

Др Тамаш Корхец*

Др Катинка Беретка**

УСТАВНОСУДСКО И ЗАКОНСКО УОБЛИЧАВАЊЕ НОРМАТИВНЕ НАДЛЕЖНОСТИ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ ВОЈВОДИНЕ

Уставом Републике Србије из 2006. године, положај Аутономне Покрајине Војводине, уз одређена одступања, уређен је на темељима уставних решења из 1990. године. Важећи устав садржи знатно већи број норми које регулишу положај аутономних покрајина (заправо, АП Војводине, као једине аутономне покрајине у правном систему Републике Србије): нормативне надлежности проширене су на нове друштвене области, унета су уставна јемства у погледу својине аутономне покрајине, врсте и висине њених прихода, као и заштите покрајинске аутономије од могуће узурпације надлежности од Републике Србије или јединица локалне самоуправе. Без обзира на формално проширење уставних гаранција у вези с положајем АП Војводине, стварни значај и домаћај уставних норми, нарочито оних које представљају новину у правном систему, можемо оценити тек путем анализе уставноправне праксе. У овом раду дата је анализа надлежности АП Војводине у области правног нормирања. Анализа обухвата различита решења у законима којима су утврђене надлежности АП Војводине за уређивање појединих питања, као и схватања, тумачења и ставове Уставног суда Републике Србије о оквирима и ограничењима тих нормативних надлежности. Када је реч о законском одређивању нормативне надлежности АП Војводине, може се констатовати да постоји шаренило решења, те да су – упркос чињеници да је у оквирима важећег Устава на различите начине могуће остваривање права АП Војводине да скупштинским актима уреди поједина питања друштвеног живота – законодавна пракса и схватање

* Аутор је ванредни професор Факултета за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатаћ“ Универзитета Унион, Нови Сад и судија Уставног суда Републике Србије, tkorhec@tippnet.rs.

** Ауторка је доцент Правног факултета за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија, Суботица, beretka.katinka@gmail.com.

Уставног суда Републике Србије довели до тога да, након десет година од доношења Устава, то право готово да и не постоји.

Кључне речи: *Устав. – Аутономна покрајина. – Нормативна надлежност. – Уставни суд Републике Србије. – Подела надлежности.*

1. УВОД

Уставом Републике Србије из 2006. године (у даљем тексту: Устав) уређен је положај Аутономне Покрајине Војводине (у даљем тексту: АП Војводина) на темељима уставних решења из 1990. године, уз одређене значајне новине. Сам нормативни текст Устава Републике Србије, када је реч о положају аутономних покрајина (заправо о јединој аутономној покрајини – АП Војводини, чији је положај уређен у правном поретку Републике Србије), уобличен је путем законодавне и уставносудске праксе. Посебно због тога што су уставне норме о територијалној аутономији изразито непрецизне.¹ У протеклих десет година, уставне одредбе о АП Војводини су уобличене, постале су садржајне и попримиле своје право значење путем закона којима су – на основу уставног овлашћења – спроведене и разрађене уставне одредбе, као и путем уставносудске праксе, то јест одлука Уставног суда Републике Србије (у даљем тексту: Уставни суд). Циљ овог рада је да прикаже на тај начин уобличени уставноправни оквир аутономије АП Војводине, посебно у области нормативне надлежности територијалне аутономије. Рад је подељен у пет делова – након увода, у другом делу рада кратко смо упоредили уставне одредбе о територијалној аутономији у Уставу из 1990. године и Уставу из 2006. године, с посебним освртом на разлике, то јест на нова уставна решења. У трећем делу рада следе приказ и критичка анализа најзначајнијих одлука Уставног суда у вези с територијалном аутономијом, путем којих је Уставни суд тумачио одредбе Устава и заузео општа схватања о нормативној надлежности територијалне аутономије. У четвртом делу рада биће дата критичка анализа закона којима су утврђене нормативне надлежности АП Војводине, док су у петом делу рада формулисани одређени закључци.

¹ Мишљење Европске комисије за демократију путем права (Венецијанска комисија), број 405/2006 о Уставу Србије усвојено на 70. пленарној седници Комисије 17–18. марта 2007. године, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)004-srb), 5. мај 2017.

2. ТЕРИТОРИЈАЛНА АУТОНОМИЈА У УСТАВУ ИЗ 1990. ГОДИНЕ И УСТАВУ ИЗ 2006. ГОДИНЕ – С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА НОРМАТИВНУ НАДЛЕЖНОСТ

Иако је у јавној расправи о новом уставу Републике Србије проширивање аутономије АП Војводине заузимало значајно место, већина аутора се слаже с констатацијом да уставни положај АП Војводине у држави није суштински промењен Уставом из 2006. године, те да нова уставна решења, на први поглед битно различита, у суштини не мењају положај аутономне покрајине у односу на решења из претходног устава.² Оба устава утврђују постојање две аутономне покрајине – Аутономне Покрајине Војводине и Аутономне Покрајине Косова и Метохије.³ Као средњи ниво власти, аутономне покрајине не постоје на целој територији Републике Србије, то јест на средњем нивоу власти постоји асиметрична децентрализација, с тим што је таква асиметрија појачана у новом уставу и чињеницом да положај Аутономне Покрајине Косова и Метохије заправо и није уређен иначе бројним уставним одредбама о аутономним покрајинама.⁴ Надаље, аутономне покрајине немају законодавну власт, те је њихов највиши правни акт статут који доноси скупштина аутономне покрајине, уз претходну сагласност Народне скупштине Републике Србије.⁵ У Уставу из 1990. констатовано је да АП Војводина и АП Косово и Метохија постоје као облици „територијалне аутономије“⁶, али је одређен и циљ због кога су аутономне покрајине образоване: „у складу са посебним националним, историјским и културним и другим својствима њихових подручја“.⁷

² Ратко Марковић, „Устав Републике Србије из 2006. – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2006, 38; Дарко Симовић, „О (не)уставности Предлога Статута АП Војводине“, *Предлог Статута АП Војводине – Зборник радова са Научног скупа одржаног 1. децембра 2008. у организацији Правног факултета Универзитета у Београду* (ур. Р. Марковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, 123; Тамаш Корхеџ, „Јавно-правни положај Аутономне покрајине Војводине“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине* 9/2008, 365; Миодраг Јовановић, „Статут АП Војводине – Да ли Статут прелази у федерализам“, *Предлог Статута АП Војводине – Зборник радова са Научног скупа одржаног 1. децембра 2008. у организацији Правног факултета Универзитета у Београду* (ур. Р. Марковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, 135.

³ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/1990, чл. 6, и Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 182, ст. 2.

⁴ Чл. 182, ст. 2 Устава гласи: „Суштинска аутономија Аутономне покрајине Косово и Метохија уредиће се посебним законом који се доноси по поступку предвиђеном за промену Устава.“

⁵ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/1990, чл. 110, ст. 2, и Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 185, ст. 2.

⁶ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/1990, чл. 6.

⁷ *Ibid.*, чл. 108, ст. 1.

Важећи устав дефинисао је аутономне покрајине као „аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују своје право на покрајинску аутономију“⁸, без икаквог одређења њихове посебности, односно разлога за њихово образовање.

Вишеструко је повећан број уставних одредаба које уређују неко питање у вези са аутономном покрајином (у поређењу са Уставом из 1990. године). Док је од укупно 138 чланова Устава из 1990. године аутономна покрајина била споменута тек у једнаест⁹, Устав из 2006. садржи 41 члан¹⁰ (од укупно 206), у којима су уређена одређена питања у вези са аутономном покрајином и њеним актима. Од тога, чак дванаест чланова у целини уређује положај аутономне покрајине, односно аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (заједничке одредбе). Та велика квантитативна разлика у броју одредаба резултат је номотехнички непожељног дуплирања одређених одредаба у различитим члановима¹¹, али и повећаног броја надлежности и гаранција које аутономне покрајине имају у важећем уставу. Притом, посебно треба истаћи и то да су аутономне покрајине новим уставом стекле статус правног лица¹², да Устав јемчи својину аутономне покрајине¹³, изворне приходе аутономне покрајине¹⁴ и јемства у вези с величином буџета АП Војводине.¹⁵ Значајна новина је и то што се у начелима устава гарантује право грађана на покрајинску аутономију.¹⁶

За вертикалну поделу власти, па тако и за положај аутономне покрајине у уставном поретку, од примарне важности су одредбе Устава које утврђују надлежности, посебно нормативне надлежности територијалне аутономије. Путем те надлежности, територијална аутономија добија свој смисао и значај: уважавање посебности, својстава и специфичности територијалне заједнице у појединим питањима друштвеног живота. Део тих нормативних надлежности

⁸ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 182, ст. 1.

⁹ Чланови 6, 69, 80, 108, 109, 110, 111, 112, 119, 125 и 130.

¹⁰ Чланови 12, 35, 36, 56, 74, 77, 79, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 99, 102, 105, 107, 126, 137, 153, 164, 167, 168, 172, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 193, 195, 196, 198.

¹¹ На пример, члан 179 и члан 183 Устава, у веома сличним одредбама, јемче право аутономне покрајине на самостално уређење сопствених органа и служби, члан 137 и члан 178 омогућују поверевање одређених надлежности Републике Србије аутономним покрајинама, док чл. 183, ст. 6 и чл. 184, ст. 1 јемче изворне приходе аутономне покрајине.

¹² Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 176, ст. 2.

¹³ *Ibid.*, чл. 86, ст. 1.

¹⁴ *Ibid.*, чл. 184, ст. 1.

¹⁵ *Ibid.*, чл. 184, ст. 4.

¹⁶ *Ibid.*, чл. 12.

АП Војводина врши у складу са Уставом, без посредовања закона, док друге остварује у складу са Уставом и законом. Устав из 1990. године утврђује да аутономна покрајина самостално, на основу Устава, „образује органе, организације и службе аутономне покрајине и уређује њихову организацију и рад“.¹⁷ Слична одредба у вези с надлежностима нашла се и у Уставу из 2006. године: „Аутономне покрајине, у складу са Уставом и својим статутом, уређују надлежност, избор, организацију и рад органа и служби које оснивају.“¹⁸ Посебне одредбе у важећем уставу овлашћују аутономну покрајину да својим прописом, у складу са Уставом, уреди избор посланика скупштине аутономне покрајине¹⁹, да утврди симболе аутономне покрајине и њихово коришћење²⁰, те да статутом одреди орган који је овлашћен да покрене поступак заштите покрајинске аутономије пред Уставним судом.²¹

Када је реч о другој групи нормативних надлежности аутономне покрајине – уређивање неких питања – односа у складу са законом – Устав из 1990. године и Устав из 2006. године дају слична решења, уз – и у овом случају – само квантитативне разлике. Уставом из 1990. године утврђено је да аутономна покрајина доноси прописе којима се „у складу с Уставом и законом уређују поједина питања од интереса за грађане у аутономној покрајини у областима: културе; образовања; службене употребе језика и писма народности; јавног обавештавања; здравствене и социјалне заштите; друштвене бриге о деци; заштите и унапређивања животне средине; урбанизма и у другим областима утврђеним законом“.²² Устав из 2006. године, уместо да уређује поједина питања од интереса за грађане, наводи да аутономна покрајина својим прописима уређује питања од покрајинског значаја у области „1. просторног планирања и развоја, 2. 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, 3. просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу“.²³

¹⁷ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/1990, чл. 108, ст. 1, тач. д)

¹⁸ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 183, ст. 1.

¹⁹ *Ibid.*, чл. 180, ст. 3.

²⁰ *Ibid.*, чл. 183, ст. 4.

²¹ *Ibid.*, чл. 187.

²² Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/1990, Чл. 109, ст. 1, тач. 3.

²³ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 183, ст. 2.

Уз поменуте нормативне надлежности, Устав утврђује и то да се „на основу закона, покрајинским прописима могу установити додатна права припадника националних мањина“.²⁴ Устав из 2006. омогућује поверавање надлежности Републике Србије законом аутономним покрајинама, што начелно омогућује и поверавање нормативних надлежности – доношење подзаконских општих аката.²⁵

На основу изложене анализе, може се закључити да је важећи устав обезбедио широку самосталност аутономној покрајини да сопственим актима, у складу са Уставом, уреди сопствену организацију. Истовремено, када је реч о нормирању различитих питања од значаја за аутономну покрајину, одређивање која су то питања – у Уставом утврђеним областима – у целини је поверено Народној скупштини РС да их уреди законима.

3. СТАВОВИ И СХВАТАЊА УСТАВНОГ СУДА О НОРМАТИВНОЈ НАДЛЕЖНОСТИ АП ВОЈВОДИНЕ

Уставни суд РС, установљен према важећем уставу, вршећи нормативну контролу прописа, донео је велики број одлука, решења и закључака којима је тумачио уставне одредбе о територијалној аутономији и уобличио уставноправни положај АП Војводине у правном поретку Републике Србије. Од преко двадесет одлука и других аката донетих у различитим поступцима нормативне контроле, до маја 2017. године, Уставни суд РС је донео укупно једанаест одлука, решења и закључака у којима је – приликом оцене уставности закона и уставности и законитости прописа АП Војводине – тумачио њене нормативне надлежности.²⁶ Пре доношења одлука о уставно-

²⁴ *Ibid.*, чл. 79, ст. 2.

²⁵ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 1/1990, чл. 109, ст. 2, Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 178, ст. 1.

²⁶ Одлука УСС IY-394/2005, од 22. јуна 2010. године, о утврђивању неуставности и незаконитости појединих одредаба Одлуке Скупштине АП Војводине о ближе уређивању појединих питања службене употребе језика и писма националних мањина на територији Аутономне Покрајине Војводине; Решење УСС IYa-122/2009, од 24. марта 2011. године, о неприхватању иницијативе за утврђивању неуставности и незаконитости појединих одредаба Одлуке Скупштине АП Војводине о оцењивању покрајинских службеника; Одлука УСС IY-187/2003, од 9. маја 2012. године, о одбијању захтева у вези са Одлуком Скупштине АП Војводине о употреби историјског знамења Аутономне Покрајине Војводине; Одлука УСС IYa-2/2009, од 13. јуна 2012. године, о утврђивању неуставности и незаконитости Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинским службеницима; Одлука УСС IY-137/2004, од 13. јуна 2012. године, о одбијању захтева у вези са Одлуком Скупштине АП Војводине о застави Аутономне Покрајине Војводине; Одлука УСС IYз-353/2009, од 10. јула 2012. године, о утврђивању неуставности појединих одредаба Закона

сти Закона о утврђивању надлежности АП Војводине из 2012. године и Одлуке о уставности и законитости Статута АП Војводине крајем 2013. године (за које се с правом може рећи да представљају најкомплексније, у теоријско-правном смислу најамбициозније и најобимније одлуке овог суда од његовог оснивања), Уставни суд РС показивао је уочљиву неодлучност у оцени обима нормативне аутономије АП Војводине. Готово деценијско „ћутање“ суда о уставности војвођанских прописа о покрајинским симболима²⁷, те контрадикторна схватања суда о надлежности АП Војводине да својим прописима уреди положај покрајинских службеника²⁸, јасни су показатељи таквог деловања. За утврђивање и тумачење нормативне надлежности АП Војводине да својим прописима, у складу са законом, уреди питања од покрајинског значаја велики утицај има Одлука Уставног суда о уставности Закона о утврђивању надлежности АП Војводине (УЗ-353/2009), која је донета, након више година ишчекивања, непосредно након значајнијих политичких промена у државном врху Србије.²⁹ Након одржане јавне расправе у новембру 2011. године, Уставни суд РС, у јулу 2012. године, донео је одлуку којом је прихватио предлог за утврђивање неуставности у случају

о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине; Одлука УСС УО-360/2009, од 5. децембра 2013. године, о утврђивању неуставности и незаконитости појединих одредаба Статута АП Војводине; Одлука УСС УО-427/2003, од 26. децембра 2013. године, о утврђивању неуставности и незаконитости Покрајинске скупштине Војвођанској академији наука и уметности; Одлука УСС УЗ-882/2010, од 16. јануара 2014. године, о утврђивању неуставности појединих одредаба Закона о националним саветима националних мањина; Закључак УСС УО-199/2013, од 19. фебруара 2015. године, о одбацивању иницијативе за утврђивање неуставности и незаконитости Покрајинске скупштинске одлуке о полагању пријемног испита, односно испита за проверу склоности и способности за упис на високошколску установу на језицима националних заједница; Одлука УСС УО-314/2015, од 6. априла 2017. године, о утврђивању неуставности и незаконитости Покрајинске скупштинске одлуке о оснивању јавне установе *Војвођанска академија наука, уметности и културе*.

²⁷ Иницијативе за оцену уставности и законитости прописа о симболима АП Војводине пристигле су у Уставни суд РС 2003. и 2004. године, а суд је одлуке донео тек средином 2012. године.

²⁸ Док је у Решењу Уа-122/2009, од 24. марта 2011. године, о неприхватању иницијативе за утврђивање неуставности и незаконитости појединих одредаба Одлуке Скупштине АП Војводине о оцењивању покрајинских службеника Уставни суд РС утврдио да АП Војводина има уставно право да својим актима аутономно уреди елементе положаја покрајинских службеника, Одлуком Уа-2/2009, само годину дана касније, прогласио је целокупну Покрајинску скупштинску одлуку о покрајинским службеницима неуставном и незаконитом (иако је иницијатор поступка предлагао утврђивање науставности и незаконитости само неких одредаба овог прописа) и имплицитно утврдио да АП Војводина нема право да аутономно и независно од закона уреди било које питање у вези с положајем покрајинских службеника.

²⁹ Violeta Beširević, „Governing without judges: The Politics of the Constitutional Court in Serbia“, *International Journal of Constitutional Law* 4/2014, 968–969.

двадесет две одредбе тог закона, док је у случају четрнаест одредаба предлоге одбио. У тој одлуци суд је тумачењем – често недоречених и неусклађених одредаба Устава – одредио и уставни концепт покрајинске аутономије, а посебно границе и карактер нормативних надлежности АП Војводине. Од правних схватања и тумачења Уставног суда РС из те одлуке, због значаја, издвајамо следеће:

- области набројане у чл. 183, ст. 2 Устава, у којима АП Војводина уређује питања од покрајинског значаја у складу са законом, представљају закључену енумерацију и не могу се проширити законом на друге области које нису експлицитно наведене у цитираној уставној одредби³⁰;
- у областима које су наведене у чл. 183, ст. 2 Устава, право уређивања питања од покрајинског значаја у складу са законом, то јест нормативна надлежност подразумева и могућност преношења извршних овлашћења у тим областима³¹;
- уређивање питања од покрајинског значаја не може подразумевати могућност (чак ни када би се то законом прописало) да аутономна покрајина на својој територији својим прописима уреди неки друштвени однос другачије него што је то учињено секторским законом³² јер би такво решење, према схватању суда, угрозило Уставом гарантовано јединство правног поретка, једнакост грађана и једнакост локалних самоуправа на територији аутономне покрајине и ван ње³³;
- у областима које су набројане у чл. 183, ст. 2 Устава, законом се као питања од покрајинског значаја могу утврдити само *поједина* питања из набројаних области, а не и уређивање односа у целој области³⁴;
- садржина чл. 137 и 178 Устава у суштини је истоветна, без обзира на термилошке разлике, то јест члан 178 омогућује само поверавање законом послова државне управе АП Војводини (и другим имаоцима јавних овлашћења), а не и других надлежности Републике (на пример, надлежности Владе РС). Наиме, иако члан 178 Устава утврђује могућност да Република Србија може законом поверити поједина питања из своје надлежности аутономним покрајинама и локалним самоуправама, према ставу Уставног суда РС,

³⁰ Одлука Уставног суда РС, ИУз-353/2009, *Службени гласник РС*, бр. 67/20, 21.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

под тим се подразумева искључиво могућност преношења управних послова, као и у случају члана 137 Устава³⁵;

- Уставни суд РС, својом одлуком, утврдио је неуставност појединих одредаба Закона о утврђивању надлежности АП Војводине, на основу схватања да те одредбе нису сагласне с решењима у секторским законима који уређују конкретну област друштвеног живота³⁶, а да јединствени правни поредак (чл. 4, ст. 1 Устава) и једнакост грађана пред законом (чл. 21, ст. 1 и 3 Устава) захтевају да се та питања уреде јединствено и то само секторским законом.³⁷

Другом одлуком „међашем“ о покрајинској аутономији (ИУо-360/2009)³⁸, Уставни суд РС утврдио је неуставност и незаконитост већине одредаба Статута АП Војводине. С једне стране, тумачећи релевантне уставне одредбе, утврдио је уставне оквире изворне нормативне надлежности АП Војводине да уређује сопствену организацију и симболе; с друге стране, утврдио је и правни карактер Статута АП Војводине, односно изјаснио се о многим одредбама Статута АП Војводине без нормативног значаја, али са програмским и политичким карактером, и касирао их као неуставне.³⁹

Уставни суд РС касирао је многе одредбе Статута АП Војводине о уређењу сопствених органа због тога што је – према схватању суда – Уставом утврђена супремација Скупштине АП Војводине неспојива са институтима парламентаризма, као што су интерпелација, распуштање скупштине на иницијативу покрајинске владе итд.⁴⁰ Уставни суд је на једном месту изрекао да одредба о Скупштини као највишем органу аутономне покрајине заправо значи обавезу да се међусобни однос скупштине и извршног органа уреди на принципима „који суштински, а не само формално, скупштини обезбеђују положај највишег органа... које заговорници теорије о јединству власти сматрају одликом тзв. скупштинског система уређења власти...“⁴¹

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Секторски, односно системски закони имају истоветно значење (реч је о законима којима се на системски начин уређује једна друштвена област) и користе се као синоними у овом раду.

³⁷ Одлука Уставног суда РС, ИУз-353/2009, 26, 34–35.

³⁸ Одлука Уставног суда РС, ИУо-360/2009, *Службени гласник РС*, бр. 61/2014.

³⁹ Вид. Издвојено мишљење судије уставног судије проф. др Драгана М. Стојановића у Одлуци Уставног суда РС, ИУо-360/2009, *Службени гласник РС*, бр. 61/2014, 60.

⁴⁰ *Ibid.*, 50.

⁴¹ *Ibid.*, 51.

Уставни суд РС касирао је одредбе о покрајинским симболима јер нису довољно „конкретно“ утврдили њихов изглед и коришћење у самом Статуту АП Војводине, него су њихово уређење препустиле каснијим одлукама.⁴²

Уставни суд је утврдио неуставност неких одредаба о покрајинском омбудсману јер оне прописују да надлежност покрајинског омбудсмана обухвата и надлежност за заштиту права грађана прописана Уставом и законом у односу на повреде учињене од покрајинских органа управе и јавних служби које оснива АП Војводина, што је, према тумачењу Уставног суда, у надлежности заштитника грађана према члану 138 Устава.⁴³ Уставни суд није образложио зашто је заштита уставом и законом зајемчених права грађана искључива надлежност заштитника грађана имајући у виду да та права у нашем правном систему, између осталог, штите и судови, али и специјализовани омбудсмани (повереници) које Устав уопште не познаје.

На основу ставова Уставног суда РС о изворним надлежностима АП Војводине, који су изражени приликом оцене уставности и законитости Статута АП Војводине, може се закључити да они представљају ограничење тих надлежности – и због изразито рестриктивног тумачења одредбе Устава о супремацији скупштине⁴⁴ и због става у вези с покрајинским омбудсманом којим је Уставни суд ограничио надзорну улогу тог органа чак и у односу на покрајинску управу. Анализирани одлуке Уставног суда РС неспорно представљају значајан допринос уобличавању и разјашњењу уставноправног оквира АП Војводине, а посебно карактера и садржине њених изворних и поверених надлежности. Међутим, уочљива су и опречна мишљења аутора о квалитету тих одлука и њиховом доприносу концептуализацији појма покрајинске аутономије.⁴⁵ Мање је

⁴² *Ibid.*, 36.

⁴³ *Ibid.*, 56.

⁴⁴ „Уставни суд РС не би требало да прихвати и следи аргументацију која се изводи из само једне речи коју је употребио уставотворац, да је одређењем Скупштине за највиши орган аутономне покрајине Устав заправо експлицитно одредио и модел организације власти у аутономној покрајини, који једино може бити скупштински систем заснован на принципу јединства власти. То би у суштини значило да аутономна покрајина и није слободна у установљавању властито система власти...“ Издвојено мишљење уставног судије Драгана Стојановића, 59.

⁴⁵ Прилично критички, о Одлуци Уставног суда Уз-353/2009 писао је Дарко Симовић. Симовић је за ову одлуку написао да је у неким деловима „исувише опширна и конфузна при истицању елементарних и уџбеничких знања о територијалној аутономији“, те да при томе „чини и неке недопустиве грешке“. Вид. Дарко Симовић, „Уставносудско уобличавање територијалне аутономије“, *НБП Журнал за криминалистику и право* 3/2013, 67. С друге стране, Богољуб Милосављевић изразито афирмативно пише о овој одлуци, наводећи да она представља „значајан допринос уставноправном схватању територијалне аутономије“ с којим је Уставни

спорно то што је Уставни суд редовно тумачио релевантне Устава у одредбе у прилог ограничења покрајинске аутономије или, како је то један од бивших судија Уставног суда написао, „Уставни суд, како својим интерпретационим методама и интерпретационим стилем, тако и својим најзначајнијим ставовима о природи, дometу и границама аутономије, територијалну аутономију разуме не као индивидуално или колективно основно право, него као строго ограничену институционалну гаранцију, у којој не може бити и нема места ни трунки државности.“⁴⁶ Међутим, два важна питања нормативне надлежности АП Војводине остала су и даље без одговора. Прво је питање уставноправне последице, односно уставноправне заштите у случају да у Уставом одређеним областима законодавац, супротно члану 177 и чл. 183, ст. 2 Устава, не утврди која су питања од покрајинског значаја у којима АП Војводина уређује односе сопственим прописима. Друго, с обзиром на асиметричност средњег нивоa власти, то јест с обзиром на непостојање аутономних покрајина на целој територији Републике Србије, отворено је питање како се може законом оставити простор за нормативну надлежност аутономне покрајине (која мора да буде у складу са законом), а да притом није уређено ко би нормирао таква питања (од покрајинског значаја) ван територије АП Војводине.

4. ЗАКОНОМ УТВРЂЕНА НОРМАТИВНА НАДЛЕЖНОСТ ВОЈВОДИНЕ – УРЕЂИВАЊЕ ПИТАЊА ОД ПОКРАЈИНСКОГ ЗНАЧАЈА

„Једна стварна аутономија претпоставља право сопственог нормирања, или у искључивој надлежности, или у конкурентној надлежности, у оквиру секторног законодавства и граница централне власти. Иначе не постоји ништа друго, само децентрализација управних или извршних функција.“⁴⁷ Већина аутора слаже се у томе да је – према важећем уставном концепту покрајинске аутономије – законодавац, то јест Народна скупштина РС овлашћена да одреди нормативну надлежност у уставом утврђеним областима (27).⁴⁸

суд РС „пружио вредан допринос разумевању концепта територијалне аутономије“. Вид. Богољуб Милосављевић, „Уставноправни концепт територијалне аутономије у Србији“, *Правни живот* 12/2012, 841, 848.

⁴⁶ Драган Стојановић, „Премисе уставне контроле права и њихово остваривање у пракси Уставног суда Србије“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права* (ур. Б. Ненадић), Уставни суд, Београд 2013, 126.

⁴⁷ Thomas Benedikter, *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, EURAC, Bolzano 2009, 26.

⁴⁸ Маријана Пајванчић, *Уставни оквир регионалне државе – пример Србије*, Центар за регионализам, Нови Сад 2009, 44–45.

У овом делу рада представићемо законодавну праксу у вези са тим питањем, односно приказаћемо колико је нормативне власти у протеклих десет година пренето законима на АП Војводину и која су то питања од покрајинског значаја која својим актима она самостално уређује. Питање је колико је покрајина аутономна, укључена приликом уређивања законом одређених питања од покрајинског значаја, у складу са законом, и на који начин су законски регулисани нормативни послови покрајине у појединим областима, којим законима је то учињено и колико су они консеквентни у начину прописивања тих функција покрајине.

У смислу изворних надлежности, аутономна покрајина „самостално уређује односе, извршава сопствене прописе и за ове надлежности остварује изворне приходе“.⁴⁹ Међутим, ту самосталност ужива једино у складу са законом. У суштини, не можемо ни разумети ни поштовати захтев уставотворца у погледу функционисања аутономне покрајине без одговора на питање: шта значи у *складу са законом* у позитивном праву Републике Србије. Несумњиво је то да *регулисати у складу са законом*, односно *регулисати законом* – нису истоветне ситуације. На пример, „врсте и висина изворних прихода аутономних покрајина одређују се законом“⁵⁰, док питања од покрајинског значаја уређује аутономна покрајина у *складу са законом*, а не уређује их *законом*. То значи да законодавац нема овлашћење да преузима улогу покрајине у вршењу нормативне надлежности у друштвеним областима из члана 183 Устава. Али и даље остаје нејасно да ли уређивање питања у складу са законом подразумева и уређивање на начин предвиђен законом. На пример, „аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом“.⁵¹ Представљеним примерима желимо доказати да у пракси баш и нема разлике између *регулисања законом*, *у складу са законом*, односно *на начин предвиђен законом* (иако последња поменута формулација претпоставља ширу слободу у доношењу покрајинских прописа).

С друге стране, покрајинска нормативна делатност може да ствара нова права и обавезе само на територији АП Војводине, а изван ње та питања или остају нерегулисана или их законодавац посебно регулише путем самих закона. С обзиром на обавезу АП Војводине да поштује законитост и у тим случајевима, поставља се питање каквом аутономијом она располаже уколико закон детаљно уређује скоро сваки однос у питањима која иначе представљају предмет покрајинског нормирања. Тада покрајинско нормирање није више од простог преписивања законског текста у правни пропис покрајине.

⁴⁹ Б. Милосављевић, 842.

⁵⁰ Устав Републике Србије, чл. 184, ст. 2.

⁵¹ *Ibid.*, чл. 183, ст. 5.

Осим статута, органи АП Војводине доносе покрајинске скупштинске одлуке (о питањима чије уређење је непосредно, на основу Устава, надлежност АП Војводине или која су законом одређена као питања од покрајинског значаја), покрајинске уредбе, одлуке, декларације, решења итд.⁵² Сви ти акти морају бити у складу са законом: према одлуци Уставног суда РС то подразумева усклађеност с појединим секторским законима, али морамо напоменути да се притом једнако мисли и на усклађеност са законом о надлежностима јер – по правилу – тај закон одређује о ком питању се може уопште донети покрајински пропис. То значи да покрајински прописи донети о појединим питањима од покрајинског значаја морају да буду усклађени са секторским законима, што се ни у ком случају не односи на одредбе закона који одређују која су то питања од покрајинског значаја (закон о надлежностима). На основу Устава, законом (у овом случају законом о надлежностима) одређује се која питања су од покрајинског значаја, из чега се не може закључити да тај закон (закон о надлежностима) мора бити у складу са другим (секторским) законима.

Уставни суд РС је указао на то да „иако важећи правни систем у Републици не прави разлику између тзв. органских, основних или других закона који имају јачу правну снагу од осталих, ‘обичних’ закона, што има за последицу да, сагласно одредби члана 167. Устава, Уставни суд РС није надлежан да цени међусобну сагласност закона, уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања“.⁵³ Могло би да изазове посебну полемику и то што, осим закона који системски регулишу поједине друштвене области, и закон о надлежностима представља неку врсту системског закона. Такво својство тог закона признао је и сам Уставни суд РС у поступку његове оцене уставности и законитости.⁵⁴

Народна скупштина РС донела је један секторски закон или више секторских закона у свакој друштвеној области из члана 183

⁵² Статут АП Војводине, чл. 19, *Службени лист АП Војводине*, бр. 20/2014.

⁵³ Одлука Уставног суда РС, ИУз-231/2009, од 22. јула 2010. године, *Билтен Уставног суда Србије број 1/2010, збирка аката Уставног суда донетих у периоду јануар–јул 2010. године* (ур. К. Манојловић Андрић), Уставни суд РС – ЈП „Службени гласник РС“, Београд 2010, 67.

⁵⁴ „[...] доношење прописа ради извршавања закона уместо органа државне управе не може бити на општи начин, једним системским законом као што је овај, ‘бланко’ поверено било ком имаоцу јавног овлашћења [...]“ Одлука Уставног суда РС, ИУз-353/2009, 30.

Устава и они су једним делом ступили на снагу пре усвајања закона о надлежностима аутономне покрајине 2009. године. Без смернице у Уставу, тим законима су утврђена питања од покрајинског значаја на најразличитије начине, више пута другачије или чак супротно од одредаба касније усвојеног закона о надлежностима.⁵⁵ Већ за време важења Устава из 1990. године поставило се питање колизије између секторских закона и Омнибус закона из 2002. године као прописа исте правне снаге али различитог предмета.⁵⁶ Ситуација је додатно отежана тиме што су Омнибус закон и већина секторских закона остали на снази и након доношења новог Устава 2006. године који, између осталог, прописује другачији правни режим од свог претходника у погледу надлежности аутономне покрајине. У друштвеним областима набројаним у члану 183 Устава закон о надлежностима или 1) не прописује никакву нормативну надлежност⁵⁷ за АП Војводину (просторно и урбанистичко планирање, пољопривреда и рурални развој, сточарство, ветеринарство, водопривреда, шумарство, ловство, рибарство, заштита животне средине, предшколско васпитање и основно, средње и високо образовање, здравствена заштита, јавно информисање); или 2) прописује нормативну надлежност, али без конкретизације њене садржине (развојно планирање, туризам, неформално образовање одраслих и образовање националних мањина) или 3) недвосмислено прописује нормативну надлежност (бања и лечилишта, друмски, речни и железнички саобраћај, приређивање сајмова и других привредних манифестација, спорт – али у повереној надлежности, култура, социјална заштита). Секторски закони прате сличан модел прописивања нормативне надлежности АП Војводине, с тим што у већини друштвених области уопште не прописују такву надлежност за аутономну покрајину (просторно и урбанистичко, развојно планирање, пољопривреда, водопривреда, шумарство, лов, риболов, туризам, бања, заштита животне средине, различите гра-

⁵⁵ Чланом 90 Закона о надлежностима ван снаге је стављен Омнибус закон, али није прописано да се одредбе осталих закона, односно других прописа који на било који начин регулишу надлежности аутономне покрајине такође стављају ван снаге, иако је то решење прихватљиво у законодавној пракси Републике Србије.

⁵⁶ Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, *Службени гласник РС*, бр. 6/2002. Закон је престао да важи доношењем Закона о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине, *Службени гласник РС*, бр. 99/2009 и 67/2012 – Одлука УС. О такозваном „Омнибус“ закону вид. више: Тамаш Корхец, „Vojvodina – The struggle for autonomy Omnibus Law on Vojvodina – A specific legislative step towards decentralization in post-Milosevic Serbia“, *Helsinki Monitor* 4/2002, 285–298.

⁵⁷ „...право у том смислу да је једна норма довољно снажна да се примењује од стране суда као независан правни основ за једну судску пресуду“. Markku Suksi, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Springer, Heidelberg 2011, 15–16.

не саобраћаја, уређивање путева, просвета, јавно информисање). У случају културе, здравствене заштите, а и мањинских права – према Закону о заштити права и слобода националних мањина – не прецизира се шта се сматра *ближим* уређењем, али се прописује одређена врста нормативне надлежности, док у области спорта постоје конкретне нормативне функције, али у повереној надлежности.

Према Закону о надлежностима АП Војводине, у области просторног планирања и регионалног развоја⁵⁸, развојно планирање уређује се покрајинским прописима који морају бити усаглашени и са економском политиком и стратегијом регионалног развоја Републике Србије.⁵⁹ То значи да, осим поштовања закона, аутономна покрајина свој пропис мора да усклади и са стратешким планирањем Републике Србије, иако АП Војводина и Београд – као статистичке регије – самостално доносе своје регионалне развојне стратегије у складу са Законом о регионалном развоју.⁶⁰ С правом се поставља питање: зашто аутономна покрајина не поступа у складу са сопственом стратегијом, односно зашто у закону о надлежностима могућност самосталног стратешког развијања није добила своје заслужено место. Ипак, праву несигурност у вези са оквиром те надлежности изазива чињеница да се ни из секторског закона о регионалном развоју ни из Закона о планирању и изградњи не може закључити ко може да регулише и шта може да се регулише у вези с развојним планирањем, односно шта уопште значи уређивање у том контексту. Постоји могућности за самостално нормирање у смислу поменутог закона о надлежностима, али је његов садржај нејасан.

У области просторног и урбанистичког планирања и изградње објеката, поменути закон о надлежностима чак и не спомиње могућности покрајинског нормирања, а према релевантном системском закону, Закону о планирању и изградњи, покрајина нема ни регулативну функцију ради извршавања закона. Детаљније прописивање садржине и начина издавања техничких стандарда, дозвола и других докумената, елемената испита и стручне контроле поверава се надлежном министру⁶¹, а не помиње се да би АП Војводина могла да прописује услове другачије од услова које

⁵⁸ У области просторног планирања и регионалног развоја, Закон о надлежностима посебно регулише просторно планирање, регионални развој, урбанистичко планирање и изградњу објеката.

⁵⁹ Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, *Службени гласник РС*, бр. 99/2009 и 67/2012 – Одлука УС, чл. 10, ст. 1, тач. 1.

⁶⁰ Закон о регионалном развоју, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015, чл. 20.

⁶¹ Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014 и 145/2014, чл. 201.

пропише министар или, на пример, да би, уместо министра, на територији АП Војводине надлежан покрајински секретаријат одговарао за доношење аката за извршење закона. То значи да нормативна надлежност АП Војводине, гарантована Уставом, у погледу питања од покрајинског значаја у тој овласти не претпоставља чак ни регулативно-извршну функцију, паралелну са органима државне управе јер је законодавац заменио уређивање покрајинским прописима у складу са законом, потпуним регулисањем секторским законом које се допуњује и централном развојном стратегијом. Ту констатацију не ублажује ни чињеница да аутономна покрајина самостално доноси просторни план подручја посебне намене или регионални просторни план⁶² јер, на пример, тај последњи документ мора да одобри надлежно министарство.⁶³ Доношење тих планских аката не може да се поистовећује с нормативном надлежношћу у ужем смислу јер – имајући у виду њихов предмет и правну природу – ти акти се не сврставају у круг нормативних аката.⁶⁴ Стога не можемо да говоримо о постојању нормативне надлежности аутономне покрајине ни у областима сточарства, ветеринарства и заштите животне средине јер већ сам поменути закон о надлежностима, уместо прописивања надлежности АП Војводине да уреди поједина питања својим прописима, прописује само да АП Војводина доноси разне програме, планове, тј. стручна документа.

Слично наведеним областима, поменути закон прописује уређивање туризма, угоститељства, бања и лечилишта, тачније развијање и планирање туризма, коришћење минералних и термалних вода, односно балнеолошких и климатских ресурса на територији АП Војводине, у складу са Стратегијом развоја туризма Републике Србије и релевантним законима.⁶⁵ Једина разлика у односу на одредбе о просторном планирању и регионалном развоју јесте то да у овом случају закон о надлежностима већ садржи посебну одредбу о обавези покрајине да донесе сопствену стратегију у складу са споменутом државном стратегијом⁶⁶, док, с друге стране, Закон о туризму уопште не спомиње посебну покрајинску стратегију (бави се једино програ-

⁶² Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, чл. 10, ст. 1, тач. 3.

⁶³ Закон о планирању и изградњи, чл. 33, ст. 3.

⁶⁴ Ту констатацију потврђује и начелни став Уставног суда РС, према којем поменути суд није надлежан да оцењује садржину урбанистичких планова и програма и нема уставну надлежност да се упушта у оцену уставности и законитости одлука донетих у извршавању тих *планских аката*. Ул-112/2009, од 22. децембра 2009. године, *Билтен Уставног суда Србије* 2009/2, 406–407.

⁶⁵ Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, чл. 23, ст. 1, тач. 1) и 6).

⁶⁶ Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, чл. 23, ст. 1, тач. 2); Одлука о доношењу Стратегије развоја туризма Војводине – Маркетинг стратегија туризма Војводине, *Службени лист АП Војводине*, бр. 6/2010.

мима развоја туризма). Стратегија развоја туризма Републике Србије, усвојена 2016. године за период од 2016. до 2025. године⁶⁷, такође не помиње покрајинску стратегију, иако би, начелно, АП Војводина требало да врши своје нормативне функције у складу с њом. Закон о туризму поверава доношење подзаконских аката, неопходних за извршавање закона у надлежност министарству,⁶⁸ и не прописује никакву изворну ни поверену нормативну надлежност АП Војводине. Слична је ситуација и у случају бања, односно термалних вода.⁶⁹

Посебан проблем представљају оне одредбе закона о надлежностима које уопштено прописују покрајинско уређивање, тј. не утврђују шта покрајина може да регулише у појединим друштвеним областима (на пример, другачије услове од законских, више права, питања од значаја за извршавање закона). Штавише, Уставни суд РС поништио је сваку одредбу закона о надлежностима, којом је прописано генерално уређивање једне целе друштвене области (водопривреда, шумарство, ловство, риболов, односно заштита животне средине), а не уређивање само појединих питања.

У складу са Законом о водама, управљање водама је у надлежности Републике Србије, која се остварује, између осталог, путем органа аутономне покрајине.⁷⁰ Овај секторски закон, на пример, посебно признаје изворну надлежност аутономне покрајине у тој области, која изузетно, у случају потребе, може да одреди и друкчију ширину приобалног земљишта на својој територији, различиту од оне коју је одредило надлежно министарство.⁷¹ С друге стране, можемо наћи доста примера у којима се покрајинске надлежности прописују заједно с надлежностима главног града, односно јединица локалне самоуправе, уз исте услове, не уважавајући значајне разлике између локалне самоуправе и покрајинске аутономије. Закон о заштити животне средине прописује у истој одредби надлежност покрајине и јединица локалне самоуправе да доносе своје планове и програме управљања природним ресурсима и добрима, у складу са стратешким документима и својим специфичностима⁷², а независно од Уста-

⁶⁷ Стратегија развоја туризма Републике Србије за период од 2016. до 2025. године, *Службени гласник РС*, бр. 98/2016.

⁶⁸ Закон о туризму, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010, 99/2011, 93/2012 и 84/2015, чл. 25, ст. 3, чл. 41, ст. 3, чл. 45, ст. 6–7, чл. 49, ст. 3, чл. 51, ст. 8, чл. 53, ст. 6, чл. 58, ст. 11, чл. 62, ст. 3, чл. 68, ст. 14, чл. 75, ст. 3.

⁶⁹ Закон о бањама, *Службени гласник РС*, бр. 80/1992 и 67/1993.

⁷⁰ Закон о водама, *Службени гласник РС*, бр. 30/2010, 93/2012 и 101/2016, чл. 24.

⁷¹ Закон о водама, чл. 9, ст. 3.

⁷² Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011 и 14/2016, чл. 13.

вом утрђених разлика између тих нивоа власти у области заштите животне средине.⁷³

Насупрот Закону о водама, Закон о дивљачи и ловству у посебном члану регулише поједине послове АП Војводине у тој области.⁷⁴ Таква енумерација питања од покрајинског значаја у области ловства представља прецизирање уставне одредбе и може да послужи као добар пример за законе којима се регулише нека друга друштвена област. Међутим, нумерисани, првенствено управни послови, врше се као поверене надлежности АП Војводине – како према секторском закону, тако према закону о надлежностима. Поништавањем оних одредаба Закона о надлежностима које утврђују нормативне функције у целини су нестали изворни послови покрајине у тој друштвеној области. Слично стање настало је у вези с покрајинским надлежностима у области риболова.⁷⁵

Када је реч о повереним пословима, законом о надлежностима прописано је да АП Војводина ближе уређује услове за обављање спортских делатности организација у области спорта са своје територије, али да те послове врши као поверене.⁷⁶ Иако би ближе уређивање услова у складу са законом могло да се сматра нормативном надлежношћу аутономне покрајине, у овом случају поставља се питање да ли је ипак реч о регулативној функцији ради извршавања закона, нарочито имајући у виду схватање Уставног суда РС да се нормативни послови не могу поверавати нижим нивоима власти.

Непостојање покрајинског нормативног уређивања карактерише и област пољопривреде, односно, према закону о надлежностима – сточарство и ветеринарство. У тим друштвеним областима аутономна покрајина доноси дугорочне одгајивачке програме, али не и нормативне акте.⁷⁷ Такође, АП Војводина не може да доноси, спроводи и надзире мере аграрне политике и мере руралног развоја јер је ту надлежност Уставни суд РС прогласио неуставном, тачније супротном надлежностима Републике Србије. Према ставу Уставног суда РС, утврђивање и спровођење политика једнако је важно за све грађане Републике Србије, те зато аграрна политика не може да буде одређена као питање од покрајинског значаја. Могућност органа државне управе да учествују у обликовању политике Владе РС не односи се на органе аутономне покрајине јер се та надлеж-

⁷³ Устав, чл. 190, ст. 1, тач. 6). За разлику од јединице локалне самоуправе, Устав изричито наглашава „посебну“ одговорност Републике Србије и аутономне покрајине за заштиту животне средине. Устав Републике Србије, чл. 74, ст. 2.

⁷⁴ Закон о дивљачи и ловству, *Службени гласник РС*, бр. 18/2010, чл. 6.

⁷⁵ Одлука Уставног суда РС, IУз-353/2009, 32.

⁷⁶ Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, чл. 40.

⁷⁷ *Ibid.*, чл. 15, тач. 1) и 3).

ност не може поверити.⁷⁸ Супротно закону о надлежностима, Закон о пољопривреди и руралном развоју посебно регулише овлашћење органа АП Војводине и јединице локалне самоуправе да *утврђују мере подршке за спровођење пољопривредне политике за своја подручја*, да оснивају посебна правна лица за ту сврху и да финансирају програме подршке из сопствених буџета.⁷⁹

Када је реч о осталим гранама привреде – индустрији, занатству и саобраћају, насупрот наведеним примерима, закон о надлежностима садржи више одредаба о регулативним функцијама АП Војводине, укључујући и нормативно регулисање у изворној надлежности. На пример, утврђивање и обезбеђивање мера за унапређивање и развој старих заната и уређивање и обезбеђивање унутрашњег пловидбеног превоза.⁸⁰ Али, нормативне надлежности губе смисао уколико системски закони из појединих друштвених области детаљно регулишу сва питања која по закону о надлежностима спадају у изворну надлежност покрајинских органа – нарочито у области друског саобраћаја.⁸¹

Већ на први поглед уочљиво је да у области културе закон о надлежностима прописује више нормативних надлежности него у другим друштвеним областима. На пример, у области културе АП Војводина, између осталог, утврђује потребе и интересе грађана на својој територији, укључујући и потребе и интересе припадника националних мањина, утврђује програм културног развоја АП Војводине, утврђује функције матичних установа у области заштите културних добара у повереној надлежности, а као изворни посао прописује допунске услове за рад ових установа, односно утврђује ближе услове за рад библиотека.⁸² Сам Закон о култури такође утврђује нормативне надлежности аутономне покрајине у посебној одредби: аутономна покрајина се стара о *спровођењу културне политике на својој територији и уређује питања од покрајинског значаја* у области културе, с тиме што сличну надлежност закон утврђује и за јединице локалне самоуправе („уређује поједина питања од интереса за своје грађане“).⁸³ Такође, тим законом се потврђује и улога АП Војводине у спровођењу државне политике на својој територији,

⁷⁸ Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014, чл. 12, ст. 1, чл. 97, тач. 6).

⁷⁹ Закон о пољопривреди и руралном развоју, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009, 10/2013 и 101/2016, чл. 14.

⁸⁰ Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, чл. 29, 30 и 32.

⁸¹ Вид. Закон о јавним путевима, Закон о безбедности саобраћаја на путевима.

⁸² Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, чл. 41, 42 и 45.

⁸³ Закон о култури, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 13/2016 и 30/2016, чл. 4.

слично касираној надлежности у области пољопривреде. Међутим, у погледу нормативних надлежности, ни Закон о култури не садржи прецизно одређење о томе како и шта би АП Војводина могла да ближе уређује као питање од покрајинског значаја.

Када је реч о социјалној заштити, АП Војводина, односно јединице локалне самоуправе могу прописати примену виших стандарда и повољније услове за остваривање социјалних услуга од надлежног министарства⁸⁴, али то допунско нормирање не подразумева и *додатна и допунска права* у области заштите породице, права деце, трудница, мајки током породилског одсуства и самохраних родитеља с децом у тумачењу Уставног суда РС. То значи да у области социјалне заштите АП Војводина не може да уређује већа или другачија права од оних гарантованих Законом о социјалној заштити, независно од тога шта се сматра питањем од покрајинског значаја по закону о надлежностима јер „породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, у складу са законом“⁸⁵, односно у складу са Уставом, Република Србија је надлежна да уређује и обезбеђује друге облике социјалне сигурности.⁸⁶ У складу с тим схватањем, у свим друштвеним областима у којима је уставотворац прописао начин остваривања уставног права законом, истовремено је и искључио нормативну функцију аутономне покрајине, односно примену закона о надлежностима; иако улога закона у том контексту може да се тумачи веома опширно, почевши од дефинисања начела, преко прецизирања услова ван подручја АП Војводине, све до набрајања питања од покрајинског значаја у области социјалне заштите. Ипак, према образложењу Уставног суда РС, није у складу са Уставом уколико АП Војводина актима ниже правне снаге уређује већи обим права од права утврђених секторским законом јер је Законом о социјалној заштити изричито прописано у којим случајевима и на који начин је могуће одступање.⁸⁷

У области здравства, АП Војводина нема скоро ниједну праву нормативну надлежност према закону о надлежностима, осим ако се посао да утврђује минимум процеса рада за време штрајка здравствених установа не сматра нормативном надлежношћу.⁸⁸ Ни у Закону о здравственој заштити не спомиње се посебно шта покрајина може самостално да регулише, иако је у посебним одредбама прописано које послове и задатке покрива друштвена брига за здравље на

⁸⁴ Закон о социјалној заштити, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011, чл. 74, ст. 2.

⁸⁵ Устав Републике Србије, чл. 66, ст. 1.

⁸⁶ *Ibid.*, чл. 97, ст. 1, тач. 8.

⁸⁷ Одлука Уставног суда РС, ГУз-353/2009, 34.

⁸⁸ Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, чл. 47, тач. 14).

нивоу аутономне покрајине, међу којима је и овлашћење аутономне покрајине за стварање услова за бољу доступност и приступачност у коришћењу здравствене заштите на својој територији у здравственим установама чији је оснивач који су *виши* од норматива из закона.⁸⁹ Међутим, збуњујуће је то што је истоветна надлежност прописана и за јединице локалне самоуправе.

Осим набрајања послова у оригиналној и повереној надлежности, закон о надлежностима прописује да се поједини послови обављају на јединствен начин и под једнаким условима, које – у складу са законом – прописује надлежни министар за целу територију Републике Србије.⁹⁰ Поставља се питање да ли је законодавац захтевао јединствено поступање само у вези с наведеним питањима, што би значило да АП Војводина сва остала питања сврстава (може да сврстава) под другачији правни режим регулисања, без повреде начела јединства грађана у Републици Србији. Имајући у виду несразмерност у броју оригиналних и поверених послова (у корист поверених послова), то питање је више теоријско.

На основу анализираних примера, може се утврдити да системски закони не уређују надлежности АП Војводине на јединствен начин: и појединачно, али и у поређењу са законом о надлежностима, врло различито регулишу какве надлежности има покрајина. Стварање јединственог модела у вези с регулисањем надлежности покрајине у системским законима била би једна од могућности за решавање те шароликости, као и допринос постизању правне сигурности. Имајући у виду законодавну праксу у Републици Србији, закони детаљно регулишу све односе, укључујући и оне из нормативне надлежности аутономне покрајине (што је и логична последица асиметричног статуса територијалне аутономије у држави). Ради заштите територијалне аутономије, а и законитости клаузула изузимања – како општег, тако парцијалног карактера – одговарајуће би било и одрживо решење за утврђивање надлежности АП Војводине. Прва могућност би била да се секторским законима пропишу општа начела, појмови и поступци у вези са АП Војводином, с тим да остала питања, у оквирима дефинисаних граница, детаљно регулише АП Војводина својим актима, у складу са законом о надлежностима. Тај приступ би, без сумње, захтевао много интензивнију нормативну активност покрајинских органа, а истовремено би променио и досадашњу законодавну праксу. У случају друге опције, клаузулом парцијалног изузимања, законодавац би могао да одлучи од којих одредаба закона жели да изузме АП Војвдину. Осим тога, клаузу-

⁸⁹ Закон о здравственој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 107/2005, 72/2009, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013, 93/2014, 96/2015 и 106/2015, чл. 13а.

⁹⁰ Закон о утврђивању надлежности АП Војводине, чл. 33, ст. 2, чл. 34, ст. 2.

ла изузимања може да буде опционална, када би се, независно од изузимања, одређена одредба закона могла примењивати на АП Војводину све док она то питање не уреди сопственим актима.

Иако оквирни закон – као посебна категорија закона – није обавезан предуслов за успешно функционисање територијалних аутономија, он би допринео обезбеђивању веће самосталности субнационалних ентитета и решавао би и дилеме у вези с поделом надлежности између државе и аутономне покрајине, које произлазе из недефинисаности појма уређивање у складу са законом.

Осим примене клаузуле изузимања, Народна скупштина РС могла би у законима да одреди посебан део за АП Војводину у појединим системским законима, у којим би прецизирала надлежности АП Војводине, у складу са одредбама закона о надлежностима о питањима од покрајинског значаја. Законом о надлежностима могла би се постићи усклађеност релевантних системских закона тако што би се утврдило примарно место закона о надлежностима у односу на друге системске законе који делом регулишу питања од покрајинског значаја. То може да се уради у самом закону о надлежностима, али – када је реч о АП Војводини – корисније би било да се то прецизира и у прелазним одредбама системских закона. Такво решење би резултирало тиме што би – у случају колизије или правне празнине – сваки орган знао према ком пропису треба да поступа. Такође, измене системских закона, што је чешћа појава од измене закона о надлежностима, не би негативно утицале на ефикасно вршење надлежности аутономне покрајине, а и нагласила би се разлика између аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, односно разграничиле би се улоге органа државе управе и покрајинских органа у извршавању закона.

Законодавна пракса у Републици Србији садржи бројне инконзистентности у регулисању нормативних надлежности АП Војводине, али је највећи пропуст законодавца то што – након десет година примене Устава – недостаје општеприхваћено тумачење уставне одредбе *уредити у складу са законом*. Уређивање у складу са законом може да се односи на усклађеност с начелима оквирних, односно системских закона и на прописане поступке и стандарде, али – осим овог ширег значења – може имати и уже значење, што према данашњој пракси подразумева „испражњавајући“ карактер секторских закона, не остављајући простора никаквом покрајинском нормању.

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На основу анализе одлука Уставног суда РС и релевантних закона којима је у двадесет седам области друштвеног живота требало одредити која су питања од покрајинског значаја а које својим прописима уређује АП Војводина, може се закључити следеће: Уставни суд РС, тумачећи релевантне одредбе Устава о нормативној надлежности АП Војводине, готово без изузетака, заузео је рестриктиван став према аутономији у односу на јединство правног поретка и по принципу централизације државне власти. То се нарочито може закључити у случају када је Уставни суд РС, касирајући одредбе Закона о утврђивању надлежности АП Војводине, утврдио да се уређивање питања од покрајинског значаја не може проширити на области ван двадесет седам наведених у Уставу нити се цела област може законом утврдити као питање од покрајинског значаја. Истовремено, Уставни суд РС фактички је утврдио већу правну снагу секторских закона од закона који утврђује надлежност АП Војводине, чак и ако секторски закон, супротно члану 183, став 2 Устава, уопште не утврђује питање од покрајинског значаја које АП Војводина уређује сопственим прописима. Очигледан је рестриктиван став Уставног суда РС у последњем поменутом случају јер уопште није размотрио питање повреде Устава на штету АП Војводине у случају да у Уставом утврђеним областима није утврђена било каква нормативна или друга изворна надлежност АП Војводине. Стога следи закључак да – према ставу Уставног суда РС – Устав не јемчи ни у поменутих областима право на уређивање АП Војводини, односно да Устав само омогућује, и то веома рестриктивно, пренос нормативних надлежности на АП Војводину. При томе, Устав не утврђује садржину пренетих нормативних надлежности него и само преношење нормативних надлежности уопште представља дискрецију законодавца. Дакле, законодавац је ограничен Уставом само ако жели да децентрализује државу, али нема уставне препреке ако жели да одржи пуну централизацију у наведеним областима. Такав став и такво схватање Уставног суда РС прилично је далеко од значења израза у самим одредбама Устава, али представља уставноправну стварност и реалан домаћај уставних одредаба о аутономији, уобличен праксом Уставног суда РС.

Након анализе закона којима се утврђују питања од покрајинског значаја, може се закључити да у већини области секторски закони уопште не утврђују никаква питања од покрајинског значаја. Уколико то ипак чине, мешају изворну нормативну надлежност која је утврђена законом и поверене послове државне управе, односно доношење аката који по својој природи нису општи правни

акти. Такође, честа је појава да се у законима преписује уставна формулација, а да се на основу Устава и у складу с њим не одреде конкретно питања од покрајинског значаја.

Овај рад доказује да је – и поред веома рестриктивног тумачења Уставног суда у протеклих десет година – законодавац могао садржински да допуни и да уобличи нормативну надлежност АП Војводине која је гарантована чланом 183, став 2 Устава, а у вези с чланом 177 Устава у секторским законима. Пошто то није учињено, у правном поретку данас постоје, само као изузетак, неки покрајински прописи којима се уређују питања од покрајинског значаја. Дакле, покрајинска аутономија је практично сведена на право уређивања сопствене организације, на вршење поверених послова и оснивачких права јавних служби, односно допунско финансирање развоја у неким областима, као што су пољопривреда и права припадника националних мањина.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Benedikter, T., *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, EURAC, Bolzano 2009.
- Beširević, V., „Governing without judges: The Politics of the Constitutional Court in Serbia“, *International Journal of Constitutional Law* 4/2014.
- Јовановић, М., „Статут АП Војводине – Да ли Статут прелази у федерализам“, *Предлог Статута АП Војводине – Зборник радова са Научног скупа одржаног 1. децембра 2008. у организацији Правног факултета Универзитета у Београду* (ур. Р. Марковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009. (Jovanović, M., „Statut AP Vojvodine – Da li Statut prelazi u federalizam“, *Predlog Statuta AP Vojvodine – Zbornik radova sa Naučnog skupa održanog 1. decembra 2008. u organizaciji Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu* (ur. R. Marković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2009)
- Korhec, T., „Vojvodina – The struggle for autonomy Omnibus Law on Vojvodina – A specific legislative step towards decentralization in post-Milosevic Serbia“, *Helsinki Monitor* 4/2002.
- Корхец, Т., „Јавно-правни положај Аутономне покрајине Војводине“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине* 9/2008. (Korhec, T., „Јавно-правни положај Аутономне покрајине Војводине“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine* 9/2008)

- Марковић, Р., „Устав Републике Србије из 2006. – критички поглед“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2006. (Marković, R., „Ustav Republike Srbije iz 2006. – kritički pogled“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 2/2006)
- Милосављевић, Б., „Уставноправни концепт територијалне аутономије у Србији“, *Правни живот* 12/2012. (Milosavljević, B., „Ustavnopravni koncept teritorijalne autonomije u Srbiji“, *Pravni život* 12/2012)
- Пајванчић, М., *Уставни оквир регионалне државе – пример Србије*, Центар за регионализам, Нови Сад 2009. (Pajvančić, M., *Ustavni okvir regionalne države – primer Srbije*, Centar za regionalizam, Novi Sad 2009)
- Симовић, Д., „О (не)уставности Предлога Статута АП Војводине“, *Предлог Статута АП Војводине – Зборник радова са Научног скупа одржаног 1. децембра 2008. у организацији Правног факултета Универзитета у Београду* (ур. Ратко Марковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009. (Simović, D., „O (ne)ustavnosti Predloga Statuta AP Vojvodine“, *Predlog Statuta AP Vojvodine – Zbornik radova sa Naučnog skupa održanog 1. decembra 2008. u organizaciji Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu* (ur. R. Marković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2009)
- Симовић, Д., „Уставносудско уобличавање територијалне аутономије“, *НБП Журнал за криминалистику и право* 3/2013. (Simović, D., „Ustavnosudsko uobličavanje teritorijalne autonomije“, *NBP Žurnal za kriminalistiku i pravo* 3/2013)
- Стојановић, Д., „Премисе уставне контроле права и њихово остваривање у пракси Уставног суда Србије“, *Улога и значај Уставног суда у очувању владавине права* (ур. Б. Ненадић), Уставни суд, Београд 2013. (Stojanović, D., „Premise ustavne kontrole prava i njihovo ostvarivanje u praksi Ustavnog suda Srbije“, *Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava* (ur. B. Nenadić), Ustavni sud, Beograd 2013)
- Suksi, M., *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Springer, Heidelberg 2011.

Tamaš Korhec, PhD

Associate Professor

Union University, Faculty of Legal and Business Studies „Dr Lazar

Vrtakić“ in Novi Sad

Judge of the Constitutional Court of the Republic of Serbia

Katinka Beretka, PhD

Assistant Professor

University Business Academy, Faculty of Law for Commerce and Judiciary

in Subotica

CONSTITUTIONAL SHAPING OF THE REGULATORY POWERS
OF THE AUTONOMOUS PROVINCE OF VOJVODINA –
TEN YEARS OF APPLICATION OF THE CONSTITUTION
OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Provisions of the Constitution of the Republic of Serbia from 2006 concerning the position of the Autonomous Province of Vojvodina are essentially based on constitutional solutions from 1990 with some differences. Compared to the previous one, the present Constitution contains numerically more norms regulating the position of autonomous provinces (actually the Autonomous Province of Vojvodina being the only autonomous province in the legal system of the Republic of Serbia): regulatory powers have been extended to new social fields, there are constitutional guarantees of property of the autonomous province, types and degree of its incomes, as well as protection of the autonomous province from potential usurpation of its competences by the State and local municipalities. Notwithstanding the formal extension of constitutional guarantees concerning the position of the AP Vojvodina real weight and scope of these constitutional provisions, especially those being a novelty in the legal system of Serbia, might be evaluated only through analysis of the constitutional practice. This paper is going to analyze competences of AP Vojvodina in the field of regulation, law-making. The analysis involves different solutions in laws regulating competences of AP Vojvodina as well as interpretations and standings of the Constitutional Court on the scope and limitations of these regulatory powers. It has been found that laws contain „colorful“ solutions concerning determination of the regulatory powers of the AP Vojvodina, and still, ten years after the enactment of the Constitution, owing to juridical practice and interpretations of the Constitutional Court the AP Vojvodina has practically no right to regulate

issues of social life by the regulations of the Provincial Assembly, even though it would be possible in different ways even within current constitutional framework and limits.

Key words: *Constitution. – Autonomous province. – Regulatory power. – Constitutional Court. – Division of competences/power-sharing.*

Article history:

Received: 27. 6. 2017.

Accepted: 28. 2. 2018.