



Република Србија
УСТАВНИ СУД
Број: УО-360/2009
_____ 2013. године
Београд

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, на седници одржаној 5. децембра 2013. године, донео је

ОДЛУКУ

1. Утврђује се да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/09):

- одредбе члана 1. ст. 1. и 2,
- одредбе члана 3,
- одредбе члана 4,
- одредбе члана 5,
- одредба члана 6,
- одредба члана 7. став 2. у делу који гласи: „традиционално“, док се у преосталом делу одредба члана 7. став 2. има тумачити на начин изложен у делу VII тачка 6. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 8,
- одредба члана 9. став 3,
- назив изнад члана 10, одредба члана 10. став 1. у делу који гласи: „главни“ и одредба члана 10. став 4,
- одредба члана 11. став 3,
- одредба члана 13,
- одредба члана 15,
- одредба члана 16. став 4,
- одредбе члана 17,
- одредбе члана 20,
- одредба члана 21. став 1,
- одредба члана 22,
- одредбе члана 23,
- одредбе члана 25,
- одредбе члана 26,

- одредбе члана 27. алинеја 2. у делу који гласи: „Уставом“, у делу који гласи: „и Статутом“ и у делу који гласи: „области из своје надлежности, као и“, алинеја 5. у делу који гласи: „као и службену употребу језика и писама у њима“, алинеја 6, алинеја 7. у делу који гласи: „прати и вреднује политику регионалног развоја АП Војводине“, алинеја 10, алинеја 11. у делу који гласи: „и средстава за обављање поверених послова“ и ал. 12. и 16,

- одредбе члана 28,

- одредбе члана 29. тачка 1. у делу који гласи: „и просторни план мреже инфраструктуре и мреже подручја или објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине и уређује и обезбеђује урбанистичко, просторно и развојно планирање у оквиру мера економске политике Републике Србије“, тачка 2. алинеја 1. и алинеја 5. у делу који гласи: „и локалне самоуправе“, тачка 3. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 2, 3, 7, 8. и 9, тачка 4. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 2. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и алинеја 4, тачка 5. алинеја 1, тачка 6. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 3. и 4, тачка 7. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 2. и 3, тачка 8. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, тачка 9. ал. 1. до 3, алинеја 4. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, ал. 5, 6. и 7, алинеја 8. у делу који гласи: „и физичкој култури“ и у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 10. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, ал. 11. и 12, алинеја 13. у делу који гласи: „које обезбеђују јавни интерес“, као и алинеја 14, тачка 10, тачка 11. алинеја 1. у делу који гласи: „и здравственом осигурању и унапређује заштиту здравља, здравствену и фармацеутску службу на територији АП Војводине“ и у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 2. у делу који гласи: „и унапређује стање“ и у делу који гласи: „пензијском осигурању, запошљавању, борачкој и инвалидској заштити“, алинеја 3, као и алинеја 4. у делу који гласи: „које обезбеђују јавни интерес у социјалној заштити у АП Војводини“, тачка 12. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и алинеја 2. и тачка 14. ал. 2, 4, 5. и 6,

- одредбе члана 30,

- одредба члана 31. у делу који гласи: „и националним саветима националних мањина“,

- одредба члана 32. став 3. у деловима који гласе: „на територији Бачке“, „на територији Баната“ и „на територији Срема“,

- одредба члана 33. у делу који гласи: „и носилац нормативне власти“,

- одредбе члана 34. алинеја 3, алинеја 5. у делу који гласи: „и просторни план мреже подручја и објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине“, ал. 6, 8, 10. и 12, алинеја 17. у делу који гласи: „осим оних организација, предузећа и установа чије је оснивање поверено Влади АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком“, ал. 19. и 20, као и алинеја 22. у делу који гласи: „Уставом“,

- одредба члана 36. став 5,

- одредбе члана 40,

- одредбе члана 43. ст. 1. до 3,

- одредбе члана 44. став 1. у делу који гласи: „скупштине јединица локалне самоуправе“ и члана 44. став 2,

- 15,
- одредба члана 47. став 1,
 - одредбе члана 48. алинеја 1, алинеја 5. у делу који гласи: „оснива и“ и алинеја
 - одредбе члана 49,
 - одредбе чл. 51. до 57,
 - одредбе члана 60. ст. 6. и 7,
 - одредбе члана 61. ст. 1. и 6.
 - одредбе члана 63,
 - одредба члана 64. став 6. и
 - одредба члана 70.

2. Одбија се предлог за утврђивање неуставности следећих одредаба Статута из тачке 1:

- одредаба члана 11. ст. 1. и 2,
- одредаба члана 16. ст. 1. и 3, као и става 2. истог члана под условима и ограничењима изнетим у делу VII тачка 13. подтачка 13.2. образложења ове одлуке,
- одредаба члана 24. ст. 1. и 2. под условима и ограничењима изнетим у делу VII тачка 19. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 35. став 2. под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 3. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 37. став 5. под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 5. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 38, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 6. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 41. став 3. алинеја 6, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 8. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 58, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 11. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 60. став 1, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 12. подтачка 12.1. образложења ове одлуке,
- одредбе члана 61. став 2, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 13. подтачка 13.2. образложења ове одлуке и
- одредбе члана 65. став 1.

3. Одлаже се објављивање ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“ за шест месеци од дана њеног доношења.

О б р а з л о ж е њ е

I

Уводне напомене

1. О покретању поступка пред Уставним судом

Предлогом овлашћеног предлагача пред Уставним судом је покренут поступак за оцену уставности одредаба члана 1. ст. 1 и 2, члана 3, члана 4. став 1, чл. 5. и 6, члана

7. став 2, члана 8, члана 9. став 3, члана 10. ст. 1. и 4, члана 11. ст. 1. до 3, чл. 13, 15. и 16, члана 17. ст. 1. и 2, члана 20, члана 21. став 1, чл. 22. и 23, члана 24. ст. 1. и 2, члана 25, члана 26. ст. 1. и 2, чл. 27. до 31, члана 32. став 3, чл. 33. и 34, члана 35. став 2, члана 36. став 5, члана 37. став 5, чл. 38. и 40, члана 41. став 3, члана 43. ст. 1. до 3, члана 44. ст. 1. и 2, члана 47. став 1, чл. 48. и 49, чл. 51. до 58, члана 60. ст. 1, 6. и 7, члана 61. ст. 1, 2. и 6, члана 63. ст. 1. до 3, члана 64. став 6, члана 65. став 1. и члана 70. Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/09). Поједине од наведених одредаба спорене су и са становишта њихове сагласности са законом. Полазећи од бројности и садржине одредаба за које сматра да нису у сагласности са Уставом, односно законом, предлагач је предложио да Уставни суд утврди несагласност са Уставом Статута АП Војводине у целини. Поред тога, Уставном суду су поднете и две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 26. ст. 1. и 2. Статута Аутономне покрајине Војводина (у даљем тексту: Статут).

Уставни суд је, на основу Закључка ГУа-360/2009 од 18. фебруара 2010. године, доставио Скупштини АП Војводине предлог и иницијативе на одговор, односно мишљење. Скупштина АП Војводине је доставила одговор, односно мишљење Уставном суду 29. априла 2010. године.

Након тога, Уставни суд је на основу Информације Су 1/38 од 15. јула 2013. године, извршио накнадно спајање са овим уставносудским предметом и предмета ГУо-94/2013, којим је иницирано покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 17. Статута, с обзиром на то да су ове одредбе оспорене и поднетим предлогом.

2. О оспореном општем акту

Скупштина Аутономне покрајине Војводине је, на седници одржаној 14. октобра 2008. године, утврдила Предлог Статута Аутономне покрајине Војводине. На седници од 7. новембра 2009. године Скупштина Аутономне покрајине Војводине утврдила је тзв. правно-техничке исправке Предлога Статута. Народна скупштина је, на седници одржаној 30. новембра 2009. године, сагласно одредби члана 185. став 2. Устава Републике Србије, донела Одлуку о давању претходне сагласности на Предлог Статута Аутономне покрајине Војводине. Ова одлука је објављена у „Службеном гласнику Републике Србије“, број 99 од 1. децембра 2009. године.

Након добијања претходне сагласности Народне скупштине, Скупштина Аутономне покрајине Војводина је, на седници одржаној 14. децембра 2009. године, донела Одлуку којом се, чланом 1, проглашава Статут Аутономне Покрајине Војводине чији је Предлог Скупштина Аутономне покрајине Војводине утврдила на седници одржаној 14. октобра 2008. године, са правотехничким исправкама од 7. новембра 2009. године, а чланом 2. одређује да ће се ова одлука објавити у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине“ заједно са Статутом Аутономне покрајине Војводине. Одлука о проглашењу Статута Аутономне покрајине Војводине и Статут Аутономне покрајине Војводине су објављени у „Службеном листу АПВ“, број 17 од 14. децембра 2009. године.

У уводу оспореног општег акта није наведен изричит уставни основ за његово доношење (члан 185. став 2. Устава Републике Србије), већ је, у форми преамбуле, наведено да се Статут доноси „на основу Устава Републике Србије и права грађанки и грађана Војводине на остваривање, неговање и заштиту аутономије у оквиру Републике Србије, на очување високог степена демократије и основних људских права, постизање

одрживог економског и социјалног напретка и жеље да живе заједно у слободи, правди и миру, истрајавајући на заједничким интересима и поштујући различитост култура националних заједница које живе на простору Војводине“.

II

Релевантне одредбе Устава Републике Србије

Одредбама Устава Републике Србије у односу на које се оспоравају поједине одредбе Статута и које су од значаја за оцену њихове уставности, утврђено је:

- да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе (члан 1.);

- да сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника (члан 2. став 1.);

- да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону (члан 3. став 2.);

- да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли и да је судска власт независна (члан 4.);

- да је територија Републике Србије јединствена и недељива (члан 8. став 1.);

- да је главни град Републике Србије Београд (члан 9.);

- да је у Републици Србији у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо и да се службена употреба других језика и писама уређује законом, на основу Устава (члан 10.);

- да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и да право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости (члан 12.);

- да Република Србија штити права националних мањина и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета (члан 14.);

- да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности (члан 15.);

- да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују, да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. ст. 1. и 2.);

- да јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19.);

- да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати (члан 20. став 2.);

- да су пред Уставом и законом сви једнаки и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу

расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета и да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21. ст. 1, 3. и 4.);

- да свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (члан 22. став 1.);

- да је изражавање националне припадности слободно и да нико није дужан да се изјашњавања о својој националној припадности (члан 47.);

- да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48.);

- да је научно и уметничко стваралаштво слободно и да Република Србија подстиче и помаже развој науке, културе и уметности (члан 73. ст. 1. и 3.);

- да ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом (члан 75. став 3.);

- да се припадницима националних мањина јемчи равноправност пред законом и једнака законска заштита и да се не сматрају дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају (члан 76. ст. 1. и 3.);

- да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина (члан 77. став 2.);

- да припадници националних мањина имају право: на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришћење свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина; на оснивање приватних образовних установа; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику; на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја; на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања, у складу са законом, као и да се у складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина (члан 79.);

- да се имовина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања, уређују законом (члан 87. став 4.);

- да се средства из којих се финансирају надлежности Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе обезбеђују из пореза и других прихода утврђених законом (члан 91. став 1.);

- да Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу да се задужују и да се услови и поступак задуживања уређују законом (члан 93.);

- да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама, остваривање и заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, територијалну организацију Републике Србије, систем локалне самоуправе, порески систем, одрживи развој, систем заштите и унапређења животне средине, систем у области социјалне заштите, развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја, организацију и коришћење простора, као и научно-технолошки развој (члан 97. тач. 1, 2, 3, 6, 9, 10. и 12.);

- да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији (члан 122.);

- да Влада утврђује и води политику, извршава законе и друге опште акте Народне скупштине, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, предлаже Народној скупштини законе и друге опште акте и даје о њима мишљење кад их поднесе други предлагач, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом и врши и друге послове одређене Уставом и законом (члан 123.);

- да се у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе (члан 137. став 1.);

- да грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника (члан 176. став 1.);

- да су јединице локалне самоуправе надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар јединице локалне самоуправе, а аутономне покрајине у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија и да се питања од републичког, покрајинског и локалног значаја одређују законом (члан 177.);

- да Република Србија може законом поверити аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности, да аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности и да се права и обавезе аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе и овлашћења Републике Србије и аутономних покрајина у надзору над вршењем поверених надлежности уређују законом (члан 178. ст. 1, 2. и 4.);

- да аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби (члан 179.);

- да је скупштина највиши орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (члан 180. став 1.);

- да се у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом (члан 180. став 4.);

- да аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе сарађују са одговарајућим територијалним заједницама и јединицама локалне самоуправе других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије (члан 181.);

- да су аутономне покрајине аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију, да Република Србија има Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохија, да се нове аутономне покрајине могу оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава, да предлог за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина утврђују грађани на референдуму, у складу са законом, да се територија аутономних покрајина и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина одређује законом, као и да се територија аутономних покрајина не може мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом (члан 182.);

- да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају, да аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области просторног планирања и развоја, пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација, просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу, да се аутономне покрајине старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом, да аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења, да аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом и да аутономне покрајине, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун (члан 183.);

- да аутономна покрајина има изворне приходе којима финансира своје надлежности, да се врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина одређују законом, да се законом одређује учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије (члан 184. ст. 1. до 3.);

- да је највиши правни акт аутономне покрајине статут, да статут аутономне покрајине доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине, да о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта (члан 185.);

- да скупштина општине доноси опште акте из своје надлежности, усваја буџет и завршни рачун општине, доноси план развоја и просторни план општине, расписује општински референдум и врши друге послове одређене законом и статутом (члан 191. став 2.);

- да је правни поредак Републике Србије јединствен, да је Устав највиши правни акт Републике Србије и да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. ст. 1. до 3.);

- да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2.);

- да закони и други општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, да могу да ступе на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом њиховог доношења (члан 196. став 4.);

- да Устав ступа на снагу даном проглашења у Народној скупштини (члан 206.).

III

Релевантне одредбе закона

Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, бр. 99/09 и 67/12 - Одлука УС) прописано је: да АП Војводина, у складу са Уставом и Статутом, уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива (члан 2.); да АП Војводина сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности, да АП Војводина може бити члан европских и светских удружења региона, у складу са законом и Статутом (члан 3.); да територију АП Војводине чине територије јединица локалних самоуправа, утврђене законом, да се територија АП Војводине не може мењати без сагласности њених грађана, изражене на референдуму, у складу са законом, да је референдум пуноважан ако је на њему гласала већина грађана који имају изборно право и пребивалиште на територији АП Војводине, да одлука на референдуму из става 2. овог члана јесте донета ако је за њу гласала већина утврђена законом, односно Статутом у складу са законом, да је град Нови Сад административни центар и седиште органа АП Војводине, да АП Војводина утврђује симболе АП Војводине и начин њиховог коришћења, у складу са Уставом и Статутом (члан 4.); да се при извршавању закона и других прописа Републике Србије међусобни односи органа Републике Србије и органа АП Војводине заснивају на Уставом и законом утврђеним правима и обавезама републичких органа, односно на Уставом, законом и Статутом утврђеним правима и обавезама органа АП Војводине (члан 5. став 2.); да се имовина АП Војводине, начин њеног коришћења и располагања уређују законом, да су у својини АП Војводине, као облику јавне својине, ствари које на основу закона користе органи АП Војводине, јавна предузећа и установе чији је она оснивач и друге покретне и непокретне ствари, у складу са законом којим се уређује јавна својина (члан 7.); да АП Војводина има изворне приходе којима финансира своје надлежности, да се врсте и висина изворних прихода АП Војводине одређују посебним законом, да средства за вршење поверених послова обезбеђује Република Србија (члан 8.). Осталим одредбама Закона одређена су питања од покрајинског значаја (изворне надлежности) и поверени послови које АП Војводина обавља у појединим областима друштвеног живота.

Уставни суд подсећа да је Одлуком IУз-353/2009 од 10. јула 2012. године („Службени гласник РС“, број 67/12) (у даљем тексту: Одлука IУз-353/2009) утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09): одредбе члана 2. ст. 2. и 3; одредба члана 3. став 3. у делу који гласи: „као регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности“ и у делу који гласи: „и у оквиру своје надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу“;

одредба члана 4. став 1. у делу који гласи: „у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем)“; одредба члана 4. став 5. у делу који гласи: „главни,“; одредба члана 5. став 3; одредба члана 9. став 1. у делу који гласи: „и законом“ и у делу који гласи: „односно које су законом одређене као питања од покрајинског значаја“; одредбе члана 9. ст. 3. и 4; одредбе члана 10. тачка 15) у делу који гласи: „и локалне самоуправе“; одредба члана 13. тачка 1); одредба члана 16. тачка 1); одредба члана 18. тачка 1); одредба члана 19; одредба члана 21; одредба члана 25. тачка 1); одредбе члана 27; одредба члана 53. тачка 1), у делу који гласи: „друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом и“, у делу који гласи: „њихово“ и у делу који гласи: „као и друге облике“; одредба члана 58. у делу који гласи: „додатна и допунска права и заштиту, односно“; одредбе члана 64; одредбе члана 68. став 1. тач. 1) до 4); одредбе члана 73. став 1. тач. 1) и 2); одредбе члана 74. тач. 3), 4) и 5) и одредба члана 76. став 1. Закона. Истом Одлуком Уставни суд је одбио предлог за утврђивање неуставности одређених одредаба Закона, с тим што је за поједине одредбе нашао да нису несагласне са Уставом уколико се тумаче и примењују на начин ка ко је то одредио Уставни суд у својој Одлуци. У том смислу, предлог за утврђивање неуставности одбијен је у односу на: одредбе члана 3. став 2. Закона, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 2. подтачка 2.2. Образложења Одлуке; одредбе члана 4. став 4. Закона, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 3. подтачка 3.2. Образложења; одредбе члана 5. став 2. Закона, уз тумачење дато у делу V Образложења и под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 4. подтачка 4.1. Образложења; одредбе члана 25. тачка 5) Закона, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 11. подтачка 11.2. Образложења и одредбе члана 38. Закона, под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 13. Образложења Одлуке Уставног суда.

Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је: да је локална самоуправа право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво (члан 2.); да се одредбе овог закона које се односе на општину примењују и на град, ако овим законом није друкчије одређено (члан 23. став 4.); да се у јединици локалне самоуправе може установити заштитник грађана који је овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединица локалне самоуправе, да две или више јединица локалне самоуправе могу донети одлуку о установљавању заједничког заштитника грађана и да се надлежност и овлашћења, начин поступања и избора и престанка дужности заштитника грађана уређују статутом и другим општим актом (члан 97.).

Законом о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07) прописано је: да се овим законом установљава Заштитник грађана као независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења, да се Заштитник грађана стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права (члан 1. ст. 1. и 2.); да је Заштитник грађана овлашћен да контролише поштовање права грађана, утврђује повреде учињене актима, радњама или

нечињењем органа управе, ако се ради о повреди републичких закона, других прописа и општих аката, као и да је Заштитник грађана овлашћен да контролише законитост и правилност рада органа управе (члан 17. ст. 1. и 2.).

Законом о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - Одлука УС, 72/12 и 74/12 - исправка) прописано је: да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији (члан 1.); да Влада утврђује и води политику Републике Србије у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине и да Влада извршава законе и друге опште акте Народне скупштине тако што доноси опште и појединачне правне акте и предузима друге мере (члан 2.); да ако орган државне управе или ималац јавних овлашћења на нивоу Републике не донесе пропис, доноси га Влада ако би недоношење прописа могло изазвати штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности (члан 8. став 2.).

Законом о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07 и 95/10) прописано је: да је орган државне управе овлашћен да у вршењу надзора над радом – захтева извештаје и податке о раду, утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање, издаје инструкције, наложи предузимање послова које сматра потребним, покрене поступак за утврђивање одговорности, непосредно изврши неки посао ако оцени да се другачије не може извршити закон или други општи акт, предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена, као и да извештај о раду садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке (члан 47.); да је надзорни орган државне управе дужан да непосредно изврши поверени посао ако би неизвршење посла могло да изазове штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности и да ако ималац јавних овлашћења и поред вишеструких упозорења не почне да врши поверени посао или не почне да га врши правилно или благовремено, надлежни државни орган управе преузима извршење посла, најдуже на 120 дана (члан 56. ст. 1. и 2.); да ако орган аутономне покрајине не извршава општи акт донесен у њеном делокругу, надлежно министарство му налаже да у року од највише 30 дана предузме мере потребне за извршавање општег акта, да надлежно министарство може одредити да други орган аутономне покрајине извршава општи акт или може најдуже на 120 дана непосредно предузети извршавање општег акта, ако орган аутономне покрајине не предузме мере које су му наложене, да је у сваком случају, надлежно министарство дужно да постави питање одговорности руководиоца органа аутономне покрајине (члан 72.); да при надзору над радом органа аутономне покрајине у вршењу поверених послова државне управе, органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења која према овом закону имају у надзору над радом других ималаца јавних овлашћења (члан 73.).

Законом о заштити права и слобода националних мањина („Службени лист СРЈ“, број 11/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09 - други закон) прописано је: да је национална мањина, у смислу овог закона, свака група држављана Савезне Републике Југославије (Републике Србије) која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину на територији Савезне Републике Југославије (Републике Србије), припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом Савезне Републике Југославије (Републике Србије) и поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест, по којима се разликује од већине становништва, и чија се припадност одликује бригом да заједно

одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију, као и да ће се националним мањинама у смислу овог закона сматрати све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, а испуњавају услове из става 1. овог члана (члан 2. ст. 1. и 2.); да припадници националних мањина могу изабрати националне савете ради остваривања права на самоуправу у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе (члан 19. став 1.).

Чланом 2. Закона о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09) прописано је да ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина у Републици Србији могу да изаберу своје националне савете и да национални савет представља националну мањину у области образовања, културе, обавештавања на језику националне мањине и службене употребе језика и писма, учествује у процесу одлучивања или одлучује о питањима из тих области и оснива установе, привредна друштва и друге организације из ових области. У Глави III. (чл. 10. до 24.) Закона одређене су тзв. надлежности националних савета националних мањина, односно послови из области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма чије обављање држава поверава националним саветима или у чијем обављању учествују национални савети националних мањина.

Чланом 27. Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, број 129/07) прописано је да територију Аутономне покрајине Војводине чине територије следећих општина: Ада, Алибунар, Апатин, Бач, Бачка Паланка, Бачка Топола, Бачки Петровац, Бечеј, Бела Црква, Беочин, Врбас, Вршац, Жабаљ, Житиште, Инђија, Ириг, Кањижа, Кикинда, Ковачица, Ковин, Кула, Мали Иђош, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Опово, Оџаци, Пећинци, Пландиште, Рума, Сечањ, Сента, Србобран, Сремски Карловци, Стара Пазова, Темерин, Тител, Чока и Шид и градови: Нови Сад, Зрењанин, Панчево, Сомбор, Сремска Митровица и Суботица.

IV

Садржина оспорених одредаба Статута, разлози оспоравања и одговор доносиоца

- 1. Члан 1. Статута, који носи назив „Аутономна покрајина Војводина“, а у коме предлагач оспорава одредбе ст. 1. и 2, гласи:

„Члан 1.

Војводина је аутономна покрајина грађанки и грађана (у даљем тексту: грађани) који у њој живе, у саставу Републике Србије.

Војводина је регија у којој се традиционално негују вишекултуралност, вишеконфесионалност и други европски принципи и вредности.

АП Војводина је неодвојиви део Републике Србије.“

Разлози оспоравања:

Овлашћени предлагач сматра да је одређење да је Војводина „аутономна покрајина грађанки и грађана ... који у њој живе“, дакле да припада грађанима који у њој живе, несагласно са одредбом члана 182. став 1. Устава која представља уставно одређење аутономне покрајине, тиме и АП Војводине, из чега предлагач закључује да

Војводина као аутономна покрајина није настала на основу воље грађанки и грађана Војводине, већ искључиво на основу Устава Републике Србије, „па као таква представља реализацију уставног права грађана на покрајинску аутономију и припада свим грађанима Републике Србије“. У односу на оспорени став 2. члана 1. Статута, предлагач истиче да се статутарно одређење аутономне покрајине као „регије“ несагласно са Уставом утврђеним обликом територијалне децентрализације Републике, као и да је позивање на то да се у Војводини „традиционално негују вишекултуралност, вишеконфесионалност и други европски принципи и вредности“ несагласно са одредбом члана 1. Устава пошто Устав „европске принципе и вредности“ познаје као категорију која се негује на нивоу Републике Србије као државе, а не на нивоу „регија“, односно поједининих делова државе.

Одговор Скупштине Аутономне покрајине Војводине (у даљем тексту: Скупштина):

Доносилац оспореног општег акта сматра да разлози предлагача нису аргументовани, јер, по његовом мишљењу, из одредаба члана 182. ст. 1. и 4. Устава, којима је дефинисан појам аутономне покрајине и утврђено под којим условима се могу променити границе аутономних покрајина, произлази да се „речи: „њених грађана“ у ствари односе на грађане који живе на територији АП Војводине“. Скупштина такође сматра да је потребно имати у виду и одредбе члана 12. и члана 176. Устава, према којима је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу, односно према којима грађани имају право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу коју остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника.

➤ 2. Оспорени члан 3. Статута, који носи назив „Територија АП Војводине“, гласи:

„Члан 3.

Територију АП Војводине чине територије јединица локалних самоуправа у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем), утврђене законом.

Територија АП Војводине не може се мењати без сагласности њених грађана, изражене на референдуму.

Референдум је пуноважан ако је на њему гласала већина грађана који имају изборно право и пребивалиште на територији АП Војводине.

Одлука на референдуму из става 3. овог члана је донета ако је за њу гласала већина утврђена законом.“

Разлози оспоравања:

Поред указивања на коришћење „правно неодређених појмова Срема, Баната и Бачке“ и на правне последице до којих би „увођење“ ових појмова могло да доведе, предлагач основне разлоге неуставности оспорених одредаба налази у томе да аутономна покрајина нема право на самоодређење своје територије, већ се, сагласно одредби члана 182. став 4. Устава, територија аутономне покрајине одређује законом, као што се, према члану 188. став 2. Устава и територија јединице локалне самоуправе одређује законом. Ово је, према наводима предлагача, разлог неуставности и оспорених

одредаба којима се Статутом, као актом ниже правне снаге, уређује и питање промене граница АП Војводине. Посебно се истиче да је у одредби става 2. члана 3. Статута изостало уставно одређење из члана 182. став 4. Устава, према коме се читав поступак референдума спроводи „у складу са законом“, што је имало за последицу да се законско регулисање односи само на једно питање у вези са референдумом (већине потребне за доношење одлуке), док су остала питања, као што је услов за пуноважност референдума одређена Статутом, за шта нема уставног основа.

Предлогом је оспорена и законитост одредбе става 1. члана 3. Статута и то у односу на одредбу члана 27. Закона о територијалној организацији Републике.

Одговор Скупштине:

У одговору Скупштине се истиче да оспорене одредбе члана 3. Статута представљају само разраду уставних норми, пошто се и њима упућује на одговарајуће законе, те да стога нема места тврдњи да су ове одредбе несагласне са Уставом. Ово из разлога што је у члану 3. став 1. Статута прописано да територију АП Војводине чине територије јединица локалних самоуправа у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем) утврђене законом, из чега следи да израз „у њеним географским областима (Бачка, Банат и Срем)“ није у функцији територијалне одређености аутономне покрајине. Такође, Скупштина сматра да изостављање речи: „у складу са законом“ на крају става 2. члана 3. Статута никако не значи да су ове одредбе противне члану 182. став 4. Устава, јер је „и без тих речи јасно да се референдум не може спроводити мимо закона, с обзиром на то да је питање референдума уређено законом“, а намеру да се поштују одредбе закона потврђује и став 4. истог члана Статута којим је прописано да ће одлука на референдуму бити донета ако је за њу гласала већина утврђена законом.

Поводом оспоравања законитости члана 3. став 1. Статута у односу на одредбу члана 27. Закона о територијалној организацији Републике Србије, доносилац Статута указује на то да се у члану 4. став 1. Закона о утврђивању надлежности АП Војводине налази формулација која је идентична са оспореном одредбом члана 3. став 1. Статута, па се стога не може поставити питање сукоба одредаба Статута и Закона о територијалној организацији, него је то онда питање односа одредаба тог закона и Закона о утврђивању надлежности АП Војводине.

- 3. Оспорени члан 4. Статута, који носи назив „Носиоци права на покрајинску аутономију“, гласи:

„Члан 4.

Носиоци права на покрајинску аутономију јесу грађани АП Војводине.

Право из става 1. овог члана подлеже само надзору уставности и законитости.

Покрајински органи, политичке организације, група или појединац не могу присвојити право грађана на покрајинску аутономију, нити успоставити власт у органима АП Војводине мимо слободно изражене воље грађана АП Војводине.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да само у државама са сложеним државним уређењем постоји уставноправна категорија грађана појединих конститутивних политичко-територијалних заједница, док су, насупротив томе, у уставноправном систему Републике Србије, као унитарне државе, „грађани“, као лица која уживају политичка права и слободе и носиоци су суверености, само грађани Републике Србије. Изнете наводе предлагач образлаже и тиме да АП Војводину нису створили „њени грађани“, већ Устав Републике Србије и да грађани Републике Србије који су са територије АП Војводине не врше сувереност и не уживају политичка права и слободе у АП Војводини, већ у Републици Србији, те би покушај сваког другачијег тумачења водио томе да „грађани АП Војводине“ постају конститутивни на територији АП Војводине, а држава Србија тиме сложена држава. Такође, предлагач сматра да оспорена одредба није у сагласности са одредбама члана 12. став 1. и члана 176. став 1. Устава којима се право на покрајинску аутономију утврђује као право свих грађана Републике Србије, а не као право које имају само грађани одређених аутономних покрајина. Овакав став предлагач заснива на томе да се, према ставу 3. члана 182. Устава, нове аутономне покрајине могу оснивати, а већ основане укидати или спајати по поступку предвиђеном за промену Устава, из чега је, како се наводи, јасно да су носиоци права на покрајинску аутономију сви грађани Републике Србије пошто о промени Устава одлучују сви грађани.

Одговор Скупштине:

У одговору се цитирају одредбе чл. 12. и 176. Устава и позива се на одредбу члана 182. став 2. Устава којом је утврђено да Република Србија има Аутономну покрајину Војводину, уз образложење да је тиме утврђен њен назив, као и то да представља територијалну заједницу, из чега се закључује да израз „грађани АП Војводине“ не значи увођење нове категорије, већ је то одређење грађана који живе на простору и под именом територијалне заједнице утврђене Уставом.

- 4. Оспорени члан 5. Статута, који носи назив „Остваривање права на покрајинску аутономију“, гласи:

„Члан 5.

Грађани АП Војводине самостално остварују своја права и извршавају своје дужности утврђене Уставом Републике Србије (у даљем тексту: Устав), законом, Статутом Аутономне покрајине Војводине (у даљем тексту: Статут) и општим актима органа АП Војводине.

Грађани АП Војводине своје право на покрајинску аутономију остварују непосредно, народном иницијативом или референдумом и путем својих слободно изабраних представника.“

Разлози оспоравања:

Предлагач истиче да оспорена одредба става 1. члана 5. Статута није у складу са одредбама члана 3. став 2, чл. 18. и 19, члана 21. став 1, члана 79. став 2. и члана 183. став 3. Устава.

У односу на начело из члана 3. став 2. Устава, предлагач наводи да се владавина права, између осталог, остварује уставним јемствима људских и мањинских права и слобода из чега следи да је статутарно уређивање начина остваривања права и извршавања дужности, као и статутарно изједначавање права и дужности утврђених Уставом са правима и дужностима предвиђеним законом, Статутом и општим актима покрајинских органа, а што је предмет оспорене одредбе става 1. члана 5. Статута – противуставно.

Такође, предлагач наводи да начело непосредне примене зајемчених права из члана 18. Устава искључује могућност да Статут „посредује“ између Устава и грађана прописујући начин остваривања зајемчених права и утврђених дужности. Осим тога, предлагач указује да одредбе члана 18. Устава не дају основа да се права зајемчена Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима изједначе са правима предвиђеним другим општим правним актима, посебно када се има у виду да се начин остваривања зајемчених права, може прописати само законом и то под Уставом утврђеним условима.

Позивајући се на то да је сврха уставних јемстава људских и мањинских права из члана 19. Устава остварење пуне слободе и једнакости сваког појединца у демократском друштву, предлагач закључује да статутарно одређење да грађани АП Војводине самостално остварују сва своја права и извршавају све дужности, од оних утврђених Уставом и законима, до оних прописаних Статутом и општим актима покрајинских органа, није у сагласности са наведеним уставним начелом.

Истичући да уставно јемство људских и мањинских права служи остварењу једнакости и да је стога чланом 21. став 1. Устава утврђено да су пред Уставом и законом сви једнаки, предлагач указује да је Уставом зајемчена једнакост нарушена тиме што оспорена одредба Статута полази од тога да мимо права и дужности утврђених Уставом и законом, постоје права и дужности утврђене Статутом и другим општим актима покрајинских органа. У том смислу, у предлогу се наводи да се према члану 79. став 2. Устава, у складу са Уставом, а на основу закона, покрајинским прописима могу установити само додатна права припадника националних мањина, а не и друга права и дужности које грађани АП Војводине „самостално остварују, односно извршавају“.

Коначно, везано за оспорену одредбу става 1. члана 5. Статута, предлогом се оспорава сагласност ове одредбе и са чланом 183. став 3. Устава, тако што се наводи да је Устав предвидео да се покрајине старају о остваривању људских и мањинских права, а не и да уређују начин њиховог остваривања.

У односу на одредбу става 2. члана 5. Статута у предлогу се наводи да ова одредба *prima facie* одговара одредби члана 176. Устава према којој грађани право на покрајинску аутономију остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника, али да ова одредба није у складу са Уставом, између осталог, због тога што је начин остваривања права на покрајинску аутономију већ утврђен Уставом и не може се уређивати Статутом, као и због тога што системско тумачење одредбе става 2. члана 5. у вези са ставом 1. истог члана Статута, као и у вези са називом изнад члана 5, упућује на то да према Статуту право на покрајинску аутономију обухвата сва права и све дужности утврђене Уставом, законом, Статутом АП Војводине и општим актима органа АП Војводине. Осим тога, формулација да грађани АП Војводине право на покрајинску аутономију остварују непосредно, народном иницијативом или референдумом и путем својих слободно изабраних представника, а која одговара Уставом утврђеном начину остваривања начела грађанске суверености из члана 2. став

1. Устава, упућује на закључак да „вршење права на покрајинску аутономију заправо замењује сувереност грађана“.

Одговор Скупштине:

Поводом оспорене одредбе става 1. члана 5. Статута, у одговору се наводи да Устав „декларише“ непосредну примену зајемчених људских и мањинских права, као и права гарантованих општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, али да је чланом 79. став 2. Устава утврђена и могућност прописивања додатних права припадника националних мањина прописима аутономне покрајине, на основу закона, што значи да Устав дозвољава „посредовање“ аутономне покрајине „код људских и мањинских права“ у одређеним случајевима. У погледу изнетих разлога оспоравања уставности наведене одредбе Статута у односу на одредбе чл. 19. и 21. Устава, у одговору се истиче да се право грађана на покрајинску аутономију „ни по ставу теорије уставног права нити по слову Устава“, не може тумачити као „чисто“ право које не познаје никакве дужности, нити је право на покрајинску аутономију право које тренутно уживају сви грађани Републике Србије. Такође, Скупштина сматра да нема несагласности оспорене одредбе Статута са чланом 79. став 2. Устава, јер „Уставом и законом утврђене надлежности и регулативна овлашћења покрајине у оквиру тих надлежности могу значити прописивање права и дужности грађана аутономне покрајине који су ван домена људских и мањинских права“.

Скупштина сматра да наводи предлагача којима се оспорава уставност одредбе става 2. члана 5. Статута нису поткрепљени правним аргументима, јер спорна одредба „само ближе разрађује облике непосредног остваривања права грађана на покрајинску аутономију“, пошто су референдум и народна иницијатива, према Закону о референдуму и народној иницијативи, два облика непосредног изјашњавања грађана које познаје домаћи правни систем.

- 5. Оспорени члан 6. Статута, који носи назив „Национална равноправност“, гласи:

„Члан 6.

У АП Војводини, Срби, Мађари, Словаци, Хрвати, Црногорци, Румуни, Роми, Буњевци, Русини и Македонци, као и друге, бројчано мање националне заједнице које у њој живе, равноправни су у остваривању својих права.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да је равноправност категорија која се јемчи Уставом, односно категорија коју прокламује и штити држава, а не аутономна покрајина и да национална равноправност у Републици Србији, сагласно одредби члана 14. став 2, односно одредби члана 76. став 1. Устава, постоји на читавој њеној територији, а не само на делу територије, на основу покрајинског Статута.

Поред тога, предлагач истиче да Устав ни у једној својој одредби не спомиње „националне заједнице“, већ, напротив, почива на концепцији да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања пуне равноправности и очувања

њиховог идентитета. Указује се да је израз „етничке заједнице“ (дакле не и „националне заједнице“) садржан само у преамбули Устава којом се истиче да грађани Србије доносе Устав, између осталог, полазећи од равноправности свих етничких заједница, што, по мишљењу предлагача, значи да преамбула Устава под појмом „етничке заједнице“ подразумева све етносе у Србији, како српски народ, тако и националне мањине. Сагласно наведеном, предлагач сматра да се оспореном одредбом Статута не покреће само термилошко питање, већ она значи „суштинску промену политичког система и увођење конститутивности националних мањина у АП Војводини“.

Посебан вид неуставности оспорене одредбе, према предлагачу, састоји се у томе што се „подзаконским актом“ одређује које заједнице се сматрају „националним заједницама“, а у Републици Србији, ни Устав, нити било који законски пропис не одређују који се колективитети сматрају националним мањинама, већ се то питање препушта самоодређењу самих припадника појединих националности, који својом бригом да заједнички одржавају своју посебност и, у складу са особеностима наведеним у Закону о заштити права и слобода националних мањина, конституишу свој статус националне мањине у Републици Србији.

Поднетим предлогом оспорена је и законитост одредбе члана 6. Статута, навођењем да се на овај начин српски народ и националне мањине „противзаконито преименују у националне заједнице“, пошто Закон о утврђивању надлежности АП Војводине у низу одредаба, као нпр. у члану 38. и члану 74. тач. 1. и 5, садржи појам националне мањине, па оспорена одредба Статута није у складу ни са наведеним одредбама Закона.

Одговор Скупштине:

У одговору се указује да нису све националне заједнице које живе на територији Републике Србије традиционално присутне на простору АП Војводине, па се стога сматра оправданим њихово набрајање. У погледу коришћења термина „национална заједница“ указује се на преамбулу самог Устава који, према схватању доносиоца Статута, навођењем речи „етничке заједнице“ доказује да „уставотворац није ригидан у погледу терминологије у овој области“, при чему се додаје да је „идентични приступ показао и законодавац чланом 2. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина“.

У одговору се даље наводи да нигде није утврђена обавеза коришћења термина „национална мањина“. Указује се да је одредбом члана 2. став 2. Закона о заштити права и слобода националних мањина прописао да ће се националним мањинама, у смислу овог закона, сматрати све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, из чега се закључује да коришћење спорног термина не чини Статут противзаконитим.

- 6. Члан 7. Статута, који носи назив „Мултикултурализам и интеркултурализам“, а у коме је оспорен став 2, гласи:

„ Члан 7.

Вишејезичност, мултикултурализам и мултиконфесионализам представљају општу вредност од посебног значаја за АП Војводину.

Дужност је свих покрајинских органа и организација да, у оквиру својих права и дужности, подстичу и помажу очување и развијање вишејезичности и културне

баштине националних заједница које традиционално живе у АП Војводини, као и да посебним мерама и активностима помажу међусобно уважавање и упознавање различитих језика, култура и вероисповести у АП Војводини.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се најпре указује да покрајински органи и организације немају „своја права и дужности“, како се то наводи у оспореној одредби, већ своје надлежности и делокруг рада. Предлагач даље истиче да је оспорена одредба супротна члану 48. Устава, према коме Република Србија, а не аутономна покрајина, мерама у образовању, култури и јавном обавештавању подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана, што значи да је подстицање и помагање очувања вишејезичности и културне баштине надлежност Републике Србије, те покрајински органи „такве надлежности не могу имати као изворне, уређене Статутом, већ могу да их врше само на основу Устава и закона“. Поред истицања да се и у оспореној одредби користи појам „националне заједнице“, а не „националне мањине“, предлагач сматра да оспорена одредба није сагласна ни са уставним начелима једнакости свих пред Уставом и законом и забране дискриминације по било ком основу из члана 21. ст. 1. и 2. Устава, пошто се односи на очување и развијање вишејезичности и културне баштине само оних „националних заједница“ које „традиционално живе у АП Војводини“.

Одговор Скупштине:

Позивајући се на одредбу члана 48. Устава, којом је утврђено да Република Србија, мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана, Скупштина истиче да је „природно да ће се те мере установљавати кроз доношење одговарајућих прописа“ и да аутономна покрајина, сагласно Уставу, има одређене надлежности у овим областима, те се оспореном одредбом Статута само прецизира дужност предузимања посебних мера и активности у циљу заштите једне од основних вредности АП Војводине, „декларисане Статутом као њеним конститутивним актом“.

- 7. Оспорени члан 8. Статута, који носи назив „Равноправна заступљеност жена и мушкараца“, гласи:

„Члан 8.

АП Војводина утврђује политику једнаких могућности и доноси посебне мере за подстицање равноправности полова.

АП Војводина утврдиће услове и начин обезбеђивања равноправне заступљености жена и мушкараца у органима АП Војводине.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да су оспорене одредбе члана 8. Статута несагласне са одредбом члана 15. (у предлогу погрешно означен као члан 14.) Устава и одредбом

члана 21. став 4. Устава, будући да је Уставом утврђено да држава (Република), а не аутономна покрајина, јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности, као и да посебне мере ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима може увести само Република Србија, јер је „равноправност уставна категорија која постоји у оквиру читаве државе, а не на нивоу ужих политичко-територијалних јединица“. У предлогу се додатно указује и на то да према члану 123. Устава Влада утврђује и води политику, те стога „покрајина не може да утврђује, ни да води било какву политику, па ни политику једнаких могућности“.

Одговор Скупштине:

Неоснованост навода предлагача Скупштина образлаже тиме да се, према члану 183. Устава, аутономне покрајине старају о остваривању људских и мањинских права у складу са законом, те стога оспорене одредбе Статута имају за циљ спровођење и прецизирање наведене уставне норме пошто „аутономна покрајина ову функцију врши у оквирима из своје надлежности“.

- 8. Члан 9. Статута, који носи назив „Симболи АП Војводине“, а у коме је оспорен став 3, гласи:

„Члан 9.

АП Војводина има симболе.

Симболи аутономне покрајине су застава и грб.

Скупштина АП Војводине уређује изглед и употребу симбола покрајинском скупштинском одлуком, у складу са Уставом и Статутом.“

Разлози оспоравања:

Предлагач налази да оспорена одредба члана 9. став 3. Статута није у складу са чланом 183. став 4. Устава према коме аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења, сматрајући да из наведене уставне норме следи да аутономна покрајина „не може да уреди изглед симбола, већ да може да утврди своје симболе, из чега проистиче да се утврђивање не врши покрајинском скупштинском одлуком, већ Статутом који се доноси уз претходну сагласност Народне скупштине“. Поред тога, према мишљењу предлагача, појам „начин коришћења“ (симбола) из члана 183. став 4. Устава није исто што и појам „употреба“ (симбола), који користи Статут, пошто је „употреба симбола“ (заставе и грба) појам који се, према члану 7. став 5. Устава, везује за употребу државног грба и државне заставе.

Одговор Скупштине:

У односу на предлог за оцену уставности члана 9. Статута у одговору се наводи да оспорена одредба није у супротности са Уставом, јер је АП Војводина у члану 9. у ставу 2. утврдила симболе аутономне покрајине (заставу и грб) у складу са чланом 183. став 4. Устава. Устав само констатује право аутономне покрајине да утврди симболе и начин њиховог коришћења, па је, сходно томе, Статутом требало прецизирати ово

уставно овлашћење, а што је учињено прописивањем да се изглед и употреба утврђених симбола уређују покрајинском скупштинском одлуком, у складу са Уставом и Статутом. Пошто наведено уставно овлашћење произлази из права аутономне покрајине на „самодефинисање“, било која активност законодавца у овој области је „ограничена самим Уставом“. Из тог разлога ако се Статутом не прецизира ово питање, уставна норма „остаје недоречена и неспроводива“. Истовремено Скупштина указује да нема термилошке разлике између појма „употреба“ и појма „коришћење“.

- 9. Члан 10. Статута, који носи назив „Главни град АП Војводине“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1. и 4, гласи:

„Члан 10.

Град Нови Сад је главни, административни центар АП Војводине.

Седиште органа АП Војводине је у Новом Саду.

Покрајинском скупштинском одлуком може се предвидети да седиште одређених покрајинских органа буде у неком другом месту у АП Војводини

Положај Града Новог Сада, као главног, административног центра АП Војводине уређује се покрајинском скупштинском одлуком, у складу са законом.“

Разлози оспоравања:

Одредбу става 1. члана 10. Статута предлагач оспорава са становишта члана 9. и члана 189. став 5. Устава, истичући да је, сагласно наведеним уставним нормама, Београд главни административни центар у Републици Србији, те пошто је територија Републике према Уставу јединствена и недељива, то не могу постојати два главна административна центра, док у односу на одредбу става 4. истог члана наводи да није у сагласности са чланом 189. ст. 2. и 3. Устава пошто Нови Сад им статус града, а градови се оснивају законом и имају надлежности које према Уставу имају општине, а законом им се могу одредити и друге надлежности, из чега следи да се положај било ког града, па ни Новог Сада, не може регулисати покрајинским актима, већ само Уставом и законом.

Предлогом је оспорена и законитост одредбе става 1. члана 3. Статута у односу на члан 27. Закона о територијалној организацији Републике Србије из разлога што су наведеном законском нормом одређене јединице локалне самоуправе – општине и градови, које чине територију АП Војводине при чему ниједна од њих није предвиђена као „главни административни центар“. Такође, предлагач законитост одредбе става 4. члана 3. Статута оспорава у односу на одредбе члана 2. и члана 23. став 4. Закона о локалној самоуправи, указујући да наведене законске одредбе упућују на то да се правни положај јединица локалне самоуправе уређује законом, те се стога положај Новог Сада, као једне од јединица локалне самоуправе не може уређивати покрајинском скупштинском одлуком.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да иако Устав не говори о главном граду покрајине, самим тим што је одређено да постоји аутономна покрајина и њена територија, нема сметњи да се на тој територији одреди град који ће имати статус главног, административног центра те територије, односно у овом случају АП Војводине, а као

потврду изнетог става Скупштина указује да слични примери постоје и у упоредном праву, као на пример у Каталонији и Јужном Тирољу, где су одредбама њихових конститутивних аката утврђени главни градови ових покрајина. Скупштина се у свом одговору позива и на одредбу члана 4. став 5. Закона о утврђивању надлежности којом је „потврђен статус Новог Сада као главног, административног центра покрајине“.

Поводом оспоравања члана 10. став 4. Статута у односу на Закон о локалној самоуправи, доносилац Статута сматра да декларативна одредба Статута о Новом Саду као главном, административном центру АП Војводине не доводи у питање, нити је у вези са законом утврђеним статусом Новог Сада као јединице локалне самоуправе, док се поводом оспоравања законитости означене статутарне одредбе у односу на Закон о територијалној организацији понављају разлози дати поводом оспоравања законитости члана 3. Статута.

- 10. Члан 11. Статута, који носи назив „Имовина АП Војводине“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1. до 3, гласи:

„ Члан 11.

Имовина АП Војводине, начин њеног коришћења и располагања уређује се законом.

У својини АП Војводине, као облика јавне својине, јесу ствари које на основу закона користе органи АП Војводине, установе и јавна предузећа чији је она оснивач и друге покретне и непокретне ствари, у складу са законом којим се уређује јавна својина.

Скупштина АП Војводине покрајинском скупштинском одлуком одређује органе надлежне за управљање и располагање имовином АП Војводине на начин утврђен законом.

Послове правне заштите имовинских права и интереса АП Војводине обавља Покрајинско јавно правобранилаштво.“

Разлози оспоравања:

У односу на оспорене одредбе члана 11. Статута у предлогу се наводи да је ставом 1. у Статут преузета одредба члана 87. став 4. Устава чиме јој је умањен правни значај, а ст. 2. и 3. истог члана је Статутом, уместо законом уређено питање шта чини покрајинску имовину и питање везано за начин управљања том имовином, чиме је, поред осталог, прејудицирана садржина будућих законских решења.¹

Одговор Скупштине:

Наводећи да је преношење одредбе Устава у Статут имало за циљ само да се нормативно заокружи питање имовине и да већи проблем представља чињеница да законодавац касни са доношењем закона којим би се уредила јавна својина, Скупштина је у одговору истакла да, у складу са уставним овлашћењем аутономне покрајине на самоорганизовање из члана 183. став 1. Устава, законодавац не може да утврди органе

¹ Напомена: Предлог за оцену Статута АП Војводине поднет је пре доношења Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, број 72/11).

аутономне покрајине који ће бити надлежни за управљање и располагање покрајинском имовином, већ је за то надлежна АП Војводина, па је стога било нужно да се ово питање уреди Статутом.

- 11. Оспорени члан 13. Статута, који носи назив „Заштита животне средине“, гласи:

„Члан 13.

АП Војводина, у складу са законом, обезбеђује услове за заштиту и унапређење животне средине и предузима мере за спречавање и отклањање штетних последица које угрожавају животну средину и доводе у опасност живот и здравље људи.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да оспорена одредба није у сагласности са одредбом члана 97. тачка 9. Устава којом је утврђено да Република Србија, поред осталог, уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине, као и заштиту и унапређивање биљног и животињског света.

Одговор Скупштине:

Истичући да не спори надлежност Републике Србије да уреди систем заштите и унапређења животна средине као и друга питања из члана 97. тачка 9. Устава, доносилац Статута указује на одредбу члана 74. став 2. Устава (Уставом зајемчено право на здраву животну средину), којом је утврђено да је свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран за заштиту животне средине, сматрајући да је оспорена одредба Статута само поново констатовала утврђену уставну обавезу аутономне покрајине. Скупштина закључује да оспорена одредба није несагласна са Уставом, посебно имајући у виду да садржи ограничење према коме АП Војводина заштиту животне средине обезбеђује у складу са законом.

- 12. Оспорени члан 15. Статута, који носи назив „Развој АП Војводине“, гласи:

„Члан 15.

АП Војводина је одговорна за сопствени одрживи економски, научни, образовни, културни и туристички развој, као целине, те уравнотежени развој својих географских области.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да је чланом 97. тачка 12. Устава утврђено да Република уређује и обезбеђује развој Републике Србије и политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, из чега произлази да АП Војводина, као део територије Републике, не може да буде одговорна за сопствени одрживи економски, научни, образовни, културни и туристички развој и уравнотежени развој својих географских области, а посебно аутономна покрајина не може имати „свој развој“ другачији од политике развоја Републике Србије као јединствене државе, нити је

могуће да такав развој остварује у областима друштвеног живота које су у искључивој надлежности Републике, као што је нпр. област науке. Предлагач и у односу на ову оспорену одредбу указује да се и у њој територија АП Војводине дефинише позивањем на „њене географске области“. Коначно, предлагач истиче да АП Војводина у наведеним областима не врши само тзв. изворне послове, а у неким од њих их и нема, али у тим областима јој, сагласно члану 178. Устава, законом може бити поверено вршење појединих послова из надлежности Републике, који поверавањем не губе „државни“ карактер и које, према члану 178. став 3. Устава, финансира Република Србија, те и из ових разлога АП Војводина не може да буде одговорна за сопствени одрживи и уравнотежени развој.

Одговор Скупштине:

Наводећи да из формулације оспореног члана 15. Статута не произлази никакво овлашћење аутономне покрајине да самостално уређује питања која су у искључивој надлежности Републике, доносилац Статута сматра да одговорност аутономне покрајине за сопствени одрживи економски, научни, образовни, културни и туристички развој, у складу са прописима, односно законима којима се ове области уређују, извире из њеног статуса утврђеног Уставом. Скупштина је, такође, мишљења да не постоји супротност наведене одредбе Статута са чланом 178. Устава, јер постоје законом прописани механизми за вршење надзора над пословима које је Република поверила аутономној покрајини и не постоји никаква веза између обављања поверених послова државне управе и одговорности аутономне покрајине утврђене чланом 15. Статута за сопствени одрживи економски, научни, образовни, културни и туристички развој и уравнотежен развој њених географских области. Као додатни аргумент неоснованости навода предлагача, у одговору се износи мишљење да је сваки субјект, односно „организациони облик“, у оквирима свог уставног и законског положаја, одговоран за сопствени развој, а нарочито ако се ради о облику територијалне заједнице, који треба да створи услове и за што уравнотеженији развој своје територије.

- 13. Оспорени члан 16. Статута, који носи назив „Међурегионална сарадња“, гласи:

„Члан 16.

АП Војводина сарађује с територијалним заједницама и другим облицима аутономије других држава у оквиру спољне политике Републике Србије и уз обавезу поштовања њеног територијалног јединства и правног поретка.

АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у областима из своје надлежности.

АП Војводина може бити члан европских и светских удружења региона.

АП Војводина може основати представништва у регионима Европе и у Бриселу, уз сагласност Владе Републике Србије, ради промоције, унапређивања својих привредних, научних, образовних и туристичких капацитета, у складу са Уставом и законом.“

Разлози оспоравања:

Заснивајући разлоге оспоравања уставности одредаба члана 16. Статута на истоветним разлозима којима је исти предлагач оспоравао уставност одредаба члана 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине („Службени гласник РС“, број 99/09),² а којима су такође уређивана питања међународне сарадње АП Војводине, закључивања међурегионалних споразума, чланства у међународним удружењима и представљања у иностранству, предлагач додатно истиче да одредба става 2. оспореног члана 16. Статута није у сагласности ни са одредбом члана 3. став 2. Закона о утврђивању надлежности АП Војводине, пошто се њоме предвиђа да Покрајина закључује међурегионалне споразуме „у областима из своје надлежности“, а не, како то Закон предвиђа, „у оквиру своје надлежности“, чиме се проширује законска могућност закључивања међурегионалних споразума, имајући у виду да покрајина у одговарајућим областима има надлежност само у односу на поједина питања која су од покрајинског значаја, те ни међурегионалне споразуме не може закључивати о свим питањима из те области.

Одговор Скупштине:

У односу на предлог за оцену уставности члана 16. Статута, Скупштина указује да одредбе овог члана треба посматрати и тумачити у целини, а у контексту сарадње аутономне покрајине са одговарајућим територијалним заједницама других држава у оквиру спољне политике Републике Србије и уз обавезу поштовања њеног територијалног јединства и правног поретка, те стога налази да је аргументација предлагача неоснована.

- 14. Оспорени члан 17. Статута, који носи назив „Војвођанска академија наука и уметности“, гласи:

„Члан 17.

Војвођанска академија наука и уметности је научна и уметничка установа од посебног значаја у АП Војводини.

Војвођанску академију наука и уметности оснива Скупштина АП Војводине покрајинском скупштинском одлуком, којом утврђује њену улогу, уређује њену делатност и начин остваривања.

Органи АП Војводине обезбеђују услове за рад Војвођанске академије наука и уметности.“

Разлози оспоравања:

Разлози оспоравања одредаба члана 17. ст. 1. и 2. Статута заснивају се на тврдњама да ове одредбе нису у сагласности са одредбама члана 73. став 3, члана 97. тачка 12. и члана 183. став 2. Устава, имајући у виду, са једне стране, да је развој науке, културе и уметности право које јемчи Устав, утврђујући обавезу Републике Србије да тај развој подстиче и помаже (члан 73. став 2. Устава) и утврђујући надлежност Републике

² Видети образложење Одлуке Уставног суда ИУз-353/2009, део III, тачка 2.

да уређује и обезбеђује научно-технолошки развој (члан 97. тачка 12. Устава) и, са друге стране, да наука и уметност нису наведене међу областима друштвеног живота у којима аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја (члан 183. став 2. Устава), а из чега следи да нема уставног основа ни да АП Војводина оснива Војвођанску академију наука и уметности као научну и уметничку установу. Поред тога, предлагач сматра да оспорена одредба става 2. члана 17. Статута није у сагласности ни са зајемченом слободом научног и уметничког стваралаштва из члана 73. став 1. Устава, будући да ће Скупштина АП Војводине на основу Статута моћи да утврђује „улогу и делатност“ Војвођанске академије наука и уметности, чиме ће „научно и уметничко стваралаштво бити стављени у функцију остваривања зацртане улоге и делатности, а то свакако значи и нарушавање слободе научног и уметничког стваралаштва“.

Уставни суд додатно напомиње да је, из у основи истих разлога, поднета и иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 17. Статута.

Одговор Скупштине:

Скупштина сматра да решења садржана у оспореном члану 17. Статута нису у супротности са Уставом, нити задиру у овлашћења која по Уставу има Република Србија у областима научно-технолошког развоја, културе и уметности, јер „Устав ни у једној одредби не регулише питање оснивања академија, па ни уређивање академије наука и уметности на републичком нивоу“. Супротно тврдњама предлагача, у одговору се наводи да је основ за то да се у члану 17. Статута установи Војвођанска академија наука и уметности садржан у члану 183. став 1. Устава, према коме аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају, те је полазећи од наведеног основа и могућности садржане у Закону о јавним службама да аутономна покрајина може оснивати установе „у овој области“, Статутом установљена Војвођанска академија наука и уметности, као установа од посебног значаја за АП Војводину. У одговору се такође истиче да се „никаким тумачењем не може овој одредби приписати да има претензију да уређује и обезбеђује област научно-технолошког развоја, културе и уметности, јер оснивање једне установе у области науке и уметности никако не значи овлашћење за уређивање у овим областима“.

➤ 15. Оспорени члан 20. Статута, који носи назив „Забрана дискриминације“, гласи:

„Члан 20.

При вршењу послова из надлежности АП Војводине, сви грађани су једнаки у правима и дужностима, без обзира на расу, пол, место рођења, језик, националну припадност, вероисповест, политичко или друго уверење, образовање, социјално порекло, имовно стање или које друго лично својство.

Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, на било ком основу, а нарочито на основу расе, пола, националне припадности, социјалног порекла, места рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

Не сматрају се дискриминацијом мере које АП Војводина може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу ради постизања пуне

равноправности између припадника заједница и група који су због своје различитости у неповољнијем положају од грађана који припадају већинској заједници.“

Разлози оспоравања:

Оспоравајући уставност одредаба члана 20. Статута предлагач, као прво, истиче да гаранције једнакости и равноправности свих и забрану дискриминације по било ком основу јемчи Устав, те ове гаранције не могу бити установљене актом ниже правне снаге какав је статут. Друго, позивајући се на одредбу става 4. члана 21. и става 3. члана 76. Устава, предлагач указује да, сагласно Уставу, посебне мере ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су у суштински неједнаком положају са осталим грађанима, односно ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, може увести искључиво Република Србија. Треће, у предлогу се наводи да оспорене одредбе нису сагласне ни са Уставом утврђеном обавезом аутономне покрајине да се, у складу са законом, стара о остваривању људских и мањинских права (члан 183. став 2. Устава), јер ова обавеза не може да има значење овлашћења покрајини да обезбеђује додатна и допунска људска права пошто се у том случају ради о уређивању људских права, а не о старању о њиховом остваривању. На крају, предлагач сматра да оспорене одредбе нису сагласне ни са уставним овлашћењем аутономне покрајине из члана 79. став 2. Устава, према коме се покрајинским прописима, у складу са Уставом, а на основу закона, могу установити додатна права и то само за припаднике националних мањина, из чега је, према мишљењу предлагача, „јасно да се покрајинским прописом какав је Статут не може установити једнакост као додатно право друге категорије субјеката, у овом случају грађана АП Војводине“.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да оспорене одредбе нису супротне Уставу зато што је самим Статутом утврђено да вишејезичност, мултикултурализам и мултиконфесионализам представљају општу вредност од посебног значаја за АП Војводину. Осим тога, доносилац оспореног општег акта сматра да спорне одредбе нису у функцији гарантовања једнакости у смислу Устава, већ су један од начина старања о остваривању људских и мањинских права, а што је уставна обавеза аутономне покрајине. Тај начин је, наводи доносилац Статута, изражен кроз то да су при вршењу послова из надлежности аутономне покрајине сви грађани једнаки у правима и дужностима.

- 16. Одредбе члана 21. Статута, које носе назив „Посебна права мајке и детета“, а у коме се оспорава став 1, гласе:

„Члан 21.

Ради стабилног демографског развоја, АП Војводина обезбеђује додатна и допунска права и заштиту, односно виши степен заштите породице, права деце, трудница, мајки током породилског одсуства и самохраних родитеља са децом.

АП Војводина посебним мерама подстиче рађање деце, запошљавање и рад мајки с малолетном децом и самохраних родитеља.“

Разлози оспоравања:

Указујући на неуставност оспорене статутарне одредбе, предлагач истиче да, уколико она има значење, а што би једино могло следити из дате формулације, да се наведеним категоријама лица на територији АП Војводине обезбеђују додатна и допунска права у односу на права обезбеђена законом осталим грађанима који припадају овим категоријама, онда се таквим одређењем нарушава чланом 21. Устава гарантована једнакост грађана. Поред тога, предлагач наводи да се, према одредби члана 79. став 2. Устава, покрајинским прописима могу установити само додатна права припадника националних мањина, и то само у складу са Уставом и на основу закона, а и у односу на ову одредбу понавља свој став да обавеза аутономне покрајине из члана 183. став 3. Устава не може имати значење овлашћења за установљавање нових права.

Означена одредба Статута оспорава се и са становишта сагласности са чланом 58. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, јер, за разлику од Закона, обезбеђивање додатних и допунских права ради стабилног демографског развоја, не везује за Програм демографског развоја АП Војводине чији су саставни део мере за његово спровођење.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да оспорена одредба Статута „није супротна директно ни једној одредби Устава нити је њоме нарушено уставно начело једнакости грађана пред законом“, као и да се не може тумачити да је одредба члана 21. став 1. Статута уређивање људских права, већ је њен смисао у томе да се њоме обезбеђују додатна и допунска права одређеним категоријама, у функцији стабилног демографског развоја АП Војводине, што је засновано на овлашћењу аутономне покрајине из члана 183. став 3. Устава према коме се аутономној покрајини стара о остваривању људских и мањинских права у складу са законом. И у односу на оспорену одредбу члана 21. Статута у одговору се позива на то да је чланом 58. Закона о утврђивању надлежности АП Војводине прописано да аутономна покрајина, преко својих органа, у складу са законом, утврђује и обезбеђује додатна и допунска права и заштиту, односно виши степен заштите породице, права деце, трудница, мајки током породилског одсуства и самохраних родитеља са децом, у складу са Програмом демографског развоја АП Војводине са мерама за његово спровођење.

- 17. Оспорена одредба члана 22. Статута, која носи назив „Права националних заједница“, гласи:

„Члан 22.

Припадници националних заједница који чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, уживају посебну заштиту и сва права која су актима Републике Србије гарантована националним мањинама и припадницима националних мањина.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да је оспорена одредба члана 22. Статута супротна „духу и слову Устава“ из више разлога. Први је означавање националних мањина као „националних заједница“, а за шта су уставноправни разлози оспоравања детаљно изнети везано за одредбу члана 6. Статута. Други разлог је тај што и ова статутарна одредба „има за циљ да се АП Војводина учини гарантом права и нивоом организовања јавне власти који јемчи заштиту права“, па тако, према оспореној одредби Статута, уместо да уживају права зато што им их гарантује држава Србија која, према члану 97. тачка 2. Устава, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права, припадници националних мањина у Војводини та права и заштиту уживају у измењеном својству, као припадници нове категорије „националних заједница“, јер им то гарантује Статут АП Војводине. На овај начин се, према мишљењу предлагача, суштински мења природа права која се уживају и природа правног акта на основу кога се уживају.

Одговор Скупштине:

Као и у односу на претходно оспорену одредбу члана 6. Статута, његов доносилац понавља да је појам „национална заједница“ коришћен само у номотехничком смислу и наводи да је основ за одредбу члана 22. Статута садржан у члану 79. став 2. и члану 183. став 3. Устава.

- 18. Оспорени члан 23. Статута, који гласи „Заштита стечених права“, гласи:

„Члан 23.

Достигнути ниво људских и мањинских права, као и индивидуалних и колективних, не може се смањивати.

АП Војводина може обезбедити додатна или допунска права, односно поставити виши степен заштите права припадника националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине.

АП Војводина прати остваривање људских права из става 1. овог члана и обезбеђује њихово остваривање и заштиту у случају када та заштита није обезбеђена на републичком или локалном нивоу.“

Разлози оспоравања:

И у односу на одредбе члана 23. Статута разлози оспоравања се темеље пре свега на тврдњи да гарант људских и мањинских права, па тиме и њиховог достигнутог нивоа, може бити само држава, што је Република и учинила чланом 20. став 2. Устава, као и на истицању да оспорене одредбе нису у сагласности ни са одредбама члана 79. став 2. и члана 183. став 3. Устава. Осим тога, предлагач истиче да нема уставног основа да аутономна покрајина обезбеђује заштиту људских и мањинских права, пошто је Устав одредбом члана 22. утврдио начело судске заштите зајемчених права и слобода и право свакога да се обрати међународним институцијама ради заштите зајемчених права и слобода, док је одредбом члана 170. Устава установљена уставна жалба као посебно правно средство којим Уставни суд обезбеђује заштиту људских и мањинских права и слобода када су та права и слободе повређена или ускраћена појединачним актима или

радњама државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, након што су претходно исцрпљена или ако нису предвиђена друга правна средства за њихову заштиту. Предлагач закључује да не само да је систем заштите људских и мањинских права утврђен Уставом, без могућности да се он уређује актима аутономне покрајине, већ да из наведених уставних норми следи да никада не може ни доћи до ситуације да није обезбеђена заштита ових права, а што као претпоставку има одредба члана 23. став 3. Статута.

Одговор Скупштине:

Доносилац Статута уставноправну утемељеност и оспорених одредаба члана 23. налази у одредбама члана 79. став 2. и члана 183. став 3. Устава, сматрајући да је „Статут, као највиши правни акт аутономне покрајине, један од видова остваривања обавезе аутономне покрајине да се стара о остваривању људских и мањинских права“, а што, према ставу израженом у одговору, значи и могућност да обезбеди њихову заштиту „за случај да други ниво власти пропусти да изврше свој део уставног задужења у погледу остваривања и старања о људским и мањинским правима“.

- 19. Члан 24. Статута, који носи назив „Сразмерна заступљеност“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1. и 2, гласи:

„Члан 24.

У покрајинским органима и организацијама, припадници националних заједница у АП Војводини треба да буду заступљени сразмерно њиховој заступљености у становништву на подручју рада покрајинских органа односно организација.

На основу покрајинске скупштинске одлуке Скупштине АП Војводине, Влада АП Војводине дужна је да предузме посебне мере и активности с циљем постизања сразмерне заступљености у случају постојања несразмерне заступљености припадника различитих националних заједница у одређеним покрајинским органима односно организацијама.

Посебне мере и активности из става 2. овог члана трају док постоји значајнија несразмерна заступљеност, али те мере и активности не могу да угрозе рад у покрајинском органу односно организацији, ни опште услове запошљавања у њима. “

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да Статут оспореним одредбама уводи обавезу обезбеђивања сразмерне националне заступљености у свим покрајинским органима и организацијама, док Устав прави разлику између сразмерне и одговарајуће заступљености припадника националних мањина тако што у члану 180. став 4. утврђује да се у аутономним покрајинама у којима живи становништво мешовитог националног састава омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом, док у члану 77. став 2. Устав предвиђа да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина. Одсуство разликовања које је утврдио Устав има за последицу да се оспорене одредбе подједнако односе и на Скупштину АП Војводине, те нису сагласне

са чланом 180. став 4. Устава и због тога што је овом уставном нормом предвиђено да се сразмерна заступљеност у скупштини аутономне покрајине омогућује у складу са законом, а према Статуту мере за постизање сразмерне заступљености предузима Влада АП Војводине, на основу покрајинске скупштинске одлуке.

Одговор Скупштине:

У односу на предлог за оцену уставности члана 24. Статута, доносилац Статута указује на то да уређивање организације и рада органа и организација АП Војводине, према члану 183. став 1. Устава, спада у изворно овлашћење аутономне покрајине и да сразмерна заступљеност припадника мањинских националних заједница свакако спада у домен уређивања и организације рада покрајинских органа и организација. Са друге стране, како истиче Скупштина, Устав ниједном одредбом не забрањује сразмерну заступљеност припадника мањинских националних заједница у органима и организацијама чији је оснивач аутономна покрајина, а штавише ово питање се може подвести под овлашћење аутономне покрајине из члана 79. став 2. Устава да установљава додатна и допунска права припадника националних мањина, на основу закона, при чему би законски основ у овом случају била одредба члана 21. Закона о заштити права и слобода националних мањина, којим је прописано да приликом запошљавања у јавним службама, укључујући полицију, води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености и о познавању језика који се говори на подручју органа или службе.

- 20. Оспорени члан 25. Статута, који носи назив „Аутономија националних заједница“, гласи:

„Члан 25.

Припадници националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, путем изабраних националних савета остварују облик аутономије, оснивају установе, самостално одлучују или учествују у одлучивању у питањима из области образовања, културе, употребе језика и информисања.

АП Војводина у оквиру својих права и дужности поверава вршење појединих послова националним саветима или их укључује у одлучивање о питањима из става 1. овог члана и обезбеђује средства за вршење тих послова.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да одредба члана 25. став 1. Статута није у сагласности са чланом 75. став 3. Устава, којим је утврђено да припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, из разлога што се статутарном одредбом предвиђа да припадници мањина (тзв. „националних заједница“), преко изабраних националних савета остварују и „облик аутономије“, при чему није прецизирано о каквој је аутономији реч. Тиме се, према мишљењу предлагача, проширује уставни концепт самоуправе која се припадницима мањина гарантује у тачно одређеним областима - образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма. Разлог неуставности одредбе става 2. члана 25. Статута предлагач види у

несагласности са чланом 178. став 2. Устава који не предвиђа могућност да аутономна покрајина поједина питања из своје надлежности повери националним саветима националних мањина, већ само јединицама локалне самоуправе.

Одговор Скупштине:

У одговору се указује на то да правне и политичке научне дисциплине до данас нису стриктно дефинисале разлику између појмова „аутономија националних мањина“ и „право на самоуправу националних мањина“, па стога доносилац сматра да инсистирање предлагача на преписивању уставних формулација нема никакву теоријско-научну потпору, а у прилог изнетог става се позива и на то да је у извештају Републике Србије о примени Оквирне конвенције о заштити права националних мањина на више места истакнуто да национални савети националних мањина представљају облик културне аутономије националних мањина у Србији.

- 21. Оспорени члан 26. Статута, који носи назив „Службени језици и писма“, гласи:

„Члан 26.

У органима и организацијама АП Војводине у службеној употреби су српски језик и ћирилично писмо, мађарски, словачки, хрватски, румунски и русински језик и њихова писма, у складу са законом и покрајинском скупштинском одлуком.

Примена латиничког писма српског језика у органима и организацијама АП Војводине уредиће се покрајинском скупштинском одлуком у складу са законом.

Право на службену употребу језика националних заједница, који нису наведени у ставу 1. овог члана, остварује се у складу с ратификованим међународним уговорима, законом и покрајинском скупштинском одлуком.“

Разлози оспоравања:

Предлогом се оспоравају одредбе ст. 1. и 2. члана 26. Статута и то тако што се наводи да оспорене одредбе нису у сагласности са одредбама члана 10. Устава, пошто је ставом 1. члана 10. утврђена службена употреба српског језика и ћириличног писма, а у ставу 2. истог члана Устава је изричито предвиђено да се службена употреба других језика и писама уређује законом, на основу Устава, што онемогућава да се питање службене употребе језика и писама националних мањина и службене употребе латиничког писма уређује Статутом, односно покрајинском скупштинском одлуком. Предлагач такође наводи да статутарно уређивање материје службене употребе језика и писма није сагласно ни са одредбом члана 183. став 2. Устава којом су таксативно наведене области друштвеног живота у којима аутономна покрајина, у складу са законом, може самостално уређивати поједина питања.

Одредбе члана 26. Статута оспорене су и са становишта њихове сагласности са чланом 76. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

Поред тога, из у основи истоветних разлога, Уставном суду су поднете и две иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 26. Статута у целини.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да се оспорена одредба члана 26. став 1. Статута односи на питање службене употребе језика и писама у органима и организацијама АП Војводине што „свакако спада у домен рада органа и организација АП Војводине, а самим тим произлази из овлашћења аутономне покрајине из члана 183. став 1. Устава“ на самоорганизовање. Скупштина истиче да се на крају става 1. члана 26. Статута налази формулација „у складу са законом“ која подразумева поштовање одредаба важећег Закона о службеној употреби језика и писама, али и одредбе о службеној употреби језика „процедуралних закона“, пре свега Закона о општем управном поступку који се примењује у свакодневном раду органа покрајинске управе. С тим у вези, истакнуто је да је чланом 76. Закона о утврђивању надлежности прописано овлашћење аутономне покрајине да ближе уређује службену употребу језика и писама националних мањина на територији АП Војводине, у складу са законом. Доносилац на крају истиче да је члан 6. претходног Статута Аутономне покрајине Војводине („Службени лист АПВ“, број 17/91) садржао сличну одредбу у погледу службене употребе језика и писама, тако да би изостављање овакве одредбе из текста новог Статута могло бити протумачено као мера која је супротна начелу заштите стечених права припадника националних мањина. У односу на разлоге оспоравања става 2. члана 26. Статута указује се да је ова одредба такође ограничена на примену латиничког писма српског језика у органима и организацијама АП Војводине, као и да важећи Закон о службеној употреби језика и писама познаје и уређује службену употребу латиничког писма српског језика, а веза је са тим законом успостављена применом формулације „у складу са законом“, на крају оспорене одредбе.

➤ 22. Оспорени члан 27. Статута, који је систематизован у делу III. Статута, означеном као „Надлежности АП Војводине“, гласи:

„Члан 27.

АП Војводина путем својих органа:

- *доноси Статут и одлучује о промени Статута;*
- *доноси покрајинске скупштинске одлуке и друга општа акта, којима у складу са Уставом, законом и Статутом уређује области из своје надлежности, као и питања од покрајинског значаја;*
- *извршава покрајинске скупштинске одлуке и доноси прописе за њихово спровођење;*
- *извршава законе и доноси прописе за њихово спровођење, када је то законом предвиђено;*
- *уређује избор, организацију и рад органа и организација чији је она оснивач, као и службену употребу језика и писама у њима;*
- *уређује положај, права и дужности изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима АП Војводине;*
- *прати и вреднује политику регионалног развоја АП Војводине, прикупља и обрађује статистичке податке од интереса за АП Војводину;*
- *прописује прекршаје и прекршајне казне за повреде прописа које доносе у оквиру своје надлежности;*
- *расписује покрајински референдум;*

- доноси стратешке планове привредног и друштвеног развоја АП Војводине;
- одлучује о коришћењу својих изворних прихода и средстава за обављање поверених послова;
- одлучује о задуживању АП Војводине;
- доноси свој буџет и завршни рачун;
- оснива организације, агенције, јавна предузећа и установе, фондове, привредна друштва ради обављања послова АП Војводине и врши надзор над њиховим радом;
- установљава покрајинска признања и награде физичким и правним лицима;
- уређује и друге области и питања прописана Уставом, законом и Статутом.“

Разлози оспоравања:

Позивајући се на разлоге наведене приликом оспоравања одредаба члана 26. Статута предлагач посебно образлаже неуставност алинеје 5. члана 27. Статута оспоравајући је у делу којим је предвиђено да АП Војводина „путем својих органа“ уређује, између осталог, службену употребу језика и писама, док за алинеју 12. члана 27. Статута сматра да није у складу са чланом 93. Устава којим је утврђено да се аутономне покрајине (као и Република Србија и јединице локалне самоуправе) могу задуживати, али да се услови и поступак задуживања (у односу на све) уређују законом, што, како се наводи у предлогу, искључује статутарно уређивање питања задуживања АП Војводине.

Одговор Скупштине:

Одговор Скупштине везан за оспорени члан 26. Статута односи се и на алинеју 5. оспореног члана 27, док у односу на алинеју 12. истог члана доносилац Статута указује да ова одредба није у супротности са чланом 93. Устава, јер је прописивање да аутономна покрајина путем својих органа одлучује о задуживању само реализација права из става 1. члана 93. Устава.

- 23. Оспорени члан 28. Статута, који носи назив „Међусобни однос републичких и покрајинских органа“, гласи:

„Члан 28.

Међусобни односи републичких и покрајинских органа при извршавању закона и других републичких прописа заснивају се на Уставом, законом и Статутом предвиђеним правима и обавезама републичких и покрајинских органа и на њиховој сарадњи.

Ради законитог, успешног и несметаног обављања послова из своје надлежности, АП Војводина може предложити оснивање Сталне мешовите комисије састављене од представника органа Републике Србије и органа АП Војводине.“

Разлози оспоравања:

Одредбу става 1. члана 28. Статута предлагач оспорава у делу којим је предвиђено да се односи републичких и покрајинских органа у извршавању закона и других републичких прописа не заснивају само на Уставу и закону, већ и на Статуту, што значи да се односи између државних органа и органа покрајинске аутономије

уређују и актом ниже правне снаге од закона. Указујући да законе и друге републичке прописе извршавају органи државне управе која је, према члану 136. став 1. Устава, самостална и везана само Уставом и законом, предлагач сматра да оспорена одредба није сагласна ни наведеној уставној норми.

Одредба става 2. члана 28. оспорена је у односу на одредбе чл. 186. и 187. Устава, а у односу на ову одредбу истакнут је и захтев за оцену њене законитости пошто се разликује од начина на који је исто питање уређено чланом 5. став 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине. Предлагач такође образлаже и разлоге због којих, по његовом мишљењу, оспорена одредба није у сагласности са одредбама Закона о државној управи којима је детаљно уређено поверавање послова, надзор над обављањем поверених послова, овлашћења и међусобни однос између органа из чијег делокруга су поверени послови и органа коме су послови поверени (чл. 47, 56. и 72. Закона).

Одговор Скупштине:

Скупштина сматра да предлагач није навео ниједан ваљан аргумент којим би оспорио уставност одредаба члана 28. Статута, пошто, како се наводи у одговору, у члану 28. став 1. Статута није уређен однос републичких и покрајинских органа, нити су прописана права и обавезе републичких органа, већ је дефинисано да се њихови међусобни односи при извршавању закона и других републичких прописа управо заснивају на њиховим правима и обавезама које су већ утврђене Уставом, законом и Статутом, при чему је предлагач превидео члан 5. Закона о утврђивању надлежности, којим су у ствари „позакоњене“ одредбе из члана 28. Статута о међусобном односу републичких и покрајинских органа.

У односу на изнете разлоге несагласности оспорених одредаба са Законом о државној управи доносилац Статута је мишљења да „услед хијерархијског положаја Статута као домаћег општег аката по члану 195. Устава и због саме природе и циља Сталне мешовите комисије (чије постојање је потврђено и чланом 5. Закона о утврђивању надлежности), не може довести до избегавања примене, односно кршења надзорних овлашћења државне управе из Закона о државној управи“.

➤ 24. Оспорени члан 29. Статута гласи:

„Члан 29.

АП Војводина је надлежна за вршење следећих послова:

1. Просторно планирање

- доноси регионални просторни план, просторни план посебне намене и просторни план мреже инфраструктуре и мреже подручја или објекта с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине и уређује урбанистичко, просторно и развојно планирање у оквиру мера економске политике Републике Србије.

2. Регионални развој

- уређује и обезбеђује равномерни регионални развој и капиталне расходе из средстава АП Војводине у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом;

- доноси стратешке и друге документе у вези с регионалним развојем, а у складу са стратегијом регионалног развоја Републике Србије;
- оснива Развојну банку АП Војводине;
- оснива организације које се баве успостављањем равномерног регионалног развоја;
- развија административне капацитете покрајинске управе и локалне самоуправе с циљем успешног коришћења структурних и кохезионих фондова Европске уније.

3. Пољопривреда, рурални развој, водопривреда, шумарство, лов и риболов

- уређује питања од покрајинског значаја у области пољопривреде у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;
- доноси, спроводи и надзире мере аграрне политике и мере руралног развоја у складу са стратегијом развоја пољопривреде и руралног развоја Републике Србије;
- образује посебан буџет, фондове или друге облике организовања из области пољопривреде;
- образује робне резерве АП Војводине;
- доноси водопривредну основу за АП Војводину у складу с водопривредном основом Републике Србије;
- доноси, спроводи и надзире редовне и ванредне мере одбране од спољних и унутрашњих вода у складу са усвојеним плановима АП Војводине и Републике Србије;
- уређује ловство у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја и обезбеђује јавни интерес у области ловства;
- уређује риболов у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја и обезбеђује јавни интерес у области риболова;
- управља пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем, шумама и шумским производима у својој имовини, као и водним ресурсима и већтачким и природним водотоцима на територији АП Војводине;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

4. Туризам, угоститељство, бање и лечилишта

- уређује питања од покрајинског значаја у области туризма у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;
- уређује коришћење минералних и термалних вода, балнеолошких и климатских ресурса у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја и обезбеђује јавни интерес у тим областима;
- оснива организације за унапређивање и развој туризма;
- оснива установе у области бања и лечилишта;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

5. Заштита животне средине

- уређује, унапређује и обезбеђује заштиту животне средине у складу са Уставом, потврђеним међународним уговором и законом;
- доноси план и програм управљања природним ресурсима и добрима у складу са стратешким документима;
- доноси програм заштите животне средине у складу с националним програмом;
- врши контролу коришћења и заштиту природних ресурса и добара;
- проглашава одређену територију за заштићено природно добро и прописује мере заштите у складу са законом;
- врши систематски мониторинг чинилаца животне средине с праћењем и проценом развоја загађења животне средине;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

6. Индустија и занатство

- уређује питања од покрајинског значаја у области индустрије у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;
- доноси план и програм равномерног привредног развоја АП Војводине, у складу с планом развоја Републике Србије;
- учествује у одлучивању о коришћењу природних богатстава и минералних сировина на свом подручју и стара се о њиховом унапређивању и коришћењу;
- уређује оснивање и начин рада занатских радњи, као облика приватног предузетништва, у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

7. Друмски, речни и железнички саобраћај и уређивање путева

- уређује питања од покрајинског значаја у друмском, речном и железничком саобраћају у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;
- управља јавним путевима на територији АП Војводине, осим државних путева који су део мреже европских путева и општинских путева, те оснива јавно предузеће за управљање јавним путевима на територији АП Војводине;
- управља пловним путевима, оснива јавно предузеће за управљање пловним путевима, доноси годишњи програм обележавања и одржавања пловних путева на територији АП Војводине;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

8. Приређивање сајмова и других привредних манифестација

- уређује сајмове и друге привредне манифестације од покрајинског значаја у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;
- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

9. Просвета, спорт и култура

- уређује средње образовање у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја и обезбеђује јавни интерес у области средњег образовања;

- уређује образовање одраслих у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја и обезбеђује јавни интерес у области образовања одраслих;

- уређује ученички и студентски стандард у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја и обезбеђује јавни интерес у области ученичког и студентског стандарда;

- уређује питања од покрајинског значаја у предшколском, основном и високом образовању у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

- обезбеђује остваривање права на образовање на матерњем језику припадницима националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине на свим нивоима образовања;

- оснива установе образовања с циљем обезбеђивања јавног интереса у области образовања, осим у предшколском образовању;

- уређује питања од покрајинског значаја у областима које су у вези са интересом младих;

- уређује питања од покрајинског значаја у спорту и физичкој култури у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

- оснива организације за обављање спортских делатности од интереса за АП Војводину;

- уређује питања од покрајинског значаја у области културе у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

- уређује и обезбеђује општи интерес у области културе националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

- уређује самостално обављање уметности и других делатности у области културе у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

- оснива архиве, музеје, библиотеке, позоришта, заводе и друге установе од покрајинског значаја које обезбеђују јавни интерес у области културе;

- врши управне послове у погледу регистрације и вођења евиденције о задужбинама, фондовима и фондацијама са седиштем на територији АП Војводине;

- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

10. Наука, иновације и технолошки развој

- ближе уређује поједина питања у науци, иновацијама и технолошком развоју у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом;

- оснива или учествује у оснивању истраживачко-развојних центара, иновационих центара, пословно-технолошких инкубатора, научно-технолошких паркова и

института и на друге начине, путем одговарајућих фондова, подстиче иновационе делатности и развој и популаризацију научног и технолошког стваралаштва на територији АП Војводине;

- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

11. Здравствена и социјална заштита

- уређује питања од покрајинског значаја у здравству и здравственом осигурању и унапређује заштиту здравља, здравствену и фармацеутску службу на територији АП Војводине у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

- уређује питања од покрајинског значаја и унапређује стање у пензијском осигурању, запошљавању, борачкој и инвалидској заштити, социјалној заштити породице, деце, омладине и старих;

- оснива установе секундарне и терцијарне здравствене заштите које обезбеђују јавни интерес у здравственој заштити у АП Војводине;

- оснива установе социјалне заштите које обезбеђују јавни интерес у социјалној заштити у АП Војводини, осим усанова које оснива локална самоуправа;

- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

12. Јавно информисање на покрајинском нивоу

- уређује питања од покрајинског значаја у јавном информисању у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја;

- утврђује јавни интерес грађана АП Војводине у области јавног информисања и радиодифузије и ближе уређује услове и начин обављања делатности покрајинског јавног радиодифузног сервиса;

- обезбеђује рад јавних гласила од покрајинског значаја на језицима националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине;

- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

13. Развој инфраструктуре и капитална улагања

- путем капиталних улагања учествује у изградњи, опремању и развоју инфраструктуре која чини имовину локалне самоуправе и АП Војводине на територији АП Војводине;

- путем капиталних улагања учествује у изградњи и опремању значајних грађевинских објеката који служе остваривању јавног интереса;

- врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.

14. Надлежности у другим областима

- стара се о остваривању људских права и права националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, те утврђује додатна права у складу са законом;

- *ближе уређује службену употребу језика и писама националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, у складу са законом;*
- *остварује сарадњу с црквама и верским заједницама на територији АП Војводине и помаже њихове делатности које врше у јавном интересу;*
- *стара се о остваривању и унапређивању политике у области равноправности полова у АП Војводини;*
- *стара се о остваривању политике у области рада и запошљавања на територији АП Војводине;*
- *предлаже мрежу судова на територији АП Војводине;*
- *врши друге послове прописане законом који чине њену изворну или поверену надлежност.*“

Разлози оспоравања:

У предлогу се најпре указује на то да АП Војводина, према Уставу, не може својим актом уређивати своју надлежност, пошто члан 183. став 1. Устава предвиђа да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају, а не надлежност саме аутономне покрајине.

Разлози оспоравања појединих одредаба члана 29. Статута, конкретно појединих надлежности АП Војводине, суштински се заснивају на разлозима којима је исти предлагач оспоравао поједине одредбе Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине (одредбе којима је прописана надлежност АП Војводине у појединим областима друштвеног живота), те их Уставни суд овом приликом неће појединачно износити.³

Одговор Скупштине:

Као противаргумент начелној тврдњи предлагача о томе да аутономна покрајина нема уставног основа да својим актом (Статутом) уређује сопствену надлежност, у одговору се наводи да у тренутку доношења Статута још није био донет Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, па се на основу одредаба Устава и тада важећег Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине приступило формулисању одредаба Статута којима се утврђују надлежности АП Војводине. Даље се истиче да је „доношењем Закона о утврђивању надлежности дошло до законског потврђивања одредби Статута из члана 29.“, тим пре што за сваки став члана 29. постоји веза са Законом о утврђивању надлежности или са одговарајућим материјалним законом, а „због пролонгираног поступка доношења Статута, у односу на време утврђивања текста предлога Статута, дошло је до промена законске терминологије у појединим областима који се тичу и надлежности АП Војводине, па стога на пар места постоје термилошке разлике између статутарних и законских одредаба, али које ни на који начин не чине члан 29. противуставним или противзаконитим на начин како то представља овлашћени предлагач“.

³ Детаљни разлози оспоравања уставности појединих надлежности АП Војводине у одређеним областима друштвеног живота дати су у делу III Образложења Одлуке Уставног суда IУз-353/2009.

- 25. Оспорени члан 30. Статута, који носи назив „Привремено уређивање“, гласи:

„Члан 30.

Скупштина АП Војводине може донети пропис за привремено извршавање републичког закона на територији покрајине, уколико надлежни републички органи нису донели такав правни акт у роковима предвиђеним законом.

Покрајински правни акт којим се привремено регулише извршавање републичког закона престаје да важи даном ступања на снагу одговарајућег републичког прописа.“

Разлози оспоравања:

Разлози предлагача свODE се у основи на то да се оспореним одредбама омогућава да АП Војводина привремено преузме власт доношења подзаконских општих аката за извршавање републичких закона на својој територији, а за шта нема уставног основа, јер и када Република, у складу са чланом 178. став 1. Устава, законом повери аутономној покрајини поједина питања из своје надлежности то не подразумева генерално овлашћење аутономној покрајини да доноси све врсте подзаконских општих аката, већ, као и када би тај посао обављао орган државне управе, у конкретном закону мора постојати изричито овлашћење за доношење прописа за његово извршавање.

Предлогом је оспорена и законитост одредаба члана 30. Статута и то како у односу на сам Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, тако и у односу на поједине одредбе Закона о државној управи, као и у односу на члан 8. Закона о Влади, којим је, између осталог, прописано да, под Законом предвиђеним условима, у случају да пропис (за извршавање закона) не донесе орган државне управе, тај пропис доноси Влада, као и да Влада може поништити или укинути пропис органа државне управе који је у супротности са законом или прописом Владе и одредити рок за доношење новог прописа.

Одговор Скупштине:

У односу на предлог за оцену уставности члана 30. Статута, у одговору се упућује на члан 9. став 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине који садржи идентично овлашћење аутономне покрајине, с тим да је Статутом, у складу са овлашћењем из члана 183. став 1. Устава, АП Војводина одредила Скупштину као орган који ће ово законско овлашћење извршавати. Са друге стране, поводом предлога за оцену законитости оспорених одредаба члана 30. Статута, Скупштина образлаже да се овлашћење Скупштине да донесе пропис за привремено извршавање закона „односи на ванредне ситуације, када је овлашћење за доношење аката за извршавање закона и прописа Владе утврђено у корист државног органа управе, а он је пропустио да своју обавезу изврши у задатом року“, те како одредбе Статута и Закона о државној управи „регулишу потпуно различите ситуације“, то „не може постојати сукоб између ових чланова“.

- 26. Оспорени члан 31. Статута, који носи назив „Поверавање надлежности“, гласи:

„Члан 31.

АП Војводина може покрајинском скупштинском одлуком поверити јединицама локалне самоуправе и националним саветима националних мањина обављање појединих послова из своје надлежности.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да је оспорена одредба Статута у супротности са чланом 178. став 2. Устава, којим је утврђено да аутономна покрајина може одлуком да повери поједина питања из своје надлежности само јединицама локалне самоуправе, а не и националним саветима националних мањина. Предлагач такође налази да је неусклађеност оспорене одредбе Статута са наведеном уставном нормом и у томе што, према Уставу, аутономна покрајина јединицама локалне самоуправе може да повери само „поједина питања“ из своје надлежности, али не и „поједине послове“ из своје надлежности, чиме се отвара могућност да АП Војводина поред послова, који спадају у њену изворну надлежност, поверава јединицама локалне самоуправе и послове које јој је Република поверила из њене надлежности, а што би било несагласно са чланом 178. став 1. Устава, којим је изричито утврђено да се поједина питања из надлежности Републике могу поверавати само законом, те није могуће да се покрајинском скупштинском одлуком даље поверавају послови Републике који су претходно поверени покрајини.

Одговор Скупштине:

Поводом оспоравања уставности члана 31. Статута у одговору се наводи да се „указује на одредбу члана 19. Закона о заштити права и слобода националних мањина, која је прописала могућност поверавања послова управе националним саветима националних мањина“.

- 27. Члан 32. Статута, који носи назив „Покрајински управни окрузи“, а у коме је оспорена одредба става 3, гласи:

„Члан 32.

С циљем вршења одређених послова покрајинске управе, ван места седишта покрајинских органа управе, оснивају се покрајински управни окрузи у складу са Статутом и покрајинском скупштинском одлуком.

На територији АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком основаће се седам покрајинских управних округа.

Покрајински управни окрузи основаће се у следећим седиштима:

- на територији Бачке – у Суботици и Сомбору;*
- на територији Баната – у Кикинди, Вршцу, Панчеву и Зрењанину;*
- на територији Срема – у Сремској Митровици.“*

Разлози оспоравања:

Предлагач одредбу става 3. члана 32. Статута оспорава из истих разлога из којих је оспорио и увођење појмова „Бачка, Банат и Срем“ у члану 3. став 1. Статута.

Одговор Скупштине:

Поводом оспоравања наведене статутарне одредбе и Скупштина упућује на одговор дат у вези оспоравања одредбе члана 3. став 1. Статута.

- 28. Оспорени члан 33. Статута, који носи назив „Положај“ (Скупштине АП Војводине), гласи:

„Члан 33.

Скупштина АП Војводине (у даљем тексту: Скупштина) је највиши орган и носилац нормативне власти у АП Војводини.“

Разлози оспоравања:

Предлагач наводи да се проблем неусаглашености наведне одредбе Статута са Уставом састоји у томе што се овом одредбом изричито предвиђа да је Скупштина АП Војводине уједно и носилац нормативне власти, при чему Устав не познаје појам „покрајинска власт“, нити појам „нормативна власт“, већ се појам „власт“, сагласно члану 4. став 2. Устава односи само на државну власт, чије уређење почива на подели на законодавну, извршну и судску власт, те стога предлагач сматра да покрајински органи не могу да буду носиоци власти. Према мишљењу предлагача оспорена одредба Статута није у складу са Уставом и због тога што је Уставом утврђено да је највиши орган „нормативне власти“ у Републици Србији, а тиме и у АП Војводини, Народна скупштина, пошто је Народна скупштина, према члану 98. Устава, носилац уставотворне и законодавне власти.

Већ у разлозима оспоравања одредбе члана 33. Статута предлагач износи став да све остале статутарне одредбе које се односе на положај покрајинских органа, а пре свега оне које се тичу односа Скупштине АП Војводине и Владе Војводине, нису у суштинском смислу у сагласности са чланом 33. Статута, па самим тим ни са уставном нормом која утврђује да је скупштина највиши орган у аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе, чиме је одређен принцип организације и међусобних односа покрајинских органа, из чега следи да Статут у одредби члана 33. „само форме ради наводи да је скупштина највиши орган у АП Војводини“, док се у свим осталим одредбама које се тичу односа Скупштине АП Војводине и извршних органа определили за парламентарни систем, преузимајући чак и језички потпуно дословно из Устава већину одредаба на којима почива организација републичке власти која је према Уставу заснована на парламентарном систему поделе власти.

Одговор Скупштине:

У одговору се указује на то да „нема конкретне одредбе Устава с којом би овај члан Статута био у сукобу“ и износи мишљење да одредба члана 180. став 1. Устава

којом је утврђено да је скупштина највиши орган аутономне покрајине „не може да се протумачи као директно упутство о увођењу система јединства власти (скупштински систем)“, јер Уставом „није дефинисана мера примата скупштине у односу на остале органе“. Даље се образлаже да и системи јединства власти, као и системи поделе власти „имају широк дијапазон у погледу успостављања међусобних односа органа власти“, а Устав, сем декларативне одредбе о својству скупштине аутономне покрајине, не садржи никаква даља упутства за уређивање односа органа АП Војводине. Потврду основаности изнетог става Скупштина налази и у томе „да ни Закон о локалној самоуправи није дефинисао систем јединица локалне самоуправе на начин да је увео потпуни примат скупштине јединице локалне самоуправе, чак што више, законодавац је председника општине и општинско веће назвао извршним органом“.

➤ 29. Оспорени члан 34. Статута, који носи назив „Надлежност“ (Скупштине АП Војводине), гласи:

„Члан 34.

Скупштина:

- доноси Статут и одлучује о промени Статута;
- доноси покрајинске скупштинске одлуке, одлуке, резолуције, декларације, препоруке, закључке и друга акта;
- утврђује основе политике на нивоу АП Војводине;
- врши контролу над радом Владе АП Војводине;
- доноси регионални просторни план, просторни план посебне намене и просторни план мреже подручја и објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине;
- доноси стратегију развоја, пољопривреде, шумарства, водoprивреде, привреде и других области из надлежности АП Војводине;
- доноси буџет и завршни рачун;
- одлучује о задуживању АП Војводине;
- расписује покрајински референдум;
- доноси акт о потврђивању међурегионалних споразума које склапа Влада АП Војводине;
- доноси покрајинску скупштинску одлуку о избору и престанку мандата и положају посланика и покрајинску скупштинску одлуку о изборним јединицама;
- покрајинском скупштинском одлуком уређује права, дужности и положај изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима, и организацијама АП Војводине;
- прописује прекршаје за повреде покрајинских прописа;
- бира и разрешава председника и потпредседнике Скупштине, председника, потпредседнике и чланове Владе АП Војводине, председнике и чланове радних тела Скупштине, секретара Скупштине и друге функционере органа и организација које она оснива;
- бира покрајинског омбудсмана и уређује његова овлашћења и начин њиховог остваривања покрајинском скупштинском одлуком;
- доноси акт о оснивању Развојне банке Војводине ради подстицања привредног и друштвеног развоја АП Војводине;

- *доноси акт о оснивању, надлежностима и уређењу организација, агенција и јавних предузећа и установа, осим оних организација, предузећа и установа чије је оснивање поверено Влади АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком;*
- *предлаже законе, друге прописе и опште акте које доноси Народна скупштина Републике Србије;*
- *даје мишљење на промене Устава које се односе на положај, права и дужности АП Војводине;*
- *предлаже мрежу судова на територији АП Војводине;*
- *доноси пословник о свом раду;*
- *врши друге послове одређене Уставом, законом и Статутом.* “

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да низ надлежности Скупштине АП Војводине предвиђених оспореним чланом 34. Статута нису у сагласности са Уставом, при чему се појединачно износе разлози неуставности с позивом на одговарајуће одредбе Устава, односно на разлоге наведене везано за оспоравање других одредаба Статута које су у непосредној вези са овде утврђеним надлежностима Скупштине.

Одговор Скупштине:

Одговарајући на наводе предлагача, доносилац оспореног Статута, позивајући се на уставно право аутономне покрајине на самоорганизовање, затим на своје претходно изнете ставове поводом оспоравања других одредаба Статута и на начин на који су поједина питања уређена Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, сматра да су изнети наводи уставноправно неутемељени.

- 30. Члан 35. Статута, који носи назив „Састав Скупштине“, а у коме је оспорена одредба става 2, гласи:

„Члан 35.

Скупштина има 120 посланика, који се бирају на непосредним изборима, тајним гласањем.

Избор и престанак мандата посланика, начин омогућавања сразмерне заступљености националних заједница и образовање изборних јединица уређује Скупштина, покрајинском скупштинском одлуком. “

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да одредба става 2. члана 35. Статута није у складу са одредбом члана 180. став 4. Устава којом је утврђено да се у аутономним покрајинама у којима живи становништво мешовитог националног састава, сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама омогућује у складу са законом, из чега следи да се ово питање не може уређивати подзаконским актом какав је Статут АП Војводине, односно скупштинска покрајинска одлука на коју оспорена одредба Статута упућује.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да право на самоорганизовање аутономне покрајине из члана 183. став 1. Устава подразумева искључиву надлежност АП Војводине да уреди избор својих органа, дакле и Скупштине АП Војводине. Стога, по мишљењу доносиоца Статута, уставна норма на коју се позива предлагач значи да омогућавање сразмерне заступљености припадника националних мањина у Скупштини АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком, треба утврдити у складу са законом, а пошто „директне законске регулативе“ нема, то би значило поштовање општих законских принципа и правила учешћа политичких странака националних мањина на изборима, у ком смислу би предмет оцене у поступку пред Уставним судом могла бити само оцена законитости Покрајинске скупштинске одлуке о избору посланика у Скупштину Аутономне покрајине Војводине ("Службени лист АПВ", број 12/04, 20/08, 5/09), а не оспорена одредба Статута.

- 31. Члан 36. Статута, који носи назив „Избор посланика и конституисање Скупштине“, а у коме је оспорена одредба става 5, гласи:

„Члан 36.

Изборе за посланике расписује председник Скупштине, 90 дана пре истека мандата Скупштине, тако да се избори окончају у наредних 60 дана.

Прву седницу Скупштине заказује председник Скупштине из претходног сазива, тако да се седница одржи најкасније 30 дана од дана проглашења коначних резултата избора.

Скупштина на првој седници потврђује посланичке мандате.

Скупштина је конституисана потврђивањем мандата две трећине посланика.

На одлуку донету у вези с потврђивањем мандата, допуштена је жалба Уставном суду који о њој одлучује у року од 72 сата.

Потврђивањем мандата две трећине посланика престаје мандат претходног сазива Скупштине.“

Разлози оспоравања:

Наводећи да надлежност Уставног суда представља материју Устава и да се не може прописивати актима ниже правне снаге, предлагач указује да оспорена одредба става 5. члана 36. Статута није у складу са одредбом члана 167. Устава.

Одговор Скупштине:

У одговору се износи мишљење да се оспорена одредба Статута „надовезује на члан 167. став 2. тачка 5. Устава, којим је прописано да Уставни суд одлучује о изборним споровима за које законом није одређена надлежност другог суда, пошто је то управо случај са изборним споровима на нивоу аутономне покрајине“, те да је стога ова одредба „у потпуности у складу са Уставом“.

- 32. Члан 37. Статута, који носи назив „Положај посланика“, а у коме је оспорена одредба става 5, гласи:

„Члан 37.

Мандат посланика у Скупштини траје четири године.

Мандат посланика почиње да тече даном потврђивања мандата у Скупштини и траје четири године односно до престанка мандата посланика тог сазива Скупштине.

Посланик је слободан, под условима одређеним покрајинском скупштинском одлуком, да неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији је предлог изабран за посланика.

Покрајинском скупштинском одлуком, у складу са Уставом и законом, одређује се које функције представљају сукоб интереса.

Скупштина може, у случају проглашења ванредног стања или ратног стања, одлучити да се мандат посланика продужи док такво стање траје односно док не буду створени услови за избор нових посланика.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да се из формулације оспорене одредбе става 5. члана 37. Статута „на несумњив начин може закључити само да Скупштина АП Врјводине у случају проглашења ванредног или ратног стања може одлучити о продужењу мандата покрајинских посланика, али не и ко такво стање проглашава“, па пошто би се из овакве формулације могло закључити да ванредно и ратно стање може да прогласи и Скупштина АП Војводине, то оспорена одредба није у сагласности са одредбама члана 200. став 1. и члана 201. став 1. Устава.

Одговор Скупштине:

Насупрот тврдњама предлагача, у одговору се истиче да је оспорена одредба у потпуности јасна и да се односи само на овлашћење Скупштине да одлучи о продужењу мандата посланика док ванредно или ратно стање траје, те разлози предлагача почивају на искривљеном језичком тумачењу без правне аргументације.

- 33. Оспорени члан 38. Статута, који носи назив „Заштита посланика“, гласи:

„Члан 38.

Посланик не може бити позван на кривичну одговорност, притворен или кажњен због изнетог мишљења или давања гласа на седници скупштине и радних тела.“

Разлози оспоравања:

Предлагач истиче да је Устав институт имунитета предвидео само за поједине носиоце јавних функција искључиво на републичком нивоу (за народне посланике у члану 103, председника Републике у члану 119, председника и чланове Владе у члану 134, судије у члану 151, јавне тужиоце у члану 162, судије Уставног суда у члану 173. и Заштитника грађана у члану 138. Устава), да кривична одговорност као општа категорија

важи за све грађане појединачно и прописана је Кривичним закоником, па се „изузимање од њене примене и прописивање услова за то може вршити само Уставом, као актом више правне снаге“. На основу изнетог, предлагач закључује да је „методом позитивне енумерације, односно изричитим набрајањем свих носилаца јавних функција који се изузимају од примене ове врсте одговорности Устав (је) затворио њихов круг“, те стога оспорена одредба Статута није у сагласности са Уставом.

Одговор Скупштине:

Поводом оспорене одредбе члана 38. Статута, у одговору се упућује на члан 6. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине којим је на истоветан начин прописана заштита посланика и других покрајинских функционера, као и на то да се „оспорена одредба Статута везује за остваривање уставне слободе мишљења и изражавања у органима АП Војводине“.

- 34. Оспорени члан 40. Статута, који носи назив „Савет националних заједница“,
гласи:

„Члан 40.

У Скупштини се установљава Савет националних заједница.

Савет националних заједница представља посебно тело Скупштине које има 30 чланова.

Половина чланова савета бира се из реда посланика који се изјашњавају као припадници националне заједнице која чини бројчану већину у укупном становништву АП Војводине.

Половина чланова савета бира се из реда посланика који се изјашњавају као припадници националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине.

Број чланова савета из реда посланика који се изјашњавају као припадници националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, утврђује се сразмерно укупном броју посланика у саставу Скупштине, који се изјашњавају као припадници те националне заједнице.

Уколико у саставу Скупштине АП Војводине нема припадника неке националне заједнице, при доношењу одлуке обавезно се прибавља мишљење националног савета националне мањине, уколико он има седиште на територији АП Војводине.

При решавању питања из надлежности Скупштине, која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, а нарочито у области културе, образовања, јавног информисања и службене употребе језика и писма, обавезно се прибавља мишљење Савета националних заједница.

Савет националних заједница одлуке доноси већином од укупног броја чланова.

Начин рада и избора Савета националних заједница уређује се покрајинском скупштинском одлуком и пословником Скупштине.“

Разлози оспоравања:

Предлагач указује да се одредбама члана 40. Статута нормативно разрађује конститутивност националних заједница на нивоу АП Војводине и да, иако се овим одредбама не предвиђа изричито да Савет националних заједница располаже ветом на одлуке Скупштине АП Војводине, таква могућност фактички проистиче из одредби Статута. Ово из разлога што се, према ставу 7. члана 40. Статута, у прописаним случајевима обавезно прибавља мишљење Савета националних заједница, из чега произлази да Савет, ускраћивањем мишљења, може да блокира доношење било које одлуке о питањима која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права „националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине“. На овај начин се, према мишљењу предлагача, „уводи прикривена дводомост покрајинске скупштине у којој ће Савет националних заједница практично моћи да има вето на доношење великог броја скупштинских одлука“. Такво решење, како се наводи, најпре није у складу са једнакошћу грађана и принципима грађанске демократије, јер значи увођење непознате уставне категорије „представника националних заједница“, којима се чак дају већа права у односу на друге посланике у Скупштини АП Војводине, што ову одредбу Статута чини несагласном са одредбама члана 176. став 1. и члана 180. став 1. Устава.

Оспоравајући сагласност одредаба члана 40. Статута са чланом 180. став 4. Устава, предлагач наводи да, сразмерна заступљеност националних мањина у скупштини не може бити уставни основ за стварање Савета националних заједница из три разлога: најпре, зато што Уставом предвиђена сразмерна заступљеност националних мањина у скупштини не значи и половичну заступљеност у скупштинском телу чије се мишљење обавезно прибавља приликом доношења великог броја одлука у Скупштини, затим зато што сразмерна заступљеност националних мањина у скупштини не значи да посланици у покрајинској скупштини, чак и када су припадници националних мањина, престају да буду представници грађана Републике Србије и најзад, зато што Устав изричито утврђује да се сразмерна заступљеност националних мањина омогућава искључиво у складу са законом, што значи да не постоји било какав правни основ да се Статутом АП Војводине, као подзаконским актом, пропише постојање „националних заједница“ и Савета националних заједница у Скупштини АП Војводине.

Предвиђено решење о саставу Савета националних заједница, по мишљењу предлагача, није у складу са Уставом и из разлога што ствара разлику између покрајинских посланика по основу њихове националне припадности, што може бити вид дискриминације, који је изричито забрањен одредбом члана 21. став 3. Устава. У предлогу се даље наводи да оспорене одредбе Статута нису у складу ни са одредбом члана 47. став 2. Устава, јер су посланици у Скупштини АП Војводине, пре избора у Савет, дужни да се изјасне о својој националној припадности, јер се у противном Савет не може ни конституисати, пошто је Статутом предвиђено да чланове Савета чине само посланици који су се изјаснили о својој националној припадности.

Одговор Скупштине:

Оспоравајући основаност навода предлагача, Скупштина у одговору истиче да је реч о посебном телу Скупштине АП Војводине које се састоји од посланика изабраних на покрајинским изборима, те се стога не ради о дуплом представљању грађана који су

припадници националних мањина, а пошто је реч о телу Скупштине, статутарно уређивање његове надлежности и састава спада у домен права на самостално уређивање организације и рада органа АП Војводине из члана 183. став 1. Устава.

- 35. У члану 41. Статута, који носи назив „Начин одлучивања“ (Скупштине АП Војводине), оспорена је одредба става 3. алинеја 6, која гласи:

*„Скупштина одлучује већином гласова од укупног броја посланика:
- о расписивању референдума на својој територији;“*

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да је аутономна покрајина на основу Устава надлежна да, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја само у оним областима које су изричито наведене у члану 183. став 2. Устава, из чега следи да Скупштина АП Војводине може самостално да одлучује само о расписивању референдума о оним питањима која су у њеној надлежности, као и о промени територије АП Војводине у случају оснивања нових аутономних покрајина, односно спајања или укидања већ основаних, што је утврђено одредбама члана 182. Устава. Полазећи од изложеног, предлагач сматра да оспорена одредба није у складу са Уставом, јер омогућава Скупштини АП Војводине да распише референдум о било ком питању, што би се могло тумачити да се ниједном референдуму као облику непосредног изјашњавања грађана Србије, на територији АП Војводине, не би могло приступити без претходног доношења одлуке о расписивању таквог референдума и од стране Скупштине АП Војводине.

Одговор Скупштине:

Указујући на члан 10. став 2. Закона о референдуму и народној иницијативи којим је прописано да акт о расписивању референдума о питањима из надлежности аутономне покрајине доноси скупштина аутономне покрајине, у складу са статутом, Скупштина у одговору истиче да је оспореном одредбом Статута само извршена разрада начина доношење одлуке о расписивању референдума, у складу са Законом.

- 36. Оспорене одредбе ст. 1. до 3. члана 43. Статута, који носи назив „Распуштање Скупштине“, гласе:

„Председник Скупштине, на образложени предлог Владе АП Војводине, може да распусти Скупштину.

У случају да не распусти Скупштину на образложени предлог Владе АП Војводине, председник Скупштине је дужан да прибави мишљење Владе Републике Србије о неопходности одлагања распуштања Скупштине, у року од 10 дана од дана подношења предлога.

Влада АП Војводине не може предложити распуштање Скупштине ако је поднет предлог да јој се изгласа неповерење или ако је поставила питање свог поверења.“

Разлози оспоравања:

Према наводима предлагача, оспорене одредбе члана 43. Статута, као и низ других одредаба Статута које следе, у супротности су са одредбама члана 180. став 1. и члана 179. Устава, јер су аутономне покрајине самосталне да уреде питање сопствене организације, али то морају чинити увек у складу са Уставом. Наиме, указује се на то да је Устав аутономним покрајинама (као и јединицама локалне самоуправе) ограничио слободу у погледу избора организације и међусобних односа органа, будући да је утврдио да је скупштина највиши орган аутономне покрајине, из чега следи да је Уставом утврђено да се организација и међусобни однос покрајинских органа мора успоставити према скупштинском систему који значи доминацију скупштине над другим органима. За разлику од тога, оспорене, као и бројне друге статутарне одредбе које касније следе, организацију и међусобни однос покрајинских органа, супротно Уставу, заснивају на парламентарном систему који значи равнотежу овлашћења и координацију односа између органа. Стога предлагач сматра да је могућност распуштања Скупштине АП Војводине на образложени предлог Владе АП Војводине супротна одредби Устава према којој је скупштина највиши орган у аутономној покрајини.

Предлагач такође наводи да је одредба члана 43. став 2. Статута супротна одредби члана 123. Устава којом је утврђена надлежност Владе, истичући да се надлежност Владе, у конкретном случају да учествује у поступку распуштања Скупштине АП Војводине, не може одредити подзаконским актом какав је Статут.

Одговор Скупштине:

Поводом оспоравања уставности одредаба ст. 1. и 3. члана 43. Статута, доносилац Статута упућује на одговор дат у вези оспореног члана 33. Статута, док у односу на наводе предлагача везане за став 2. истог члана истиче да је „реч о виду добровољног самоограничавања органа АП Војводине“, које има оправдање у чињеници да се ради „о изузетку од редовне процедуре распуштања Скупштине АП Војводине“, јер председник Скупштине, у случају када не прихвата образложени предлог Владе АП Војводине да распусти Скупштину АП Војводине, мишљењем Владе „поткрепљује своју одлуку о неопходности одлагања распуштања скупштине“. У одговору се такође наводи да „тражење мишљења од Владе није Уставом или законом утврђено као облик обраћања појединих органа и организација са територије Републике Србије, али то не искључује могућност да се упути молба за мишљење Влади, пре свега имајући у виду одредбе члана 5. Закона о утврђивању надлежности, којима се уређују основни принципи међусобног односа републичких и покрајинских органа“.

- 37. Члан 44. Статута, који носи назив „Право предлагања“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1. и 2, гласи:

„Члан 44.

Право предлагања покрајинских одлука и општих аката које доноси Скупштина имају Влада АП Војводине, посланици, скупштине јединица локалне самоуправе или 15 000 бирача.

Предлог за доношење покрајинске скупштинске одлуке могу поднети Влада АП Војводине, најмање пет посланика, скупштине јединица локалне самоуправе или најмање 30 000 бирача.

Покрајински омбудсман има право предлагања покрајинских скупштинских одлука из области своје надлежности. “

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да оспорене одредбе којима се право предлагања општинских аката из надлежности Скупштине АП Војводине даје и скупштинама јединица локалне самоуправе нису у складу са чланом 191. став 2. Устава, којима је утврђена надлежност скупштине јединица локалне самоуправе, а међу којима ове надлежности нема, при чему се општа клаузула да скупштина општине (и града) врши и друге послове одређене законом и статутом односи на статут саме јединице локалне самоуправе.

Из суштински истих разлога, предлогом се оспорава и законитост одредаба ст. 1. и 2. члана 44. Статута, са становишта њихове сагласности са чланом 32. Закона о локалној самоуправи којим је прописана надлежност скупштине општине, а која не обухвата предлагање општинских аката које доноси Скупштина АП Војводине.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да утврђивање круга овлашћених предлагача одлука и других општинских аката које доноси Скупштина спада у домен права на самостално уређивање организације и рада органа АП Војводине из члана 183. став 1. Устава, уз указивање да је и чланом 31. раније важећег Статута Аутономне покрајине Војводине ("Службени лист АПВ" бр. 17/91) било прописано да право предлагања одлука и других општинских аката које доноси Скупштина имају Извршно веће, сваки посланик, скупштина општине или најмање 7.000 бирача. У одговору се указује и на то да Устав не садржи одредбу, упутство или ограничење у овом погледу.

- 38. Члан 47. Статута, који носи назив „Положај и одговорност“ (Владе АП Војводине), а у коме је оспорена одредба става 1, гласи:

„Члан 47.

Влада АП Војводине (у даљем тексту: Покрајинска влада) је орган АП Војводине и у оквиру надлежности АП Војводине носилац извршне власти на њеној територији.

Покрајинска влада је одговорна Скупштини за свој рад. “

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да оспорена одредба није у складу са низом одредаба Устава, најпре из разлога што аутономна покрајина не може имати орган који се означава називом „Влада“, јер су у одељку 3. Петог дела Устава, одредбама чл. 122. до 135. уређени положај, надлежности и низ других питања која се односе на Владу, а пошто ни у једној одредби Устава Влада није означена називом „Влада Републике Србије“, то, по мишљењу предлагача, имплицира да у Републици Србији може да постоји само једна

Влада. У предлогу се даље образлаже да из чињенице да је Република Србија према Уставу унитарна држава, као и из уставног начела о јединству правног поретка и подели власти следи да у Републици Србији нема различитих нивоа организовања државне власти, већ постоји само једна (државна) законодавна, извршна и судска власт, те зато орган аутономне покрајине не може бити „носилац извршне власти“. Указује се да то наравно не значи да у аутономној покрајини не може постојати орган који извршава покрајинске опште акте, као и законе и друге републичке прописе (када је тај посао поверен аутономној покрајини), али се то не може квалификовати као вршење извршне власти, него само као обављање извршних послова. Анализирајући садржину оспорене одредбе, предлагач закључује да формулација да је Покрајинска влада носилац извршне власти „на територији АП Војводине“ упућује на закључак да ова статутарна одредба није у складу са чланом 122. Устава, према коме је носилац извршне власти у Републици Србији, дакле на читавој њеној територији – Влада. И поводом одредбе члана 47. Статута, предлогом се указује на њену несагласност са чланом 180. став 1. Устава.

Предлогом је оспорена и законитост одредбе става 1. члана 47. Статута и то у односу на одредбу члана 1. Закона о Влади, којом је предвиђено да је Влада носилац извршне власти у Републици Србији, из чега, по мишљењу предлагача, следи да Влада АП Војводине не може законито бити носилац извршне власти на делу територије Републике Србије, тј. на територији АП Војводине, а штавише, то не може бити ни у оквиру надлежности (изворних) АП Војводине, јер је и у областима у којима аутономна покрајина има сопствених надлежности Влада (Републике Србије) носилац извршне власти, пошто покрајина и у тим областима уређује (а тиме се стара и о извршењу) само поједина питања која су законом утврђена као питања од покрајинског значаја.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да предлагач превиђа да је реч о носиоцу извршне власти у оквиру надлежности АП Војводине, што ни на који начин не утиче на положај Владе утврђен чланом 122. Устава. Доносилац Статута не оспорава да ова одредба Статута ограничава положај Владе као носиоца извршне власти у Републици Србији на области које се налазе ван оквира надлежности аутономне покрајине утврђене Уставом и законом, али сматра да је суштина права грађана на покрајинску аутономију из члана 12. Устава управо ограничење државне власти.

У погледу оспорене сагласности одредаба члана 47. став 1. и члана 48. алинеја 1. Статута са чл. 1. и 2. Закона о Влади, Скупштина полази од тога да се статутарне одредбе односе на Владу АП Војводине и зато сматра да „имајући у виду уставни положај АП Војводине из члана 12. и члана 183. став 1. Устава, као и хијерархијски положај општих аката АП Војводине по члану 195. Устава, оспорене одредбе Статута не могу довести до узурпирања овлашћења Владе Републике Србије од стране Владе АП Војводине“.

- 39. Оспорене одредбе члана 48. Статута, који носи назив „Надлежност“ (Покрајинске владе), гласе:

„Покрајинска влада:

- утврђује и води политику у оквиру права и дужности АП Војводине у областима њене изворне надлежности, у оквиру основа које утврђује Скупштина;

- извршава законе ако је за то овлашћена;
- извршава покрајинске скупштинске одлуке и друга општа акта Скупштине;
- уколико је овлашћена законом или покрајинском скупштинском одлуком, доноси покрајинске уредбе, одлуке и друга општа акта ради извршавања закона и покрајинских скупштинских одлука;
- заступа АП Војводину као правно лице, оснива и врши права и обавезе које АП Војводина има као оснивач јавних предузећа и установа и других организација ако је за то овлашћена покрајинском скупштинском одлуком;
- образује стручне и друге службе за обављање послова у свом делокругу, у складу са Статутом, законом и покрајинском скупштинском одлуком;
- предлаже програме развоја, буџет и завршни рачун АП Војводине и предузима мере за њихово спровођење;
- предлаже Скупштини покрајинске скупштинске одлуке и друга општа акта;
- поставља и разрешава функционере организација чији је оснивач АП Војводина, осим оних које бира Скупштина;
- усмерава и усклађује рад покрајинских органа управе и организација чији је оснивач АП Војводина, те врши надзор над њиховим радом;
- надзире рад привредних друштава и установа које врше јавна овлашћења или друге послове од покрајинског значаја;
- управља и располаже имовином АП Војводине, у складу са законом;
- даје мишљење Скупштини на предлог покрајинских скупштинских одлука или општег акта који је Скупштини поднео други предлагач;
- доноси акте и предузима радње и мере из надлежности Скупштине у случају елементарних непогода и другим ванредним околностима, ако Скупштина не може благовремено да се састане;
- закључује међурегионалне споразуме из области које су у надлежности АП Војводине;
- доноси пословник о свом раду;
- врши друге послове утврђене законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком.“

Разлози оспоравања:

У Предлогу су посебно образложени разлози несагласности са Уставом појединих одредаба оспореног члана 48. Статута, и то:

Одредба члана 48. алинеја 1. Статута оспорава се у односу на одредбу члана 123. став 1. тачка 1. Устава, уз навођење да у Републици Србији, као унитарној држави, само Влада утврђује и води политику, што значи да није у складу са Уставом да још неки орган, а посебно не орган који није „државног карактера“, утврђује и води политику. Осим тога, према наводима предлагача, Уставом није предвиђено да у изворне надлежности аутономне покрајине спадају читаве области друштвених односа, већ, у оквиру Уставом утврђених области, само питања од покрајинског значаја, која аутономна покрајина уређује у складу са законом, те је, доследно оваквом уставном одређењу, одредбом члана 183. став 2. Устава предвиђено да аутономне покрајине, у складу са законом, у наведеним областима, уређују питања од покрајинског значаја, а не и да аутономне покрајине утврђују и воде политику у овим областима. И поводом ове одредбе Статута предлагач указује да њена несагласност са Уставом почива и на

доследном преузимању парламентарног система организације и међусобних односа органа власти на коме је на основу Устава организована републичка власт, а не на скупштинском систему на коме би морала да буде организована аутономна покрајина на основу одредбе члана 180. став 1. Устава.

Одредба члана 48. алинеја 4. Статута оспорава се у односу на одредбу члана 123. тачка 3. Устава, према којој Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона. Разлоге несагласности са Уставом предлагач посебно налази у томе што према оспореној одредби Влада АП Војводине на доношење покрајинских уредби, одлука и других општих аката за извршавање закона може бити овлашћена и покрајинском скупштинском одлуком, што, у контексту члана 30. став 1. Статута, омогућава да Скупштина АП Војводине најпре утврди да Влада није донела уредбу за извршавање закона и да затим својом одлуком овласти Владу АП Војводине да донесе покрајинску уредбу за извршавање закона. Стога, по мишљењу предлагача, оспорена одредба представља одузимање извршне власти од Владе.

Одредба члана 48. алинеја 6. Статута, према наводима предлагача, није у складу са принципом хијерархије домаћих правних аката из члана 195. Устава, јер се формулацијом да се стручне и друге службе образују у складу најпре „са Статутом“, а потом „са законом и покрајинском скупштинском одлуком“, статут као највиши акт АП Војводине „ставља испред, а самим тим и изнад закона“.

Одредба члана 48. алинеја 12. Статута оспорава се у односу на одредбу члана 87. став 4. Устава, из разлога што, према мишљењу предлагача, уставна норма према којој се начин коришћења и располагања имовином аутономних покрајина уређује законом, налаже да се сва питања располагања покрајинском имовином (па и питање органа надлежног да њоме располаже) уреде законом.

Одредба члана 48. алинеја 15. Статута оспорена је из разлога претходно наведених везано за оспоравања одредаба члана 16. став 2. и члана 34. став 1. алинеја 10. Статута.

Поднетим предлогом оспорена је и законитост одредбе члана 48. алинеја 1. Статута и то у односу на члан 2. Закона о Влади, уз образложење да наведена законска норма не само да онемогућава да Влада АП Војводине утврђује и води политику, пошто политику утврђује и води Влада, већ предвиђајући да Влада утврђује и води политику „у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине“, заправо прописује да се у Републици Србији политика може утврђивати и водити само у оквиру општих аката који изражавају сувереност свих грађана, а то су акти које доноси Народна скупштина, а не и у оквиру основа које утврђује Скупштина аутономне покрајине.

Одговор Скупштине:

Везано за оспоравање уставности и законитости одредбе члана 48. алинеја 1. Статута, у одговору се упућује на ставове и оцене изложене поводом оспореног члана 47. став 1. Статута.

У односу на оспорену одредбу члана 48. алинеја 4. Статута, у одговору се истиче да је суштина ове одредбе да је за доношење извршних прописа од стране Владе АП Војводине (било да је реч о закону или покрајинској скупштинској одлуци), увек потребно изричито овлашћење, свакако „у складу са уставном хијерархијом правних аката“, што онемогућава доношење извршних прописа од стране Покрајинске владе за спровођење закона на основу овлашћења из покрајинске скупштинске одлуке. Разлози

предлагача сматрају се неоснованим пошто се оспорена одредба не односи на изузетак који постоји у случају „привременог уређивања“, јер је „привремено уређивање“ искључиво у надлежности Скупштине АП Војводине и Статут не предвиђа могућност да Скупштина ово овлашћење даље „делегира“ на Покрајинску владу.

У одговору се наводи да оспоравање уставности члана 48. алинеја 6. Статута није правно аргументовано.

Поводом оспоравања уставности одредбе члана 48. алинеја 12. Статута, у одговору се истиче да је на основу члана 183. став 1. Устава једино АП Војводина овлашћена да одређује орган преко којег ће да управља и располаже својом имовином, а „Статут, као конститутивни и највиши акт АП Војводине, је свакако најприкладнији пропис да се назначи орган аутономне покрајине који ће бити надлежан да управља и располаже имовином покрајине“.

Коначно, везано за оспоравање уставности члана 48. алинеја 15. Статута, у одговору се упућује на разлоге изнете поводом оспоравања одредаба члана 16. став 2. и члана 34. став 1. алинеја 10. Статута.

- 40. Оспорени члан 49. Статута, који носи назив „Састав Покрајинске владе“,
гласи:

„Члан 49.

Покрајинску владу чине председник, један или више потпредседника и чланови владе.

Председник Покрајинске владе води, усклађује и усмерава рад Покрајинске владе и представља Покрајинску владу, потписује акта које она доноси, стара се о примени њеног пословника и врши друге послове утврђене Статутом, покрајинском скупштинском одлуком и пословником Покрајинске владе.

Чланови покрајинске владе, за свој рад и за стање у области из делокруга за који су задужени, одговорни су председнику Покрајинске владе, Покрајинској влади и Скупштини.“

Разлози оспоравања:

Одредбе члана 49. Статута су оспорене са становишта њихове сагласности са чланом 180. став 1. Устава, уз додатно указивање да одредба става 3. овог члана „уводи принцип да су чланови Покрајинске владе лично задужени за поједине области будући да се из текста норме не може утврдити какав је однос између чланова Покрајинске владе и покрајинских органа управе“ и да ова одредба није у складу ни са чланом 125. став 3. Устава, према коме су министри, као чланови Владе (Републике Србије), одговорни за стање у области „из делокруга министарства на чијем челу се налазе“.

Одговор Скупштине:

У погледу предлога за оцену уставности одредаба члана 49. Статута, Скупштина је упутила на одговор који је дат везано за оспоравање члана 33. Статута.

➤ 41. Оспорени чл. 51. до 57. Статута гласе:

„Избор Покрајинске владе

Члан 51.

Кандидата за председника Покрајинске владе Скупштине предлаже председник Скупштине, пошто саслуша мишљење представника посланичких група.

Кандидат за председника Покрајинске владе Скупштине износи програм Покрајинске владе и предлаже њен састав.

Скупштина бира и разрешава председника, потпредседника и чланове Покрајинске владе, већином гласова од укупног броја посланика.

Почетак и престанак мандата Покрајинске владе и њених чланова

Члан 52.

Мандат Покрајинске владе траје до истека мандата Скупштине која ју је изабрала.

Мандат Покрајинске владе почиње да тече даном полагања заклетве пред Скупштином.

Мандат Покрајинске владе престаје пре истека времена на које је изабрана: изгласавањем неповерења, распуштањем Скупштине или оставком председника Покрајинске владе.

Покрајинска влада којој је престао мандат може да врши само послове одређене покрајинском скупштинском одлуком, до избора нове Покрајинске владе.

Покрајинска влада којој је престао мандат не може да предложи распуштање Скупштине.

Члану Покрајинске владе мандат престаје пре истека времена на које је изабран: констатовањем оставке, оставком председника Покрајинске владе, изгласавањем неповерења у Скупштини и ако га Скупштина разреши на предлог председника Покрајинске владе.

Интерпелација

Члан 53.

Интерпелацију у вези с радом Покрајинске владе или појединог њеног члана може поднети најмање 30 посланика.

Одговор на поднету интерпелацију Покрајинска влада дужна је да поднесе у року од 30 дана.

О одговору који су поднели Покрајинска влада или њен члан, расправља и гласа Скупштина.

Изгласавањем прихватања одговора, Скупштина наставља да ради по усвојеном дневном реду.

Ако Скупштина гласањем не прихвати одговор Покрајинске владе или њеног члана, приступиће се гласању о неповерењу Покрајинској влади или њеном члану,

уколико претходно, по неприхватању одговора на интерпелацију, председник Покрајинске владе, односно њен члан не поднесе оставку.

О питању које је било предмет интерпелације не може се поново расправљати пре истека рока од 90 дана.

Гласање о неповерењу Покрајинској влади или њеном члану

Члан 54.

Гласање о неповерењу Покрајинској влади или поједином њеном члану може затражити најмање 30 посланика.

Предлог за гласање о неповерењу Покрајинској влади или поједином њеном члану Скупштина разматра на првој наредној седници, а најраније пет дана по подношењу предлога. Након окончања расправе, приступа се гласању о предлогу.

Скупштина је прихватила предлог за изгласавање неповерења Покрајинској влади или њеном члану ако је за њега гласало више од половине од укупног броја посланика.

Ако Скупштина изгласа неповерење Покрајинској влади, председник Скупштине дужан је да покрене поступак за избор нове Покрајинске владе.

Ако Скупштина не изабере нову Покрајинску владу у року од 30 дана од изгласавања неповерења, председник Скупштине дужан је да распусти Скупштину и распише изборе.

Ако Скупштина изгласа неповерење члану Покрајинске владе, председник Покрајинске владе дужан је да покрене поступак за избор новог члана Покрајинске владе, у складу са Статутом и покрајинском скупштинском одлуком.

Ако Покрајинској влади или члану Покрајинске владе не буде изгласано неповерење, потписници предлога не могу поднети нови предлог за гласање о неповерењу пре истека рока од 180 дана.

Гласање о поверењу Покрајинској влади

Члан 55.

Покрајинска влада може затражити гласање о свом поверењу.

Предлог за гласање о поверењу Покрајинској влади, на захтев Покрајинске владе, може се разматрати и на седници Скупштине која је у току, а ако Покрајинска влада није поднела такав захтев, предлог се разматра на првој наредној седници, најраније пет дана од његовог подношења.

Након окончања расправе приступа се гласању о предлогу.

Скупштина је прихватила предлог за изгласавање поверења Покрајинској влади ако је за њега гласало више од половине од свих посланика.

Ако Скупштина не изгласа поверење Покрајинској влади, Покрајинској влади престаје мандат, а председник Скупштине дужан је да покрене поступак за избор нове Покрајинске владе.

Ако Скупштина не изабере нову Покрајинску владу у року од 30 дана од дана неизгласавања поверења, председник Скупштине дужан је да распусти Скупштину и распише изборе.

Оставка Покрајинске владе

Члан 56.

Председник Покрајинске владе може поднети оставку Скупштини.

Председник Покрајинске владе оставку подноси председнику Скупштине и истовремено о њој обавештава јавност.

Скупштина на првој наредној седници констатује оставку, без расправе.

Покрајинској влади престаје мандат даном констатације оставке председника Покрајинске владе.

Када Скупштина констатује оставку председника Покрајинске владе, покреће се поступак за избор нове Покрајинске владе.

Када Скупштина констатује оставку председника Покрајинске владе, председник Скупштине дужан је да покрене поступак за избор нове Покрајинске владе.

Ако Скупштина не изабере нову Покрајинску владу у року од 30 дана од дана констатације оставке председника Покрајинске владе, председник Скупштине дужан је да распусти Скупштину и распише изборе.

Оставка и разрешење члана Покрајинске владе

Члан 57.

Члан Покрајинске владе може поднети оставку председнику Покрајинске владе.

Председник Покрајинске владе доставља поднету оставку председнику Скупштине која је констатује на првој наредној седници.

Председник Покрајинске владе може да предложи Скупштини разрешење појединог члана Покрајинске владе.

Скупштина на првој наредној седници разматра и гласа о предлогу за разрешење члана Покрајинске владе.

Одлука о разрешењу члана Покрајинске владе донета је ако је за њу гласала већина од укупног броја посланика.

Члану Покрајинске владе који је поднео оставку мандат престаје даном констатације оставке, а члану Покрајинске владе који је разрешен, даном доношења одлуке о разрешењу.

Положај и овлашћења члана Покрајинске владе који је поднео оставку или је поднет предлог за његово разрешење, до престанка мандата уређује се покрајинском скупштинском одлуком.

Председник Покрајинске владе, по престанку мандата члана Покрајинске владе због поднете оставке или разрешења, дужан је да у складу с посебном покрајинском скупштинском одлуком покрене поступак за избор новог члана Покрајинске владе.“

Разлози оспоравања:

Одредбе чл. 51. до 57. Статута су оспорене са становишта њихове сагласности са чланом 180. став 1. Устава.

Одговор Скупштине:

Неоснованост изнетих навода предлагача Скупштина аргуменује разлозима које је у одговору изнела поводом оспореног члана 33. Статута.

- 42. Оспорени члан 58. Статута, који носи назив „Заштита председника и члана Покрајинске владе“, гласи:

„Члан 58.

Председник и члан Покрајинске владе не одговарају за мишљење изнето на седници Покрајинске владе, Скупштине или за гласање на седници Покрајинске владе.“

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да оспорена одредба није у сагласности са Уставом из истих разлога из којих је оспоравао и одредбу члана 38. Статута.

Одговор Скупштине:

Иако оспорена одредба уређује заштиту покрајинских функционера, а не организацију и међусобни однос покрајинских органа, Скупштина је и поводом оспоравања члана 58. Статута упутила на одговор дат у вези оспореног члана 33. Статута.

- 43. Члан 60. Статута, који носи назив „Положај покрајинске управе“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1, 6. и 7, гласи:

„Члан 60.

Покрајинска управа је самостална; послове из своје надлежности обавља у складу са законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком, а за свој рад одговорна је Покрајинској влади.

Послове покрајинске управе обављају покрајински органи управе и друге покрајинске организације одређене покрајинском скупштинском одлуком.

Послови покрајинске управе и број покрајинских органа управе одређују се покрајинском скупштинском одлуком.

Унутрашње уређење покрајинских органа управе и других покрајинских организација прописује Покрајинска влада.

Појединачни акти и радње покрајинских органа управе и организација којима су поверена овлашћења, морају бити засновани на закону и покрајинској скупштинској одлуци.

У склопу надзора над радом покрајинских органа управе, на начин утврђен покрајинском скупштинском одлуком Покрајинска влада може поништити или укинути сваки општи и појединачни акт покрајинских органа управе који није у складу са Статутом, законом или покрајинском скупштинском одлуком.

Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу, подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.“

Разлози оспоравања:

Уставност одредбе става 1. члана 60. Статута такође се оспорава са становишта члана 180. став 1. Устава, јер, како наводи предлагач, положај покрајинске управе (њена самосталност и одговорност Влади АП Војводине) „није заснован на принципима скупштинског система“.

Са друге стране, у односу на одредбу става 7. истог члана Статута у предлогу се указује да ова одредба није у складу са одредбом члана 143. став 2. Устава, којом је утврђено да се надлежност судова може прописивати само законом.

Такође, предлагач оспорава и законитост одредбе става 6, члана 60. Статута наводећи да је означеном статутарном нормом предвиђено да у оквиру вршења надзора над радом покрајинске управе, и то на начин утврђен покрајинском скупштинском одлуком, Покрајинска влада може поништити или укинути сваки општи и појединачни акт покрајинског органа управе који није у складу са Статутом, законом или покрајинском скупштинском одлуком, што значи и акт донет у извршавању поверних послова, чиме се органи државне управе из чије надлежности је посао поверен онемогућавају да врше надзор на начин прописан одредбама Закона о државној управи.

Одговор Скупштине:

Поводом оспоравања одредбе става 1. члана 60. Статута, Скупштина упућује на одговор дат у вези оспореног члана 33. Статута, док у односу на изнете разлоге неуставности одредбе става 7. истог члана наводи да „оспорена формулација Статута нема намеру да утврђује надлежност судова, него својом формулацијом упућује на постојећу законску могућност провере законитости управних аката органа покрајинске управе у складу са Законом о управним споровима“.

Везано за оспоравање законитости члана 60. став 6. Статута, Скупштина упућује на одговор дат у вези члана 28. став 2. Статута.

- 44. Члан 61. Статута, који носи назив „Покрајински омбудсман“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1, 2. и 6, гласи:

„Члан 61.

Покрајински омбудсман је независан и самосталан орган аутономне покрајине, који штити људска права и слободе сваког лица, зајемчена Уставом, потврђеним међународним уговорима о људским правима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима АП Војводине.

Покрајински омбудсман посебно штити људска права и слободе од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем органа покрајинске, градске и општинске управе, организација и јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач покрајина, односно град или општина на територији АП Војводине.

Покрајинског омбудсмана бира и разрешава Скупштина двотрећинском већином гласова од укупног броја посланика.

Покрајински омбудсман има заменике, чији се број, услови за избор, начин избора и надлежности уређују покрајинском скупштинском одлуком о покрајинском омбудсману.

Покрајински омбудсман и његови заменици за свој рад одговорни су Скупштини.

Покрајински омбудсман и његови заменици уживају заштиту као посланици у Скупштини.

О покрајинском омбудсману доноси се покрајинска скупштинска одлука. “

Разлози оспоравања:

Предлагач сматра да одредба члана 61. став 1. Статута није у складу са одредбом члана 138. став 1. Устава, јер је концепт одређивања надлежности Покрајинског омбудсмана заснован на територијалном принципу и као такав је супротан концепту одређивања надлежности Заштитника грађана која се заснива на Уставу и Закону о Заштитнику грађана. Аргумент за своје тврдње предлагач налази у томе да, према оспореној одредби Статута, људска права и слободе (зајемчена Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима АП Војводине) сваког лица на територији АП Војводине, штити Покрајински омбудсман, а како су људска права која су предмет омбудсманске заштите углавном зајемчена Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права и законима, она морају да буду заштићена на оном нивоу на коме су прокламована – дакле најпре на државном нивоу од стране републичког Заштитника грађана, а што је утврђено чланом 138. став 1. Устава. Стога се у предлогу наводи да концепт одређивања надлежности Покрајинског омбудсмана представља задирање у надлежност Заштитника грађана и супротан је Уставу и Закону о Заштитнику грађана. Такође, предлагач сматра да из оспорене одредбе произлази да контролисани субјект од стране Покрајинског омбудсмана може бити било који орган који угрожава право и слободу неког лица на територији АП Војводине који су зајемчени Уставом, потврђеним међународним уговорима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима АП Војводине, што значи и орган државне управе, јавно правобранилаштво, као и свако предузеће и установа којима су поверена јавна овлашћења, а чији рад контролише републички Заштитник грађана, што такође није у складу са уставним надлежностима Заштитника грађана. Потврду својих ставова предлагач додатно налази у оспореној одредби става 2. члана 61. Статута, указујући да је том одредбом предвиђено да Покрајински омбудсман „посебно штити људска права и слободе од повреда учињених ... поступањем органа покрајинске, градске и општинске управе, организација и јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач покрајина, односно град или општина на територији АП Војводине“, што такође није у складу са Уставом и законима предвиђеним надлежностима заштитника грађана на републичком и локалном нивоу.

Одредбу члана 61. став 6. Статута, којом се установљава да покрајински омбудсман и његови заменици уживају заштиту као посланици у Скупштини, предлагач оспорава из истих разлога из којих су оспорене одредбе чл. 38. и 58. Статута.

Поднетим предлогом оспорена је и законитост одредбе члана 61. став 2. Статута, у делу који се тиче надлежности Покрајинског омбудсмана према органима јединица локалне самоуправе и имаоцима јавних овлашћења чији је оснивач локална самоуправа, и то у односу на члан 97. став 1. Закона о локалној самоуправи, уз навођење да је овом законском одредбом прописано да је општински, односно градски заштитник грађана овлашћен да контролише поштовање права грађана и да утврђује повреде учињене актима, радњама или нечињењем свих органа управе и јавних служби, ако се ради о повреди прописа и општих аката јединице локалне самоуправе, из чега следи да Покрајински омбудсман преузима део законске надлежности локалног заштитника грађана.

Одговор Скупштине:

Поводом предлога за оцену уставности одредаба чл. 61. ст. 1. и 2. Статута, Скупштина сматра да предлагач није узео у обзир одредбе члана 12. и члана 183. став 1. Устава којима се утврђује овлашћење аутономне покрајине на самостално уређивање надлежности својих органа и организација, као и то да је аутономна покрајина, а самим тим и њени органи, вид ограничења државне власти чији су вршиоци органи Републике Србије. Сходно томе, доносилац Статута сматра да нема основа за тврдње да су оспорене одредбе Статута несагласне са Уставом, већ би се пре могло поставити питање уставности Закона о Заштитнику грађана. Као додатни аргумент, у одговору се истиче да је институција Покрајинског омбудсмана заснована на овлашћењу које је АП Војводина добила Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине из 2002. године, којим је било прописано да аутономна покрајина, преко својих органа, установљава функцију покрајинског грађанског браниоца (омбудсман), као и његова овлашћења и начин њиховог остваривања.

У односу на оспорени члан 61. став 6. Статута, Скупштина указује на члан 6. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, којим је прописана заштита посланика „и других покрајинских функционера“, скрећући пажњу на то да ова функција по својој природи захтева одређену врсту заштите, те да је њено „експлицитно утврђивање у Статуту у потпуности оправдано“.

Везано за оспоравање сагласности одредбе става 2. члана 61. Статута са чланом 97. став 1. Закона о локалној самоуправи, одговор не садржи разлоге због којих доносилац Статута сматра да оспорена одредба није незаконита, већ је садржина одговора у целини усмерена на критику и оспоравање члана 1. Закона о Заштитнику грађана.

- 45. Члан 63. Статута, који носи назив „Приходи аутономне покрајине“, а у коме су оспорене одредбе ст. 1. до 3, гласи:

„Члан 63.

АП Војводина има изворне приходе којима финансира своје надлежности чију стопу самостално утврђује Скупштина АП Војводине својом одлуком у складу са законом којим се уређује финансирање АП Војводине.

Врста и висина изворних прихода ближе се утврђује законом којим се уређује финансирање АП Војводине и одлуком Скупштине АП Војводине у складу са законом.

АП Војводина своје приходе стиче:

- наплатом пореза, такса и других накнада;
- приходима од имовине чији је титулар;
- учешћем у приходима јавних предузећа и установа;
- јавним зајмовима;
- комерцијалним зајмовима и кредитима;
- трансфером буџетских средстава;
- примањем донација и других давања без накнаде;
- из других извора;

а у складу са законом којим се уређује финансирање АП Војводине.

Приходом АП Војводине сматра се и допунски трансфер из буџета Републике Србије.“

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да оспорене одредбе члана 63. Статута нису у сагласности са чланом 184. Устава, којим је изричито утврђено да се врста и висина изворних прихода аутономних покрајина, као и учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије уређују законом, из чега следи да то не може бити учињено ни Статутом, нити покрајинском скупштинском одлуком, као актима ниже правне снаге.

Предлагач додатно истиче несагласност одредбе члана 63. став 3. алинеја 1. Статута са Уставом, истичући да, на основу члана 97. тачка 6. Устава, наплату пореза може да врши једино држава, тј. Република Србија.

Одговор Скупштине:

У одговору се наводи да у време доношења Статута, услед кашњења законодавца, није постојао закон којим би се уређивало финансирање АП Војводине, а доносилац Статута је сматрао да је питање финансирања АП Војводине од изузетног значаја за рад аутономне покрајине, те да је примерено да се одредбе о финансирању нађу и у конститутивном акту покрајине, тим пре што Устав не садржи одредбу која би такво поступање забранила. Непостојање уставноправног проблема поводом оспорених одредаба Скупштина налази и у томе да су врсте јавних прихода које су набројане у ставу 3. оспореног члана утемељене на одредбама закона којим се уређује буџетски систем, као и да се на крају става 3. члана 63. налази формулација која стицање прихода АП Војводине везује за закон којим се уређује финансирање АП Војводине.

- 46. Оспорени став 6. члана 64. Статута, који носи назив „Усаглашеност правних аката“, гласи:

„Акти органа јединице локалне самоуправе морају бити сагласни са Статутом и покрајинским скупштинским одлукама.“

Разлози оспоравања:

Уставност наведене статутарне одредбе оспорава се са становишта њене сагласности са одредбама члана 195. ст. 2. и 3. Устава, уз указивање да је овим уставним нормама изричито утврђено да сви општи акти јединица локалне самоуправе морају

бити у сагласности само са законом и њиховим статутом, што значи да се Статутом АП Војводине уводи хијерархија покрајинских аката над општим актима јединица локалне самоуправе које се налазе на територији Покрајине, чиме се нарушава не само јединство система локалне самоуправе, већ и јединство правног система Републике Србије.

Одговор Скупштине:

У одговору се указује да је чланом 183. став 2. Устава утврђено „овлашћење аутономне покрајине“ да, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја у одређеним областима, па тако Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине у великом броју области предвиђа „регулаторно овлашћење покрајине за територију целе покрајине“ (као примери се наводе водопривредна делатност, шумарство, лов и риболов). Такође се наводи да „Устав није дао директан одговор на питање хијерерхијског положаја покрајинских опшних аката насталих на основу ових овлашћења аутономне покрајине, али се одговор може наћи посредно, тумачењем става 2. члана 195. Устава. На основу наведеног, доносилац Статута закључује да, „ако постоји Уставом зајемчено, а законом прецизирано регулаторно овлашћење аутономне покрајине у одређеним областима, на основу којег се уређују правни односи за територију целе аутономне покрајине, онда управо из уставне обавезе да општи акти јединица локалне самоуправе буду усклађени са законом, посредно произлази обавеза јединица локалне самоуправе да своја акта усклађују са Статутом и покрајинском скупштинском одлуком“.

➤ 47. Оспорени став 1. члана 65. Закона, који носи назив „Објављивање“, гласи:

„Статут, покрајинске скупштинске одлуке и општи акти Скупштине, као и покрајинске уредбе и одлуке Покрајинске владе, објављују се у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине.“

Разлози оспоравања:

Предлогом је оспорена законитост одредбе члана 65. став 1. Статута уз навођење да ова одредба, а у вези са чланом 30. став 1. Статута, није у сагласности са чланом 53. став 2. Закона о државној управи, јер ако Скупштина АП Војводине може уместо надлежног републичког органа да донесе пропис за привремено извршавање закона, такав пропис би морао да буде објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Одговор Скупштине:

Доносилац Статута се није изјашњавао о законитости оспорене одредбе, већ је у одговору навео да се образложење дато у односу на оспоравање законитости члана 30. став 1. Статута односи и на одредбу члана 65. став 1.

- 48. Оспорени члан 70. Статута, који носи назив „Ступање на снагу“, гласи:

„Члан 70.

Овај Статут ступа на снагу након доношења одлуке о проглашењу у Скупштини и објављивања у « Службеном листу Аутономне покрајине Војводине »“.

Разлози оспоравања:

У предлогу се наводи да је од свих правних аката у правном систему Републике Србије једино за Устав и Уставни закон за спровођење Устава предвиђено да ступају на снагу даном проглашења. Поред тога, истиче се да је ова одредбе Статута неразумљива, јер се из ње не види шта се, након проглашења Статута у Скупштини АП Војводине, објављује у „Службеном листу АП Војводина“ - текст одлуке о проглашењу или текст самог Статута, као ни када Статут заправо ступа на снагу.

Одговор Скупштине:

Поводом оспорене уставности члана 70. Статута, доносилац Статута указује „да су овлашћени предлагачи у својој аргументацији изједначили ступање на снагу проглашењем, који јесте облик ступања на снагу само Устава и Уставног закона за спровођење Устава, и формулацију из оспореног члана Статута који је осим доношења одлуке о проглашењу Статута као додатни услов ступања на снагу прописао још и његово објављивање у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине“, а Уставом утврђени, уобичајени рок од осам дана за *vacatio legis* је скраћен с обзиром на то да је доношење Статута у тренутку његовог проглашења каснило скоро годину дана у односу на рок који је утврђен Уставним законом за спровођење Устава“.

V

Поступак пред Уставним судом поводом поднетог предлога и иницијатива за оцену уставности и законитости

Полазећи од значаја питања која се уређују општим актом чија је уставност, а делом и законитост, оспорена пред Уставним судом, као и бројности и сложености уставноправних питања која се постављају поводом оспорених одредаба Статута Аутономне покрајине Војводине, Суд је одлучио да, сагласно одредби члана 37. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 - Одлука УС), у поступку оцењивања уставности и законитости оспореног општег акта одржи јавну расправу и да на њу, поред учесника у поступку, позове научне и јавне раднике који су се у свом досадашњем професионалном раду у области уставног права, бавили питањима која се, као спорна, могу поставити везано за сагласност оспорених одредаба Статута пре свега са Уставом, а потом и са појединим одредбама одговарајућих закона. Јавна расправа пред Уставним судом одржана је 21. маја 2013. године. Поред учесника у поступку, представника предлагача и иницијатора, са једне стране, и доносиоца Статута, представника Скупштине Аутономне покрајине Војводине и представника Народне скупштине, као органа који је дао претходну сагласност на Статут, са друге стране, позиву Уставног суда за учешће у јавној расправи су се одазвали проф. др Владан

Кутлешић, проф. др Богољуб Милосављевић, проф. др Тамаш Корхец, проф. др Виолета Беширевић, проф. др Владан Петров, доц. др Танасије Маринковић и доц. др Светозар Чиплић. Правна анализа и тумачење оспорених одредаба Статута и ставови које су учесници у јавној расправи изнели поводом спорних уставноправних питања били су предмет детаљног разматрања Уставног суда приликом одлучивања о поднетом предлогу и иницијативама.

VI

Становиште Уставног суда о правној природи, карактеру и предмету уређења (садржини) статута аутономне покрајине према Уставу Републике Србије од 2006. године

С обзиром на читав спектар различитих питања која су уређена Статутом, а чије уређивање је оспорено у поступку пред Уставним судом, Суд налази да се не може приступити уставноправно утемељеној оцени сагласности оспорених одредаба са Уставом, без претходног одговора на начелно питање правне природе и карактера, а тиме и предмета уређења, статута аутономне покрајине. При томе, Уставни суд и овом приликом указује да аутономне јединице, као правно уобличени израз аутономије, представљају облик територијалне организације једне, по правилу, унитарне државе и стога су део унутрашњег државног уређења. Зато је једно од правила око кога је правна теорија сагласна, које је потврђено и у упоредноправној пракси, да централна власт, својим уставом и законима, одређује степен аутономије аутономних јединица, а што значи, пре свега, врсту и обим њихове надлежности, однос са органима централне власти, као и саму организацију аутономних јединица или бар основне, кључне елементе те организације, а што потврђује да аутономне јединице не располажу оригинерном влашћу која би имала обележја државности.⁴ Истовремено, околност да је свака држава суверена да самостално определи своје унутрашње државно уређење има за последицу да, у овом тренутку, у Европи не постоје правила комунитарног права, нити други међународни документи који би правно обавезивали државе приликом устројства њиховог унутрашњег државног уређења када је реч о успостављању и обликовању аутономије, односно аутономних јединица као вида политичко-територијалне децентрализације централне власти. Штавише, и у констатацијама садржаним у нацрту Европске повеље о регионалној демократији⁵ се наводи, између осталог, да се о регионалном нивоу управљања и даље расправља (тачка 5.) и да не постоји европски правни инструмент који има за циљ да управља институционалним реформама на регионалном нивоу усмереним ка јачању регионалне демократије (тачка 6.). Уставни суд

⁴ Видети Одлуку овога суда УС IVз-353/2009, образложење, део V.

⁵ Нацрт Европске повеље о регионалној демократији прихваћен је на 15. пленарној седници Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе у Стразбуру, 28. маја 2008. године. Документ се и даље налази у фази нацрта. Овај документ је проистекао из тзв. Хелсиншке декларације о регионалној самоуправи, донете 27/28. јуна 2002. године на 13. Конференцији министара надлежних за скуп локалних и регионалних власти, а која садржи препоруку да се поводом питања регионалних власти донесе међународни правно обавезујући инструмент. Осим тога, само је још асоцијација (удружење) представника европских региона – Скупштина европских регија (АЕР), 12. новембра 2010. године донела тзв. Инстамбулску декларацију као „збир приоритета и циљева европске регионалне политике до 2020. године“. Имајући у виду доносиоца, ни Инстамбулска декларација нема правнообавезујући карактер за државе.

такође напомиње да територијална организација државе, њено унутрашње државно уређење, није *a priori* од значаја за приступ структурним фондовима и фондовима из којих се финансирају регионалне политике Европске уније, а што произлази из правила Европске уније која су садржана у Заједничкој класификацији територијалних јединица за статистичке потребе у земљама ЕУ.⁶ Из претходно изложеног следи да се питање правне природе и карактера статута аутономне покрајине може и мора сагледавати искључиво у светлу одредаба важећег Устава Републике Србије од 2006. године.

Питање правне природе статута аутономне покрајине, као питање формалноправног карактера, Уставни суд је разматрао са два аспекта. Први аспект је правна снага овог акта, а други аспект је у коју врсту правних аката спада статут аутономне покрајине.

Разматрајући питање правне снаге статута аутономне покрајине, Уставни суд је пошао од тога да уставни принципи хијерахије домаћих и међународних општих правних аката, поред тога што предвиђају да је правни поредак Републике Србије јединствен и да је Устав највиши правни акт Републике Србије (члан 194. ст. 1. и 2. Устава), утврђују, прво, да сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом (члан 194. став 3. Устава), а да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5. Устава) и, друго, да статuti, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (члан 195. став 2. Устава). Дакле, када се ради о хијерархији општих правних аката, из наведених уставних норми кроз које је изражена воља уставотворца управо у погледу одређивања правне снаге појединих општих правних аката у правном систему Републике Србије, следи да Устав не прави разлику у погледу правне снаге статута аутономне покрајине и статута јединице локалне самоуправе у односу на Устав, закон, као и у односу на потврђене међународне уговоре и општеприхваћена правила међународног права и да се у оба случаја ради о општим правним актима чија је правна снага нижа од Устава и закона, са којима статут (како аутономне покрајине, тако и јединице локалне самоуправе) мора бити у сагласности, односно о актима ниже правне снаге од потврђених међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права, са којима не сме бити у супротности. Са друге стране, уставно одређење из члана 185. став 1. Устава да је статут највиши правни акт аутономне покрајине, односно да је највиши

⁶ Наиме, правила Европске уније садржана у Заједничкој класификацији територијалних јединица за статистичке потребе у земљама ЕУ, а која су изражена кроз такозвани NUTS – Номенклатуру територијалних статистичких јединица, донета су у циљу економске регионализације у земљама Европске уније, те је, на основу утврђених критеријума, територија сваке земље чланице подељена на статистичке регије одређеног нивоа. Први критеријум поделе јесу административне јединице у конкретној земљи чланице ЕУ, дефинисане као географско подручје за које је одређен ниво власти, у оквиру институционалног и правног система земље чланице, а који доноси административне или политичке одлуке, при чему таква административна јединица мора имати одређени број становника да би испуњавала услове одговарајућег NUTS нивоа (првог, другог или трећег). У том смислу, подела у складу са NUTS класификацијом извршена је у свим земљама чланицама ЕУ без обзира на њихово унутрашње државно уређење, а када су у питању земље кандидати за чланство у ЕУ, до NUTS класификације се долази споразумом између ЕУ и државе кандидата, у процесу придруживања. Према томе, постојање или непостојање аутономних јединица какве су према Уставу Републике Србије аутономне покрајине није услов за доступност фондова Европске уније, нити се правила Уније на основу којих се врши подела на статистичке регионе могу довести у правну везу са обликовањем унутрашњег државног уређења.

правни акт општине – јединице локалне самоуправе (члан 191. став 1. Устава), нашло је своје место и кроз принцип хијерархије домаћих општих правних аката, тако што је одредбом члана 195. став 3. Устава утврђено да сви општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни њиховим статутима.

Иако је једно од основних правила теорије права да се тумачењу права (правне норме) приступа само онда када постоје најмање два подједнако могућа језичка значења, Уставни суд је, у циљу целовитог сагледавања питања правне снаге статута аутономне покрајине, разматрао и то да ли различит поступак доношења статута аутономне покрајине у односу на поступак доношења статута јединице локалне самоуправе, независно од претходно анализираних уставних одредаба, може бити од утицаја на правну снагу ових аката, односно да ли се евентуалним системским тумачењем уставних норми може доћи до другачијег закључка у погледу правне снаге статута аутономне покрајине.

Одредбом члана 185. став 2. Устава утврђено је да статут аутономне покрајине доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине, а одредбом члана 105. став 2. тачка 5. Устава је предвиђено да Народна скупштина претходну сагласност на статут аутономне покрајине даје већином гласова свих народних посланика. За разлику од наведеног, чланом 191. став 1. Устава утврђено је само да статут општине (јединице локалне самоуправе) доноси њена скупштина. Дакле, прво питање које се може поставити је да ли учешће Народне скупштине као носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији у поступку доношења статута аутономне покрајине, имплицира да је статут особен правни акт у правном систему Републике Србије (акт *sui generis*), и то на начин да му та особеност даје „вишу правну снагу“ од закона. Уставни суд налази да је одговор на ово питање негативан. Према становишту Уставног суда, давање претходне сагласности Народне скупштине на статут аутономне покрајине може бити схваћено само у функцији надзора уставности и законитости у смислу члана 12. став 2. Устава. Наиме, неспорно је да је поступак оцене уставности и законитости статута, када је покренут на начин утврђен Уставом, односно Законом о Уставном суду, у надлежности Уставног суда. Међутим, то не значи да Народна скупштина, управо као носилац уставотворне и законодавне власти, кроз давање претходне сагласности на статут аутономне покрајине заправо не врши својеврстан надзор над уставношћу и законитошћу овог правног акта. Овакав став Уставног суда потврђује и одредба става 1. члана 12. Устава, према којој је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију, из чега следи да Народна скупштина може ускратити сагласност само уколико нађе да је статут несагласан са Уставом или законом, те у том смислу ни дата сагласност не може значити да је статут израз воље не само скупштине аутономне покрајине, као представничког тела грађана аутономне покрајине, већ и Народне скупштине као највишег представничког тела, пошто је у Народној скупштини оличена државна власт. Са друге стране, утврђеним поступком доношења статута и улогом коју у том поступку има Народна скупштина, ни на који начин се не доводи у питање, нити „узурпира“ уставна функција и надлежност Уставног суда, јер коначну оцену усаглашености сваког општег правног акта са Уставом и законом, дакле и статута аутономне покрајине, даје Уставни суд, након спроведеног законом прописаног поступка. Такође, Суд указује да већ сама формулација начела из става 2. члана 12. Устава да право грађана на покрајинску аутономију подлеже само надзору „уставности и законитости“ упућује на то да је статут аутономне покрајине, као њен највиши правни

акт, ниже правне снаге од закона, јер у супротном „надзор законитости“ не би ни био могућ.

Друго питање које би се могло поставити везано за утицај поступка доношења на правну снагу статута аутономне покрајине тиче се Уставом утврђене већине којом Народна скупштина даје претходну сагласност на статут аутономне покрајине. Уставни суд стоји на становишту да ни чињеница да је Уставом утврђено да Народна скупштина претходну сагласност даје квалификованом већином – већином од укупног броја народних посланика, не може бити правно релевантан аргумент који би довео у питање правну снагу статута аутономне покрајине како је она одређена одредбама чл. 194. и 195. Устава. Ово из разлога што, сагласно Уставу Републике Србије, правна снага закона и других општих аката које доноси Народна скупштина, као ни правно дејство (правне последице) појединачних одлука Народне скупштине (на пример одлуке о избору и разрешењу носилаца функција чије је доношење у надлежности Народне скупштине) нису у уставноправној вези са начином одлучивања Народне скупштине, конкретно са Уставом утврђеном већином којом се доносе општи акти или појединачне одлуке. Основаност изнетог става Уставног суда најдиректније потврђује чињеница да Устав већ у следећој, тачки 6. става 2. члана 105. исту већину утврђује и за одлучивање Народне скупштине о Пословнику о њеном раду, што неспорно не „појачава“ правну снагу Пословника, посебно у ситуацији када је овај правни акт попримио карактер класичног подзаконског акта с обзиром на то да се, према члану 110. Устава, о Народној скупштини доноси закон, што подразумева да Пословник мора бити у складу не само са Уставом, већ и са законом. Стога је *ratio* уставног утврђења питања о којима Народна скупштина одлучује квалификованом већином искључиво у значају питања о коме се одлучује.

Полазећи од претходно изнетих разматрања, Уставни суд је оценио да како језичко, тако и системско тумачење уставних норми доводи до неспорног закључка да је према Уставу Републике Србије, статут аутономне покрајине, у хијерархији домаћих општих правних аката, општи правни акт чија је правна снага нижа од Устава и закона.

Уколико се правна природа статута аутономне покрајине посматра са становишта врсте правних аката у које спада статут, поставља се питање да ли је статут подзаконски правни акт. На самом почетку разматрања овог питања треба констатовати да наше позитивно право не садржи дефиницију „подзаконског акта“, при чему Устав једино у одредби члана 195. став 1. утврђује да, поред осталих, и „сви подзаконски општи акти Републике Србије“ морају бити сагласни закону. Дакле, реч је, пре свега, о теоријском појму који у својој класичној, најужој, дефиницији означава опште правне акте ниже правне снаге од устава и закона које доносе државни органи (у парламентарним системима поделе власти органи извршне власти – влада и органи државне управе, а у председничким и полупредседничким системима поделе власти и шеф државе), којима се ближе разрађује однос уређен законом. Дакле, теорија права под подзаконским актима у ужем смислу подразумева опште правне акте донете у извршавању закона (*secundum et intra legem*), било на основу генералног овлашћења из устава или на основу изричитог овлашћења садржаног у закону који се извршава. С обзиром на то да се извршавање закона у условима децентрализације, у одређеним случајевима и у одређеном обиму, преноси или поверава и органима субцентралних нивоа (недржавним органима) – органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, то се, према општеприхваћеном ставу теорије, и општи правни акти ових органа, пре свега представничких тела територијалне аутономије и локалне самоуправе,

донети у складу са изричитим овлашћењем садржаним у одговарајућем закону, сматрају подзаконским актима у ужем смислу. У том смислу наша правна теорија се бавила пре свега нормативним актима јединица локалне самоуправе, закључујући да ранг подзаконских аката имају и они општи правни акти које јединице локалне самоуправе доносе на темељу уставног и законског овлашћења, а којима уређују одређене односе, тј. правно прописују одређена понашања у оквиру свог самоуправног деловања. Насупрот претходно изнетом, теоријска дефиниција подзаконског акта у ширем смислу подразумева све опште правне акте ниже правне снаге од закона, без обзира на то ко је њихов доносилац и без обзира на њихову садржину, односно без обзира на то да ли су донети ради извршавања закона.

Полазећи од наведених теоријских становишта, Уставни суд констатује да она не дају до краја одређен и јасан одговор на питање правне природе статута аутономне покрајине у важећем уставноправном систему Републике Србије. Наиме, Уставом утврђени положај аутономне покрајине има за последицу да је аутономна покрајина потпуно самостална приликом утврђивања симбола покрајине и начина њиховог коришћења (члан 183. став 4. Устава), да ужива висок степен самосталности, омеђен само границама које је поставио Устав, у односу на уређивање надлежности, избора, организације и рада органа и јавних служби које оснива (члан 179. и члан 183. став 1. Устава), а да је у односу на остала питања која су предмет уређивања било статута, било другог општег правног акта који доноси неки од покрајинских органа, „везана“ законом. Тако је аутономна покрајина самостална да уређује питања из своје изворне надлежности, али „у складу са законом“ (члан 183. став 2. Устава), пошто се законом одређује која су питања од покрајинског значаја у областима утврђеним одредбом члана 183. став 2. Устава. Сагласно члану 183. став 3. Устава, аутономна покрајина се остваривању људских и мањинских права стара „у складу са законом“, што значи да се начин остваривања људских и мањинских права уређује законом, а што је и утврђено одредбама члана 18. став 2. и члана 97. тачка 2. Устава. Покрајинском имовином аутономна покрајина управља „на начин предвиђен законом“ (члан 183. став 5. Устава). Такође, аутономна покрајина у складу са Уставом има буџетску самосталност, јер самостално доноси буџет и завршни рачун (члан 183. став 6. Устава) и представља аутономни финансијски субјект пошто је Уставом утврђено да има своје изворне приходе, али се врста и висина тих прихода утврђује „у складу са Уставом и законом“. Самосталност аутономне покрајине „везана“ је законом, примера ради, и када је реч о установљавању додатних права припадника националних мањина, обављању послова поверених од стране Републике Србије или пак референдумском изјашњавању о промени територије аутономне покрајине. Дакле, за Уставни суд је неспорно да је Статут Аутономне покрајине Војводине у односу на значајан број питања која могу бити предмет његовог уређивања, а за чије уређивање је Уставом изричито утврђено да се то чини „на начин предвиђен законом“, „на основу закона“ или „у складу са законом“, као и у односу на она питања за која је одговарајућим законом прописано да их уређује аутономна покрајина - класичан, типичан подзаконски акт у ужем смислу. Међутим, у односу на два питања - утврђивање симбола и начина њиховог коришћења и организација покрајинских органа (право на самоорганизовање), статут аутономне покрајине је општи правни акт који своје извориште има непосредно у Уставу (уз подсећање да су границе самоорганизовања одређене одредбом члана 180. став 1. Устава, те да постоји још један изузетак, јер је одредбом члана 180. став 4. Устава изричито утврђено да се сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама

аутономне покрајине омогућава „у складу са законом“). Очито је да се у овом делу статут аутономне покрајине не може дефинисати као подзаконски акт у ужем смислу. У стручној јавности, а и на јавној расправи пред Уставним судом могле су се чути и дилеме да ли се, у односу на питања која се статутом уређују непосредно на основу Устава, статут уопште може сматрати општим правним актом ниже правне снаге од закона, односно каква би била правна судбина одредаба статута уколико би Народна скупштина донела закон којим уређује ову, Уставом утврђену статутарну материју на начин различит (супротан) начину на који су та питања уређена статутом. Уставни суд наглашава да, управо са становишта принципа хијерархије домаћих општих правних аката и уставног начела јединства правног поретка у Републици Србији, овој дилеми нема места. Ово из разлога што би се у таквом, хипотетичком случају, као претходно поставило питање сагласности, односно несагласности таквог закона са Уставом, из чега следи да се питање незаконитости статута као акта ниже правне снаге не може ни поставити у односу на закон који је неуставан, једнако као што сагласност статута са одређеним законом не значи аутоматски и његову уставност док се не потврди да је сам закон сагласан са Уставом.

На основу претходно изнетих разматрања, Уставни суд је стао на становиште да из одредаба важећег Устава Републике Србије произлази да се статут аутономне покрајине, у целини посматрано, не може подвести под теоријску дефиницију подзаконског правног акта у ужем смислу, јер статутарно уређивање одређених питања, и то оних која су од посебног значаја за остваривање аутономије аутономне покрајине, почива непосредно на одредбама самог Устава, док се у преосталом делу одредбама статута, сагласно Уставу, уређују питања у извршавању закона. Стога је, према оцени Уставног суда, статут аутономне покрајине, са теоријског становишта посматрано, атипичан подзаконски акт који би се најпре могао дефинисати као општи правни акт подзаконске снаге, а што би одговарало појму који је у теорији права означен као подзаконски акт у ширем смислу.

Следеће начелно питање које је Уставни суд разматрао је питање материјалноправног карактера - питање карактера статута аутономне покрајине као општег правног акта, а из чега следи и одређење предмета уређења, односно садржине овог правног акта. Питање карактера статута аутономне покрајине своди се заправо на питање да ли је статут конститутивни акт аутономне покрајине, како је то иначе поводом већег броја оспорених одредаба истицала Скупштина Аутономне покрајине Војводине у одговору достављеном Уставном суду. Приликом изналажења одговора на ово питање мора се поћи од тога да ли је Аутономна покрајина Војводина креација грађана који живе на њеној територији или креација Устава Републике Србије, дакле, да ли је реч о оригиналној или деривативној творевини.

Заговорници идеје да је аутономна покрајина оригинална творевина грађана који у њој живе, што имплицира да статут као највиши правни акт аутономне покрајине има конститутивни карактер, аргументе за своју тврдњу налазе у одредби члана 12. став 1. Устава према којој је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију (и локалну самоуправу), односно у одредби члана 176. став 1. Устава која појам аутономне покрајине (и локалне самоуправе) дефинише на начин да утврђује да грађани имају право на покрајинску аутономију (и локалну самоуправу), које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника. Анализирајући уставноправну утемељеност оваквих аргумената, Уставни суд је, најпре, пошао од становишта заузетог у већ раније цитираној Одлуци ИУз-353/2009 да, према одредбама

Устава Републике Србије од 2006. године, Аутономна покрајина Војводина, као део унутрашњег државног уређења Републике Србије, представља облик територијалне децентрализације Републике и да, у складу са тим, ограничење државне власти правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу из члана 12. став 1. Устава има значење темељног и начелног, Уставом утврђеног опредељења ка стварању и јачању децентрализоване државе која је „сервис својих грађана“ и једног од начина изражавања грађанске суверености, а не зајемченог људског или мањинског права. Дакле, пошто је питање територијалне и функционалне организације државе, односно питање унутрашњег државног уређења *par excellence materia constitutionis*, према ставу Уставног суда, нема уставноправног утемељења за тврдње да је аутономна покрајина креација њених грађана, односно да се ради о оригинерној творевини. Напротив, чак и наведене одредбе чл. 12. и 176. Устава указују на неодрживост такве тврдње пошто у идентичан уставноправни положај стављају аутономну покрајину и јединицу локалне самоуправе тиме што на идентичан начин утврђују право грађана на покрајинску аутономију и на локалну самоуправу. Како, наравно, нема заговорника идеје да су јединице локалне самоуправе (општине и градови) оригинерне творевине грађана који у њима живе, једини могући, уставноправно прихватљив закључак је тај да је аутономна покрајина креација Устава, те тиме деривативна, а не оригинерна творевина. Уставноправну заснованост изнетог закључка, по оцени Уставног суда, потврђује и додатна анализа релевантних одредаба Устава. Као прво, за разлику од Устава Републике Србије од 1990. године који је као једну од Основних одредаба дела I Устава, у члану 6, садржао одредбу према којој „у Републици Србији постоје Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија, као облици територијалне аутономије“, важећи Устав од 2006. године прокламује ограничење државне власти правом на покрајинску аутономију и локалну самоуправу (члан 12.) као једно од начела уставног поретка Републике Србије и то на начин да се ово право односи на све грађане Републике Србије. Према томе, сагласно важећем Уставу, право грађана на децентрализовану државу изражено, између осталог, кроз право на покрајинску аутономију, није више ексклузивно право грађана Републике Србије који живе на територији аутономних покрајина које су постојале и по ранијим уставима. Штавише, одредба члана 182. став 2. Устава садржи констатацију о томе да Република Србија има две аутономне покрајине (Аутономну покрајину Војводину и Аутономну покрајину Косово и Метохију), да би већ у потоњим одредбама исте уставне норме била утврђена могућност оснивања нових аутономних покрајина, као и укидања или спајања већ основаних. Коначно, из одредаба ст. 3. и 4. члана 182. Устава произлази и то да је држава (централна власт) за себе задржала ексклузивно право да одлучује о унутрашњем државном уређењу, јер се право грађана на покрајинску аутономију исцрпљује у референдумски израженој вољи поводом предлога за оснивање нових или укидање, односно спајање постојећих аутономних покрајина, као и у, такође, референдумски израженој вољи поводом промене територије аутономне покрајине, при чему већински изражена воља грађана нема аутоматски за последицу оснивање нове, укидање или спајање постојећих аутономних покрајина, нити промену граница између аутономних покрајина.

Са друге стране, одредбом члана 185. став 1. Устава статут аутономне покрајине је дефинисан као највиши, али не и основни правни акт аутономне покрајине. За разлику од претходно поменутог Устава од 1990. године према коме је аутономна покрајина, преко својих органа, обављала и друге послове утврђене не само Уставом и законом, већ и статутом аутономне покрајине (члан 109. став 1. тачка б.), сагласно

важећем уставноправном поретку, Устав Републике Србије је једини основни правни акт у Републици Србији, тако да његове одредбе представљају правни основ и правни оквир и за уређивање свих питања која су у надлежности аутономне покрајине.

Полазећи од претходне свестране анализе свих релевантних уставних одредаба, Уставни суд је стао на становиште да је њихово једино уставноправно утемељено тумачење оно према коме је аутономна покрајина креација Устава, а не њених грађана, из чега даље следи да доносилац статута аутономне покрајине не располаже оригинерном, већ деривативном влашћу, те и највиши правни акт аутономне покрајине не доноси на основу своје неограничене слободне воље. Стога, према ставу Уставног суда, Статут Аутономне покрајине Војводине не може имати карактер конститутивног акта, без обзира на Уставом утврђено право аутономне покрајине на самостално уређивање сопствених органа, пошто се и ово право, сагласно одредби члана 183. став 2. Устава, остварује не само у складу са статутом, већ и у складу са Уставом, те чак ни у овом делу статут не садржи тзв. изворне норме, норме којима се изворно уређује одређени однос, што би му, са становишта теорије, омогућило атрибут конститутивног акта.

Одређивање карактера статута аутономне покрајине у директној је вези са предметом, односно садржином овог општег правног акта. Основно спорно питање које се тим поводом поставља је да ли се статутом могу уређивати питања која су уређена Уставом.

Пре преласка на анализу овог спорног питања, Уставни суд примећује да би се из самог правно-техничког обликовања Статута Аутономне покрајине Војводине могло закључити да је овај акт управо конципиран као конститутивни акт Аутономне покрајине Војводине, јер већ на први поглед, својом структуром и систематиком у многоме подсећа на Устав Републике Србије тиме што готово доследно прати структуру и систематику Устава (Преамбула, I. Основне одредбе – Први део Устава: Начела Устава, II. Остваривање људских и мањинских права – Други део Устава: Људска и мањинска права и слободе, III. Надлежности АП Војводине – Четврти део Устава - Надлежност Републике Србије, IV. Органи АП Војводине – Пети део Устава: Уређење власти, итд.). С обзиром на то да предмет поступка пред Уставним судом није оцена преамбуле Статута (пошто преамбула, која формалноправно не представља део нормативног текста, није обухваћена поднетим предлогом и иницијативама), Уставни суд овом приликом само напомиње да према уставноправној теорији и преовлађујућој упоредној пракси, преамбула није својствена ниједном општем правном акту осим уставу као основном и највишем правном акту државе. Ово из разлога што је само уставотворној власти која је по својој природи оригинерна и неограничена, примерено да у тексту који претходи нормативном делу устава, а који је, по правилу језички слободнији и свечанији од језика правне норме, изрази мотиве доношења највишег и основног правног акта државе.⁷ Са друге стране, приметно је да одређене одредбе Статута, посебно оне означене као „Основне одредбе“ и „Остваривање људских и мањинских права“ (делови I. и II. Статута) представљају дословно или „интерпретирано“ преузимање уставних норми. У том смислу се поставља питање да ли је овакав приступ доносиоца Статута сагласан са Уставом. Поводом преузимања (понављања) норми акта више правне снаге у акт ниже правне снаге у теорији постоје два схватања. Према првом

⁷ Међу ретким изузецима у упоредној уставноправној пракси да статути аутономних јединица садрже преамбулу су поједине покрајине у Шпанији, међу којима је и Каталонија.

схватању, овакво преузимање није допуштено, јер се на тај начин преузетој (поновљеној) правној норми умањује правна снага коју објективно има. Према другом, мање рестриктивном схватању, преузимање (понављање) правне норме из акта више правне снаге у акт ниже правне снаге, начелно, није пожељно, али *a priori* није недопуштено, уколико су испуњена три основна услова. Први услов је да се из општег акта више правне снаге преузима правна норма коју, ради ближег уређивања, треба разрадити општим актом ниже правне снаге, што значи да се може преузети само она правна норма која се односи на питање које може бити (ближе) уређено актом ниже правне снаге. Други услов је да се преузимањем не измени смисао поновљене правне норме, што значи да из акта више правне снаге правна норма треба да буде преузета дословно, без измена у тексту. Трећи услов је да се преузета одредба тако формулише да се из ње јасно и недвосмислено види да права и обавезе проистичу из општег правног акта више правне снаге из којег је вршено преузимање, а не из акта ниже правне снаге у који је норма преузета. Вишедеценијска пракса Уставног суда прихвата ово друго, мање рестриктивно, схватање.

Полазећи од наведеног, те чињенице да Устав не садржи изричиту одредбу којом се утврђује која су све питања садржина статута аутономне покрајине, већ се у више уставних норми наводе поједина питања која се уређују статутом, Уставни суд налази да су предмет статута аутономне покрајине пре свега питања која се тичу уређења и надлежности покрајинских органа и јавних служби које оснива аутономна покрајина, питања расподеле надлежности између појединих покрајинских органа и служби и међусобни однос покрајинских органа, као и питања која се тичу симбола аутономне покрајине. Поред тога, према становишту Уставног суда, предмет статута могу, односно треба да буду и друга питања која, сагласно Уставу и закону, уређује аутономна покрајина, а која по свом значају треба да нађу место у највишем правном акту аутономне покрајине. Са друге стране, статутом аутономне покрајине не могу бити уређена питања која, сагласно Уставу, представљају законску материју, нити се у статуту аутономне покрајине могу наћи одредбе које су по својој природи *materia constitutionis*, што значи одредбе којима се уређују она питања која су у искључивој надлежности уставотворца као репрезента суверености свих грађана Републике Србије и чије остваривање обезбеђује држава у оквиру својих надлежности. Овакво становиште Уставног суда темељи се на Уставом утврђеном положају аутономне покрајине и на претходно изнетим оценама да је, сагласно важећем Уставу Републике Србије, статут аутономне покрајине у хијерархији домаћих општих правних аката општи правни акт ниже правне снаге од Устава и закона и да, управо полазећи од уставног положаја аутономне покрајине, нема конститутивни карактер.

VII

Уставноправна оцена оспорених одредаба Статута које су у непосредној вези са правном природом и карактером статута аутономне покрајине

➤ *1. Оцена одредаба члана 1. ст. 1. и 2. Статута*

Одредбама члана 1. Статута утврђен је појам Аутономне покрајине Војводине, и то тако што се одређује да је Војводина аутономна покрајина грађанки и грађана који у њој живе, у саставу Републике Србије (оспорени став 1. члана 1.) и да је Војводина регија у којој се традиционално негују вишекултуралност, вишеконфесионалност и

други европски принципи и вредности (оспорени став 2. истог члана), док је у последњем, ставу 3. члана 1. Статута наведено да је АП Војводина неодвојиви део Републике Србије.

Пре преласка на уставноправну оцену оспорених одредаба, Уставни суд само узгредно примећује да доносилац Статута у одредбама ст. 1. и 2. овог члана Аутономну покрајину Војводина означава само као „Војводина“, да би тек у ставу 3. члана 1. користио Уставом утврђени назив ове аутономне покрајине.

Када је реч о уставноправној оцени оспорених одредаба члана 1. Статута, Уставни суд је, полазећи од ставова изнетих у делу VI овог Образложења, утврдио да одређивање појма Аутономне покрајине Војводине не може бити предмет статутарног уређивања (*materia statutaris*), пошто је само држава власна да одреди своје унутрашње државно уређење и да, у оквиру тога, само централна власт може дефинисати облике своје политичко-територијалне и функционалне децентрализације, а што је и учињено одредбом члана 182. став 1. Устава којом је одређен (дефинисан) појам аутономне покрајине. У том смислу, својеврсна „симулација“ члана 1. Устава, садржана у оспореним одредбама члана 1. ст. 1. и 2. Статута, не може бити предмет уређивања Статута, посебно када се, као у овом случају, без упућивања на Устав, појам Аутономне покрајине Војводине дефинише различито од онога како је дефинисан Уставом. Наиме, оспорена одредба става 1. члана 1. Статута недвосмислено имплицира да је Војводина аутономна покрајина грађанки и грађана који у њој живе, а не аутономна покрајина Републике Србије (дакле свих грађана Србије), из чега би следило да је реч о „креацији“ самих грађана Војводине, а не Устава Републике Србије, што је, по оцени Уставног суда, уставноправно неприхватљиво са становишта уставног одређења аутономне покрајине из члана 182. став 1. Устава. Уставни суд истиче да несагласност оспорене одредбе Статута са Уставом није отклоњена додавањем одреднице „у саставу Републике Србије“ (став 1. члана 1. Статута *in fine*). Штавише, Суд наглашава да аутономне покрајине нису „у саставу“ Републике Србије, већ су део Републике Србије, као облик децентрализације заснован на политичко-територијалном принципу, што је квалитативно различито.

У односу на оспорену одредбу става 2. члана 1. Статута, Уставни суд подсећа да је несагласност са Уставом одређења АП Војводине као „регије у којој се традиционално негују европски принципи и вредности“ (према оспореној одредби Статута проширено и неговањем вишекултуралности и вишеконфесионалности), детаљно образложио у својој Одлуци IУз-353/2009, утврђујући неуставност одредбе члана 3. став 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

На основу претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 1. ст. 1. и 2. Статута нису у сагласности са одредбом члана 182. став 1. Устава.

➤ 2. Оцена одредаба члана 3. Статута

И у односу на оспорени члан 3. Статута, којим се уређује територија АП Војводине, Уставни суд, најпре, оцењује да питање територије аутономне покрајине не може бити предмет статутарног уређивања, јер, сагласно Уставу, аутономна покрајина није овлашћена да својим актом одреди шта чини њену територију, већ је одредбом члана 182. став 4. Устава изричито утврђено да се територија аутономне покрајине и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина, одређују законом.

Имајући у виду да је претходно изнета оцена већ сама по себи довољан основ за утврђивање несагласности оспореног члана 3. Статута са Уставом, Уставни суд неће овом приликом понављати додатне разлоге везане за увођење појма „географских области (Бачка, Банат и Срем)“, детаљно изложене у Одлуци IУз-353/2009, којом је утврђено да одредба члана 4. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, која је по садржини била истоветна оспореној одредби члана 3. став 1. Статута, није у сагласности са Уставом. Такође, Суд подсећа да је у истој одлуци подробно образложио под којим условима и ограничењима се мора тумачити одредба става 4. члана 4. наведеног закона, која се односи на референдум поводом промене територије АП Војводине, да би ова одредба била сагласна са Уставом, а што је питање које се уређује одредбама ст. 3. и 4. оспореног члана 3. Статута. Коначно, Суд истиче и да одредба става 2. члана 3. Статута само на први поглед делује као преузимање друге реченице одредбе става 4. члана 182. Устава, међутим чињеница да у оспореној одредби недостаје не само упућивање на уставну норму, већ и упућивање да грађани АП Војводине сагласност за промену територије АП Војводине на референдуму изражавају „у складу са законом“, заправо имплицира да је Статут, а не Устав и закон, онај правни акт којим се установљава овај вид непосредног изражавања воље грађана, а што је уставноправно неутемељено.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 3. Статута нису у сагласности са Уставом.

➤ 3. Оцена одредаба члана 4. Статута

Уставни суд указује да се одредбама ст. 1. и 3. оспореног члана 4. Статута којима се, како је то доносилац оспореног акта означио, уређују „Носиоци права на покрајинску аутономију“, у суштини, изражава начело грађанске суверености које је, као једно од начела уставног поретка Републике Србије, утврђено чланом 2. Устава, с тим што су статутарне одредбе само стилски (језички) прилагођене „нивоу“ аутономне покрајине. На овај начин се самоограничење државне (централне) власти у корист покрајинске аутономије и локалне самоуправе, утврђено чланом 12. став 1. Устава и изражено кроз „право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу“ као својеврстан израз суверености свих грађана Републике Србије⁸, трансформише у посебан вид суверености грађана АП Војводине на територији аутономне покрајине, а који се успоставља Статутом. Додатну „гаранцију“ ове „суверености“ Статут даје одредбом става 2. члана 4. прописујући да право на покрајинску аутономију подлеже само надзору уставности и законитости, преписујући тиме *in texto* одредбу става 2. члана 12. Устава, али без упућивања на то да је ова гаранција конституисана Уставом, из чега следи да се она конституише управо Статутом, за шта нема уставноправног основа.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 4. Статута нису у сагласности са Уставом.

➤ 4. Оцена одредаба члана 5. Статута

Одредбе члана 5. Статута, које су означене као „Остваривање права на покрајинску аутономију“, оспорене су са становишта њихове сагласности са одредбама

⁸ Став Уставног суда изражен у Одлуци IУз-353/2009, део V образложења

члана 3. став 2, чл. 18. и 19, члана 21. став 1, члана 79. став 2. и члана 183. став 3. Устава. Оспореним одредбама је прописано: да грађани АП Војводине самостално остварују своја права и извршавају своје дужности утврђене Уставом, законом, Статутом и општим актима органа АП Војводине (став 1.) и да грађани АП Војводине своје право на покрајинску аутономију остварују непосредно, народном иницијативом или референдумом и путем својих слободно изабраних представника (став 2.).

Разматрајући оспорену одредбу става 1. члана 5. Статута, Уставни суд је најпре констатовао да, сагласно стандардима Европског суда за људска права које у својој пракси прихвата и овај суд, оспорена правна норма не задовољава критеријуме одређености, прецизности и јасноће, а што је један од предуслова остваривања начела владавине права. Наиме, из језичке формулације би произлазило да је *ratio* нормирања био да се пропише да грађани АП Војводине своја права остварују, односно дужности извршавају – самостално. Пошто је дакле реч о грађанима као физичким лицима, за Уставни суд остаје нејасно како је уопште могуће да физичко лице „несамостално“ остварује своја права или извршава дужности, под условом, наравно, да је пословно способно. Уколико, пак, оспорена норма има значење непосредне примене утврђених права и дужности (у односу на грађане АП Војводине), онда се основано може поставити питање њене сагласности са, пре свега, чланом 18. Устава, којим је непосредна примена зајемчених права утврђена као једно од начела у складу са којим се остварују сва људска и мањинска права и слободе. Ово из разлога што непосредна примена зајемчених права и обавеза извршавања утврђених дужности извире из самог Устава, јер је Устав њихов гарант, те стога ни на који начин не може бити предмет статутарног уређивања. Управо из наведених разлога Уставни суд не може прихватити као уставноправно утемељену аргументацију доносиоца Статута да из члана 79. став 2. Устава следи да се Статутом, може гарантовати непосредна примена утврђених права пошто „Устав дозвољава 'посредовање' аутономне покрајине 'код људских и мањинских права' у одређеним случајевима“, јер је и уставно овлашћење аутономне покрајине утврђено на начин да се покрајинским прописима додатна права припадника националних мањина могу установити „у складу са Уставом, а на основу закона“. Осим тога, формулација одредбе става 1. члана 5. Статута недвосмислено указује да се ова одредба не односи на додатно установљена права припадника националних мањина, већ на сва права свих грађана АП Војводине. Коначно, ако се садржина оспорене одредбе доведе у контекст са називом члана 5. Статута, могло би се закључити да доносилац Статута под остваривањем права на покрајинску аутономију подразумева и неутуђивост људских права (од оних зајемчених Уставом до оних предвиђених општим актима органа АП Војводине), а што би била својеврсна интерпретација начела из члана 3. став 1. Устава, према коме владавина права, као основна претпоставка Устава, почива на неутуђивим људским правима.

У односу на оспорену одредбу става 2. члана 5. Статута Уставни суд указује да ова одредба не би била уставноправно спорна када би из ње било јасно да је реч о начину остваривања права на покрајинску аутономију који је утврђен Уставом и да се њоме, како то у свом одговору образлаже доносилац Статута, „само ближе разрађују облици непосредног остваривања права грађана на покрајинску аутономију“. Како је нужно упућивање на Устав изостало, а из одредаба претходног, члана 4. Статута, следи да се право на покрајинску аутономију схвата као својеврстан вид суверености грађана АП Војводине, онда се системским тумачењем ових одредаба намеће закључак да Статут остваривање права на покрајинску аутономију уређује аутономно, аналогно

Уставом утврђеном начину остваривања начела грађанске суверености из члана 2. став 1. Устава, а за шта нема уставноправног основа.

С обзиром на претходно изнете разлоге, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 5. Статута нису у сагласности са Уставом.

➤ 5. *Оцена одредбе члана 6. Статута*

Оспореним чланом 6. Статута прописује се да су „у АП Војводини Срби, Мађари, Словенци, Хрвати, Црногорци, Румуни, Роми, Буњевци, Русини и Македонци, као и друге, бројчано мање националне заједнице које у њој живе, равноправни у остваривању својих права“.

Уставни суд налази да се поводом ове одредбе поставља више спорних уставноправних питања. Прво, да ли има уставноправног основа да се питање националне равноправности уопште уређује Статутом. Друго, могу ли у Републици Србији, која је према члану 1. Устава држава српског народа и свих грађана који у њој живе, припадници српског народа чија је то матична држава, имати статус „националне заједнице“. Треће, имајући у виду да уређивање не малог броја значајних питања у Статуту почива управо на концепту да се грађани Републике Србије који живе на територији АП Војводине сврставају у припаднике „националних заједница које чине бројчану већину у укупном становништву АП Војводине“ и припаднике „националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине“, као спорно се поставља питање да ли је установљавање појма „националне заједнице“ у сагласности са одредбама члана 2. став 1. и члана 12. став 1. Устава, из којих следи да је начелима уставног поретка Република Србија одређена као држава грађанске демократије, а не као држава одређених заједница, односно колективитета. И, четврто, да ли је само увођење појма „национална заједница“, чак и када тим појмом не би били обухваћени припадници српског народа, сагласно са Уставом, када Устав, а на темељу њега и закони који уређују права и положај припадника других народа који живе у Републици Србији ове грађане означавају као припаднике „националних мањина“, не познајући при том ни „бројчано веће“, ни „бројчано мање“ националне мањине, а што оспорена одредба разликује, јер њено граматичко тумачење (стављањем зареза после речи: „друге“) упућује на закључак да поред одредбом Статута таксативно набројаних, постоје и друге, али бројчано мање националне заједнице које живе у АП Војводини, из чега следи да су све набројане „бројчано веће“.⁹

Везано за прво спорно уставноправно питање, Уставни суд истиче да се ни у једном правном систему национална, нити било која друга равноправност, што *a contrario* значи забрана дискриминације, не може прописивати подзаконским актом, већ њу Уставом, као највишим правним актом државе, гарантује уставотворац и то свим својим грађанима, на читавој територији своје државе. Уставом Републике Србије то је учињено најпре одредбама члана 14. којима је заштити националних мањина дат ранг једног од уставних начела (тако што је утврђено да Република Србија штити права националних мањина и јемчи посебну заштиту националним мањинама ради

⁹ Истовремено, Уставни суд примећује да постоји недоследност доносиоца Статута у погледу оваквог одређења „националних заједница“, јер из потоњих одредаба Статута (на пример, члан 40.) произлази да су Срби припадници „бројчано веће националне заједнице“, а сви остали припадници „бројчано мањих националних заједница“.

остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета), потом одредбама члана 21. којима је забрана сваке дискриминације, непосредне или посредне, по било ком основу, а нарочито, између осталог, по основу националне припадности, утврђена као једно од основних начела у складу са којим се остварују сва зајемчена права и слободе и, коначно, посебним одредбама Устава (чл. 75. до 81.) којима су утврђена додатна права припадника националних мањина (од тзв. колективних права на самоуправу у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма, преко забране дискриминације припадника националних мањина, права на равноправност у вођењу јавних послова, забране насилне асимилације, права на очување посебности, до права на удруживање и сарадњу са сународницима и подстицања развијања духа толеранције). Насупрот томе, из оспорене одредбе члана 6. Статута произлази да се, независно и одвојено од Устава, аутономна покрајина, као унутрашњи облик политичко-територијалне децентрализације државе, која не располаже државном влашћу, својим највишим правним актом, на „својој“ територији појављује као гарант националне равноправности. Овакво схватање доносиоца Статута је, по оцени Уставног суда, у потпуној супротности са самим уставним положајем и Уставом утврђеном суштином аутономне покрајине и тиме несагласно са Уставом, јер је уређивањем питања националне равноправности аутономна покрајина преузела прерогативе државне власти.

Иако уставноправна оцена већ првог спорног питања доводи до закључка да оспорена одредба није у сагласности са Уставом, Уставни суд ће се кратко осврнути и на преостала спорна питања која се поводом ове одредбе постављају.

У односу на друго спорно питање Уставни суд указује да је својеврстан уставноправни *nonsens* припадницима конститутивног народа у сопственој, унитарној држави, која је према члану 1. Устава држава српског народа и свих грађана који у њој живе, давати својство „припадника националне заједнице“. Уставом утврђена равноправност припадника српског народа и свих осталих грађана који живе у Републици Србији, као и гарантована равноправност припадника свих националних мањина које живе у Републици Србији, како у односу на грађане који су припадници српског народа, тако и у односу на грађане који су припадници неке друге националне мањине, не ствара уставни „простор“ да за одређење Срба као „националне заједнице“.

Поводом трећег спорног питања, Уставни суд налази да, сагласно начелу из члана 2. став 1. Устава, уставни поредак Републике Србије почива на темељима грађанске демократије, јер су носиоци суверености грађани, а не колективитети или било које врсте „заједница“. Штавише, и начелом из члана 12. став 1. Устава, државна власт није ограничена правом било које „заједнице“ на покрајинску аутономију, већ правом грађана. У том смислу, Уставни суд оцењује да је увођење појма „национална заједница“, па ма то било и из разлога да се истакне њихова равноправност (што с обзиром на касније одредбе Статута очито није једини разлог), нема уставноправног утемељења.

Коначно, у односу на последње спорно питање, Уставни суд указује да је уставна терминологија у овом делу потпуно јасна и недвосмислена. Устав познаје „националне мањине“, односно припаднике националних мањина, а не „националне заједнице“, а посебно не прави никакву разлику везано за њихову бројчаност. У том смислу не постоје одступања ни у позитивном законодавству Републике Србије, у коме су темељни закони у овој области Закон о заштити права и слобода националних мањина и Закон о националним саветима националних мањина.

Полазећи од изнетих оцена, Уставни суд је утврдио да одредба члана 6. Статута није у сагласности са Уставом.

➤ *6. Оцена одредбе члана 7. став 2. Статута*

Оспореном одредбом, као једном од „Основних одредаба“ Статута прописна је дужност покрајинских органа и организација да, у оквиру својих „права и дужности“, подстичу и помажу очување и развијање вишејезичности и културне баштине националних заједница које традиционално живе у АП Војводини, као и да посебним мерама и активностима помажу међусобно уважавање и упознавање различитих језика, култура и вероисповести у АП Војводини.

Занемарујући овом приликом као мање значајно питање за оцену уставности оспорене одредбе то што покрајински органи и организације немају „права и дужности“, већ надлежности, Уставни суд налази да сагласност оспорене одредбе Статута са Уставом треба да буде сагледана у односу, са једне стране, на одредбе члана 48. и 97. тачка 2. Устава и, са друге стране, у односу на одредбу члана 183. став 3. Устава. Одредбом члана 48. Устава свим грађанима Републике Србије је зајемчено да Република Србија, мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана. Сагласно члану 97. тачка 2. Устава, Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, остваривање и заштиту слобода и права грађана. Из наведених одредаба Устава, по цени Уставног суда, следи да је Република Србија та која је овлашћена, али и обавезна да подстиче и обезбеди разумевање, уважавање и поштовање различитости. То значи да Република Србија, као гарант људских и мањинских права и слобода, доношењем одговарајућих, пре свега законских, мера обезбеђује очување и развијање, између осталог, вишејезичности и културне баштине као елемената посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета својих грађана. Међутим, како се према одредби члана 183. став 3. Устава аутономне покрајине старају о остваривању људских и мањинских права „у складу са законом“, то аутономна покрајина не може бити гарант људских и мањинских права, али Уставни суд налази да оспорена статутарна одредба, у целини посматрано, није несагласна са Уставом под условом да има значење обавезе („дужности“) покрајинских органа и организација да у вршењу својих надлежности, сагласно ономе што је законом прописано, поступају на начин да подстичу и помажу очување и развијање вишејезичности и културне баштине националних мањина које живе на територији АП Војводине и да, у складу са одговарајућим законом, доносе и предузимају мере и активности којима се помаже међусобно уважавање и упознавање различитих језика, култура и вероисповести у АП Војводини. Изнети став Уставног суда додатно поткрепљује и одредба члана 79. став 2. Устава, којом је утврђено да се покрајинским прописима, у складу са Уставом, а на основу закона, могу установити додатна права припадника националних мањина. Осим тога, Уставни суд наглашава да оспорена одредба Статута није несагласна са Уставом и под условом да се под појмом „националних заједница“ подразумевају искључиво припадници националних мањина.

Уставни суд овом приликом жели да истакне да је правно могуће, а по мишљењу Суда и пожељно, да се АП Војводини у овој области одговарајућим законима повери обављање појединих послова, управо због мешовитог националног састава становништва на њеној територији, а због чега су вишејезичност, мултикултурализам и

мултиконфесионализам неспорно опште вредности од посебног значаја за АП Војводину.

Са друге стране, Уставни суд налази да је одредба члана 7. став 2. Статута у једном делу уставноправно спорна са становишта њене сагласности како са општом забраном дискриминације из члана 21. Устава, тако и са забраном дискриминације националних мањина утврђеном одредбама члана 76. Устава. Ово из разлога што се прописано право на очување посебности односи само на „националне заједнице“ које „традиционално живе у АП Војводини“, а не на припаднике било које националне мањине који живе, традиционално или нетрадиционално, у АП Војводини, што је уставноправно недопуштено. Стога је Уставни суд утврдио да оспорена одредба члана 7. став 2. Статута у делу који гласи: „традиционално“, није у сагласности са Уставом.

➤ 7. Оцена одредаба члана 8. Статута

Оспореним одредбама члана 8. Статута прописано је да АП Војводина утврђује политику једнаких могућности и доноси посебне мере за подстицање равноправности полова, као и да ће утврдити услове и начин обезбеђивања равноправне заступљености жена и мушкараца у органима АП Војводине.

Поводом оспорених одредаба члана 8. Статута, Уставни суд подсећа да је, у Одлуци ГУз-353/2009, оцењујући сагласност Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине са Уставом, заузео став да „утврђивање и вођење не само спољне, већ и унутрашње политике, дакле политике у свим областима, представља онај део власти који је иманентан само централном (државном) органу и не може бити пренет, нити поверен на вршење недржавним (субцентралним) органима“, да је „утврђивање и вођење политике у појединим областима од подједнаког значаја за све грађане Републике Србије, те су зато ова питања од републичког, а не од покрајинског или локалног значаја“, а да „утврђивање и вођење политике не може бити ни поверено аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе, пошто ни органи државне управе, иако део извршне власти, немају овлашћења везана за утврђивање и вођење политике Владе, већ, сагласно Закону о државној управи, само учествују у обликовању политике Владе, при чему ови послови, као ексклузивно државни, према изричитој одредби тог закона, не могу бити поверени ниједном имаоцу јавног овлашћења“. Полазећи од овако заузетог става, те чињенице да се у једној од области у којој Уставом није утврђена надлежност аутономне покрајине предвиђа вођење политике од стране органа АП Војводине, Уставни суд је, истом одлуком, оценио да одредба члана 74. тачка 3) Закона, којом је било предвиђено да АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом, уређује и стара се о остваривању и унапређивању политике у области равноправности полова у АП Војводини, није у сагласности са Уставом.

С обзиром на то да је суштина оспорених одредаба Статута истоветна члану 74. тачка 3) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд је на основу већ заузетих ставова утврдио да ни одредбе члана 8. Статута нису у сагласности са Уставом. Осим тога, за разлику од Закона у коме је вођење политике у области равноправности полова било предвиђено као једна од надлежности АП Војводине, Статут ово питање „издиже“ на ранг „Основне одредбе“, једнако као што Устав у члану 15. као једно од начела Устава утврђује да држава јемчи равноправност жена и мушкараца и развија политику једнаких могућности. Тако је и у односу на ово питање, не позивајући се ни на Устав, ни на закон, аутономна покрајина статутом

преузела улогу уставотворца. Стога се оспорене одредбе не могу довести у уставноправну везу са овлашћењем аутономне покрајине из члана 183. став 3. Устава да се, у складу са законом, стара о остваривању људских и мањинских права, а на које се у свом одговору позива доносилац Статута.

➤ *8. Оцена одредбе члана 9. став 3. Статута*

Чланом 9. Статута је предвиђено да АП Војводина има симболе (став 1.), да су симболи аутономне покрајине застава и грб (став 2.) и да Скупштина АП Војводине уређује изглед и употребу симбола покрајинском скупштинском одлуком, у складу са Уставом и Статутом.

Испитујући уставност оспорене статутарне одредбе Уставни суд је пошао од тога да је чланом 183. став 4. Устава утврђено да аутономне покрајине утврђују симболе покрајине и начин њиховог коришћења, те да је, сагласно одредбама ст. 1. и 3. члана 185. Устава, статут највиши правни акт аутономне покрајине, а о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси и одлуке и друга општа акта. Дакле питање утврђивања симбола аутономне покрајине и начина њиховог коришћења једно је од питања које аутономна покрајина уређује самостално, искључиво на основу Устава.

Пошто Устав не садржи одредбу којом би било предвиђено да се симболи аутономне покрајине и начин њиховог коришћења утврђују статутом аутономне покрајине, као прво питање поставља се да ли утврђивање симбола аутономне покрајине представља материју статута или се симболи и начин њиховог коришћења могу утврдити било којим општим актом аутономне покрајине.

Према мишљењу Уставног суда, без обзира на непостојање изричите уставне норме, примарну материју статута, као највишег правног акта аутономне покрајине морају чинити управо она питања која аутономна покрајина уређује самостално, на основу Устава, а међу којима је и питање симбола и то, пре свега, утврђивање симбола. Из одредбе става 2. члана 9. Статута следи да су као симболи АП Војводине утврђени застава и грб, док је оспореном одредбом става 3. истог члана покрајинској скупштинској одлуци препуштено не само да уреди њихову употребу, већ и изглед, при чему то треба да учини „у складу са Уставом и Статутом“. Уставни суд налази да се као спорно поставља питање довољне одређености и јасноће одредбе става 3. члана 9. Статута као једног од битних елемената остваривања принципа владавине права. Наиме, као прво, није јасно како ће се покрајинском скупштинском одлуком изглед и употреба заставе и грба АП Војводине уредити „у складу са Уставом“, када се Устав овим питањем уопште и не бави, већ га је, напротив, препустио самосталном уређивању од стране аутономне покрајине. Друго, није јасно како ће се покрајинском скупштинском одлуком изглед и употреба заставе и грба АП Војводине уредити „у складу са Статутом“, када Статут садржи само одредбу да постоје два симбола – један је застава, а други је грб. При томе, према становишту Уставног суда, „утврђивање симбола“ подразумева не само да се одреди шта су симболи, него да се одреди и њихов изглед, јер се једино на тај начин може сматрати да је симбол утврђен. Свакако да уређивање појединих питања везаних за изглед симбола, као што су на пример њихове димензије или графички стандарди за њихово приказивање, може бити препуштено другом општем акту АП Војводине, али је тада (и једино тада) довољно јасно и одређено шта значи да такво уређивање треба да буде „у складу са Статутом“. Исто важи и за питање коришћења симбола, јер да би се знало шта значи то да одлука којом се уређује употреба

симбола мора да буде „у складу са Статутом“, у Статуту се морају утврдити бар основни елементи њиховог коришћења.

Имајући у виду да нису испуњени основни стандарди одређености и јасноће правне норме као претпоставка остваривања владавине права, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 9. став 3. Статута није у сагласности са Уставом.

➤ *9. Оцена одредаба члана 10. ст. 1. и 4. Статута*

Оспореним одредбама, које иначе носе назив „Главни град АП Војводине“, град Нови Сад је одређен као „главни, административни центар АП Војводине“ (став 1.) и прописано је да се положај града Новог Сада, као главног, административног центра АП Војводине уређује покрајинском скупштинском одлуком, у складу са законом (став 4.).

Уставни суд је у Одлуци IУз-353/2009 утврдио да одредба члана 4. став 5. у делу који гласи: „главни,“ Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, није у сагласности са Уставом, дајући у делу VI тачка 3. подтачка 3.3. образложења детаљне разлоге због којих Нови Сад не може имати статус ни главног града АП Војводине, ни њеног „главног административног центра“. На темељу тих разлога, Уставни суд је утврдио да и назив изнад члана 10. Статута и став 1. члана 10. у делу који гласи: „главни,“, нису у сагласности са Уставом.

У односу на оспорену одредбу става 4. члана 10. Статута као спорно се поставља питање сагласности ове одредбе са одредбама члана 189. Устава, као и са одредбама Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 129/07). Чланом 189. Устава утврђен је положај јединица локалне самоуправе (општина и градова), тако што је, у односу на град, предвиђено да се град оснива законом, у складу са критеријумима предвиђеним законом којим се уређује локална самоуправа (став 2.) и да град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности (став 3.). Чланом 23. став 4. Закона о локалној самоуправи је прописано да се одредбе овог закона које се односе на општину примењују и на град, ако овим законом није друкчије одређено. Чланом 27. Закона о територијалној организацији Републике Србије („Службени лист РС“, број 129/07) град Нови Сад је одређен као једна од јединица локалне самоуправе које чине територију АП Војводине.

Уставни суд истиче да из наведених одредаба Устава и закона следи да се положај свих јединица локалне самоуправе – свих градова и општина, уређује искључиво законом, а не подзаконским или другим општим актом „у складу са законом“. Стога је Суд утврдио да је одредба члана 10. став 4. Статута, која предвиђа да положај града Новог Сада уређује сама АП Војводина, покрајинском скупштинском одлуком у складу са законом, несагласна са законом, а тиме и са Уставом.

➤ *10. Оцена одредаба члана 11. Статута*

Одредбама члана 11. Статута су уређена питања која се тичу имовине АП Војводине, и то тако што је одређено: да се имовина АП Војводине, начин њеног коришћења и располагања уређује законом (став 1.); да су у својини АП Војводине, као облика јавне својине, ствари које на основу закона користе органи АП Војводине, установе и јавна предузећа чији је она оснивач и друге покретне и непокретне ствари, у складу са законом којим се уређује јавна својина (став 2.); да Скупштина АП Војводине

покрајинском скупштинском одлуком одређује органе надлежне за управљање и располагање имовином АП Војводине на начин утврђен законом (став 3.); да послове правне заштите имовинских права и интереса АП Војводине обавља Покрајинско јавно правобранилаштво (став 4.).

10.1. Оцењујући уставност оспорених одредаба ст. 1. до 3. члана 11. Статута Уставни суд констатује да чињенично стоје наводи изнети у предлогу овлашћеног предлагача да су одредбе Статута претходиле доношењу Закона о јавној својини („Службени гласник РС“, број 72/11). Међутим, како је у међувремену Закон донет, Уставни суд се у поступку оцене уставности не може упуштати у то да ли су статутарне одредбе евентуално прејудицирале законска решења, пошто није надлежан да доводи у питање слободно изражену вољу законодавца. Стога Суд констатује да одредба става 2. члана 11. Статута није несагласна са Законом о јавној својини, те тиме ни са Уставом. Такође, чињеница је да одредба става 1. члана 11. Статута представља преузету одредбу члана 87. став 4. Устава, при чему недостаје упућивање на Устав из кога је преузимање извршено. Но, како се у конкретном случају ради о одредби према којој се питања која се тичу имовине АП Војводине уређују законом, а неспорно је да аутономна покрајина није овлашћена да својим актом одређује да ли ће се и које питање уредити законом, то Уставни суд, у односу на ову конкретну одредбу, не налази да је њоме умањен правни значај преузете уставне норме. У том смислу, Уставни суд наглашава да одредба става 1. члана 11. Статута не може на било који начин бити тумачена као аутономно право аутономне покрајине да својим актом прописује како ће се уредити питања која се тичу њене имовине, начина њеног коришћења и располагања.

Из наведених разлога, Уставни суд је у односу на оспорене одредбе члана 11. ст. 1. и 2. Статута, у складу са одредбом члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог у овом делу.

10.2. Међутим, у односу на оспорену одредбу става 3. члана 11. Статута, којом се покрајинској скупштинској одлуци препушта да одреди органе надлежне за управљање и располагање имовином АП Војводине на начин утврђен законом, Уставни суд оцењује да је ова одредба несагласна са чланом 27. став 9. Закона о јавној својини којим је изричито прописано да се статутом аутономне покрајине одређује орган који одлучује о прибављању ствари и располагању стварима у својини аутономне покрајине, под условима прописаним законом. Самим тим, оспорена статутарна одредба није сагласна ни са одредбама члана 87. став 4. и члана 195. став 2. Устава.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 11. став 3. Статута није сагласна са Уставом.

➤ 11. Оцена одредбе члана 13. Статута

Оспореном одредбом Статута је прописано да АП Војводина, у складу са законом, обезбеђује услове за заштиту и унапређење животне средине и предузима мере за спречавање и отклањање штетних последица које угрожавају животну средину и доводе у опасност живот и здравље људи. И ова одредба се налази у поглављу Статута које је означено као „Основне одредбе“.

У одговору достављеном поводом поднетог предлога за оцену уставности Статута указује се на одредбу члана 74. став 2. Устава (Уставом зајемчено право на здраву животну средину), којом је утврђено да је свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран за заштиту животне средине, и образлаже да је

оспорена одредба Статута само поново констатовала утврђену уставну обавезу аутономне покрајине. За Уставни суд је свакако неспорно да је Уставом утврђена одговорност и аутономне покрајине за заштиту животне средине, али оно што оспорену одредбу чини неуставном је то што се из ње ни на који начин не може закључити да одговорност АП Војводине у овој области извире из Устава. Напротив, конципирана као једна од „Основних одредаба“ Статута, без позивања и упућивања на Устав и прописујући овлашћења АП Војводине у области заштите животне средине на најопштији начин, упућује на закључак да уређење целокупне области заштите животне средине на територији АП Војводине представља њену изворну надлежност – „одговорност“, коју она врши „у складу са законом“. Основаност оваквог закључка Уставног суда потврђује и потоња одредба члана 29. тачка 5. алинеја 1. Статута којом се, као прва од надлежности АП Војводине у области заштите животне средине наводи да АП Војводина „уређује, унапређује и обезбеђује заштиту животне средине у складу са Уставом, потврђеним међународним уговором и законом“. У вези са тим, Уставни суд подсећа да је, из разлога што нема уставноправног основа да се цела област уређивања друштвених односа из члана 183. став 2. Устава пренесе у изворну надлежност аутономне покрајине, у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио да није сагласна са Уставом одредба члана 25. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, којом је било предвиђено да АП Војводина уређује, унапређује и обезбеђује заштиту животне средине за територију АП Војводине. Стога ни одредница садржана у одредби члана 13. Статута да АП Војводина то чини „у складу са законом“, не може да отклони неуставност оспорене одредбе.

Дакле, имајући у виду да оспорена одредба према својој садржини не представља поновну констатацију уставне обавезе аутономне покрајине, како то тврди доносилац Статута, већ Статутом утврђен основ да АП Војводина, у складу са законом, самостално уређује целу област заштите животне средине на својој територији, то је Уставни суд, полазећи од ставова изнетих у делу VI овог образложења и разлога неуставности одредбе члана 25. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, детаљно изложених у Одлуци ИУз-353/2009, оценио да оспорена одредба члана 13. Статута није у сагласности са Уставом.

➤ 12. Оцена одредбе члана 15. Статута

Чланом 15. Статута, такође једном од „Основних одредаба“, је установљено да је АП Војводина одговорна за сопствени одрживи економски, научни, образовни, културни и туристички развој, као целине, те уравнотежени развој својих географских области.

Уставни суд налази да се у односу на оспорену одредбу могу поставити два спорна уставноправна питања. Прво, да ли аутономна покрајина, као део Републике Србије, може бити одговорна за свој развој (економски, научни, образовни, културни и туристички – дакле свеукупни) када је, према члану 97. тачка 12. Устава, Република Србија та која уређује и обезбеђује развој Републике Србије (у целини) и политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја. Друго, да ли, полазећи од наведене уставне одредбе, аутономна покрајина може бити одговорна, а што значи надлежна, за „уравнотежени развој“ појединих делова територије аутономне покрајине (не улазећи овом приликом у већ утврђену неуставност коришћења појма „географске области“).

Суд указује да, супротно схватању доносиоца Статута да из формулације оспореног члана 15. Статута не произлази никакво овлашћење аутономне покрајине да самостално уређује питања која су у искључивој надлежности Републике, оваква формулација неминовно имплицира надлежност за свеукупно уређење свих набројаних области развоја, укључујући и вођење политике у тим областима, јер је постојање или преузимање одговорности за (одрживи) развој у одређеној области могуће само уколико субјект који има такву одговорност истовремено има и надлежност да води политику у тој области и да је у целини самостално уреди. Ово посебно када се има у виду да се из садржине оспорене статутарне одредбе ни на који начин не може закључити да је реч о одговорности „у складу са прописима, односно законима којима се ове области уређују“, како се то у одговору наводи. Према томе, како одрживи развој Републике у целини и равномерни (уравнотежени) развој појединих делова Републике, дакле целокупне њене територије која укључује и АП Војводину, у суштини, значи вођење економске политике чији је циљ да се у одговарајућим областима друштвеног живота обезбеди развој читаве државе и њених појединих делова, то надлежност у овим питањима, а тиме и одговорност, сагласно Уставу има само Република Србија, односно централна власт. Управо из тих разлога, одредбама члана 10. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, као питања од покрајинског значаја у области развоја, дакле као изворна надлежност АП Војводине у овој области предвиђена су само следећа питања: да у области развојног планирања, што је далеко уже од општег појма „одрживи развој“, АП Војводина развојно планирање уређује „у складу са економском политиком и стратегијом регионалног развоја Републике Србије“ (тачка 1)) и да у области регионалног развоја прати спровођење мера и активности за равномерни регионални развој (тачка 13))¹⁰. Такође, Законом о регионалном развоју („Службени гласник РС“, бр. 54/09 и 30/10) предвиђено је да АП Војводина доноси Стратегију регионалног развоја за територију АП Војводине „у складу са Националним планом“, који доноси Република (члан 20. Закона). Са друге стране, с обзиром на природу поверених послова, коју је Уставни суд детаљно образложио у својој Одлуци ИУз-353/2009, питање „одговорности“ се никада не може поставити ако је реч о пословима који се обављају као поверени, јер одговорност за обављање таквих послова увек остаје на органу државне управе из чијег делокруга је посао поверен. Везано за друго спорно питање, Уставни суд указује да, сагласно Закону о територијалној организацији Републике Србије, територију АП Војводине чине територије одређених јединица локалне самоуправе (општина и градова). Како „уставна веза“ између аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе које чине њену територију постоји само у томе да, у складу са одредбом члана 178. став 2. Устава, аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности, то не постоји уставни основ за одговорност аутономне покрајине за уравнотежени развој јединица локалне самоуправе које чине њену територију.

Из изнетих разлога, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 15. Статута није у складу са одредбом члана 97. тачка 12. Устава.

¹⁰ Остале одредбе члана 10. Закона углавном се односе на изворне надлежности АП Војводине у области просторног планирања.

➤ 13. Оцена одредаба члана 16. Статута

Оспореним одредбама члана 16. Статута уређена су питања: сарадње АП Војводине с територијалним заједницама и другим облицима аутономије других држава (став 1.), закључивања међурегионалних споразума у областима из надлежности АП Војводине (став 2.), чланства АП Војводине у европским и светским удружењима региона (став 3.) и оснивање представништва АП Војводине, у регионима Европе и у Бриселу, уз сагласност Владе Републике Србије, ради промоције, унапређивања њених привредних, научних, образовних и туристичких капацитета, у складу са Уставом и законом (став 4.).

13.1. Уставни суд је у Одлуци ИУз-353/2009 одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 3. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, те како је одредба става 1. члана 16. Статута по својој садржини истоветна раније оцењиваној законској норми, то је Уставни суд, у складу са одредбом члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 16. став 1. Статута.

13.2. Истом одлуком Уставни суд је, али под условима и ограничењима датим у делу VI тачка 2. подтачка 2.2. образложења те одлуке, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 3. став 2. Закона, којом је прописано да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме у оквиру своје надлежности. Наиме, Уставни суд је стао на становиште да је одредба става 2. члана 3. Закона уставноправно прихватљива само под условом да међурегионални споразум закључује Скупштина АП Војводине, пошто се ради о правном инструменту путем кога се остварује сарадња са одговарајућом територијалном заједницом друге државе, при чему овај споразум има карактер општег правног акта који, као и све остале одлуке АП Војводине подлеже уставној контроли на начин прописан одредбама члана 9. истог закона. Уставни суд указује да оспорена одредба става 2. члана 16. Статута такође предвиђа да АП Војводина закључује међурегионалне споразуме, с тим што уместо законске формулације да то чини „у оквиру своје надлежности“, у оспореној статутарној одредби стоји да међурегионалне споразуме закључује „у областима из своје надлежности“. Полазећи од детаљно изнете аргументације у делу V образложења наведене Одлуке Уставног суда, Суд и овом приликом наглашава да, сагласно одредбама члана 177. Устава, аутономној покрајини не може бити пренето у надлежност уређивање целокупних области друштвеног живота из члана 183. став 2. Устава, као и да се законско поверавање (делегација) појединих послова („питања“) из надлежности Републике у тим или другим областима друштвеног живота не може изједначити са „питањима од покрајинског значаја“, а тиме ни са надлежношћу саме аутономне покрајине. Стога, када је реч о закључивању међурегионалних споразума, поред већ раније изнетих услова и ограничења чије поштовање је услов да се право АП Војводине да закључује ове споразуме не сматра несавесним са Уставом, Суд је стао на становиште да је оспорена одредба става 2. члана 16. Статута уставноправно прихватљива само и уз додатни услов - да АП Војводина међурегионалне споразуме закључује везано за питања која су законом, у областима из члана 183. став 2. Устава, одређена као питања од покрајинског значаја, дакле везано за питања која у тим областима представљају њену изворну надлежност.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, под претходно изнетим условима и ограничењима, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 16. став 2. Статута.

13.3. Налазећи да право АП Војводине на чланство у европским и светским удружењима региона непосредно извире из уставног овлашћења аутономне покрајине да, у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије, сарађује са одговарајућим територијалним заједницама других држава (члан 181. Устава), Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 16. став 3. Статута.

13.4. Насупрот претходном, Суд је у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио да одредба члана 3. став 3. Закона није у сагласности са Уставом, између осталог, и у делу који гласи: „и у оквиру своје надлежности може основати представништва у регионима Европе, односно у Бриселу“. Из разлога детаљно изложених приликом оцене наведе законске одредбе¹¹, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 16. став 4. Статута није у складу са Уставом. При томе, Уставни суд наглашава да се разлози неуставности оспорене одредбе не свде на питање назива институционалног облика представљања аутономне покрајине у другим државама или у седишту међународних организација (да ли ће бити основано представништво, канцеларија или какав други облик представљања), већ на то да АП Војводина може бити представљена само у оквиру дипломатско-конзуларног представништва Републике Србије, што не искључује могућност да се унутар тог представништва образује посебна јединица чији би задатак управо био промоција и унапређење капацитета АП Војводине. Уставни суд указује да, поред претходно изложеног, оспорена статутарна одредба садржи и додатни основ неуставности. Овом одредбом се прописује надлежност Владе (несагласно Уставу означена као „Влада Републике Србије“) да даје сагласност на оснивање представништва АП Војводине, што је несагласно са чланом 123. Устава према коме, поред надлежности утврђених одредбама тач. 1. до 5, сагласно тачки 6. овог члана, Влада врши и друге послове одређене Уставом и законом, што значи да се статутом аутономне покрајине не могу одређивати послови које врши Влада.

➤ 14. Оцена одредаба члана 17. Статута

Одредбе члана 17. Статута односе се на Војвођанску академију наука и уметности и то тако што је ставом 1. овог члана Војвођанска академија наука и уметности одређена као научна и уметничка установа од посебног значаја у АП Војводини, ставом 2. истог члана је предвиђено да Војвођанску академију наука и уметности оснива Скупштина АП Војводине покрајинском скупштинском одлуком, којом утврђује њену улогу, уређује њену делатност и начин остваривања, док је одредбом става 3. члана 17. уређено да органи АП Војводине обезбеђују услове за њен рад.

Везано за одредбе члана 17. Статута, као спорно се поставља питање постојања уставног основа за оснивање Војвођанске академије наука и уметности. Доносилац Статута сматра да је основ да се Статутом установи Војвођанска академија наука и уметности садржан у одредби члана 183. став 1. Устава, према коме аутономне покрајине у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају, те је „полазећи од наведеног основа и могућности садржане у Закону о јавним службама да аутономна покрајина може

¹¹ Видети образложење Одлуке ИУз-353/2009, део VI тачка 2. подтачка 2.3.

оснивати установе „у овој области“, Статутом је установљена Војвођанска академија наука и уметности, као установа од посебног значаја за АП Војводину“.

Разматрајући уставноправну заснованост навода садржаних у одговору, Уставни суд, као прво, истиче да Устав у члану 179. утврђује право аутономне покрајине да, у складу са Уставом и својим статутом, самостално прописује уређење и надлежност својих органа и јавних служби. Ово право још једном је потврђено одредбом члана 183. став 1. Устава, на коју се позива доносилац оспореног општег акта, и то тако што је утврђено да аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају. Смисао оснивања органа и служби је да се преко њих остварују изворне надлежности аутономне покрајине и врше послови које је аутономној покрајини поверила Република. Стога, по становишту Уставног суда, одговор на питање да ли постоји уставни основ за „установљавање“ (оснивање) Војвођанске академије наука и уметности произлази из одговора на питање да ли, сагласно Уставу, АП Војводина има надлежност у области за коју се ова установа оснива, а то су наука и уметност, односно, у ширем смислу, култура. С обзиром на то да према ставу Уставног суда израженом у Одлуци ПУз-353/2009, аутономна покрајина може имати надлежности само у областима које су таксативно наведене у одредби члана 183. став 2. Устава, а међу којима није наука, то следи да не постоји уставни основ да АП Војводина оснива установе у области науке. Што се тиче културе, питања од покрајинског значаја у области културе, као једне од области из члана 183. став 2. Устава, одређена су одредбама чл. 41. до 46. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, а истим одредбама Закона одређени су и послови које у овој области АП Војводина врши као поверене. Чланом 41. тачка 3) Закона прописано је да АП Војводина, у складу са законом, оснива архиве, музеје, библиотеке, позоришта, заводе и друге установе у области културе. Појам установе културе дефинисан је чланом 22. Закона о култури („Службени гласник РС“, број 72/09), као правног лица основаног ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана, односно задовољавање потреба грађана, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у области културе. Сагласно члану 3. Закона, о остваривању општег интереса у култури, који је дефинисан чланом 6. тог закона, стара се Република Србија. Пошто се академија наука и уметности свакако не оснива ради обављања културне делатности којом се обезбеђује остваривање права грађана на слободно уметничко стваралаштво, које је као лично (индивидуално) право зајемчено одредбом члана 73. став 1. Устава, нити ради задовољавања потреба грађана у области културе, то се ова институција не може подвести под законски појам установе културе, те тиме ни под „другу установу културе“ коју АП Војводина може основати у складу са чланом 41. тачка 3) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине. Ниједна друга одредба тог закона којом се уређује област културе не може се довести у правну везу са Војвођанском академијом наука и уметности. Да Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине под установама у области културе није ни подразумевао Војвођанску академију наука и уметности посредно потврђује и то што је исти закон обезбеђивање финансијских средстава у буџету АП Војводине за рад Војвођанске академију наука и уметности био предвидео у члану 64. којим је била уређена област науке и технолошког развоја, а за који је Уставни суд у Одлуци ПУз-353/2009 утврдио да је у целини несагласан са Уставом, јер питања од покрајинског значаја уређује у области за коју Уставом није утврђена надлежност аутономне покрајине.

Испитујући уставност одредбе члана 17. Статута, Уставни суд је анализирао и одредбе Закона о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94 и 79/05-други закон). У том смислу Уставни суд констатује да стоје наводи доносиоца Статута да, сагласно овом закону (члан 4. Закона о јавним службама), аутономна покрајина (поред Републике, града, општине и других правних и физичких лица) може основати установу, предузеће и други облик организовања за обављање делатности, односно послова из члана 3. овог закона (делатности, односно послови за које се могу основати јавне службе). Такође, према члану 3. Закона, установе се оснивају, између осталог, и у областима науке и културе, али ради обезбеђивања остваривања права утврђених законом и остваривања другог законом утврђеног интереса у тој области. Даље, чланом 6. истог закона је прописано да Република, аутономна покрајина, град и општина могу обезбедити обављање делатности, односно послова из члана 3. овог закона „из оквира својих права и дужности“ оснивањем установа, односно предузећа или поверавањем вршења тих делатности односно послова другим физичким и правним лицима. Чланом 5. Закона је прописано да установа, као и други облици организовања јавних служби, обављају делатност, односно послове у области у којој су основане „под условима и на начин утврђен законом“, а чланом 8. Закона да делатност, односно послове обављају на начин којим се обезбеђује уредно и квалитетно, под једнаким условима, остваривање права грађана и организација и задовољавање потреба корисника, као и да уређују начин пружања услуга и њихово коришћење од стране корисника, у складу са законом. Исти закон прописује да су органи установе: директор, управни и надзорни одбор, ако законом није друкчије одређено. Из наведених законских одредаба следе три закључка. Први, да се јавна служба (установа) може основати само на основу изричитог овлашћења садржаног у закону. Други, да се јавна служба може основати само „из оквира својих права и дужности“, што значи само у областима и питањима за чије уређивање је надлежан субјект који оснива јавну службу. И, треће, да се законом установљени концепт јавних служби, што значи и установе као једног од организационих облика јавне службе, не може довести у везу ни са делатношћу академије наука и уметности, нити са начином управљања овом институцијом.

Након што је оценио да АП Војводина, према Уставу, нема надлежности у области науке, што значи да у тој области не може оснивати ни било коју установу или другу институцију, да се академија наука и уметности не може сматрати установом културе у смислу Закона о култури, нити уопште установом у смислу Закона о јавним службама, Уставни суд је испитао и да ли евентуално у посебном закону, Закону о Српској академији наука и уметности („Службени гласник РС“, број 18/10), постоји основ за образовање Војвођанске академије наука и уметности. Овим законом Српска академија наука и уметности (у даљем тексту: САНУ) је дефинисана као највиша научна и уметничка установа у Републици Србији која развија и подстиче науку, организује и унапређује основна и примењена научна истраживања, подстиче и унапређује уметничку делатност и тиме доприноси општем добру народа Републике Србије и државе (члан 2. ст. 1. и 2. Закона). Истим чланом је прописано да је Академија установа од посебног националног значаја (став 3.) и да је једина установа која представља Републику Србију у међународним удружењима државних академија (став 4.). Правни основ деловања САНУ одређен је чланом 5. Закона тако што је прописано да Академија ради на основу овог закона, закона којим се уређује научноистраживачка делатност, Статута Академије и других прописа (став 1.) и да се Статутом Академије уређују њена организација, начин рада и управљања у складу са законом (став 2.). Према члану 17. Закона, делатност

Академије обавља се у седишту Академије, у Огранку Академије, у јединицама Академије ван њеног седишта и у центрима за научна истраживања. Статутом САНУ, који је донела Скупштина САНУ на седници од 10. јуна 2010. године, предвиђено је: да Академија има Огранак са седиштем у Новом Саду који је њен саставни део и да Огранак Академије организује истраживања и друге активности у области научног и уметничког стваралаштва у оквиру задатака Академије наведених у члану 7. овог Статута, а посебно везаним за подручје Војводине (члан 54.); да у састав Огранка Академије улазе чланови Академије који живе или раде у Војводини; а да у активностима Огранка Академије могу учествовати и остали чланови Академије (члан 55.); да се организација и рад Огранка Академије уређују Правилима Огранка Академије, која морају бити у складу са Статутом Академије, да се Правила доносе на скупу свих чланова Огранка Академије и да Правила Огранка Академије потврђује Председништво Академије (члан 56.); да радом Огранка Академије руководи Извршни одбор Огранка Академије на чијем је челу председник Огранка Академије (члан 57. став 1.); као и да се средства за рад Огранка Академије утврђују и распоређују као посебна позиција у финансијском плану Академије (члан 58.).

Из наведених одредаба Закона и Статута САНУ неспорно произлазе следећи закључци:

Први начелни закључак је да институција каква је академија наука и уметности није јавна служба, већ особена *sui generis* установа, која се бави научноистраживачком делатношћу (а не културом).

Други закључак је да ни овај закон не садржи правни основ за образовање Војвођанске академије наука и уметности.

И трећи закључак је да Закон, уважавајући положај АП Војводине, прописује да се делатност САНУ обавља и у Огранку Академије као њеном саставном делу, који је детаљно разрађен Статутом САНУ, почевши од тога да у састав Огранка улазе чланови Академије који живе или раде у Војводини, да се организација и рад Огранка уређују његовим сопственим Правилима, да радом Огранка руководи посебан орган кога бирају чланови Академије који улазе у састав Огранка, па до тога да се у финансијском плану САНУ обезбеђују посебна средства за рад Огранка.

На основу претходно свестрано извршене анализе, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 183. ст. 1. и 2. Устава, као ни одредбе релевантних закона не стварају уставноправни и законски основ за образовање Војвођанске академије наука и уметности, те је, у складу са већ утврђеном неуставношћу одредбе члана 64. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, утврдио да ни одредбе члана 17. Статута нису у сагласности са Уставом.

➤ 15. Оцена одредаба члана 20. Статута

У делу Статута означеном као „Остваривање људских и мањинских права“ оспореним одредбама члана 20. уређени су: једнакост грађана „у правима и дужностима“ (став 1.), забрана дискриминације по било ком основу (став 2.) и овлашћење АП Војводине да може увести тзв. мере позитивне дискриминације.

Сагледавајући у целини одредбе дела II. Статута који носи назив „Остваривање људских и мањинских права“, Уставни суд констатује да овај део Статута почива на уставноправно неприхватљивом, погрешном концепту да из одредбе члана 183. став 3. Устава, којом је утврђено да се аутономне покрајине, у складу са законом, старају о

остваривању људских и мањинских права, произлази да је ова одредба основ да АП Војводина Статутом, као својим највишим правним актом, паралелно са Уставом успостави систем гаранција и заштите људских и мањинских права грађана који живе на њеној територији. Насупрот концепту који заговара Статут, према становишту Уставног суда, старање о остваривању зајемчених права значи обавезу покрајинских органа и служби да, прво у општим актима које доносе, и, друго, у спровођењу тих аката, као и у извршавању закона и подзаконских аката републичких органа – доношењем појединачних аката и предузимањем радњи, у складу са одговарајућим законом обезбеде остваривање Уставом зајемчених људских и мањинских права и слобода сагласно Уставом утврђеним начелима на којима почива остваривање тих права и слобода. Ова обавеза аутономне покрајине се „претвара“ у њено право да у одређеној области ближе или додатно уреди права грађана, уређујући одређено питање од покрајинског значаја, само уколико за то постоји изричит законски основ. Због тога је статут аутономне покрајине у овом делу својеврстан „спроведбени акт“ Устава, а истовремено и закона, у сваком оном случају када је, у складу са чланом 18. Устава, начин остваривања одређеног права прописан законом, а није, нити може бити пандан Уставу.

С обзиром на претходно изнето, Уставни суд истиче да су једнакост грађана и забрана дискриминације, посредне или непосредне, по било ком основу, свим грађанима Републике Србије, без обзира на ком делу њене територије живе, гарантовани Уставом (члан 21.), као једно од основних начела на којима почива остваривање свих зајемчених људских и мањинских права и слобода. Стога, према ставу Уставног суда, аутономна покрајина, као облик децентрализације државне власти, не може бити гарант људских и мањинских права и слобода, нити начела у складу са којима се та права и слободе остварују, те, полазећи од становишта изнетих у делу VI овог образложења, питање једнакости грађана и забране дискриминације не може бити предмет статутарног уређивања. Уставни суд додатно истиче да је одредба става 3. оспореног члана 20. Статута у директној супротности са ставом 4. члана 21. Устава, јер се, сагласно Уставу, мере тзв. позитивне дискриминације могу увести само законом. Због тога, АП Војводина, која према Уставу нема законодавну власт, ове мере не може увести ниједним својим општим актом, имајући у виду да су и статут и други општи акти аутономне покрајине ниже правне снаге од закона.

На основу изложеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 20. Статута нису у сагласности са Уставом.

➤ *16. Оцена одредбе члана 21. став 1. Статута*

Оспореном одредбом става 1. члана 21. Статута је прописано да АП Војводина одређеним категоријама становништва (породица, деца, труднице, мајке током породилског одсуства и самохрани родитељи) обезбеђује додатна и допунска права и заштиту, односно виши степен заштите.

Дакле, реч је о правима из области социјалне заштите и о овлашћењу АП Војводине да у овој области наведеним категоријама установи права (додатна и допунска) мимо оних права која исте категорије становништва имају на осталом делу територије Републике Србије, односно да обезбеди „виши степен заштите“ права које те категорије становништва имају према законима којима је одговарајуће право уређено.

Уставни суд подсећа да је у Одлуци ИУз-353/2009, оцењујући уставност одредбе члана 53. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, а

потом и одредбе члана 58. истог закона, којом је на суштински истоветан начин утврђена изворна надлежност АП Војводине у области заштите мајке и детета, утврдио да ове одредбе нису у складу са Уставом у делу којим је било предвиђено да АП Војводина уређује друга права у области социјалне заштите, већи обим права од права утврђених законом, као и друге облике социјалне заштите, односно додатна и допунска права и заштиту породице, права деце, трудница, мајки током породилског одсуства и самохраних родитеља. Полазећи од Уставом утврђене садржине права на социјалну заштиту и посебне заштите породице, мајке, самохраног родитеља и детета, зајемчених одредбама чл. 68. и 66. став 1. Устава, Уставни суд је стао на становиште да се ова права могу уредити само законом, чиме се, између осталог, обезбеђује и једнакост грађана у остваривању Уставом зајемчених права из ове области. У том смислу, Уставни суд је оценио да оспорене законске одредбе у означеним деловима нису у сагласности са Уставом, јер прописивање изворне надлежности аутономне покрајине за уређивање неког питања, само по себи, значи да ће то питање бити уређено актом ниже правне снаге од закона. Овом приликом, Уставни суд додатно указује да Устав допушта само један изузетак да се општим актом аутономне покрајине установи неко додатно право. Тај изузетак утврђен је одредбом члана 79. став 2. Устава и односи се искључиво на права припадника националних мањина која се тичу очувања њихових посебности, при чему се и у том случају додатна права покрајинским прописом могу установити само на основу закона.

Са друге стране, Уставни суд још једом наглашава да је код оцене уставности оспорених законских одредаба, управо у интересу грађана АП Војводине, прибегао крајње екстензивном тумачењу Закона о социјалној заштити („Службени гласник РС“, број 24/11), у делу којим тај закон прописује у којим случајевима и на који начин је могуће одступање од законом уређених права и начина пружања услуга социјалне заштите. У том смислу, иако се овлашћење аутономне покрајине из члана 57. став 2. овог закона да пропише примену виших стандарда и повољније услове, стриктно гледано, односи на остваривање услуга социјалне заштите које обезбеђује аутономна покрајина (смештај у дом, свратиште и др.), док су одредбама чл. 110. и 111. Закона, у области социјалне заштите у целини, а не само за пружање услуга социјалне заштите, дата шира овлашћења јединицама локалне самоуправе – да могу својим актима уредити пружање једнократне помоћи грађанима и породицама у новцу или натури (члан 110.), односно да могу уредити и друге врсте материјалне помоћи на својој територији (члан 111.), Уставни суд је стао на становиште да се у овом случају, с обзиром на изразиту социјалну компоненту права зајемчених одредбама чл. 66. и 68. Устава, а имајући у виду да, сагласно Уставу, јемства неотуђивих права служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединаца у праведном отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права (члан 19. Устава) и да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва (члан 18. став 3. Устава), може наћи основ да се овлашћење аутономне покрајине из Закона о социјалној заштити шире тумачи. Стога је Суд оценио да одредба члана 53. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине није несагласна са Уставом у делу којим је као изворна надлежност АП Војводине прописано да АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом, уређује повољније услове за остваривање права у области социјалне заштите. Из истих разлога, Уставни суд је протумачио да правно неадекватну синтагму „виши степен заштите“, коришћену у одредби члана 58. Закона о утврђивању надлежности Аутономне

покрајине Војводине очигледно у смислу њеног лаичког значења, треба такође схватити као повољније услове за остваривање права из социјалне заштите, те је оценио да ни одредба члана 58. Закона, у том делу, није несагласна са Уставом. Оваква оцена Уставног суда конкретно би значила да АП Војводина, „у складу са својим материјалним могућностима“ како је и прописано чланом 53. тачка 1) Закона који се односи на све видове социјалне заштите, ради стабилног демографског развоја, може, на пример, уредити случајеве у којима се пружа материјална помоћ породици приликом рођења детета, може уредити у којим ће се случајевима породици омогућити повољнији услови смештаја и боравка детета у предшколској установи, у којим случајевима ће се обезбедити повољнији услови за покушај вештачке оплодње и сл.

Међутим, Уставни суд налази да се везано за оспорену статутарну одредбу поставља још једно спорно уставноправно питање. Наиме, иако се ради о једном од питања које је као питање од покрајинског значаја законом одређено као надлежност АП Војводине, и то тако што у члану 58. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине изричито стоји да АП Војводина, преко својих органа, ову надлежност врши „у складу са законом“, тога нема у оспореној одредби члана 21. став 1. Статута. Напротив, из оспорене одредбе следи да је то једно од права грађана које им АП Војводина, својим Статутом, самостално јемчи. Основаност оваквог закључка Уставног суда потврђује и чињеница да се одредба члана 21. налази у делу Статута означеном као „Остваривање људских и мањинских права“, а да је уопште и нема међу надлежностима побројаним у појединим областима друштвеног живота у члану 29. Статута. Но, чак и када би се уставни основ за ову оспорену одредбу Статута покушао наћи у члану 183. став 3. Устава, наилази се на нове уставноправне препреке, јер је Уставом утврђено да се аутономне покрајине о остваривању људских и мањинских права старају у складу са законом. Како се према члану 18. став 2. Устава начин остваривања зајемчених права прописује законом, и то под Уставом утврђеним условима, то значи да „улога“ аутономне покрајине у остваривању одређеног права мора бити прописана законом, те се њено старање о остваривању права може и мора кретати у оквирима „улоге“ коју је прописао законодавац. Стога позив на одредбу члана 183. став 3. Устава не даје простора за тумачење да аутономна покрајина може самостално, ничим ограничена, својим актом уређивати било које људско или мањинско право или начин његовог остваривања, сматрајући то старањем о остваривању људских и мањинских права.

Имајући у виду све наведено, те чињеницу да оспореној одредби Статута недостаје битан елемент који би је чинио сагласном са Уставом, Уставни суд је оценио да, за разлику од раније оспорене одредбе члана 58. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, нема уставноправног простора да се делимичном касацијом остави на снази оно што би АП Војводина, сагласно члану 58. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, могла да уреди у области остваривања права породице, деце, трудница, мајки и самохраних родитеља (повољнији услови за остваривање права), те је стога Суд утврдио да одредба члана 21. став 1. Статута није у сагласности са Уставом.

➤ 17. *Оцена одредбе члана 22. Статута*

Оспореном одредбом члана 22. Статута се утврђује да припадници националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, уживају

посебну заштиту и сва права која су актима Републике Србије гарантована националним мањинама и припадницима националних мањина.

Уставни суд налази да се поводом оспорене одредбе постављају два спорна питања. Прво, из језичког тумачења одредбе члана 22. Статута произлази да постоји разлика између „припадника националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине“ и „припадника националних мањина“, односно да то нису исте правне категорије, јер првима Статут гарантује оно што је другима гарантовано „актима Републике Србије“. Уставни суд указује да за овакво разликовање не само да нема упоришта у Уставу, него га нема ни у самом Статуту, јер је из системског тумачења одредаба Статута неспорно да се ради о истим категоријама – припадницима националних мањина. Друго спорно питање је то што се и у овом случају Статут „ставио на место“ Устава, чак и изнад њега, имајући у виду да националним мањинама у АП Војводини Статут гарантује оно што иначе свим националним мањинама у Републици Србији гарантује Устав (одредбе чл. 14. и 21, члана 75. став 1. и члана 76. Устава).

Налазећи да је и оспорена одредба члана 22. Статута последица уставноправно неприхватљивог схватања положаја аутономне покрајине у остваривању људских и мањинских права и слобода, Уставни суд је, из разлога наведених као у делу VI овог образложења, тако и приликом оцене одредбе члана 20. Статута, утврдио да оспорена одредба није сагласна са Уставом.

➤ 18. Оцена одредаба члана 23. Статута

Одредбом става 1. оспореног члана 23. Статута АП Војводина, својим актом, попут уставотворца који то чини у члану 20. став 2. Устава, грађанима гарантује да се достигнути ниво људских и мањинских права не може смањивати. Одредбом става 2. овог члана „редефинише“ се одредба члана 79. став 2. Устава, те уместо како је Уставом утврђено да се, у складу са Уставом, дакле у оквиру зајемчених права на очување посебности, „на основу закона покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина“, АП Војводина самостално утврђује да може „обезбедити додатна или допунска права, односно виши степен заштите права“ припадника националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине. На крају, ставом 3. члана 23. Статута је предвиђено, без упућивања на Устав, да АП Војводина „прати остваривање људских права из става 1. овог члана“ (ма шта то значило, пошто став 1. говори о „достигнутом нивоу“) и да „обезбеђује њихово остваривање и заштиту у случају када та заштита није обезбеђена на републичком или локалном нивоу“.

Имајући у виду да се у одредбама ст. 2. и 3. члана 23. Статута говори о „вишем степену заштите права“, односно о „обезбеђивању заштите права када та заштита није обезбеђена на републичком или локалном нивоу“, Уставни суд сматра да је потребно додатну пажњу посветити уставноправној анализи ових појмова. Суд указује да се у овом случају, за разлику од члана 21. Статута, коришћење означених појмова не може приписати евентуалном лаичком тумачењу њиховог значења, јер је неспорно да доносилац Статута под овим појмовима подразумева правну заштиту зајемчених права. У том смислу, Уставни суд налази да је правно значење појма „заштита права“ у Статуту погрешно схваћено. Наиме, сагласно члану 22. Устава, свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено

Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале (став 1.) и грађани имају право да се обратe међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом (став 2.). Уставом је посебно зајемчено право на правно средство према коме свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу (члан 36. став 2. Устава). Такође, Уставом утврђени принцип законитости управе из члана 198. став 2. Устава предвиђа да законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита. У складу са наведеним уставним одредбама је и надлежност Републике Србије из члана 97. тачка 2. Устава да, између осталог, уређује и обезбеђује заштиту слобода и права грађана, уставност и законитост, поступак пред судовима и другим државним органима, као и одговорност и санкције за повреду закона, других прописа и општих аката. Коначно, одредом члана 170. Устава установљена је уставна жалба, као посебно и изузетно правно средство које Уставном суду може поднети свако ко сматра да му је појединачним актом или радњом државног органа или имаоца јавног овлашћења повређено или ускраћено неко од зајемчених људских или мањинских права и слобода. У ширем смислу, заштита људских и мањинских права остварује се и у поступку оцене уставности и законитости општих правних аката, када се из правног поретка, одлуком Уставног суда, уклањају они општи акти за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом и/или законом, односно да су у супротности са потврђеним међународним уговором и општеприхваћеним правилима међународног права.

Изнети преглед релевантних уставних одредаба указује на то да је механизам заштите зајемчених права утврђен Уставом и да се његово остваривање обезбеђује, пре свега, одговарајућим процесним законима којима се уређује поступак пред судовима и другим државним органима. То значи следеће: прво, да се заштита зајемчених права обезбеђује „на републичком нивоу“; друго, да се заштита зајемчених права не може обезбеђивати актима ниже правне снаге од закона (уз изузетак прописивања прекршаја и прекршајних санкција, у складу са законом, за повреде покрајинских или локалних прописа), те стога ни аутономна покрајина, ни локална самоуправа не могу својим актима уређивати механизам заштите зајемчених права; треће, чак и када би претходно било могуће, не постоји уставни основ по коме би аутономна покрајина својим актом предвидела да ће „преузети“ надлежност Републике или јединице локалне самоуправе; коначно, да је, с обзиром на целовито утврђен систем заштите зајемчених људских и мањинских права и слобода статутарни појам „виши степен заштите права“ *contradictio in adiecto*.

Полазећи од свега претходно изложеног, као и констатација и ставова изнетих како у делу VI овог образложења, тако и приликом оцене одредаба члана 20. Статута, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 23. Статута нису сагласне са Уставом.

➤ 19. Оцена одредаба члана 24. ст. 1. и 2. Статута

Оспореном одредбом става 1. члана 24. Статута предвиђено је да „у покрајинским органима и организацијама, припадници националних заједница у АП Војводини треба да буду заступљени сразмерно њиховој заступљености у становништву на подручју рада покрајинских органа односно организација“, а одредбом става 2. истог члана да је Влада АП Војводине, на основу покрајинске скупштинске одлуке Скупштине

АП Војводине, дужна да предузме посебне мере и активности с циљем постизања сразмерне заступљености у случају постојања несразмерне заступљености припадника различитих националних заједница у одређеним покрајинским органима односно организацијама.

Испитујући сагласност оспорених одредаба са Уставом, Уставни суд најпре констатује да оспорене одредбе могу имати само значење да је њима прописана сразмерна заступљеност припадника националних мањина не само у Скупштини АП Војводине, већ и покрајинским органима управе и организацијама које АП Војводина образује ради вршења својих изворних надлежности и поверених послова. Уставни суд даље констатује да је одредбом члана 77. став 2. Устава, на коју указује предлагач, утврђено да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина, што значи да Устав не гарантује сразмерну заступљеност припадника националних мањина приликом запошљавања ни у органима аутономне покрајине. Међутим, полазећи од тога да је чланом 79. став 2. Устава утврђено да се покрајинским прописима, на основу закона, могу установити додатна права припадника националних мањина и да је чланом 21. Закона о заштити права и слобода националних мањина прописано да се приликом запошљавања у јавним службама, укључујући полицију, води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености и о познавању језика који се говори на подручју органа или службе, Уставни суд је оценио да се могу прихватити разлози дати у одговору доносиоца Статута да се наведена законска одредба може сматрати законским основом да аутономна покрајина, уређујући организацију и рад својих органа и служби, као додатно право припадника националних мањина, њихову „одговарајућу“ заступљеност, определи као „сразмерну“ заступљеност у покрајинским органима и службама.

Са друге стране, Уставни суд наглашава, прво, да одредбе члана 24. Статута не могу ни на који начин ограничити број запослених припадника српског народа у покрајинским органима управе и организацијама, односно да се сразмерна заступљеност односи само на припаднике националних мањина – сразмерно њиховом броју у укупном саставу становништва на територији АП Војводине и, друго, да мере и активности ради постизања сразмерне заступљености морају бити прописане општим актом Скупштине АП Војводине, а извршни орган их може само предузимати.

Под наведеним условима и ограничењима, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности оспорених одредаба члана 24. Статута.

➤ 20. Оцена одредаба члана 25. Статута

Одредбе оспореног члана 25. Статута такође спадају међу оне одредбе које доносилац акта везује за надлежност аутономне покрајине да се стара о остваривању људских и мањинских права. Ставом 1. овог члана Статут утврђује се да припадници националних мањина („националних заједница које чине ...“) путем националних савета остварују „облик аутономије“, оснивају установе, самостално одлучују или учествују у одлучивању у питањима из области образовања, културе, употребе језика и информисања. Ставом 2. истог члана Статута је предвиђено да АП Војводина у оквиру својих права и дужности поверава вршење појединих послова националним саветима

или их укључује у одлучивање о питањима из става 1. овог члана и обезбеђује средства за вршење тих послова.

Уставни суд је оценио да су и у овом случају прекорачене границе уставног овлашћења аутономне покрајине. Наиме, право националних мањина да, ради остваривања својих колективних права зајемчених Уставом, бирају своје националне савете утврђено је одредбом члана 75. став 3. Устава, те не може бити предмет утврђивања, нити уређивања Статута, посебно имајући у виду да Устав изричито предвиђа да се ово право остварује у складу са законом. Друго, сагласно Уставу, национални савети националних мањина нису „облик аутономије“ националних мањина, већ институционални облик путем кога се у одређеним областима друштвеног живота, значајним за очување идентитета националне мањине, остварује право на самоуправу у тим областима, тако што национални савет, као представник националне мањине, учествује у одлучивању или самостално одлучује о појединим питањима из ових области, а што, са теоријског становишта може бити различито од појма „аутономије“. Управо из тих разлога да се не би отварало питање истоветности значења, правила номотехнике не дозвољавају „замену“ појмова, поготову када се ради о појмовима утврђеним Уставом као највишим правним актом. Треће, чланом 178. став 2. Устава утврђено је да аутономна покрајина поједина питања из своје надлежности (вршење појединих послова из своје изворне надлежности) може поверити само јединицама локалне самоуправе, због чега је Уставни суд у Одлуци ПУз-353/2009 утврдио да је несагласна са Уставом одредба члана 74. тачка 5) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, којом је такође било предвиђено да АП Војводина, у области културе, просвете и јавног информисања може поверити послове из своје надлежности националним саветима националних мањина. Коначно, како су, на основу члана 75. став 3. Устава, Законом о националним саветима националних мањина („Службени гласник РС“, број 72/09) уређени послови чије се вршење поверава националним саветима и начин учешћа националних савета у одлучивању о појединим питањима (Законом означено као „надлежност“ националних савета), као и сва друга питања од значаја за њихов рад, укључујући и начин финансирања, то питање да ли ће и у којим случајевима национални савети бити укључени у одлучивање о неком питању није у домену воље аутономне покрајине, из чега следи да не може ни бити предмет општих аката које доноси аутономна покрајина.

На основу претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 25. Статута нису у сагласности са Уставом.

➤ 21. *Оцена одредаба члана 26. Статута*

Оспореном одредбом става 1. члана 26. Статута утврђено је да су у органима и организацијама АП Војводине у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо, мађарски, словачки, хрватски, румунски и русински језик и њихова писма, у складу са законом и покрајинском скупштинском одлуком. Одредба става 2. оспореног члана Статута предвиђа да ће се примена латиничког писма српског језика у органима и организацијама АП Војводине уредити покрајинском скупштинском одлуком у складу са законом, док је у ставу 3. истог члана одређено да се право на службену употребу језика националних заједница, који нису наведени у ставу 1. овог члана, остварује у складу с ратификованим међународним уговорима, законом и покрајинском скупштинском одлуком.

Уставни суд истиче да су за оцену уставности ових оспорених одредаба Статута релевантне одредбе члана 10. Устава којима је службена употреба језика и писма утврђена као једно од начела уставног поретка у Републици Србији. Према овим одредбама, у Републици Србији су у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо (став 1. члана 10. Устава), а службена употреба других језика и писама се уређује законом, на основу Устава (став 2. истог члана). Из наведеног следи да се, у конкретном случају, у односу на одредбе ст. 1. и 2. члана 26. Статута као спорна постављају следећа питања. Прво, да ли је уставноправно допуштено да се било којим актом утврђује службена употреба српског језика и ћириличног писма. Друго, да ли има уставног основа да се употреба латиничког писма српског језика уређује општим актом аутономне покрајине „у складу са законом“.

Уставни суд оцењује да је одговор на оба наведена спорна питања негативан. Наиме, ни закон, а доследно томе нити један општи правни акт ниже правне снаге од закона не може утврђивати службену употребу српског језика и ћириличног писма, јер је то учинио уставотворац у одредби члана 10. став 1. Устава. Са друге стране, службена употреба не само других језика, већ и других писама, што значи и латиничког писма српског језика, према ставу 2. члана 10. Устава, уређује се законом.

С обзиром на позивање доносиоца Статута да питање службене употребе језика и писама у органима и организацијама АП Војводине спада у домен рада органа и организација АП Војводине, а самим тим произлази из овлашћења аутономне покрајине из члана 183. став 1. Устава на самоорганизовање, Уставни суд наглашава да је одредбом Устава на коју се позвао доносилац оспореног акта утврђено да аутономне покрајине надлежност, избор, организацију и рад својих органа и служби које оснивају уређују не само у складу са својим статутом, већ и са Уставом. То значи да је право на самоорганизовање рада покрајинских органа и служби омеђено и ограничено уставним нормама, међу којима су, у овом случају, уставна начела о службеној употреби језика и писама.

Но, пошто је Устав одредио да се службена употреба других језика и писама уређује законом, Уставни суд је испитивао да ли Закон о службеној употреби језика и писма ("Службени гласник РС", бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 и 30/10), као релевантни закон којим се ова питања уређују, садржи правни основ да нека од питања службене употребе других језика и писама уреди аутономна покрајина. У том смислу, Уставни суд најпре констатује да је употреба латиничког писма у потпуности уређена овим законом и да стога нема законског основа да питање употребе латиничког писма српског језика буде предмет статутарног уређивања, те тиме још мање да се статутом аутономне покрајине уређивање овог питања препусти другом покрајинском општем акту. Што се, пак тиче службене употребе језика и писама националних мањина, овај закон и Закон о заштити права националних мањина („Службени лист СРЈ“, бр. 11/02 и 57/02 и „Службени гласник РС“, број 72/09), одредбама чланова 11. оба закона, детаљно уређују службену употребу језика и писама националних мањина, предвиђајући надлежност јединице локалне самоуправе на чијој територији живе припадници националних мањина да, под законом прописаним условима, уведу равноправну употребу језика и писма националне мањине. Међутим, Закон о службеној употреби језика и писма, у члану 11. став 5, садржи овлашћење аутономне покрајине не да уреди службену употребу језика и писма националних мањина, већ да својим статутом утврди језике националних мањина који су у службеној употреби у раду органа аутономне покрајине. Дакле, законско овлашћење постоји само у односу на то да аутономна

покрајина, искључиво својим статутом, утврди (таксативно наведе) који су све језици националних мањина у службеној употреби у раду њених органа, у складу са законом, а не и са покрајинским прописом.

Уставни суд закључује да из свега наведеног следи да одредба става 1. члана 26. Статута не би била уставноправно спорна да је њоме предвиђено да су у органима и организацијама АП Војводине, поред српског језика, у службеној употреби и мађарски, језик, у складу са законом. Како то није учињено, Суд је утврдио да оспорена одредба није у сагласности са Уставом и законом.

С обзиром на то да, као што је речено, нема ни уставног, ни законског основа да се употреба латиничког писма српског језика уређује било којим актом ниже правне снаге од закона, Уставни суд је утврдио да ни одредба става 2. члана 26. Статута није сагласна са Уставом и законом.

Није било основа да се Уставни суд упушта у разматрање сагласности оспорених статутарних одредаба са чланом 76. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, како је то тражено поднетим предлогом, пошто је Одлуком IУз-353/2009 Суд утврдио да ова законска одредба није у сагласности са Уставом.

Имајући у виду да су одредбе члана 26. Статута двома поднетим иницијативама оспорене у целини и да је одредба става 3. овог члана у правној вези са претходним одредбама у односу на које је предлогом овлашћеног предлагача покренут поступак за оцену уставности, Уставни суд је приступио оцени и ове одредбе. Њоме је, као што је на почетку речено, предвиђено да се право на службену употребу „језика националних заједница, који нису наведени у ставу 1. овог члана“ остварује у складу са „ратификованим међународним уговорима, законом и покрајинском скупштинском одлуком“. Формулација наведене статутарне одредбе отвара више спорних уставноправних питања. Прво, пошто је употреба српског језика наведена у ставу 1. овог члана то значи: а) да се припадници српског народа, и у овом случају, сматрају „припадницима националне заједнице“, а српски језик је у Републици Србији само један од језика „националних заједница“ и б) да се службена употреба језика конститутивног народа у његовој матичној држави изједначава са службеном употребом језика других народа чији припадници живе на територији Републике Србије. Неспорно је да за овакво схватање доносиоца Статута нема ни уставноправног, а ни упоредноправног или теоријског утемељења. Друго, и поред изричите законске одредбе да се статутом аутономне покрајине утврђују језици националних мањина који су у службеној употреби у раду покрајинских органа, и то без икаквог законског ограничења или критеријума, што аутономној покрајини даје потпуну слободу у опредељивању које ће језике националних мањина таксативно навести (утврдити) као језике у службеној употреби у раду својих органа, одредба става 3. члана 26. Статута се односи на употребу неких других језика националних мањина – „који нису наведени у ставу 1. овог члана“, а који се не утврђују Статутом, већ се право на њихову употребу „остварује у складу са ратификованим међународним уговорима, законом и покрајинском скупштинском одлуком“. С обзиром на несагласност одредбе става 3. члана 26. Статута са чланом 11. став 5. Закона о службеној употреби језика и писма, на уставну и законску немогућност да се „право на службену употребу језика“ остварује у складу са прописом аутономне покрајине, јер то значи да се покрајинским прописом уређује његово остваривање, а што је далеко шире од утврђивања језика који су у службеној употреби, као и на непостојање уставног основа да питање који су језици у службеној употреби у Републици Србији и на

који начин ће се остваривати службена употреба језика и писама, буде предмет међународног уговарања, то, ни са овог становишта, одредба члана 26. став 3. Статута нема уставноправно утемељење.

Уставни суд додатно указује да се одредбе члана 26. Статута, супротно наводима доносиоца Статута, не могу довести у уставноправну везу са процесним законима којима је уређено питање језика на коме се води поступак и право коришћења сопственог језика у поступку пред судом или другим државним органом. Реч је такође о питањима која се уређују искључиво законом, те не могу бити предмет Статута.

На основу свега изложеног, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 26. Статута нису у сагласности са Уставом и законом.

VIII

Уставноправа оцена оспорених одредаба Статута којима је уређена надлежност Аутономне покрајине Војводине

Пре преласка на уставноправну оцену појединих одредаба Статута које су садржане у делу III. означеном као „Надлежност АП Војводине“, Уставни суд начелно скреће пажњу да, сагласно одредбама Устава, аутономна покрајина није овлашћена да сопственим актом утврђује своје надлежности. Износећи своје становиште о уставноправном положају, садржини и границама покрајинске аутономије према Уставу Републике Србије од 2006. године, у Одлуци IУз-353/2009, Уставни суд је пошао од тога данадлежност Републике Србије да уређује и обезбеђује односе у свим областима друштвеног живота произлази из одређења Републике Србије као унитарне државе и утврђена је одредбама члана 97. Устава и да, пошто се само у федералним државама утврђује искључива надлежност федерације, односно искључива надлежност федералних јединица, а потом и њихова мешовита надлежност, овакав принцип расподеле надлежности не може да важи за унитарну државу која у свом унутрашњем државном уређењу има аутономне покрајине као израз субдржавне власти. Истовремено, Уставни суд је стао на становиште да одредбе члана 12. Устава могу бити схваћене и тумачене само у смислу децентрализације као уставноправног концепта унутрашњег уређења Републике Србије, те се као такве и налазе међу начелима Устава, чиме је Уставом, као основним правно-политичким актом, постављен темељ изградње и јачања државе која је „сервис“ својих грађана, а која то може постати само у условима децентрализације централне (државне) власти, што значи да се држава Уставом обавезала да ће се „одрећи“ дела својих надлежности тако што ће их пренети у надлежност нижих нивоа – на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. На тај начин пренете надлежности, у интересу грађана који живе, раде, задовољавају своје потребе и остварују своја права на територији која чини аутономну покрајину или јединицу локалне самоуправе, постају изворне надлежности аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Суд је оценио да се уставотворац определио да уставни критеријум за преношење (деволуцију) дела надлежности централне власти на аутономну покрајину, дакле за утврђивање тзв. изворне надлежности аутономне покрајине, буде „сврсисходан начин“ остваривања појединих питања унутар аутономне покрајине, и то оних питања „у којима није надлежна Република Србија“ (члан 177. став 1. Устава). Како је исти критеријум, само у односу на сврсисходност остваривања појединих питања унутар јединице локалне самоуправе, утврђен и када је реч о изворној надлежности јединица локалне самоуправе, то су Уставом даље уведени појмови

„питања од републичког, покрајинског и локалног значаја“, као додатни критеријум за децентрализацију, а тиме и за разграничење надлежности Републике од изворних надлежности покрајинске аутономије и локалне самоуправе, са једне стране, и за међусобно разграничење изворне надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, са друге стране. С обзиром на то да је одредбом члана 177. став 2. Устава закону препуштено да одреди која су питања од републичког, покрајинског и локалног значаја, Уставни суд је оценио да се законом коначно опредељује конкретна садржина изворних надлежности аутономне покрајине. Међутим, уколико би се садржина покрајинске аутономије тумачила само у светлу одредаба члана 177. Устава, могло би се закључити да њихова уопштеност, или тачније речено, недовољно експлицитно постављен критеријум за разграничење надлежности, у потпуности оставља на вољу законодавцу да одреди садржину покрајинске аутономије (и локалне самоуправе), а што може довести до две подједнако неприхватљиве последице: а) да се законом само симболично одреди која питања су од покрајинског (односно локалног) значаја, чиме би формално био поштован налог уставотворца, али суштински не би била извршена децентрализација власти, а тиме би се изгубио смисао постојања покрајинске аутономије (и локалне самоуправе) и држава би и даље суштински остала централизована или б) да законодавац на аутономну покрајину (или јединицу локалне самоуправе) пренесе и оне надлежности Републике које су, по својој природи, израз суверености државе, сматрајући их питањима од покрајинског (локалног) значаја, чиме би се, поступајући у оквиру налога уставотворца, фактички изменио Уставом утврђени положај овог територијалног облика унутрашњег државног уређења унитарне државе. Због тога је Уставни суд заузео став да се садржина и границе покрајинске аутономије, у смислу корпуса њених изворних надлежности, морају тумачити кроз међусобну повезаност одредаба чл. 177. и 183. Устава. Ово из разлога што су, за разлику од начелног критеријума за разграничење надлежности из члана 177. Устава, одредбама члана 183. Устава изричито утврђене изворне надлежности аутономне покрајине, и то: самостално уређивање, у складу са Уставом и својим статутом, надлежности, избора, организације и рада органа и служби које оснива (став 1.); аутономија да, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја у Уставом утврђеним областима друштвеног живота (став 2.); старање о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом (став 3.); аутономија у утврђивању симбола покрајине и начина њиховог коришћења (став 4.); управљање покрајинском имовином на начин предвиђен законом (став 5.); финансијска аутономија, у складу са Уставом и законом, која поред права на изворне приходе, укључује и право на самостално доношење буџета и завршног рачуна, али и обавезу обезбеђивања средстава јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова из надлежности аутономне покрајине (став 6.). У том смислу, Суд је закључио да је одредбом члана 183. став 2. Устава утврђено, по принципу *numerus clausus*, које су то области друштвеног живота у којима се држава „одрекла“ дела својих надлежности и препустила аутономној покрајини да у тим областима уређује питања за које је законом одређено да су од покрајинског значаја. Такође, Уставни суд је утврдио да из наведеног уставног решења произлази и то да у набројаним областима аутономна покрајина има нормативну надлежност (нормативну функцију), али јој се Уставом не преноси део законодавне власти, пошто питања од покрајинског значаја у тим областима уређује „у складу са законом“, што значи у складу са законом којим је законодавац ту област друштвеног живота уредио јединствено за територију читаве Републике и једнако за све грађане, без обзира на ком делу њене територије живе и раде. Следећи став Уставног

суда односио се на то да језичко и системско тумачење одредбе члана 177. став 2. и уводне реченице одредбе става 2. члана 183. Устава, упућују на то да се Уставом аутономној покрајини не преноси у целини уређивање области наведених у тач. 1. до 3. већ поједина питања из ових области, а која су то питања одредиће се, сагласно ставу 2. члана 177. Устава, законом, полазећи од тога да ли се, према критеријуму из става 1. истог члана, ради о питању од покрајинског значаја. Суд је нашао да се само оваквим тумачењем Уставом утврђене садржине и граница изворне надлежности аутономне покрајине у погледу уређивања појединих односа обезбеђује очување јединства правног поретка, као једног од темељних уставних начела и остваривање начела једнакости свих грађана пред Уставом и законом, без обзира на то на ком делу територије живе, а такође и гарантује Уставом утврђени положај јединица локалне самоуправе на територији аутономне покрајине, којима је, као и свим другим јединицама локалне самоуправе, сагласно одредбама чл. 177. и 190. Устава гарантована изворна надлежност у уређивању питања од локалног значаја у областима које су претежним делом истоветне областима из члана 183. став 2. Устава.

Полазећи од одредаба члана 178. Устава, Суд је у истој одлуци констатовао да се уставотворац определио да децентрализацију државне власти изврши и поверавањем (делегацијом) појединих послова („питања“) из надлежности Републике аутономној покрајини, тако што се поверавање врши законом. Везано за овај вид децентрализације, Уставни суд је стао на становиште да законодавац приликом одлучивања из које области ће поједине послове поверити аутономној покрајини није ограничен Уставом утврђеним областима у којима покрајина има изворне надлежности, већ може поверити обављање сваког оног посла који се, као јавно овлашћење, у циљу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба, може поверити имаоцу јавног овлашћења у складу са законом којим се уређује државна управа. У вези са поверавањем појединих послова из надлежности Републике аутономној покрајини, Уставни суд је оценио да се поверени послови уставноправно не могу изједначити са „питањима од покрајинског значаја“, јер Устав овај појам везује искључиво за разграничење надлежности аутономне покрајине од надлежности Републике (и јединице локалне самоуправе), дакле за изворну надлежност аутономне покрајине. Како поверавањем одређених питања из своје надлежности Република врши делегацију, а не преношење (деволуцију) дела државне власти и остаје одговорна за извршавање поверених послова, то ни делегирана питања не улазе у корпус изворних надлежности аутономне покрајине, па се зато, према становишту Уставног суда, не могу сматрати „питањима од покрајинског значаја“.

Иако из наведених ставова Уставног суда јасно следи да питања надлежности нису предмет уређивања статута аутономне покрајине, Уставни суд налази да се одредбе које се односе на надлежност АП Војводине могу прихватити као преузимање законских одредаба у циљу целовитости статута као највишег правног акта аутономне покрајине, под условом да се ради искључиво о преузетим законским одредбама, да те одредбе нису, саме по себи, несагласне са Уставом и да се из њих недвосмислено види да АП Војводина сваку од изворних надлежности врши у складу са законом. Само уз овакво тумачење наведене статутарне норме нису *a priori* несагласне са Уставом. То истовремено значи да је АП Војводина надлежна да уређује само она питања која су важећим законима одређена као питања од покрајинског значаја, а која, сагласно Уставу могу бити одређена као таква и која су, као покрајинска изворна надлежност предвиђена пре свега законом којим се уређује одређена област друштвеног живота, те их је Закон о

утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине преузео. Са друге стране, како је Уставни суд на темељу претходно изнетих ставова извршио оцену уставности оспорених одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, то су ови ставови и раније донета одлука о неуставности појединих законских одредаба били основ и за оцену уставности оспорених одредаба Статута којима се уређује надлежност АП Војводине. Коначно, Уставни суд истиче да се питања од покрајинског значаја заправо одређују законима којима је уређена одређена област друштвеног живота, те

➤ *1. Оцена одредаба члана 27. Статута*

Према члану 27. Статута, АП Војводина „путем својих органа“: доноси Статут и одлучује о промени Статута; доноси покрајинске скупштинске одлуке и друга општа акта, којима у складу са Уставом, законом и Статутом уређује области из своје надлежности, као и питања од покрајинског значаја; извршава покрајинске скупштинске одлуке и доноси прописе за њихово спровођење; извршава законе и доноси прописе за њихово спровођење, када је то законом предвиђено; уређује избор, организацију и рад органа и организација чији је она оснивач, као и службену употребу језика и писама у њима; уређује положај, права и дужности изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима АП Војводине; прати и вреднује политику регионалног развоја АП Војводине, прикупља и обрађује статистичке податке од интереса за АП Војводину; прописује прекршаје и прекршајне казне за повреде прописа које доносе у оквиру своје надлежности; расписује покрајински референдум; доноси стратешке планове привредног и друштвеног развоја АП Војводине; одлучује о коришћењу својих изворних прихода и средстава за обављање поверених послова; одлучује о задуживању АП Војводине; доноси свој буџет и завршни рачун; оснива организације, агенције, јавна предузећа и установе, фондове, привредна друштва ради обављања послова АП Војводине и врши надзор над њиховим радом; установљава покрајинска признања и награде физичким и правним лицима; уређује и друге области и питања прописана Уставом, законом и Статутом.

Полазећи од претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 27. Статута:

- алинеја 2. у делу који гласи: „Уставом“, у делу који гласи: „и Статутом“ и у делу који гласи: „области из своје надлежности, као и“; ово из разлога што се покрајинским актима уређују искључиво питања од покрајинског значаја, а не и области надлежности АП Војводине и што се то уређивање, према члану 183. став 2. Устава, врши у складу са законом, а не и са Уставом и Статутом;

- алинеја 5. у делу који гласи: „као и службену употребу језика и писама у њима“; имајући у виду да је Суд у делу VII, тачка 21. овог образложења, приликом оцене уставности одредаба члана 26. Статута изнео разлоге због чега нема уставног основа да аутономна покрајина „уређује“ службену употребу језика и писама у органима и организацијама које оснива, већ је законом овлашћена само да Статутом утврди (наведе) језике националних мањина који су у службеној употреби у раду њених органа и служби, то исти разлози стоје и за утврђивање неуставности дела одредбе члана 27. алинеја 5. Статута;

- алинеја 6, којом је предвиђено да АП Војводина уређује положај, права и дужности изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима АП

Војводине; ово из разлога што се, као прво, ова питања не могу подвести под „надлежност, избор, организацију и рад органа и служби“ које оснива аутономна покрајина, те одредба члана 183. став 1. Устава не може бити основ за њихово уређивање; друго, Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 34/01, 62/06 - други закон, 116/09 - други закон, 92/11 и 99/11 - други закон) уређен је начин утврђивања плата, додатака, накнада и осталих примања, између осталог, изабраних, постављених и запослених лица у органима и организацијама територијалне аутономије (члан 1. тачка 2)), што свакако спада у корпус права ових лица, док је чланом 169. Закона о државним службеницима и намештеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08 и 104/09) прописано да одредбе Закона о радним односима у државним органима настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона; поврх свега, лица која имају заснован радни однос у покрајинском органу (без обзира да ли се ради о изабраном, именованом, постављеном или запосленом лицу) у том органу остварују Уставом зајемчено право на рад, а одредбом члана 60. став 1. Устава је утврђено да се право на рад јемчи у складу са законом, што значи да се права, обавезе и одговорности из радног односа уређују законом, односно актом ниже правне снаге само када је такав акт донет на основу и у складу са законом;

- алинеја 7. у делу који гласи: „прати и вреднује политику регионалног развоја АП Војводине“; означени део статутарне одредбе је несагласан са Уставом, јер „разрађујући“ концепт из одредбе члана 15. Статута да је АП Војводина одговорна за сопствени одрживи развој и уравнотежени развој својих географских области, а за коју је Уставни суд претходно, у делу VII тачка 12. образложења, утврдио да није сагласна са Уставом, проширује законом одређену изворну надлежност АП Војводине у области регионалног развоја (члан 10. тачка 13) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине) - да прати спровођење мера и активности за равномерни регионални развој (утврђених стратегијом регионалног развоја Републике и осталим и другим актима републике којима се утврђују мере економске политике);

- алинеја 10, којом је предвиђено да АП Војводина доноси стратешке планове привредног и друштвеног развоја; ово из разлога што наведена статутарна одредба такође представља даљу разраду концепта из члана 15. Статута да је АП Војводина одговорна за сопствени одрживи економски, научни, образовни, ... развој, пошто је доношење „стратешких“ планова како привредног, тако и друштвеног, дакле укупног, развоја у функцији самосталног вођења политике сопственог одрживог развоја; Уставни суд је претходно изнео детаљне уставноправне аргументе због чега одредба члана 15. Статута није сагласна са Уставом, те овом приликом само додатно указује да је одредбом члана 29. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине одређено да АП Војводина, преко својих органа, у области индустрије и занатства, у складу са законом, доноси план и програм равномерног привредног развоја АП Војводине, у складу с планом развоја Републике Србије, из чега следи да одредба алинеје 10. није у сагласности са Уставом и из разлога њене несагласности са законом којим су одређена питања од покрајинског значаја која представљају, управо и само тако како су одређена, изворну надлежност АП Војводине;

- алинеја 11. у делу који гласи: „и средстава за обављање поверених послова“; како одлучивање о коришћењу средстава значи одлучивање за које намене ће се средства користити, то самосталност аутономне покрајине може бити везана само за

одлучивање о намени средстава изворних прихода, пошто је намена средстава које Република Србија обезбеђује за обављање поверених послова унапред одређена – таква средства се обезбеђују управо и искључиво за финансирање поверених послова;

- алинеја 12. којом је предвиђено да АП Војводина одлучује о задуживању АП Војводине, без одређења да то чини „у складу са законом“, због чега је ова одредба несагласна одредби члана 93. став 2. Устава, којом је утврђено да се услови и поступак задуживања (Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе) уређују законом;

- алинеја 16. којом је предвиђено да АП Војводина уређује „и друге области и питања прописана Уставом, законом и Статутом“; не улазећи овом приликом у правно-техничке недостатке оспорене одредбе (пошто се Уставом не „прописује“, већ „утврђује“), Уставни суд констатује да важећи Устав не садржи допуштење (тзв. уставноправну резерву) да области у којима аутономна покрајина има надлежности могу бити проширене законом (а нарочито не Статутом), за разлику од решења које је било садржано у члану 109. став 1. тачка 6. Устава од 1990. године.

➤ 2. *Оцена одредаба члана 28.*

У оспореној одредби става 1. члана 28. Статута наведено је да се међусобни односи републичких и покрајинских органа при извршавању закона и других републичких прописа заснивају на Уставом, законом и Статутом предвиђеним правима и обавезама републичких и покрајинских органа и на њиховој сарадњи. Уставни суд указује да међусобни однос републичких и покрајинских органа може бити уређен само законом, што је и учињено одредбом члана 5. став 2. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, а што се из оспорене статутарне одредбе не види, већ из ње следи да ово питање изворно, својим актом, уређује аутономна покрајина. Осим тога, Закон је јасно, у складу са уставним положајем републичких (државних) органа, прописао да се међусобни односи заснивају на „Уставом и законом“ утврђеним правима и обавезама републичких органа и „Уставом, законом и Статутом“ утврђеним правима и обавезама органа АП Војводине. Насупрот томе, оспорена одредба не прави разлику између положаја републичких и покрајинских органа, те предвиђа да се њихови међусобни односи заснивају на „Уставом, законом и Статутом предвиђеним правима и обавезама републичких и покрајинских органа“. Имајући у виду да аутономна покрајина не може својим актом уређивати међусобни однос републичких и покрајинских органа, а што произлази из формулације оспорене одредбе, као и да права и обавезе републичких (државних) органа не могу бити утврђена статутом аутономне покрајине, те да оспорена одредба одступа од начина на који је исто питање уређено законом, то је Уставни суд оценио да одредба члана 28. став 1. Статута није у сагласности са Уставом и законом.

У односу на оснивање Сталне мешовите комисије, а што је предмет става 2. оспореног члана 28. Статута Уставни суд се већ детаљно изјаснио у Одлуци ПУз-353/2009 када је утврдио да није у сагласности са Уставом одредба члана 5. став 3. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, којом је такође била предвиђена могућност оснивања ове комисије, те из истих разлога није сагласна са Уставом ни одредба члана 28. став 2. Статута.

➤ 3. Оцена одредаба члана 29. Статута

Одредбе члана 29. Статута садрже „преглед“ изворних надлежности – питања од покрајинског значаја, која у појединим областима друштвеног живота уређује АП Војводина. С обзиром на то да су надлежности АП Војводине, у најпретежнијем делу, прописане Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд је испитујући уставност оспорених одредаба Статута, најпре пошао од тога да ли су статутарне одредбе сагласне оним одредбама Закона чију оцену уставности је Уставни суд раније већ извршио и за које није нашао да су несагласне са Уставом. Уколико то није случај, такве одредбе Статута су, у складу са чланом 195. став 2. Устава, аутоматски неуставне, те Уставни суд не налази за потребно да се детаљније упушта у разлоге неуставности. *A contrario*, у случају да су оспорене одредбе Статута усклађене са одредбама Закона за које је Одлуком Уставног суда утврђено да нису у сагласности са Уставом, то такође значи да таква одредба није сагласна Уставу из истих разлога из којих је утврђена неуставност законске норме, због чега ни у овом случају нема места понављању раније изнетих и образложених разлога. Са друге стране, Суд је приступио детаљној оцени свих оних одредаба члана 29. Статута којима се уређују надлежности АП Војводине које до сада нису биле предмет испитивања у поступку пред Уставним судом. При томе, Уставни суд наглашава да сагласност статутарне одредбе са одговарајућом законском нормом (Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, односно закона којим се уређује одређена област друштвеног живота), сама по себи, не значи аутоматски и њену сагласност са Уставом, ако за законом прописану надлежност АП Војводине нема уставног основа.

3.1. Просторно планирање – члан 29. тачка 1. Статута

Уставни суд је утврдио да одредба члана 29. тачка 1. Статута, којом су наведене надлежности АП Војводине, није у складу са Уставом у делу који гласи: „и просторни план мреже инфраструктуре и мреже подручја или објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине и уређује и обезбеђује урбанистичко, просторно и развојно планирање у оквиру мера економске политике Републике Србије“.

У наведеном делу оспорена одредба Статута одступа од изворних надлежности АП Војводине у области просторног планирања одређених чланом 10. тач. 1) до 12) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, и то тако што: предвиђа доношење просторног плана који не само да није предвиђен наведеним законом, него као врста планског документа просторног планирања не постоји ни према важећем Закону о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - Одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - Одлука УС и 50/13 - Одлука УС) којим је ова област уређена; што мимо одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине превиђа надлежност за уређивање и обезбеђивање урбанистичког и просторног планирања; што уређивање развојног планирања предвиђа „у оквиру мера економске политике Републике Србије“, што није исто што и уређивање овог питања „у складу са економском политиком и стратегијом регионалног развоја Републике Србије“, како је то прописано Законом. Несагласност са законом оспорену одредбу Статута чини несагласном и са Уставом.

3. 2. Регионални развој – члан 29. тачка 2. Статута

Уставни суд је утврдио да одредбе члана 29. тачка 2. алинеја 1. и алинеја 5. у делу који гласи: „и локалне самоуправе“ Статута нису сагласне са Уставом.

Чланом 10. тачка 13) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине одређена је надлежност АП Војводине у области регионалног развоја и то тако што је прописано да АП Војводина, преко својих органа, у складу са законом, прати спровођење мера и активности за равномерни регионални развој. Као што је речено приликом оцене уставности одредбе члана 15. Статута, Законом о регионалном развоју је предвиђено да АП Војводина, у складу са Националним планом, доноси Стратегију регионалног развоја за територију АП Војводине и обавља друге послове у области регионалног развоја, у складу са законом, међу којима је оснивање организација које се баве регионалним развојем. Према томе, надлежности наведене у ал. 2. и 3. тачке 2. члана 29. Статута имају своје законско упориште, али ни по једном важећем закону АП Војводина није надлежна да, ничим ограничена, уређује питања предвиђена тачком 2. алинеја 1. члана 29. Статута.

С обзиром на то да се у овој, као и у низу потоњих одредаба оспореног члана 29. Статута наводи да АП Војводина питања у одређеној области уређује „у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом“, Уставни суд још једном истиче да се, сагласно члану 177. став 2. Устава, питања од покрајинског значаја која аутономна покрајина уређује у чланом 183. став 2. Устава утврђеним областима друштвеног живота, одређују законом, што значи да је закон основ конкретне изворне надлежности аутономне покрајине, а што потврђује и уводна реченица члана 183. став 2. Устава. Према томе, своју изворну надлежност у одређеној области аутономна покрајина врши „у складу са законом“, како је то Устав и утврдио, из чега даље следи да се уређивање питања од покрајинског значаја не врши „у складу са Уставом“, јер ова питања Уставом нису ни утврђена, а посебно се не може вршити „у складу са потврђеним међународним уговорима“, јер за тако нешто нити има уставног основа, нити предмет међународног уговора, по природи ствари, може бити одређивање надлежности унутрашњег облика територијалне децентрализације државе. Сагласно изложеном, све одредбе члана 29. Статута у којима постоји позивање на Устав и потврђене међународне уговоре су, у том делу, несагласне са Уставом.

У односу на утврђену неуставност дела одредбе алинеје 4. тачке 2. члана 29. Статута, Уставни суд подсећа да је у истоветном делу утврдио и неуставност одредбе члана 10. тачка 15) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

3.3. Пољопривреда, рурални развој, водопривреда, шумарство, лов и риболов – члан 29. тачка 3. Статута

Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 29. тачка 3. Статута: алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 2, 3, 7, 8. и 9.

Разлози несагласности са Уставом дела одредбе алинеје 1. тачке 3. члана 29. Статута претходно су образложени.

Везано за утврђену неуставност одредаба ал. 2, 7. и 8. тачке 3. члана 29. Статута, Уставни суд указује да је у Одлуци ПУз-353/2009 утврдио несагласност са

Уставом истоветних одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине (одредбе члана 13. тачка 1), чл. 19. и 21. Закона).

У односу на одредбу члана 29. тачка 3. алинеја 3. Статута, Уставни суд наглашава да уставноправно није спорна надлежност АП Војводине да у области пољопривреде образује посебан буџет, фондове или друге облике организовања, али како аутономна покрајина не може сопственим статутом уређивати своје надлежности, Суд је у уводном делу оцена одредаба члана 29. Статута истакао да се одредбе о надлежности АП Војводине могу наћи у Статуту само под условом да су дословно преузете из закона којим су одређене, а у супротном нису сагласне са Уставом, јер би представљале самостално уређивање надлежности, за шта нема уставног основа. У конкретном случају, одредбом члана 13. тачка 2) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине прописано је да АП Војводина, у складу са законом, у области пољопривреде и руралног развоја, остварује средства од коришћења пољопривредног земљишта на територији АП Војводине, у складу са законом, и прописује услове и начин расподеле и коришћења тих средстава, а одредбом тачке 3) истог члана да образује посебан буџет, фондове или друге облике организовања у које се усмеравају средства из тачке 2) овог члана. Преузимањем само дела законске одредбе, и то без упућивања да се посебан буџет, фондови или други облици организовања из области пољопривреде образују у складу са законом, изгубио се Законом прописани начин обезбеђивања средстава у посебном буџету, фонду или другом облику организовања у овој области, што оспорену одредбу Статута чини несагласном са законом, а тиме и са Уставом.

Коначно, што се тиче одредбе члана 29. тачка 3. алинеја 9. Статута, Уставни суд указује да се сва питања која се тичу јавне својине, било државне својине (својине Републике Србије), било својине аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, укључујући и управљање стварима у јавној својини, у складу са чланом 87. Устава, уређују законом. Стога статутарна одредба која управљање природним богатствима и добрима од општег интереса не везује за закон, не може бити сагласна са Уставом, те зато Уставни суд није улазио у даљу анализу садржине саме одредбе.

3.4. Туризам, угоститељство, бање и лечилишта – члан 29. тачка 4. Статута

Уставни суд је утврдио нису у складу са Уставом следеће одредбе члана 29. тачка 4. Статута: алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 2. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“ и алинеја 4.

Везано за утврђену неуставност одредбе члана 29. тачка 4. алинеја 4. Статута, Уставни суд указује да је одредбом члана 23. тачка 6) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине као једна од надлежности АП Војводине у овој области, предвиђено да АП Војводина може оснивати бање и лечилишта на својој територији „у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије“. Како је у статутарној одредби ова одредница изостављена, то је она несагласна са законом, а тиме и са Уставом.

3.5. Заштита животне средине – члан 29. тачка 5. Статута

Уставни суд је утврдио да одредба члана 29. тачка 5. алинеја 1. Статута није у сагласности са Уставом, из истих разлога из којих је утврђена неуставност одредбе члана 25. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

3.6. Индустија и занатство – члан 29. тачка 6. Статута

Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 29. тачка 6. Статута: алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“ и ал. 3. и 4.

Имајући у виду да надлежности из ал. 3. и 4. тачке 6. члана 29. Статута нису предвиђене Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, то не могу бити предвиђене ни Статутом, што ове одредбе чини несагласним са Уставом.

3.7. Друмски, речни и железнички саобраћај и уређивање путева – члан 29. тачка 7. Статута

Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 29. тачка 6. Статута: алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“ и ал. 2. и 3.

Суд је оценио да надлежности из члана 29. тачка 7. ал. 2. и 3. Статута одступају од надлежности АП Војводине у области саобраћаја које су одређене одредбама члана 30. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, што ове одредбе чини несагласним са законом, а тиме и са Уставом.

3.8. Приређивање сајмова и других привредних манифестација – члан 29. тачка 8. Статута

Уставни суд је утврдио да одредба члана 29. тачка 8. алинеја 1. Статута није у сагласности са Уставом у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“.

3.9. Просвета, спорт и култура – члан 29. тачка 9. Статута

Утврђује се да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 29. тачка 9. Статута: ал. 1. до 3, алинеја 4. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, ал. 5, 6. и 7, алинеја 8. у делу који гласи: „и физичкој култури“ и у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 10. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, ал. 11. и 12, алинеја 13. у делу који гласи: „које обезбеђују јавни интерес“ и алинеја 14.

Оцену несагласности наведених одредаба са Уставом, Суд темељи на следећим разлозима:

Одредбама ал. 1, 2. и 3. тачке 9. члана 29. Статута наведено је да АП Војводина уређује средње образовање, образовање одраслих и ученички и студентски стандард, између осталог, у складу са законом који одређује питања од покрајинског значаја, и да обезбеђује јавни интерес у овим областима. Уставни суд констатује да Законом о

утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, а којим су одређена питања од покрајинског значаја у области, поред осталог, средњег образовања, образовања одраслих и ученичког и студентског стандарда није прописано да АП Војводина ове области уређује, већ су у свакој од тих области одређена конкретна питања која су, као питања од покрајинског значаја, у надлежности АП Војводине. Суд указује да законодавац није ни могао поступити на начин како је то наведено у спорним статутарним одредбама, јер би то, према ставу Уставног суда, било супротно Уставу. Напротив, средње образовање је до 2013. године било уређено Законом о средњој школи, а од 2013. године се уређује Законом о средњем образовању и васпитању („Службени гласник РС“, број 55/13), ученички и студентски стандард је уређен Законом о ученичком и студентском стандарду („Службени гласник РС“, бр. 18/10 и 55/13), а формално и неформално образовање одраслих Законом о образовању одраслих („Службени гласник РС“, број 55/13). Према сваком од ових закона, као и према Закону о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 52/11 и 55/13), у тим областима су одређена бројна питања која су у изворној надлежности аутономне покрајине, међу којима је свакако једна од најзначајнијих надлежности право аутономне покрајине да оснује образовну установу и установу ученичког и студентског стандарда.

Одредбом алинеје 5. тачке 9. овог члана предвиђено је да АП Војводина обезбеђује остваривање права на образовање на матерњем језику припадницима националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине на свим нивоима. Као прво, оспорена одредба је несагласна са Уставом већ самим тим што појам „национална мањина“ који познаје Устав и сви важећи закони, замењује појмом који је „осмислио“ сам Статут. Друго, АП Војводина не може да обезбеђује остваривање права на образовање на матерњем језику припадницима националних мањина, јер им је остваривање тог права већ обезбеђено законима који уређују систем образовања у Републици Србији, већ само, како је то и прописано, може да, у складу са законом, има одређених надлежности у обезбеђивању остваривања овог права.

Одредбом алинеје 6. тачке 9. истог члана је, супротно члану 33. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине и чл. 27. и 28. Закона о основама система образовања и васпитања, из надлежности АП Војводине искључено оснивање предшколских установа, а оснивање установа других нивоа образовања везано за обезбеђивање јавног интереса у области образовања, за шта нема законског упоришта.

Одредбом алинеје 7. тачке 9. члана 29. Статута се уводи потпуно нова, у законима непозната надлежност АП Војводине да уређује питања од покрајинског значаја „која су у вези са интересом младих“.

У одредби алинеје 11. тачке 9. оспореног члана Статута наводи се да АП Војводина уређује и обезбеђује општи интерес у области културе националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, у складу са Уставом, потврђеним међународним уговорима и законом који одређује питања од покрајинског значаја. Занемарујући овом приликом већ више пута помињане уставноправне недостатке које садржи и ова статутарна норма, Уставни суд указује да је Законом о култури („Службени гласник РС“, број 72/09), а који је меродаван закон када је у питању одређивање питања од покрајинског значаја у области културе, прописано да се о остваривању општег интереса у култури и о спровођењу културне политике као скупа циљева и мера подстицања културног развоја, стара Република Србија (члан 3.

став 1.), да општи интерес у култури обухвата, поред осталог, откривање, стварање, очување и представљање српске културе и културе припадника националних мањина у Републици Србији (члан 6. став 1. тачка б)), да се средства за остваривање општег интереса у култури обезбеђују у буџету Републике Србије (члан 6. став 2.), а да се аутономна покрајина стара о спровођењу културне политике на својој територији и уређује питања од покрајинског значаја у области културе, у оквиру права и обавеза утврђених Уставом и законом (члан 4.). Примера ради, једно питање од покрајинског значаја одређено је чланом 7. став 1. овог закона, тако што је прописано да аутономна покрајина, у циљу спровођења културне политике на својој територији, у складу са Стратегијом развоја културе Републике Србије, доноси програм развоја културе за који се средства обезбеђују у буџету аутономне покрајине. Дакле, општи интерес у области културе националних мањина уређен је законом, а његово обезбеђивање је надлежност, а тиме и обавеза Републике Србије.

С обзиром на то да су културне делатности, субјекти у култури, међу којима су и уметници, као и самостално обављање уметничке делатности, уређени Законом о култури, то „уређивање самосталног обављања уметности и других делатности у области културе“, како је то наведено у алинеји 12. тачке 9. члана 29. Статута, није одређено као питање од покрајинског значаја ни овим законом, нити чланом 41. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине који се односи на изворне надлежности АП Војводине у области културе.

Коначно, одредбом члана 44. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине прописано је да, прецизно наведене послове који се односе на оснивање задужбина, фондација и фондова на територији Републике Србије и вођење регистра, АП Војводина врши као поверене послове, те ови послови не могу Статутом бити „претворени“ у изворну надлежност АП Војводине, како је то учињено одредбом члана 29. тачка 9. алинеја 14. Статута.

3.10. Наука, иновације и технолошки развој – члан 29. тачка 10. Статута

Одлуком Уставног суда ГУз-353/2009 утврђено је да одредбе члана 64. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине нису у сагласности са Уставом, јер је овим одредбама била одређена надлежност АП Војводине у области науке и технолошког развоја која није једна од Уставом утврђених области у којима аутономна покрајина може имати изворне надлежности. Стога је Уставни суд утврдио да су и одредбе члана 29. тачка 10. Статута, којима се предвиђа надлежност АП Војводине у истој области, несагласне са Уставом.

3.11. Здравствена и социјална заштита – члан 29. тачка 11. Статута

Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 29. тачка 11. Статута: алинеја 1. у делу који гласи: „и здравственом осигурању и унапређује заштиту здравља, здравствену и фармацеутску службу на територији АП Војводине“ и у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 2. у делу који гласи: „и унапређује стање“ и у делу који гласи: „пензијском осигурању, запошљавању, борачкој и инвалидској заштити,“, алинеја 3. и алинеја 4. у делу који гласи: „које обезбеђују јавни интерес у социјалној заштити у АП Војводини“.

Суд оцењује да су наведене одредбе члана 29. тачка 11. Статута несагласне са Уставом из следећих разлога:

Одредбом алинеје 1. овог члана је, као прво, проширена надлежност АП Војводине и на уређивање питања у области здравственог осигурања. Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, као ни Законом о здравственом осигурању („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 109/05 - исправка, 57/11, 110/12 - Одлука УС и 119/12) није одређено ниједно питање које АП Војводина уређује као питање од покрајинског значаја. Члан 51. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине не прописује да АП Војводина, преко својих органа, обавља било који посао из области здравственог осигурања, већ се утврђују послови и уређују друга питања од значаја за рад Покрајинског завода за здравствено осигурање, „као организационе јединице Републичког завода за здравствено осигурање“. Друго, ниједном одредбом овог, нити Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/05, 72/09 - други закон, 88/10, 99/10, 57/11, 119/12 и 45/13 - други закон) није предвиђено да АП Војводина „унапређује заштиту здравља“ или да „унапређује здравствену и фармацеутску службу“, али је зато одређен низ питања од покрајинског значаја која су у области здравствене заштите у надлежности аутономне покрајине (почевши од друштвене бриге за здравље на нивоу АП Војводине, доношења посебних програма здравствене заштите за поједине категорије становништва итд.), која нису наша места у Статуту. Пошто Статут није „властан“ да тумачи или „препричава“ законом одређене надлежности аутономне покрајине, већ их евентуално само може дословно преузети, оваква статутарна одредба није у сагласности са важећим законима, па тиме ни са Уставом.

Одредбом алинеје 2. истог члана наведено је, чак без позивања на закон којим се одређују питања од покрајинског значаја, да АП Војводина уређује питања од покрајинског значаја „и унапређује стање“ у области пензијског осигурања, запошљавања, борачко-инвалидске заштите и социјалне заштите. Међутим, из одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, као и из одредаба закона којима се уређују наведене области, произлази, са једне стране, да су само у области социјалне заштите законима одређена питања од покрајинског значаја чије уређивање је у надлежности АП Војводине, и, са друге стране, да ниједним од тих закона није одређено да АП Војводина „унапређује стање“ у овим областима. Када је реч о области пензијског осигурања и области запошљавања, као и у претходном случају, одредба члана 59. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине се односи на Покрајински фонд за пензијско и инвалидско осигурање, као организациону јединицу Републичког фонда, а одредбе чл. 65. и 66. Закона на Покрајинску службу за запошљавање, као организациону јединицу Националне службе за запошљавање, а не на питања која уређује АП Војводина преко својих органа. Коначно, у области борачко-инвалидске заштите, Законом о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине је предвиђено да АП Војводина све послове из чл. 60. и 61. тог закона обавља као поверене.

У одредби алинеје 3. тачке 11. члана 29. Статута је наведено да АП Војводина оснива установе секундарне и терцијарне здравствене заштите „које обезбеђују јавни интерес у здравственој заштити у АП Војводини“. Чланом 47. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине и низом одредаба Закона о здравственој заштити одређено је које све установе у области здравствене заштите, у складу са Планом мреже здравствених установа који доноси Влада, оснива АП Војводина. Ниједна

одредба ових закона надлежност АП Војводине да оснива здравствене установе не везује за обезбеђивање јавног интереса у АП Војводини, јер се оснивањем сваке здравствене установе обезбеђује јавни интерес, интерес грађана Републике Србије у остваривању права на здравствену заштиту. Пошто је спорном статутарном одредбом пропуштено да се наведе да је АП Војводина у оснивању здравствених установа ограничена законом и актом Владе и како не постоји законом утврђени „јавни интерес здравствене заштите у АП Војводини“, већ се здравствена заштита у Републици Србији, сагласно Закону о здравственој заштити, остварује на начелима, између осталог, приступачности и свеобухватности здравствене заштите (чл. 19. и 21. Закона), а у складу са чланом 18. овог закона општи интерес у здравственој заштити обезбеђје Република, то наведена одредба Статута није у сагласности са законом, а тиме ни са Уставом.

На крају, како и одредба алинеје 4. истог члана Статута, без законског упоришта садржи позивање на обезбеђивање „јавног интереса у социјалној заштити у АП Војводини“, то ни ова одредба, у означеном делу, није сагласна са законом, дакле ни са Уставом.

3.12. Јавно информисање на покрајинском нивоу – члан 29. тачка 12. Статута

Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом одредбе члана 29. тачка 12. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“ и алинеја 2. Статута.

Оспореном одредбом алинеје 2. тачке 12. члана 29. Статута је предвиђено да АП Војводина утврђује јавни интерес грађана АП Војводине у области јавног информисања и радиодифузије, као и да ближе уређује услове и начин обављања делатности покрајинског јавног радиодифузног сервиса. Суд констатује да први део оспорене одредбе представља преузету одредбу члана 62. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, која није била предмет оцене у поступку пред Уставним судом. Међутим, како ни у Закону о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 42/03, 61/05, 71/09, 89/10 - одлука УС и 41/11 - Одлука УС), ни у Закону о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05 - други закон, 62/06, 85/06, 86/06 - исправка и 41/09), као законима којима се на системски начин уређују области јавног информисања и радиодифузије, није предвиђено, на било који начин, да аутономна покрајина „утврђује јавни интерес“ својих грађана у овим областима, већ, напротив, из разлога што се уређивањем ових области друштвеног живота обезбеђује остваривање темељних људских слобода у демократском друштву – слободе медија, слободе мишљења и изјашњавања и права на обавештеност, зајемчених одредбама чл. 50, 46. и 51. Устава, концепт оба закона искључује било какав „уплив“ државе или аутономне покрајине у ове области. Тако држава и територијална аутономија ни непосредно, ни посредно, преко правних лица која су основала или у којима имају већински удео или која се финансирају из њиховог буџета, не могу бити оснивачи јавних гласила, као ни електронских медија, а у области радиодифузије законом је основана Републичка радиодифузна агенција, као самостални правни субјект који је функционално независан од било ког органа, као и од свих организација и лица која се баве делатношћу производње и емитовања радио и телевизијских програма и са њима повезаним делатностима, а чија функција је да обезбеђује услове за ефикасно спровођење и унапређење утврђене радиодифузне политике у Републици Србији. Ову функцију Агенција остварује, између осталог, и тиме што доноси Стратегију развоја

радиодифузије у Републици Србији, на основу сагледавања различитих потреба грађана и друштвених група за информисањем, образовањем, културним, спортским и другим садржајима. Јавни интерес грађана у информисању путем електронских медија (радио и телевизијских станица) остварује се путем законом установљеног републичког и покрајинског јавног радиодифузног сервиса, чији су носиоци законом основане установе јавног радиодифузног сервиса – Радио-телевизија Србије и Радио-телевизија Војводине. Ове установе имају посебне обавезе у остваривању општег интереса у области радиодифузног сервиса које су законом утврђене.

Према оцени Уставног суда, из претходно наведеног, системским законима утврђеног концепта остваривања зајемчених права грађана у области медија произлази да нема основа, нити је уставноправно прихватљиво да аутономна покрајина утврђује јавни интерес својих грађана у области јавног информисања и радиодифузије, јер би тиме заправо дошло до тзв. мешања јавних власти у остваривање слободе медија, а што је у директној супротности са ставовима и праксом Европског суда за људска права и других међународних институција које се баве заштитом људских права и слобода.

Што се пак тиче другог дела оспорене одредбе, услови и начин обављања делатности јавног радиодифузног сервиса, како републичког, тако и покрајинског, у целини су уређени Законом о радиодифузији, те ни у овом закону, као уосталом ни у Закону о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, није предвиђена надлежност АП Војводине да у односу на ова питања било шта „ближе уређује“.

С обзиром на то да је Суд утврдио да је алинеја 2. оспорене одредбе Статута у целини несагласна са Уставом, а да она делимично садржи преузету одредбу члана 62. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд наглашава да се одредба члана 29. тачка 12. алинеја 1. Статута има тумачити у складу са овом одлуком Уставног суда, што значи да се под уређивањем питања од покрајинског значаја у јавном информисању у складу са законом који одређује питања од покрајинског значаја, не може сматрати питање одређено чланом 62. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине.

3.13. Развој инфраструктуре и капитална улагања – члан 29. тачка 13. Статута

Оцењујући да се надлежности АП Војводине из члана 29. тачка 13. Статута заснивају на уставној обавези АП Војводине из члана 184. став 4. Устава да три седмине свог буџета користи за финансирање капиталних расхода, Уставни суд налази да се поводом ове одредбе не постављају спорна уставноправна питања.

3.14. Надлежности у другим областима – члан 29. тачка 14. Статута

Уставни суд је утврдио да одредбе члана 29. тачка 14. ал. 2, 4, 5. и 6. нису у сагласности са Уставом.

Одлуком Уставног суда ИУз-353/2009 утврђена је несагласност са Уставом одредбе члана 76. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, која је истоветна одредби алинеје 2. тачка 14. члана 29. Статута, као и одредаба члана 74. тач. 3) и 4) истог закона, које су истоветне одредбама ал. 4. и 6. тачка 14. члана 29. Статута. Такође, Уставни суд је констатовао да старање о остваривању политике у области рада и запошљавања на територији АП Војводине није законом одређено као питање од покрајинског значаја, па стога Статутом не може бити

предвиђено као надлежност АП Војводине. Као што је, везано за одредбу члана 29. тачка 11. алинеја 2. Статута, образложено у тачки 3.11. једине законске одредбе које се односе на област запошљавања тичу се Покрајинске службе за запошљавање као организационе јединице Националне службе за запошљавање, а не надлежности АП Војводине коју она врши преко својих органа.

На крају, Уставни суд указује да није утврђивао несагласност са Уставом одредбе алинеје 1. тачке 14. члана 29. Статута и свих других одредаба члана 29. Статута које садрже надлежности АП Војводине које су сагласне са законом и Уставом, али у чијој се формулацији уместо појма „националне мањине“ користи синтагма „националне заједнице које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине“, пошто у овим случајевима није било могуће делимичном касацијом оставити на снази део одредбе који није уставноправно споран, а који је суштина конкретне изворне надлежности АП Војводине. Међутим, Суд наглашава да је обавеза доносиоца Статута да и ове одредбе хитно усклади са Уставом утврђеним појмом, а до тада се оне морају тумачити и примењивати искључиво у значењу појма „националне мањине“.

➤ 4. *Оцена одредаба члана 30. Статута*

Имајући у виду да су одредбе оспореног члана 30. Статута истоветне одредбама члана 9. ст. 3. и 4. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине за које је Уставни суд у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио да нису сагласне са Уставом, то је Суд утврдио неуставност и члана 30. Статута. С обзиром на утврђену неуставност, Суд се није упуштао у испитивање законитости оспорених статутарних одредаба, како је то тражено поднетим предлогом.

➤ 5. *Оцена одредбе члана 31. Статута*

Полазећи од тога да је чланом 178. став 2. Устава утврђено да аутономна покрајина поједина питања из своје надлежности може поверити само јединицама локалне самоуправе, Уставни суд је у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио да одредба члана 74. тачка 5) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине није у сагласности са Уставом. Стога Суд утврђује да ни одредба члана 31. Статута, у делу који гласи: „и националним саветима националних мањина“, није сагласна са Уставом.

Уставни суд додатно наглашава да се под „појединим пословима из своје надлежности“, како је наведено у одредби члана 31. Статута, може подразумевати само поверавање јединицама локалне самоуправе појединих питања из изворне надлежности АП Војводине, а не и даље поверавање поверених послова из надлежности Републике, пошто се послови из надлежности Републике могу поверити само законом.

➤ 6. *Оцена одредбе члана 32. став 3. Статута*

Полазећи од ставова и оцена изнетих у Одлуци ИУз-353/2009 а везаних за утврђивање неуставности одредбе члана 4. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 32. став 3. Статута није у сагласности са Уставом у деловима који гласе: „на територији Бачке“, „на територији Баната“ и „на територији Срема“.

IX

Становиште Уставног суда о питању организације и међусобног односа покрајинских органа у светлу Уставу Републике Србије од 2006. године

Друго начелно спорно уставноправно питање које се пред Уставни суд поставило у поступку оцене уставности Статута Аутономне покрајине Војводине је питање концепта (модела) организације и међусобног односа покрајинских органа или, како се ово питање најчешће у јавности дефинише, облика власти у аутономној покрајини. На самом почетку треба указати да правна теорија под појмом „облик власти“ подразумева облик државне власти исказан кроз међусобни однос три основне функције власти – легислативе, егzekутиве и судства. Теорије о облицима државне власти своде се на начин на који је организовано вршење државних власти и успостављен однос међу њима и то, пре свега, однос између легислативе и егzekутиве које по својој суштини имају политичку садржину, док је вршење судске власти издвојено, а степен њене веће или мање независности и самосталности зависи од утицаја и уплива претходне две на вршење судске власти.

Као што је познато, традиционално постоје две основне теорије о организацији државне власти: теорија о подели власти и теорија о јединству власти. Не налазећи да је за потребе вођења уставносудског поступка нужно улазити у шира доктринарна разматрања, Уставни суд само подсећа да је из теорије о подели власти, као један од два основна облика државне власти, настао парламентарни систем (заснован на моделу тзв. гипке поделе власти), а из теорије о јединству власти – скупштински систем (у коме је целокупно вршење власти, у организационо-техничком смислу, организовано у корист легислативе). Суштинска разлика између ове две теорије је у томе што у системима који су засновани на моделу поделе власти не постоји хијерархијски однос између органа легислативе и егzekутиве, па тиме нема ни основног, највишег органа власти, док, на супрот томе, у системима заснованим на моделу јединства власти сваку од функција власти врши посебан државни орган, те је, у том смислу, власт формално „подељена“, али један од тих органа има надмоћ над осталима тако да су му они и организационо и функционално подређени, што у суштинском смислу доводи до преплитања, „конфузије“ власти, јер успоставља хијерархију међу органима који врше различите функције власти тако да је један међу њима основни и највиши, а сви остали су „његови органи“.

Као што је претходно речено, парламентарни систем, као облик државне власти, заснован је на теорији о „гипкој“ подели власти, што значи равноправност законодавне и извршне власти, њихову међусобну сарадњу и равнотежу и постојање механизма међусобног утицаја. То значи да, са једне стране, сваки орган има своје сопствене надлежности, али да постоје области, односно питања у којима носиоци различитих функција власти на одређени, институционално успостављени, начин делују заједнички и, са друге стране, да постоје, такође институционално успостављени, начини могућег узајамног притиска једне власти на другу. Иако су у пракси постојале и постоје различите варијанте парламентарног система, њихова заједничка одлика је, у основи, у следећем. Законодавна власт припада парламенту као представничком телу, а „носећи“ део егzekутиве (ефективна и оперативна извршна власт) – влади. Влада произлази из парламентарне већине и чине је министри као старешине појединих управних ресора и министри без ресора, на челу са председником владе. С обзиром на то да парламент бира владу и да је она за свој рад одговорна парламенту, кључно питање је како онда у

парламентарном систему нема хијерархијског односа између парламента и владе. Одговор на ово питање садржан је у расподели надлежности између ова два органа, облицима њихове сарадње и механизмима међусобног утицаја и притисака који могу да изврше један на другог. Наиме, иако је влада носилац извршне власти, у парламентарном систему влада се не стара само о извршавању закона које доноси парламент и надзору над радом и усмеравању рада органа државне управе, већ је њој препуштено да утврђује и води унутрашњу и спољну политику, дакле влада је та која влада. Односи сарадње, а не хијерархије, остварују се и кроз право законодавне иницијативе владе, тако да су друштвени односи у различитим областима најчешће уређени на основу предлога закона које је парламенту поднела влада, чиме влада заправо у пракси реализује своју надлежност вођења унутрашње политике. У области спољне политике, пак, влада је та која закључује међународне уговоре и споразуме, а парламент их потврђује онда када је то предвиђено. Са своје стране, парламент својим актима (по правилу резолуцијама и декларацијама) може да усмерава политику владе, а као законодавно тело, амандманским изменама предложених закона да „коригује“ политику владе у одређеној области. Сарадња између парламента и владе остварује се и на бројне друге начине, од учешћа владе у предлагању дневног реда седница парламента и захтева за заказивање седнице парламента, који је у одређеним случајевима обавезујући за парламент, до учешћа у раду парламента (са правом да се члану владе дâ реч кад год то затражи и да његово обраћање парламенту није временски ограничено). Својеврсна равнотежа у односима између парламента и владе огледа се и у томе да кроз доношење буџета парламенту припада и „фискална власт“, јер донетим буџетом опредељује како приходе, тако и расходе владе за одређени временски период. Дакле, основни концепт парламентарног система је да свака власт има своје надлежности у чијем вршењу је самостална и да међу различитим властима непрестано постоје односи сарадње, међусобне равнотеже и поверења. Но, како је парламент тај који бира владу и коме влада одговара за свој рад, влада ће опстати само ако и док има поверење парламентарне већине, а које јој у сваком тренутку, у прописаној процедури, може бити ускраћено. Међутим, како је равноправност легислативе и егзекутиве битна одлика парламентарног система, то не значи да само судбина владе зависи од парламента. Међусобна равнотежа ове две гране власти постиже се тиме што свака од њих може окончати мандат оне друге, коришћењем механизма узајамног притиска којима свака од њих може прибећи. Наиме, као што парламенту стоји на располагању изгласавање неповерења влади или интерпелација, која у крајњем за последицу може имати исти исход, тако је право да тражи од шефа државе распуштање парламента најмоћније средство у рукама владе. Осим тога и могућност владе да постави питања свог поверења у парламенту представља један од начина вршења притиска на парламент, јер неизгласавање поверења влади парламент ставља пред тежак задатак да у кратком року изабере нову владу, а у супротном, уколико то не успе да учини, последица је аутоматско распуштање парламента. Управо у постојању ових механизма узајамног притиска две гране власти правна теорија види круцијалну разлику између парламентарног и скупштинског система обликовања власти.

Скупштински систем, као облик државне власти, заснива се на теорији о јединству, преплитању власти, и постоји када је парламент (скупштина) одређен као највиши орган власти, што значи да има превласт над егзекутивом. Овај систем заснива се на постулату да су сви други органи подређени скупштини, да нису у истој равни са њом, те зато извршни орган, који формално постоји као посебан орган, није „носилац“

извршне власти, већ извршава вољу скупштине. Из овог постулата произлазе, са једне стране, повећане надлежности скупштине и, са друге стране, то да егzekутива само спроводи политику коју је утврдила скупштина, а орган који скупштина образује да би му поверила извршавање закона, законе извршава „у име“ скупштине. Према становишту уставноправне теорије, из оваквог модела организације власти проистичу критеријуми за разликовање скупштинског од парламентарног система власти који се огледају у следећем. У скупштинском систему се односи између легислативе и егzekутиве не заснивају на равноправности и поверењу, те скупштина не може свом извршном органу ускратити поверење, већ га у сваком тренутку може разрешити. Даље, како у скупштинском систему легислатива и егzekутива нису равноправне, егzekутива нема право подношења оставке на начин да то значи оставку целог извршног органа, нити може поставити питање свог поверења у скупштини. Коначно, скупштински систем је неспојив са правом егzekутиве да тражи распуштање скупштине.

Како је теорија о јединству власти наишла на релативно слабу примену у уставној пракси и како се и ова теорија заснива на формалном постојању различитих органа легислативе и егzekутиве, међу правним теоретичарима има оних који сматрају да и скупштински систем уређења власти треба посматрати само као једну од бројних подврста парламентарног система, чија је специфичност издвајање скупштине као највишег органа и, доследно томе, непостојање механизма којима егzekутива може вршити утицај и притисак на скупштину којој је подређена. Пошто се мишљења правних теоретичара не разликују око тога које су последице када уређење власти почива на принципу да је скупштина највиши орган, односно око тога шта подразумева положај скупштине као „највишег органа“, Уставни суд констатује да за вођење конкретног уставносудског поступка није од значаја да ли постоји сагласност у односу на то како се овакав облик уређења власти теоријски квалификује.

Када се претходно изнета теоријска становишта доведу у контекст спорног уставноправног питања, Уставни суд, најпре, наглашава да се теорије и системи облика власти односе на организацију и облик државне власти (легислативе – законодавне власти и егzekутиве – извршне власти). Но, како се и недржавна, субцентрална власт остварује преко одређених органа, Уставни суд налази да је могуће, условно, говорити и о облицима субцентралне власти, односно о организацији субцентралне власти у светлу познатих модела организације власти. Као што је Уставни суд навео у Одлуци ПУз-353/2009¹², једно од правила око кога је теорија сагласна, а које је потврђено и у упоредноправној пракси, је да централна (државна) власт, својим уставом и законима, одређује степен аутономије аутономних јединица као појавног облика овог субцентралног нивоа власти, а што значи, пре свега, врсту и обим њихових надлежности, однос са органима централне власти, као и саму организацију аутономних јединица или бар основне, кључне елементе те организације.

Чланом 179. Устава Републике Србије од 2006. године утврђено је право аутономне покрајине да самостално прописује уређење и надлежност својих органа и јавних служби (потврђено и одредбом члана 183. став 1. Устава као једна од надлежности аутономне покрајине), с тим што је аутономна покрајина, истим уставним одредбама, ограничена тиме да право на самоорганизовање остварује не само у складу са својим статутом, већ и у складу са Уставом. Одредбом члана 180. став 1. Устава утврђено је да је скупштина највиши орган аутономне покрајине. На овај начин, према

¹² Део V образложења Одлуке

становишту Уставног суда, уставотворац није само обавезао аутономну покрајину да у статуту, као свом највишем правном акту, формално предвиди да је скупштина највиши орган, већ је уставним утврђењем положаја скупштине аутономне покрајине постављен уставни оквир организације и међусобног односа органа аутономне покрајине, који почива на скупштини као хијерархијски највишем органу „покрајинске власти“. То има за последицу да је право аутономне покрајине да самостално уређује надлежност, избор, организацију и рад својих органа остварено „у складу са Уставом“ када су надлежности скупштине и њена овлашћења у односу на извршни орган, са једне стране, и положај, надлежности и овлашћења извршног органа према скупштини, са друге стране, уређени на начин да се не доводи у питање уставни положај скупштине аутономне покрајине као највишег органа.

Имајући у виду да је уређење централне власти засновано на класичном парламентарном систему поделе власти и да је начелом из члана 4. Устава утврђено да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску и да се однос власти заснива на равнотежи и међусобној контроли, при чему је судска власт независна (ст. 2, 3. и 4. Устава), може се поставити питање да ли наведено уставно начело заправо опредељује модел организације и међусобног односа органа на свим нивоима у Републици Србији. Уставни суд налази да одговор на ово питање не може бити позитиван. Наиме, Уставом се у члану 4. утврђује облик државне власти, што значи начин на који је организовано вршење три гране државне власти – законодавне, извршне и судске и успостављен однос међу њима, те се, у складу са тим, и начело из члана 4. Устава односи искључиво на уређење државне власти у Републици Србији. Самим тим што субцентрални нивои власти (територијална аутономија и локална самоуправа) немају законодавну и судску власт, уставноправно би било неодрживо тумачити да се начело поделе власти из члана 4. Устава, *a priori*, односи и на ове нивое, односно да начело поделе власти припада оној категорији уставних принципа који без изузетка представљају елемент читавог система „јавних власти“ у Републици. Утврђујући уставни оквир за уређење „покрајинске власти“, уставотворац је неспорно могао предвидети да и организација и међусобни однос покрајинских органа почивају на моделу класичног парламентарног система и у упоредној уставној пракси јесте уобичајено да се уређење власти у аутономним јединицама заснива на истим принципима као и уређење централне (државне) власти. Међутим, оригинерна и ничим ограничена власт којом располаже уставотворац не спречава га, тачније речено, омогућава му да за неке или све нивое недржавне власти утврди другачије принципе облика њиховог уређења¹³. Стога се опредељење уставотворца да установи одступање од истоветности у уређењу организације и међусобног односа субцентралних органа у односу на утврђени облик државне власти не може сматрати „грешком“ или неконзистентношћу уставног система. Насупрот претходном, начела Устава која су по својој природи и садржини таква да опредељују целокупни уставни поредак у Републици Србији (примера ради, начела грађанске демократије, грађанске суверености, социјалне правде, политичког плурализма, световности државе, и др.), представљају општи уставни оквир уређења не

¹³ Тако се у пракси „локална власт“ у државама парламентарног система, по правилу, организује по моделу представничког тела (скупштине) као највишег органа, пошто јединица локалне самоуправе, по својој природи, служи задовољавању основних, свакодневних потреба грађана који у њој живе и који ту скупштину бирају.

само државне власти, већ и уређења органа територијалне аутономије и локалне самоуправе.

Дакле, закључак је да уставно право аутономне покрајине на самостално уређивање надлежности, избора, организације и рада покрајинских органа и служби, „у складу са Уставом и својим статутом“, подразумева да се ова питања уређују, са једне стране, у складу са начелима која представљају општи уставни оквир организације како државне, тако и недржавне власти и, са друге стране, у складу са уставним одређењем да је скупштина највиши орган аутономне покрајине. При томе, с обзиром на то да је статут највиши правни акт аутономне покрајине, уређивање наведених питања представља оно што неспорно спада у примарну статутарну материју, те се стога подразумева да ће ова питања бити предмет уређења пре свега статута, а само делимично и ближе, у складу са статутом - предмет другог општег акта.

Спровођење уставног налога да је скупштина највиши орган у аутономној покрајини значи да аутономна покрајина, уређујући надлежност скупштине, положај и надлежност извршног органа, као и међусобни однос скупштине и извршног органа, мора да се темељи на принципима који суштински, а не само формално, скупштини обезбеђују положај највишег органа. Реч је о принципима које заговорници теорије о јединству власти сматрају одликом тзв. скупштинског система уређења власти, а противници ове теорије - специфичностима и одступањима од класичног парламентарног система. То конкретно значи да између скупштине и извршног органа постоји хијерархијски однос – у корист скупштине, из чега даље следи да и вршење извршне функције „извире“ из скупштине и њој је подређено. У том смислу, скупштина не може бити „носилац нормативне власти“ не само због тога што је појам „нормативна власт“ уставноправно непознат, јер постоји само законодавна власт као једна од три врсте државне власти, која аутономној покрајини Уставом није ни делимично пренета, тако да уређивање питања од покрајинског значаја, у складу са законом, представља вршење нормативних послова (теоријски - нормативна функција покрајинског органа), а не „нормативну власт“, већ и зато што се „поделом власти“, а заправо поделом нормативних и извршних функција, нарушава уставни положај скупштине као хијерархијски највишег органа, који јој обезбеђује подређеност извршног органа, који није „носилац“ извршне функције, већ извршава вољу скупштине. Ово је први принцип на коме аутономна покрајина, у складу са Уставом, уређује положај и расподелу надлежности између скупштине и њеног извршног органа. Када је реч о надлежностима саме скупштине, и њих аутономна покрајина уређује у складу са Уставом, што значи да се као надлежност скупштине може прописати само обављање оних послова који су, на начин утврђен Уставом, у надлежности аутономне покрајине. Одредбом члана 180. став 1. Устава последично је опредељен и међусобни однос скупштине аутономне покрајине и њеног извршног органа. Подређеност извршног органа хијерархијски вишем органу испољава се најпре кроз поступак избора извршног органа. Наиме, у ситуацији када међу органима нема једнакости и равноправности, предлагање кандидата за састав извршног органа је у потпуности „у рукама“ скупштине, те стога не може бити „мандатара за састав“ извршног органа, а пошто извршни орган не може „утврђивати и водити политику“, то нема места ни изношењу програма од стране „мандатара“, јер се избор извршног органа не заснива на поверењу које је дато програму и саставу извршног органа које предлаже кандидат за председника тог органа. Из истих разлога, постојање хијерархијски највишег органа искључује институт интерпелације, гласања о неповерењу и поверењу извршном органу. Коначно, у случају када је један орган

одређен као највиши, ниједан други орган не може тражити његово распуштање. Скупштина која је највиши орган може се распустити само на основу сопствене воље, на основу сопствене одлуке (такозвано „самораспуштање“ скупштине), из чега следи да је уставноправно неодрживо прописати да било који орган може имати право да тражи од скупштине да се „самораспусти“, при чему скупштина такав захтев не може ни да одбије, већ, уколико га не прихвата, мора и може, на прописани начин, једино да „докаже“ да постоји неопходност да се самораспуштање одложи, и то прибављајући мишљење од Владе, која такву уставну надлежност нема и која се, сагласно члану 179. и члану 183. став 1. Устава не може ни мешати у уређење органа аутономне покрајине.

На крају, анализирајући уставни оквир права аутономне покрајине на уређење сопствених органа, Уставни суд налази да је потребно размотрити и питање назива извршног органа аутономне покрајине, имајући у виду да је овај орган у Статуту АП Војводине означен као „Влада АП Војводине“. Уставни суд је начелно на становишту да право из члана 179, односно 183. став 1. Устава неспорно даје слободу аутономној покрајини да, између осталог, одреди називе својих органа. Међутим, како се, сагласно истим уставним одредбама, право на самоорганизовање у свим својим елементима остварује у складу не само са сопственим статутом, већ и са Уставом, то следи да и у погледу назива појединих покрајинских органа мора постојати сагласност са Уставом. Тако је, на пример, самим Уставом (члан 180.) одређено да је назив представничког тела „скупштина аутономне покрајине“ и да њу чине посланици (за разлику од Народне скупштине коју чине народни посланици и скупштине јединице локалне самоуправе коју чине одборници). Када је у питању извршни орган, важећи Устав, у делу Седмом који садржи одредбе о територијалном уређењу Републике Србије, за разлику од Устава од 1990. године у коме је, у члану 111. став 1, изричито било одређено да су органи аутономне покрајине скупштина, извршно веће и органи управе, нема одредбу којом би били утврђени други покрајински органи, те тако ни њихови називи. Међутим, како Устав представља јединствени правни акт чије све одредбе имају једнако обавезујућу снагу, независно од тога у ком делу се налазе, прва уставна препрека за самостално, ничим ограничено право аутономне покрајине да определи назив извршног органа, садржана је у члану 126. став 1. Устава, којим је утврђено да члан Владе не може бити, поред осталог, члан „извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе“. Из ове уставне одредбе би следило да је Уставом утврђен назив извршног органа аутономне покрајине. Уставни суд указује да из чињенице да је уставотворац у наведеној уставној норми направио јасну разлику тако што је изричито одредио назив извршног органа аутономне покрајине, а то није учинио у односу на извршни орган јединице локалне самоуправе, произлази да се навођење „извршног већа аутономне покрајине“ не може сматрати очигледном техничком омашком, већ вољом уставотворца, коју Уставни суд није надлежан да испитује. Поред тога, Уставни суд констатује да је опредељење уставотворца да у Републици Србији постоји само један орган чији је назив „Влада“ исказано и кроз одређивања назива органа који је носилац извршне власти у Републици. Наиме, према члану 122. Устава, носилац извршне власти у Републици Србији је Влада, не Влада Републике Србије, нити Републичка влада. Суд примећује да је управо из овог разлога доносилац Статута АП Војводине имао проблем како да у појединим одредбама разликује „две Владе“, тако да је изменио Уставом утврђени назив републичког органа означавајући га не као Владу, него као „Владу Републике Србије“, а што је, само по себи, уставноправно недопуштено. Коначно, Уставни суд подсећа да правила добре нормативне технике, као уосталом и захтеви за

јасноћом доктринарних ставова, налажу коришћење оних појмова и назива који верно одражавају њихову садржину. Зато је и са становишта правне теорије и уставне праксе „влада“ назив који је примерен и којим се традиционално означава извршни орган у систему који је уређен на начелима равнотеже власти, пошто у таквом систему влада јесте та која влада, док је у системима који се темеље на представничком органу (скупштини) као највишем органу, непримерено, а у крајњем и нетачно, извршни орган означавати као владу.

Полазећи од свега претходно изнетог, Уставни суд је стао на становиште да из одредаба члана 179. и члана 183. став 1. Устава, којима је утврђено да аутономна покрајина, у складу са Уставом и својим статутом самостално прописује уређење и надлежност својих органа и јавних служби (уређује надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснива) и одредбе члана 180. став 1. Устава, према којој је скупштина највиши орган аутономне покрајине, следи да се право Аутономне покрајине Војводине на самостално уређивање својих органа и њихове надлежности остварује у складу са Уставом уколико је: а) уређење свих покрајинских органа засновано на основним уставним начелима на којима почива вршење целокупне (државне и недржавне, односно централне и субцентралних власти); б) надлежност сваког од покрајинских органа прописана у складу са надлежностима и у оквиру надлежности које АП Војводина има на основу самог Устава или у складу са законом, када је то Уставом утврђено; в) Скупштини АП Војводине, не само формално, већ и суштински, кроз прописивање њене надлежности и уређивање односа са другим покрајинским органима, посебно са извршним органом, обезбеђен положај највишег органа у АП Војводини; г) положај, надлежност, избор, престанак мандата и друга питања која се односе на уређење извршног органа, доследно претходном, прописан на начин којим се не доводи у питање Уставом успостављени хијерархијски однос између скупштине и других органа, конкретно, извршног органа, а који имплицира да је извршни орган подређен скупштини; д) назив покрајинских органа у складу са Уставом, у случају када Устав утврђује назив неког од органа аутономне покрајине или када из језичког и системског тумачења Устава недвосмислено произлази да коришћење одређеног назива није уставноправно допуштено.

X

Уставноправна оцена оспорених одредаба Статута којима се уређују покрајински органи и њихов међусобни однос

➤ *1. Оцена оспорене одредбе члана 33. Статута*

Одредбом члана 33. Статута прописано је да је Скупштина АП Војводине највиши орган и „носилац нормативне власти“ у АП Војводини. Испитујући сагласност оспорене одредбе са Уставом, Уставни суд констатује да је чланом 47. Статута прописано да је Влада АП Војводине „носилац извршне власти“ на територији АП Војводине. На овај начин Статутом је „пресликан“ уставни положај Народне скупштине као носиоца законодавне (и уставотворне) власти у Републици Србији (члан 98. Устава) и Владе као носиоца извршне власти у Републици (члан 122. Устава). Уставни суд оцењује да се уставноправни недостатци оспорене одредбе састоје у следећем. Прво, са уставноправног становишта, под појмом „власт“ подразумева се власт коју има држава, јер је она једно од три основна обележја државе као организоване друштвене заједнице.

Стога носиоци власти могу бити само они органи који врше једну од три врсте државне власти – законодавну, извршну или судску. Према концепту важећег Устава државна власт у Републици Србији као унитарној држави припада државним (републичким) органима, и њено уређење, сагласно одредби члана 4. став 2. Устава, почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Уставни положај аутономне покрајине, као унутрашњег облика политичко-територијалне децентрализације, коме Уставом није пренето ни делимично вршење законодавне власти, искључује могућност да покрајински органи буду носиоци власти. Друго, пошто по Уставу Скупштина АП Војводине не може да има законодавну власт, Статутом се, као „супститут“, уводи у уставноправној теорији и пракси непостојећи појам „нормативна власт“. Уставни суд наглашава да је свакако једна од најзначајнијих надлежности Скупштине АП Војводине да својим општим актима, у складу са законом, уређује питања од покрајинског значаја која представљају изворну надлежност АП Војводине. Међутим, овом надлежношћу, као уосталом и доношењем Статута, буџета и других општих аката, Скупштина АП Војводине, у складу са Уставом и законом, остварује своју нормативну функцију, што је квалитативно различито од вршења „нормативне власти“, те из ових разлога Уставни суд оцењује да оспорена одредба није у сагласности са Уставом. Треће, одредба члана 180. став 1. Устава није декларативног карактера, већ има своју јасну и недвосмислену нормативну вредност, јер из ње, пуким језичким тумачењем, следи да се организација и међусобни однос покрајинских органа темеље на хијерархијском односу међу органима, са скупштином као највишим органом, а не на односима једнакости, који би за последицу имали равнотежу и међусобну контролу покрајинских органа. Статутарним одређивањем положаја Скупштине АП Војводине који за полазну основу има принципе класичног парламентарног система поделе власти, нарушен је, по оцени Уставног суда, Уставом утврђени положај скупштине аутономне покрајине.

Полазећи од претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 33. Статута није у сагласности са Уставом у делу који гласи: „и носилац нормативне власти“, пошто право аутономне покрајине на самостално уређивање својих органа у означеном делу одредбе члана 33. Статута, није остварено у складу са Уставом.

➤ 2. *Оцена оспорених одредаба члана 34. Статута*

Чланом 34. Статута прописане су надлежности Скупштине АП Војводине. Уставни суд је утврдио да нису у сагласности са Уставом следеће одредбе члана 34. Статута:

- алинеја 3. којом је прописано да Скупштина АП Војводине утврђује основе политике на нивоу АП Војводине. Уставни суд је у тачки 7. дела VII овог образложења, оцењујући сагласност одредбе члана 8. Статута са Уставом, указао на свој став изнет у Одлуци IУз-353/2009 који се тиче надлежности АП Војводине да води политику у појединим областима друштвеног живота; како је из разлога детаљно образложених у поменутој Одлуци Суд утврдио неуставност свих одредаба Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине и одредаба Статута којима су биле предвиђене такве надлежности АП Војводине, то је, из истих разлога, несагласна са Уставом и статутарна одредба о надлежности Скупштине АП Војводине да „утврђује основе политике на нивоу АП Војводине“;

- алинеја 5. у делу који гласи: „и просторни план мреже подручја и објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине“, из разлога што је у

делу VIII овог образложења, тачка 3, подтачка 3.1. Уставни суд утврдио да одредба члана 29. тачка 1. Статута, којом је била предвиђена надлежност АП Војводине у области просторног планирања, у истоветном делу текста није сагласна са законом, а тиме ни са Уставом;

- алинеја 6. којом је предвиђено да Скупштина АП Војводине доноси стратегију развоја пољопривреде, шумарства, водопривреде, привреде и других области из надлежности АП Војводине, из разлога што је постојање законом прописане надлежности аутономне покрајине да уреди неко питање, донесе одговарајући акт или предузме мере у одређеној области, предуслов да би такву надлежност могао имати одређени покрајински орган: у конкретном случају, Законом је одређено да АП Војводина доноси само Стратегију развоја туризма АП Војводине, и то у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије; у појединим областима, као што су, на пример, сточарство, привреда, заштита животне средине, енергетика или здравство, АП Војводина је надлежна за доношење одговарајућих програма и планова, у складу са програмским и планским документима Републике Србије, а у области водопривреде доноси водопривредну основу за територију АП Војводине, у складу са водопривредном основом Републике;

- алинеја 8. којом је предвиђено да Скупштина АП Војводине одлучује о задуживању АП Војводине, без упућивања да то чини „у складу са законом“, како је то утврђено одредбом члана 93. став 2. Устава;

- алинеја 10. којом је предвиђено да Скупштина АП Војводине доноси „акт о потврђивању међурегионалних споразума које склапа Влада АП Војводине“; Уставни суд је у Одлуци IУз-353/2009 заузео изричит став да међурегионални споразуми које, у оквиру Уставом утврђеног права на сарадњу са одговарајућим територијалним заједницама закључује аутономна покрајина, немају карактер међународног уговора (те се, самим тим, не може поставити ни питање њиховог потврђивања од стране скупштине) и да је ова надлежност АП Војводине, одређена чланом 3. став 2. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, уставноправно прихватљива само под условом да међурегионални споразум закључује Скупштина АП Војводине, при чему овакав споразум има карактер општег правног акта који подлеже уставносудској контроли; дакле, оцена Уставног суда је да Скупштина АП Војводине мора бити онај покрајински орган који закључује међурегионалне споразуме у оквиру законом одређене надлежности АП Војводине, а не орган који их потврђује, пошто, с обзиром на правну природу међурегионалног споразума, нема уставног основа за његово потврђивање;

- алинеја 12. којом је предвиђена надлежност Скупштине АП Војводине да покрајинском скупштинском одлуком уређује права, дужности и положај изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима и организацијама АП Војводине; у делу VIII тачка 1. овог образложења, приликом оцене уставности одредбе члана 27. алинеја 6. Статута, Уставни суд је изнео разлоге због којих сматра да ова надлежност (члану 27. Статута наведена као надлежност АП Војводине, а овде као њене Скупштине) излази изван оквира овлашћења из члана 183. став 1. Устава; са друге стране, Уставни суд наглашава да када је у питању положај изабраних лица – посланика, функционера Скупштине АП Војводине и чланова извршног органа и права, односно дужности које су у непосредној вези са њиховим положајем, та питања се уређују, и уређена су, самим Статутом и пословницима о раду Скупштине и извршног органа; уређивање других права и обавеза (како Статут назива „дужности“) које произлазе из

радноправног статуса, као и права на одговарајућа примања, како ових лица, тако и именованих, постављених лица и запослених у покрајинским органима и организацијама, предмет је законског уређивања; у том смислу, нема правног простора, нити основа за надлежност Скупштине да ова питања уређује покрајинском скупштинском одлуком, јер овај општи акт не може супституисати закон;

- алинеја 17. у делу који гласи: „осим оних организација, предузећа и установа чије је оснивање поверено Влади АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком“; Скупштина АП Војводине, као највиши орган у АП Војводини, једина може бити надлежна да доноси акт о оснивању, надлежностима и уређењу организација, предузећа и установа на територији АП Војводине;

- алинеја 19. којом је прописано да Скупштина АП Војводине даје мишљење на промене Устава које се односе на положај, права и дужности АП Војводине; поступак промене Устава може се уредити само Уставом и то је учињено одредбама чл. 203. до 205. Устава; како овим уставним одредбама није предвиђено да аутономна покрајина даје мишљење на промену Устава, то нема уставног основа за прописану надлежност Скупштине АП Војводине;

- алинеја 20. којом је предвиђено да Скупштина АП Војводине предлаже мрежу судова на територији АП Војводине; имајући у виду да је Уставни суд у Одлуци ИУз-353/2009 утврдио да није сагласна са Уставом одредба члана 74. тачка 1) Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, којом је ово било одређено као једна од надлежности АП Војводине, то нема уставног основа ни за предвиђену надлежност Скупштине АП Војводине;

- алинеја 22. у делу који гласи: „Уставом,“; наведеном одредбом је предвиђено да Скупштина АП Војводине врши и друге послове одређене Уставом, законом и Статутом; пошто Устав не садржи ниједну одредбу којом је одређен било који посао који врши скупштина аутономне покрајине, то нема основа да се у Статут уноси одредба која, у суштини, одговара одредби члана 99. став 2. Устава, а којом је утврђено да Народна скупштина врши и друге послове одређене Уставом и законом.

➤ 3. Оцена одредбе члана 35. став 2. Статута

У предлогу је наведено да оспорена одредба којом је предвиђено да Скупштина АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком, уређује избор и престанак мандата посланика, начин омогућавања сразмерне заступљености националних заједница и образовање изборних јединица, није у складу са чланом 180. став 4. Устава, у делу који се односи на уређивања „начина омогућавања сразмерне заступљености националних заједница“.

Полазећи, са једне стране од одредбе члана 180. став 4. Устава, којом је утврђено да се у аутономним покрајинама у којима живи становништво мешовитог националног састава, сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама омогућује у складу са законом, и са друге стране, од права аутономне покрајине да, у складу са Уставом и својим статутом, уреди, између осталог и избор посланика у Скупштини АП Војводине, Уставни суд оцењује да није уставноправно спорно да Скупштина АП Војводине својим актом уреди начин омогућавања сразмерне заступљености, под следећим условима: прво, да се тај „начин“, кроз прописивање изборног поступка уреди у складу са законом и, друго, да се под „националним

заједницама“ у односу на које се уређује омогућавање сразмерне заступљености подразумевају националне мањине, како је то утврдио Устав.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, под претходно изнетим условима, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 35. став 2. Статута.

➤ 4. *Оцена одредбе члана 36. став 5. Статута*

Оспореном одредбом члана 36. став 5. Статута прописана је надлежност Уставног суда у вези са одлуком о потврђивању мандата посланика.

Имајући у виду да је надлежност Уставног суда *materia constitutionis*, те да се дакле не може прописивати актима ниже правне снаге, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 36. став 5. Статута није у сагласности са Уставом.

➤ 5. *Оцена одредбе члана 37. став 5. Статута*

Оспореном одредбом члана 37. став 5. Статута предвиђено је да, у случају проглашења ванредног стања или ратног стања, Скупштина АП Војводине може одлучити да се мандат посланика продужи док такво стање траје, односно док не буду створени услови за избор нових посланика.

Налазећи да се у односу на наведену статутарну одредбу не постављају спорна уставноправна питања, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 37. став 5. Статута.

➤ 6. *Оцена одредбе члана 38. Статута*

Чланом 38. Статута уређена је имунитетска заштита мандата посланика у Скупштини АП Војводине, на начин како је то предвиђено одредбом члана 6. став 1. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине. С обзиром на то да је Уставни суд у Одлуци IУз-353/2009 одбио предлог за утврђивање неуставности наведене законске одредбе, то је, из истих разлога, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио и предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 38. Статута.

➤ 7. *Оцена одредаба члана 40. Статута*

Чланом 40. Статута „установљава се“ Савет националних заједница, који представља „посебно тело“ Скупштине АП Војводине, које има 30 чланова, с тим што се половина чланова бира „из реда посланика који се изјашњавају као припадници националне заједнице која чини бројчану већину у укупном становништву АП Војводине“, а половина „из реда посланика који се изјашњавају као припадници националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине“. Одредбама истог члана даље је предвиђено да се при решавању питања из надлежности Скупштине, која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, а нарочито у области културе, образовања, јавног информисања и службене

употребе језика и писама, обавезно прибавља мишљење Савета националних заједница, да Савет одлуке доноси већином од укупног броја чланова, те да се, уколико у саставу Скупштине АП Војводине нема припадника неке националне заједнице, при доношењу одлуке обавезно прибавља мишљење националног савета националне мањине, уколико он има седиште на територији АП Војводине.

Разматрајући сагласност оспорених одредаба са Уставом, Уставни суд је пошао од тога да право на самостално уређење организације и рада скупштине свакако подразумева право аутономне покрајине да самостално одреди радна тела скупштине чији рад је у функцији остваривања надлежности саме скупштине. Ово питање иначе спада у корпус питања која се уређују пословником о раду скупштине. Међутим, Уставни суд оцењује да из формулације одредаба ст. 1. и 2. члана 40. Статута произлази да Савет националних заједница није радно тело Скупштине АП Војводине, већ је „посебно тело“, које није образовано Пословником о раду Скупштине, којим се иначе образују сва радна тела, већ је „установљено“ Статутом, као највишим правним актом у АП Војводини. Следеће на шта Уставни суд указује је то да посланици у Скупштини АП Војводине, изабрани на непосредним изборима тајним гласањем, сагласно члану 176. став 1. Устава, представљају грађане који су их бирали, а не националне или било које друге колективитете. У том смислу, у складу са основним принципима грађанске демократије, посланици се о сваком питању из надлежности Скупштине изјашњавају као слободно изабрани представници грађана, а не као припадници одређеног колективитета. Са друге стране, заштита интереса националних мањина које живе на територији АП Војводине обезбеђује се на Уставом утврђени начин, а то је сразмерна заступљеност у Скупштини АП Војводине, те „установљавање“ посебног тела чији је састав одређен на паритетној основи, а које прописаном квалификованом већином доноси „одлуке“ о томе какво ће мишљење дати о сваком питању из надлежности Скупштине које је, било непосредно, било посредно, у вези са остваривањем права националних мањина, суштински значи установљавање додатних права припадника националних мањина за која не постоји основ нити у Уставу, нити у било ком закону, из чега следи да се уставни основ за ово додатно право припадника националних мањина не може наћи ни у одредби члана 79. став 2. Устава. Према оцени Уставног суда, следеће спорно питање односи се управо на састав Савета националних заједница. Наиме, чланови Савета могу бити само посланици који су се изјаснили о својој националној припадности, а према члану 47. став 2. Устава, нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности, што значи да се на овај начин нарушава једно од основних правила да су представници грађана у скупштини једнаки и равноправни у правима и дужностима, пошто ће они посланици који искористе Уставом гарантовану слободу и не изјасне се о својој националној припадности бити лишени права да буду чланови Савета. Такође, одредбом става 6. оспореног члана 40. Статута предвиђено је да се, уколико у саставу Скупштине АП Војводине нема припадника неке националне мањине („националне заједнице“), при доношењу одлуке обавезно прибавља мишљење националног савета националне мањине, чиме је заправо прописан још један посао који обавља национални савет националне мањине, а што је у супротности са одредбама члана 76. Устава, сагласно којима припадници националних мањина, прво, колективна права остварују само у Уставом утврђеним областима, а не у односу на сва питања „која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права“ националних мањина и, друго, ова права се остварују у складу са законом, а не са актом ниже правне снаге од закона као што је Статут. Како ни Закон о националним саветима националних

мањина не садржи овлашћење аутономне покрајине да додатно уређује послове и овлашћења националних савета националних мањина, то је наведена статутарна одредба спорна и са становишта њене сагласности са чланом 79. став 2. Устава. Коначно, Уставни суд се претходно већ изјаснио о неуставности одређења припадника српског народа као „припадника националне заједнице која чини бројчану већину у укупном становништву АП Војводине“.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је најпре оценио да установљавање Савета националних заједница, као посебног тела Скупштине АП Војводине излази изван оквира права аутономне покрајине на самостално уређивање организације једног од својих органа, као и да је установљавање оваквог тела несагласно са одредбама члана 47. став 2, члана 76, члана 79. став 2, члана 176. став 1. и члана 180. став 4. Устава. Стога је Суд утврдио да оспорене одредбе члана 40. Статута нису у сагласности са Уставом.

➤ *8. Оцена одредбе члана 41. став 3. алинеја 6. Статута*

Оспореном статутарном одредбом прописано је да Скупштина АП Војводине, већином гласова од укупног броја посланика, одлучује, поред осталог, о расписивању референдума „на својој територији“.

Иако значајан део текста Статута садржи бројне правнотехничке недостатке, те је тако, на пример, једна од надлежности Скупштине АП Војводине да расписује „покрајински референдум“, квалификованом већином одлучује о расписивању „референдума на својој територији“, док се у одредби означеној као „Референдум“ наводи да Скупштина може одлучити да „о појединим питањима у њеној надлежности“ одлуку доносе грађани – референдумом и да је Скупштина дужна да распише „покрајински референдум ако захтев за његово расписивање поднесе ...“, за Уставни суд је неспорно да Скупштина АП Војводине може расписати покрајински референдум само о питању које је у изворној надлежности АП Војводине. Стога и начин доношења одлуке о расписивању референдума на територији АП Војводине (покрајинског референдума), по оцени Уставног суда, није уставноправно споран уколико се сама одлука односи на расписивање референдума о неком питању из законом одређене изворне надлежности АП Војводине.

Полазећи од наведеног, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, под претходно изнетим условима, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 41. став 3. алинеја 6. Статута.

➤ *9. Оцена одредаба члана 43. ст. 1. до 3. Статута*

Оспореним одредбама члана 43. ст. 1. до 3. Статута предвиђено је распуштање Скупштине АП Војводине на образложени предлог Владе АП Војводине.

Сагласно ставовима Уставног суда изнетим у делу IX овог образложења, распуштање скупштине на предлог извршног органа неспојиво је са Уставом утврђеним положајем Скупштине АП Војводине као највишег органа у АП Војводини. Имајући у виду наведено, Уставни суд је, не упуштајући се у детаљније образлагање даљих разлога неуставности оспорених одредаба, утврдио да одредбе члана 43. ст. 1. до 3. Статута нису у сагласности са Уставом.

➤ *10. Оцена одредаба члана 44. ст. 1. и 2. Статута*

Оспореним одредбама уређено је право предлагања покрајинских општих аката које доноси Скупштина АП Војводине, и то тако што је прописано да покрајинске одлуке и друга опште акте које доноси Скупштина могу предложити Влада АП Војводине, посланици, скупштине јединица локалне самоуправе или најмање 15 000 бирача (став 1.), а покрајинске скупштинске одлуке – Влада АП Војводине, најмање пет посланика, скупштина јединице локалне самоуправе или најмање 30 000 бирача (став 2.).

Уставни суд указује да се, без обзира на неспорно добре намере доносиоца Статута, статутом аутономне покрајине не могу утврђивати надлежности скупштине јединице локалне самоуправе, с обзиром на то да, сагласно члану 179. Устава, јединице локалне самоуправе надлежност својих органа прописују самостално, и то у складу са Уставом и законом. Како ова надлежност скупштине јединице локалне самоуправе није предвиђена ни чланом 191. став 2. Устава, ни Законом о локалној самоуправи, то не може бити прописана ни Статутом АП Војводине, нити би је у свом статусу могле предвидети саме јединице локалне самоуправе које чине територију АП Војводине. Са друге стране, пошто Уставни суд није везан разлозима предлагача, Суд констатује да је одредбом става 1. члана 44. Статута, у складу са правом аутономне покрајине да самостално уређује рад својих органа, уређено право предлагања „покрајинских одлука и општих аката које доноси Скупштина“, што значи свих општих аката чије доношење је у надлежности Скупштине АП Војводине. У том смислу, Уставни суд оцењује да је одредба става 2. истог члана контрадикторна претходном ставу 1. Ово тим пре што, према одредби члана 195. став 3. Устава, сви општи акти аутономних покрајина морају бити сагласни њиховим статутима, из чега следи да међу општим актима аутономне покрајине хијерархијски однос постоји само између статута и осталих општих аката, те су дакле сви остали општи акти аутономне покрајине исте правне снаге, па стога нема уставноправног утемељења за прописивање другачијих, „строжијих“ услова за предлагање једне врсте покрајинских општих аката, посебно ако се на тај начин, као што је учињено одредбом става 2. члана 44. Статута, ограничава Уставом утврђено право грађана на народну иницијативу, као вид непосредног остваривања права на покрајинску аутономију, или право сваког посланика да, као слободно изабрани представник грађана, права грађана који су га бирали остварује и тако што ће моћи самостално да предлаже акте које доноси Скупштина у коју је изабран.

На основу претходно изложеног, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 44. став 1, у делу који гласи: „скупштине јединица локалне самоуправе“ и става 2. Статута, нису у сагласности са Уставом. У односу на преостали део одредбе члана 44. став 1. Статута, Уставни суд наглашава да у том делу одредба није несагласна са Уставом само под условом да се под предлагачем општих аката које доноси Скупштина подразумева извршни орган који је у складу са овом одлуком Уставног суда, а што се односи и на све остале одредбе Статута у којима се помиње „Влада АП Војводине“ или „Покрајинска влада“.

➤ *11. Оцена одредаба члана 47. став 1, чл. 48. и 49. и чл. 51. до 58. Статута*

Наведеним одредбама Статута уређени су положај Владе АП Војводине, надлежност, састав, избор, почетак и престанак мандата овог органа, интерпелација,

гласање о неповерењу, гласање о поверењу, оставка Покрајинске владе, оставка и разрешење члана Покрајинске владе и заштита председника и члана Покрајинске владе.

Полазећи од претходно изнетих ставова у делу IX овог образложења и оцена на којима се заснива утврђење да одредба члана 33. Статута, у означеном делу, није сагласна са Уставом, Уставни суд истиче да је концепт на коме у Статуту почива уређење питања која се односе на извршни орган АП Војводине као „носиоца извршне власти на територији АП Војводине“, који је, у складу са таквим положајем и назван Владом АП Војводине, и који је надлежан да „утврђује и води политику“, оснива јавна предузећа и установе или закључује међурегионалне споразуме, у целини несагласан са чланом 180. став 1. Устава, јер не поштује Уставом утврђени хијерархијски примат Скупштине.

Оцењујући да оспореним одредбама Статута право аутономне покрајине на самостално уређивање својих органа није остварено у складу са Уставом, Уставни суд је утврдио да одредбе члана 47. став 1, члана 48. алинеја 1, алинеја 5. у делу који гласи: „оснива и“ и алинеја 15, члана 49. и чл. 51. до 57. Статута, нису у сагласности са Уставом. Имајући у виду да је, као што је речено, уставноправно споран читав концепт уређења извршног органа АП Војводине, Уставни суд се није упуштао у појединачну оцену одредаба члана 49. и чл. 51. до 57. Статута, јер због међусобне правне и логичке повезаности у правном поретку не би могли опстати ни поједини делови одредаба чл. 49, 51, 52, 56. и 57. Статута, који, сами за себе, нису несагласни са Уставом.

С обзиром на то да у Одлуци ПУз-353/2009 није нашао да има основа за утврђивање неуставности одредбе члана 6. став 2. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине којом је прописана заштита председника и члана извршног органа АП Војводине, Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности одредбе члана 58. Статута, под условом да се имунитетска заштита тумачи као заштита председника и чланова оног извршног органа АП Војводине чији ће положај, надлежности и однос према Скупштини АП Војводине бити уређени сагласно Уставу.

➤ 12. Оцена одредаба члана 60. ст. 1, 6. и 7. Статута

12.1. Оспореном одредбом става 1. члана 60. Статута уређени су положај и одговорност покрајинске управе.

Уставни суд не налази да одредба става 1. члана 60. Статута излази изван оквира права аутономне покрајине да самостално уређује своје органе, те је, под условом да се одговорност покрајинске управе тумачи као одговорност оном извршном органу АП Војводине чији ће положај, надлежности и однос према Скупштини АП Војводине бити уређени сагласно Уставу, у складу са одредбом члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду, одбио предлог за утврђивање неуставности члана 60. став 1. Статута.

12.2. Одредбом става 6. истог члана предвиђено је да Покрајинска влада, у склопу надзора над радом покрајинских органа управе, може поништити или укинути „сваки општи или појединачни акт“ покрајинских органа управе који није у складу са Статутом, законом или покрајинском скупштинском одлуком.

Полазећи од тога да је чланом 85. Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, а сагласно одредбама Закона о државној управи, прописано да надзор над радом покрајинских органа управе у вршењу поверених послова обављају органи државне управе из чијег су делокруга послови који су поверени, то оспорена

одредба Статута којом се право поништавања или укидања сваког појединачног акта покрајинских органа управе који није у складу, између осталог, и са законом, протеже и на опште и појединачне акте донете у вршењу поверених послова из надлежности Републике, није у складу са законом уређеним правом надзора над вршењем поверених послова. Како оспорена одредба члана 60. став 6. Статута није у складу са одредбама Закона о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине и Закона о државној управи, то је Уставни суд утврдио да није сагласна ни са Уставом.

12.3. Оспореном одредбом члана 60. став 7. Статута дословно је, без упућивања на Устав, преузет уставни принцип законитости управе који, у члану 198. став 2. Устава, гарантује судску заштиту против сваког коначног појединачног акта којим се одлучује о нечијем праву, обавези или на закону заснованом интересу. Имајући у виду да, као што је Уставни суд до сада више пута истакао, аутономна покрајина не може бити гарант заштите права грађана, јер им ту гаранцију пружа Устав, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 60. став 7. Статута није у сагласности са Уставом.

➤ 13. Оцена одредаба члана 61. Статута

13.1. Оспореном одредбом става 1. члана 61. Статута прописано је да је покрајински омбудсман независан и самосталан орган аутономне покрајине, који штити људска права и слободе сваког лица, зајемчена Уставом, потврђеним међународним уговорима о људским правима, општеприхваћеним правилима међународног права, законом и прописима АП Војводине.

Полазећи од одредбе члана 138. став 1. Устава, којом је утврђено да је Заштитник грађана независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења, Уставни суд је утврдио да Уставом утврђена надлежност Заштитника грађана, као републичког органа, обухвата и заштиту права грађана и контролу рада свих органа, укључујући и покрајинске и локалне, вршењу поверених послова, дакле када извршавају законе и републичке прописе. То истовремено значи да покрајински и локални омбудсмани (заштитници грађана) могу штитити права грађана и контролисати рад, прво, само покрајинских, односно локалних органа и, друго, да се заштита и контрола могу односити само на поступање ових органа у извршавању прописа донетих у оквиру изворне надлежности аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Имајући у виду да оспорена статутарна одредба није уважила Уставом утврђену надлежност Заштитника грађана, којом је омеђена надлежност покрајинског омбудсмана, а да, сагласно члану 183. став 1. Устава, надлежност органа које оснивају морају уредити у складу са Уставом, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 61. став 1. Статута није у складу са Уставом.

13.2. Одредбом става 2. истог члана Статута прописано је да Покрајински омбудсман посебно штити људска права и слободе од повреда учињених незаконитим, нецелисходним и неефикасним поступањем не само органа покрајинске управе, организација и јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, а чији је оснивач покрајина, већ и органа градске и општинске управе, организација и јавних предузећа и установа које врше управна и јавна овлашћења, чији је оснивач град или општина на територији АП Војводине. С обзиром на то да је Уставом и јединицама локалне самоуправе гарантовано право на самостално оснивање органа, у складу са

законом, и да су чланом 97. Закона о локалној самоуправи уређена питања оснивања и надлежности заштитника грађана на локалном нивоу, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 61. став 2. Статута није несагласна са Уставом само под условом да се надлежност покрајинског омбудсмана у делу везаном на локалне органе и организације односи на незаконито, нецелисходно и неефикасно поступање ових органа и организација у вршењу послова које им је аутономна покрајина поверила из оквира своје изворне надлежности.

13.3. Оспореном одредбом члана 61. став 6. Статута установљена је имунитетска заштита покрајинског омбудсмана и његових заменика.

Уставни суд подсећа да је у Одлуци ГУз-353/2009 заузео став да законско установљавање функционалног или професионалног имунитета кругу лица одређеном чланом 6. Закона о утврђивању надлежности АП Војводине, није уставноправно спорно. Међутим, како покрајински омбудсман и његови заменици нису обухваћени наведеном законском одредбом (која се изричито односи само на посланике, председника и чланове извршног органа АП Војводине), то Суд наглашава да ово питање није могуће уређивати актом ниже правне снаге од закона. Стога је Уставни суд утврдио да одредба члана 61. став 6. Статута није у складу са законом, а тиме ни са Уставом.

XI

Уставноправна оцена осталих оспорених одредаба Статута

➤ 1. Оцена одредаба члана 63. Статута

Оспорене одредбе члана 63. Статута заснивају се на томе да: 1) Скупштина АП Војводине самостално утврђује стопу изворних прихода АП Војводине, 2) да се врста и висина изворних прихода АП Војводине „ближе“ утврђују законом и 3) да су Статутом прописане врсте изворних прихода АП Војводине и начин њиховог стицања.

Имајући у виду да је одредбама члана 184. ст. 2. и 3. Устава изричито утврђено да се врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина одређују законом и да се законом одређује учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 63. Статута нису у сагласности са Уставом.

➤ 2. Оцена одредбе члана 64. став 6. Статута

Оспореном одредбом члана 64. став 6. Статута успоставља се принцип хијерархије између општих правних аката аутономне покрајине, и то Статута и покрајинске скупштинске одлуке, и општих аката јединица локалне самоуправе.

Полазећи од тога да је принцип хијерархије домаћих општих правних аката утврђен чланом 195. Устава и да он не успоставља хијерархијски однос између општих аката аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, Уставни суд је оценио да за оспорену одредбу Статута не постоји уставноправни основ. Напротив, пошто се, сагласно члану 177. став 2. Устава, законом одређује која питања су у појединим областима друштвеног живота од покрајинског, а која од локалног значаја, може се, у складу са чланом 195. став 2. Устава, поставити само питање законитости одређеног општег акта јединице локалне самоуправе, а не и питање његове сагласности са општим актом аутономне покрајине, како доносилац Статута погрешно тумачи. Уставни суд

додатно напомиње и то да међу општим актима аутономне покрајине хијерархијски однос постоји само између статута и свих других општих аката, што значи да су сви други општи акти исте правне снаге, те се ниједном од њих не може давати виша правна снага у односу на остале.

С обзиром на изложено, Уставни суд је утврдио да одредба члана 64. став 6. Статута није у сагласности са Уставом.

➤ *3. Оцена одредбе члана 65. став 1. Статута*

Уставни суд је, сагласно одредби члана 45. тачка 14) Закона о Уставном суду одбио предлог за утврђивање незаконитости одредбе члана 65. став 1. Статута, јер се разлози предлагача односе на правну условљеност ове одредбе одредбом члана 30. Статута, за коју је Уставни суд претходно већ утврдио да није у сагласности са Уставом.

➤ *4. Оцена одредбе члана 70. Статута*

Оспореном одредбом члана 70. Статута је предвиђено да Статут ступа на снагу након доношења одлуке о проглашењу у Скупштини и објављивања у „Службеном листу Аутономне покрајине Војводине“.

Из наведене одредбе, дакле, следи да је, формално, први основ ступања на снагу Статута доношење одлуке о његовом проглашењу у Скупштини, а други – објављивање у службеном гласилу, које, по природи ствари, следи након што је донета одлука о проглашењу. Како је оспореном одредбом прописано само да Статут ступа на снагу након доношења одлуке о проглашењу и објављивања у службеном гласилу, а не и у ком року од дана објављивања, то даље следи да објављивање, у суштинском (материјалном) смислу, и није онај основ од кога заправо зависи ступање Статута на снагу.

Уставни суд истиче да је ступање на снагу закона и свих других општих аката у Републици Србији уређено одредбама члана 196. Устава, према којима је ступање на снагу општег аката условљено само његовим претходним објављивањем у службеном гласилу, на начин и под условима утврђеним овим одредбама Устава. Једино Устав, према члану 206. Устава, ступа на снагу даном проглашења у Народној скупштини, након чега се и он објављује у службеном гласилу.

Имајући у виду претходно изложено, Уставни суд је утврдио да оспорена одредба члана 70. Статута није у сагласности са Уставом.

ХП

Закључак

Уставни суд констатује да је утврдио несагласност са Уставом следећих оспорених одредаба Статута Аутономне покрајине Војводине:

- одредаба члана 1. ст. 1. и 2,
- одредаба члана 3,
- одредаба члана 4,
- одредаба члана 5,
- одредбе члана 6,

- одредбе члана 7. став 2. у делу који гласи: „традиционално“, док се у преосталом делу одредба члана 7. став 2. има тумачити на начин изложен у делу VII тачка 6. образложења ове одлуке,

- одредаба члана 8,

- одредбе члана 9. став 3,

- назив изнад члана 10, одредбе члана 10. став 1. у делу који гласи: „главни“ и одредбе члана 10. став 4,

- одредбе члана 11. став 3,

- одредбе члана 13,

- одредбе члана 15,

- одредбе члана 16. став 4,

- одредаба члана 17,

- одредаба члана 20,

- одредбе члана 21. став 1,

- одредбе члана 22,

- одредаба члана 23,

- одредаба члана 25,

- одредаба члана 26,

- одредаба члана 27. алинеја 2. у делу који гласи: „Уставом“, у делу који гласи: „и Статутом“ и у делу који гласи: „области из своје надлежности, као и“, алинеја 5. у делу који гласи: „као и службену употребу језика и писама у њима“, алинеја 6, алинеја 7. у делу који гласи: „прати и вреднује политику регионалног развоја АП Војводине“, алинеја 10, алинеја 11. у делу који гласи: „и средстава за обављање поверених послова“ и ал.12. и 16,

- одредаба члана 28,

- одредаба члана 29. тачка 1. у делу који гласи: „и просторни план мреже инфраструктуре и мреже подручја или објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине и уређује и обезбеђује урбанистичко, просторно и развојно планирање у оквиру мера економске политике Републике Србије“, тачка 2. алинеја 1. и алинеја 5. у делу који гласи: „и локалне самоуправе“, тачка 3. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 2, 3, 7, 8. и 9, тачка 4. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 2. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и алинеја 4, тачка 5. алинеја 1, тачка 6. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 3. и 4, тачка 7. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и ал. 2. и 3, тачка 8. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, тачка 9. ал. 1. до 3, алинеја 4. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, ал. 5, 6. и 7, алинеја 8. у делу који гласи: „и физичкој култури“ и у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 10. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, ал. 11. и 12, алинеја 13. у делу који гласи: „које обезбеђују јавни интерес“, као и алинеја 14, тачка 10, тачка 11. алинеја 1. у делу који гласи: „и здравственом осигурању и унапређује заштиту здравља, здравствену и фармацеутску службу на територији АП Војводине“ и у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, алинеја 2. у делу који гласи: „и унапређује стање“ и у делу који гласи: „пензијском осигурању, запошљавању, борачкој и инвалидској заштити“, алинеја 3, као и алинеја 4. у делу који гласи: „које обезбеђују

јавни интерес у социјалној заштити у АП Војводини“, тачка 12. алинеја 1. у делу који гласи: „Уставом, потврђеним међународним уговорима и“, као и алинеја 2. и тачка 14. ал. 2, 4, 5. и 6,

- одредаба члана 30,
- одредбе члана 31. у делу који гласи: „и националним саветима националних мањина“,
- одредбе члана 32. став 3. у деловима који гласе: „на територији Бачке“, „на територији Баната“ и „на територији Срема“,
- одредбе члана 33. у делу који гласи: „и носилац нормативне власти“,
- одредаба члана 34. алинеја 3, алинеја 5. у делу који гласи: „и просторни план мреже подручја и објеката с посебним функцијама за подручја на територији АП Војводине“, ал. 6, 8, 10. и 12, алинеја 17. у делу који гласи: „осим оних организација, предузећа и установа чије је оснивање поверено Влади АП Војводине, покрајинском скупштинском одлуком“, ал. 19. и 20, као и алинеја 22. у делу који гласи: „Уставом“,
- одредбе члана 36. став 5,
- одредбе члана 40,
- одредаба члана 43. ст. 1. до 3,
- одредаба члана 44. став 1. у делу који гласи: „скупштине јединица локалне самоуправе“ и члана 44. став 2,
- одредбе члана 47. став 1,
- одредаба члана 48. алинеја 1, алинеја 5. у делу који гласи: „оснива и“ и алинеја

15,

- одредаба члана 49,
- одредаба чл. 51. до 57,
- одредаба члана 60. ст. 6. и 7,
- одредаба члана 61. ст. 1. и 6.
- одредаба члана 63,
- одредбе члана 64. став 6. и
- одредбе члана 70.

Суд указује да није посебно утврђивао несагласност наведених одредаба Статута са законом, како је то у односу на поједине од њих тражено поднетим предлогом, имајући у виду да је оцењено да ове одредбе нису у сагласности са Уставом.

Уставни суд је одбио предлог за утврђивање неуставности следећих одредаба Статута:

- одредаба члана 11. ст. 1. и 2,
- одредаба члана 16. ст. 1. и 3, као и става 2. истог члана под условима и ограничењима изнетим у делу VII тачка 13. подтачка 13.2. овог образложења,
- одредаба члана 24. ст. 1. и 2. под условима и ограничењима изнетим у делу VII тачка 19. овог образложења,
- одредбе члана 35. став 2. под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 3. овог образложења,
- одредбе члана 37. став 5. под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 5. овог образложења,
- одредбе члана 38, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 6. овог образложења,
- одредбе члана 41. став 3. алинеја 6, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 8. овог образложења,

- одредбе члана 58, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 11. овог образложења,
- одредбе члана 60. став 1, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 12. подтачка 12.1. овог образложења,
- одредбе члана 61. став 2, под условима и ограничењима изнетим у делу X тачка 13. подтачка 13.2. овог образложења и
- одредбе члана 65. став 1.

Из наведеног прегледа следи да је у односу на више од две трећине одредаба Статута утврђено да оне у целини или делимично нису сагласне са Уставом. Уставни суд при томе наглашава да је у спроведеном поступку испитивао уставност само оних одредаба Статута који су оспорени поднетим предлогом и иницијативама, мада је кроз њихову оцену приметио да се и у односу на неке неоспорене одредбе могу поставити спорна уставноправна питања.

Сагласно члану 168. став 3. Устава, даном објављивања ове одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“ престају да важе одредбе Статута Аутономне покрајине Војводине за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом.

Међутим, функција Уставног суда да, сагласно члану 166. став 1. Устава, штити уставност и законитост, по схватању самог Суда, значи, са једне стране, обавезу да се из правног поретка уклоне општи акти који нису у сагласности са Уставом, али, са друге стране, и обавезу да одлуке Уставног суда допринесу хармонизацији правног поретка у целини, што, у конкретном случају значи обезбеђивање да АП Војводина остварује свој Уставом утврђени положај и врши Уставом утврђене надлежности на начин који је сагласан са важећим Уставом. Полазећи од значаја Статута АП Војводине, као највишег правног акта аутономне покрајине, а имајући у виду не само бројност статутарних одредаба за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом, већ и то да су као неуставне утврђене одредбе које се темеље на начелно уставноправно неприхватљивом концепту да је Статут АП Војводине њен конститутивни акт којим је аутономна покрајина власна да уреди свако питање за које сматра да је од интереса за аутономну покрајину, независно од тога да ли уређење тог питања представља ексклузивну уставну материју и да ни Уставом није ограничена у погледу уређења организације и међусобног односа покрајинских органа, те, као што је речено, чињеницу да објављивањем Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије“ престају да важе одредбе Статута за које је утврђено да нису у сагласности са Уставом, Уставни суд сматра да се ни на који начин не сме довести у питање функционисање АП Војводине и тиме остваривање права грађана на покрајинску аутономију, а што би била последица правне празнине која би настала након престанка важења ових одредаба. Управо из ових разлога, Уставни суд је сматрао да је, у конкретном случају, више него оправдано искористити могућност прописану чланом 58. став 4. Закона о Уставном суду о одлагању објављивања одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије“. Стога је Уставни суд истовремено донео и решење којим је одложио објављивање Одлуке о утврђеној неуставности наведених одредаба Статута за максимални, Законом прописани рок од шест месеци, како би у овом року Скупштина АП Војводине, као доносилац Статута и Народна скупштина, као орган који даје претходну сагласност на Статут, усагласиле Статут са Уставом. На овај начин обезбеђује се несметано функционисање АП Војводине, пошто до истека рока на који је одложено објављивање Одлуке Уставног суда, Статут АП Војводине у целини остаје на снази и наставља да се примењује.

На основу свега изложеног и одредаба члана 42а став 1. тач. 2) и 4), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 10) Закона о Уставном суду и члана 89. Пословника о раду Уставног суда („Службени гласник РС“, број 103/13), Уставни суд је донео Одлуку као у изреци.

ПРЕДСЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА

др Драгиша Б. Слијепчевић