Dr Nikola Vorgić

advokat u penziji u Novom Sadu

AUTONOMIJA I PRAVOSUĐE*

(Fragmenti za jedan pogled „iskosa”)

U stručnoj i opštoj javnosti je (aktuelno) evidentno zalaganje (opredelenje) za realno i (novo) konstituisanje (ustavnu konstrukciju) Autonomne Pokrajine Vojvodine sa „zakonodavnom, izvršnom i sudskom funkcijom”, bez detaljnijeg preciziranja nekih prethodnih pitanja o tome, posebno u pogledu sudske funkcije. Pitanje na koje se ovde misli, u osnovi se svodi na to da li (političko teritorijalna) autonomija, kao oblik decentralizacije vlasti, jeste izvorno i kategorijalno moguća pretpostavka i podloga za (relativno) samostalno i nezavisno (organizaciju) vršenje pravosuđa. Odnosno, autonomni sistem sudova, sa pokrajinskim vrhovnim sudom kao najvišom instancom, za područje odnosnog pravosudnog kapaciteta, u inače federalnoj državi.

Nije sporno da je pravosuđe bitna (suštinska) funkcija državne vlasti.

Već u sasvim sumarnoj (nepotpunoj i sasvim uprošćenoj) analizi i interpretaciji tog i tako postavljenog pitanja, ne može da se kao početna ali i bitna premisa, zaobiđe jedan više-manje nesporan stav (postulat) građanskog procesnog prava (Triva) da se: „Presudom kao aktom društvene suverenosti konkretizira pravilo sadržano u apstraktnoj normi. Presuda postaje norma za sporni društveni odnos — *res iudicata fit ius inter partes*.” Tome se dodaje da „Sudska presuda ne obavezuje zbog toga što je zakonita, već zbog toga što predstavlja izraz suverene državne volje”.

U skladu sa tim, ne može da se zaključi drukčije, do da i autoritet presudene stvari proizilazi iz prirode sudske presude kao akta državne su-

* Rad primljen: 17. VI 2001.

verenosti, koja se inače (državna suverenost) pretežno shvata kao faktičko svojstvo državne vlasti u njenoj (pravnoj) neograničenosti.

Na tom tragu se ni sud ne može odrediti drukčije no kao organ državnog suvereniteta, u užem smislu.

Primitiče se pritom, da je već Boden (1577) u (inače neuspelom) pokušaju utvrđivanja sadržine suvereniteta, isticao (smatrao) da je vršenje pravosuđa jedan (naravno ne i jedini) od važnih momenata (elemenata) pozitivne definisanosti (državne) suverenosti.

Tome bi mogla odmah da se doda, kao dalja i druga (uvodna) premisa elaboracije pitanja o kome je reč, jedan isto tako autoritativan teorijski stav (Kelzen) po kome „(1) obično nema sudskih organa autonomnih pokrajina i (2) samo administracija i zakonodavstvo, ali ne i sudstvo imaju autonomni karakter”.

Samo zakonodavstvo i administracija su (smatra se), podeljeni između centralne i lokalne pravne zajednice.

I bez detaljnijeg obrazloženja, već dovde rečeno dovoljno jasno ističe stav da je autonomna pokrajina oblik decentralizacije vlasti (prava izdavanja zapovesti), ali ne sa svojstvom državne suverenosti (shvaćeno bilo kao fakt, bilo kao pravo), da bi kao takva podrazmevala ili bila (mogla biti) izvorna osnova (fundus) jednog „autonomnog” sudskog sistema (organizacije), čija bi poslednja (najviša) instanca bio „sopstveni” (pokrajinski) vrhovni sud.

A prima vista, hoće da se kaže, da već izneto pokazuje dovoljno izvesno i jasno da (političko teritorijalna) autonomija ne podrazumeva (nivo, kvalitet) suvereniteta jednako sastavnim entitetima federalne strukture koje se smatraju državama — u nas federacija, republike. Samo je njima (ako se i republike prihvataju kao suverene države) data (pripada) sudska funkcija, izvorno i samostalno kao zasebna državna funkcija. Istovremeno i kao moguća zaštita od zloupotreba drugih državnih funkcija.

S tim u vezi, može odmah da se navede (doda) i to da autonomna pokrajina nije doduše jednostavna lokalna samouprava (kao npr. opština), ali nije ni jednaka statusnom položaju i strukturi sastavne države. Ona u krajnjoj liniji nije, kako se obično tvrdi (ima i drukčijih mišljenja), originalna već izvedena (delegirana) vlast (kapacitet vlasti) iako se delom zasniva na sopstvenom pravu samoorganizovanja, koju garantuje centralni ustav („konstitutivan element federacije”).

Ipak je ona samo deo političkog uređenja sastavne države (republike) odnosno, u krajnjem izgledu (izvođenju) pravna kreacija republičkog ustava.

Kako je poznato, za ukidanje autonomne pokrajine bila bi potrebna saglasnost njenog stanovništva, ali i saglasnost federacije, što nije uvek praksa (bilo je upravo u nas i drugačije), ali je pravilo.

Ako je suverenost kao fakt (Lukić) bitno svojstvo države (pravnog poretka, ako se hoće, kako neki tvrde), onda postaje i ostaje da je samo država ona (vrhovna) vlast, čije je pravo ne samo da izdaje obavezne zapovesti, već i da u tom sklopu isključivo vrši pravosuđe, sudsku vlast kao

državnu funkciju. Autonomna pokrajina, kako se vidi, to nije. Bar ne u relevantnim aspektima i do kraja. Pa i onda, ako se (kada se) posmatra (tretira) kao oblik tzv. „difuznog suvereniteta” naroda (Đorđević).

Sa gledišta lociranja suverenosti u federalnoj državi, mnogi uzimaju (smatraju) da ona pripada (jeste svojstvo) samo saveznoj državi. Ali se ipak uzima da, pored savezne države suverenost imaju i posebne (sastavne) države (u nas republike). Tako da i one imaju sve funkcije države (zakonodavstvo, izvršnu funkciju i sudstvo), čak i kada se dovodi u pitanje da su one suverene države. Između njih i savezne države je (u pogledu nadležnosti) povučena granica saveznim ustavom, ali se ipak ne prihvata ideja o podeljenoj suverenosti, budući se smatra da je suverenost pravno neograničena i nedeljiva.

Posebno se napominje da je u nauci zastupljeno shvatanje da je federacija u stvari unitarna država organizovana na saveznoj osnovi (Sl. Jovanović), što bi moglo da se shvati da je razlika između sastavne države i autonomne pokrajine u nivou i obimu decentralizacije, što nije i ne može da ostane bez uticaja na pitanje o kome je reč.

Pokazuje se, naime, da sa stanovišta decentralizacije, između autonomne pokrajine i sastavne države u federaciji, razlika je više „kvantitativna” (nivo i obim decentralizacije), no suštinska (statusna).

Ako se kod takvog stanja stvari (u pristupu) priznaje sastavnoj državi zakonodavna, izvršna i sudska vlast, onda se ne vidi razloga (osnova) da se to isto (eventualno i sa izvesnim razlikama) ne prizna i autonomnoj pokrajini, ako je među njima samo razlika u nivou i stepenu decentralizacije, bez uticaja ili dodira sa državnom suverenosti. Ili, ako ona kao pravo jednako pripada i sastavnoj državi i autonomnoj pokrajini kao oblicima državnog uređenja; *in toto* ili regionalno. Ako je suverenost pravo onda se mora priznati i postojanje nesuverenih država, ali i „suverenih” autonomija, paralelno ili u razlikama; sličnost kao identitet u razlikama. Naravno, ako obe vrše vlast, imaju pravo zapovedanja, za šta se u stvari vezuje ili čemu je suverenitet posledica — suprematija vlasti.

Iako privlačno i dosta logično, ovakvo rezonovanje i zaključak ne može da se usvoji, budući je teško prihvatiti suverenitet kao pravo. On jeste pravna pojava, ali nije pravo, već je — kako se u većini smatra svojstvo (fakt), što nije jednako.

Primetiće se da se danas u nas ističe i mišljenje (Dimitrijević) o izvornom i rezidualnom suverenitetu „republika” u kojima vlast pripada „građanima”, što nesumnjivo doprinosi već ranije izraženoj ideji o načelno republičkom karakteru pravosuđa. Posebno se u vezi sa tim, koliko osnovano ostaje da se vidi, ističe da građani kao nosioci suverenosti „svojom slobodno izraženom voljom zaključuju savezni ugovor na neodređeno vreme kao konstitutivan akt zajednice sastavnih država”, što ne mora da bude i ostane gola gimnastika reči, iako teško može da se brani sa gledišta ili kroz rakurs danas shvaćene suštine i strukture federalizma.

Bilo kako bilo, učenje o državnoj suverenosti je još uvek (u nas danas) bitna i aktuelna (klasična) odrednica državnog prava, pa sledom toga

i sve posledice koje se iz toga izvlače u odnosu na pitanje o kome se diskutuje. Sa kojom perspektivom i u kojoj meri (već sada relativno i relativizirano) ostaje da se vidi, sa ustavnim promenama koje se nagoveštavaju.

S tim u vezi, već danas može da se kaže (primeti) da se težište suverenosti pomera i da ona dobija više-manje izmenjeni karakter i dejstvo, naročito u doktrinama koje u odnosnim relacijama daju primat međunarodnom pravu, što je sve više prisutno. Načelno već govoreno, dovoljno je ukazati u tom pravcu na savremene pojave trajnih čvrstih internacionalnih integracija i unifikacija, što ne samo da je aktuelna stvarnost, već i više nezaobilazna tendencija i perspektiva, regionalno i globalno.

Može se uočiti, kako iz udaljene tako i iz bliže perspektive, da se menjaju forme i oblici ispoljavanja fakta državne suverenosti, u meri u kojoj je ona objektivno (realno) ostvariva kao pravno neograničena vlast. Naročito u unutrašnjim odnosima, iako se još uvek ispoljava i u nekim spoljašnjim odnosima. Bitne karakteristike suverenosti se još uvek u nas danas ispoljavaju u svojoj osnovi i suštini, posebno u domenu odnosa i stanja materije o kojoj je sporno pitanje locirano i postavljena državna vlast je najviša; suverenost je njena („neograničena”) suština, da bi sudska presuda i dalje u njoj nalazila izvornu osnovu, suverenitet i dejstvo u pravnom poretku. I kad se ima u vidu da je građanin subjekt spora i činilac odlučivanja (ishoda). Ali je ipak pitanje da li se uprkos (makar i tako udaljenih) promena, sud i dalje bez ostatka može i danas smatrati (definisati) i biti neposredno (direktno) organ državne suverenosti, tako da to i dalje bude osnov autoriteta presudene stvari.

Drugim rečima, izjednačenje presude kao individualne pravne norme sa onim koje donosi zakonodavni organ, kao — videće se docnije, bezuslovno suvereni organ. Ili je i sud (danas) sve više državni organ koji ipak samo primenjuje pravo ali u granicama i merama pravnog poretka, dakle sa ograničenim „pravom zapovedanja” (stvaranja prava).

Kako je već rečeno, autonomija nije izvorna i originalna ustavna vlast (zašta, po pravilu, i nema svoj ustav), već izvedena kategorija državnog prava. U njoj se doduše autonomno, ali ipak ustavno delegirano vrši vlast (uključiv i sudsku), ali u granicama i meri u kojoj ona učestvuje u saveznoj i republičkoj vlasti, izvedeno iz njihove suverenosti. Oblik i osnov tome je decentralizacija vlasti, u ustavu republike datim merama i granicama, pri čemu decentralizacija o kojoj je ovde reč podrazumeva samostalno donošenje-(utvrđivanje) odluka i rešenja (izjava volje), tako da ih centralni i republički organi ne mogu poništiti ili menjati, osim izuzetno i u posebnom postupku ako su neustavni ili dokazano nezakoniti, u meri koja ugrožava stabilnost i jedinstvo poretka.

Kao skup organa i sfere vlasti, autonomija podrazumeva relativno samostalan status određenih teritorija, odnosno, stanovništva tih teritorija, a pravom određenih državnih funkcija. Kako se vidi, nejednako u odnosu na pojedine od njih, kako je već objašnjeno i kako se dalje bliže obrazlaže.

Ali i kad im je ustavom data i garantovana zakonodavna i izvršna vlast najšireg obima i mere, to ipak ne podrazumeva (dokazuje) *eo ipso* i bezuslovno i izvorno, „sopstveni” (samostalan i nezavisan) autonoman sudski sistem, uključiv i vrhovni sud, kao vrh piramide — najviše i konačne instance u pravosuđu pokrajine i za teritoriju u njenim granicama.

Ali, i kad bi bili i tako dati, sudski akti i presude ostaju i jesu ipak akti suverenosti države čija je autonomija u pitanju ustavna kreacija, budući autoritet (dejstva) presuđene stvari proizilazi iz državnog suvereniteta, što prema zauzetom stavu nije svojstvo autonomije.

Ostaje stoga da se ponovi da legitimaciona osnova sudskog sistema (pravosuđa) jeste državni suverenitet (neposredno ili izvedeni, svejedno), što nije svojstvo autonomne pokrajine. Sledstveno tome se i uvodne premissa pokazuju kao tačne, što ima za posledicu da su i odgovarajući zaključci principijelno prihvatljivi. Sve drugo bi ostalo i bilo nategnuta konstrukcija, bez dovoljnog pokrića.

Kako je već rečeno, u modernoj državi je izvršena podela vlasti. Posebnu pažnju u vezi sa tim privlači shvatanje (Sl. Jovanović) da suverena vlast u državi pripada samo zakonodavnim organima, budući oni nesporno mogu da donose zakone kakve hoće (pravno nisu ograničeni). Izvršni (upravni) i sudski organi izvršuju ili primenjuju suverenu volju, iako u njoj globalno participiraju. Principijelno, subjekt suverene vlasti ostaje i uvek je to samo država.

Ipak se može postaviti pitanje zašto se, ako autonomna pokrajina, kako je objašnjeno, vrši (priznaje joj se) zakonodavnu i izvršnu kao „suverenu” vlast (funkcija države), ne bi mogla na isti način i sa istim dejstvom da vrši i sudsku vlast (kao suverenu) sa istog osnova (isto tako funkcija države), u istoj konstelaciji ustavnopravnog odnosa i stanja. Pogotovo ako se suverenost shvati i prihvati, ne samo kao pravna pojava, već kao pravo, koje pravo sadrži i može da sadrži i podrazumeva i autonomna kao delegirana vlast, sa istog osnova decentralizacije. Istina manjeg nivoa i obima ali (kako je napred objašnjeno) kvalitetno u osnovi istog ili bitno sličnog karaktera i dejstva kao i sastavna „država” (u nas republika), ako ona nije i suverena država, kako se (kao mogućnost) ističe i tvrdi.

Takav pristup i argumentacija nisu, međutim, šire prihvaćeni (ostali su bez odjeka), što je dalo osnova da se u Ustavu Srbije (čl. 102) reguliše da „Organizacija, osnivanje, nadležnost i sastav sudova i postupak pred sudovima, uređuje se zakonom” i tome dodaje u nastavku da je „Vrhovni sud Srbije najviši sud u Republici”.

Primetiće se da je to tako bilo rešeno i u prvoj fazi (1946—1953) ustavnog regulisanja posle II svetskog rata, kada je funkciju vrhovnog suda u (ili za) Autonomnoj Pokrajini Vojvodini vršilo Odeljenje (B) Vrhovnog suda Republike Srbije.

Međutim, iako praktično i logički izvedeno iz datih premisa i argumentata, izvedeni zaključak ne mora da ostane i opstane kao jedino moguće i konačno rešenje (stav), budući tome, pored već napred (uzgredno) iznetih rezervi, mogu da se istaknu i neki načelno suprotni argumenti.

Moguće je (nije isključeno) misliti i drukčije.

I to, kako načelno, tako i empirijski. Dva su argumenta u tom pravcu, čini se, glavna.

Ako se, naime, obrnuto uzme za tačno, povezanost pravosuđa (na izloženi način) sa državnim suverenitetom i izneti argumenti (zaključci, stavovi) koji tome slede, ne moraju da budu granične veličine i principijelna osnova za konačno rešenje. Pogotovo na jedan, tako isključiv način.

Temeljni argument tome u prilog jeste teza — teorija (Digi, Laband i dr.) koja odbacuje shvatanje o državnoj suverenosti. Po ovom shvatanju suverenitet i nije bitno svojstvo državne vlasti. Takvo jedno autoritativno (naučno) stanovište državnog prava, fundamentalno dovodi u pitanje prethodno izneta doktrinarna opšta mesta, postavke i argumente. Oni jednostavno padaju ili otpadaju, ako se teorija o državnoj suverenosti negira, isključi, odbaci. Državna suverenost, smatra se ovde, ne postoji ni kao fakt, ni kao pravo. Ako država nije ličnost kako se ovde tvrdi, onda i nema svoje volje, da bi ona bila (mogla biti) superiorna (vrhovna). Ako je to tako, onda je jasno da se ni sud kao državni organ ne može tretirati kao organ državne suverenosti, ako ona (suverenost) ne postoji. Na isti način, sledstveno tome, iz sudske presude kao akta državne suverenosti, što može da bude politički, ali ne i pravni stav.

Ako se dalje hoće, s tim u vezi postaje (može da bude) relativno jasno i izvesno, da sud izriče (donosi) presude, doduše „u ime naroda” (pravna „zabluda” o narodu kao nosiocu suverenosti), ali „po ustavu” — ako je ustav adresovan i građanima, i „zakonu” dakle — ograničeno. Oni (sudovi) ipak samo primenjuju zakone, delaju u granicama pravnog poretka, pa se u načelu ne mogu smatrati (kako se tvrdi) organima državne suverenosti, pogotovo ako ova ne postoji. *Ex nihilo nihil fit*.

Sledstveno tome, ne važe ni sva ograničenja koja se iz toga ili povezano sa tim izvode ili se na to nadovezuju. U prvom redu da njihova funkcija vlasti, učešće u stvaranju prava, nije jednako zakonodavnoj funkciji (kao pravno neograničenoj), što ne može da ostane bez uticaja na kvalitet i granice njihove (sudske) vlasti.

Ako se to uzme kao tačno i ako je političko teritorijalna autonomija ustavom priznata (konstituisana) kao regionalna vlast dela sastavne države (republike) i ako se prihvata da između njih i nema bitne razlike (osim u obimu i stepenu decentralizacije). Otuda bi one imale jednako i izvorno pravo da osnivaju sudove (inkluzive i vrhovni sud) i vrše pravosuđe. I to bez obzira koji je zakon (savezni, republički ili pokrajinski) merilo konkretne sporne stvari i u kojoj instanci i proceduri se postiže pravomoćnost presude (formalna i materijalna). Naravno ako saveznim ustavom ne bude regulisano postojanje zasebnih saveznih, republičkih i pokrajinskih sudova (sistema), sa posebnim nadležnostima (subjektivno i objektivno), što nije isključeno u federalnoj strukturi jedne države.

Sudski sistem se u federativnoj državi obično deli na jedan osoben način između federacije i federalnih jedinica po tzv. federalnom principu. Federalni princip se, pobliže razmotreno, u oblasti sudstva ostvaruje na

dva glavna načina. Prvi (npr. SAD) podrazumeva i federalno sudstvo i samostalno sudstvo federalnih jedinica na istoj teritoriji, paralelno i (na neki način) konkurentno. Drugi (biv. SSSR) se zasniva na ideji o dvojnomo sudstvu u jedinstvenom sistemu. Federacija ovde, u ideji već nema, svoju posebnu sudsku organizaciju odnosno, ne postoje posebno federalni sudovi u svim stepenima, već sudovi članica (sastavnih država) primenjuju i savezne propise, kako je (u osnovi) i u nas danas (SRJ).

Svakako ostaje da se dovede u sumnju i više-manje demantuje mogućii stav da visok stupanj autonomije prelazi (postaje) „nizak” stupanj suverenosti i tako i time pokuša da obrazloži tzv. difuzna suverenost kao izvorna podloga pravosuđa u autonomnoj pokrajini, jednako sastavnoj državi, u šta nema potrebe da se ovde dalje ulazi.

Najzad, empirijski je fakt da je Autonomna Pokrajina Vojvodina, kao političko teritorijalna autonomija u okviru Republike Srbije (po Ustavu iz 1974. godine) imala sopstveni sudski sistem (uključiv i Vrhovni sud), funkcionalno i instanciono inkorporiran kao „konstitutivan element federacije”, što niko nije dovodio u pitanje (osporavao kroz npr. ustavni sud), iako se ne uklapa ni u jedan od izloženih (izvornih) koncepata, povezano ili izvedeno iz fakta državne suverenosti ili odbacivanja suverenosti kao relativnog dogmatskog osnova ili faktora datog pitanja.

Pošto je ta i takva „istorija” odgovarajućih rešenja skora prošlost, dovoljno poznata i relativno šire u nauci problematizovana, to nema potrebe da se ovde i za svrhe ovih izlaganja podrobnije precizira u pojedinostima. Ali se i ovde ipak ističe kao dokaz (ako je dokaz primer) da federalnoj strukturi jedne države nije inkompatibilno da u njoj (ustavno) organizovana (koncipirana) političko-teritorijalna autonomija bude (može da bude), mogućii izvor i osnov organizovanja i vršenja pravosuđa, u autonomnim granicama i graničnim dejstvima. I to, principijelno, iz osnova decentralizacije vlasti i („autonomne”) samouprave, kao odrednica državnog prava, ali bez oslonca na državni suverenitet ili povezano sa njim.

Otuda je i to mogućii okvir i aspekt spornog pitanja. Sa kojim i kakvim izgledima *pro futuro*, ostaje da se naknadno podrobnije analizira i vidi.

Najzad ne može da ostane bez interesa za raspravnu temu da doktrina državnog suvereniteta podrazumeva, po pravilu, centralizam; obrnuto — šire područje decentralizacije, što mora i da se posebno podvuče, kao neka vrsta zaključnih, ali i graničnih ideja.

Ostavljajući (ovde i sada) po strani druge momente i argumente u iznetom redu ideja, bez pretenzije na potpunost obrade, prihvatljivost, definitivnost, pogotovo isključivost datih stavova ili rešenja, hoće da se kaže da je jedina inspiracija i motivacija onog što je rečeno (izneto) samo u otvaranju pitanja i pokušaju formulisanja nekih ideja za moguću (kompetentnu) raspravu i dublje (šire) proučavanje. I to bez (za sada) ličnog zalaganja ili opredeljenja za bilo koju od mogućih orijentacija ili rešenja, parafrazirajući poznato geslo pozitivizma: „*Je ne suppose rien, je ne propose rien, j'expose*”.