

Мр Мирјана Јовановић-Томић,
адвокат

О ДЕЛЕГИТИМНОЈ ОДЛУЦИ УСТАВНОГ СУДА*

Мишљење о уставноправним питањима која се постављају поводом Одлуке Уставног суда о несагласности Статута Аутономне Покрајине Војводине са Уставом Републике Србије

Уставни суд Републике Србије је под бројем IУо-360/2009 дана 05. децембра 2013. године донео Одлуку којом је утврдио да нису у сагласности са Уставом Републике Србије одредбе Статута Аутономне Покрајине Војводине (наведене у Одлуци 42. одредбе).

Истовремено, Уставни суд је одлучио да се објављивање ове одлуке у *Службеном гласнику Републике Србије* одложи за шест месеци од дана њеног доношења.

Разлози наведени у Одлуци Уставног суда који су били одлучни за њено доношење, наметнули су одређена уставноправна питања о утемељености овакве одлуке у одредбама Устава, а с тим у вези валидност аргументације коју је изнео из чега је на крају произашла и нелегитимност његове одлуке.

У овом тексту¹ разматрам основне разлоге на којима је Уставни суд утемељио своју одлуку о уставности Статута, одредбе Устава које доводе у питање легитимност заузетих оцена (становишта) Уставног суда и њихов карактер.

* Рад примљен: 16. 05. 2014. године.

¹ Основу овог текста чине два издвојена мишљења, које сам изнела као члан Радне групе за израду нацрта Статута АП Војводине од 31. 01. 2014. године и 09. 02. 2014. године.

I. УСТАВНОПРАВНИ РАЗЛОЗИ НА КОЈИМА УСТАВНИ СУД ТЕМЕЉИ НЕСАГЛАСНОСТ ОДРЕДАБА СТАТУТА АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ ВОЈВОДИНЕ СА УСТАВОМ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Уставни суд несагласност одредаба Статута са Уставом темељи на основном и полазном становишту по коме је Република Србија проста (унитарна) држава и високо централизована у којој су аутономне јединице само облик територијалне организације такве државе и њен саставни део.

На становишту таквог државно-правног одређења Републике Србије Уставни суд је изградио и своје уставноправне ставове о:

- положају Аутономне Покрајине Војводине,
- правној природи, карактеру и садржини Статута Аутономне Покрајине Војводине, и
- уређењу и међусобном односу покрајинских органа.

Положај Аутономне Покрајине Војводине

За Уставни суд аутономне покрајине и локална самоуправа представљају облик територијалне децентрализације Републике Србије као унитарне државе.

Приближавање државе грађанима као „сервиса грађана”, у унитарној и централизованој држави, остварује се децентрализацијом на два начина:

- путем преношења надлежности (деволуције) на ниже нивое, и
- путем поверавања обављања одређених надлежности нижим нивоима.

Централна власт је, према становишту Уставног суда, та која Уставом и законом одређује степен аутономије аутономних јединица, и то:

- **обим и врсту надлежности,**
- **однос са органима централне власти, и**
- **организацију аутономних јединица.**

Овакво становиште Уставног суда заснива се, пре свега, на одредби чл. 12. Устава коју тумачи *као основно начело уставноправног поретка а не као једно од Уставом зајемчених људских права.*

Наиме, овом одредбом, држава Србија се Уставом обавезала да ће се одрећи дела својих надлежности и то тако што ће их пренети на ниже нивое – на покрајинску аутономију и на локалну самоуправу. *Пренети* надлежности, извршене у интересу грађана који живе, раде и задовољавају своје потребе и остварују своја права на територији која чини аутономну покрајину или јединицу локалне самоуправе, *померају изворне надлежности аутономне покрајине* односно локалне самоуправе.

Овакав начин преношења дела надлежности централне власти на аутономну покрајину, односно утврђивање њених изворних надлежности представља „сврсисходан начин” остваривања појединих надлежности унутар аутономне покрајине, и то оних „у којима није надлежна Република Србија” (чл. 177. ст. 1. Устава).

Полазећи од тумачења одредаба чл. 177. ст. 2. и чл. 183. ст. 2. Устава (језичког и систематског), Уставни суд сматра да израз „у складу са законом” подразумева секторске законе којима законодавац на системски начин јединствено регулише одређене односе за целу територију Републике Србије и једнако за све грађане, без обзира на ком делу територије живе и раде.

Из напред наведених одредаба, а пре свега одредбе чл. 12. ст. 1. Устава, Уставни суд је мишљења да Устав одредбом чл. 12. ст. 1. ставља у *уопшћуно иденитичан положеај* аутономну покрајину и локалну самоуправу, па како нема заговорника идеје да су јединице локалне самоуправе (општине и градови) оригинерне творевине грађана који у њима живе и раде, једини могући уставноправни закључак је *да је аутономна покрајина креација Устава односно деривативна творевина а не оригинерна творевина*.

Сагласно напред наведеном, право грађана на децентрализовану државу, изражено између осталог и кроз право на покрајинску аутономију, *није ексклузивно право грађана Републике Србије који живе на територији аутономне покрајине које су постојале и по ранијим уставима*. Дакле, како је Аутономна Покрајина Војводина Уставним одредбама део унутрашњег државног уређења Републике Србије и *представља облик територијалне децентрализације Републике*, ограничење државне власти правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу из чл. 12. ст. 1. Устава представља Уставно опредељење ка стварању и јачању децентрализоване државе као „сервиса грађана” а не зајемчено људско или мањинско право, *па нема уставноправног утемељења за тврдњу да је аутономна покрајина креација њених грађана односно да се ради о оригинерној творевини*.

Правна природа и садржина Статута Аутономне Покрајине Војводине

Из заузетог становишта о положају Аутономне Покрајине Војводине произашао је став Уставног суда да доносилац Статута не располаже са оригинерном влашћу већ деривативном, па се највиши правни акт Аутономне Покрајине Војводине *не доноси на основу неограничене слободне воље*.

Заузимањем начелног становишта о правној природи статута аутономне покрајине као акта формалноправног карактера, Уставни суд кроз анализу уставних одредаба које се односе на хијерархију домаћих и ме-

ђународних општих правних аката, закључује да је Статут у хијерархији општих аката правни акт чија је правна снага нижа и од Устава и од закона односно да је то *о̄ӣш̄ӣӣ ӣравни ак̄ӣ ӣодзаконске сна̄ге*.

Полазећи од овакве правне природе статута, Уставни суд закључује да Статут, као подзаконски акт, не може да *има својс̄т̄во кон̄стӣтӯӣв̄но̄г ак̄та*. Наиме, без обзира што је Уставом утврђено право аутономних покрајина на самостално уређивање сопствених органа, ово право се сагласно одредби чл. 183. ст. 2. Устава остварује не само Статутом, већ и у складу са Уставом, а с обзиром да Статут не садржи изворне норме – норме којима се изворно уређује одређени однос сагласно Уставу, то према мишљењу Уставног суда, овај општи правни акт не може ни да има атрибут конститутивног акта.

Уставни суд сагласно заузетом становишту о положају аутономних покрајина, сматра и да се статутом аутономне покрајине не могу уређивати питања која 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 грађана Републике Србије и чије остваривање обезбеђује држава у оквиру својих надлежности.

Уређење и међусобни однос покрајинских органа

О питањима организације и међусобног односа покрајинских органа у Уставу, Уставни суд је заузео следећа становишта:

- да се начело поделе власти на законодавну, извршну и судску (чл. 4. Устава) односи искључиво на уређење државне власти у Републици Србији и не може се тумачити да се ово начело *a priori* односи и на све ниже нивое односно да начело поделе власти припада оној категорији уставних принципа који без изузетка представљају елемент читавог система „јавне власти” у Републици Србији;
- како се и субцентрална (недржавна) власт остварује преко одређених органа, Уставом је у чл. 180. ст. 1. прописано да је скупштина највиши орган аутономне покрајине. Овакво одређивање положаја скупштине аутономне покрајине не значи обавезу аутономне покрајине да у свом статуту формално уреди да је скупштина највиши орган, већ постављен уставни оквир организације и међусобних односа органа аутономне покрајине;
- да с обзиром да је у Уставу прописано да је скупштина највиши орган у аутономној покрајини, значи да је у аутономној покрајини установљено јединство власти односно скупштински систем уређења власти, што значи да између скупштине и извршног већа постоји хи-

јерархијски однос и то у корист скупштине, па самим тим извршна функција извире из скупштине и њој је подређена.

С обзиром да законодавна власт припада искључиво централним органима власти односно како је она једна од три државне власти која аутономној покрајини Уставом није ни делимично пренета, уређивање питања од покрајинског значаја у складу са законом може да представља само вршење нормативних послова а не власти;

- подређеност извршног органа хијерархијски вишем органу испољава се најпре кроз поступак избора извршног органа, што значи да када нема једанкости и равноправности међу органима, предлагање кандидата за састав извршног органа је у „рукама” скупштине, па зато не може бити „мандатара за састав” извршног органа, нити извршни орган може утврђивати и водити политику” односно мандатар не носи ни програм.

Из наведеног произилази и да у ситуацији када је један орган одређен као највиши, ниједан други орган не може тражити његово распуштање. Што значи да скупштина која је највиши орган може се распустити само на основу сопствене воље (самораспуштање) односно сопствене одлуке, па сагласно томе ниједан орган не може да тражи од скупштине да се распусти.

II. ОДРЕДБЕ УСТАВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ КОЈЕ ДОВОДЕ У ПИТАЊЕ ЛЕГИТИМНОСТ ЗАУЗЕТИХ УСТАВНОПРАВНИХ СТАНОВИШТА УСТАВНОГ СУДА

1. Уз све процедуралне и садржинске недостатке Устава (недоречености и контрадикторности уставних одредаба, нерегулисање одређених односа битних за уставноправни поредак у Уставу), наведене оцене (становишта) Уставног суда *не произилазе из одредаба Устава*. Ово мишљење темељим на следећим аргументима:

Чланом 1. одредбе Устава, Република Србија је дефинисана као „држава... заснована на *владавини љубави*... начелима грађанске демократије... и припадности европским принципима и вредностима.”

Чланом 3. ст. 1. одредбе Устава прописано је да је „Владавина права основна претпоставка Устава и почива на неутуђивим људским правима”, а у ст. 2. истог члана 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.”

Чланом 4. ст. 2. одредбе Устава прописано је да „Уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску.”

Чланом 12. ст. 1. одредбе Устава прописано је да је „Државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу.”

Из наведених одредаба Устава произилази, применом метода за тумачење Устава, *пре свега, да је Република Србија као држава заснована на владавини права.*

Поредак владавине права обухвата одређена начела и институција које позитивно право једне државе мора да обухвати да би правни поредак те државе имао својство поретка владавине права.

Једно од тих начела у поретку владавине права (поред легитимности власти, независности судства, уставности и законитости, уставних јемстава људских и мањинских права, слободе привреде и привредне активности) јесте *и подела власти.*

Начело поделе власти значи да не постоји концентрација власти код једног органа нити мешање власти. Власт се равномерно распоређује на више носилаца (законодавну, извршну и судску) чиме се обезбеђује равнотежа власти и успоставља владавина закона а не људи. Начело поделе власти подразумева како хоризонталну тако и вертикалну поделу власти.

У одредби чл. 3. Устава начело поделе власти постављено је *као основно начело и основна претпоставка Устава* и овом одредбом је дефинисан уставноправни поредак Републике Србије који се заснива на начелима:

- **слободних и непосредних избора,**
- **уставних јемстава људских и мањинских права,**
- **поделе власти,**
- **независне судске власти, и**
- **потчињавању власти Уставу и закону.**

Следећи начело владавине права, Устав је одредбом чл. 12. ст. 1. поред државне (централне) власти успоставио још *два нова нивоа власти и то на нивоу аутономне покрајине и на нивоу локалне самоуправе.*

Полазећи од чињенице да се напред наведене одредбе налазе у првом делу Устава под насловом „Начела Устава” неспорно је да је Устав као основни принцип државног уређења Републике Србије, поред грађанске демократије, поставио *владавину права* односно успоставио такав уставноправни поредак у Републици Србији који је *у темељу на владавини права.*

Из одредаба чл. 1. и чл. 3. Устава произилази, дакле, да је Устав одредио поредак владавине права као главни темељ уређења државе у Републици Србији и као основну претпоставку Устава.

Како поредак владавине права обухвата и начело поделе власти и то хоризонталне и вертикалне поделе власти, одредбом чл. 12. ст. 1. Устава дата је *уставна гаранција вертикалне поделе власти*.

Ови уставни принципи државног уређења, разрађени су (уз напред наведене недостатке) у нормативном делу Устава што се потврђује следећим одредбама:

- чл. 99. и чл. 177. ст. 1. којима су извршена разграничења надлежности и то тако што је одредбом 99. ст. 1. т. 7. прописана надлежност Народне Скупштине да доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије, а одредба чл. 177. ст. 1. представља примењено начело субсидијерности. Наиме, овом одредбом прописано је да ће се власт у аутономним покрајинама остваривати у оним питањима која се на сврсисходан начин може остварити, а у којима није надлежна Република Србија;
- чл. 179. којом је прописано да „Аутономна покрајина, у складу са Уставом и Статутом... самостално прописује уређење и надлежности својих органа и јавних служби”.

У односу на оцену (становиште) Уставног суда о правној природи, карактеру и садржини Статута, напомињемо да је Уставни суд уставно-правно оцењивао одредбе Статута у контексту одредаба које покрајинску аутономију третирају као облик територијалног уређења, *а не и аутономију покрајине Војводине у њеном оригинерном смислу на основу посебних историјских, националних, културних и других својстава, па је као таква и историјско и природно право њених грађана*, која са тим својствима није дефинисана ни са својим надлежностима а ни органима, у Уставу.

И поред чињенице да је Уставни суд заузео уставноправно становиште о правној природи Статута, који као такав није предмет уставног регулисања у Уставу, указаћемо на одредбе Устава које одређују правну природу Статута, а на које се Уставни суд није позвао.

У одредби чл. 179. Устава одређено је да аутономне покрајине „у складу са Уставом и статутом самостално прописују и уређују и надлежност својих органа и јавних служби”.

У одредби чл. 183. ст. 1. Устава прописано је да „Аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад служби које оснивају.”

У одредби чл. 185. ст. 1. прописано је да је „Највиши правни акт аутономне покрајине статут,” док је у ст. 2. истог чл. прописано да „Статут аутономне покрајине доноси њена скупштина уз претходну сагласност Народне скупштине”.

Како је према одредбама Устава статут највиши правни акт аутономне покрајине, који се усваја по посебној процедури, као и да вршење одређених послова од стране аутономних покрајина мора бити у сагласности само са Уставом, сасвим је неспорно да је *сīташїуї̄ ѿ својој ѿприроди оїшїї̄ акїї̄ sui generis*. Оваква правна природа овог акта заснована је на основном уставном принципу о поретку владавине права из којег произилази покрајинска аутономија као други ниво власти у државном уређењу Републике Србије.

У односу на уставноправно становиште Уставног суда које се односи на међусобни однос покрајинских органа и Устава указује се на следеће:

– уставноправни оквир уређења покрајинске власти произилази из напред наведених одредаба садржаних у првом делу Устава под насловом „Начела Устава”.

Наиме, успостављеним начелом поделе власти и то и на хоризонталном и на вертикалном нивоу (чл. 3, чл. 4, чл. 12), Уставом је дефинисано да организација и међусобни однос покрајинских органа почивају на парламентарном моделу.

Одредба чл. 180. ст. 1. Устава којом је прописано да је „Скупштина највиши орган аутономне покрајине...” мора се поставити у правни оквир у таквом успостављеном поретку владавине права у Начелима Устава, па у том смислу одређење да је „Скупштина највиши орган аутономне покрајине...” значи само наглашавање чињенице да је у питању представничко тело и највиши орган власти у оквиру покрајинског нивоа власти.

2. Из наведених одредаба *чл. 1, чл. 3. и чл. 4. Устїава* не произилази оцена (становиште) Уставног суда: да је Република Србија проста (унитарна) држава и високо централизована.

Напротив, ово становиште Уставног суда је:

- у супротности са наведеним одредбама Устава,
- представља неовлашћену правну констуркцију Уставног суда којом се врши измена Устава, и
- успоставља облик државе који није уређен (прописан) одредбама Устава односно супротно његовим начелима дефинише Републику Србију као државу које у Уставу у ствари и нема.

Такав поступак значи да оспорене одредбе Статута Уставни суд *није изводио из начела Устїава шїїо је њеџова обавеза*, већ према заузетим становиштима која нису заснована на Уставу односно из хипотетичких представа.

Ово је посебно битно када његова одлука има за последицу озбиљније дерогирање аутономије.

Из једног од елемената државе – територије под којом се подразумева *простор у коме једна држава врши власти*, не могу се извучити оцене државног уређења, нити се елементом државе може образлагати државно уређење. Наиме, одредбом чл. 8. ст. 1. којом је прописано да је „Територија Републике Србије јединствена и недељива” не може се тумачити државно уређење, јер из ње и не произилази да је Република Србија проста (унитарна) држава.

Чланом 182. ст. 2. Устава прописано је да „Република Србија има Аутономну Покрајину Војводину и Аутономну Покрајину Косово и Метохију” што је само још један доказ и потврда о неутемељености полазног, основног становишта Уставног суда на којима је Уставни суд засновао и остала заузета мишљења и оцене: о положају Аутономне Покрајине Војводине, правној природи и садржини Статута и уређењу и међусобним односима покрајинских органа.

Тумачење одредбе чл. 12. ст. 1. Устава као самостално начело децентрализације је без икаквог правног основа:

- *прво*, јер се ова одредба тумачи у вези са одредбом чл. 1. и чл. 3. и произилази из начела владавине права које је темељ Републике Србије као државе, успостављено као основна његова претпоставка, и
- *друго*, што поредак владавине права обухвата и начело поделе власти како хоризонталне (чл. 4. ст. 2) тако и вертикалне (чл. 12. ст. 1).

Спровodeћи поступак оцене уставности Статута на начин како је то наведено под т. I. и имајући у виду одредбе Устава на које је указано у овој тачки, Уставни суд је *довео у питање легитимност донете одлуке с једне стране због неовлашћеног изоставања одређених одредаба Устава, а с друге стране због тумачења одредаба Устава које се не заснивају на признатим методама тумачења устава.*

3. Као посебно уставноправно питање које се наметнуло анализом Одлуке Уставног суда јесте да је предмет оцене уставност одредаба Статута а да о Аутономној Покрајини Војводини у Уставу осим реченице у чл. 182. ст. 1. „Република Србија има Аутономну Покрајину Војводину и”, нема ниједне одредбе која се односи на Аутономну Покрајину Војводину.

И поред чињенице да Устав не садржи ниједну одредбу о Аутономној Покрајини Војводини, осим једне реченице у одредби чл. 182. ст. 2. Устава, Уставни суд је донео одлуку о несагласности одредаба Статута са Уставом како је то и описано под т. I. уз тумачење да је „*појам Аутономне Покрајине Војводине Статутом дефинисан различито од онога како је дефинисан Уставом*”.

Наиме, Уставни суд је у поступку оцењивања уставности одредаба Статута, Аутономну Покрајину Војводину као **историјску и правну**

чињеницу, подвео под појам аутономије, па је тако поништио историјске и правне чињенице видећи „аутономију” као појам и извео оцене да је Аутономна Покрајина Војводина **основана Уставом и да ју је Србија конституисала**.

Поништавањем историјских и правних чињеница, односно поништавањем историјског идентитета аутономије Војводине као и других њених специфичности које јој дају својство уставне категорије, Уставни суд је као самосталан и независан државни орган који штити уставност грубо злоупотребио своја Уставна овлашћења.

Ово посебно добија на тежини, имајући у виду да су одлуке Уставног суда коначне, извршне и обавезујуће.

На злоупотребу овлашћења Уставног суда указују следеће чињенице:

- да Устав у својим одредбама није регулисао положај Аутономне Покрајине Војводине;
- да Аутономна Покрајина Војводина **није „појам“** како то констатује Уставни суд у Одлуци, већ је појам „аутономија” која је као таква и дефинисана Уставом. Међутим, та дефиниција **не односи се** на Аутономну Покрајину Војводину која је **чињеница – фактицитет и то и историјска и правна** па самим тим и није појам;
- што је Аутономна Покрајина Војводина **оригинерна творевина** чији положај одређују примарно две одлуке:
 - а) Одлука Скупштине изасланика народа Војводине 30. и 31. јула 1945. године на којој је одлучено да се Аутономна Војводина прикључи Федералној Србији чиме је изражена оригиналност настајања Аутономне Војводине и њено везивање за Федералну Србију;
 - б) Одлука АВНОЈ-а на Трећем ванредном заседању од 10. августа 1945. године којом је потврђена Одлука Скупштине изасланика народа Војводине;
- што је на основу Одлуке Скупштине изасланика, уносећи у Федералну Србију своју *аутономију и територију*, а што је прихваћено на ванредном заседању Народне Скупштине Србије 1945. године Аутономна Покрајина Војводина *послала констиџуенс и Федералне Србије као националне државе*.
- што је Одлуком о прикључењу Аутономне Војводине Федералној Србији, Србија постала сложена федерална јединица.

Полазећи дакле, од чињенице да Аутономна Покрајина Војводина **није регулисана Уставом**, Уставни суд је оцењивање уставности одредаба Статута могао вршити **једино** према одредбама садржаних у првом делу под насловом „Начела Устава” и то чл. 1. и чл. 3, **оцењујући** да ли је Статут повредио начела владавине права и грађанске

демократије и да ли су успостављена начела овим одредбама Устава остварена у одредбама Статута.

Поступајући супротно од тога, Уставни суд није довео у питање само легитимност своје Одлуке већ и легитимитет сваког судије Уставног суда понаособ у доношењу ове одлуке, *с обзиром да су као судије Уставног суда поносили историјске и правне чињенице о аутономији Војводине.*

III. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Утврђујући несагласност одредаба Статута са Уставом на начин како је то наведено под т. I. и полазећи од одредаба Устава истакнутих у т. II, Уставни суд је:

- *извршио промену (ревизију) одредаба Устава и то у чл. 1, чл. 3. ст. 1, чл. 4, чл. 12. ст. 1, чл. 99. ст. 1. тач. 7, чл. 177. ст. 1, чл. 179, чл. 180. ст. 1, чл. 183. ст. 1. и чл. 185, па је на тај начин поступио супротно одредби чл. 2. ст. 2. и чл. 205. ст. 6, 7, 8 и 9, и*
- оцењивао одредбе Статута према одредбама које се односе на покрајинску аутономију као облик територијалног уређења Републике Србије, *а не Аутономну Покрајину Војводину као оригинерну творевину насталу на основу посебних историјских, националних, културних и других својстава, па је као таква и историјско и природно право њених грађана и која са тим својствима, и својим надлежностима и органима, није ни регулисана.*

Одлука Уставног суда о несагласности Статута са Уставом *није унетељена на Уставним одредбама, већ на неовлашћено конституисаним ставовима Уставног суда који не произилазе из Устава.*

Одлука Уставног суда, с обзиром на уставноправну аргументацију која је изнета под т. II., отворила је на крају и два битна питања:

- прво, да ли могу постојати разлози **изнад Устава који Уставном суду дају право**, да у поступку оцењивања уставности Статута **сасвим изостави начела** која ограничавају одговорно и подељено вршење власти од стране узајамно контролисаних носилаца власти, као и право да **супротно Уставу хипотетички** пројектује Републику Србију као *централизовану административну државу* која као таква није **ни записана у Уставу**, и
- да ли оваква одлука **сме да остане несанкционисана**, с обзиром на тежину последице, коју је произвела у уставноправном поретку Републике Србије.