom tradicijom ustavnog položaja AP Vojvodine u Srbiji. Međutim, u teoriji se ovakvom određenju autonomnih jedinica dodaje i to da one, kao i drugi oblici decentralizacije vlasti, doprinose većoj demokratizaciji vlasti, većem stepenu demokratije u državi.<sup>30</sup> Autonomija omogućuje da odluke u pitanjima koja se odnose na uže zajednice donose upravo članovi te uže zajednice, prema Jirgenu Habermasu upravo to predstavlja suštinu demokratije. Iz ovakvog opšteg definisanja političko-teritorijalne autonomije proizlazi da je u njihovoj biti, za njihovo postojanje suštinski važno da njihova teritorija i stanovništvo poseduju određene nacionalne, istorijske, kulturne osobenosti u odnosu na druga područja države. Te osobenosti, koje postoje u konkretnoj autonomnoj jedinici, postoje kako u odnosu na delove države koji ne uživaju autonomiju, tako i u odnosu na neku drugu autonomnu pokrajinu. Određivanje tih osobenosti u slučaju AP Vojvodine, pa ni u slučaju AP Kosovo i Metohija, nije učinjeno u Ustavu RS, čak ni okvirno, stoga se nameće ne samo mogućnost nego i potreba da se određivanje tih osobenosti, utvrđivanje posebnih vrednosti učini u najvišem pravnom aktu autonomne pokrajine, to jest u Statutu APV. Iako pravni poredak može funkcionisati i bez definisanja tih osobenosti, koje su u biti političko-teritorijalne autonomije, njihovo definisanje u Statutu APV je kako politički, tako i pravno i funkcionalno potrebno, ne samo moguće. Ovo posebno imajući u vidu da Statut APV donose legitimni predstavnici

28 Đurić V., 2008, str. 169–192; Vukadinović, Đ., 2008, Statut Vojvodine više od autonomije – manje od nezavisnosti, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 2, Ustav i iskušenja, str. 142. i 143, Lončar, Z., O ustavnosti Predloga statuta AP Vojvodine, u: Trkulja, J., (ur.), 2009, str. 29. i 30, Marković, R., Osvrt na koncepciju i sadržinu Predloga statuta Autonomne pokrajine, u: Trkulja, J., (ur.), 2009, str. 69–80.

29 Odluka Ustavnog suda, broj Iuz-353/2009, str. 19.

30 Milosavljević, B., Popović, M., D., 2008, *Ustavno pravo*, Beograd, Službeni glasnik, str. 303–306.

građana AP Vojvodine, ali uz saglasnost predstavnika građana cele Srbije. U preambuli Statuta APV, kao i u Osnovnim odredbama i drugim odredbama Statuta APV, ove osobenosti su jasno definisane, posebno kao načela i vrednosti koje AP Vojvodina i njeni organi posebno štite i unapređuju (nacionalna ravnopravnost, interkulturalnost, višejezičnost, multikulturalizam, multikonfesionalizam, zaštita manjinskih nacionalnih zajednica itd.).<sup>31</sup> Upravo definisanje ovih posebnih vrednosti vezanih za posebnost AP Vojvodine u Statutu APV izazvalo je veliko nerazumevanje u delu političke i stručne javnosti, što ukazuje kako na neprihvatanje, tako i na nerazumevanje suštine političko-teritorijalne autonomije.<sup>32</sup>

Kada je reč o pravnom karakteru i pravnoj snazi Statuta APV u tumačenju ustavnih odredaba, određenu pomoć može da pruži i teorija prava. Naime, pravni karakter i pravna snaga Statuta APV su određeni karakterom i pravnom snagom normi koje on sadrži. U ranijem delu ovog rada već je ukazano na to da iz ukupnosti ustavnih odredaba proizlazi, sa jedne strane, da su norme statuta niže pravne snage od zakona, dok sa druge strane, neke norme statuta imaju karakter i snagu zakonskih normi. Upravo zbog nedorečenosti ustavnih odredaba, pomoć prilikom tumačenja može da pruži i teorija prava. Prema stavovima teorije prava, pravne norme Statuta APV o organizaciji pokrajinske vlasti ni u materijalnom ni u formalnom smislu nemaju nižu pravnu snagu od normi zakona. Prema materijalnom određanju, viša norma je viša od niže jer ona određuje sadržinu niže norme, dok prema formalnom određanju, višim normama se određuje nadležnost za donošenje, postupak i oblik u kome se donose niže pravne norme.<sup>33</sup> Pošto se normama zakona ne može odrediti sadržina normi Statuta APV o organizaciji pokrajinske vlasti, niti odrediti nadležnost organa, postupak i forma u kojima se donose takve norme, može se zaključiti da norme zakona u ovom pogledu nemaju veću pravnu snagu od normi Statuta APV.

### 3.6. ZAKLJUČAK U VEZI SA KARAKTEROM, PRAVNOM SNAGOM I SADRŽINOM STATUTA APV

Celovitom analizom ukupnosti ustavnih i zakonskih normi o Statutu APV, njihovim jezičko-logičkim tumačenjem dopunjenim doktrinarnim i ciljnim tumačenjem ustavnog prava, uvažavajući ustavno-pravnu tradiciju

31 Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list APV*, br. 17/09.

32 Čavoški, K., 2005, Vojvodina – država nacionalnih manjina, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 1, Vojvođansko pitanje, str. 212–214. Đurić V., 2008, Statut Vojvodine: izazov građanskoj ustavnosti i ustavnom patriotizmu, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 2, Ustav i iskušenja, str. 179–186, Čavoški, K., 2008, Državnost Vojvodine i mogućnost secesije, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 2, Ustav i iskušenja, str. 152. i 153.

33 Vukadinović, G., Stepanov R., 2001, *Teorija prava I*, Petrovaradin, Futura, str. 296.



Srbije, stavove ustavno-pravne nauke i USS-a, može se zaključiti da je Statut APV najviši, *sui generis* pravni akt, u hijerarhiji propisa opšti akt odmah ispod Ustava, međunarodnog prava i zakona – ukoliko zakon ne uređuje materiju koja se prema Ustavu može urediti isključivo Statutom i na osnovu Statuta – koji izražava volju najvišeg predstavničkog tela AP Vojvodine i najvišeg predstavničkog tela Republike Srbije, koji predstavlja dopunski izvor ustavnog prava Republike Srbije, koji ima veoma širok predmet uređivanja, kojim donosioci mogu urediti originerno svako pitanje od značaja za AP Vojvodinu i njene građane u skladu sa Ustavom i zakonom (pod uslovom da zakon ne uređuje „Statutarni rezervat” utvrđen Ustavom), što uključuje i mogućnost da ne kršeći načela utvrđena Ustavom, Statutom APV utvrde načela i vrednosti koji predstavljaju osobenost AP Vojvodine, da se iz Ustavom i zakonom utvrđenog korpusa ljudskih i manjinskih prava preuzmu neka od posebnog značaja za AP Vojvodinu, kao i da se utvrde posebne dužnosti AP Vojvodine u pogledu unapređenja i zaštite tih načela, vrednosti i prava.

#### 4. USTAVNI OKVIR I USTAVNO OGRANIČENJE ZA ORGANIZACIJU POKRAJINSKE VLASTI

U postupku ocene ustavnosti i zakonitosti Statuta APV osporen je i veliki broj odredaba Statuta koje se odnose na samu organizaciju pokrajinske vlasti, na nadležnost pokrajinskih organa, na njihov međusobni odnos itd. Predlagač smatra da su konkretna rešenja koja se odnose na položaj i međusobni odnos Skupštine, pokrajinske vlade i organa uprave, a koji sadrže niz rešenja karakteristična za parlamentarizam, naročito u slučaju člana 33, člana 43. st. 1–3, člana 47. stav 1, člana 48. st. 1, 4, 6, 12. i 15, člana 49, čl. 51–57. i člana 60. stav 1. Statuta APV izvan ustavnih okvira.<sup>34</sup> Veliki deo osporenih rešenja okarakterisan je i od strane nekih autora ustavnog prava kao grubo kršenje člana 180. stav 1. Ustava, prema kome je skupština najviši organ autonomne pokrajine.<sup>35</sup> Prilikom argumentacije najčešće se ukazuje na odredbu Statuta APV prema kojoj je Vlada APV određena kao nosilac izvršne vlasti u okviru nadležnosti APV i na odredbu prema kojoj Vlada može predložiti predsedniku Skupštine

34 Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu u predmetu IUo-360/2009.

35 Kutlešić V., 2008, O prednacrtu statuta AP Vojvodine, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 2, Ustav i iskušenja, str. 163–168, Kutlešić, V., Predlog statuta AP Vojvodine i mogućnost secesije, u: Trkulja, J., ur., 2009, str. 87–96, Petrov, V., Ovakav Predlog statuta ne sme da prođe – prilog naučnoj raspravi o Predlogu statuta AP Vojvodine od 14. oktobra, u: Trkulja, J., (ur.), 2009, str. 101. i 102, Lončar, Z. u: Trkulja, J., (ur.), 2009, str. 51–53.

raspuštanje Skupštine APV.<sup>36</sup> Pred USS-om je zadatak da odredi puni do-  
met i značenje, sa jedne strane, prava AP Vojvodine da u okviru Ustava  
i Statuta APV samostalno propisuje uređenje i nadležnost svojih organa  
(član 179. Ustava) i, sa druge, Ustavom utvrđenog položaja Skupštine  
APV kao najvišeg organa autonomne pokrajine (član 180. stav 1 Usta-  
va). Kao sporno ustavnopravno pitanje postavlja se sledeće: u kojoj meri  
je autonomno pravo AP Vojvodine da propisuje uređenje i nadležnost  
svojih organa organičeno određenjem Skupštine kao najvišeg organa  
AP Vojvodine, odnosno da li konkretno uređenje i organizacija vlasti  
propisani Statutom APV poštuju Ustavom postavljeni primat Skupštine  
kao najvišeg organa APV?

#### 4.1. JEZIČKO I LOGIČKO TUMAČENJE USTAVNIH NORMI O ORGANIZACIJI VLASTI U AP VOJVODINI

Kao i u slučaju utvrđivanja karaktera, pravne snage i sadržine Sta-  
tuta APV, i u ovom slučaju je potrebno krenuti od jezičkog i logičkog  
tumačenja odredaba važećeg ustava, kao primarnog metoda koji koristi  
pravna nauka.<sup>37</sup> Na uređenje i organizaciju vlasti u AP Vojvodini nepo-  
sredno se odnose čl. 179, 180. i 183. Ustava, ali su uređenje i organizacija  
vlasti u AP Vojvodini posredno određeni i ograničeni drugim članovima  
Ustava, naročito načelima Ustava koja se nalaze u čl. 1–4. U postupku pred  
USS-om nije postavljeno pitanje da li su odredbe Statuta APV o uređenju  
pokrajinske vlasti usklađene sa članovima 1–4 ili članom 179, odnosno  
članom 183. Ustava, stoga ova pitanja neće biti predmet ove analize. Za  
odlučivanje spornih ustavno-pravnih pitanja najvažnije je utvrditi da li su  
konkretna rešenja iz Statuta APV u skladu sa članom 180. Ustava, odnos-  
no u kojoj meri je određen i konkretizovan oblik organizacije pokrajinske  
vlasti odredbom o Skupštini APV kao najvišem organu AP Vojvodine. U  
slučaju da se oslonimo na čisto jezičko i logičko tumačenje ove odredbe,  
kao i odredaba u čl. 179. i 183, mogli bismo zaključiti da sporno ustavno-  
pravno pitanje i ne postoji. Naime, uz pomoć jezičkog tumačenja, pola-  
zeći od značenja reči najviši organ (kako svakodnevnog značenja, tako i  
značenja prema pravnoj terminologiji) možemo zaključiti da je ustavna

36 Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list APV*, br. 17/09, član 47. stav 1. i član 43. stav 1.

37 Primenom ovog metoda tumačenja, značenje norme utvrđujemo pomoću pravila je-  
zika, odnosno gramatike, naravno uz uvažavanje specifičnosti pravne terminologije  
i pravnog normiranja. Logičko tumačenje je metoda koja je povezana i dopunjuje  
jezičko tumačenje i koristi pravila logike i logičkog zaključivanja. Ova metoda je po-  
sebno korisna u slučaju iznalaženja pravog značenja norme kada se na isto pitanje  
odnosi više normi ili kada je norma nedorečena, odnosno kada su relevantne norme  
nedovoljno usaglašene.

norma ispoštovana ukoliko je norma Statuta APV konstatovala da je Skupština APV najviši organ AP Vojvodine, i ako iz ukupnosti odredaba Statuta APV o organima pokrajine proizlazi da je Skupština APV nedvosmisleno viši organ od ostalih organa, bez obzira u kojoj meri je viši. Prostim logikom, ako je osoba A za centimetar viša od osobe B, i viša od svih drugih osoba u zajednici, osoba A je najviši čovek u zajednici. Barem jezički, to se ne može osporiti. Ako isto upoređenje koristimo za organe AP Vojvodine, najviši organ je organ koji je označen kao najviši, a iz čijih prava i dužnosti proizlazi da ima jači, preferiran položaj od drugih organa, ima više i značajnije poslove i ovlašćenja u nadležnosti, makar takav položaj značio blažu ili potpunu dominaciju tog organa. Iz analize i tumačenja svih odredaba Statuta APV o organima AP Vojvodine nedvosmisleno proizlazi da je Skupština APV viši organ od svih drugih organa u AP Vojvodini, to jest da njeno formalno određenje u Statutu APV kao najvišeg organa odgovara ostalim odredbama u Statutu APV.<sup>38</sup> Pošto Ustav u članu 180. nije utvrdio oblik uređenja vlasti u AP Vojvodini (skupštinski sistem vlasti zasnovan na principu jedinstva vlasti) nego samo položaj Skupštine APV, jezičkim i logičkim tumačenjem ustavnih odredaba dolazimo do jasnog i nedvosmislenog zaključka da su osporene odredbe Statuta APV u skladu sa Ustavom.

#### 4.2. TUMAČENJE USTAVNIH NORMI O ORGANIZACIJI VLASTI U AP VOJVODINI PRIMENOM ISTORIJSKOG I DRUGIH METODA USTAVNOG PRAVA

Iako jezičkim i logičkim tumačenjem ustavnih normi dolazimo do jasnog zaključka o usklađenosti normi Statuta APV i Ustava, smatramo da jezičko i logičko tumačenje ustavnih normi nije dovoljno za pravilno tumačenje ustavnih normi, zato je i u ovom slučaju potrebno razmotriti ustavno-pravno pitanje primenom i drugih naučnih metoda tumačenja, kao što su istorijski, doktrinarni i ciljni metodi.<sup>39</sup> Ustavnost odredaba

38 Statut Autonomne pokrajine Vojvodine je utvrdio da je Skupština najviši organ APV (član 33), da Skupština bira i razrešava članove pokrajinske Vlade (član 34. stav 1), da svojim aktom uređuje položaj Vlade u skladu sa Statutom (član 59. stav 1), da pokrajinska vlada odgovara za svoj rad Skupštini (član 47. stav 2), da su propisi koje donosi Skupština jače pravne snage od propisa koje na osnovu posebnog ovlašćenja Skupštine donose drugi pokrajinski organi (član 64. st. 4. i 5), da Skupština osniva i ukida organe pokrajinske uprave i utvrđuje poslove pokrajinske uprave (član 60. st. 2. i 3) itd.

39 Istorijskim metodom značenje pravne norme utvrđujemo pomoću volje donosioca akta, odnosno naročito u slučaju da jezičkim i logičkim tumačenjem ne možemo nedvosmisleno utvrditi značenje norme, iznalaženjem namere donosioca akta u vreme donošenja akta želimo doći do punog i pravog značenja reči koje se nalaze u pravnoj normi; gramatički metod (kako ga naziva nemačka tradicija); odnosno tekstualizam

Statuta APV o organizaciji vlasti teško je osporiti čak i kada značenje norme iz člana 180. stav 1. Ustava tražimo i pomoću navedenih metoda tumačenja. Postavlja se pitanje da li širokom primenom ovih naučnih metoda tumačenja možemo doći do zaključka prema kojem norma o Skupštini APV kao najvišem organu AP Vojvodine podrazumeva da se vlast u APV mora urediti u skladu sa skupštinskim sistemom i principom jedinstva vlasti, konkretno, da li iz ove odredbe proizlazi da je Skupština APV jedini organ AP Vojvodine, da drugi organi AP Vojvodine i ako budu obrazovani ne mogu biti samostalni niti imati Statutom APV propisanu samostalnu nadležnost, da se normativne, izvršne i upravne funkcije AP Vojvodine ne mogu Statutom APV poveriti različitim organima, da se na odnose različitih organa ne mogu primeniti određena rešenja koja su prisutna u parlamentarizmu itd? Kao što smo ranije naveli, primenom istorijskog metoda pokušavamo da utvrdimo nameru Narodne skupštine RS, odnosno donosioca Ustava 2006.<sup>40</sup> Da li je namera donosioca Ustava bila da ovom odredbom uredi organizaciju vlasti na način kako je to ranije opisano? Prilikom davanja odgovora na ovo pitanje, napravićemo paralelu između organizacije vlasti u jedinici lokalne samouprave utvrđene Zakonom o lokalnoj samoupravi i organizacije vlasti u AP Vojvodini uređene Statutom APV. Ovo činimo jer je Ustav identično uredio položaj skupštine jedinice lokalne samouprave i APV, a citirani zakon je samo godinu dana nakon donošenja Ustava dobio podršku istih poslaničkih stranaka koje su glasale i za Ustav u NS, štaviše, ovaj zakon je predložila vlada dr Vojislava Koštunice, političara koji je bio predsednik vlade i glavni protagonista donošenja najvišeg pravnog akta države u vreme izrade i donošenja Ustava. Na osnovu ovih činjenica teško je osporiti da je volja ustavotvorca bila direktno izražena i u odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi. Analizom relevantnih odredaba ovog zakona o organima jedinice lokalne samouprave možemo zaključiti da je izvršna i normativna vlast lokalne samouprave podeljena, da su izvršni organi i organi uprave jedinice lokalne samouprave odvojeni od skupštine, da članovi izvršnih organa ne mogu biti odbornici, da izvršni i upravni organi imaju javna ovlašćenja i poslove koje samostalno obavljaju bez učešća skupštine, da izvršni organi privremeno mogu da vrše i poslove iz nadležnosti skupštine ali da iz ukupnosti

---

(kako ga naziva anglosaksonska tradicija) koji se bazira na jeziku norme; doktrinarni metod ili sistematično tumačenje u cilju iznalaženja pravog značenja norme oslanja se na (autoritativne i opšteprihvaćene) stavove teorije, to jest pravne nauke. Na kraju, ciljno ili teleološko tumačenje prilikom utvrđivanja značenja neke norme polazi od neke moralne ili političke vrednosti koja se želi zaštititi normom, pa u slučaju nedorečenosti norme, utvrđuje se značenje koje ide u prilog zaštiti te vrednosti.

40 Beširević, V., 2013, *Mišljenje o ustavnosti i zakonitosti Statuta AP Vojvodine, in file sa autorom*, str. 9.

zakonskih normi proizlazi da je skupština najviši organ jedinice lokalne samouprave.<sup>41</sup> Iako AP Vojvodina ima ustavom garantovanu samostalnost da uredi svoje organe drugačije nego što je to uradio zakonodavac u slučaju lokalne samouprave, i sama rešenja iz Zakona o lokalnoj samoupravi osporavaju tezu prema kojoj je donosilac Ustava odredbom o Skupštini kao najvišem organu APV odredio da se organizacija vlasti uredi kao skupštinski sistem u skladu sa principom jedinstva vlasti. Ovakvo značenje norme u članu 180. stav 1. jednostavno nema podršku primenom metoda istorijskog tumačenja. Štaviše, *argumentum a contrario*, čak i u slučaju da zakonodavac, rešenjima u Zakonu o lokalnoj samoupravi, indirektno nije demantovao teze predlagачa, i dalje bi bilo moguće braniti stav da ustavna norma u Skupštini kao najvišem organu ne zahteva primenu principa jedinstva vlasti na nivou AP Vojvodine, odnosno da i pored Skupštine kao najvišeg organa u organizaciji pokrajinske vlasti mogu se primeniti elementi podele vlasti, odnosno parlamentarizma.

Teza po kojoj ustavna odredba o Skupštini kao najvišem organu AP Vojvodine znači obavezno propisivanje oblika pokrajinske vlasti u formi specifičnog skupštinskog sistema zasnovanog na principu jedinstva vlasti<sup>42</sup> je neodrživa imajući u vidu i celokupan pravni poredak Republike Srbije, kao i uporedna pravna rešenja.

Smatramo da donosilac Statuta APV ne samo da nije bio obavezan da propiše takav skupštinski sistem u AP Vojvodini, nego bi propisivanje takvog skupštinskog sistema predstavljalo kršenje nekih načela Ustava i mnogih zakona. Čist skupštinski sistem, koji je postojao u nekim periodima socijalističkog jednopartijskog političkog uređenja, bio bi neusaglašen sa načelima Ustava o vladavini prava, podeli vlasti, građanskoj demokratiji, kao i sa odredbama Ustava o sukobu interesa.

Republika Srbija je zasnovana na vladavini prava, što podrazumeva i podelu vlasti,<sup>43</sup> ovo načelo Ustava zahteva i da se sistem kočnica i određena ravnoteža primeni i na nivou pokrajinske vlasti, odnosno pokrajinskih organa i pored postojanja Skupštine kao najvišeg organa vlasti. Ciljnim tumačenjem ustavnih odredaba štitimo određene opšte vrednosti ustava, među kojima se posebno izdvaja vladavina prava.<sup>44</sup> Vladavinom prava bi bilo veoma teško usaglasiti skupštinski sistem zasnovan na principu jedinstva vlasti. Ovakav sistem ne samo da ne proizlazi iz člana 180. stav 1. nego bi prekršio i načelo vladavine prava koje se odnosi na sve nivoe vlasti.

41 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, čl. 27–64.

42 Predlog za ocenu ustavnosti Statuta AP Vojvodine, str. 43.

43 Član 1, član 3. stav 2, član 4. stav 4. Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.

44 Vladavina prava se ostvaruje slobodnim i neposrednim izborima, ustavnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava, podelom vlasti, nezavisnom sudskom vlašću i povišavanjem vlasti ustavu i zakonu. Član 3. stav 2. Ustava Republike Srbije.

### 4.3. OSVRT NA TEORIJU I NEKA UPOREDNO-PRAVNA REŠENJA

Ustavnopravna nauka i politička teorija odavno pokušavaju da sintetizuju različita rešenja o uređenju vlasti u pojedinim državama i da na taj način utvrde neke bitne karakteristike na osnovu kojih se države mogu grupisati u različite sisteme. I pored ovih pokušaja, i dalje je teško jasno i nedvosmisleno uvrstiti uređenje neke države u teorijski određene modele sistema organizacije vlasti. Nadalje, u teorijski izrađene sisteme organizacije vlasti na nivou države je još teže uvrstiti pojedinačna rešenja na subnacionalnom nivou, kakva je i pokrajinska ili lokalna vlast. No ipak, neki teorijski modeli, kao i rešenja iz uporedno ustavnog prava mogu pomoći i prilikom razrešenja ovog konkretnog spornog ustavnopravnog pitanja. Različite konkretne moderne demokratske sisteme organizacije vlasti u državama sveta teorija najčešće svrstava u takmičarske (predsednički i parlamentarni) i netakmičarske (skupštinski i konsocijativni) sisteme.<sup>45</sup> Većina ustava evropskih država deklariše princip podele vlasti, ali ne utvrđuje da je neki organ najviši u sistemu vlasti, iako u čistom parlamentarizmu postoji određena dominacija zakonodavnog organa, što je uočljivo iz analize pojedinačnih ustavnih odredaba. Ustav Švajcarske iz 1999.<sup>46</sup> po ovom pitanju bitno se razlikuje od većine ustava evropskih država pošto na nivou savezne države utvrđuje primat (definiše se kao najviši organ vlasti) parlamenta Švajcarske (član 148). Zbog ovoga se Švajcarska često spominje kao država primer za skupštinski sistem.<sup>47</sup> Istovremeno iz ovakvog određenja zakonodavnog organa ne proizlazi da u švajcarskom sistemu imamo jasno izražen princip jedinstva vlasti sa punom dominacijom zakonodavnog organa. Analizom položaja ostalih organa federacije u Ustavu Švajcarske, dolazimo do zaključka da ovi organi samostalno vrše značajne državne funkcije bez direktnog uticaja parlamenta, štaviše, postoje i određeni mehanizmi ravnoteže između parlamenta, izvršnih i sudskih organa, koji su slični sistemima koji su zasnovani na podeli vlasti.<sup>48</sup> U ovom pogledu je posebno interesantno da je federalna vlada, i pored statusa Skupštine kao najvišeg organa, definisana kao najviši izvršni organ federacije.<sup>49</sup>

---

45 Milosavljević, B., Popović, M., D., 2008, *Ustavno pravo*, Beograd, Službeni glasnik, str. 199–201.

46 Switzerland Constitution, Ustav Švajcarske, usvojen na referendumu 18. aprila 1999, na snazi od 1. januara 2000, ([http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html)).

47 Za opis skupštinskog sistema u Švajcarskoj vidi: Milosavljević, B., Popović, M., D., 2008, str. 212–213.

48 Čl. 174–191. Ustava Švajcarske.

49 Član 174. Ustava Švajcarske.

Rešenja u Ustavu Švajcarske podržavaju zaključak da iz odredbe člana 180. stav 1. Ustava nikako ne proizlazi obaveza uspostavljanja skupštinskog sistema vlasti u AP Vojvodini koji je zasnovan na principu jedinstva vlasti, koji bi isključio mogućnost da Statut APV sadrži rešenja koja su karakteristična za parlamentarni sistem zasnovan na principu podele vlasti. Iz člana 180. stav 1. Ustava ne proizlazi ni to da se u sistemu pokrajinske vlasti ne mogu uspostaviti samostalni organi, sa samostalnim funkcijama u okviru prava i dužnosti AP Vojvodine. Određivanje skupštine kao najvišeg organa AP Vojvodine može značiti jedino to da je donosilac Statuta APV prilikom uređenja vlasti morao primeniti rešenja iz kojih jasno proizlazi dominantan položaj Skupštine APV. Preuzimanje nekih elemenata parlamentarnog sistema i podele vlasti samo po sebi ne krši odredbu prema kojoj je Skupština najviši organ AP Vojvodine, ali svakako doprinosi jačanju ustavnog načela o vladavini prava. Uostalom, kao što skupštinski sistem ne podrazumeva zabranu da se različite funkcije dodele različitim organima vlasti, tako ni sama podela vlasti ne podrazumeva da su organi koji su nosioci nekih državnih funkcija potpuno ravnopravni. Dok je u čistom predsedničkom sistemu teško govoriti o nadmoći neke grane vlasti, dotle u čistom parlamentarizmu postoji jasna nadmoć najvišeg predstavničkog i zakonodavnog organa i bez posebnog utvrđivanja toga u ustavnim odredbama. Odredbe Statuta APV jasno utvrđuju primat Skupštine i to je dosledno sprovedeno u mnogim odredbama Statuta APV. Određenje prema kome je Skupština APV ujedno i nosilac normativne vlasti ne umanjuje primat Skupštine APV pošto iz izbornih pravila organa, iz pravila o sistemu odgovornosti i zavisnosti jasno proizlazi primat skupštine u odnosu na sve organe, što postojanje pojedinačnih rešenja o kočnicama i ravnotežama u biti ne menja, samo dopunjuje.

## 5. JEZIČKA NEPODUDARNOST KAO OSNOVA NEUSTAVNOSTI I PROBLEMATIKA NACIONALNE RAVNOPRAVNOSTI U POSTUPKU OCENE USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI STATUTA APV

U prethodnim delovima ovog rada analizirano je pitanje pravne snage, karaktera i sadržine Statuta APV kao pravnog akta, kao i ustavni okviri i ograničenja u pogledu uređenja pokrajinske vlasti, pošto od odgovora na ova pitanja zavisi odluka USS u slučaju velikog broja osporenih odredaba Statua APV. U ovom delu rada osvrnućemo se na pravnu relevantnost jezičkog nepodudaranja termina u postupku utvrđivanja ustavnosti

i zakonitosti opšteg akta, kao i na sporna rešenja u Statutu APV u vezi sa nacionalnom ravnopravnosti.

### 5.1. JEZIČKO-TERMINOLOŠKO NEPODUDARANJE KAO OSNOV NEUSTAVNOSTI POJEDINIH ODREDBA STATUTA APV

Karakter i obim ovog rada ne dozvoljava prikaz kompletne argumentacije koju je predlagač izneo obrazlažući svoje navode o neustavnosti gotovo svake odredbe Statuta APV. Međutim, ono što predstavlja zajednički imenitelj argumenata predlagača jeste da se oni, izuzev u slučaju odredaba o uređenju i organizaciji vlasti, zasnivaju uglavnom na jezičkom tumačenju normi Ustava, zapostavljajući čak i logičko tumačenje ustavnih normi, a o istorijskom, doktrinarnom i ciljnom tumačenju da i ne govorimo.<sup>50</sup> Štaviše, predlagač ne samo da zasniva svoje argumente većinom samo na jezičkom tumačenju ustavnih normi, nego ponekad ide i korak dalje u tome i argument za postojanje pravne kolizuje između norme ustava i statuta zasniva isključivo na jezičkom a ne pravnom nepodudaranju dve norme. Karakterističan primer za ovakvu argumentaciju predstavlja slučaj osporavanja čl. 6. i 22. i člana 25. stav 1. Statuta APV.<sup>51</sup> Predlagač u ovim slučajevima osporava odredbe Statuta APV jer se u odredbama Statuta ne koriste isti izrazi i termini kao u Ustavu, a da pri tome predlagač i ne pokušava dokazati da korišćenje različitih termina dovodi i do različitih, kolidirajućih pravila ponašanja.<sup>52</sup> Na primer, jezičko značenje, uključivši i pravno-terminološko značenje izraza pojma „nacionalna manjina” i „nacionalna zajednica koja čini brojčanu manjinu u ukupnom stanovništvu” se ne razlikuju. Između ovih pojmova nema razlike ni u svakodnevnom, ni u sociološkom, niti u pravnom smislu značenja, što je čak i normativno potvrđeno u članu 2. ranijeg saveznog zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.<sup>53</sup> Isto tako „samouprava u oblasti obrazovanja, kulture, upotrebe jezika i informisanja” i „oblik autonomije” jesu pojmovi koji nemaju različito značenje ni u svakodnevnom, ni u sociološkom, politikološkom, niti u pravnom smislu. U prilog istovetnosti ovih pojmova dovoljno je ukazati na terminologiju koja se koristi u zvaničnim

---

50 Beširević, V., 2013, str. 10.

51 Predlog za ocenu ustavnosti Statuta AP Vojvodine, str. 7, 19. i 22.

52 Predlog za ocenu ustavnosti Statuta AP Vojvodine.

53 „Nacionalnim manjinama u smislu ovog zakona smatraće se sve grupe državljana koji se nazivaju ili određuju kao narodi, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti, a ispunjavaju uslove iz stava 1. ovog člana”, član 2. stav 2. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ*, br. 11/02 i *Sl. glasnik RS*, br. 72/09.



periodičnim izveštajima naše države u sklopu primene Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope.<sup>54</sup> U ovim izveštajima nacionalni saveti nacionalnih manjina i njihova samouprava navode se kao oblik kulturne autonomije.<sup>55</sup> Nadalje, i u slučaju osporavanja člana 9. stav 3. Statuta APV, koji se odnosi na simbole AP Vojvodine, argumenti predlagača se zasnivaju na formalnim jezičkim razlikama između izraza „korišćenje” i „upotreba”, bez ukazivanja na to da postoji moguća kolizija između pravila ponašanja koja koriste izraz „upotreba” i one koja koriste izraz „korišćenje”. Ako bi se osporavanje ustavnosti različitih pravnih normi moglo zasnovati na ovakvim argumentima i nepotpunom „jezičkom podudaranju” pojmova to bi, sa jedne strane, obesmisliilo normativnu kontrolu i svelo je na jezičku kontrolu terminologije akata, dok bi, sa druge strane, sprovođenje takve kontrole urušilo postojeći pravni poredak Republike Srbije, imajući u vidu terminološku raznolikost korpusa važećeg prava i pravne terminologije. Ne samo da je terminologija zakona i drugih propisa često različita od terminologije koju koristi Ustav RS, nego i sam Ustav koristi različite termine za isti pojam, istu instituciju. Na ovom mestu je dovoljno ukazati samo na stav USS-a, koji je već izložen na početku ovog rada u vezi sa značenjem čl. 137. i 178. Ustava.<sup>56</sup> Druga, srodna grupa argumenata predlagača takođe se zasniva na jeziku a ne na pravu. U ovom slučaju predlagač osporava ustavnost odredbe Statuta APV na osnovu toga da pojam ili pravilo koje koristi Statut APV, koristi Ustav ali za regulisanje nekog drugog pitanja. Između ostalog, predlagač osporava ustavnost člana 70. Statuta APV upravo na ovaj način. Iz člana 203. stav 9. i završne odredbe Ustava (član 206), koji isključivo regulišu stupanje na snagu Ustava RS (proglašenjem u NS), predlagač izvlači zaključak da je član 70. Statuta APV protivustavan pošto propisuje da se Statut APV odlukom proglašava u Skupštini APV.<sup>57</sup> Pri tome, predlagač i ne pokušava da dokaže da ove odredbe Ustava RS uređuju bilo šta, osim način stupanja na snagu Ustava RS. Ako bismo prihvatili stav prema kome se ništa, nikakav akt ne može „proglasiti”, ne može stupiti na snagu proglašenjem, osim Ustava RS, odmah bismo naišli na problem pošto već i sam Ustav RS koristi termin „proglašenje” za različita ovlašćenja. Predsednik ukazom proglašava zakone,<sup>58</sup> Narodna skupština proglašava vanredno i

54 Council of Europe, Second Report Submitted by Serbia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of The Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/II(2008)001 od 8. marta 2008. godine.

55 Council of Europe, Second Report Submitted by Serbia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of The Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/II(2008)001, pp. 54, 364.

56 Odluka Ustavnog suda broj Iuz-353/2009, str. 21.

57 Predlog za ocenu ustavnosti Statuta AP Vojvodine, str. 48. i 49.

58 Član 112. Ustava Republike Srbije.

ratno stanje.<sup>59</sup> Nadalje, prema Zakonu o vanparničnom postupku, sud u vanparničnom postupku proglašava nestalo lice umrlim<sup>60</sup>. Ako bi USS prihvatio ovakav način normativne kontrole, to bi takođe moglo da uruši celokupni pravni poredak Republike Srbije. Dovoljno je samo zamisliti koliko bi se našlo protivustavnih zakona i drugih propisa koji koriste izraz ili pojam „predsednik” van onih slučajeva u odredbama Ustava RS.

## 5.2. NACIONALNA RAVNOPRAVNOST I OBAVEZE ORGANA AP VOJVODINE POVODOM OBEZBEĐIVANJA PRAVA I RAVNOPRAVNOST NACIONALNIH ZAJEDNICA U POSTUPKU OCENE USTAVNOSTI I ZAKONITOSTI STATUTA APV

U postupku pred USS-om osporene su različite odredbe Statuta APV kojima se štiti nacionalna ravnopravnost nacionalnih zajednica u AP Vojvodini. Argumenti predlagača se u značajnoj meri zasnivaju na terminološkim argumentima, o čemu je već bilo reči, no u nekim slučajevima predlagač koristi i druge argumente u prilog svojim stavovima. Primer za to predstavlja osporavanje člana 6. Statuta APV, koji nabroja nacionalne zajednice koje tradicionalno žive u APV i deklarirše njihovu ravnopravnost. Predlagač ovu odredbu smatra neustavnom jer se njome uvodi konstitutivnost nacionalnih manjina, odnosno izjednačavaju srpski narod i nacionalne manjine.<sup>61</sup> Predlagač pri tome uopšte ne ukazuje na to sa kojom ustavnom odredbom je u koliziji deklarisanu ravnopravnost nacionalnih zajednica, kako one u većinskom položaju, tako i onih u brojčanoj manjini, ali njihovu deklarisanu ravnopravnost ocenjuje neustavnom jer se ona ne može ostvariti na nivou AP Vojvodine već samo na nivou države.<sup>62</sup> Da li je moguće da Ustav RS jemči nacionalnim zajednicama i pripadnicima nacionalnih zajednica jednakost pred zakonom i punu ravnopravnost<sup>63</sup> a da deklarisanje ravnopravnosti nacionalnih zajednica na nivou AP Vojvodine predstavlja kršenje Ustava? Ova odredba Statuta APV mogla bi biti proglašena neustavnom samo u slučaju da Ustav RS ili zakoni Republike Srbije propisuju postojanje nacionalnih zajednica više i niže vrednosti i da se proklamuje neravnopravnost zajednica pred ustavom i zakonom, odnosno u slučaju da se prihvati teza da ravnopravnost nacionalnih zajednica ne može biti predmet uređivanja Statuta APV, kao pravnog akta.

---

59 Čl. 200. i 201. Ustava Republike Srbije.

60 Član 56. Zakona o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik SRS*, br. 25/82, 48/88 i *Sl. glasnik RS*, br. 46/95, 18/05 i 85/12.

61 Predlog za ocenu ustavnosti Statuta AP Vojvodine, str. 8, 36. i 37.

62 Predlog za ocenu ustavnosti Statuta AP Vojvodine, str. 7.

63 Čl. 14. i 21. Ustava Republike Srbije.

Argumenti predlagača na više mesta su zasnovani i na tezi da posebna zaštita nacionalnih zajednica i pripadnika nacionalnih zajednica u AP Vojvodini stavlja u neravnopravan položaj pripadnike nacionalnih manjina u Republici Srbiji van AP Vojvodine.<sup>64</sup> Ovi argumenti predlagača se zasnivaju, sa jedne strane, na nerazumevanju celokupne doktrine zaštite manjina a, sa druge strane, na neuvažavanju ustavnih odredaba koje AP Vojvodini određuju posebnu ulogu u zaštiti manjina prema kojoj se AP Vojvodina stara o ostvarivanju prava nacionalnih manjina<sup>65</sup> i da na osnovu zakonskih ovlašćenja AP Vojvodina može propisati i dodatna prava pripadnicima nacionalnih manjina.<sup>66</sup> Međunarodne konvencije o zaštiti prava nacionalnih manjina, standardi u uporednom pravu, kao i pravna i politička teorija jednoznačni su u tome da posebna prava pripadnika nacionalnih manjina treba obezbediti u područjima u kojima oni tradicionalno i u većem broju žive, gde za to postoje uslovi, gde to odgovara opravdanim interesima i zahtevima tih zajednica i pripadnicima tih zajednica.<sup>67</sup> AP Vojvodina je upravo takvo područje. Na primer, zaštita nacionalnih manjina ne podrazumeva da pripadnik slovačke zajednice u Srbiji uživa jednaka i ista prava u pogledu obrazovanja na maternjem jeziku, službene upotrebe slovačkog jezika u Bačkom Petrovcu (gde on, poput njegovih predaka, tradicionalno živi i koristi svoj jezik, uživa svoju kulturu) i u gradu Nišu, u slučaju da se to lice odseli u Niš i zaposli u gradskoj upravi. Odredbe u Statutu APV upravo obezbeđuju ostvarivanje ovakve doktrine zaštite prava manjina u skladu sa Ustavom, međunarodnim pravom, teorijom i sa osobenostima AP Vojvodine koje čine bit njene autonomije i postojanja uopšte.

Posebnim argumentima predlagač osporava član 40. Statuta APV koji uspostavlja Savet nacionalnih zajednica kao posebno telo Skupštine APV. Način rada i odlučivanja Skupštine APV je pitanje koje se u ustavnim okvirima isključivo uređuje Statutom i odlukama Skupštine APV. Kakva će radna i druga posebna tela ustanoviti AP Vojvodina zavisi od političke odluke donosioca Statuta APV, odnosno od skupštinske većine. Ne samo da je uspostavljanje posebnog tela moguće učiniti u okvirima Ustava RS nego bi čak i uspostavljanje dvodomne skupštine bilo moguće bez kršenja Ustava.

Nije na Ustavu utemeljena ni teza predlagača da se zaštita interesa i prava na učešće u odlučivanju nacionalnih manjina u Skupštini APV ostvaruje isključivo preko instituta „srazmerne zastupljenosti” koja treba

64 Predlog za ocenu ustavnosti Statuta AP Vojvodine, str. 20. i 22.

65 Član 183. stav 3. Ustava Republike Srbije.

66 Član 79. stav 2. Ustava Republike Srbije.

67 Vidi naročito član 11. stav 3. i član 14. stav 2. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope, u: Instrumenti Saveta Evrope – Ljudska prava, Petrović V., (ur.), 2000, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava, str. 147–215.

da se obezbedi u skladu sa zakonom (pri tome zakon koji bi to pitanje regulisao ne postoji).<sup>68</sup> Za ovakvu tezu jednostavno nema ustavne osnove, naročito imajući u vidu da sam Ustav propisuje i druge mehanizme za učestvovanje pripadnika nacionalnih manjina u odlučivanju, na primer samoupravu manjina preko izabраниh nacionalnih saveta. Predlagač osporava ustavnost Saveta nacionalnih zajednica i na osnovu toga da se na taj način poslanici biraju u Savet na osnovu nacionalnog principa, a oni nisu izabrani na osnovu tih svojstava kao poslanici, te da se na taj način poslanicima ograničava pravo iz člana 47. Ustava da se ne izjasne o nacionalnoj pripadnosti.<sup>69</sup> Što se tiče prvog argumenta, on nema utemeljenja u Ustavu pošto se mora razdvojiti princip na osnovu koga je neko izabran da bude poslanik u Skupštini APV i svojstva na osnovu kojeg neko postaje član radnog i drugog tela Skupštine. Svojestvo diplomiranog pravnika nekog poslanika nije osnov da neko bude izabran za poslanika u predstavničko telo, ali može biti osnov da isto lice bude član zakonodavnog odbora istog tela. Što se tiče argumenta o neobaveznosti nacionalnog izjašnjavanja, on takođe ne čini Savet nacionalnih zajednica neustavnim. Povodom ovog pitanja svojevremeno se izjasnio i Ustavni sud SRJ, koji je doneo doktrinarnu odluku, prema kojoj ustavno pravo da lice nije dužno da se izjasni o svojoj nacionalnoj pripadnosti ne znači istovremeno da nacionalna pripadnost ne može biti evidentirana na dobrovoljnoj osnovi, i da takva, dobrovoljno iskazana nacionalna pripadnost ne može poslužiti kao osnov za ostvarivanje nekih prava vezanih za nacionalni identitet.<sup>70</sup>

## 6. ZAKLJUČAK

U postupku ocene ustavnosti i zakonitosti Statuta APV, USS se nalazi pred kompleksnim, politički osetljivim i stručno složenim zadatkom. Imajući u vidu nedorečene, a ponekad i neusklađene odredbe Ustava o pokrajinskoj autonomiji, Odluka USS će nužno predstavljati i politički izbor, izbor među konkurentnim načelima i vrednostima ustavnog sistema Srbije. Duboka podela političkih stranaka, a i konstitucionalista u mnogim segmentima ovog ustavnopravnog spora, jasno dokazuje da je širok politički konsenzus postignut oko teksta novog ustava Srbije u septembru 2006. godine bio samo privid konsenzusa, naročito kada je reč o položaju AP Vojvodine. Saglasnost je postojala ne o jednoj te istoj koncepciji pokrajinske autonomije nego o više konkurentnih koncepcija, za koje je svako našao argumente u različitim odredbama istog ustava. Odluka USS zasigurno

---

68 Predlog za ocenu ustavnosti Statuta AP Vojvodine, str. 36.

69 Predlog za ocenu ustavnosti Statuta AP Vojvodine, str. 37.

70 Odluka Ustavnog suda SRJ, U br.181/2002, 193/2002 i 197/2002, *Sl. list SRJ*, br. 66/02.

neće ispeglati vapeće nedoslednosti ustavnog teksta, niti će stvoriti toliko potreban politički konsenzus oko ovog pitanja. Istovremeno, ukoliko USS bude utemeljen na pravilima jezičko-logičkog, istorijskog, ciljnog i doktrinarnog tumačenja ustavnih odredaba, i pri tome pokaže doslednost u argumentaciji, Odluka USS može doprineti jačanju vladavine prava i pravne sigurnosti u Republici Srbiji.

## LITERATURA

1. Beširević, V., 2013, *Mišljenje o ustavnosti i zakonitosti Statuta AP Vojvodine, in file sa autorom.*
2. Beširević, V., 2008, The Rocky Waters of Decentralization in Serbia: The Case of Vojvodina, *European Review of Public Law / Revue Européenne de Droit Public*, 2.
3. Council of Europe, Second Report Submitted by Serbia Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of The Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/SR/II(2008)001 od 8. marta 2008. godine.
4. Čavoški, K., 2008, Državnost Vojvodine i mogućnost secesije, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 2, Ustav i iskušenja.
5. Čavoški, K., 2005, Vojvodina – država nacionalnih manjina, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 1, Vojvođansko pitanje.
6. Đurić V., 2008, Statut Vojvodine: izazov građanskoj ustavnosti i ustavnom patriotizmu, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 2, Ustav i iskušenja.
7. Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje broj 405/2006 o Ustavu Srbije, usvojena na 70. plenarnoj sednici Komisije 17. i 18. marta 2007, ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-srb)).
8. Korhecz, T., 2010, A törvényhozói autonómia és a közigazgatási decentralizáció között, *Új Magyar Közigazgatás*, 6–7.
9. Korhecz, T., Predlog novog statuta AP Vojvodine – ispunjavanje ustavnog okvira ili pokušaj protivustavnog i protivzakonitog stvaranja države u državi, u: Trkulja, J., (ur.), 2009, *Predlog statuta AP Vojvodine*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
10. Korhec, T., 2008, Javno-pravni položaj Autonomne pokrajine Vojvodine, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 9.
11. Kutlešić, V., Predlog statuta AP Vojvodine i mogućnost secesije, u: Trkulja, J., (ur.), 2009, *Predlog statuta AP Vojvodine*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
12. Kutlešić V., 2008, O prednacrtu statuta AP Vojvodine, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 2, Ustav i iskušenja.
13. Lončar, Z., O ustavnosti predloga statuta AP Vojvodine, u: Trkulja, J., (ur.), 2009, *Predlog statuta AP Vojvodine*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
14. Markovć, R., Osvrt na koncepciju i sadržinu Predloga statuta Autonomne pokrajine, u: Trkulja, J., ur., 2009, *Predlog statuta AP Vojvodine*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

15. Marković, R., 2008, Čeznja za državom, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 2, Ustav i iskušenja.
16. Milosavljević, B., Popović, M., D., 2008, *Ustavno pravo*, Beograd, Službeni glasnik.
17. Odbor za propise Skupštine AP Vojvodine, Odgovor Ustavnom sudu povodom predloga poslaničke grupe „Demokratske stranke Srbije – Vojislav Koštunica” u Narodnoj skupštini za ocenu ustavnosti Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine Skupštine APV, od 29. aprila 2010. godine.
18. Odluka Ustavnog suda broj Iuz-353/2009 od 10. jula 2012, *Sl. glasnik RS*, br. 67/12.
19. Odluka Ustavnog suda SRJ, U br.181/2002, 193/2002 i 197/2002, *Sl. list SRJ*, br. 66/02.
20. Pajvančić, M., 2009, *Ustavni okvir regionalne države*, Novi Sad, Centar za regionalizam.
21. Petrov, V., Ovakav Predlog statuta ne sme da prođe – prilog naučnoj raspravi o Predlogu statuta AP Vojvodine od 14. oktobra, u: Trkulja, J., (ur.), 2009, *Predlog statuta AP Vojvodine*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
22. Petrović, V., 2000, *Instrumenti Saveta Evrope – Ljudska prava*, Beograd, Beogradski centar za ljudska prava.
23. Predlog za ocenu ustavnosti Statuta AP Vojvodine, koji je potpisalo 30 narodnih poslanika Demokratske stranke Srbije i Nove Srbije.
24. Simović, D., O (ne)ustavnosti Predloga statuta AP Vojvodine, u: Trkulja, J., (ur.), 2009, *Predlog statuta AP Vojvodine*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
25. Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list APV*, br. 7/63.
26. Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. list APV*, br. 17/09.
27. Switzerland Constitution, Ustav Švajcarske, ([http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html)).
28. Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/06.
29. Ustav Socijalističke Republike Srbije, *Sl. glasnik SRS*, br. 14/63.
30. Ustavni sud Republike Srbije, Predlog za zakazivanje javne rasprave na osnovu odredbe člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu u predmetu IUo-360/2009.
31. Vasiljević, M., Predgovor, u: *Predlog statuta AP Vojvodine*, Trkulja, J., (ur.), 2009, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
32. Vukadinović, Đ., 2008, Statut Vojvodine više od autonomije – manje od nezavisnosti, *Nova srpska politička misao*, posebno izdanje 2, Ustav i iskušenja.
33. Vukadinović, G., Stepanov R., 2001, *Teorija prava I*, Petrovaradin, Futura.
34. Zakon o javnoj svojini, *Sl. glasnik RS*, br. 72/11.
35. Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07.
36. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, *Sl. glasnik RS*, br. 48/94 i 11/98.
37. Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, *Sl. glasnik RS*, br. 45/91 i 30/10.
38. Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine, *Sl. glasnik RS*, br. 99/09, 67/12.
39. Zakon o vanparničnom postupku, *Sl. glasnik SRS*, br. 25/82 i 48/88 i *Sl. glasnik RS*, br. 46/95, 18/05 i 85/12.
40. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ*, br. 11/02, *Sl. glasnik RS*, br. 72/09.

STATUTE OF AUTONOMOUS PROVINCE AT THE  
CONSTITUTIONAL LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Tamás Korhecz

## SUMMARY

There is a pending procedure in which the Constitutional Court of Serbia is deciding on the constitutionality and legality of the Statute of the Autonomous Province of Vojvodina. The Constitutional Court is facing a complex, politically sensitive and legally demanding case. Bearing in mind the vagueness and contradictions of the text of the 2006 Constitution on the provincial autonomy, the decision of the Constitutional Court will constitute also a political choice, choice between competing values of the constitutional order of Serbia. This essay aims to offer answers to some questions and dilemma before the Constitutional Court based on a complex analyses of relevant sources of constitutional law, applying various methods. In the first part of this article, the Decision of the Constitutional Court on the constitutionality of the Law on the competencies of the Autonomous Province of Vojvodina from July 2012 is analysed, in second, the legal character, power and subject of regulation of the Statute of APV is elaborated, in third, the constitutionality of the organization of provincial authorities is analysed, in fourth arguments of the initiator based on terminological differences and the issue of national equality will be analyzed while in fifth, some conclusions are formulated. Conclusions of this essay are that wide and deep analyses of relevant constitutional law sources, adequate application of scientific methods reveal that many arguments used to prove unconstitutionality of the Statute are not well grounded, and they are supported mainly by gramatical arguments only, furthermore they are neglecting the specific – *sui generis* character of the Statute as a basic and highest legal act of the Autonomous province of Vojvodina, enacted by the Assembly of Vojvodina and National Assembly of Serbia. The forthcoming decision of the Constitutional Court will not resolve all the shortcomings of the Constitution, however, if well grounded, it can promote rule of law in Serbia and ease political tensions between various levels of government.

**Key words:** Statute, centralization, national community, equality, the interpretation of the Constitution, the hierarchy of regulations.

Dostavljeno Redakciji: 25. jula 2013. god.

Prihvaćeno za objavljivanje: 18. novembra 2013. god.