

*Др Свeйозар Чиљић, доцент
Универзитeт у Новом Саду
Правни факултeт у Новом Саду*

АУТОНОМНА ПОКРАЈИНА ВОЈВОДИНА ИЗМЕЂУ УСТАВА И ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ*

Сажeтaк: Аутор се бави појединим одребама оцeне Уставног суда Закона о утврђивању надлежности АП Војводине и њeговој различитој тумачења законских одредби. Аутор стоји на становишту да је Уставни суд изменио уставом гарантовану позицију АП Војводине и да је „конзервативним тумачењем“ умањео права грађана у односу на гаранције које сам устав посавља.

Кључне речи: Устав Републике Србије, одлука Уставног суда, АП Војводина, покрајинска аутономија

1. УВОД

Устав Републике Србије донео је низ новина у једном од најспорнијих питања читаве српске уставноправне историје. То је питање децентрализације. Док је до овог устава децентрализација подразумевала припадање некој федеративној, савезој држави, а сама Република Србија била деценијама „конзервативно“ уређена по вертикалној организацији, сада се уставотворац осмелио и увео три вида децентрализације. Иако професор Ратко Марковић наводи да је задржано решење из устава од 1991. године¹ ипак су видне промене.

Наиме, као и претходни и актуелни Устав предвиђа две аутономне покрајине, АП Војводину и АП Косову и Метохију. Но, међу њима, за разлику од Устава Републике Србије, прави значајну разлику. АП Косово и Ме-

* Рад је настао као резултат рада на пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)“ у 2013. години, чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

¹ Устав Републике Србије, Истина о Уставу од 2006. године – Реч издавача, 61.

тохија помиње се у преамбули Устава. Такође, за њу је предвиђен суштински статус² који се има регулисати посебним, нарочитим законом који се доноси по процедури за промену устава.

Аутономна покрајина Војводин је као и претходна основана уставом, али једина има нову уставну гаранцију својих порихода³

Напокон важећи устав познаје и трећи категорију аутономних покрајина. С једне стране су оне које се оснивају Уставом (и које су већ помену-те и именоване), али предвиђене су и аутономне покрајине, нове, које се могу оснивати, већ основане укидати или спајати по поступку којим се устав мења. При томе оснивање нових или укидање постојећих, односно њихово спајање утврђују грађани на референдуму у складу са законом⁴.

Нови устав је унео и извесну недоумицу, помињући два термина за исту јединицу децентрализације. Устав, наиме, помиње територијалну аутономију и покрајинску аутономију, имајући у виду при томе идентичне субјекте. Ова недореченост је засигурно омогућила Уставном суду да приликом одлучивања, Аутономну покрајину Војводину, према потреби третира као део територијалне организације Републике Србије, односно у одређеним ситуацијама, као политички колективитет који је децентрализован и припадају му одређене уставноправне гаранције.

Но, нови Устав је и даље међу теоретичарима оставио недоумицу о сврси и пореклу појединих аутономних покрајина, а последично чак и пословично⁵ и о појму усклађености правног поретка⁶. Наиме, често се слобода уређивања одређених питања, која је гарантована уставом, дакле слобода децентрализације, меша са појмом деконцентрације.

Уставноправна теорија је у последњих низ година појавност принципа децентрализације (често случајно, а понекад и намерно) изједначавала са појмом и принципима деконцентрације и то насупрот ономе што је у

² Устав Републике Србије - УРС, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 182, ст. 2.

³ УРС, чл. 184, ст. 4 „Буџет Аутономне покрајине Војводине износи најмање 7% у износу на Буџет Републике Србије, с тим што три седмине од буџета Аутономне покрајине Војводине користи за финансирање капиталних расхода“.

⁴ УРС, чл. 182, ст. 3. Последњи став овог члана, предвиђа да се територија аутономних покрајина и услови под којима се могу променити границе између аутономних покрајина уређује законом. Територија аутономних покрајина не може се мењати без сагласности њених грађана која је изражена на референдуму у складу са законом.

⁵ Наиме у српској уставноправној теорији се често не разуме значење „јединственост правног поретка“, него се овај појам разуме као истоветност правног поретка. Отуда је по логици оваквог схватања, свако одступање од устава, који гарантује, нпр. право на самоорганизовање покрајинских аутономија, постаје један уставни проблем, јер устав овакву материју не дефинише.

⁶ Слободан П. Орловић, „Највиши акти у аутономији Војводине“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 2/2014, 257-287.

Уставу изричито записано. Деконцентрација је везана за органе управе и она има своје два облика⁷. Насупрот томе стоји, у сфери уставног права, уставно-правни свет слободе, између осталок, како то наводи српски уставотворац - децентрализација⁸. Колики ће овај свет слободе бити, зависи наравно, од уставотворца, али је несумњиво, ма колики обим и садржај тог света слободе био, његову меру одређује уставотворац. О томе не може да одлучује ни Уставни суд, него ту врсту слободе може само да штити⁹.

Основни ниво овакве слободе односи се на средњи, односно други ниво власти¹⁰. Што је уставотворац речитији, оставља мање места „заштитнику устава“ - уставном суду за било какво тумачење. Ако је пак уставотворац недоречен, односно ако је уставотворац израз политичких компромиса¹¹, уставни суд ће имати већу улогу у споровима који могу да настану. Тако ће се уставни суд појавити као негативни уставотворац, макар поједине одредбе устава тумачио супротно од жеље и намере коју је уставотворац имао (могли би закључити да је у том случају уставотворац био немушт или недоречен, случајно или намерно).

Понекад, уставном суду помажу и догматски ставови појединих уставно правних теоретичара. Од већ поменутог неразликовања појма јединствености правног поретка, с једне стране и његове истоветности, појављује се и неразликовање флоскуле „склад правног система“¹² у односу на његову асиметричност.

У овом раду, нагласак ће бити посебно стављен на анализу појединих ставова Уставног Суда Републике Србије, који заправо деформишу уставом гарантовану позицију АП Војводине, а Уставни суд Републике Србије, властитом одлуком доводи себе до позиције тзв. негативног уставотворца.

Усклађеност правног система има своја два основна овељезја: уставност у материјалном и уставност у формалном смислу. Како проф. др С.П.

⁷ „С једне стране, централним прописима се могу пренети одређени послови на локалне јединице, а са друге, могу се образовати подручне организационе јединице централних органа које ће обављати послове на једном делу територије.... Разлика између централних и подручних органа управе се заснива на два критеријума. С једне стране разлика се тиче територије, а са друге стране, у питању су међусобни односи...“ Драган Милков, *Управно право I - уводна и организациона питања*, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад 2011, 74-75.

⁸ УРС, чл. 12.

⁹ УРС, чл. 187. Истовремено је уставом дефинисано да је исти орган онај који једини може да врши контролу, односно, надзор над радом органа аутономне покрајине, али су границе такве контроле, уставом јасно омеђене (УРС, чл. 186.)

¹⁰ Оваква констатација, односи се, наравно на државе које имају три нивоа хоризонталне власти, али се не односи на федералне државе, посебно Немачку.

¹¹ А компромиси нису заправо израз консензуса него „одмеравања“ политичких снага.

¹² С. П. Орловић, 258.

Орловић правилно закључује: „Склад правног система је одговор на питање ко је доносилац прописа, у ком поступку се пропис ствара и какву форму (облик) мора да има. Садржај (материја) правних прописа мора бити усклађен тако да је онај у пропису мање правне снаге одговарајући садржају акта веће правне снаге¹³“.

На жалост овде је изостављено теоријско, а чини се и практично поимање асиметричности, односно, разумевање правног поретка који на територији једне државе, који по вертилној садржини не мора бити идентична, јер је уставотворац дао одређену слободу територијалним јединицама да самостално, у већој или мањој мери, одређују изворна питања, па чак и властиту организацију. Тако се асиметричност може односити на различиту територијалну организованост, као и на посебну, нарочиту нормативну делатност јединице територијалне самоуправе. Тада се о складу правног система не поставља питање ко је доносилац прописа, него да ли је овлашћен да такав пропис донесе, те каква и колика му је уставноправна слобода да његову садржину (материју) уреди.

Напокон, вероватно је да одређени „правни анимозитет“ српска уставноправна теорија, према територијалним аутономијама и њиховом схватању односу тумачењу, има због чињенице да је ово питање у Европи често повезано са питањем самоопредељења националних мањина.

2. ОДРЕЂЕНА СХВАТАЊА УСТАВНОГ СУДА ИЛИ УСТАВНИ СУД КАО НЕГАТИВНИ УСТАВОТВОРАЦ

Постављена проблематика се посебно уочава у тумачању члана 12 Устава¹⁴, пошто је уставотворац јасно одредио коме ово право припада и у коју сврху. Уставни суд је међутим стао на супротно гледиште, које се може протумачити као колективно право грађана. Шта више. Уставни суд је и навео у свом образложењу, да грађани Србије, имајући две аутономне покрајине јесу остварили уставно право и гаранцију из наведеног члана 12 Устава, макар и не живели на територији ових покрајина.

Сврха овог рада је да на неколицини питања на које је Уставни суд Републике Србије давао одговор, оцењујући уставност и законитост Закона о утврђивању надлежности АП Војводине, укаже да постоје значајне разлике између јемства и норми које је су Уставом дате и схватања Уставног суда у поменутој одлуци а нарочито у образложењу одлуке.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ „Државна власт ограничена је правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости“

Посебно су наглашени и критиковани ставови Уставног суда поводом члана 12 Устава, његово залажење у тумачење природе права грађана на покрајинску аутономију, не разликовање различитих врста покрајинских аутономија, како их сам Устав утврђује, те напokon и не разликовање питања надлежности покрајинских аутономија, изворних и пренетих.

Схватање Уставног суда у поменутој одлуци, заснива се на поимању да су аутономија, односно аутономне јединице као њен правни израз заправо облик једне по правилу, унитарне државе. То је разлог да аутономне јединице буду схваћене као део унутрашњег уређења државе. Ово је, заправо правни плеоназам, јер аутономне јединице не могу бити ни у правном нити у логичком смислу део спољашњег уређења неке државе. У супротном би се могло говорити о самосталној држави као таквој.

Надаље објашњено је да разлози образовања овог, средњег нивоа државне власти леже у различитим изворима: од историјских до националних, културних али и неких других могућих обележја неког дела територије. Уставни суд, у свом образложењу изводи закључак, на основу изнетог, да аутономне јединице представљају облик политичко територијалне децентрализације. Надаље кроз територијалну аутономију, као и кроз локалну самоуправу „као други облик територијалне организације државе“¹⁵, изражава се функционална организација државе као вид територијалне децентрализације централне (државне) власти.

Заправо Уставни суд у покушају да теоријски објасни модел и значење средњег нивоа власти није се удалио од конзервативног становишта класичне уставноправне мисли из времена СФРЈ, где је аутономија схваћена искључиво као територијална, као део вертикалне организације једне унитарне државе. То би било оправдано да у Уставу Републике Србије не постоје, ипак, јасни аргументи да није реч само о делу територијалне организације. Покрајинске аутономије су много више, а Уставни суд је, имајући ауторитет „непогрешивог“ државног органа заузео поједностављено становиште. Покрајина аутономија у себи нема ничег политичког већ само територијалног. Идеја Уставног суда је ближа суштини деконцентрације, а веома удаљена од идеје децентрализације која и по Уставу Републике Србије јесте суштина покрајинских аутономија¹⁶.

Надаље, Уставни суд констатује постојање асиметричности између две аутономне покрајине: АП Војводине и АП Косова и Метохије. Положај АП Војводине се утврђује Уставом док је чланом 182. став 2 Устава

¹⁵ Јасно је да уставни суд аутономију као и локалну самоуправу доживљава и разуме као део територијалне организације државе, а да појам политичке децентрализације или занемарује или не поима у изворном значењу.

¹⁶ УРС, чл. 12.

нормирано да ће се суштинска аутономија Косова и Метохије уредити посебним законом који се доноси по процедури за промену устава.

Но, Уставни суд је пропустио у свом образложењу да констатује неколико повреда Устава. Наиме, поменути закон који би регулисао суштинску аутономију АП Косова и Метохије никада није донет, још од 2006. године па све до одлуке уставног суда, а потом није утврдио да постоји и трећа врста асиметричности: постоје и аутономне покрајине које се могу оснивати, укидати или спајати, али никако не могу имати идентичан првни статус као две, претходно именоване. Наиме АП Војводина има уставну гаранцију својих буџетских прихода. Нити једна друга, у Уставу поменута покрајинска аутономија (па ни АП Косово и Метохија) овакво уставно јемство немају.

Асиметричност, дакле постоји у три елемента: једна покрајинска аутономија помиње се у преамбули и за њу уставотворац, називајући је суштинском, обавезује законодавца да по посебној процедури донесе закон којим ће њену суштину уредити; АП Војводина је основана уставом и има нарочиту гаранцију не само у погледу својих надлежности, него посебно у делу буџета. Напокон, постоје покрајине које се могу оснивати (али не постоје), односно спајати или укидати, али за то су потребна два услова. Један је закон који ће утврдити процедуру, а други је референдум грађана који ће се изјаснити о границама оваквих аутономних покрајина.

Сасвим је јесно да овакве покрајинске аутономије немају исти положај као АП Војводина и АП Косово и Метохија. Нити једна од њих није основана Уставом Републике Србије, него ће евентуално бити формирана законом, а потом, за настанак сваке од њих потребан је референдум грађана. У случају постојећих покрајинских аутономија ови услови нису, по самом слову Устава потребни.

Можда је кључно становиште Уставног суда о члану 12 Устава¹⁷. У наводима Уставног суда оваква норма се тумачи као „негативна компетенциона норма, додуше не у њенм апсолутном значењу“. У српском језику као и у правној терминологији, овакав израз нема никакво значење. Односно, становиште суда морало је бити јасније изражено. Тумачећи оно што је немушто формулисано, Уставни суд је објаснио да се ово право може сматрати институционалном гаранцијом децентрализације као модела организације власти (вероватно вертикалне организације власти), али не као индивидуално или колективно људско или мањинско право.

¹⁷ УРС, чл. 12: „Државна власт ограничена је првом грађана на покрајинску аутономију и локалу самоуправу.

Право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу поддлеже само надзору уставности и законитости.“

При томе, Уставни суд је изгубио из вида чињеницу да није упитна природа него суштина прва. Ово право није ни људско ни мањинско, није ни колективно. Ово право припада свим грађанима, а уставотворац је одредио његову суштину: ограничење државне власти. Одредио је такође и коме све припада: свим грађанима Србије који живе на њеној територији. Уставни суд је пропустио да констатује како су неки од грађана Републике Србије ово право реализовали, док други нису дошли у прилику да га конзумирају. Наиме, не постоји закон који утврђује настанак нових аутономних покрајина, као што и не постоји закон, односно одговарајући правни акт који би утврдио на који начин ће се грађани на референдуму изјашњавати о границама новонастале аутономне покрајине. Суштина није дакле у природи права, него у њеној реализацији.

Но, свакако остаје питање, како Уставни суд, насупротив Уставу, има могућност да гаранцију која у себи садржи појам „права грађана“ на овај начин разуме члан 12. Устава?

Доказ да је становиште Уставног суда, благо речено, погрешно и супротно изричитим уставним одредбама је и образложење да члан 12 ст.1 устава има значење темељног и начелног, односно да је уставотворац овим одредбама утврдио опредељење ка стварању и јачању децентрализоване државе која је „сервис грађана“ као што је и један од начина изражавања грађанске суверености, а не зајамченог људског или мањинског права. Управо у оваквом ставу се види неразумевање „непогрешивог“ Уставног суда. Уставни суд је наиме ушао, или боље речено прихватио спор о природи овог права. И констатовао је да је реч о темељним и начелним одредбама. Но, у уставној теорији не постоје становишта која ће једним уставним одредбама давати већу или мању снагу. Све уставне одредбе имају исту правну снагу, па тако и ова. Она јесте темељна, јесте и начелна, али њена правна снага идентична је са другим нормама устава¹⁸. Пошто и она сама, јесте норма устава. Управо се ту показује колико је Уставни суд погрешно правећи разлику међу уставним нормама. Баш зато што је реч о темељним и начелним одредбама (а оне су тако именоване јер се налазе на почетку устава) доказ је колико је Уставни суд погрешно резонувао. Пошто су темељне, ове одредбе су морале бити строго поштоване. Никако се није могло десити да Уставни суд учини оно што није смео: да појединим уставним нормама да већу важност, веће и јаче правно значење, а да поједине уставне норме, само због места на којем се у уставу налазе, ускрати грађанима или им смањи правну снагу.

¹⁸ Уставне норме стварају систем и системски организују државну власт, како по хоризонталном тако и по вертикалном принципу (па и у случају да такав систем није савршен).

Уставотворац није био нарочито спретан у значајном броју питања које је нормирао. Засигурно, разлог томе је и чињеница да је устав од 2006 године резултат компромиса три, тада најаче странке, као и чињенице да је поднето неколико предлога за доношење устава од стране овлашћених предлагача. Отуда устав нема потребну конзистентност, као и што, сагласно томе садржи и велики број нелогичности¹⁹ и елемената недовршеног правног акта.

Један од таквих примера је и део о надлежностима. Уставни суд наводи да у Уставу постоји преношење (деволуција) дела надлежности централне власти на аутономну покрајину као суб-централну власт, уз критеријум да покрајинске аутономије на „сврсисходан начин“ остварују поједина питања унутар аутономне покрајине а „у којима није надлежна Република Србија“²⁰. Пошто је Устав гарант права из члана 12, онда се никако не може говорити о деволуцији, односно, преношењу надлежности. Тај појам има потпуно другачије значење од оног који уређује и предвиђа Устав. Устав, наиме, гарантује изворне надлежности аутономним покрајинама, при чему, а Уставни суд је ту управу, одређује не само области него и критеријум: ако на сврсисходан начин, аутономне покрајине овакве надлежности могу да реализују. Уставотворац је, на жалост овде направио још једну грешку наводећи да су аутономне покрајине надлежне у областима у којима није надлежна Република Србија. Поставља се питање да ли су аутономне покрајине надлежне у областима у којима је нпр. надлежна европска унија или Велика Британија? При томе уставотворац надлежности покрајинским аутономијама гарантује као уставна права, посебно када се ради о праву на самоорганизовање.²¹

¹⁹ Најречитији пример је чл. 126. УРС који, уређујући неспојивости министара Владе Републике Србије, наводи да они не могу бити истовремено и чланови извршног већа аутономних покрајина. На другом месту, у чл. 179. УРС, где се уређује право аутономних покрајина на самоорганизовање, Устав предвиђа само постојање Скупштине као покрајинског органа, док даље гарантује да са уставом и законом, аутономне покрајине, самостално прописују урешене и надлежност својих органа и јавних служби!

²⁰ УРС, чл. 177, ст. 1.

²¹ У чл. 188. Устава наведене су изричито утврђене изворне надлежности аутономне покрајине (овде се наравно поставља питање да ли оне односе на све или само понеке од њих): аутономија у уређивању, у складу са уставом и законом, надлежности, избора, организације и рада органа и служби које оснива (ст. 1); аутономија, да у складу са законом уређује питања од покрајинског значаја у Уставом утврђеним областима друштвеног живота (ст. 2); старање о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом (ст. 3); аутономија у утврђивању симбола покрајине и начина њиховог коришћења (ст. 4); управљање покрајинском имовином на начин који је предвиђен законом (ст. 5); финансијска аутономија, у складу са Уставом и законом, која укључује и право на самостално доношење

Како Уставни суд наводи, Устав дозвољава и предвиђа да аутономна покрајина има нормативну надлежност, али да јој се не преносе елементи, облици или део законодавне власти. Када обавља нормативну власт у наведеним областима, аутономна покрајина је ограничена законом и ове области може уређивати само, како Уставни суд наводи, „у складу са секторским законом“. Ови закони дефинисани су као врста закона којима законодавац, на системски начин, јединствено за читаву територију Републике Србије, и једнако за све грађане, уређује одговарајуће области, независно од чињенице где грађани живе и раде.

Уочљива су два правна проблема. Први је да Устав не познаје „секторске“ законе, и Уставни суд је вероватно мислио на системске законе, али је користио неформалне и вануставне термине (као што и системски закони јесу вануставни и неформални термини). Други правни проблем произлази из чињенице да је Република Србија асиметрично децентрализована. Отуда законодавац доноси законе за читаву територију Републике Србије, желећи пре свега да уреди онај део територије на којем не постоје аутономне покрајине. Покрајинским аутономијама по једном уставном, али нејасном и несигурном критеријуму²² преостаје да у уставом гарантованим областима нормативно уреди питања која није уредила Република Србија.

Уставни суд је оцењујући уставност Закона о утврђивању надлежности АП Војводине, довео у везу однос покрајине и локалних самоуправа која се налазе на њеној територији²³. У односу на надлежности и уставом гарантована прва аутономне покрајине, права локалне самоуправе су одлуком Уставног суда брањена у већој мери него положај и права аутономне покрајине. Наравно да се основ за овакав став може наћи у нејасном и недореченом Уставу, али није јасно зашто је локална самоуправа, односно зашто су јединице локалне самоуправе претпостављене покрајинској аутономији. Наиме, сваки грађанин живи на територији одређене јединице локалне самоуправе и он је тако део свог права из члана 12. Устава реализовао. Али, већина грађана не живи на територији аутономних покрајина, па

ње буџета и завршног рачуна, али и обавезу обезбеђивања средстава јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова из надлежности аутономне покрајине (ст. 6).

²² „сврсисходан начин“

²³ „Такође, Уставни суд указује да би свако друго тумачење довело у питање остваривање принципа децентрализације у односу на локални ниво власти, када је реч о локалној самоуправи на територији аутономне покрајине, а тиме и Уставом утврђени положај јединице локалне самоуправе на територији аутономне покрајине, којима је, као и свим другим јединицама локалне самоуправе, сагласно одредбама члана 177 и члана 190 став 1. Устава гарантована изворна надлежност у утврђивању питања од локалног значаја и то у области ма које су у претежном делу истоветне областима из члана 183. став 2. Устава.“

је њихово право тиме нереализовано. Како је Уставни суд коонсеквентно бранио право грађана на локалну самоуправу, тако је морао имати истовестан критеријум да одбрани право свих грађана Републике Србије на покрајинску аутономију.

Једно од правно најспорнијих питања поставиљена је природа члана 12. Устава. Уставни суд је заузео став да право на покрајинску аутономију не представља људско право зајамчено Уставом²⁴. Уставни суд је ушао у расправу око природе овог права. Разматрајући ово спорно питање, утврдио је да из целокупног текста Устава следи да се законом одређују како изворне надлежности покрајине тако и послови Републике Србије чије се обављање поверава аутономној покрајини. Имајући у виду наведено, Уставни суд се користио погрешном аргументацијом. С једне стране занемарио је јасну, недвосмислену и изричиту одредбу устава, док је на другој страни употребио неадекватну аргументацију, изједначавајући изворне надлежности АП Војводине којима је гарант сам Устав и послове који су у надлежности Републике, а чије се обављање може поверити аутономној покрајини, што зависи од самог законодавца.

Уставни суд одређене надлежности АП Војводине преименује у „самообавезивање“ и „самоограничавање“ Народне скупштине у вршењу законодавне власти. Став Уставног суда, у складу са овим је да није могуће и да је неприхватљиво обавезивати неког будућег законодавца, који доносећи законе, мора водити рачуна о достигнутом нивоу права грађана на покрајинску аутономију. Како Уставни суд закључује, „једном поверени послови из надлежности централних органа никада више не могу бити враћени у надлежност централног органа“.

Такође, друга врста аргументације заснива се на чињеници да у погледу, како Уставни суд наводи „пренетих (изворних)“ надлежности један законодавац у будућности не би могао такве послове да врати у своју надлежност, мада их је неки претходни пренео због стања у некој друштвеној области, у надлежност АП Војводине. Ово је главна аргументација, због чега је „достигнути ниво“ права АП Војводине неодржив, према ставу Уставног суда.

Нејасно је и подоста апсурдно, како Уставни суд није направио разлику између ове две врсте надлежности. Изворне гарантује Устав, и оне такве остају све до уставних промена, ма каква била жеља или потреба неког будућег законодавца који стоји под важећим Уставом. Пренете надлежности се свакако не би могле сврстати у круг „достигнутог нивоа“ права. Достигнути ниво права могао би се тицати само изворних, али не и пренетих надлежности.

²⁴Иако уставотворац изричито наводи у чл. 12 да је државна власт ограничена *правама грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу*.

Напокон за овај рад битно је и спорно питање о ограничењу Народне скупштине у погледу претходно затраженог мишљења органа АП Војводине у поступку доношења закона. Како Уставни суд наводи, да се један тип закона доноси по посебном поступку²⁵, што је за Уставни суд доказ да се успоставља својеврсни, *паритетски однос* између Народне скупштине и органа аутономне покрајине независно од тога што је реч само о, како сам Уставни суд наводи, најслабијој правној форми, јер се тражи мишљење покрајинског органа који нема обавезујућу снагу.

Уставни суд, а и субјект који је пред истим судом поступак покренуо, запитао се да ли оваква одредба представља својеврсно ограничење Народне скупштине у њеној законодавној власти коју прописује Устав Републике Србије? Одговор на овакво питање може бити само позитиван. И он је у складу са чланом 12. Устава, јер покрајинска аутономија представља поред права грађана и облик ограничења државне власти. Све што јесте облик ограничења, макар, како сам суд наводио у најслабијој уставној-правној норми (јер се само тражи мишљење) јесте у складу са уставом. Идеја устава је да су суверени грађани²⁶

3. ЗАКЉУЧАК

Имајући у виду да је према Уставу Републике Србије промењена позиција аутономних покрајина, одлука Уставног суда, на примеру оцене уставности и законитости Закона о узврђивању надлежности АП Војводине, у великој мери је деформисала гарантовану позицију ове покрајине.

Уставни Суд се понашао, често интерпретирајући, према својој надлежности и логици, као негативни уставотворац и законодавац. Често је очигледне и јасне уставне норме тумачио на сасвим другачији начин, па је права која су уставом, а разрађена законом, деформисао и сузио на меру деконцентрације, а не децентрализације власти што је иначе суштина вертикалне организације власти према Уставу од 2006. године. Може се закључити да је Уставни суд својом одлуком ионако недоречене и почесто протвечне одредбе уставотворца додатно закомпликовао, нарочито када је реч о положају АП Војводине. Због тога је делу грађана ускратио права која, по самом тексту устава им јесу зајамчена.

²⁵ Реч би била о оним законима којима се уређују питања од покрајинског значаја.

²⁶ УРС, чл. 2: Сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника.

Ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.

*Svetozar Čiplić, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Autonomous Province of Vojvodina between The Constitution and the Decision of the Constitutional Court of Republic of Serbia

Abstract: *The author deals individual assessments Constitutional court of the Competent im Law, as well as its different interpretation of constitutional and legal provisions. The author is of the opinion that the Constitutional Court amended the constitution and the law guaranteed the position of the Autonomous Province of Vojvodina and that the "conservative interpretation of" diminished the rights of citizens by the constitution itself by.*

Key words: *Constitution of the Republic of Serbia, the decision of the Constitutional Court, the AP Vojvodina, provincial autonomy*