

Г Л А С Н И К

А Д В О К А Т С К Е К О М О Р Е В О Ј В О Д И Н Е

Ч А С О П И С З А П Р А В Н У Т Е О Р И Ј У И П Р А К С У

Година LXXXVI

Нови Сад, септембар–октобар 2014

Књига 74

Број 9–10

Ч Л А Н Ц И

UDC 342.4 (497.113)

Dr Slobodan Beljanski,
advokat u Novom Sadu

POLITIČKO TUMAČENJE USTAVA *

Odluke Ustavnog suda o pokrajinskoj autonomiji

SAŽETAK: Autor prikazuje i analizira Odluku Ustavnog suda kojom je utvrđeno da nisu u saglasnosti sa Ustavom brojne odredbe Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine. Zaključuje da u pogledu pokrajinske autonomije Ustavni sud tumači Ustav na pravno-dogmatički način, restriktivno, fragmentarno, neravnomerno i neobjektivno, sa objašnjenjima koja su pogrešno zasnovana samo na unutrašnjem pravu i suprotna međunarodnim pravnim standardima. U vezi sa tim je i neopravdano osporavanje autonomnoj pokrajini prava da osniva svoju akademiju nauka i umetnosti. Tumačenje Ustava ko-me pribegava Ustavni sud pre bi se moglo nazvati političkim nego pravnim.

Ključne reči: Ustavni sud, Ustav, autonomna pokrajina, Autonomna Pokrajina Vojvodina, tumačenje, nadležnost, međunarodni pravni standardi

UVOD

Sredinom 2012. godine Ustavni sud je ustanovio da sa Ustavom nije saglasno više odredaba Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine

* Rad primljen 24. 10. 2014. godine.

Vojvodine.¹ Krajem 2013. godine usledila je Odluka² kojom je utvrđeno da gotovo dve trećine odredaba Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine³ nije u saglasnosti sa Ustavom, a ubrzo potom i Odluka da sa Ustavom i zakonom nije u saglasnosti ni Pokrajinska skupštinska Odluka o Vojvođanskoj akademiji nauka i umetnosti.⁴

Predmet ovog rada je prikaz i analiza stavova Ustavnog suda o pravnom položaju i nadležnostima autonomne pokrajine uopšte i Autonomne Pokrajine Vojvodine posebno (u daljem tekstu: AP Vojvodina). To se, u prvom redu, odnosi na stavove izražene u Odluci IUo-360/09 od 5. decembra 2013. godine.

Kao karakterističan primer metodologije i argumentacije Ustavnog suda izdvojeni su i razmotreni razlozi za deklasiranje čl. 17. tadašnjeg Statuta AP Vojvodine kojim je bilo omogućeno da se pokrajinskom skupštinskom odlukom osnuje Vojvođanska akademija nauka i umetnosti (u daljem tekstu: VANU).⁵

STAVOVI USTAVNOG SUDA

1. Ustavni sud prvenstveno ukazuje na odsustvo međunarodne regulative koja bi ograničavala suverenost Srbije da samostalno opredeli svoje unutrašnje uređenje. Podvlači da u pogledu uspostavljanja i oblikovanja autonomnih jedinica i političko-teritorijalne decentralizacije u Evropi nema pravila komunitarnog prava, niti drugih pravno obavezujućih međunarodnih dokumenata: Evropska povelja o regionalnoj demokratiji nije odmakla dalje od nacрта, a ne postoji

¹ Odluka Ustavnog suda IUz-353/09 od 10. jula 2012. godine (*Službeni glasnik RS* br. 67/2012).

² Odluka Ustavnog suda IUo-360/09 od 5. decembra 2013. godine objavljena je u *Službenom glasniku RS* br. 61/2014 od 11. juna 2014. godine. Prethodno je Ustavni sud iskoristio mogućnost propisanu odredbom čl. 58. st. 4. Zakona o Ustavnom sudu i odložio objavljivanje Odluke za najduži zakonom propisani rok od šest meseci, kako bi u ovom roku Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine kao donosilac Statuta, i Narodna skupština kao organ koji daje prethodnu saglasnost na Statut, usaglasile Statut sa Ustavom. Na osnovu Odluke o davanju prethodne saglasnosti Narodne skupštine Republike Srbije (*Službeni glasnik RS* br. 54/2014), Skupština AP Vojvodine je 22. maja 2014. godine donela novi Statut (*Službeni list APV* br. 20/2014).

³ *Službeni list APV* br. 17/2009. Odlukom Ustavnog suda utvrđeno je da od ukupno 70 članova Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine nije u saglasnosti sa Ustavom 26 članova u celini, a 21 član u pojedinim stavovima ili delovima stavova.

⁴ Odluka Ustavnog suda IU-427/2003 od 26. decembra 2013. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 61/2014).

⁵ Odluku o osnivanju VANU donela je Skupština AP Vojvodine 23. 10. 2003. godine (*Službeni list APV* br. 15/2003 i 18/2009) u skladu sa odredbom čl. 21. st. 7. prethodnog Statuta APV koja je bila opšteg karaktera i davala ovlašćenje da AP Vojvodina osniva fondove i organizacije od značaja za pokrajinu. Problem VANU biće razmotren isključivo sa normativnog, ne i sa fenomenološkog aspekta.

evropski pravni instrument koji ima za cilj da upravlja institucionalnim reformama na regionalnom nivou, usmerenim ka jačanju regionalne demokratije.

2. S druge strane, Ustavni sud odbacuje tezu o autonomnoj pokrajini kao originernoj tvorevini njenih građana. Smatra neprihvatljivim pozivanje na odredbe čl. 12. st. 1. i čl. 176. st. 1. Ustava, prema kojima je državna vlast ograničena pravom građana na pokrajinsku autonomiju, a pojam autonomne pokrajine određen kao građansko pravo. Polazeći od stanovišta, zauzetog u Odluci IUz-353/2009, nalazi da AP Vojvodina predstavlja oblik teritorijalne decentralizacije Republike i da, u skladu s tim, ograničenje državne vlasti pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu iz čl. 12. st. 1. Ustava ima značenje „temelnog i načelnog, Ustavom utvrđenog opredeljenja ka stvaranju i jačanju decentralizovane države koja je 'servis svojih građana' i jednog od načina izražavanja građanske suverenosti, a ne zajemčenog ljudskog ili manjinskog prava”. Potvrdu shvatanja da autonomna pokrajina nije kreacija njenih građana, Sud nalazi upravo u odredbama čl. 12. i 176. Ustava, u kojima se u identičan ustavnopravni položaj stavljaju autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Budući da nema zagovornika ideje da su jedinice lokalne samouprave originerne tvorevine građana, Sud zaključuje da je autonomna pokrajina kreacija Ustava, dakle derivativna, a ne originerna tvorevina.

Ustavni sud smatra da u teoriji nije dat do kraja određen i jasan odgovor na pitanje o pravnoj prirodi statuta autonomne pokrajine. Naime, autonomna pokrajina je potpuno samostalna prilikom utvrđivanja svojih simbola (čl. 183. st. 4. Ustava), uživa visok stepen samostalnosti, omeđen samo granicama koje je postavio Ustav, u odnosu na uređivanje nadležnosti, izbora, organizacije i rada organa i javnih službi koje osniva (čl. 179. i 183. st. 1. Ustava), dok je u pogledu ostalih pitanja koja su predmet uređivanja statutom ili drugim opštim aktom upućena na zakon. Tako je autonomna pokrajina samostalna da uređuje pitanja iz svoje izvorne nadležnosti, ali „u skladu sa zakonom”, pošto se zakonom određuje koja su pitanja od pokrajinskog značaja u oblastima utvrđenim odredbom čl. 183. st. 2. Ustava. Ustavni sud zaključuje da je statut autonomne pokrajine „atipičan podzakonski akt koji bi se najpre mogao definisati kao opšti pravni akt podzakonske snage”, tj. kao „podzakonski akt u širem smislu”. Polazeći od činjenice da Ustav ne sadrži izričitu odredbu o sadržini statuta, Sud nalazi da su predmet statuta pitanja koja se tiču uređenja, nadležnosti i međusobnog odnosa organa i javnih službi koje osniva autonomna pokrajina,⁶ pitanja koja se tiču simbola autonomne pokrajine i druga pitanja koja, saglasno Ustavu

⁶ U predmetu IUo-360/2009 izdvojio je mišljenje sudija dr Dragan Stojanović, nalazeći da pokrajinska organizacija vlasti, uzeta u celini, nije suprotna Ustavu. Sudija Stojanović, inače, ne dovodi u pitanje stav da je autonomija pokrajine, kako u pravnom tako i u političkom smislu, isključivo kreacija Ustava.

i zakonu, uređuje autonomna pokrajina, a po svom značaju treba da nađu mesto u njenom najvišem pravnom aktu. Nasuprot tome, statutom ne mogu biti uređena pitanja koja, saglasno Ustavu, predstavljaju ustavnu ili zakonsku materiju, što znači odredbe kojima se uređuju ona pitanja koja su u isključivoj nadležnosti ustavotvorca kao reprezenta suverenosti svih građana Republike Srbije.

3. Osnovanost iznetog zaključka, po oceni Ustavnog suda, potvrđuje i istorijski pristup. Za razliku od Ustava Republike Srbije od 1990. godine koji je u osnovnim odredbama normirao da „u Republici Srbiji postoje Autonomna pokrajina Vojvodina i Autonomna Pokrajina Kosovo i Metohija, kao oblici teritorijalne autonomije”, važeći Ustav od 2006. godine proklamuje ograničenje državne vlasti pravom na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu (čl. 12) kao jedno od načela ustavnog poretka koje se odnosi na sve građane Republike, a ne samo na građane koji žive na teritoriji autonomnih pokrajina. Iako odredba čl. 182. st. 2. Ustava sadrži konstataciju o tome da Republika Srbija već ima dve autonomne pokrajine, u narednim odredbama iste ustavne norme utvrđena je mogućnost osnivanja novih autonomnih pokrajina, kao i ukidanja ili spajanja već osnovanih. Konačno, iz odredaba čl. 182. st. 3. i 4. Ustava sledi i to da je država (centralna vlast) za sebe zadržala ekskluzivno pravo da odlučuje o unutrašnjem državnom uređenju, jer se pravo građana na pokrajinsku autonomiju iscrpljuje u referendumski izraženoj volji povodom predloga za osnivanje novih ili ukidanje, spajanje ili teritorijalno transformisanje postojećih autonomnih pokrajina, pri čemu većinski izražena volja građana ne predstavlja odlučujući faktor.

4. Ocena o neustavnosti čl. 17. Statuta APV proistekla je iz prethodne derogacije čl. 64. Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine kojom je bilo propisano da u nadležnost AP Vojvodine spada i oblast nauke i tehnološkog razvoja.

Ustavni sud osporava shvatanje da se osnivanje VANU može zasnovati na čl. 183. st. 1. Ustava, prema kome autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju. Naprotiv, sadržina pokrajinske autonomije određena je i ograničena odredbama čl. 177, 178. i 183. Ustava. U njima je zaključena lista oblasti u kojima zakonom mogu biti određena pojedina pitanja od pokrajinskog značaja.⁷ Pošto nauka i tehnološki razvoj ne spadaju u te oblasti, sledi da autonomna pokrajina u njima nema nadležnost i ne može osnivati bilo kakvu ustanovu ili drugu instituciju. Po oceni Suda, VANU se ne može smatrati ustanovom kultu-

⁷ Polazeći od stava izraženog u Odluci IUz-353/2009, Sud nalazi da autonomna pokrajina može imati nadležnosti samo u oblastima koje su taksativno navedene u odredbi čl. 183. st. 2. Ustava.

re u smislu Zakona o kulturi, niti uopšte ustanovom u smislu Zakona o javnim službama. Najzad, određujući zakonom Srpsku akademiju nauka i umetnosti (u daljem tekstu: SANU) kao najvišu naučnu i umetničku ustanovu u Republici i ustanovu od posebnog nacionalnog značaja, Republika je isključila mogućnost da autonomna pokrajina osniva paralelnu ustanovu „od posebnog naučnog, umetničkog i kulturnog značaja za AP Vojvodinu”, koja po nazivu, predmetu rada, organizaciji i položaju njenih članova ima u osnovi isti karakter, posebno imajući na umu da SANU nije javna služba, već osobena *sui generis* ustanova, koja se bavi naučnoistraživačkom delatnošću, a ne kulturom.

KRITIKA STAVOVA USTAVNOG SUDA

Izložena argumentacija ima brojne slabosti.

1. Naglašavajući da u Evropi ne postoje pravila komunitarnog prava i da nema drugih pravno obavezujućih međunarodnih dokumenta koji se tiču uspostavljanja i oblikovanja autonomnih jedinica, Ustavni sud otklanja bilo kakav uticaj, ne samo nacrtu Evropske povelje o regionalnoj demokratiji,⁸ nego i tzv. Helsinške deklaracije o regionalnoj samoupravi,⁹ i zbira prioriteta i ciljeva evropske regionalne politike do 2020. godine, izraženih u Istanbulskoj deklaraciji.¹⁰

Na taj način, nasuprot odredbi čl. 16. st. 2. Ustava, eliminiše se neposredna primena opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, a oslonac traži u anahronoj dogmi suvereniteta.

Ako pravo građana na pokrajinsku autonomiju shvatimo kao specifično ljudsko i manjinsko pravo, za šta dovoljno osnova pruža struktura i priroda ustavnih normi,¹¹ tada bi pristup Ustavnog suda bio suprotan i odredbama čl. 18. Ustava, koje takođe upućuju na opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, ali u užem smislu određuju i to da zakon, neophodan za ostvarenje posebne prirode nekog prava, mora biti tumačen u korist unapređenja vrednosti demo-

⁸ Nacrt je prihvaćen na 15. plenarnoj sednici Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope u Strazburu, 28. maja 2008. godine.

⁹ Helsinška deklaracija je doneta 27–28. juna 2002. godine na 13. Konferenciji ministara nadležnih za skup lokalnih i regionalnih vlasti.

¹⁰ Istanbulska deklaracija je doneta 12. novembra 2010. godine od strane asocijacija predstavnika evropskih regiona – skupština evropskih regiona (AER).

¹¹ Neka druga ljudska i manjinska prava, kao što su zaštita nacionalnih manjina i ravnopravnost polova, izdvojena su u ustavna načela, a ustavno načelo o pravu na pokrajinsku autonomiju može se svrstati u ljudsko pravo na učešće u upravljanju javnim poslovima.

kratskog društva i da ni u kom slučaju ne sme devalvirati suštinu zajemčenog ustavnog prava (čl. 18. st. 2. i 3. Ustava).

U pogledu regionalne samouprave opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava nesumnjivo postoje.

U opšte polazne osnove Helsinške deklaracije o regionalnoj samoupravi spada i svečana izjava da je veća decentralizacija i devolucija širom Evrope u poslednjih nekoliko decenija doprinela jačanju demokratije, kako u državama sa dužom demokratskom tradicijom, tako i u novijim demokratskih državama (t. 2). U Dodatku Helsinške deklaracije se u ključne koncepte ubraja i postavka prema kojoj regionalna samouprava podrazumeva zakonske nadležnosti i mogućnosti regionalnih vlasti da u ustavnom i zakonskom okviru uređuju i vode deo javnih poslova u interesu svojih građana, u skladu sa principom supsidijarnosti. Pored toga, Helsinška deklaracija preporučuje da se, tamo gde je ustavom ili zakonom predviđeno pravo regiona da odlučuju o svojoj unutrašnjoj organizaciji, uključujući pitanja u vezi sa statutom i institucijama, to pravo utvrdi na najsveobuhvatniji način! Ističe se princip po kome regionalna vlast ima punu slobodu u odnosu na sve ono što izričito nije isključeno iz njene nadležnosti ili nije izričito stavljeno u nadležnost neke druge vlasti (t. 1.1). Isto rešenje sadrži i čl. 4. st. 2. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.¹²

Ovi standardi ne govore samo o vrsti i obimu ovlašćenja regionalnih vlasti, nego i o načinu na koji bi trebalo tumačiti Ustav.

2. Odredbe čl. 12. st. 1, čl. 176. st. 1, čl. 179. i čl. 183. st. 1. Ustava, prema načinu iskazivanja predstavljaju norme koje daju pravna ovlašćenja. Prvim dvema se građanima daje pravo na pokrajinsku autonomiju koju ostvaruju neposredno ili preko izabраниh predstavnika. U druge dve se autonomnim pokrajinama daje pravo da u skladu sa Ustavom i svojim statutom samostalno propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih i drugih službi.

U teoriji preovlađuje shvatanje da je pravno ovlašćenje normativna kvalifikacija po kojoj aktivni subjekt u određenom pravnom odnosu sme nešto da učini ili ne učini i da od pasivnog subjekta zahteva da u njegovom interesu nešto učini ili ne učini. Ujedno, pravno ovlašćenje kao normativna kvalifikacija „zaštićuje ili proširuje sferu slobode” aktivnog subjekta i daje mu, u odnosu na pasivni subjekt, neku „moć dobitka ili ostvarenja interesa”.¹³ Ovu moć ne dovode u pitanje ni gledišta o apsolutnoj uslovljenosti državne volje koja čini da se svaki pravni propis u pravnom poretku mora spoznati kao hipotetički

¹² Evropska povelja o lokalnoj samoupravi sačinjena je u Stazburu 15. oktobra 1985. godine. Zakon o njenom potvrđivanju donet je 2007. godine (*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori* br. 70/2007). Čl. 4. st. 2. ove povelje glasi: Lokalne vlasti će, u granicama zakona, imati puno diskreciono pravo da sprovode svoje inicijative u svim stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti ili stavljene u nadležnost neke druge vlasti.

¹³ Nikola Visković, *Pojam prava*, Logos, Split, 1981, 197.

sud,¹⁴ niti gledišta prema kojima je pravno trebanje sociološka kategorija, a ne deo pravne dogmatike, pogotovo kada se interesi stvaralaca prava iz vremena donošenja nekog propisa sukobljavaju sa njihovim interesima prilikom kasnije primene tog propisa u praksi.¹⁵ U konkretnom slučaju, aktivni subjekti su građani i autonomne pokrajine, a pasivni subjekt je država. Posmatrajući nužnu povezanost značenja obaveze i ovlašćenja, proizlazi da, ako su građani i pokrajine ovlašćeni (aktivni) subjekti, država mora biti obavezani (pasivni) subjekt, koji je dužan da realizaciju datog ovlašćenja omogući i zaštititi, čak i u okviru koncepcije po kojoj se subjektivno pravo shvata kao smenje, a smenje kao posebna vrsta pravne nezabranjenosti.¹⁶

Sa teorijskog aspekta, dakle, teško je braniti stav da ograničenje državne vlasti pravom građana na pokrajinsku autonomiju (čl. 12. st. 1. Ustava) nema značenje zajemčenog ljudskog ili manjinskog prava. Reč je o pravu koje vodi realnom i funkcionalnom ograničenju vlasti, a ne o ideji koja predstavlja tek poželjni i apstraktni cilj. Argumentacija Ustavnog suda, u određenom smislu, predstavlja manifestaciju shvatanja da vođenje života odozgo ima uvek prevagu nad potencijalima autonomije,¹⁷ a time i manifestaciju odsustva spremnosti da se regionalni interesi priznaju kao nova autentična sfera ispoljavanja građanskog društva koja doprinosi razvijanju demokratije.¹⁸ Jedno od opštih mesta političke doktrine jeste da su demokratizacija i ostvarenje individualnih sloboda u neposrednoj vezi sa promenama u ustavnoj strukturi, usmerenim ka decentralizaciji i raspodeli nadležnosti između države i regiona ili federalnih jedinica.¹⁹ Obično se Sjedinjene Američke Države i Švajcarska ističu kao dokaz da se osnovne postavke ustava u okviru liberalne političke kulture ne moraju oslanjati na zajedničko etničko, jezičko i kulturno poreklo, već samo na spoljašnje oznake „ustavnog patriotizma” u kojem se izoštrava smisao za mnogostrukost i integritet različitih i koegzistirajućih načina života.²⁰

¹⁴ O teoriji propisa kao hipotetičkog suda i volji države usmerenoj na sopstveno ponašanje, više u: Hans Kelzen, *Glavni problemi teorije državnog prava*, Službeni list – Beograd, CID – Podgorica, 2001, 218–219.

¹⁵ Aleksandar Molnar, *Društvo i pravo – Istorija klasičnih socioloških teorija*, Visio mundi, Novi Sad, 1994, knj. 2, 555.

¹⁶ Hans Kelzen, *Ibidem*, 528.

¹⁷ Alpar Lošonc, „Dekonstrukcija ideološke stvarnosti nacionalne države posredstvom koncepta kritičkog regionalizma”, u knjizi *Regionalizam kao put ka otvorenom društvu*, Visio mundi, Novi Sad, 1994, 53–54.

¹⁸ Nenad Dimitrijević, *Region u postsocijalizmu: o čemu mislimo kad govorimo o demokratiji*, *Ibidem*, 105.

¹⁹ Npr.: Fridrih A. Hajek, *Pravo, zakonodavstvo i sloboda – Novi pogled na liberalne principe pravde i političke ekonomije*, Službeni list SRJ – Beograd, CID – Podgorica, 2002, 371.

²⁰ Jürgen Habermas, *Državljanstvo i nacionalni identitet – Razmišljanja o evropskoj budućnosti (Staatsbürgerschaft und nationale Identität)*, Filozofska istraživanja, br. 40, god. 11, sv. 1, Zagreb, 1991, 143, 147.

Insistiranje na autonomiji kao tvorevini Ustava suprotno je modernom pojmu građanskog društva i demokratskom samoodređenju u kome će, kako primećuje Habermas, politička sudbina građana biti u njihovim rukama, stvarajući poredak koji dopušta adresatima prava da sebe istovremeno razumeju i kao njegovi autori.²¹

Osim teorijskih slabosti, stav Ustavnog suda ima i formalnih logičkih nedostataka. Pozivanje na odredbu čl. 182. Ustava nije moguće bez uviđanja paradoksa proisteklog iz nastojanja da se postavka o autonomnim pokrajinama kao tvorevinama Ustava (st. 1) predstavi kao univerzalno-afirmativni sud koji se nalazi u čistoj konverziji sa konstatacijom da Srbija već ima AP Vojvodinu (st. 2). Ova teza ne podrazumeva zaključak da je i AP Vojvodina osnovana Ustavom, jer su glagoli osnovati i imati u sinhronom smislu pravno divergentni: pravni akt ne može biti osnivački u odnosu na zatečeni i pravno statuirani subjekt za koji sam taj akt konstatuje da već postoji. Iz ustavne konstrukcije moguće je izvesti i zaključak da se na fakticitet AP Vojvodine uopšte ne odnosi pojam „autonomna pokrajina”, da AP Vojvodina nije regulisana Ustavom i da bi se ocenjivanje ustavnosti njenog Statuta moglo ograničiti samo na načela Ustava, sadržana u odredbama čl. 1. i čl. 3.²²

Isto tako, u čl. 183. nije moguće uspostaviti čistu konverziju ni između norme o ustavnom poreklu autonomne pokrajine (st. 1) i norme kojom se za iniciranje osnivanja nove autonomne pokrajine propisuje referendum (st. 3). Postavljanjem referenduma kao uslova za osnivanje nove autonomne pokrajine dezavuiše se stav o njenom apriorno normativnom nastanku.

Najzad, kada bi pojam autonomne pokrajine kao ustavne tvorevine imao značenje univerzalno-afirmativnog suda, AP Vojvodina bi bila diskriminisana u odnosu na autonomne pokrajine koje se tek osnivaju, jer bi, za razliku od njenog pretpostavljenog derivativnog nastanka, svaka buduća pokrajina imala dopunski legitimacijski osnov izražen u volji građana.

Jačanje građanske suverenosti ne ide uporedo sa negacijom ma kog ustavom proklamovanog prava građana, pogotovo ne prava svrstanog u ustavna načela.

Orijentacija ka decentralizaciji ne dokazuje se samo na deklaratoran način, izrazima načelnog opredeljenja, već ustanovljavanjem poretka koji predstavlja određeno realno stanje. Pošto je ustav poredak iskazan kompleksom sadržinski određenih normi, povreda ustava znači ustanovljenje nekog činjeničnog stanja

²¹ Jirgen Habermas, *Postnacionalna konstelacija – Politički eseji*, Otkrovenje, Beograd, 2002, 69–70.

²² Mirjana Jovanović-Tomić, *O delegitimnoj odluci Ustavnog suda*, Glasnik AKV br. 5/2014, 320–330.

protivnog tim normama.²³ Protivnost normama može biti samo posledica jasnih i izričitih odredbi koje određeno stanje ne dopuštaju. Ako je decentralizacija ustavno opredeljenje, a pokrajinska autonomija sastavni deo teritorijalnog uređenja, tada se unitarni karakter države ne može ispoljiti u apsolutnom vidu. Najzad, ako je država servis građana, tada se pravo građana na pokrajinsku autonomiju ne može smatrati, ni u celini, ni u bitnim elementima, oktroisanim i deriviranim. Decentralizacija po definiciji znači povećanje autonomije podsi-stema u odnosu na centar i smanjenje kontrole centra nad podsystemima.²⁴

Nije prihvatljiva ni ocena Ustavnog suda da su autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave u identičnom ustavnopravnom položaju. To što su prava na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu garantovana u istim odredbama Ustava (čl. 12. i 176) ne znači da je poistovećen njihov sadržaj i način ostvarivanja. Različit je već i sam naziv tih prava, a u VII delu Ustava ona su, po vrsti i obimu, podeljena u posebne tačke 2. i 3.

3. Istorijskim tumačenjem traga se za značenjem norme kroz njenu genezu u političkom, socijalnom i pravno-istorijskom kontekstu. Činjenica da je u odnosu na prethodni Ustav došlo do redukcije prava autonomnih pokrajina, sama po sebi ne opravdava dodatno restriktivno tumačenje važećih normi. Bez obzira na to što je centralna vlast za sebe zadržala pravo da odlučuje o unutrašnjem državnom uređenju, većinski izražena volja građana preduslov je za osnivanje, ukidanje, spajanje ili prostorno preoblikovanje autonomnih pokrajina. Teritorijalno transformisanje autonomne pokrajine izričito je uslovljeno većinski izraženom voljom njenih građana (čl. 182. st. 4. Ustava). Utoliko pre bi se, po principu *argumentum a minori ad maius*, smisao koji se pravnom normom povezuje sa nekim pravom manjeg značaja morao pripisati istovrsnom pravu većeg značaja. Ne sme se smetnuti s uma da Ustav izdvaja i posebno eksplanira dve autonomne pokrajine, koje Republika Srbija ne osniva nego ih već ima (čl. 182. st. 2).

4. Kao što se može primetiti, Ustavni sud ne pravi razliku između oblasti koje autonomna pokrajina uređuje i oblasti kojima može u širem smislu da se posvećuje, iako ih ne uređuje.

U odredbi čl. 183. st. 2. Ustava navedene su samo one oblasti u kojima autonomna pokrajina uređuje pitanja od pokrajinskog značaja (reguliše, propisuje, sistematizuje; u čl. 179. kaže se – „propisuje uređenje”), pri čemu je u obavezi da to čini u skladu sa zakonom. Činjenica da među tim oblastima nema nauke svakako ne znači da nijedan pokrajinski organ, služba ili organizacija ovoj oblasti ne smeju davati doprinos i biti joj posvećeni na neki drugi način.

²³ Hans Kelzen, *Čista teorija prava*, Gutenbergova galaksija, Beograd, 2000, 178–189.

²⁴ Robert A. Dal, *Dileme pluralističke demokratije*, BIGZ, Beograd, 1994, 131.

Prema odredbi čl. 3. Zakona o naučnoistraživačkoj delatnosti, ova delatnost označava „sistematski stvaralački rad koji se preduzima radi otkrivanja novih znanja”. Pravo Republike da u ovoj delatnosti uređuje sistem (planira, donosi programe, stara se o opštem interesu i kvalitetu rada i razvoja) ne isključuje pravo autonomne pokrajine da osniva službe ili organizacije koje će se, kao što to predviđa Statut VANU, baviti podsticanjem naučnoistraživačke delatnosti, razmatranjem pitanja iz oblasti nauke, pomaganjem usavršavanja i uzdizanja naučnika, podnošenjem inicijativa, predloga i mišljenja o unapređenju nauke, organizovanjem naučnih skupova ili izdavačkom delatnošću. Odricati bilo kome pravo da podržava i propagira nauku jednako je apsurdno kao i sprečiti nekoga da se mimo organa vlasti ili političkih partija zalaže za slobodu, mir i demokratiju, ili da mimo UNESKO-a doprinosi njegovim ciljevima.

U odredbi čl. 183. st. 1. Ustava propisano je da autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju. Slično propisuje i odredba čl. 179. Ustava. Ove norme nesumnjivo daju šire pravno ovlašćenje, ne samo stoga što u njihovim naslovima stoje pojmovi „pravo” i „nadležnost”, već i stoga što se njima suštinski, u prvoj uz upotrebu za svako ovlašćenje ključnog atributa „samostalno”, a u obe bez pozivanja na zakon, autonomna pokrajina ovlašćuje da određena tela, u skladu sa Ustavom, uredi samo svojim statutom. Ovo istovremeno znači da lista izvornih nadležnosti autonomne pokrajine nije „zaključena” Ustavom, jer Ustav upućuje na pokrajinski statut, ali ne i na zakon. Zatvorena enumeracija ne uređuje se blanketnom normom. Suprotnim tumačenjem Ustavni sud nadograđuje Ustav, umesto da ga samo primenjuje. Osim toga, tamo gde su ustavne norme „otvorene” ili nedorečene, Ustavni sud ih ne tumači *in favorem libertatis*, iako na takav pristup upućuju i sistemska i ciljna interpretacija, a pogotovo međunarodni pravni standardi o regionalnoj autonomiji, nego ih, upravo obrnuto, tumači na krajnje restriktivan način.

Izostanak ovlašćenja da se određena oblast „uređuje”, nikako ne podrazumeva uskraćivanje prava da se u toj oblasti osnivaju bilo kakve ustanove ili druge institucije.²⁵ Niz ustanova ne bavi se uređivanjem sistemskih problema

²⁵ I dalje je na snazi Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskoj upravi (*Službeni list APV* br. 4/2010 i 4/2011) kojom je predviđeno postojanje Pokrajinskog sekretarijata za kulturu i javno informisanje i Pokrajinskog sekretarijata za nauku i tehnološki razvoj (čl. 45. t. 4. i 9). Prvi sekretarijat, pored ostalog, utvrđuje potrebe i interes građana na teritoriji AP Vojvodine u oblasti kulture i potrebe i interes u oblasti kulture manjinskih nacionalnih zajednica (čl. 49), a drugi osniva naučne institute i istraživačko-razvojne centre, sprovodi nad njima osnivačka prava i obezbeđuje sredstva za regionalne naučnoistraživačke projekte, kratkoročne projekte od posebnog značaja za održivi razvoj AP Vojvodine, za sufinansiranje učešća naučnoistraživačkih radnika na naučnim skupovima i usavršavanjima u inostranstvu, za organizaciju naučnih skupova na teritoriji AP Vojvodine i za održavanje naučnoistraživačke infrastrukture (čl. 57).

iz oblasti nauke, kao što su programi od opšteg interesa za Republiku, ali se bavi sâmom naukom ili njenim unapređenjem, podsticanjem, pomaganjem ili propagiranjem. Ni SANU, ni Matica srpska, ni fakulteti i naučni instituti ne bave se „uređenjem” oblasti nauke, jer se ta oblast uređuje Zakonom o naučnoistraživačkoj delatnosti i radom Nacionalnog saveta, Odbora za akreditaciju, Komisije za sticanje naučnih zvanja, matičnih naučnih odbora i resornog ministarstva. Ove ustanove, međutim, bave se naukom i aktivnostima u vezi s naukom. Oспорavati ovo pravo ustanovama koje je osnovala autonomna pokrajina, pa čak i ustanovama koje bi osnovali organi lokalne samouprave, nije u skladu sa tokovima savremene civilizacije, kao što nije u skladu ni sa preambulom Ustava UNESCO-a, u kojoj se proklamuje sveta dužnost svih naroda da zahtevaju širenje kulture i obrazovanja s ciljem doprinosa ljudskom dostojanstvu, pravdi, slobodi i miru.

U članu 183. st. 2. t. 3. Ustava, čl. 4. Zakona o kulturi i čl. 41. Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, izričito je propisano da pitanja u oblasti kulture od pokrajinskog značaja uređuje autonomna pokrajina. U vezi s ovim trebalo bi posmatrati i zakonom propisanu obavezu autonomne pokrajine da se stara o sprovođenju kulturne politike na svojoj teritoriji, kao i zakonom propisano pravo AP Vojvodine da, osim posebno pobrojanih, osniva i „druge ustanove u oblasti kulture”. Ova otvorena norma protivreči shvatanju Ustavnog suda da su sve ustanove koje AP Vojvodina može da osniva pobrojane u Ustavu i zakonu i da VANU ne može da se svrsta u neimenovane „druge ustanove”. Tumačenje po kome je zabranjeno sve što nije izričito dozvoljeno nije spojivo sa ustavnim sistemom demokratske države koja je zasnovana na vladavini prava. Pogrešno je shvatanje da se SANU bavi samo naučnoistraživačkom delatnošću, a ne i kulturom, pa se tako i VANU, pošto ne može da se bavi naukom, ne bi mogla baviti kulturom. Kultura je širi pojam koji obuhvata i nauku uopšte, a posebno nauku o kulturi, osim što se odnosi na složeni i raznovrsni domen umetnosti.

Određivanjem SANU kao najviše naučne i umetničke ustanove u Republici i ustanove od posebnog nacionalnog značaja, nije isključena mogućnost osnivanja srodne ustanove koja je „od posebnog naučnog, umetničkog i kulturnog značaja za AP Vojvodinu”. Postojanje pitanja od „pokrajinskog značaja” ustanovljeno je u odredbi čl. 183. st. 2. Ustava. Razlika između „nacionalnog” i „pokrajinskog” značaja, sama po sebi, između ova dva fenomena ne uspostavlja znak jednakosti, pa se ustanova posvećena pitanjima od pokrajinskog značaja ne može smatrati istovetnom s ustanovom koja ima nacionalni značaj. Upotreba superlativa da bi se rang jedne ustanove označio kao „najviši” ne isključuje postojanje srodnih ustanova kojima se taj rang ne pripisuje. Zbog toga je leksički, logički i pravno neutemeljena tvrdnja da postojanje SANU isključuje postojanje VANU. Polazeći od stanovišta Ustavnog suda da akademija nauka

i umetnosti nije javna služba, već osobena *sui generis* ustanova, takva ocena mogla primeniti i na VANU. Argumentacija Ustavnog suda, osim što predstavlja svojevrsni *circulus vitiosus*, nije pravno utemeljena. Sud jednostavno previda ili zanemaruje:

- da je, prema Zakonu o kulturi, kulturni razvoj zasnovan na načelima: demokratičnosti kulturne politike, ravnopravnosti subjekata u osnivanju ustanova i drugih pravnih lica u kulturi, decentralizaciji u odlučivanju, organizovanju i finansiranju kulturnih delatnosti, podsticanju kulturnog i umetničkog stvaralaštva, i očuvanju kulturnog i istorijskog nasleđa (čl. 3. t. 6–9);
- da se, saglasno istom zakonu, opšti interes u kulturi odnosi i na podsticanje stručnih i naučnih istraživanja u kulturi (čl. 6. t. 11), da se kulturna delatnost odnosi i na naučnoistraživački rad u kulturi, a da se umetničkom delatnošću smatra stvaralaštvo u oblasti književnosti, muzike, likovne i primenjene umetnosti, arhitekture, kinematografije, scenskih umetnosti i interpretacije (čl. 8);
- da se ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti kulture, radi koga se, prema odredbi čl. 22. Zakona o kulturi, može osnovati ustanova kulture, ne može poistovetiti sa „opštim interesom” u kulturi, o čijem se ostvarivanju, u skladu sa čl. 3. tog zakona, stara država, jer postoji bitna razlika između „drugog” i „opšteg”, kao i između ostvarivanja i staranja o ostvarivanju;
- da je Republika Srbija, u skladu sa odredbama čl. 73. st. 3. i čl. 81. Ustava, dužna da podstiče duh tolerancije u oblasti kulture i da pomaže razvoj nauke, kulture i umetnosti, a ne da deluje u suprotnom pravcu;
- da se mora razdvojiti opšti interes u kulturi od pitanja koja su u oblasti kulture od pokrajinskog značaja i za koja je, u čl. 183. st. 2. t. 3. Ustava, čl. 4. Zakona o kulturi i čl. 41. Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, izričito propisano da ih uređuje autonomna pokrajina;
- da je autonomna pokrajina dužna da se stara o sprovođenju kulturne politike na svojoj teritoriji (čl. 4. Zakona o kulturi).

Načelno, nema osnova ni za izdvajanje nauke iz kulture. Sam Ustavni sud na jednom mestu pominje opštepoznati stav da su nauka i umetnost u širem smislu kultura. UNESCO povezuje obrazovanje, nauku i kulturu kao nerazdvojne činioce mira i sigurnosti. Prema Ustavu UNESCO-a svrha ove organizacije je poštovanje pravde, vladavine prava i ljudskih prava i osnovnih sloboda, kroz unapređenje znanja i razumevanja, podsticanje slobodnog protoka ideja, širenje kulture i obrazovanja u svim oblastima intelektualnih aktivnosti, uključujući međunarodnu razmenu stvaralaca i razmenu publikacija i umetničkih i naučnih

delu. U najširem smislu, kulturom se smatra ukupan zbir svega što je svesnim ili nesvesnim delovanjem dvoje ili više ljudi stvoreno ili prilagođeno.

Centralizovanje delatnosti u oblasti kulture svojstveno je autoritarnim režimima koji kulturu shvataju kao uniformni i monistički izraz određene ideologije i kao sredstvo političke dominacije i indoktrinacije. Takvo poimanje kulture nema humanističku dimenziju. Naprotiv, u antropološkom i sociopolitičkom smislu, smatra se da kultura može biti i izvor društvenog zla samo kada se zamišlja i pokušava nametnuti kao jedna, nedeljiva i nepromenljiva.

U Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966) priznaje se pravo svakome da sudeluje u kulturnom životu i da se koristi naučnim napretkom i njegovom primenom (čl. 15). U Preporuci sa 18. zasedanja UNESKO-a o vaspitanju i obrazovanju za međunarodno razumevanje, saradnju i mir (1974) traži se od država članica da unapređuju obrazovanje o raznim kulturama i o njihovom međusobnom uticaju (t. 17). U Završnom aktu helsinške Konferencije o sigurnosti i saradnji (1975) insistira se na proširivanju odnosa u saradnji i razmeni u kulturi, uz priznavanje doprinosa koji u tome mogu dati regionalne kulture i nacionalne manjine, ali se podjednako insistira i na podsticanju nauke i proširivanju saradnje među univerzitetima, naučnim institutima i asocijacijama (deo III, t. 3. i 4).

ZAKLJUČAK

Ustavni sud zanemaruje činjenicu da su neke ključne ustavne norme o pokrajinskoj autonomiji nedopustivo konfuzne, protivrečne ili nedorečene. Osim toga, brojne praznine daju mesta oceni da autonomija pokrajina i nije garantovana Ustavom, nego je prepuštena zakonskoj regulativi.²⁶ Na neke od ovih nedostataka ukazala je i Venecijanska komisija.²⁷ Dovoljno je uporediti odredbe čl. 179. i čl. 183. st. 1, ili st. 3. i st. 4. čl. 182, pa da se uoče proizvoljne ili neopravdane razlike u regulisanju istovrsne materije i otkriju sve mane nedosledne preskriptivne lingvistike i logike.

Ovakve slabosti iziskivale su kritički pristup i ekstenzivno tumačenje. Pristup Ustavnog suda, međutim, u osnovi je ostao pravno-dogmatski, sa izrazito restriktivnim usmerenjem. Nastojanje da se doslovno tumači normativno ne-

²⁶ Маријана Пајванчиќ, Уставни оквири права грађана на покрајинску аутономију, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје во чест на проф. др Владимир Митков, 2010, 206–223.

²⁷ Мишljenje о Уставу Србије под бр. 405/2006 усвојено је на 70. пленарној седници Венецијанске комисије 17–18. марта 2007. године.

konzistentna materija neizbežno vodi fragmentarnim, neravnomernim i nedovoljno objektivnim objašnjenjima. Iako konstatuje da u Ustavu nema izričitih odredaba o sadržini pokrajinskog statuta, Ustavni sud, na osnovu krajnje selektivne i jednostrane interpretacije, određuje najuže moguće granice tog sadržaja. Na taj način odstupa se od međunarodnih pravnih standarda koji afirmišu tumačenje *in favorem libertatis*. Ujedno, time se sistematski poriče svaki smisao regionalne autonomije i na usiljen način, u birokratskom maniru, forsira stav o Srbiji kao visoko centralizovanoj unitarnoj državi u kojoj bi se, temeljnom redukcijom ovlašćenja autonomnih pokrajina, posredno ili neposredno, mogla dovesti u pitanje i vladavina prava i neka od osnovnih sloboda i prava građana. Sa daleko ubedljivijom i doslednijom pravnom argumentacijom Ustavni sud je mogao doneti potpuno suprotnu odluku.

Činjenica da je ustav naopštiji pravni izraz političke volje nikako ne sme biti opravdanje da i njegovo tumačenje ostane talac političkih uverenja i anticipacija. Teško je, međutim, izbeći zaključak da je prilikom donošenja i obrazlaganja razmatrane Odluke političko tumačenje odnelo prevagu nad pravnim.

POLITICAL INTERPRETATION OF THE CONSTITUTION

The Decisions of the Constitutional Court on Authonomy of Province

Slobodan Beljanski Ph. D.

Attorney

S u m m a r y

The author presents and analyzes the Constitutional Court Decision in which it has been stated that a number of regulations in Autonomous Province of Vojvodina Statute are not in accordance with the Constitution regulations. The author concludes that the Constitutional Court interprets the Constitution in regard to regional authonomy in dogmatic way, restrictively, fragmentary, unevenly and unobjectively, with explanations which are wrongly founded on inner law, opposite international law standards. In connection with all this it has been unreasonable to take the right of the Autonomous Province of Vojvodina to found its Academy of Science and Art. Such an interpretation of the Constitution given by the Constitutional Court has been based more on politics than on law.

Keywords: The Constitutional Court, the Constitution, autonomous province, Autonomous Province of Vojvodina, interpretation, competence, international law standards