

# Г Л А С Н И К

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ  
ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXXXVI

Нови Сад, септембар–октобар 2014

Књига 74

Број 9–10

## САДРЖАЈ

Тема броја: АУТОНОМИЈА ВОЈВОДИНЕ

### ЧЛАНЦИ

- |                       |  |
|-----------------------|--|
| Др Слободан Бељански  | Политичко тумачење устава / 535                                  |
| Др Јован Комшић       | Принципи конституционализма и њихово кривотворење у Србији / 549 |
| Др Радивој Степанов   | Уставни и политички триптих Војводине / 573                      |
| Др Маријана Пајванчић | Аутономне покрајине / 593  |

### РАСПРАВЕ

- |                            |  |
|----------------------------|--|
| Драгомир Јанков            | Осврт на одлуку Уставног суда о несагласности Закона о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине са Уставом / 610 |
| Мр Мирјана Јовановић-Томић | Уставни положај Аутономне Покрајине Војводине / 627  |

### ПРИКАЗИ

- |                   |   |
|-------------------|---|
| Слобода Мидоровић | Слободан М. Марковић: <i>Право интелектуалне својине и информационо друштво</i> / 633 |
|-------------------|---|

### САОПШТЕЊА

- Са седнице Управног одбора Адвокатске коморе Војводине / 645



Указом Председништва СФРЈ бр. 64 од 12. јула 1988,  
поводом 60-годишњице излажења,  
„ГЛАСНИК” Адвокатске коморе Војводине  
о д л и к о в а н ј е  
Орденом заслуга за народ са сребрном звездом.

## CONTENTS

### AUTONOMY OF VOJVODINA

#### ARTICLES

- Slobodan Beljanski Ph. D.** Political Interpretation  
of the Constitution / 535
- Jovan Komšić Ph. D.** Principles of Constitutionalism  
and Their Violation in Serbia / 549
- Radivoj Stepanov Ph. D.** Constitutional and Political Triptych  
of Vojvodina / 573
- Marijana Pajvančić Ph. D.** Autonomous Provinces / 593

#### DISCUSSIONS

- Dragomir Jankov** Review of the Decision of the  
Constitutional Court on Inconsistency of  
the Law on Establishing Competences of  
the Autonomous Province of Vojvodina  
with the Constitution / 610
- Mirjana Jovanović-Tomić LL. M.** Constitutional Status of the Autonomous  
Province of Vojvodina / 627

#### REVIEWS

- Sloboda Midorović** Slobodan Marković: *Intellectual Property  
Law and Information Society* / 633

#### NOTICES

From the meeting of Vojvodina Bar Association Board of Directors / 645

# АДВОКАТСКА КОМОРА ВОЈВОДИНЕ



*Основана 1921. у Новом Саду*

*ГЛАСНИК*  
*АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ*

Покренут 1. јуна 1928.

Главни и одговорни уредници

*Др Косџа Мајински (1928–1932), др Никола Николић (1933–1936), др Василије Сџанковић (1936), др Славко М. Ђурић (1937), Владимир К. Хаџи (1937–1941), Милорад Бојић (1952–1972), Сава Савић (1973–1987), Мирослав Здјелар (1987–1994), др Слободан Бељански (1994–2004)*

Уређивачки одбор

Др ЈАНКО КУБИЊЕЦ

главни и одговорни уредник  
адвокат у Новом Саду

*Др Енике Веџ, адвокат у Новом Саду, Милан Добросављевић, адвокат у Новом Саду, др Жељко Фајфрић, адвокат у Шиду, др Славен Бачић, адвокат у Суботици, мр Вукица Мидоровић, адвокат у Кикинди*

Технички уредник

*Јелица Недић*

Адреса Уредништва  
21000 Нови Сад, Змај Јовина 20/1  
Телефон: 021/521-235; факс: 021/529-459  
e-mail: [panonija@eunet.rs](mailto:panonija@eunet.rs)  
Рукописи се не враћају.

# 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.<sup>1</sup> Krajem 2013. godine usledila je Odluka<sup>2</sup> kojom je utvrđeno da gotovo dve trećine odredaba Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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).<sup>5</sup>

## 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

---

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

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> *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.

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

<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> pitanja koja se tiču simbola autonomne pokrajine i druga pitanja koja, saglasno Ustavu

---

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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-

---

<sup>7</sup> 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,<sup>8</sup> nego i tzv. Helsinške deklaracije o regionalnoj samoupravi,<sup>9</sup> i zbira prioriteta i ciljeva evropske regionalne politike do 2020. godine, izraženih u Istanbulskoj deklaraciji.<sup>10</sup>

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,<sup>11</sup> tada bi pristup Ustavnom 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-

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

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

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

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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”.<sup>13</sup> 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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Nikola Visković, *Pojam prava*, Logos, Split, 1981, 197.

sud,<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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,<sup>17</sup> a time i manifestaciju odsustva spremnosti da se regionalni interesi priznaju kao nova autentična sfera ispoljavanja građanskog društva koja doprinosi razvijanju demokratije.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> 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.

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

<sup>16</sup> Hans Kelzen, *Ibidem*, 528.

<sup>17</sup> 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.

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

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

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

---

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

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

protivnog tim normama.<sup>23</sup> 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 podсистema u odnosu na centar i smanjenje kontrole centra nad podsystemima.<sup>24</sup>

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.

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

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> Niz ustanova ne bavi se uređivanjem sistemskih problema

---

<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> Na neke od ovih nedostataka ukazala je i Venecijanska komisija.<sup>27</sup> 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-

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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

*Проф. др Јован Комшић,*  
Универзитет у Новом Саду

## **ПРИНЦИПИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И ЊИХОВО КРИВОТВОРЕЊЕ У СРБИЈИ\***

### **Војвођанско питање у светлу одлука Уставног суда Републике Србије 2013. године**

**САЖЕТАК:** Да би указао на кривотворење уставног начела о ограничењу државне власти посредством покрајинских аутономија и локалних самоуправа, аутор значајну пажњу посвећује Констановим, Токвиловим и Фридриховим принципима конституционализма, Келзеновим расправама о правној природи државе, као и Даловим анализама демократије. У том контексту, аргументује се теза о неодрживости становишта Уставног суда Србије (одлуке о Закону о утврђивању надлежности, као и о Статуту АП Војводине) да појам унитарне државе искључује могућност да покрајински органи „утврђују и воде политику”. Погрешно је, у том смислу, и тумачење да принцип унитарне државе не дозвољава децентрализацију посредством поделе законодавства и администрације између централне и покрајинске правне заједнице. Стога, теоријски гледано, једино у доследној имплементацији концепта конституционалне демократије могуће је наћи право решење проблема фасадне уставности у Србији, апсолутистичке (већинске) демократије и поимања политике, као тоталног поседовања моћи у рукама централних органа власти. А, у политичко-правном смислу, аутор наглашава да то значи неопходност уставних промена које ће, речима Карла Фридриха, омогућити „...признање права сваком члану поли-

---

\* Рад примљен: 24. 10. 2014. године.

тичког поретка уже заједнице, да буде... грађанин две заједнице, које делују на два нивоа, регионалном и националном..."

**Кључне речи:** принципи конституционализма, Устав, Уставни суд Србије, војвођанско питање, унитарна држава, децентрализација, покрајинска аутономија, конституционална демократија, уставне промене

Виталност конституционалне демократије и веродостојност принципа „ограничења и уравнотежења” (Фридрих 1996, 40) битно зависи од политичких и културних елита и њиховог поимања власти. Класик прошловековне теорије конституционализма, Карл Ј. Фридрих (Carl Joachim Friedrich), у том смислу добро примећује да властодршци и њима конкурентне елите моћи могу владавину поимати на два начина, или као: а) пуко супстанцијално поседовање, хијерархију и командовање, или, пак, б) као власт у заједници, са свим њеним „узјамним, односним аспектима”. Притом, упућује на многобројне, „несрећне концептуалне погрешке” и ефективне, лоше консеквенце третмана власти као простог, материјалног поседовања.<sup>1</sup> А, на једном месту, на коме коментарише хобсовску (Томас Нобс) концепцију власти, Фридрих закључује: „Оваква идентификација власти са силом, не узима у обзир најважнији аспект власти у политичком и људском смислу, тј. чињеницу да је то однос међу људским бићима која међусобно сарађују” (Фридрих, 1996, 27).

Права природа политичке власти, међутим, може се спознати само из перспективе која узима у обзир тесну везу власти и циљева, односно „вредности које се чувају и интереса који се следе” (Фридрих, 1996, 28).<sup>2</sup> То, другим речима, значи да је „власт, по свом карактеру, власт у друштвеној заједници”, да се налази у сталном процесу обнављања и сарадње, те да се „... жељена понашања могу постићи кроз спонтану и добровољну кооперацију, договарање и споразумијевање, укратко на основу сагласности, више него на основу ограничења и рестрикција”, подвлачи цитирани аутор (Фридрих 1996, 31).

Дакле, имајући на уму да се реална, континуирана власт увек креће негде између апсолута пристанка (од стране грађана) и апсолута рестрик-

<sup>1</sup> „Ова власт присиљавања на поштовање одлука је отуда универзално призната као ‘службена власт’ и увијек показује зашто дефиниција власти у контексту учешћа у доношењу одлука није задовољавајућа. Из оваквог резонавања раширила се тенденција међу многим правницима, практичарима и политиколозима, да власт разматрају есенцијално као моћ за командовањем, увођењем реда, са свим несрећним концептуалним погрешкама, које термин ‘политичка власт’ укључује”; Карл Ј. Фридрих, *Конституционализам (ограничавање и контрола власти)*, СИД, Подгорица, 1996, 29.

<sup>2</sup> „Због тога је немогуће проучавати политику као процес стицања, дистрибуције и губљења власти, без узимања у обзир главних циљева, намјера и стремљења људских бића укључених у односе власти”; *исто*, 28.

ција (са стране власти),<sup>3</sup> те да се у компаративној пракси уставности и демократије, не ретко сусрећемо са фасадним решењима која, без обзира на слободарске декларације, додатно скривају изворе стварне моћи и стварне намере моћника, Фридрих нам објашњава зашто инсистира на ефективним ограничењима владе и, по мом увиду, нуди изузетно плодну основу за критичко промишљање симулирања конституционализма на неким врло битним потпорним стубовима и структурама актуелног уставног текста (Устав Републике Србије, из 2006) и праксе уставности у Србији.

Упућујем, зато, на једно кључно место Фридрихове теорије конституционализма, а реч је о тези да уставни остварују своју функцију у процесима израде и доношења темељног акта политичке заједнице, као и у процесима промена устава и ауторитативног тумачења уставног текста, све са намером да се влада учини одговорном посредством „ефективно регулисаних ограничења, у односу на политичке и још више управљачке активности владе”. Такво инсистирање, каже Фридрих, „...има за циљ да усредреди пажњу на чињеницу да *уставни поредак који се чини стварним, фактички не мора да буде такав. Постојање формално-правних ограничења, није на било који начин индикација постојања уставног поретка у политичком, конституционалном смислу*” (Фридрих, 1996, 39; италијански Ј. К.).

Како било, цитирано Фридрихово упозорење узимам за полазну тачку критичког увида у процесе кривотворења уставног начела о ограничењу државне власти посредством покрајинских аутономија и локалних самоуправа (чл. 12. Устава РС). Осим самог уставног текста, основ за овакву квалификацију врхунарног „оправдања” српске државе представљају одлуке (и њихово образложење) Уставног суда Србије (УСС) о Закону о надлежностима АП Војводине, као и о војвођанском Статуту.

## **1. УСТАВНИ „ЗАБОРАВ” РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ И СИМУЛАЦИЈА ОГРАНИЧЕЊА ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ ПРАВОМ ГРАЂАНА НА ПОКРАЈИНСКУ АУТОНОМИЈУ И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ**

У начелима Устава Србије (Чл. 12.) наведено је:

„Државна власт ограничена је правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости.”

---

<sup>3</sup> „Апстрактније говорећи, власт заснована само на пристанку и власт заснована само на ограничењу, представљају ‘нереалне’ лимите унутар којих односи власти у стварном животу осцилирају”; *исто*, 33.

Међутим, да ово конституционалистичко начело, које у фокус ставља једну од полуга грађанске суверености, није консеквентно примењено у потоњим одредбама Устава, врло разложно и прецизно показује мишљење најкомпетентнијег стручног тела Савета Европе (Европске комисије за демократију посредством права). Ово тело, популарно звано Венецијанска комисија, оцењује да део посвећен територијалној организацији власти у Србији није најкохерентнији; да појмови аутономије *нису испуњени суштинском* и да све то оставља доста простора за тумачење и ближе уређивање посредством правних норми нижег ранга.<sup>4</sup>

Слична оцена се протеже и на одредбе оних чланова Устава, којима се јемчи финансијска аутономија. Питање „да ли покрајине имају право опорезивања или не, оставља се отвореним. Устав, такође, преноси на ниво закона ближе одређивање врсте и висине државних субвенција које припадају аутономним покрајинама”. Најзад, за одредбу чл. 184, којом се прецизира да буџет АП Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, те да се 3/7 буџета АПВ користи за финансирање капиталних расхода, Венецијанска комисија каже како све то делује „прилично чудно”.<sup>5</sup>

Да све то данас делује мање чудно, а знатно више очигледно, показују не само бројни примери заборав регионалистичких иницијатива кључних демократских политичких актера из 2005. (ДСС и ДС), који су мање-више били по мери искустава новог регионализма у старим (западним) европским демократијама (О томе: Комшић 2014, 104–28). Посреди је, нажалост, добрано уходана пракса све три гране власти у Србији, којом се колико год је то могуће релативизује уставно начело о покрајинској аутономији.

---

<sup>4</sup> „Error! Main Document Only. Овај Део Устава није најкохерентнији. Са једне стране, дају се широке одредбе о начелима, укључујући и право на покрајинску аутономију и локалну самоуправу и суштинску аутономију аутономних покрајина. С друге стране, *ови концепти нису испуњени суштинском*. Уставно регулисање поделе надлежности између државе, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе је доста компликовано и оставља доста простора за тумачење и ближе уређивање нижим законским актима” (италик J. K.); European Commission for Democracy through Law [Venice Commission], *Opinion on the Constitution of Serbia*. Strasbourg 2007 (Opinion no. 405/2006, 19.03.2007); (Превод Канцеларије Савета Европе у Београду, стр. 19); на енглеском доступно на: <<http://www.helsinki.org.rs/doc/Venice%20Commission%20on%20Serbian%20Constitution.pdf>>.

<sup>5</sup> „Error! Main Document Only. Уставна јемства за финансијску аутономију аутономних покрајина су такође доста слаба. Тако, чл. 184. оставља отвореним питање да ли покрајине имају право опорезивања или не. Устав такође преноси на ниво закона одређивање врсте и висине државних субвенција које припадају аутономним покрајинама (чл. 184.2). Супротно томе, чл. 184.3\* садржи *доста чудну одредбу* према којој „буџет Аутономне Покрајине Војводине износи најмање 7% у односу на буџет Републике Србије, имајући у виду да се три седмине буџета Аутономне Покрајине Војводине користи за финансирање капиталних расхода”; *Исти*, 20 (италик J. K.).

Навешћу пример из сфере законодавне власти. Дакле, без обзира што је Уставом из 1990, као и одредбом чл. 107. актуелног Устава Србије (2006), скупштина аутономне покрајине овлашћена за предлагање закона, прописа и општих аката (поред народних посланика, Владе и 30.000 бирача), о фрапантној несензибилности националног парламента за иницијативе из Војводине сведочи податак који предочава председник Скупштине АП Војводине, Иштван Пастор (István Pásztor). Реч је о чињеници „...да је у протеклих 12 година из Скупштине Војводине републичком Парламенту упућено 39 иницијатива, али на дневном су се нашле три, и то 2002. и 2003. године, када је премијер био Зоран Ђинђић. Од тада, у последњих девет година, ниједан предлог Војводине није дошао на дневни ред”,<sup>6</sup> без обзира што су од 2008. до 2012. године вертикалу власти (на централном и покрајинском нивоу) већински „конзумирале” исте страначке структуре (ДС).

Ако се томе додају подаци о до сада незабележеном тренду укупног економског заостајања и паду АП Војводине на ниво недовољно развијених региона (испод просека Србије),<sup>7</sup> тада се парадоксу квазиконституционалне демократије, укључујући проблеме партиципације, примерене репрезентације, контроле политичког дневног реда и регулације правила игре придружују варијабле (не)ефикасности управљања и алокације ресурса, са незадовољавајућим економско-социјалним исходима, који у укупно поље политике и све нивое власти уносе додатне тензије и међусобна оптуживања релевантних актера.

Кад све то узмемо у обзир, укључујући и недавне одлуке Уставног суда Републике Србије, могли бисмо закључити да у самој тој конфузији од нормативних неконзистентности и идеолошко-политичких „вратоломија” ипак има система. Наиме, ако је у моменту самог доношења Устава било тешко детектовати све скривене циљеве његових писаца и логику уставних недоречености и амбивалентности, данас је сврсисходност врхунске норме србијанске политичке заједнице сасвим довољно експлицирана ригидним, схоластичким интерпретацијама природе државе од стране судија Уставног суда. На тај начин су и средства и технике изградње државе-нације (*State-nation building*) добиле свој очигледнији *raison d'être*.

<sup>6</sup> <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/354375/Pastor-Smanjenje-poverenja-izmedju-Vojvodine-i-Srbije>; приступљено 6. 8. 2013.

<sup>7</sup> У разговору за *Блиц*, 22. 11. 2012. године, Пастор упозорава „...да само 30 одсто становника Војводине има канализацију, да у средњобанатском округу ниједан водовод није исправан, да је Војводина за последњих 20 година изгубила 70 одсто друштвеног капитала, или 16.000 долара по грађанину, као и да, у овом тренутку, Војводина по први пут има нижи просек зарада у односу на Србију”; <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/354375/Pastor-Smanjenje-poverenja-izmedju-Vojvodine-i-Srbije>; приступљено 6. 8. 2013.

Погледајмо како то изгледа на примеру поимања државе и политике у одлуци Уставног суда о Закону о утврђивању надлежности АП Војводине (Службени гласник РС бр. 67/12), као и у одлуци УСС о (не)сагласности Статута АП Војводине са Уставом (5. 12. 2013):

*„...у Републици Србији, као унијарној држави, само Влада утврђује и води политику, што значи да није у складу са Уставом да још неки орган, а посебно не орган који није ‘државног карактера’, утврђује и води политику. Осим тога..., Уставом није предвиђено да у изворне надлежности аутономне покрајине спадају читаве области друштвених односа, већ, у оквиру Уставом утврђених области, само питања од покрајинског значаја, која аутономна покрајина уређује у складу са законом, те је, доследно оваквом уставном одређењу, одредбом чл. 183. ст. 2. Устава предвиђено да аутономне покрајине, у складу са законом, у наведеним областима, уређују питања од покрајинског значаја, а не и да аутономне покрајине утврђују и воде политику у овим областима”<sup>8</sup> (италик Ј. К.).*

Индикативно је и следеће становиште:

*„...наведена законска норма (чл. 2. Закона о Влади – прим. Ј. К.) не само да онемогућава да Влада АП Војводине утврђује и води политику, пошто политику утврђује и води Влада, већ предвиђајући да Влада утврђује и води политику ‘у оквиру Устава и закона и других општих аката Народне скупштине’, заправо прописује да се у Републици Србији политика може утврђивати и водити само у оквиру општих аката који изражавају сувереност свих грађана, а то су акти које доноси Народна скупштина, а не у оквиру основа које утврђује Скупштина Аутономне Покрајине.”<sup>9</sup>*

Изложена, правничка интерпретација политике, нажалост, отвара низ врло битних дилема принципијелног карактера. Прва се односи на схватање „политике” као пуког децизионизма или одлучивања „у оквиру општих аката” централних власти и ништа друго и више од тога. За покрајинске аутономије предвиђен је само онај простор који се дефинише као „уређивање питања у складу са законом”. А, без обзира на могућност наглашено променљиве воље законодавних већина, творац тог општег акта, опет, може бити само државни парламент и једино он може да изражава сувереност грађана, предочава нам званична правна филозофија српске државе.

<sup>8</sup> Одлука у предмету IУо-360/2009 – Оцена уставности Статута Аутономне покрајине Војводине, Уставни суд Србије, 18. 12. 2013; доступно на: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/I%D0%A3%D0%BE-360-2009.pdf>; 54; приступљено 21. 12. 2013.

<sup>9</sup> Исто, 55; Италик, Ј. К.



Како онда, уопште, да не посумњамо у веродостојност уставописца и делотворност уставног начела о ограничењу државне власти правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу?! А, ако се с друге стране запитамо шта је ту несумњиво, одговор ће нам понудити белодавно одсуство било какве шансе да се, логиком и словом нашег Устава, на токвиловски начин, покрајине третирају као инструменти републиканске демократије и јачања грађанске свести и слобода.

Подсетићу, Токвил (Alexis de Tocqueville) је писао: „... управни централизам кадар (је) само да ослаби народе који му се потчине, јер он непрестано тежи да у њима умањи грађанску свест” (Токвил, 1990, 79). Зато је, инсистирајући на нужности покрајинских институција у друштвима која желе да постану демократска, за бранитеље управног централизма (у име Револуције; Нације; Републике...) говорио да су „прикривене слуге тираније, а јавни љубитељи слободе” (Токвил, 1990, 85–87).<sup>10</sup>

Било како било, кад се суочимо са фасадом конституционализма (чл. 12. Устава Србије), с једне стране; „лагодним позитивизмом” (Л. Баста Флајнер) и правничком схоластиком, која навире из скоро сваког образложења негативних одлука Уставног суда Србије о низу покрајинских надлежности, с друге стране, и актуелне политичке (владавинске) праксе, с треће стране, неодољиво ће нам се из историјске перспективе појавити сличност са фикцијама Основног закона СССР-а из 1936. године. Идентификујући стварну друштвену природу такве норме, Најдан Пашић је својевремено констатовао како тзв. стаљински устав поседује „наглашене формално-демократске принципе организације политичког система”. То су:

- 1) принцип суверености народне воље у институцијама и процедурама политичког представништва;
- 2) принцип пуне равноправности свих нација, уз гарантовано право на национално самоопредељење и
- 3) принцип уставом гарантованих, врло широких личних и политичких права грађана (Пашић 1978, 191–92).

Стаљинске уставне одредбе представљају, у том смислу, „...потпун инвентар свих могућих класичних личних и политичких права и слобода човека и грађанина уз одговарајуће законске и материјалне и процесуалне гаранције да тако одређен ’обезбеђен’ положај сваког члана друштва и сваке признате друштвене организације не може бити ограничен ни окр-

---

<sup>10</sup> „Верујем да су покрајинске институције корисне свим народима; али чини ми се да ниједноме нису толико стварно потребне као онемо чије је друштвено уређење демократско... Само они народи који имају мало или нимало покрајинских институција поричу њихову корисност; то ће рећи да само они који ствар не познају о њој лоше говоре”; Алексис Токвил, *О демократији у Америци*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски карловци, CID, Титоград, 1990, 85, 87.

њен самовољним актима и поступцима било ког органа државне власти” (Пашић, 1962, 77). Међутим, добро је знано да се иза оваквог „Потемкиновог села једног по форми најдоследнијег система представничке демократије” (Пашић) крила једна од најсуровијих стварности тоталитарног режима (политичке тираније, култа личности, масовних чистки, диктатуре над потребама и слично).<sup>11</sup>

Без обзира на одредбе о суверенитету савезних република; немогућности мењања територије република без њиховог пристанка; о праву „слободног иступања из СССР” и слично (чл. 15, 17, 18. и 28. Основног закона СССР),<sup>12</sup> такав устав уопште није представљао ефективну препреку да се најобичнијим административним актом (декретима Президијума Врховног совјета) поништи егзистенција неколико република и аутономних покрајина (Пашић, 1978, 193). Стога, Карл Фридрих за такве режиме власти каже да „...не предвиђају ефективне механизме примјене ових права, тако да су то у суштини *усјавне фасаде*, иза којих се покушавају прикрити аутократске владавине партија и диктатора” (Фридрих, 1996, 111; италики Ј. К.).

Додаћу томе да, зарад дубљег разумевања функције (задатости и логике) оваквих уставно-правних фикција, ваља имати на уму Стаљинов пројект „аутономизације” РСФСР (СССР), из 1922. године, са кристално јасном политичком техником обезбеђења државног јединства посредством безусловног и свеколиког потчињавања покрајина центру:

„Ако се ми сада не постарамо да прилагодимо форму (...) међусобних односа између центра и покрајина фактичким међусобним односима, у *снађу којом су покрајине у свему безусловно дужне да се појчињавају центру*, то јест, ако ми сада не заменимо формалну (фактичку) независност формалном такође (заједно са реалном) аутономијом, то ће кроз годину дана бити неупоредиво теже одбранити јединство република...”<sup>13</sup> (италики Ј. К.).

Разуме се, како не би било забуне са наведеном аналогijом, примећу да је непродуктивно и теоријски мањкаво инсистирати на некаквом конструкту значајних сличности норми и политика данашње Србије са стаљинским репресивним режимом. Кључна диференцирајућа (демократска) варијабла је то што наш Устав несумњиво гарантује такав корпус

<sup>11</sup> Инструктивна је, у том смислу, студија теоретичара тзв. Будимпештанске школе: Ференц Фежер, Агнеш Хелер, Ђерђ Маркуш, *Диктатура над потребама*, Рад, Београд, 1986.

<sup>12</sup> Види: Вучина Васовић, *Савремени политички системи – избор докумената*, Савремена администрација, Београд, 1976, 174–177.

<sup>13</sup> *Правда*, Москва, 8. 7. 1988; о томе опширније у: Јован Комшић, *Критика неостаљинистичке теорије државе* (необјављена докторска дисертација), Факултет политичких наука, Београд, 1993, 420–424.

људских права и слобода, као и институције и процедуре политичког плурализма које га квалитативно удаљавају од квадранта ауторитарних режима власти.<sup>14</sup> Но, и поред те чињенице, држим да је неопходно упозорити на врло проблематичне додирне тачке владајућег поимања и нормативног регулисања позиције покрајина са Стаљиновом аргументацијом у прилог фасадне (формалне) аутономије.

Како било, и из овог угла намеће се питање: Да ли уопште неком својом одредбом Устав (укључујући његове ауторитативне тумаче) *ефективно* нуди (гарантује, регулише, прописује) могућности ограничења државне власти од стране покрајинске аутономије и локалне самоуправе?

Уверен сам да дилему можемо на прави начин решити враћајући се принципима илити кључним идејама конституционалне демократије, што сам управо демонстрирао укључивањем Токвилових идеја у дебату. Ослонићу се, зато, на још неколико релевантних идеја најугледнијих теоретичара, које су тотално изван аргументацијског видокруга наших уставних судија и њихових теоријских ментора.

## **2. КАКВО ТЕОРИЈСКО НАСЛЕЂЕ ЈЕ ПРЕЂУТАНО И ЗАМАГЉЕНО У ЗВАНИЧНОЈ ИНТЕРПРЕТАЦИЈИ ПРАВНЕ ПРИРОДЕ (УНИТАРНЕ) ДРЖАВЕ И ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У СРБИЈИ?**

На трагу тешко оспориве тврдње Сарторија (Giovani Sartori) да је „демократија (је) плод идеократије”, односно да је реч пре свега о „владавини мишљења” (Сартори 2001, 128, 263)<sup>15</sup>, има смисла подсетити шта о појму „политика” каже Роберт Дал (Robert Dahl).

У својој студији о дилемама плуралистичке демократије, на једном месту овај великан савремене демократске теорије проблематизује утицајна схватања моћи (власти и политике) и, притом, снажно критикује теоријско становиште да „моћ или постоји или је нема; ако постоји, онда је тотална” (Дал, 1994, 50). Импликације овог става на аутономију су, према Далу, сасвим јасне. Посреди је „тако суморно и песимистичко схватање људских могућности”:

---

<sup>14</sup> У том смислу, релевантне теоријске анализе резултата транзиције упућују на тип делимично консолидоване демократије у Србији; о томе: Јован Комшић, *Дилеме демократијске нације и аутономије*, Службени гласник, Београд, Philia, Нови Сад, 2006, 42–110.

<sup>15</sup> „Ниједан историјски експеримент није тако изразито нити тако опасно везан за снагу идеја, а самим тим и за нашу способност да управљамо светом мислећи о њему”, Ђовани Сартори, *Демократија – шта је то?*, СИД, Подгорица, 2001, 263.

„...ако и за контролу као и за моћ, важи принцип све или ништа, онда и политичка аутономија мора бити тотална или никаква. Ако Алфа има било какву контролу над Бетом, онда Бета не може имати никакву аутономију... Коначно, тумачење да се контрола, моћ или ауторитет састоје само од доминације или потчињавања, пре омета него што олакшава разумевање света и његових могућности. Према овом гледишту свет нам пружа само три могућности социјалне егзистенције: доминацију, препуштање доминацији или повлачење у тоталну изолацију. Пошто је ово последње тешко остварљиво, и у свакодневном животу непожељно, опције су редуциране на доминацију и потчињавање. *Свеколика сарадња, реципроцитет и узајамна контрола своде се на грабљење или постојање пленом. По дефиницији, заувек нам је ускраћена сама могућност узајамне контроле која представља главну наду за људске системе власти*” (Дал, 1994, 50–51; италијански Ј. К.).

Бенжамен Констан (Benjamin Constant), један од најугледнијих конституционалиста XIX века и оштрих критичара „деловања једне освајачке владе на масу нације”, такође је упозоравао да се процесом централизације („привођењем апсолутно истим формама, обичајима, обредима, законима”; „чисто спољним преименовањем ствари”, независним од воље локалног становништва) уништавају посебности које живот значе:

„Приврженост локалним обичајима везана је за сва несебична, племенита и побожна осећања. Како је жалосна политика која то сматра побуном! Шта се дешава? Да се у свим државама у којима се тако уништава сваки посебан живот, *ствара у центру једна мала држава: у пресоници се домилају сви интереси; ту су узбуркане све амбиције, освајање народа је неомичан*. Појединци, изгубљени у противприродној изолацији, туђи свом месту рођења, без контакта с прошлошћу, живе у брзој садашњости, и разбацани као атоми по огромном заравњеном пољу, одвајају се од домовине коју нигде не виде, према чијој целовитости су равнодушни, зато што њихова љубав не може почивати ни на једном њеном делу.

*Разнообразност је организација; једнообразност је механика. Разнообразност је животи; једнообразност је смрт...*

*...нација није ништа ако се одвоји од делова који је чине. Само одбраном права тих делова брани се право целокупне нације, јер је она раздељена по свим тим деловима*” (Констан 2000, 193–94; италијански Ј. К.).

Као што видимо, становиште нашег уставотворца да је креирање политика ексклузивно право престоничке „мале државе” (Констан), могло би се Констановим начином просуђивања окарактерисати, заправо, процесом пражњења појма нације; узурпацијом свих интереса од стране једног сурогата државне структуре; механиком која чини остатак народа (ван престонице) „непомичним”, „равнодушним”, „одвојеним од домовине”. Смештајући све то у актуелни контекст, можемо додати да се тако превиђају квалитативно нови реалитети европске државности (чланица ЕУ) с краја XX и почетка XXI века.

Неадекватно (врло симплификовано) се интерпретира појам унитарне државе. Апсолутизацијом одлика такве прости државе, која по вертикали свог организационог устројства, између централног и локалног нивоа, не поседује никакав средњи (покрајински; регионални) ниво власти и аутономије, хотимично се превиђа чињеница да, према Уставу, територијално уређење почива не само на систему локалне самоуправе, већ и на постојању покрајинских аутономија (Косово и Метохија и Војводина), уз гаранцију права грађана да оснивају и нове аутономне покрајине у Србији (чл. 182). Такође, игнорише се још једно опште место у теорији државе и компаративној уставности.

Наиме, будући да већ деценијама у Европи, поред унитарне и федеративне, постоји и трећи тип државе (*tertium genus*), а који се зове регионална држава, занимљиво ће бити да уз помоћ анализа академика САНУ, Миодрага Јовичића, видимо шта су кључне одлике, као и разлике међу наведеним типовима државе:

„Без система локалне самоуправе се ни у једној држави – не може. Међутим – и ту сада леже основне разлике између унитарно уређене државе, на једној, и друге две категорије држава, на другој страни – у унитарно уређеној држави јединице које улазе у систем локалне самоуправе су једине територијалне јединице које у држави постоје, док у федерацији и у регионалној држави то није случај...”

Дакле, у унитарно уређеној држави мрежа територијалних јединица, која на своме дну има општину, завршава се постојањем јединица локалне самоуправе највишег степена на врху система ових јединица, док у федерацији и регионалној држави то није случај. Ово разликовање је од суштинског значаја за правну природу унитарне државе, па тако, посредно, и за њено разликовање од друге две категорије држава” (Јовичић, 1996, 9).

Па кад смо већ код „правне природе државе”, а на трагу компетентне Јовичићеве аргументације, упитаћу: како је могуће да Уставни суд квали-

фикује Србију унитарном државом, игноришући очигледну разлику између уставних појмова и реалитета покрајинске аутономије, с једне стране, и локалне самоуправе (чл. 12. Устава, као и чл. 176. до 193)? Премда су инкорпорирани на особен начин у Устав Србије (2006), зашто се прећуткују ови уставни елементи регионалне државе?

Зашто се не узима у обзир Јовичићева теза да се „регионална држава (се) заснива на идеји *аутономије* и, с њом повезане, демократије, обезбеђујући учешће грађана и у управљању самима собом и у вршењу власти” (Јовичић, 1996, 16)? Како уопште може да опстане конфузија (и у уставном тексту и у одлукама Уставног суда) коју чини истовремена употреба појма „покрајинска аутономија” и раније цитирано становиште Уставног суда да „у Републици Србији, као унитарној држави, само Влада утврђује и води политику”?

Ако политичари пословично скривају своје стварне намере и често производе конфузије, макар би правници требали јасно да предоче како проблем консеквентно да артикулишемо. У принципијелном смислу, избор је једноставан – са две расположиве опције. Прва је да се доследно становишту УСС о унитарној држави негира сваки вид војвођанског политичког идентитета и, следствено томе, избаци из Устава категорија покрајинске аутономије,<sup>16</sup> уз евентуалну могућност да законом покрајина буде експлицитно уврштена у систем локалне самоуправе, као њена највиша јединица. Јовичић би, у том смислу, рекао:

„У унитарној држави, све јединице локалне самоуправе су творевине устава и закона...”

И постојање и целокупно функционисање система локалне самоуправе су у *јошвијуности сивар централних органа*. Као што су створили тај систем, они га могу и изменити, па у крајњој линији и укинути.

Зависно од система локалне самоуправе који се, у целини, одликује већим или мањим степеном аутономије, поједине категорије јединица могу располагати извесним правом самоорганизовања (путем доношења сопствених статута и других локалних прописа), као и уређивањем сопствених (за разлику од пренесених) надлежности. Но, то све у оквиру прописа централних органа и под надзором тих органа” (Јовичић, 1996, 10).

У светлу наведеног, уставна фикција покрајинске аутономије сада је још очигледнија, јер све надлежности од покрајинског значаја уређују се

---

<sup>16</sup> Такву опцију за будуће измене Устава предлажу неке невладине организације и националистички покрети („Напредни клуб”; „Двери српске” и слично).

у „оквиру прописа централних органа” (у складу са законом) (чл. 183). Једино што изостаје, у односу на Јовичићево објашњење, јесте свеколики надзор централних органа. Наиме, у чл. 12. Устава (ст. 2) пише како „право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу подлеже само надзору уставности и законитости”.

Друга опција прецизније артикулације и креације правне природе државе јесте политичко признање плуралне (хетерогене) основе србијанског друштва. То последично подразумева консеквентну децентрализацију посредством покрајинских аутономија и локалних самоуправа у таквом типу државе који се зове регионална држава. За њу је Миодраг Јовичић писао да потенцира добре стране, како просте (унитарне), тако и сложене (федералне) државе и, истовремено, умањује њихове негативне учинке. При том, „региони никако не могу имати елементе државности какве срећемо у случају федералних јединица”, каже наш аутор (Јовичић, 1996, 7–18).

Међутим, без обзира што не могу имати „онако значајна права на самоорганизовање својствена федералним јединицама”, региони, по Јовичићу, поседују својства и унитарне и федералне власти, па „сразмера елемената унитарног и федералног уређења у статусу региона у највећој мери зависи од ширине надлежности региона утврђених уставом. У том погледу, регионима уставом могу бити додељене извесне надлежности сличне онима којима располажу федералне јединице у федерацијама са рационално извршеном расподелом надлежности” (Јовичић, 1996, 16).

Оцену да је становиште УСС о унитарној држави (која не дозвољава никакву вертикалну поделу моћи и раздеобу изворних надлежности између државе и аутономија) врло мањкаво, како на нивоу расположивих теоријских принципа и компаративних институционалних пракси, тако и у погледу конзистентности начела и одредби највишег правног акта Србије, проверићемо и на примеру две релевантне дефиниције динамичког појма „децентрализација” (Х. Келзен; Р. Дал), као и Фридрихових разматрања односа децентрализације и конституционализма.

Полазим од, за нашу расправу врло значајног методичког разликовања динамичких и статичких појмова централизације и децентрализације, које је, како упозорава Ханс Келзен (*Hans Kelsen*), „традиционална теорија замаглила”. Нарочито је у том смислу потиснуто питање да ли постоји некаква унутрашња веза између (де)централизације и облика владавине: аутократије и демократије. Келзенов одговор је да „аутократија и демократија могу бити како централизоване тако и децентрализоване у статичком смислу” (Келзен, 1998, 375). Динамички аспект ових појмова, с друге стране, показаше нам следеће:

„Аутократија је не само метод стварања права чији је карактер централистички у динамичком смислу – она исто тако има унутра-

шњу тенденцију ка централизацији у статичком смислу.<sup>17</sup> А демократија је не само метод стварања права чији је карактер децентралистички у динамичком смислу,<sup>18</sup> она такође има унутрашњу тенденцију ка децентрализацији у статичком смислу... ” (Келзен, 1998, 375).

Како било, најмање спорна је Келзенова констатација да су централизација и децентрализација основне варијанте/облици државног уређења, те да „сви проблеми централизације и децентрализације... у ствари су проблеми који се тичу подручја важења правних норми и органа који их стварају и примењују” (Келзен, 1998, 367).

Конкретизујући ову идеју, Келзен подвлачи да се о једној *држави*, односно о једном правном поретку, може говорити све дотле док постоји бар једна основна (централна) норма која важи за целу територију. При томе, „идеја *централизације* налази свој најзначајнији израз када све централне норме ствара и извршава једно лице које се налази у географском центру државе, и такорећи образује њен правни центар. Идеја *децентрализације* је обично спојена са идејом већег броја органа, од којих се сваки налази у подручју на коме се простире његова надлежност” (Келзен, 1998, 373; италики Ј. К.).

Према томе, централизовани правни поредак може се дефинисати као поредак чије норме важе на целој територији државе, а децентрализовани правни поредак као систем норми које имају различита територијална подручја важења, при чему је правни поредак који важи једино за делимичну заједницу створен од органа изабраних само од чланова те делимичне заједнице (Келзен 1998, 373–374; италики Ј. К.).

Будући да „позитивно право зна само за делимичну централизацију и делимичну децентрализацију”, у анализи различитих варијанти институционалних решења, Келзен помиње *административну децентрализацију*,

---

<sup>17</sup> На другом месту, Келзен у том смислу каже: „Статичка децентрализација чини неопходном динамичку децентрализацију, а динамичка децентрализација укључује преношење власти са аутократа на његовог заступника и, према томе, слабљење аутократског начела. Аутократ је увек противан таквом преношењу власти на друге органе и склон је да концентрише највећи могући број функција у својој властитој личности. Да би избегао динамичку децентрализацију, он избегава што је могуће више статичку децентрализацију и покушава да регулише највећи могући број предмета централним нормама. Чињеница је да аутократије показују природну склоност статичкој централизацији.”; Ханс Келзен, *Општа теорија права и државе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1998, 376.

<sup>18</sup> „...демократија се може представити као децентрализован метод стварања норми, јер у демократији правне норме ствара мноштво појединаца чије понашање оне регулишу, и ти органи који стварају право расути су по целој територији за коју правни поредак важи”; „Демократија, такође, може бити како централизована тако и децентрализована у статичком смислу, али децентрализација допушта веће приближавање идеји демократије него централизација. Та идеја је начело самоопредељења”; *Истио*, 374, 376.



у смислу „несавршене децентрализације у области извршне власти”, као и *динамичку* варијанту децентрализације посредством „локалне аутономије” и путем „аутономних покрајина”. У сваком случају, ова два типа деволуције власти остају у оквирима просте или унитарне државе (Келзен, 1998, 370–382).

Синтезујући елементе *правног појма аутономије*, закључићемо, дакле, да је реч о коегзистенцији више делимичних правних поредака. Ти пореди стварају како „локалне правне заједнице”, тако и „централну правну заједницу”, а сви они заједно чине „тотални или државни правни поредак, који ствара тоталну правну заједницу, државу”. Кад су у питању *локалне аутономије*, „децентрализација је у начелу ограничена на администрацију, тј. појединачне норме које стварају административни органи”, а кад се децентрализација проширује на стварање општих (законских) норми, тада је реч о *аутономним покрајинама*, односно о њиховом праву на стварање аутономног правног поретка. Његов садржај чине првенствене и искључиве надлежности аутономних органа у сфери легислативе и егzekutive на дефинисаној територији, под условом да све то није у колизији са врховним уставно-правним нормама државе, односно са надлежностима искључиво додељеним држави (Келзен, 1998, 367–368, 380).

Све у свему, на Келзеновој *лествици децентрализације* једног државног поретка егзистирају следећи основни степени (облици): а) *административна* децентрализација; б) децентрализација путем *локалне аутономије*; в) децентрализација посредством *аутономних покрајина*; г) *савезна држава* (федерација). У том контексту, „**само степен децентрализације разликује просту државу подељену на аутономне покрајине од савезне државе**”, примећује Келзен (Келзен, 1998, 378–382).

Слично мисли и Роберт Дал када под федерализмом, у најширем смислу, подразумева „систем у коме су нека питања искључиво у *надлежностима* неких локалних јединица – кантона, чланица федерације, области – тако да су по уставу она *изван* опсега власти националне владе која, опет, има своју надлежност *изван* власти мањих јединица” (Дал, 1999, 282).

Подвукао сам констатацију једног од најугледнијих правника прошлог (XX) века и њој придружио мишљење исто тако угледног политиколога, пре свега, да бих упозорио на неодрживост становишта значајног сегмента уставних правника у Србији, укључујући и судије Уставног суда, да појам унитарне (просте) државе искључује могућност децентрализације поделом законодавства и администрације између централне и покрајинске правне заједнице, при чему, „само законодавство и администрација, а не и судство, имају аутономни карактер” (Келзен, 1998, 380).

Најзад, на синергијски ефекат процеса децентрализације и демократизације Келзен упућује када каже да у циљу смањења могућих „...про-

тивречности између садржине правног поретка и воље појединаца потчињених њему”, може бити потребно, „...под извесним околностима, да извесне норме правног поретка важе само за делимичне територије и да буду стваране само већинским гласањем лица која живе на тим територијама. *Под условом да савановништво државе нема једнообразну друштво-ну сирруктуру, шеришоријална подела државне шеришорије на више или мање аутономне покрајине... може бити демократски захтев*” (Келзен, 1998, 374–378; италијански Ј. К.).

Последњи одељак овог рада фокусиран је на додатну аргументацију изложене тезе.

### 3. ИНТЕРАКЦИЈА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ (ФЕДЕРАЛНОГ ПРОЦЕСА) И КОНСТИТУЦИОНАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ (Карл Фридрих)

Иако није могуће а priori изједначавати правну форму територијалне организације власти са демократијом, као обликом владавине, а посебно са Дјуијевим (John Dewey) поимањем демократије као „начина удруженог живљења” (О томе: Комшић 2000, 333, 342), компаративна емпирија и теорија модерне државности ипак упућује на бројне позитивне корелације и међусобне условљености децентрализованог управљања политичком заједницом, с једне стране, и демократије, с друге стране. Има смисла, зато, упутити на још неколико Фридрихових, за наш случај веома корисних прецизирања појмова „децентрализација” и „федерализам”. Пре свега мислим на дистинкцију „федеративног политичког оквира” у односу на „федерални процес” („федералну организацију”), као и на суптилну анализу проблема „федералног конституционализма”.

Будући да је у политичкој и стручној јавности Србије већ читав век одомаћена једна врло штетна деформација у самом приступу проблему државе и покрајинских аутономија, те да сам о томе опширније писао у низу претходних радова (Комшић, 2006, 438–50), овом приликом скрећем пажњу на актуелна политичка становишта неких врло утицајних парламентарних партија у Србији о: тенденцијама „разградње правног и политичког система”; о „држави у држави”; о „аутономији против Србије”; о томе да војвођанској аутономији не сме бити омогућено да поседује „атрибуте државности”, не би ли се Србија „кон-федерализовала” или „...заступала сецесија појединих делова или целине територије АП Војводине од Републике Србије” и слично.<sup>19</sup> Ауторима ових политичко-про-

---

<sup>19</sup> Ради се о програмским и другим политичким позицијама странака тзв. национал-патриотског блока (СПС; ДСС; СНС). Види о томе: Јован Комшић, *Криза и политички*

грамских поставки, као и теоретичарима који деле оваква анти-аутономистичка становишта, сугеришем да прочитају Фридрихову књигу о конституционализму, поред осталог, и због назначених теоријских појашњења природе „федералног конституционализма”.

Фридрих, наиме, наводи „...да се федерализам може сматрати једним од најважнијих аспеката конституционализма” (Фридрих, 1996, 79). Објашњење те тезе, међутим, захтева да се укаже на чињеницу да се „...појам федерализам (се) користи за прилично нејасно одређивање било које врсте асоцијације аутономних јединица”, те да се, притом, занемарује „разлика између федералног процеса насупрот федералне структуре”. Зато аутор говори о „...федерализму као процесу који одређује територијалну форму подјеле политичке власти и моћи, на основу устава”; односно о федералним шемама које „...настоје да успоставе комбинацију између односа јединства и различитости; различитости уобичајено произилазе из територијалног узорка” (Фридрих, 1996, 79–80).

А, кад је реч о „контрасту федералног и федеративног типа организације”, пре свега је у питању разлика између процеса (динамике) и *структуре* (статике), упозорава Фридрих и, у том смислу, артикулише своју позицију врло слично већ изложеном Келзеновом разликовању динамичког и статичког појма децентрализације. Дакле, из статичке (структуралне) перспективе гледано, „*федеративни политички оквир* је адекватан модел за оне случајеве гдје су партикуларистички, локални циљеви довољно јаки и компактни да држе на окупу територијалне под-подјеле, одржавајући их као, или уобличавајући их у аутономне групе” (Фридрих, 1996, 80; италики Ј. К.).

Са друге стране, будући да је „...било који посебни модел или шема надлежности или јурисдикције, (је) краткорочна фаза у процесу континуираних промјена политичке реалности”, као и да „заједнице без проблема прелазе из једног у други облик организације”, живот налаже да се ствари прецизирају увођењем „у игру” појма „федералног процеса”, односно „федералне организације”. Тако, за разлику од федеративне структуре, „...*федерална организација* настаје, када супротни циљеви (интереси, традиције, вриједности) нијесу још, или нијесу дуже довољно јаки да одрже самосталним аутономне јединице”. То, другим речима, значи да „федерални развој постаје могућ онда када вриједности, интереси и увјерења

---

*контекст децентрализације и регионализације у Републици Србији – партијски актери, вредности, политике*, у: Александар Попов (ур.), *Алтернативна ситуација децентрализације*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2012, 65, 70; доступно на: <http://www.centarzareregionalizam.org.rs/prilozi/Alternativna%20nacionalna%20strategija%20decentralizacije%20PDF.pdf>, приступио 21. 10. 2014; Такође, о томе: Јован Комшић, *Војвођанско питање у процесу српске транзиције* (1988–2013), ДАН ГРАФ, Београд, 2014, 161.

указују на *стабилан и сирруктуриран модел* у коме су заједнички подијелене вриједности, интереси и увјерења у противтежи са вриједностима, интересима и увјерењима који нијесу заједнички и отуда територијално дистрибуирани” (Фридрих, 1996, 80–82; италики Ј. К.).<sup>20</sup>

Најкраће, „централни проблем у свим случајевима је питање адекватне комбинације локалне аутономије и свеобухватног јединства”, при чему се „...о федерализму (се) може исправно говорити само у контексту истовременог постојања и интеракције одређеног политичког груписања аутономних ентитета, уједињених заједничким поретком у коме они задржавају своју сопствену аутономију”, подвлачи Фридрих (Фридрих, 1996, 83).

Тога су, приметићу, веома свесни наши етноцентристи, писци и тумачи Устава. Зато и настоје да максимално испразне појам аутономије и негирају сваку војвођанску идентитетску посебност и уставну гаранцију њеног изворног институционалног признања (изворних надлежности покрајине), укључујући и доказане могућности и способности грађанске синтезе културолошких посебности у лику вишеструких, комплементарних идентитета припадника војвођанске територијалне аутономне заједнице.<sup>21</sup>

Из тих разлога, оспорен је и чл. 4. Статута АП Војводине, којим је прописано да „носиоци права на покрајинску аутономију јесу грађани АП Војводине”. Разлог оспоравања и укидања ове одредбе од стране Уставног суда Србије нађен је у чињеници да „АП Војводину нису створили ’њени грађани’, већ Устав Републике Србије...” Још конкретније, тврди се да „...само у државама са сложеним државним уређењем постоји уставна категорија грађана појединих конститутивних политичко-територијалних заједница, док су, насупротив томе, у уставно-правном систему Републике Србије, као унитарне државе, ’грађани’, као лица која уживају политичка права и слободе и носиоци су суверености, само грађани Републике Србије”.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> „То је суштински облик у коме је јединство комбиновано са различитостима на начин који омогућава истовремено постојање сфера аутономије за ужу и ширу заједницу, у коме се истовремено признају сфере привржености и заједничтва за обје заједнице, и у коме посебне карактеристике, без обзира је ли у питању живот на посебној територији, припадност посебној цркви или обављање посебне трговине, могу послужити као основа за персонално одређење, како ужих, тако и ширих заједница”; Карл Ј. Фридрих, *Конституционализам*, 83.

<sup>21</sup> О томе: Јован Комшић, „Транзициони институционални инжењеринг и капацитети АП Војводине у управљању културолошким разликама”, у: Александра Ђурић Боснић (ур.), *Зајворено-ојворено – друшћивени и кулћурни конћекстї у Војводини 2000–2013*, ЦИНК, Нови Сад, 2014, 59–77.

<sup>22</sup> Уставни суд Републике Србије, Одлука у предмету IUo-360/2009, 15; доступно на: <http://www.ustavni.sud.rs/Storage/Global/Documents/Misc/1%D0%A3%D0%BE-360-2009.pdf>; приступљено 21. 12. 2013.

Оваква аргументација нужно би морала бити преиспитана од стране наших „уставобранитеља” (под условом да држе до демократских циљева и вредности), већ у случају нешто пажљивијег читања следећег места конституционалне теорије. Ради се о Фридриховој констатацији да је „однос између процеса федерализације и функционисања демократије (је) од великог значаја”, као и о упозорењу да је *ајсолујна демократија* инкопатибилна са ефективном поделом власти:

„Ако се демократија схвати у условима апсолутне и неограничене владавине већине припадника дате политичке заједнице, онда се мора признати да између федерализма и демократије, постоји снажан и нерешив конфликт” (Фридрих, 1996, 83).

Ово упозорење захтева, поред осталог, комплексније проблематизовање појмова и демократије и децентрализације, као и њихове стварне природе у транзиционој Србији. Овом приликом, због ограниченог простора, навешћу само то да су код нас на сцени доминантне идеолошко-вредносне и институционалне матрице већинске демократије, са класичним процедурама функционалног раздвајања власти, односно хоризонталне поделе и баланса моћи на разини централне власти (законодавна, извршна и судска власт). То значи да је, с друге стране, системску имплементацију елемената, који припадају тзв. консоцијалном (консенсуалном) типу демократије, могуће идентификовати само у назнакама, без ефективног дејства на кључне токове креације јавних политика и одлучивања (Комшић, 2014, 60–73).

Као што је познато, федерална, односно децентрализована држава представља један од десет главних елемената у Лајпхартовом (Arend Lijphart) консоцијалном (консенсуалном) моделу демократије (Лајпхарт, 2003, 97–102). У Фридриховој теорији конституционализма такође се придаје изузетно велики значај процесу федерализације–децентрализације за конституционалну демократију. Фридрих, рецимо, каже да „рађање модерног федерализма, заиста коинцидира са развојем конституционализма”, те да „заиста у многим примјерима територијална подјела власти се показала ефикаснијом од функционалне” (Фридрих, 1996, 99–100). А, кад је реч о сличностима, разликама и прожимању федералног процеса и децентрализације, он подвлачи:

„Нема суштинске разлике између федерализма и децентрализације која би упућивала на супериорност једног концепта у односу на други, иако се таква схватања износе с времена на вријеме. Њихове предности и непогодности, могу се упоређивати у контексту посебних услова времена и простора. *Федерализам и/или усјавом гарантована локална ујрава, (су) интјеџрални дио модерноџ консјијиуционализма*“ (Фридрих, 1996, 99; италики Ј. К.).

Најзад, враћајући се већ назначеном поимању грађанства од стране уставописача и Уставног суда Србије, а које неодољиво подсећа на Фридрихово одређење *ајсолућне демократије*, као „апсолутне и неограничене владавине већине припадника дате политичке заједнице” и која „не дозвољава ефективну поделу власти”, за сам крај анализе упућујем на једно врло инструктивно место у Фридриховој теорији конституционализма. Аутор, наиме, каже да се поменута контроверза може само под једним условом решити у корист конституционалне демократије:

„Ове тешкоће се могу превазићи *само ако се прихвати концепцији конституционалне насупрот ајсолућистичкој демократији. Све што се у том случају захтева је признање права сваком члану политичког поретка уже заједнице, да буде, иако да кажемо, грађанин двије заједнице, које дјелују на два нивоа, регионалном и националном (федералном)*” (Фридрих, 1996, 84; италијански Ј. К.).

\*  
\* \*

Синтезујући расправу о проблемима (квази)конституционалне демократије у Србији понудићу за крај овог огледа оцену последица актуелног српског Устава и политика доминантних актера власти и јавне сцене Србије. Реч је, наиме, о резултату комплексних интеракција „политичке статике” (делимично консолидованих – институционализованих – правила игре у оквиру кључних подсистема друштва Србије) и динамике јавних политика, транспарентних и нетранспарентних токова моћи и интереса, посредованих комуникативним праксама и вредносним преференцијама политичких актера и укупне популације.

Чиниоци таквог исхода су: систем хијерархијског, командно административног управљања ⇔ рафинирано релативизовање и ефективно прање аутономије ⇔ умањење аутономних права, како унутар институционалног амбијента Покрајине, тако и на ширем нивоу креирања и спровођења националних политика ⇔ повећање хетерономије (зависности) свих организационих нивоа и интеракција покрајинске заједнице и глобалног друштва Србије од одлука формалних и неформалних структура политичког и финансијског центра државе ⇔ успављивање иницијативности; блокада партиципативне компоненте демократије и пословично избегавање сарадње међу политичким актерима и различитим нивоима власти у креацији и спровођењу јавних политика ⇔ продубљивање расцепа на линији центар–периферија ⇔ индуковање објективних подлога за противречне изговоре актера јавних власти (како на државном, тако и на

покрајинском нивоу) за неуспехе њихових политика ⇔ етнизација културолошког, политичког и укупног поља, као узрок и последица катастрофалних биланса стратегије и политика тзв. националног препорода ⇔ етноцентризам, арбитрарне политике идентитета и мортификација регионалног, мултикултуралног сопства ⇔ сегментирање културолошких заједница ⇔ етничко политичко предузетништво ⇔ нетранспарентно одлучивање и партитократска узурпација јавног добра концентрација ефективне моћи у рукама неконтролисана, арогантна и себична политичка класа и економских елита ⇔ све то са намером да пуко поседовање монопола принуде у виђеним уставним гаранцијама (процедурама и институцијама) „унитарне државе”, у догледном временском интервалу, обезбеди коначно остварење циљева нације-државе, како обзнањених и свесрдно подржаних од доминантних политичких и културних елита, тако и оних недоречених или неисказаних циљева тзв. национал-патриотског пројекта.

Све то би, другим речима, требало да резултира, ако не потпуним укидањем, оно бар осујећивањем реалног утицаја преосталих институционалних сурогата покрајинске аутономије, укључујући и дефинитивно разарање „неподобних” сећања и добрих традиција Друге Југославије, као што су плуралност друштвеног ткива и идентитета, политичка привлачност идеја аутономије и култура консензуалности уопште.

Да будем још одређенији у формулацији сопственог становишта: такви уставно инсталирани циљеви „националног препорода”, у хијерархијама податном вредносном и бихејвиоралном амбијенту, са методама командовања политичког центра, без икаквих претходних консултација и сарадње са нижим нивоима власти у креацији и спровођењу националних политика, не могу бити делотворно средство консолидације демократије, нарочито таквих реалитета који би се, с пуним правом, могли назвати конституционалном демократијом.

Да бисмо неконституционалне токове власти и политике превладали, излаз видим у превредновању самог појма државе и нације. Уместо макијавелистичких и хобсијанских варијација статолатрије, глорификовања државе-демијурга нације и неутољивих порива „поглавица” племенски схваћене нације за симетријом и хомогенизацијом (Берк, Констан)<sup>23</sup> по

---

<sup>23</sup> „Данашњи освајачи, народи или владари, хоће да њихово царство представља само равну површину по којој ће прелазити надменим оком власти, а да оно не наиђе ни на какву неравнину која би га вређала или му ограничила вид. Исти кодекс, исте мере, исти прописи, и, ако се утоне успе, постепено исти језик, ето шта се проглашава савршеном друштвеном организацијом... Систематичан дух је пре свега био у заносу пред симетријом. Љубав према власти му је убрзо открила коју огромну корист му та симетрија прибавља. Док патриотизам постоји само кроз живу везаност за интересе, нарави, локалне обичаје, наши наводни родољуби су објавили рат свим тим стварима... Да би сазидали зграду, они

мери већинске популације, ваљало би да се и у политичкој и у теоријској заједници окренемо Локовским идејама и традицијама слободе и грађанских права, из којих логично извиру и идеје и пракса мултикултуралног грађанства, територијалних аутономија и консоцијалне демократије.

Из тог ракурса гледано, и овде – на балканизованом опитном полигону власти и државности, као игре нултог збира (у којој победник добија све, а губитник не добија ништа) можемо можда изборити шансу да државу, као континуирани апарат јавне власти, независан и од поданика и од властодржаца (Е. Винсент)<sup>24</sup>, почнемо претварати у инструмент грађана и њихов јавни сервис, а природу политике и управљања оплеменили компонентама отворености, прилагођавања, рефлексивности, културе споразума, партнерства, инклузивности, иницијативности и одговорности.

Следствено томе, ваља цивилизовати нетрпељиве урођеничке идентитете, помирити их са уставном демократијом и потражити другачије, реално оствариве форме и садржаје толерантног, грађанског национализма (уставног патриотизма) и ауторитативног обезбеђења јединства различитости. Посреди је, дакле, потреба за комплексним реформама, не само економског подсистема друштва, већ и у сфери политичке културе, у садржајима консенсуалне дефиниције циљева државе и нације, идентитетских политика и политичког система, укључујући и нов циклус озбиљних дебата о карактеру иновација устава, сагласно европским решењима и легитимним потребама за имплементацијом институција и праксе супсидијарности, новог регионализма и управљања на више нивоа (*Multilevel system of governance*).

## ЛИТЕРАТУРА

- Васовић, Вучина. 1976. *Савремени политички системи – избор докумената*, Београд: Савремена администрација.
- Дал, Роберт, 1994. *Дилеме плуралистичке демократије*. Београд: БИГЗ.
- Дал, Роберт, 1999. *Демократија и њени критичари*. Подгорица: ЦИД.
- Јовичић, Миодраг. 1996. *Регионална држава*. Београд: Вајат.
- Келзен, Ханс. 1998. *Општа теорија права и државе*. Београд: Правни факултет.
- Комшић, Јован. 2000. *Теорије о политичким системима – демократија и ауторитаризам*. Београд: Институт друштвених наука.

---

би почели да дробе и претварају у прах материјал који су желели да употребе”; Бенжамен Констан, *Принципи политике и дружи стиси*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2000, 189–190.

<sup>24</sup> О томе: Јован Комшић, *Теорије о политичким системима – демократија и ауторитаризам*, Институт друштвених наука, Београд, 2000, 74–77.



- Комшић, Јован. 2006. *Дилеме демократске нације и аутономије*. Београд: Службени гласник, Нови Сад: PHILIA.
- Комшић, Јован. 2012. „Криза и политички контекст децентрализације и регионализације у Републици Србији”, у: Александар Попов (ур.), *Алтернативна национална стратегија децентрализације – Прилози*. Нови Сад: Центар за регионализам.
- Комшић, Јован. 2014. *Војвођанско питање у процесу српске транзиције (1988–2013)*. Београд: ДАН ГРАФ.
- Комшић, Јован. 2014. „Транзициони институционални инжењеринг и капацитети АП Војводине у управљању културолошким разликама”, у: Александра Ђурић Боснић (ур.), *Затворено-отворено – друштвени и културни контексти у Војводини 2000–2013*. Нови Сад: ЦИНК.
- Констан, Бенжамен. 2000. *Принципи политике и дружи стиси*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.
- Лајпхарт, Аренд. 2003. *Модел демократије*. Београд: Службени лист. Подгорица: ЦИД.
- Пашић, Најдан. 1962. *Упоредни политички системи*. Београд: Висока школа политичких наука.
- Пашић, Најдан. 1978. *Упоредни политички системи*. Београд: Институт за политичке студије ФПН.
- Сартори, Ђовани. 2001. *Демократија – шта је то?* Подгорица: СИД.
- Токвил, Алексис. 1990. *О демократији у Америци*, Сремски Карловци: Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Титоград: СИД.
- Фехер, Ференц. Хелер, Агнеш. Маркуш, Ђерђ. 1986. *Диктатура над потребама*. Београд: Рад.
- Фридрих, Ј. Карл. 1996. *Конституционализам (ограничавање и контрола власти)*, Подгорица: СИД.

**PRINCIPLES OF CONSTITUTIONALISM AND THEIR VIOLATION  
IN SERBIA THE ISSUE OF VOJVODINA IN THE LIGHT OF THE  
DECISIONS OF THE SERBIAN CONSTITUTIONAL COURT 2013**

*Professor Jovan Komsic Ph. D.*  
University of Novi Sad

**S u m m a r y**

In order to point out that constitutional principle on limitation of the state authority through province autonomies and local self-administration is violated, the author pays attention to the Constant, Tocqueville and Friedrich's principles of constitutionalism, Kelsen's discussions on legal nature of the state and Dahl's analysis of democracy. In this context, the arguments are given in favor of the thesis on unsustainability of the position of the Serbian Constitutional court (decision on Law on Establishing Competences as well as the

Statute of the Autonomous Province of Vojvodina) that the concept of Unitarian state excludes the possibility that province bodies are establishing and creating the politics. In that sense, the interpretation that principle of Unitarian state does not allow for decentralization through the separation of legislature and administration between central and provincial legal community, is also wrong.

Therefore, in terms of theory, only through consistent implementation of the concept of constitutional democracy it is possible to find the right solution for the issue of facade constitutionalism in Serbia, autocratic (majority) democracy and political concept, as well as total power vested in central authorities. In political-legal sense, the author underlines that constitutional changes are necessary, which will, according to Carl Friedrich, enable '...recognition of the right of each member of the closer political community, to be... a citizen of two communities, who acts on two levels, regional and national'.

**Key words:** principles of constitutionalism, Constitution, Serbian Constitutional Court, issue of Vojvodina, Unitarian state, decentralization, province autonomy, constitutional democracy, and constitutional changes

*Dr Radivoj Stepanov,*  
profesor Filozofskog fakulteta u Novom Sadu, u penziji

## USTAVNI I POLITIČKI TRIPTIH VOJVODINE\*

**SAŽETAK:** Ovaj rad je pokušaj da se sažeto, relativno celovito i svežije iznese ustavno-pravna i politička opcija o Vojvodini.

Vojvodina stvarno i pravno definisano nastaje u Prvoj Jugoslaviji, postoji kroz sve tri Jugoslavije, kroz jednu državnu zajednicu SiCG i nastoji da se održi u demokratski i „nacionalno okolinskim” tesnim unutarnim okvirima (današnje) – Srbije. U periodu od sto godina Vojvodina je podnela testove različitih režima: od oktroisanih ustava i rigidnih monarhija do potpunih anomija i lične vlasti.

Na vojvodanski višedecenijski kontinuitet postojanja, u početnoj fazi ostavili su trag jugoslovenski monarhizam, u daljem (središnjom) razdoblju socijalistički federalizam i u sadašnjoj fazi restriktivni srbijanski unitarizam. Otuda ovaj rad nosi naziv „triptiha” i nastojeće da ukaže na najznačajnije karakteristike svake od ovih triju faza – slika Vojvodine, prvenstveno u političko sociološkom pristupu. Takva je i struktura rada prema poglavljima: Trijanon, banovine, monarhijski ustavi Jugoslavije, Autonomija Vojvodine u ustavima narodne i socijalističke federativne Republike Jugoslavije, Vojvodina u Ustavu Republike Srbije iz 1990. i 2006. godine, Kolateralni ustavni dokumenti iz 1992. i 2002, Treba li Srbiji Ustav?, Treba li Vojvodini novi Ustav?

**Ključne reči:** Vojvodina, Srbija, Jugoslavija, ustav, autonomija, država, vladavina prava, politika, monarhija, republika, federacija, unutarizam, centralizam, nedovršena država

---

\* Rad primljen: 19. 10. 2014. godine.

## TRIJANON, BANOVI NE, MONARHIJSKI USTAVI JUGOSLAVIJE

Zvanično, i stvarno i pravno Vojvodina od Trijanonskog ugovora 4. jula 1920. postoji u teritorijalnom korpusu tadašnje Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Naime, Trijanonskim ugovorom koji je „sklopljen” između saveznika i Kraljevine Mađarske nakon I sv. rata, Kraljevini SHS su pripali Zapadni Banat, Bačka, Srem, Južna Baranja, Međumurje i Prekomurje. Tadašnja teritorija Mađarske je brutalno oduzimana i davana kao teritorijalna nagrada zemljama – državama koje su u ratu učestvovala na strani saveznika<sup>1</sup>. Kraj I svetskog rata označio je početak temeljnog prekrajanja političke karte Evrope i šire. Neko je gubio a neko dobijao u toj geopolitičkoj geometriji. Trijanonom je dvojna carevina K. u. K. bila teritorijalno i etnički brutalno kažnjena. Teritorija Vojvodine je bila nagrada, „logična kompenzacija”, poklon novostvorenoj Jugoslaviji odn. Srbiji za učešće u I. svetskom ratu na strani Saveznika<sup>2</sup>. Vojvodina je bila ono, što se vrlo često kaže u publicistici i vidi u životu – „ratni plen”. Takav tretman abuzivnog odnosa prema Vojvodini drastično pokazuje unitaristička i teško centralizovana Srbija od 1918. Vojvodina pod tim imenom ne ulazi u teritorijalnu organizaciju Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1921. već pod službenim nazivom Dunavska banovina.<sup>3</sup> U monarhijskim ustavima iz 1921. i 1931. godine nema

---

<sup>1</sup> Na osnovu čl. 41. do čl. 44. Trijanonskog ugovora Mađarska se odrekla svih prava na teritorije koje su pripadale Austro-Ugarskoj monarhiji. Nezadovoljstvo Trijanonom obeležilo je mađarsku unutrašnju i spoljnu politiku u periodu između dva rata. Ono je izazvalo docniju „etničku osvetu” u II svetskom ratu u vreme i neposredno posle okupacije na ovom području, naročito u odnosima Mađara i Srba.

<sup>2</sup> U narativnoj istoriji se kaže da mali broj ljudi zna za podatak da su sile Antante na sastanku u Versaju, maja 1919, donele *Odluku* da se Vojvodini *dodeli status nezavisne države!* Na takvu konstataciju srpska diplomatska misija na čelu sa premijerom Stojanom Protićem demonstrativno je napustila sastanak. U međuvremenu je pojačan pritisak i podrška političkoj „struji” Jaše Tomića da osnaži pokret za ujedinjenje sa Srbijom, jer u protivnom – Vojvodina dobija *samostalnost*; čime Srbija gubi dragoceni plen: sredstva i hranu. Srpski premijer Stojan Protić je 28. juna 1919, sa Politom Desančićem čak i potpisao Versajski mirovni sporazum – kojim se *garantuje nezavisnost Republike Vojvodine!* Nezavisnoj Republici Vojvodini su bile dodeljene i stare Mađarske oblasti Bač-Bodrog, Torontal i severni deo Temesa – dok je severna granica trebala da bude određena Trijanonskim sporazumom! Plus tome, stanovnicima Baranje, Istočne Slavonije i Zapadnog Srema je data mogućnost da referendumom odluče, da li će biti deo Nezavisne Vojvodine – ili Srbije! To je bilo planirano zbog podeljenosti tamošnje populacije (50% Srbi – 50% Hrvati) – te se smatralo da je referendum najpoštenija opcija. Predstavnik Vojvodine, Mihajlo Polit Desančić se trujumfalno vratio u Suboticu – odranije određenu kao PRESTONICA NEZAVISNE DRŽAVE VOJVODINE. Otišao je u Versaj kao pseudo-predstavnik republike – a vratio se, *de facto i de jure* – kao legitimni predstavnik. Predsednik internacionalno priznate Države Vojvodine! 2. jula 1919. godine – Mihajlo Polit Desančić, zajedno sa Albertom Berthom i Otom Rothom – objavljuje *Deklaraciju o Nezavisnosti Vojvodine!* Itd.

<sup>3</sup> Različite manifestacije Srba u Austro-Ugarskoj za stvaranje „Vojvodine” ili „Srbske Vojvodine” nisu imale uticaj na Trijanonsku kartografiju. To su bili oblici ispoljavanja nacionalnih osećanja u *main stream-u* nacionalnog romantizma koji je hujao Evropom tokom XIX veka.

ni Vojvodine ni Srbije. Vojvodina kao Dunavska banovina funkcioniše u sklopu organizacije upravne vlasti u Kraljevini Jugoslaviji već od Zakona o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja iz 1929.<sup>4</sup> i Ustava iz 1931. godine.<sup>5</sup>

Banovine su bile upravne i samoupravne jedinice (čl. 84. Ustava KJ). One su imale ustavom utvrđene organe sa odgovarajućim nadležnostima (čl. 84–94. Ustava KJ). Ban je stajao na čelu banovine i bio je predstavnik vrhovne vlasti. Banovinsko veće i Banovinski odbor bili su organi samoupravne jedinice (banovine) (čl. 88. Ustava KJ).

Kraljevina Jugoslavija je na taj način Ustavom iz 1931. ideju o oblasnoj organizaciji uprave postavljenu Ustavom Kraljevine SHS iz 1921. nastavlja i razvija preko sistema banovina kao *oblasni regionalizam*.<sup>6</sup> Ideju za banovinski odn. oblasni regionalizam nametnuli su Kraljevini Jugoslaviji oni isti koji su joj i dali teritorije Austro-Ugarske a to su bili Savezničke sile. Dakle, spoljni faktor uticao je na regionalno oblikovanje zemlje. Naime, Saveznici su, zbog bojazni od hipertrofije centralizacije i apsolutizma u Jugoslaviji u novonastalim multietničkim, multijezičkim, multikonfesionalnim okolnostima, u nasleđenom pravnom pluralizmu i tankoj političkoj demokratskoj kulturi, od kralja Aleksandra zahtevali da decentralizuje upravu i učvrsti narodnu i državnu kompaktnost. Naročito se u tome angažovao britanski ambasador u Beogradu koji je 1928. dao predlog revizije Vidovdanskog ustava i kojim bi se država umesto na oblasti, teritorijalno projektovala na banovine – veće regije, pokrajine sa lokalnom autonomijom koje su ekonomski i finansijski nezavisne.

Prihvatljivo je razmišljanje da se sadašnja Vojvodina iz druge polovine XX i XXI veka ne može vratiti na regionalne pozicije kako zamišljaju pojedini kvazieksperiti za regionalizam i kako se to pokušava izvesti lošim zakonima (pozivajući se na EU u kojoj regionalni kontekst ima bitno drugačije značenje). Vojvodina je davno iz regionalnih i autonomnih okvira izašla i može samo da ide prema nezavisnosti i republici.

---

<sup>4</sup> Zakon o podeli Kraljevine na banovine (upravna područja) napravljen je po nacrtu dr Josipa Smodlake (1869–1956.) novinara, pravnika i političara. Etimologija izraza vodi poreklo od reči „ban” – „pokrajinski poglavar”.

<sup>5</sup> Pored Dunavske banovine, koja se prostirala na jug sve do Kragujevca, sa sedištem u Novom Sadu, postojale su: Dravska (Ljubljana), Savska (Zagreb), Vrbaska (Banja Luka), Primorska (Split), Drinska (Sarajevo), Zetska (Cetinje), Moravska (Niš), Vardarska (Skoplje). Ukupno je bilo devet banovina. Godine 1939. na osnovu sporazuma Cvetković-Maček, spajanjem Savske i Primorske banovine u celosti i delova Dunavske, Vrbaske, Drinske i Zetske banovine nastala je Banovina Hrvatska. Banovine su imena dobile po najpoznatijim rekama koje su proticale kroz njih iz vrlo „praktičnih” razloga. Naime, administrativna podela na banovine markira geografski kriterij prema prirodnim granicama, raskida sa ranijim istorijskim nazivima koji favorizuju etnički identitet i briše razgraničenja između njih i sprečava dalje dezintegracione procese u državi.

<sup>6</sup> *Oblasni regionalizam* imao je inspiraciju u Ustavu Južnoafričke Unije iz 1909.

## AUTONOMIJA VOJVODINE U USTAVIMA NARODNE I SOCIJALISTIČKE FEDERATIVNE REPUBLIKE JUGOSLAVIJE

Autonomija se u jasnom i afirmativnom obliku pojavljuje u svim ustavima Jugoslavije: Ustavu FNRJ iz 1946. i Ustavnom zakonu iz 1953. godine, u Ustavu SFRJ iz 1963. i Ustavu SFRJ iz 1974. godine. U socijalističkom federativnom sistemu Republike Jugoslavije autonomije su viđene kao oblik unutrašnjeg državnog, političkog ili ustavnog uređenja kojim se prevazilaze zatečeni ili narastajući problemi centralizovane birokratske države, unifikatorske i unitarističke tendencije, nacionalni hegemonizmi i diskriminacije kakve su postojale u svetu kapitalizma i klasno nacionalne polarizacije. Istovremeno, u ideološkoj opciji jugoslovenskog socijalizma, autonomija je vredela i kao moderan, demokratski i civilizovan način visoke tolerancije multikulturnih, multijezičkih i multikonfesionalnih posebnosti u državi ili u nekim njenim delovima. U tom svojstvu autonomije su i više od onog što izvorno znače ili što znače tek neke manifestacije „delimične” autonomije kao kulturna, jezička, administrativna, finansijska itd.

Ustav FNRJ (1946) u čl. 1. st 2. navodi koje republike čine Jugoslaviju. Pri tome, republike nisu definisane ovim ustavom kao države, a u st. 3. kaže se da NR Srbija u svom sastavu ima Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu Kosovsko-metohijsku oblast.

U čl. 103. Ustava FNRJ stoji da se prava i delokrug autonomije autonomnih pokrajina određuju Ustavom Republike. Statut autonomne pokrajine donosi u saglasnosti sa Ustavom FNRJ i Ustavom Republike najviši organ državne vlasti autonomne pokrajine a potvrđuje ga Narodna skupština Republike. Najviši organ državne vlasti autonomne pokrajine jeste Narodna skupština autonomne pokrajine koju biraju građani autonomne pokrajine na vreme od tri godine i koja se sastaje prema odredbama Ustava Republike. Narodna skupština autonomne pokrajine bira Glavni odbor autonomne pokrajine kao svoj izvršni i upravni organ (čl. 105.).

Ovakav položaj i struktura autonomne pokrajine odgovara opštoj koncepciji savezne ustavnosti po kojoj je Ustav Jugoslavije određivao neposredno i po „originernom” pravu federacije položaj i osnovne principe organizacije svih društveno-političkih zajednica tog vremena (Đorđević 1976: 667). Jugoslovenske autonomije su već u to vreme dobile veću i u izvesnom smislu svojstvenu obradu u Ustavu Srbije od 1947. i statutima autonomnih jedinica koji su doneti 1948. godine. Prvi statuti jugo-autonomija, i pored niza nedostataka u koncepciji autonomije, kao i u odnosima između federacije, republike i autonomije, predstavljaju značajne političko-pravne akte ne samo u istoriji ustavnog prava Jugoslavije već i u uporednom ustavnom pravu. Ovi statuti su rađeni u izve-

snom smislu bez ikakvog presedana i ugledanja na slične akte, a pri tome i sa malim sopstvenim praktičnim i opštim teorijskim iskustvima. Statuti i savezno zakonodavstvo u periodu 1946–1952. zaokruživali su prvu dosledniju pravnu obradu realne autonomije u posleratnom političkom i pravnom sistemu (Đorđević 1976: 667–8).

Ustavni zakon Jugoslavije (1953) i republički ustavni zakoni i statuti, ne menjaju suštinu i status autonomije pokrajine (i autonomne oblasti). Najveća i najznačajnija novina sa stanovišta političke teorije i ustavnog prava tiče se odnosa federacije i time federalnog ustava prema autonomnim jedinicama kao i republičkog ustava i zakonodavstva prema autonomiji i njenoj organizaciji vlasti i uprave. Ustavni zakon (i svi prateći akti) napušta ideju centralističko-normativnog obrasca daljeg razvoja društva.

Ustav SFRJ iz 1963. godine ne menja u suštini već postojeću i Ustavom utvrđenu koncepciju autonomije, pošto autonomija ostaje po svom položaju i pravima bez promena (čl. 111. i čl. 112). On ne predstavlja isključivo „jedini” osnovni akt pravnog kreiranja autonomnih jedinica, iako nikad nije bio „ravnodušan” u pogledu karaktera i postojanja autonomnih jedinica, jer se od 1963. može govoriti o nekom obliku „redukovanog pluralizma” i to na dva osnovna načina. Prvo, Ustav preko Ustavnog suda štiti i pravno garantuje autonomna prava pokrajinama. Drugo, autonomne pokrajine imaju prava da budu neposredno zastupljene u predstavničkom telu federacije preko svojih predstavnika (delegata) koje njihove skupštine biraju i opozivaju.

Ustavni period od 1963. poznat je po ustavnim amandmanima. Naime, *ustavni amandmani* na Ustav SFRJ iz 1963, su donošeni u tri talasa: 1967. (amandmani: I–VI), 1968. (amandmani: VII–XIX) i 1971. (amandmani XX–XLII). Oni su nagovestili praktičnu i teorijsku redefiniciju ne samo federacije (savezne države) već i autonomije (autonomne jedinice tj. autonomne pokrajine) koju sadrži Ustav SFRJ iz 1974. godine.

Ustav iz 1974. godine je „uveo autonomnu pokrajinu u orbitu federalizma”. Tim ustavnim aktom kreiran je jedan originalan politički oblik u kome se mešaju federalni i autonomni odnosi i elementi. Istovremeno, sa stanovišta političkog i ustavnog sistema može se ustvrditi da se unose novi činioci asimetričnosti u strukturu i u funkcionisanje republike (Đorđević 1976: 676).

Vojvodini je prema Ustavu SFRJ iz 1974. „sačuvan” samo naziv „autonomna pokrajina” ali suštinski ona je bila mnogo više od najšire autonomije. Prvo, njen najviši pravni akt od 1974. postaje Ustav a ne kao do tada (i kao u većini autonomija) statut. Istovremeno je Ustavom SAP Vojvodine potpuno promenjena unutrašnja struktura vojvođanske autonomije. Time je promenjen i faktički status autonomije. Vojvodina je involvirana u sklop savezne države jednako kao i republike i postala je ustavno konstituens federacije. Dakle, Ustavom SFRJ iz 1974. i Ustavom SAPV iz 1974. stiče ovlašćenja koja izviru

iz ovih najviših pravnih akata, ona uživa „optimalnu nadležnost” na svojoj teritoriji i postaje „konstitutivnim” elementom federacije.

Drugim rečima, a na osnovu čl. 4. i 5. st. 2. Ustava SFRJ, čl. 291. i 292. Ustava SRS, te Osnovnih načela i čl. 292–308. (Prava i dužnosti Pokrajine) kao i čl. 310. Ustava SAPV, autonomna pokrajina je:

- demokratska društveno-politička zajednica posebnog, multinacionalnog, multijezičkog, multikonfesionalnog, multikulturnog sastava zasnovana „na vlasti i samoupravljanju” radnih ljudi;
- konstitutivni elemenat federalizma, „znači da je ona oblik i faktor federativne strukture i pored republike, neposredni subjekt SFRJ u oba njena svojstva (kao savezne države i kao zajednice)” (Đorđević 1976: 676);
- u sastavu republike (Srbije) kao države i time čini posebni i autonomni, ali i sastavni deo ustavnog sistema republike i Jugoslavije kojima je istovremeno i podređena, uživajući poseban ustavni status (Đorđević 1976: 676–7, Ustav SFRJ iz 1974);

Autonomna pokrajina kako proizilazi iz celine Ustava iz 1974:

- ima u osnovi iste funkcije kao i republika, osim onih koje su od interesa za republiku kao celinu i koje se utvrđuju republičkim ustavom u skladu sa Ustavom Jugoslavije;
- ima svoju teritoriju koja se ne može menjati bez saglasnosti njene skupštine;
- ima suvereno pravo na samoinstitucionalizovanje, na osnovu kojeg donosi svoj ustav koji ne može biti suprotan republičkom ustavu i mora biti u saglasnosti sa načelima Ustava Jugoslavije;
- uživa ustavno pravo da samostalno uspostavlja i organizuje svoj sistem vlasti i upravljanja;
- ima zakonodavnu, izvršnu, sudsku, finansijsku, statističku i ustavno-sudsku samostalnost (autonomiju);
- u okviru svog pravnog poretka obezbeđuje ustavnost i zakonitost određenom ustavnom kontrolom pravnih propisa i drugih opštih akata donetih u pokrajini sa pokrajinskim ustavnim zakonima i drugim pokrajinskim zakonima (Đorđević 1976: 677).

Savezna država, odnosno federacija, prema saveznom Ustavu iz 1974. štiti ustavom utvrđena prava i dužnosti autonomne pokrajine.

Vojvodina je na temelju Ustava SFRJ iz 1974, Ustava SRS iz 1974. i Ustava SAPV iz 1974. izašla iz statusa autonomije i „klauzulom konstitutivnosti” stekla status „male (diskretne) savezne državnosti”.

Kako je to bilo izraženo?

Tako što je Vojvodina, tj. tako projektovana autonomija kao „mala državnost” vrlo precizno odredila prava i dužnosti pokrajine (Glava VIII Ustava



SAPV) koje je realno ostvarivala i ispunjavala. U trećem delu Ustava SAPV sadržani su organi pokrajine koji čine Skupština, Izvršno veće, pokrajinska uprava, Ustavni sud, Vrhovni sud, Javno tužilaštvo, pokrajinski Pravobranilac, Narodna banka Vojvodine itd. (čl. 309–418. Ustav SAPV). Ove institucije ne samo da su postojale, one su efikasno i funkcionisale.

Ni tada, a ni bilo kada docnije Vojvodini se nije mogao pripisati nikakav akt ili nagoveštaj secesije. Ta vrsta optužbe ili političke klevete je jedino što je Vojvodina od Srbije besplatno dobijala.

U periodu od donošenja Ustava SAPV 1974. do razbijanja federacije i donošenja Ustava RS 1990, dakle u razdoblju od samo dve decenije uživanja integralnog autonomnog statusa koji je, faktički i konstitutivno, imao elemente državnosti, Vojvodina je doživela izuzetan napredak na svim područjima društvenog života, ekonomskog posebno.<sup>7</sup>

To je period ustavno decentralizovane savezne države. Sve federalne jedinice, uključujući i pokrajine, su autonomije, ali ustavno označene federalne jedinice kao republike nose kvantitativno više elemenata državnosti od federalnih jedinica označnih kao pokrajine. Ova ustavna decentralizacija ne samo što ne poznaje hijerarhiju između federalnih jedinica u saveznoj državi, već ona ukida svaku hijerarhiju između republike kao federalne jedinice koja u svom sastavu ima pokrajine i autonomne pokrajine kao konstitutivnog elementa federacije. U takvom državnom, političkom i socijalnom ambijentu Vojvodina je imala Ustavom utvrđenu zakonodavnu, izvršnu, sudsku i finansijsku vlast, statističku službu i Narodnu banku Vojvodine, imala je u posedu svoju imovinu i praktično uspostavljala vladavinu prava punog legitimiteta i legaliteta.

## **VOJVODINA U USTAVU REPUBLIKE SRBIJE IZ 1990. I 2006. GODINE**

Ustav Republike Srbije iz 1990. predstavljao je u pravnom smislu projekat stvaranja unitarne države i visokog stepena centralizacije vlasti. U političkom smislu, unitarizam je trebalo da naglasi jedinstvo države kao „preko potrebno stanje” Srbije – da bude cela a ne iz tri dela. Centralizam je u punom smislu značio da sve ide prema jednom komandnom mestu iz kojeg se upravljalo i državom, i zakonima, i ekonomijom, i ljudima. Taj hipertrofirani unitarizam-centralizam bizarno se ispoljavao i u ustavnom rešenju prema kojem Srbija ima samo jedan grad – Beograd.

---

<sup>7</sup> Više o tome: D. Jankov: *Vojvodina: podaci i činjenice (2007) i 100 pitanja i 100 odgovora o Vojvodini (2002)*.

Ustavom Republike Srbije iz 1990. aktivirano je razbijanje federacije i stavljanje van snage Ustava SFRJ iz 1974. Istovremeno prestaju da važe i ustav SRS i ustavi autonomnih jedinica (takođe iz 1974.). Prvo što je Srbija preduzela bilo je ustavno „amputiranje” svih ovlašćenja autonomih pokrajina Vojvodine i Kosova i Metohije. Jedan akademik je tada duhovito-ironično primetio da je Vojvodina postala „na nulu ošišana autonomija”. Drugo, Ustav RS iz 1990. je faktički onemogućio federalnoj državi da posluži kao logistika pokrajinama u odbrani stečene autonomije po Ustavu iz 1974. Treće, na taj način Srbija je isključila i normativnu i faktičnu mogućnost federacije da legitimira pokrajinu kao „konstitutivni element federacije”, a pokrajinama je oduzela „federalnu orijentaciju” i njihovo stečeno pravo na samoopredeljenje i politički identitet.

Da naglasim, Srbija je, po „promptnom” postupku služeći se Ustavom iz 1990. uz izrazitu populističku pripremu, suštinski i stvarno pred očima demokratske Evrope i tadašnjih Ju-republika, izvršila ustavni anšlus<sup>8</sup> Vojvodine i Kosova i Metohije kao autonomnih pokrajina.

Treba istaći da pokrajine nikad nisu bile ni teritorijalni, ni politički, ni imovinski posed Republike Srbije. Anšlusom koji je Srbija izvela, pokrajine postaju ustavno nezaštićen teritorijalni, politički i imovinski dominioni Srbije. Pokrajine su postale „ratni plen” prema kojem se postupa sa „pravom jačeg”, bez pravnog osnova i argumentacije, bez skrupula i bez morala. Zadatak „osvajanja” pokrajine je da silom i brutalnošću, iskoreni, poništi i suspenduje, prošlost i istoriju, tradiciju i tekovine, ime i postojanje, svojину i kulturu, sećanje i etiku – prirodno pravo Vojvodine na sebe i svoj identitet.

Vojvodina je od Ustava RS iz 1990. postala prostor oktroisanja srbijalizacije „nižeg oblika” života i eksproprijacije, ispod onog što poznaju i pamte nasilna vremena naše istorije na ovim prostorima. Nestaje sve što je vojvođansko ili ima vojvođanski predznak. Iz Vojvodine se „srbijanskim pravom jačeg” i demonstracijom brutalne moći uzimalo sve što se moglo pod vulgarno makijavelističkim filozofskim geslom da (srbijanska) država znači samo jedno: „držati, uzimati, i ne dati”.

Srbijanskim ustavnim anšlusom iz 1990. i Ustavom RS iz 2006. Vojvodina je lišena ne samo prava na svoje prirodne i socijalne resurse, ona je lišena i elementarnog „prava na život” u normalnoj, sređenoj, privredivačkoj državi i evropskoj perspektivi, u modernoj, demokratskoj, političkoj i pravnoj kulturi.

Za pokrajinu Vojvodinu, Ustavom RS iz 1990. započeo je i traje period potpune devastacije i lišavanja:

- ekonomskog,

---

<sup>8</sup> *Anschluss* je nemački izraz za potpuno pripajanje Austrije od strane nacističke Nemačke 13. marta 1938. godine. Dan nakon što je faktičko pripojenje Austrije Nemačkoj izvršeno, održan je *referendum* na kome je 99,7% Austrijanaca glasalo pozitivno za *Anschluss*. Pripajanje Vojvodine Srbiji nije pratio čak ni namešteni referendum.

- pravnog,
- političkog,
- istorijskog,
- intelektualnog,
- kulturnog,
- antropološkog,
- ukupnog socijalnog kapitala!<sup>9</sup>

Vojvodina je srozana na ravničarski poligon po kome su hujale neograničene srbijanske vladarske političke samovolje, na kome je testirana lična vlast i nezajažljivost otimačkih apetita tajkuna s domaćom i međunarodnom licencom. U Vojvodini su nastavljene organizovane ili sporadične kolonizacije, različitih razmera i namera, kojima je temeljno menjan etnički pejsaž i provociran diskriminatorni odnos prema autohtonom stanovništvu, svejedno kojeg etničkog predznaka. Verskoj isključivosti i nacionalnoj netrpeljivosti značajno doprinosi uloga SPC, „desnih” političkih stranaka i „ustanova kulture” nacionalističke ekspanzije.

Dugotrajno negativan efekat koji je stvarao Ustav iz 1990. (nazvan „Miloševićev”<sup>10</sup> ustav) doveo je do donošenja novog Ustava Srbije 2006. Ustav RS iz 2006. donet je pod vrlo čudnim okolnostima. Donet je noću (zbog čega su ga neki nazivali „vampirskim ustavom”) i da stvar bude još neobičnija, tekst ustava bio je uručen poslanicima neposredno pred usvajanje. Stručna kritika se nije pozitivno izrazila o ovom ustavu, a po mišljenju mnogih, neka rešenja su bila i daleko lošija od onih u Ustavu iz 1990. Najzad, i Venecijanska komisija stavila je veoma mnogo primedbi, praktično na svaki deo ustava, od dela o ljudskim i manjinskim pravima do procedura za promenu ustava<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Poslednji svojinski atak Srbije na Vojvodinu je bestijalna prodaja njenog grunda. Za Vojvodinu „grund” nije samo zemlja, grund je „više od zemlje” (zemlju imaju i malinari ali to nije grund), grund je identitet, grund je sopstvo, grund su koreni, grund je ono što od pamtiveka drži Vojvodane na ovoj zemlji što je pradávano zapisano u zemljišnim knjigama evropske civilizacije i Austro-Ugarske. Grund je i istorija, i kultura, i jezik, i tradicija, i osećaj, i zemljišni posed, i vezanost za ovo ovde. Bez toga i bez ljudi na tom grundu Vojvodina će ostati samo u sećanju njenog autohtonog življa kojeg je sve manje. Nakon donošenja Ustava iz 2006. nastale su nesagledivo štetne posledice usled pravnog provizorija u kojem se našla Vojvodina.

<sup>10</sup> Slobodan Milošević (1941–2008) bivši predsednik predsedništva SRS (1989–1991), predsednik RS (1991–1997), predsednik SRJ (1997–2000), predsednik i osnivač Socijalističke partije Srbije. Haški proces nakon što je S. Milošević predat Haškom tribunalu započeo je 2002.

<sup>11</sup> „Čl. 203. – Predlog za promenu Ustava i usvajanje promena Ustava. Utisak Venecijanske komisije je, pre svega, da je propisani postupak previše složen jer zahteva dva ili čak i tri koraka: prvo, Narodna skupština treba da usvoji, dvotrećinskom većinom od ukupnog broja poslanika, predlog za promenu Ustava (čl. 203, t. 3), i nakon toga ta ista Narodna skupština treba da usvoji akt o promeni Ustava dvotrećinskom većinom svih poslanika (čl. 203, t. 6). I, konačno, čini se da čl. 205. zahteva usvajanje, opet dvotrećinskom većinom, još jednog ustavnog zakona za sprovođenje promena Ustava” (Venecijanska komisija – Mišljenje o Ustavu Srbije br. 405/2007).

Kako vreme dalje protiče problemi Ustava iz 2006. su sve izrazitiji, pa je tako upravo sada cela jedna poluga vlasti, kao što je sudska vlast, u potpunoj blokadi. Pravosuđe ne funkcioniše *hic et nunc* u Srbiji. U tom slučaju veoma je teško govoriti i da li država uopšte postoji.

Čemu ustav treba da posluži?

Video sam davno jedan zapis, jednu belešku, sjajnu metaforu (da li kod Slobodana Jovanovića ili kod nekog drugog autora, ne mogu pouzdano da tvrdim) koja kaže: „Ustav je kao drvo koje treba da štiti (pod koje možeš da se skloniš) i da donosi plodove. Ako drvo ne može tome da posluži, treba ga poseći i posaditi novo.”

Ustav RS iz 2006. (popularno nazvanim „Mitrovdanskim” ustavom) se ništa bitno nije razlikovao u odnosu na Ustav RS iz 1990. godine. Istina, Srbija je tako ušla u istoriju ustavnosti po tome što je isti ustav donosila dva puta. Prvi put su ustav pisali jugomrsci, a drugi put *rodoljupci* (N. Dimitrijević). Prvi ustav Srbije razbio je federalnu Jugoslaviju iz 1974. koja je imala šest republika, Saveznu Republiku Jugoslaviju („Žabljački” ustav) iz 1992. koja je imala dve republike, Državnu Zajednicu SiCG iz 2003, a kako stvari sada stoje ovaj drugi Ustav iz 2006. na putu je da dokrajči i samu Srbiju – nakon što se „oslobodi” pokrajina.

Ne zaboravimo, kao posledica tog i prethodnog ustava Srbije (1990), sa Srbijom se najpre razdružila Crna Gora 2006, a potom je ranija južna pokrajina Kosovo i Metohija 17. II 2008. jednostrano samoproglasila nezavisnost i otcpljenje od Srbije. U zajednicu sa politički autističnom, državno nedovršenom i ekonomski propadajućom Srbijom niti ko želi da se integriše, niti je takva Srbija sposobna za bilo kakve integracije.

## **KOLATERALNI USTAVNI DOKUMENTI IZ 1992. I 2002.**

Gotovo kao „fusnota” može se reći da je Ustav Savezne Republike Jugoslavije iz 1992. pokušao samo da sačuva „sećanje” na Jugoslaviju. On je na kratko povezao samo „restl” od ranije federacije, nije imao suštinsku političku kompatibilnost dvaju republika i raspad te „treće” Jugoslavije nazirao se već u njenom pokušaju da tako skraćena bude očuvana. Treba reći da na „mapi” Ustava SRJ (1992) (autonomne) pokrajine nigde nisu bile upisane. To „čišćenje” autonomija iz teksta Ustava SRJ samo ispravlja „tehnički propust” Ustava RS (1990) koji je ostavio nazive autonomnih pokrajina.

Ustavna povelja državne zajednice SiCG polazeći od ravnopravnosti dve države članice, države Crne Gore i države Srbije koja uključuje Autonomne Pokrajine Vojvodinu i Kosovo i Metohiju, trenutno pod međunarodnom administracijom u skladu s Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN, na osnovu

Polaznih osnova za preuređenje odnosa Srbije i Crne Gore, doneta je 2002. godine. Ovaj dokument za Vojvodinu kao autonomnu pokrajinu ima smisla jer je navođenjem obe pokrajine u Preambuli Povelje revitalizovana politička šansa „rekonstitutivnosti” autonomija u zajedničkim državnim okvirima. Ta prilika nije iskorišćena niti od strane novih vlasti (DOS-a) koje su bile previše zauzete zanimanjem „naplate” za rušenje prethodnog režima, niti od strane međunarodnog motoringa, niti docnije od strane tvorca Ustava RS iz 2006.<sup>12</sup>

Positivan podsticaj za revitalizaciju ranije pozicije autonomije koja je došla sa Londonske konferencije 1992. godine takođe nije iskorišćen. Tu je zaključeno da „...Svi učesnici moraju da ispune obaveze koje su preuzeli. Posebno Srbija i Crna Gora nalaze se pred jasnim izborom. One su se obavezale da će obustaviti intervenciju preko granica sa Bosnom i Hercegovinom... Da će građanima Kosova i Vojvodine vratiti sva građanska i ustavna prava i da će osigurati poštovanje građanskih prava stanovnicima Sandžaka...”<sup>13</sup>

### TREBA LI SRBIJI USTAV?

Pitanje se može učiniti suvišno, u neku ruku i neumesno, ali ovako direktno postavljeno ono u suštini testira Srbiju na okolnost da li je kao država „zrela” da ima ustav. Drugim rečima, pitanje „Trebali li Srbiji ustav?” ne sugeriše ni potvrđan ni određen odgovor. Kroz to pitanje „prozivaju” se okolnosti koje bi mogle dati pouzdan odgovor da li ovoj i ovakvoj Srbiji, *hic et nunc* treba „postojan”, pisani, kodifikovani, teško promenljivi, „tvrđi” ustav, ili se tom pitanju može prilaziti i malo „mekše”, fleksibilnije? Ili, da okrenemo pitanje koje bi moglo da glasi: da li tvrda ustavnost garantuje postojanje „dovršene” države ili to nikako nije međusobno povezano i uslovljeno.

Pokazalo se do sada da poslednja dva ustava Srbije (1990, 2006) naginju tvrdoj ustavnosti uprkos iskustvu da se oni teško menjaju, a pogotovu je to pro-

---

<sup>12</sup> Preambula ustavne povelje iz 2002. poslužila je piscima Ustava RS iz 2006. da u nju instaliraju kosovski mit koji suštinski usporava uključivanje u moderne integracije i savremene evropske tokove. Tako se u Preambuli marcijalno kaže: „...polazeći i od toga da je Pokrajina Kosovo i Metohija sastavni deo teritorije Srbije, da ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije i da iz takvog položaja Pokrajine Kosovo i Metohija slede ustavne obaveze svih državnih organa da zastupaju i štite državne interese Srbije na Kosovu i Metohiji u svim unutrašnjim i spoljnim političkim odnosima”. Jedan političar je ovu ustavnu gordost tumačio na sledeći način, „da se svi mi rađamo i umiremo sa Kosovom u glavi”.

<sup>13</sup> Na međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji, koja je održana u Londonu od 26. do 28. avgusta 1992. godine učestvovali su generalni sekretar UN, predstavnici pet stalnih članova Saveta bezbednosti, dvanaest država Evropske zajednice, SR Jugoslavija i četiri bivše jugoslovenske republike, kao i Kanada, Japan, Turska, Saudijska Arabija, OEBS, Konferencija islamskih zemalja, Međunarodni Crveni krst i drugi.

blem kada je promena i hitna i neophodna. U svojoj istoriji Srbija ima bogatu kolekciju ustava. Minuli ustavi u Srbiji imali su različitu ideološku obojenost, različitu političku prirodu, različite istorijske povode donošenja, različite vladavinske oblike i svi vrlo kratak „rok” trajanja. U toj istorijskoj kolekciji srpskih ustava bilo je: ustava iz „stranog” i „domaćeg” pera, oktroisanih i narodnih ustava, ustava romana i „ustava kojeg se Srbija postideti neće” (iz 1990), „Mitrovdanskih” i „ponoćnih” ustava, a svi oni su stvarna svedočanstva neuspeha Srbije da na duže staze „dobije” uređen državni poredak, stabilne institucije i demokratske odnose koji odgovaraju i pojedincu i zajednici.

Činjenice su neumoljive i govore sledeće:

- 1835. Srbija je dobila tzv. Sretenjski ustav, a, pre toga, 1830. Turska je hatišerifom priznala Srbiji pravo na samostalnu upravu. Tada se otvaraju u Srbiji pravi politički i ustavni problemi. Kao i u drugim evropskim zemljama u srednjem veku i u Srbiji se ustavno pitanje prvenstveno odnosilo na osporavanje apsolutizma kneza. Postoje različita mišljenja o političkoj etimologiji Sretenjskog ustava. Prema mišljenju S. Jovanovića taj „Ustav se zasniva na hatišerifu iz 1830. a od francuskih konstitucija uzeo je spoljašnji oblik”, dok J. Prodanović kaže da „Ustav iz 1835. nije ni republikanski ni revolucionaran, nego oligarhijski”. Francuski slavista Siprijan Rober daje možda najtačniju konstataciju za Sretenjski ustav kad primećuje da je to „francuski rasad u turskoj šumi”. Doista, taj ustav se teško mogao održati jer nije odgovarao ni despotizmu kneza ni tadašnjim silama koje su imale ključnu ulogu u na Balkanu: Austriji, Turskoj i Rusiji. Ustav iz 1835. je pisao pravnik i značajan intelektualac francuske provenijencije Dimitrije Davidović dvadesetak dana a potrajao je dve nedelje (Ustavi i vlade... 1988: 15, 23).
- 1838. donet je novi ustav za „Provinciju Serbiju” u obliku sultanovog hatišerifa. Taj Ustav, po rečima istoričara R. Ljušića, stao je na put apsolutističkoj vladavini kneza a paragrafima o sudovima postavio je kakve-takve institucionane konture Kneževine Srbije. Turci su ovaj Ustav pisali, Turci su mu pružali i legitimitet, potrajao je 31 godinu (*Ustavi i vlade...* 1988: 51).
- 1869. donet je Ustav na Velikoj narodnoj skupštini koja je zasedala u Kragujevcu od 10. do 29. juna. Taj Ustav za Knjaževstvo Srbiju nije dosledno ostvario podelu vlasti „jer je jedna neskrupulozna Vlada mogla vrlo lako da načini od Skupštine svoje oruđe” (S. Jovanović). Ovaj najdugotrajniji (19 godina) srpski ustav u XIX veku bio je i prvi ustav koji je Srbija samostalno donela<sup>14</sup> (*Ustavi i vlade...* 1988: 71–2).

---

<sup>14</sup> Ustavu iz 1869. prethodilo je nekoliko zakona „konstitutivnog” značaja: Ustrojenije državnog sovjeta (1861), Ustrojenije Centralne državne uprave u Knjaževstvu Srbiji (1862), Zakon

- 1888. donet je Ustav za Kraljevinu Srbiju poznatiji kao „Radikalni ustav”. Ovaj ustav nastaje u politički i ratno nemirnim prilikama Srbije, u kojima ima stranog uticaja – osobito Beča i Bukurešta. S. Jovanović ovaj „Radikalni ustav” smatra „kompromisom između kralja i radikala”, a konstitucionalista M. Jovičić nalazi da je taj Ustav iz 1888. „bio najprogresivniji ustav u istoriji nekadašnje Srbije” jer su „po prvi put neposrednim putem obezbeđena prava na poslaničko pitanje, interpelacija, anketa i parlamentarna istraga” (*Ustavi i vlade...* 1988: 105–6). Radikalni ustav ima nesvakidašnji vek trajanja. Naime, nakon državnog udara Aleksandra Obrenovića, Proklamacijom od 9. maja 1894. stavljen je van snage Ustav iz 1888. a vraćen tzv. Namesnički ustav iz 1869.
- 1901. Aleksandar Obrenović je „podario” Srbiji novi Ustav Kraljevine Srbije, koji, po njegovim rečima, „nije značio vraćanje na parlamentarni sistem”. Taj je ustav nastao u različitim političkim igrama, najviše u međusobnim pogađanjima između dve političke stranke u Srbiji – liberala i naprednjaka. Ovo je bio oktroisan ustav i potrajao je samo 2 godine. Sadržao je nekoliko novina od kojih su najvažnije: dvodomi sistem – zakonodavno telo se deli na Skupštinu i Senat, povećan je birački cenzus i uveden kvalifikovani poslanik, izostavljena je ustanova Velike narodne skupštine, uvedene su odredbe o nasleđivanju prestola, stvorena je mogućnost zavođenja ograničenja građanskih prava i sloboda. (*Ustavi i vlade...1988: 145*).
- 1903. je obnarodovan novi „Ustav za kraljevinu Srbiju” koji je gotovo identičan Ustavu iz 1888. Neki ovaj ustav nazivaju i „buržoaskim” jer je na samom početku XX veka „vlast buržoazije obezbeđena preko parlamenta (narodne skupštine), a vladavina monarha označena u našoj istoriografiji kao doba parlamentarizma” (*Ustavi i vlade...* 1988: 169).

Da podsetim, Srbija je od 1835. kada je donet tzv. Sretenjski ustav, do danas, dakle, za nekih 178. godina, za nepuna dva veka, donosila, dobila, usvajala i menjala više od 20 ustava! Statistički gledano, na svakih 12–14 godina Srbija se odevala novim ustavom, a više-manje ništa se u Srbiji nije bitno promenilo. Ni posle jednog od svih tih ustava Srbija nije postajala razvijenija, ekonomski jača i više demokratska nego u vreme prethodnog ustava, nije postala pravna država, nije praktikovala vladavinu prava i nije imala uverljive i stabilne pravne i političke institucije.

---

o Narodnoj Skupštini (1861), Zakon o činovnicima građanskog reda (1861), Zakon o ustrojstvu opština i opštinskih vlasti (1866), Ustrojenje narodne vojske (1861).

Svakako je dobar osećaj pozvati se na ustav koji traje i više decenija i više od dva veka kao što je, na primer Ustav SAD. Taj Ustav Sjedinjene Američke Države donele su davne 1787. i on i dan danas važi!<sup>15</sup>

Sa Srbijom to nije slučaj, ona ne može ono što mogu SAD, Srbija ne treba ni da ima takve ustavne iluzije. *Quod licet Iovi, non licet bovi* – ono što može Jov ne može običan vo, ili lepše rečeno, ono što može Jupiter ne može Junona. Srbija naprosto nije u stanju da napraviti ustav „oročen” na neko duže vreme: to pokazuje i prošlost i ustavna sadašnjost. Marks za takvo stanje nerealnog opterećenja iluzijom u *Kritici Hegelove filozofije državnog prava* daje sledeći odgovor: „Zahtev da se ukinu iluzije o svome stanju, jeste zahtev da se ukine stanje u kome su iluzije potrebne” (Marks 1980: 238).

Sledi drugi – dijametralno suprotan prethodnom – pristup pitanju „Treba li Srbiji ustav”.

Pošto Srbija ne može da dobije u jednom potezu ustav koji bi kodifikovao sva temeljna pitanja političke zajednice, zašto Srbija ne bi u konstitucionalizaciju ulazila „korak po korak” (*step by step*)? Treba se setiti da zemlja koja ima najdužu parlamentarnu tradiciju i konsekventnu pravnu kulturu *common law-a* – Engleska – nema ustav kao jedan jedinstven kodifikovani akt! Poznata je ona anegdota, prepričavana u raznim varijantama, kada je turista iz kontinentalne Evrope otišao u Englesku, ušao u knjižaru s namerom da kupi jedan primerak engleskog ustava, a prodavac mu je odgovorio: „Gospodine, mi ne držimo lako kvarljivu robu!” U Ujedinjenom Kraljevstvu postoji niz dokumenata ustavne snage, koji su nastali odavno i još su na snazi, a koji UK, odnosno Veliku Britaniju čine ustavnom državom i parlamentarnom monarhijom, i ti pravno-politički dokumenti predstavljaju same temelje slobode i moderne demokratije.<sup>16</sup> Evo sada, kod Škotskog referenduma o izlasku iz Unije, to smo imali prilike da vidimo: i kada je Škotska pristupila Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Severne Irske, i na osnovu čega je taj referendum održan i sve konsekvence onoga što sadrži Dogovor o Uniji iz 1706. itd.

---

<sup>15</sup> Ovaj najkraći Ustav na svetu u osnovnom tekstu (ima samo sedam članova) nije se menjao, samo je posebnom amandmanskom tehnikom dopunjavao. Ravno 226 godina Ustav je ostao isti, ali su se SAD menjale: od trinaest udruženih kolonija nastaju SAD, one su postale svetska ekonomska i vojna sila, pravna i demokratska država stabilnih institucija.

<sup>16</sup> To su: Velika povelja o slobodama (Magna Charta Libertatum) (1215); Peticija o pravima (The Petition of Right) (1628); Akt o sazivanju Parlamenta (The Triennial Act) (1641); Sporazum naroda (The Agreement of the People) (1649); Instrument vladanja (The Instrument of Government) (1653); Habeas korpus akt (The Habeas Corpus Act) (1679); Bil o pravima (Bill of Rights) (1689); Dogovor o Uniji (Acts of Union) (1706); Zakon o parlamentu (The Parliament Act) (1911); Zakon o doživotnom perstvu (Life Peerages Act) (1958); Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) (1949); Protokol o ljudskim pravima (Human Rights Protocol) (1952); itd.



Da je Srbija krenula tim putem, da temeljna pitanja svog opstanka kao zajednice rešava postepeno, nizom ustavnih, (nazovimo to) „organskih” zakona po određenom (gorućem) prioritetu skidala bi tako „sa dnevnog reda” problem po problem. Ako bi negde i napravila pogrešan korak, lakše bi bilo menjati tekst jednog zakona nego ceo „tvrđi” ustav zbog nekih njegovih delova. Da je Srbija krenula tom logikom, i da je svake godine od 5. oktobra. 2000. donosila samo jedan „organski” zakon bitan za državu i zajednicu, ona bi tim tempom, za minulih 12 godina apsolvirala sva pitanja koja „tresu” i zajednicu i postojeći ustav. Tako bi i svest građana postepeno „navikavala” na postignuta rešenja po meri cele zajednice, onda bi stvari možda krenule sa mrtve tačke.

Prvi od takvih zakona mogao bi da se odnosi na vladavinski oblik (da li hoćemo monarhiju ili republiku), sledeći bi se mogao odnositi na teritorijalnu organizaciju vlasti (ta vertikalna organizacija vlasti je ekstremno bolno mesto Srbije koje nije ni na početku rešavanja), horizontalnu organizaciju vlasti (monarh i parlament, dvodomost ili jednodomost, izbor predsednika u parlamentu ili ne, itd.), ljudska i manjinska prava, pravne i političke institucije, međunarodne integracije i sl. – zavisno od toga koji bi prioritet imalo koje pitanje.

Dakle, na to pitanje, treba li novi, moderni ustav Srbiji, odgovor može biti potvrđan ako će, barem načelno, taj akt:

- iz svoje preambule izbaciti kosovski mit koji Srbiji otežava političku i pravnu, istorijsku i savremenu komunikaciju unutar nje same, sa svojim regionom i sa Evropom, sa sadašnjicom i s budućnošću;
- da Republiku Srbiju odredi kao „ustavnu demokratsku zajednicu svih građana i nacionalnih zajednica koje u njoj žive” (čl. 1. FI) (Projekat... 2002: 20; Predlozi... 2004: 111);
- suštinski da omogući pravno i političko uređenje koje se neće zasnivati ni na jednom isključivom pogledu na svet, ideologiji ili nacionalnom identitetu;
- da stvori šansu Srbiji da bude ozbiljna, ravnopravna članica međunarodne zajednice koja će sarađivati sa svim narodima i državama sveta u zaštiti i afirmaciji mira;
- da omogući nepovredivost ljudskog dostojanstva i da stvori uslove u kojima diskriminacija može biti samo pozitivna a univerzalna ljudska prava garantovana svima koji žive na teritoriji Srbije;
- da ostvari poštovanje nacionalnih, etničkih, konfesionalnih, jezičkih i drugih prava manjinama i da dosledno garantuje nacionalnu ravnopravnost;
- da omogući poopštivost prava i da sva državna vlast proizilazi iz Ustava (vladavina prava);
- da federalizuje Srbiju, omogući punu decentralizaciju i obezbedi dobru, racionalnu i modernu teritorijalnu organizaciju vlasti zasnovanu na

prihvatanju i poštovanju istorijskih, geografskih, multietničkih i multikulturalnih, tradicijskih i savremenih razloga i specifičnosti (*Projekat...* 2002: 20 i dalje; *Predlozi...* 2004: 111 i dalje).

## TREBA LI VOJVODINI NOVI USTAV?

Više je razloga zbog kojih Vojvodina treba da ima svoj Ustav.

Prvo, Srbija je „nedovršena država”. Nedovršena državnost je stanje u kome se ne može nedvosmisleno identifikovati javna vlast, u kome postoji uzurpacija nekih oblika javne vlasti od strane grupa koje koriste državni aparat za promociju svojih parcijalnih interesa; u kome se odvija „divlja” privatizacija, u kome postoje privatni centri moći; u kojoj deluje pluralizam instrumenata i oblika prinude; u kojoj nema slobode medija; u kojem nema jasno određениh državnih granica; u kojoj se ne zna šta je pravna država i vladavina prava; u kojoj zaštitu ljudskih i manjinskih prava podupiru institucije kojima takođe treba zaštita (ombudsman), u kojoj ne funkcionišu institucije bez kojih je funkcionisanje države nezamislivo, itd. U vakuumu koji se širi iz/iza sintagme nedovršene državnosti „izraslo je raznovrsno bilje koje je nedostatak pretpostavki za život pretvorilo u vlastitu pretpostavku za život” (Đinđić, 1988: 19).

U jednom delu istorijske nauke problemi srpske državnosti sežu daleko u prošlost. Kontinuitet „nedovršene državnosti” Srbije traje i daleko pre nego što je usledio nasilan raspad zajedničke federalne države Jugoslavije. Naime, postoje velike nedoumice kako uopšte „definisati Srbiju kroz vekove. Nije bilo neprekidnog političkog etneta ili teritorije pod tim imenom. Srbije su se pojavljivale, pomerale i nestajale” (S. Pavlović)<sup>17</sup>.

Nedovršena državnost ima kao najviši pravni akt „nedovršen ustav”. Nedovršen ustav doprinosi nedovršenom pravnom i političkom sistemu, životu bez jasnih ciljeva i jasne orijentacije.

Treba se podsetiti da je nemačka država Bajern dobila 2. decembra 1946. godine Ustav Bajerna a da je SR Nemačka tek tri godine kasnije 22. maja 1949. dobila Osnovni zakon (Grundgesetz). Prema sopstvenom Ustavu Bavarska je „slobodna država” („Bayern ist ein Freistaat”, čl. 1. Ustava Slobodne Države Bajerna) koja je „narodna država” („Bayern ist ein Volksstaat”, čl. 2. Ustava

---

<sup>17</sup> Stevan Pavlović (profesor istorije u Engleskoj) živi u Velikoj Britaniji od 1965. godine, kada dobija mesto predavača istorije Balkana na univerzitetu u Sautemptonu. Angažovan je kao gostujući profesor na univerzitetima u Parizu, Sidneju i Firenci. Autor je i koautor više knjiga: *Anglo-Russian Rivalry in Serbia* (1961), *The Albanian Problem in Yugoslavia* (1982), *The Improbable Survivor – Yugoslavia and its Problems 1918–1988* (1988), *Yugoslavia's Great Dictator – Tito, a Reassessment* (1992). Kod nas je prevedena njegova knjiga: *Istorija Balkana 1804–1945*. (CLIO 2004).

Slobodne Države Bayern). Bavarska je slobodna demokratska republika koja ima svoju zastavu, grb i himnu.<sup>18</sup>

Pitanje otepljenja od nemačke federacije Bavarska nikad nije postavljala (iako je, naročito u vreme Štrausa imala i svoje međunarodne političke opcije), a to pitanje secesije Vojvodina nije postavljala ni kada je imala svoj Ustav i bila u federalnoj zajednici.

Ustav Vojvodine uticao bi bitno na procese „dovršavanja državnosti” Srbije. On bi intenzivirao procese federalizacije i decentralizacije. Samo raskid sa unitarizmom i rigidnom centralizacijom pruža Srbiji izvesnu nadu da „uhvati korak” sa sadašnjim vremenom i evro-integracijama. Upravo otuda Vojvodina treba da ima ustav i pre nego što novi ustav dobije Srbija.

Drugo, Vojvodina pripada srednjoevropskoj državnoj i pravnoj kulturi za razliku od Srbije koja je Balkan. Naime, u vreme kada je u Srbiji tekao Prvi i Drugi srpski ustanak protiv Turske vladavine, u Austriji je 1811. godine donet Austrijski građanski zakonik (izvorni naziv je: Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesamten Deutschen Erbländer der Oesterreichischen).<sup>19</sup> Građansko društvo *uspostavlja se građanskim zakonom*. Društvo građanske kulture ima respektabilan odnos spram prava, zakona i ustava. Vojvodina je Trijanonskim priključenjem Kraljevini Jugoslaviji i docnije Srbiji unela ne samo deo pravne kulture nego i „državnog nasleđa” (pravnog i državnog kapitala) iz dvojne kraljevine. Te okolnosti Srbija je trebala da favorizuje i uči od Vojvodine, a ne da je osporava i suspenduje.

Treće, Vojvodina je ispoljila „ustavni patriotizam” dobijanjem Ustava 1974. i doslednim poštovanjem „vladavine prava”.<sup>20</sup> Savremeni Ustav Vojvodine može da pokaže koliku korist od toga može imati i sama Srbija.

Četvrto, šta vojvođanski Ustav *grosso modo* treba da obuhvata?

Taj moderni ustav Vojvodine treba da sadrži sledeće elemente državnosti:

- moderan katalog ljudskih i manjinskih prava;
- zakonodavnu, izvršnu, sudsku vlast;
- finansijsku i statističku samostalnost;
- posedovni list Vojvodine;

---

<sup>18</sup> Himna Bavarske je: *Gott mit dir du Land der Bayern! (Neka je Bog uz tebe zemljo Bavara!)* a himna SR Nemačke je *Das Lied der Deutschen (Pesma Nemaca)*.

<sup>19</sup> AGZ predstavlja kodifikaciju privatnog prava koja sledi sistem institucija. Prvi deo ovog Građanskog zakonika Austrije govori o licima, o pravnoj sposobnosti, ženidbenom pravu, odnosima između roditelja i dece i tutorstvu. Drugi deo govori o stvarima, vrstama stvari, realnim i personalnim pravima na stvari. U realna prava spadaju: posed, vlasništvo, zalog, službenost. U personalna prava spadaju: ugovori i pravo naknade štete.

<sup>20</sup> U Srbiji takav odnos poštovanja poopštivosti pravu i zakona nikada nije postignut. Otuda je i poznata krilatica, da li Nikole Pašića da li Miloša Obrenovića: „Zakon je za protivnici.”

- međunarodne garancije poštovanja Vojvodine i njenog konstitutivnog akta.

Peto, ustav Vojvodine sa navedenim karakteristikama razmišljanja o vojvođanskoj autonomiji čini i bespredmetnim i besmislenim. Vojvodina je prošla davnu „regionalnu” fazu, kroz period autonomije išla je od 1946. do 1974, a od te 1974. godine kada je dobila svoj Ustav kao sve članice federacije kao i savezna država, ona je praktično bila u statusu „male” državnosti. Takvoj maloju ili niskoj državnosti je odgovarao federalni ambijent. Razvoj Vojvodine išao je uzlaznom putanjom. Nakon oduzimanje svake autonomije Vojvodini u Srbiji se još uvek kalkuliše sa „punom”, „širokom”, „stvarnom”, „funkcionalnom” itd. autonomijom ali ne za Vojvodinu već za Kosovo i Metohiju, koje je odavno proglasilo svoju nezavisnost. Naime, Kosovo i Metohija je nezavisnost proglasilo dve godine od donošenja Ustava RS iz 2006. godine, dakle, 28. 2. 2008. godine. Sve ove „poštapalice” sa punom ili širokom autonomijom zapravo pokazuju da ni njihovi autori ne znaju precizno o čemu je reč, a istovremeno kriju i bojazan da bi i neka „minimalistička” autonomija mogla dovesti u pitanje unitarizam i centralizam vlasti u Srbiji. Da podsetim: Srbija se oglušila čak i o svoju ustavno utvrđenu obavezu 2006. da će za Kosovo i Metohiju definisati „suštinsku autonomiju”. „Republika Srbija ima Autonomnu Pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu Pokrajinu Kosovo i Metohija. Suštinska autonomija Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija urediće se posebnim zakonom koji se donosi po postupku predviđenom za promenu Ustava” (čl. 182. st. 2. Ustava RS iz 2006). Ni do dana današnjeg Srbija nije dala bilo kakav nagoveštaj kako prepoznati pojam „suštinske autonomije”.

Za vojvođansko iskustvo autonomija je danas potrošen, preživeo i nefunkcionalan pojam. Potrošen je zbog toga jer su kapaciteti autonomije iscrpe- ni. Nema skrivenih resursa autonomije. Preživlost pojma autonomije ne kore- spondira u vremenu složenih odnosa, prava i vrednosti. Pojam autonomije je i nefunkcionalan jer nije u stanju da izrazi javni interes Vojvođana i Vojvodine. Ono što Vojvodini paše sada i gledano prema budućnosti jeste sopstveni ustav i federalizovanje Srbije. *Dixi et salvavi animam meam.*

## LITERATURA

- Antifašizam, AVNOJ, Autonomija* (Zbornik radova; ured. S. Šušnjar). Novi Sad, Udru-  
ženje antifašista Novog Sada: 2013.
- Četvrta vojvođanska konvencija. Nova vojvođanska ustavna inicijativa* (ur. V. Radako-  
vić) (2012). Novi Sad: Vojvođanski klub.
- Dimić, D., Stojanović, D., Jovanović, M. (2005). *Srbija 1804–2004: Tri viđenja ili po-  
ziv na dijalog*. Beograd: Udruženje za društvenu istoriju.

- Dimitrijević, N. (2007). *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Đinđić, Z. (1988). *Jugoslavija kao nedovršena država*. Novi Sad: Književna zajednica Novog Sada.
- Dorđević, J. (1976). *Ustavno pravo*. Beograd: Savremena administracija.
- Đurić, I. (1998). *Istorija: pribežište ili putokaz*. Kragujevac: Alternativni kulturni centar „Civis”.
- Jankov, D. (2007). *Vojvodina: podaci i činjenice*. Novi Sad: Centar za političko obrazovanje, Zrenjanin: Gradska narodna biblioteka „Žarko Zrenjanin”.
- Jačanje evropskog identiteta multikulturalne Vojvodine* (prir. S. Kresoja) (2008). Novi Sad: Pres Komerc.
- „Jogurt revolucija 1988”. *Vojvodina od Ustava do Statuta*. (ur. S. Budakov). (2009). Novi Sad: Vojvodanski klub, Agencija „Mir”.
- Marks, K. (1980). Prilog kritici Hegelove filozofije prava. U: *Kritika Hegela*, (ur. B. Milošević). Beograd: „Rad”.
- Molnar, A. (2008). *Oproštaj od prosvetiteljske ideje ustavotvorne skupštine? O rotacionom kretanju revolucije u Srbiji, 2000–2007*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Fabrika knjiga.
- Müller, W.-J. (2010). *Ustavni patriotizam*. Beograd: Fabrika knjiga.
- Predlozi za novi ustav Srbije* (prir. Z. Lutovac) (2004). Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
- Projekat ustava Republike Srbije* (M. Pajvančić... at all), (2009). Novi Sad: Forum iuris.
- Srbija u modernizacijskim procesima XX veka* (ur. odb.: L. Perović, M. Obradović, D. Stojanović), (1994). Beograd: ČIP Štampa.
- Stepanov, R. (2008). *Uvod u politiku i politički sistem Polity Politics Policy*. Novi Sad: Filozofski fakultet, Mediterran Publishing.
- Stepanov, R. (2012). Ustavni patriotizam u Srbiji. U: *Glasnik advokatske komore Vojvodine*, god. LXXXIV, knj. 72, okt. 2012, br. 10, (647–657).
- Stepanov, R. (2013). Vojvodanski brevijar. U: *Antifašizam, AVNOJ, Autonomija* Zbornik radova ured. S. Šušnjar). Novi Sad, Udruženje antifašista Novog Sada, (150–171).
- Treća vojvođanska konvencija* (ur. V. Radaković), (2009). Novi Sad, Sajnos.
- Vojvodina: snovi i konflikti* (prir. N. Radović), (2007). Novi Sad, VANU.

## Ustavi, zakoni

- Ustav SAPV, *Službeni list SAP Vojvodine*, br. 4, 1974.
- Ustav SFRJ, *Službeni list SFR Jugoslavije*, br. 9, 1974.
- Ustav SRS, *Službeni glasnik RS Srbije*, br. 8, 1974.
- Ustav RS, *Službeni glasnik RS*, br. 98, 2006.
- Ustav SRJ, *Sl. list SR Jugoslavije*. br. 1, 1992.
- Ustavi i vlade Kneževine Srbije, Kraljevine Srbije, Kraljevine SHS i Kraljevine Jugoslavije (1835–1941) (prir. D. Mrđević), (1988). Beograd: Nova knjiga.

## Dokumenti

Venecijanska komisija – Evropska komisija za demokratiju putem prava, Strazbur, 19. mart 2007, Mišljenje o Ustavu Srbije br. 405/2007.

<http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29004-srb.pdf>

[http://sr.wikipedia.org/wiki/Бановине\\_Краљевине\\_Југославија](http://sr.wikipedia.org/wiki/Бановине_Краљевине_Југославија)

[http://hr.wikipedia.org/wiki/Trijanonski\\_ugovor](http://hr.wikipedia.org/wiki/Trijanonski_ugovor)

## CONSTITUTIONAL AND POLITICAL TRIPTYCH OF VOJVODINA

*Radivoj Stepanov*

### S u m m a r y

This paper is an attempt to present a brief, relatively full and up-to date constitutional-legal and political option on Vojvodina.

Vojvodina was really created and legally defined in the First Yugoslavia. It has existed through all three Yugoslavia, the state union of Serbia and Montenegro and strives to survive in the democratic and ‘national surrounding’ of the tight internal framework of (today) Serbia. In the period of hundred years Vojvodina suffered different regimes: from the octroyed constitutions and rigid monarchies to the full anomies and personal authorities.

Yugoslav monarchism, later in the (middle) period social federalism and in the current phase restrictive Serbian unitarism influenced in the starting phase the several decade of continuity of existence of Vojvodina. This is why this paper has a title ‘Triptych’ and will try to demonstrate the most important characteristics of each of these three phases – picture of Vojvodina primarily through the political sociological approach. The structure of the paper is divided into chapters: Trianon, provinces, monarchist constitutions of Yugoslavia, Autonomy of Vojvodina in the constitutions of the peoples and Socialist Federal Republic of Yugoslavia, Vojvodina in the Constitution of the Republic of Serbia from 1990 and 2006, Collateral constitutional documents from 1992. and 2002. Does Serbia need a Constitution? Does Vojvodina need a new Constitution?

**Key words:** Vojvodina, Serbia, Yugoslavia, constitution, autonomy, state, rule of law, politics, monarchy, republic, federation, unitarism, centralism, uncompleted state

*Проф. др Маријана Пајванчић*  
Факултет за европске правнополитичке студије  
Нови Сад

## АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ Европски стандарди и уставна решења\*

**САЖЕТАК:** У раду се критички анализира положај аутономних покрајина у уставном систему Србије у контексту европских стандарда о регионалној држави. Два питања су у средишту пажње: једно се односи на уставна решења која могу бити извор проблема у пракси (нејасне, контрадикторне и непотпуне норме, правне празнине, недостатак инструмената и процедура за решавање спорова у границама права); друго се односи на селективну, ограничену и рестриктивну примену међународних стандарда о децентрализацији и регионима.

**Кључне речи:** Устав Србије, региони, аутономне покрајине, европски стандарди о регионима

---

\* Рад примљен: 9. 10. 2014. године.

Текст је у широј верзији публикован у: Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први” во Скопје: во чест на проф. др Владимир Митков = *Liber Amicorum*, Професор Владимир Митков, Скопје, Университет „Св. Кирил и Методиј”, Правен факултет „Јустинијан Први”, 2010, 206–223.

У овом прилогу анализира се положај аутономних покрајина у уставном систему Србије<sup>1</sup> уз фокус на два питања.<sup>2</sup> Прво се односи на уставна решења која су потенцијални (не и нереални) извор проблема у пракси, јер су норме нејасне, контрадикторне или непотпуне, а недостају инструменти или процедуре за решавање спорова у оквирима устава. Друго се односи на селективну, ограничену и рестриктивну примену међународних стандарда о децентрализацији и регионализацији.

## ПРАВО ГРАЂАНА НА ПОКРАЈИНСКУ АУТОНОМИЈУ

Поред Преамбуле у којој се изричито помиње само Аутономна Покрајина Косово и Метохија и њена „суштинска аутономија у оквиру суверене државе Србије”, Устав Србије у уводним одредбама гарантује *право грађана на покрајинску аутономију* заједно са правом грађана на локалну самоуправу. Оба права Устав дефинише као права која постављају границе државној власти.<sup>3</sup> Овај начелни приступ напушта се, међутим, приликом ближег регулисања положаја аутономних покрајина у деловима Устава о територијалној организацији.<sup>4</sup> Право грађана на покрајинску аутономију као и право на локалну самоуправу, према изричитој уставној одредби подлежу контроли<sup>5</sup> уставности и законитости.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Вертикална подела власти, територијална организација, нарочито положај аутономних покрајина у уставном систему Србије били су предмет посебне пажње у различитим предлозима за нови Устав Србије припремљеним од стране стручњака или политичких странака, као и у дебати вођеној у стручним круговима. Мишљења о овом питању су била подељена, као што су се разликовала и решења изнета у различитим предлозима за нови Устав Србије. Указивано је на искуства и примере добре праксе у компаративној уставности, посебно Италије и Шпаније. Европски стандарди о регијама садржани у Европској повељи о локалној самоуправи (Стразбур, 1987), Европској повељи о регионалној самоуправи (нацрт), усвојеној од стране Конгреса локалних и регионалних власти Европе (1997), Декларацији усвојеној од стране Скупштине европских регија (Базел, 1996) требало је да послужи као оквир за уставна решења. О упоредном приказу статуса аутономних покрајина у предлозима за нови Устав Србије шире: др М. Пајванчић, Нови Устав Србије и аутономија Војводине, *Гласник адвокатске коморе Војводине*, бр. 12/ 2005, 591–613.

<sup>2</sup> На многа од ових питања указала је и Венецијанска комисија у свом мишљењу. Управо територијална организација власти, поред поглавља о судству, представља део Устава Србије који стручњаци Венецијанске комисије посебно критикују. <http://www.skupstinskamreza.rs/portal/index.php/home/najnovije-vesti/1645> (приступљено 25. IV 2011).

<sup>3</sup> Чл. 12. ст. 1. Устава Републике Србије.

<sup>4</sup> Одредбе о територијалној аутономији систематизоване су у Седмом делу Устава под насловом „Територијално уређење” (чл. 176–182. и чл. 182–188. и чл. 188–194. Устава Републике Србије).

<sup>5</sup> У Уставу се користи термин „надзор”.

<sup>6</sup> Чл. 12. ст. 2. Устава Републике Србије.



## ОПШТЕ ОДРЕДБЕ О СТАТУСУ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

У општим одредбама Устава о аутономним покрајинама и локалним заједницама регулисано је остваривање права грађана на покрајинску аутономију. Аутономним покрајинама и локалним заједницама се гарантује *свакикој особи једнакост лица*.<sup>7</sup>

Као принцип расподеле надлежности између централне власти и аутономних покрајина и локалних заједница Устав наводи *субсидијарност* преузимајући општу дефиницију овог начела из међународних докумената,<sup>8</sup> али не прецизира садржај овог начела већ то делегира законодавцу<sup>9</sup> и тако оставља неизвесним садржај и квалитет надлежности које се остварују на нивоу аутономне покрајине.

У општим одредбама о територијалном уређењу, нормирана је могућност да Република законом *повери аутономним покрајинама поједина питања* из своје надлежности,<sup>10</sup> уз обавезу да за њихово обављање обезбеди финансијска средства.<sup>11</sup> Републички органи имају право надзора над обављањем поверених послова. Садржај овог права ближе регулише закон.<sup>12</sup> И аутономне покрајине имају право да локалним заједницама повере обављање појединих послова из домена своје надлежности<sup>13</sup> као и обавезу да обезбеде финансијска средства за њихово обављање.<sup>14</sup>

Аутономним покрајинама гарантује се право да *самостално уређују своје органе*, њихову надлежност, организацију и начин рада као и јавне службе.<sup>15</sup> Приликом регулисања ових питања органи аутономне покрајине су везани Уставом. Устав упућује на статут аутономне покрајине као акт који регулише ова питања.<sup>16</sup> У Уставу се посебно наводи само скупштина аутономне покрајине као највиши орган аутономне покрајине.<sup>17</sup> Покрајинску скупштину чине посланици изабрани на четири године на непосредним изборима, тајним гласањем. Аутономна покрајина самостално, својим

<sup>7</sup> Чл. 176. ст. 2. Устава Републике Србије.

<sup>8</sup> Чл. 177. ст. 1. Устава Републике Србије.

<sup>9</sup> Чл. 177. ст. 2. Устава Републике Србије.

<sup>10</sup> Чл. 178. ст. 1. Устава Републике Србије.

<sup>11</sup> Чл. 178. ст. 3. Устава Републике Србије.

<sup>12</sup> Чл. 178. ст. 4. Устава Републике Србије.

<sup>13</sup> Чл. 178. ст. 2. Устава Републике Србије.

<sup>14</sup> Чл. 178. ст. 3. Устава Републике Србије.

<sup>15</sup> Чл. 179. Устава Републике Србије.

<sup>16</sup> Чл. 179. Устава Републике Србије.

<sup>17</sup> Чл. 180. ст. 1. Устава Републике Србије.

актом (одлука) регулише начин избора посланика.<sup>18</sup> Устав прописује да се у аутономним покрајинама у којима живи национално мешовито становништво обезбеђује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштини.<sup>19</sup> Институционална организација региона, према европским стандардима, почива на гарантовању пуног правног статуса региона,<sup>20</sup> праву региона да регулише своју организацију „уз дужно поштовање устава и закона”,<sup>21</sup> аутономности регионалних органа у обављању послова из домена њихове надлежности, што искључује „супервизију од стране централне власти” која би се односила на „чланове регионалних органа” или „мере централне власти које задиру у слободно извршавање надлежности региона”.<sup>22</sup>

Део општих одредби о аутономним покрајинама и локалним заједницама су и одредбе о *праву на сарадњу са одговарајућим територијалним заједницама других држава*, уз обавезу да сарадњу остварују у оквиру спољне политике Републике Србије уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије.<sup>23</sup>

## ПОСЕБНЕ ОДРЕДБЕ О СТАТУСУ АУТОНОМНИХ ПОКРАЈИНА

Неколико чланова Устава регулишу посебно статус аутономних покрајина у уставном систему. Аутономна покрајина се дефинише као територијална заједница, која се оснива Уставом и у којој грађани остварују право на покрајинску аутономију,<sup>24</sup> што говори да Устав прихвата концепт аутономне покрајине као територијалне заједнице, али не и као политичко територијалне заједнице.

У Уставу се изричито наводе *две постојеће аутономне покрајине*, али се само за аутономну покрајину Косово и Метохију резервише у самом Уставу позиција „суштинске аутономије”. Садржај који укључује појам *суштинска аутономија*, Устав не прописује. Регулисање тог питања препушта се законодавцу.<sup>25</sup> Устав допушта могућност формирања нових

<sup>18</sup> Чл. 180. ст. 3. Устава Републике Србије.

<sup>19</sup> Чл. 180. ст. 4. Устава Републике Србије.

<sup>20</sup> Чл. 2. ст. 2. Декларације скупштине европских региона.

<sup>21</sup> Чл. 11. Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>22</sup> Чл. 2. ст. 5. Декларације скупштине европских региона.

<sup>23</sup> Чл.181. Устава Републике Србије.

<sup>24</sup> Чл.182. ст. 1. Устава Републике Србије.

<sup>25</sup> Чл.182. ст. 2. Устава Републике Србије. До данас, неколико година после усвајања Устава, такав закон није усвојен, нити се најављује његово усвајање.

аутономних покрајина и могућност да се већ основане аутономне покрајине укину или споје.<sup>26</sup> О оснивању нових аутономних покрајина као и укидању или спајању постојећих одлучује се у поступку прописаном за ревизију Устава.<sup>27</sup> Предлог ових промена утврђују грађани на референдуму у складу са законом.<sup>28</sup> Начин на који су у Уставу регулисана ова питања оставља отвореним више дилема. На пример, који поступак ревизије Устава ће бити примењен у овом случају имајући у виду да Устав прописује две различите процедуре за промену Устава;<sup>29</sup> да ли се у поступку одлучивања о промени статуса аутономних покрајина уважавају међународни стандарди; који облик референдума се примењује приликом одлучивања о статусу аутономне покрајине и др.

Неколико питања везаних за *формирање аутономних покрајина* заслужују посебну пажњу. То се односи на критеријуме за формирање аутономних покрајина, поступак одлучивања о образовању аутономне покрајине, уставни статус аутономних покрајина (монотипске или политипске) и статус постојећих аутономних покрајина. Европским документима о регијама<sup>30</sup> установљени су основни критеријуми за формирање региона, принципи на којима почива процедура одлучивања о формирању региона, одлучивање о подручју на коме се простире регион и одлучивање о промени граница региона.

Међу критеријумима који ближе одређују регионални идентитет, природу региона и његов статус у уставном систему наводе се: историјске, језичке, културне, друштвене, економске и географске везе<sup>31</sup> становништва на одређеном подручју; различито порекло и функција коју региони имају у оквиру одређене државне заједнице;<sup>32</sup> посебан политички идентитет<sup>33</sup> који може имати различите политичке облике. Принципи регионалне самоуправе, међу којима су свакако и најважнији критеријуми за образовање региона, требало би да буду утврђени уставом. На то упућује начелно правило Европске повеље о регионалној самоуправи.<sup>34</sup>

Поступак одлучивања о статусу региона и подручју на коме се он образује регулисан је начелно Европском повељом о регионалној самоуп-

---

<sup>26</sup> Чл.182. ст. 3. Устава Републике Србије.

<sup>27</sup> Чл.182. ст. 3. Устава Републике Србије.

<sup>28</sup> Чл.182. ст. 3. Устава Републике Србије.

<sup>29</sup> Чл. 203. Устава Републике Србије.

<sup>30</sup> Видети т. 2, 4, 6. и 9. Преамбуле Декларације скупштине европских региона.

<sup>31</sup> Т. 4. Преамбуле Декларације Скупштине европских региона.

<sup>32</sup> Т. 4. Преамбуле Декларације Скупштине европских региона.

<sup>33</sup> Чл. 1. ст. 4. Декларације Скупштине европских региона.

<sup>34</sup> Чл. 2. ст. 1. Европске повеље о регионалној самоуправи.

прави. Повеља не регулише посебно поступак формирања нових региона, али би се на овај поступак по аналогiji могла применити основна начела поступка по коме се одлучује о статусу региона, подручју на коме се он простире и промени његових граница. Ова начела укључују: сагласност заинтересованог региона као услов за доношење одлуке о промени подручја на коме се регион простире (промена граница);<sup>35</sup> учешће региона у одлучивању о подручју на коме се регион простире, а које укључује више могућности, од „процедура непосредне демократије”<sup>36</sup> у којима суделују грађани који живе на подручју региона, процедура које обезбеђују „консултовање свих заинтересованих региона”, или „изричиту сагласност сваког региона”,<sup>37</sup> уз давање предности процедурама које омогућују непосредно одлучивање грађана, над другим процедурама.<sup>38</sup>

Да ли се аутономне покрајине образују као монотипске или политипске питање је које је остало отворено и на које Устав не пружа одговор. Декларација скупштине европских региона изричито прописује да „региони који се налазе у истој држави могу имати различит статус, у складу са својим историјским, политичким, културним и социјалним разликама”.<sup>39</sup> Као „израз посебног политичког идентитета” региони у истој држави могу имати „различит политички облик”.<sup>40</sup> У регионално уређеној држави могу се образовати монотипски региони, али је могуће формирати и регионе који имају различите статусе (асиметрични регионализам). Ако се као критеријум разликовања региона узму у обзир својства која одређују регионални идентитет одређеног региона, тада разлике међу регионима зависе од фактора који су утицали и утичу на обликовање политичког идентитета региона. То могу бити нпр: географски положај (Аландска острва, Гренланд); заједничка историјска, културна и привредна обележја (Шпанија, Италија); специфичан културни идентитет обликован мултиетничким саставом становништва (Шпанија, Италија); особен етнички састав становништва (Шкотска, Велс). Најчешће политички идентитет региона обликује више фактора.

---

<sup>35</sup> Чл. 16. ст. 1. Европске повеље о регионалној самоуправи утврђује да „регионална граница не може бити промењена док заинтересовани регион не да своју сагласност”.

<sup>36</sup> Чл. 16. ст. 1. Европске повеље о регионалној самоуправи утврђује да „процедура непосредне демократије (...) може бити предвиђена домаћим законом”.

<sup>37</sup> Чл. 16. ст. 2. Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>38</sup> Чл. 16. ст. 1. Европске повеље о регионалној самоуправи утврђује да се процедура прибављања сагласности заинтересованог региона приликом одлучивања о граници региона, остварује „без штете по процедуру непосредне демократије” из чега се може закључити да се предност даје непосредним облицима одлучивања.

<sup>39</sup> Чл. 1. ст. 3. Декларације скупштине европских региона.

<sup>40</sup> Чл. 1. ст. 4. Декларације скупштине европских региона.

Устав не регулише *одлучивање о територији* аутономне покрајине већ то препушта закону.<sup>41</sup> Устав једино прописује услов да се територија аутономне покрајине не може мењати без сагласности грађана изражене на референдуму, али не прецизира облик референдума већ то препушта закону.<sup>42</sup> Неспорно је да је то обавезни референдум и да став који грађани на њему искажу обавезује, али многа питања остају отворена и препуштена законској регулативи (нпр. када се референдум расписује – да ли као претходни или накнадни; ко има право да затражи његово расписивање; ко је на основу Устава обавезан да га распише и на чији захтев; какве су последице ако референдум не буде расписан и др.). Европска повеља о регионалној самоуправи утврђује да се подручје на коме се простире регион (територија и границе) не може мењати без сагласности заинтересованог региона.<sup>43</sup> Укључивање региона у одлучивање о промени подручја на коме се простире може бити путем регионалних органа или уз непосредно учешће грађана који живе на подручју региона, али се услови и начин остваривања овог права ближе регулишу уставом.<sup>44</sup>

За статус аутономне покрајине у уставном систему несумњиво су најважније одредбе о *надлежностима аутономне покрајине*. Овом питању у Уставу је посвећен један члан.<sup>45</sup> Устав не говори о квалитету надлежности аутономне покрајине (пуни или ограничени капацитет надлежности) нити о њиховој природи (изворне надлежности или поверени послови). Стварни садржај надлежности аутономне покрајине може се сагледавати само посредно. Кључно питање је да ли су гарантоване изворне надлежности аутономних покрајина, јер то говори о садржају аутономије? Да ли се само оквирно наводе области у којима се простире изворна надлежност или се изворне надлежности прецизно регулишу Уставом? Начело субсидијаритета налагало би да се изворне надлежности свих виших нивоа власти, па и изворне надлежности аутономне покрајине, утврде Уставом уз примену метода еnumerације. Ово питање посебно добија на значају приликом димензионисања садржаја, квалитета и обима надлежности у домену тзв. конкурентних надлежности. Уколико квалитет, садржај и обим надлежности нису прецизно одређени могу у пракси настати проблеми узроковани нејасним критеријумима расподеле надлежности.

<sup>41</sup> Чл. 182. ст. 4. Устава Републике Србије.

<sup>42</sup> Чл. 182. ст. 4. Устава Републике Србије.

<sup>43</sup> Чл. 16. ст. 1. Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>44</sup> „Уставним актом, уз консултацију регионалног Већа, постојећи региони могу да се спајају или да се стварају нови региони, с тим да је број становника сваког региона најмање милион, када то захтева онај број општинских већа који представља најмање једну трећину дотичног становништва и када предлог одобри већина дотичног становништва на референдуму” (чл. 132. ст. 1. Устава Италије).

<sup>45</sup> Чл. 183. Устава Републике Србије.

Међународни документи<sup>46</sup> утврђују да се прописима централне власти гарантује регионална аутономија, регионални идентитет, надлежности региона и основне институционалне структуре власти на регионалном нивоу.<sup>47</sup> Надлежности региона гарантују се прописима који имају статус највишег акта у уставном систему, конститутивним актом региона<sup>48</sup> и актима међународног права.<sup>49</sup> Расподела надлежности између државе и региона почива на два принципа који се примењују кумулативно: принципу политичке децентрализације и принципу супсидијарности. Примери компаративне конституционалне праксе то илуструју.<sup>50</sup> Политичка децентрализација је облик поделе власти између различитих нивоа власти. Уједно то је и облик узајамног ограничавања власти образованих на различитим нивоима. Садржај принципа супсидијарности дефинише се као општа претпоставка надлежности у корист нижих власти, пре свега локалне заједнице као примарног облика самоуправе грађана. У локалној заједници се обављају сви послови који изричито нису стављени у надлежност другим нивоима власти. Примена принципа супсидијарности налаже да се надлежности свих нивоа власти, изузев локалне власти, утврде методом еnumerације. Надлежности региона не смеју ограничити нити задирати у изворне надлежности локалних власти. Циљ који се настоји остварити уважавањем начела политичке децентрализације и начела супсидијарности при расподели надлежности између државе и региона је демократизација. То је расподела надлежности која омогућује да се на свим нивоима власти у процес одлучивања непосредно укључе грађани, да грађани могу остваривати демократску контролу власти и да се одлуке доносе на нивоу који је најближи грађанима. Ови принципи гарантују се уставом<sup>51</sup> или законима који регулишу регионалну организацију. Изворне надлежности региона обухватају послове које региони обављају самостално и који „не могу бити под утицајем или ограничени уставом, националним или међународним законом”.<sup>52</sup> То су послови који омогућавају да се практично

<sup>46</sup> Чл. 4. ст. 1. и 3. Европске повеље о регионалној самоуправи и чл. 3. ст. 1. Декларације скупштине европских региона.

<sup>47</sup> Чл. 1. ст. 1. Декларације скупштине европских региона.

<sup>48</sup> Чл. 3. ст. 1. Декларације скупштине Европских региона.

<sup>49</sup> Чл. 4. ст. 1. Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>50</sup> „Регије имају искључиву законодавну власт у свим питањима која нису изричито задржана за државни закон” (чл. 117. ст. 3. Устава Италије).

<sup>51</sup> „Сходно принципу субсидијарности држава, регије, велеградови, провинције и општине подржавају аутономне иницијативе које покрећу грађани, индивидуално или удружено у циљу спровођења активности од општег интереса” (чл. 118. ст. 4. Устава Италије).

<sup>52</sup> Чл. 4 ст. 1. Европске повеље о регионалној самоуправи.

остварују „политике специфичне за сваки регион”.<sup>53</sup> Региони уживају финансијску самосталност и имају сопствене изворе прихода за финансирање изворних надлежности. Конкурентне надлежности обухватају послове у областима у којима држава задржава одређене компетенције уз гарантовање права региона да у истим областима и они обављају део послова. Централна власт задржава најчешће право да регулише основна питања у одређеној области, а регионалне власти имају право да, у оквирима које поставља национално законодавство, ближе регулишу поједина питања сагласно својим потребама.<sup>54</sup>

*Надлежности* које аутономна покрајина остварује на основу Устава и статута аутономне покрајине као свог основног и највишег правног акта обухватају *право аутономне покрајине да регулише надлежности, избор, организацију и рад органа и служби које оснива,*<sup>55</sup> као и да *ујерђује симболе аутономне покрајине и начин њиховог коришћења.*<sup>56</sup> Ако се не изгуби из вида да се статут аутономне покрајине доноси уз претходну сагласност Народне скупштине Републике Србије,<sup>57</sup> као и да статут и сви други акти аутономне покрајине подлежу оцени уставности и законитости<sup>58</sup> оправдано се поставља питање да ли се ради о изворним надлежностима које аутономне покрајине врше самостално на основу Устава? У другој групи су надлежности које аутономне покрајине остварују регулишући питања у областима наведеним у Уставу, у складу са законом и у оквирима које поставља закон.<sup>59</sup> Међу овим надлежностима су и права аутономне покрајине да, у складу са законом, регулишу питања од покрајинског значаја у областима: просторног планирања и развоја; пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друмског, речног и железничког саобраћаја као и уређивање путева, привређивања, сајмова и других привредних манифестација; просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу. Устав аутономним покрајинама ставља у надлежност да се старају о остваривању људских и мањинских права, али не прецизира садржај и квалитет ових надлежности, већ то препушта закону.<sup>60</sup>

<sup>53</sup> Чл. 4 ст. 3. Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>54</sup> Пример пружа Устав Италије (чл. 117. ст. 2).

<sup>55</sup> Чл. 183. ст. 1. Устава Републике Србије.

<sup>56</sup> Чл. 183. ст. 4. Устава Републике Србије.

<sup>57</sup> Чл. 185. ст. 2. Устава Републике Србије.

<sup>58</sup> Чл. 167. Устава Републике Србије.

<sup>59</sup> Чл. 183. ст. 2. т. 1, 2. и 3. Устава Републике Србије.

<sup>60</sup> Чл. 183. ст. 3. Устава Републике Србије.

Оквирни садржај надлежности региона, који постављају европски документи о регионима, темељи се на принципу да „регион одговара за све надлежности које имају претежно регионалну димензију”.<sup>61</sup> Области у којима се простире надлежност региона су: регионалне економске политике, регионално планирање, изградња и стамбена политика, телекомуникације и саобраћајна структура, енергија и животна средина, пољопривреда и риболов, образовање на свим нивоима, универзитети и истраживачки рад, култура и информисање, здравство, туризам, разонода и спорт, полиција и јавни ред.

Устав регулише и нека права у вези са *финансијском аутономијом* аутономне покрајине. То је право аутономне покрајине да управља покрајинском имовином на начин прописан законом,<sup>62</sup> као и њено право на изворне приходе, буџет и завршни рачун, уз обавезу да обезбеди средства локалним заједницама за финансирање послова које аутономна покрајина пренесе на њих.<sup>63</sup> Финансијску аутономију регулише начелна уставна одредба о праву аутономне покрајине на изворне приходе којима финансира своје надлежности.<sup>64</sup> Врсте и висину прихода аутономне покрајине утврђује закон,<sup>65</sup> који регулише и учешће аутономних покрајина у делу прихода Републике Србије.<sup>66</sup> Необичан уставни преседан је одредба Устава о буџету аутономне покрајине исказана као минимално процентуално учешће (7 %) у буџету Републике Србије, уз прецизирање намене за које се могу користити ова средства (финансирање капиталних инвестиција) као и процентуално израженог дела ових средстава (3 % од укупно 7 %) у Уставу.<sup>67</sup>

Наведене одредбе о надлежностима аутономне покрајине и финансијској аутономији упућују на општи закључак да Устав није одредио садржај и квалитет права грађана на покрајинску аутономију. Регулисање тог питања препуштено је закону. Аутономија покрајина није гарантована Уставом. Она је редукована на законски оквир.

Устав регулише и правне акте аутономне покрајине.<sup>68</sup> Статут је највиши правни акт аутономне покрајине. Он се усваја по поступку који укључује претходну сагласност Народне скупштине Републике Србије.<sup>69</sup> У поступку усвајања статута остаје отворено једно важно питање. Устав

---

<sup>61</sup> Чл. 3. ст. 3. Декларације скупштине европских региона.

<sup>62</sup> Чл. 183. ст. 5. Устава Републике Србије.

<sup>63</sup> Чл. 183. ст. 6. Устава Републике Србије.

<sup>64</sup> Чл. 184. ст. 1. као и чл. 183. став 6. Устава Републике Србије.

<sup>65</sup> Чл. 184. ст. 2. Устава Републике Србије.

<sup>66</sup> Чл. 184. ст. 3. Устава Републике Србије.

<sup>67</sup> Чл. 184. ст. 4. Устава Републике Србије.

<sup>68</sup> Чл. 185. Устава Републике Србије.

<sup>69</sup> Чл. 185. ст. 2. Устава Републике Србије.



наиме, не регулише процедуру поступања уколико Народна скупштина ускрати сагласност на предлог статута који је усвојила скупштина аутономне покрајине и на тај начин оставља да се ово важно питање решава у политичком пољу, а не инструментима права и у оквиру права.

Европски стандарди о регионима гарантују одређени ниво и садржај самоуправе становништва на подручјима која одликују специфичности које обликују посебан идентитет. Посебан идентитет региона исказује се и кроз право на регионално самоорганизовање. То је право региона да актом самоорганизовања (конститутивни акт) регулише сопствену организацију и надлежност.<sup>70</sup> Битно својство тог акта, независно од тога како се акт назива, јесте његов статус у правном систему. Конститутивни акт региона чини „део правног поретка државе на највишем нивоу”,<sup>71</sup> а доноси га регион самостално или уз сагласност органа централне власти. Поред статута аутономна покрајина доноси одлуке и друге правне акте.<sup>72</sup> Правни акти аутономне покрајине подлежу оцени уставности и законитости, о којој одлучује Уставни суд Србије.<sup>73</sup> У саставу овог суда су и судије са подручја аутономних покрајина<sup>74</sup>, али аутономне покрајине не учествују у кандидовању или избору ових судија.

У оквиру *права надзора* над радом органа аутономне покрајине Влада има право да, пред Уставним судом, покрене поступак претходне оцене уставности или законитости одлуке аутономне покрајине. Уставни суд има право да одложи ступање на снагу оспореног акта док не одлучи у тој ствари.<sup>75</sup> Ово уставно решење је пример веома широких овлашћења органа централне извршне власти према скупштини аутономне покрајине као органу који непосредно бирају грађани. Такво решење може у пракси онемогућити остваривање ионако уских, Уставом прописаних надлежности аутономне покрајине. Европска повеља о регионалној самоуправи поставља начелно правило да се овлашћења централних власти у контроли регионалних власти и поступак по коме се она остварују морају прописати уставом или законом.<sup>76</sup> Садржај овлашћења централне власти односи се на контролу законитости, која је по облику накнадна и остварује се у поступку прописаном за усвајање основног акта региона.<sup>77</sup> Надзор и оцена цели-

<sup>70</sup> Чл. 1. ст. 3. Декларације скупштине европских региона.

<sup>71</sup> Чл. 1. ст. 3. Декларације скупштине европских региона.

<sup>72</sup> Чл. 185. ст. 3. Устава Републике Србије.

<sup>73</sup> Чл. 167. Устава Републике Србије.

<sup>74</sup> Чл. 172. ст. 4. Устава Републике Србије.

<sup>75</sup> Чл. 186. Устава Републике Србије.

<sup>76</sup> Чл. 19. ст. 1. Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>77</sup> Чл. 19. ст. 2. Европске повеље о регионалној самоуправи.

сходности могућа је само у односу на послове који су пренети регионима,<sup>78</sup> док изворне надлежности региона подлежу само контроли законитости.

Предмет уставне регулативе је и *заштита права на покрајинску аутономију*. Одлучивање о заштити права на покрајинску аутономију поверено је Уставном суду Србије. О заштити покрајинске аутономије овај суд одлучује у три случаја. Први, када решава спор о сукобу надлежности између органа централне власти и органа аутономне покрајине као и органа аутономне покрајине и органа локалних заједница.<sup>79</sup> Други, када, на предлог органа одређеног статутом аутономне покрајине, одлучује у поступку по жалби на појединачни акт или радњу државног органа или органа јединица локалне самоуправе који онемогућава обављање надлежности аутономне покрајине.<sup>80</sup> Трећи, када, на предлог органа одређеног статутом аутономне покрајине, одлучује о оцени уставности и законитости закона или другог општег акта Републике Србије или општег акта јединице локалне самоуправе којима се повређује право на покрајинску аутономију.<sup>81</sup>

Приликом избора судија Уставног суда, Устав<sup>82</sup> налаже да са сваке од три листе кандидата<sup>83</sup> један од изабраних кандидата мора бити са територије аутономних покрајина. Овакво решење не обезбеђује примену европских стандарда који претпостављају учешће аутономних покрајина „у постављању судских органа одговорних за решавање спорова између државе и региона”<sup>84</sup> Аутономне покрајине ни на који начин не суделују у постављању судских органа одговорних за решавање спорова између централне власти и аутономне покрајине.

## ПИТАЊА КОЈА НИСУ РЕГУЛИСАНА

Више важних питања садржаних у међународним документима о регионима и компаративној уставности нису регулисана. Европски документи садрже стандарде и у овим материјама, који би могли бити путоказ за регулисање ових питања. Која важна питања нису регулисана?

<sup>78</sup> Чл. 19. ст. 3. Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>79</sup> Чл. 167. ст. 2. т. 2. Устава Републике Србије.

<sup>80</sup> Чл. 187. ст. 1. Устава Републике Србије.

<sup>81</sup> Чл. 187. ст. 2. Устава Републике Србије.

<sup>82</sup> Чл. 172. ст. 4. Устава Републике Србије.

<sup>83</sup> Једну листу предлаже председник Републике, другу Народна скупштина, а трећу Високи савет судства и Државно веће тужилаца. На свакој од листа налази се два пута више кандидата од броја који се бира (10 кандидата, а бира се 5).

<sup>84</sup> Чл. 7. ст. 3. Декларације скупштине европских региона.

*Претпоставка надлежности региона у извршавању процеса централне власти* коју потврђује Декларација скупштине европских регија<sup>85</sup>, а која допушта одступање у ванредним околностима када административну власт преузима држава.<sup>86</sup> Принцип одговорности региона за извршавање националног законодавства „требало би да буде опште правило” у регионално уређеним државама.<sup>87</sup> У складу са општим принципом да извршавање закона (директно или додељивањем) „треба да буде надлежност региона”<sup>88</sup>, извршним органима региона поверава се и извршавање закона које је донела централна власт. Органи централне власти задржавају право надзора над остваривањем ових надлежности региона. У доменима у којима централна власт задржава „контролу над регионима она се уређује уставом или одговарајућим законом”.<sup>89</sup>

*Учешће аутономних покрајина у вршењу послова из надлежности Републике*, посебно у питањима која се односе на обим регионалне самоуправе и интересе региона није регулисано. У међународним документима су постављени принципи и одређен оквир за учешће региона у обављању послова из надлежности централне власти. Принципи на којима почивају односи између државе и региона су међусобно поштовање, сарадња и солидарност. Ови принципи постављају основу на којој, у регионално уређеној држави, почивају односи између државе и региона. Региони имају право да суделују у вршењу државних послова за које су надлежне централне власти. Облици у којима региони остварују ово право су различити као и садржај у коме се то право региона исказује на институционалној равни (организација, инструменти и процедуре). Региони партиципирају у законодавној, извршној и судској власти државе на различите начине, у различитим облицима и са различитим садржајем. Европска повеља о регионалној самоуправи утврђује принцип учешћа региона у доношењу одлука централних власти, посебно када регулатива централне власти „може променити обим регионалне самоуправе или утицати на интересе региона”.<sup>90</sup> Облици учешћа региона у пословима централне власти укључују више могућности<sup>91</sup> међу којима су: репрезентовање региона у органима централне власти („одговарајуће представништво региона у законодав-

<sup>85</sup> Чл. 8. ст 4. Декларације скупштине европских региона.

<sup>86</sup> Чл. 8. ст 4. Декларације скупштине европских региона.

<sup>87</sup> Чл. 3. ст 3. Декларације скупштине европских региона.

<sup>88</sup> Чл. 3. ст. 2. Декларације скупштине европских региона.

<sup>89</sup> Чл. 8. ст 2. Декларације скупштине европских региона.

<sup>90</sup> Чл. 9. ст. 1. Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>91</sup> Чл. 9. ст. 2. Европске повеље о регионалној самоуправи.

ним и административним органима”);<sup>92</sup> процедуре укључивања региона у процес одлучивања на нивоу централне власти („процедуре расправе и консултовања између органа државе и сваког заинтересованог региона”);<sup>93</sup> сарадња органа централне власти и регионалних тела („консултовање између органа централне власти и структура које представљају регионе”).<sup>94</sup>

Принципи утврђени Европском повељом о регионалној самоуправи потврђени су и прецизирани у Декларацији скупштине европских региона<sup>95</sup> у којој су истакнути облици укључивања региона у централни државни ниво. Прецизира се да региони имају „одговарајућу улогу у законодавним телима државе”.<sup>96</sup> Налаже се државама да „у оквиру својих надлежности обезбеде координацију учешћа регионалних институција у државним процесима одлучивања, у случајевима када се одлуке односе на надлежности региона”.<sup>97</sup> Предвиђа се учешће региона „у постављању судских органа одговорних за решавање спорова око поделе власти између државе и региона”<sup>98</sup> и утврђују институционални оквири решавања спорова између региона и државе (судски поступак или арбитража).<sup>99</sup>

Учешће региона у државним пословима има свој организациони и процедурални вид. Они су повезани, комплементарни и међусобно се допуњују. Помињемо значајније.

Учешће региона у остваривању законодавне власти централних органа власти реализује се избором представника региона у законодавно тело и процедурама консултовања регионалних органа приликом одлучивања. У компаративној уставности, *репрезентовање региона* у законодавном телу централне власти остварује се у различитим облицима.<sup>100</sup> Устав Србије није регулисао ова питања. У том контексту два питања су значајна. То су критеријуми и начин репрезентовања аутономних покрајина у Народној скупштини и у административним телима.

Учешће региона у остваривању послова из надлежности централне власти обезбеђује се и успостављањем *различитих процедура консулто-*

<sup>92</sup> Чл. 9. ст. 2. алинеја 2 Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>93</sup> Чл. 9. ст. 2. алинеја 2 Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>94</sup> Чл. 9. ст. 2. алинеја 3 Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>95</sup> Чл. 7. Декларације скупштине европских региона.

<sup>96</sup> Чл. 7. ст. 1. Декларације скупштине европских региона.

<sup>97</sup> Чл. 7. ст. 2. Декларације скупштине европских региона.

<sup>98</sup> Чл. 7. ст. 3. Декларације скупштине европских региона.

<sup>99</sup> Чл. 7. ст. 3. *in fine* Декларације скупштине европских региона.

<sup>100</sup> Видети шире: др М. Пајванчић, *Структура парламента и репрезентовање регија*, Зборник Војводина и будући Устав Србије, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2003. 93–102.

вања регија о питањима о којима одлучују централне власти, а која су од интереса за статус региона и за интересе грађана који живе на подручју региона. Европски документи о регионима овом питању поклањају дужну пажњу. У одређеним областима држава може доносити одлуке или предузимати мере само уз претходну сагласност региона.<sup>101</sup> Сагласност региона потребна је приликом доношења одлука које „имају утицаја на надлежност или интересе региона”.<sup>102</sup> То се посебно односи на одлуке које утичу на финансирање региона или „обим њихових законодавних надлежности”,<sup>103</sup> као и приликом одлучивања о промени граница региона.<sup>104</sup> Промена статуса региона, гарантованог уставом или законима највишег ранга као и конститутивним актом региона, могућа је само у сарадњи са тим регионом.<sup>105</sup> Региони, такође, имају право да буду консултовани или да учествују у процесу израде и закључивања међународних споразума чији је држава потписник, када се они односе на суштинске интересе региона или на њихове надлежности.<sup>106</sup>

*Начело хармонизације* којим се регионалне власти руководе приликом остваривања својих изворних надлежности није регулисано у Уставу. Иако су региони самостални у обављању изворних надлежности, они су дужни да се руководе начелом хармонизације приликом њиховог остваривања.<sup>107</sup> Начело хармонизације налаже регионалним властима да међусобно сарађују и споразумевају се и када остварују своје изворне надлежности. Смисао овог начела, о коме говори компаративна уставна пракса,<sup>108</sup> је да се активности које се одвијају на нивоу региона споразумно усклађују.

*Начело прилагођавања пренетих надлежности* конкретним условима у региону није регулисано Уставом. Међународни документи постављају оквир и за регулисање овог питања у унутрашњем праву, а компаративна уставност пружа конкретне примере.<sup>109</sup> Поред изворних надлежно-

---

<sup>101</sup> Чл. 3. ст. 6. Декларације скупштине европских региона.

<sup>102</sup> Чл. 3. ст. 6. Декларације скупштине европских региона.

<sup>103</sup> Чл. 3. ст. 6. Декларације скупштине европских региона.

<sup>104</sup> Чл. 6. Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>105</sup> Чл. 1. ст. 3. Декларације скупштине европских региона.

<sup>106</sup> Чл. 10. ст. 2. Европске повеље о регионалној самоуправи и чл. 10. ст. 5. Декларације скупштине европских региона.

<sup>107</sup> Чл. 3. ст. 5. Декларације скупштине европских региона.

<sup>108</sup> „Држава може донети законе којима ће се установити неопходна начела за усклађивање нормативних прописа аутономних заједница, чак и у случају материја датих им у надлежност, ако то захтева општи интерес. Генерални кортес цени ову неопходност апсолутном већином у сваком дому”. (чл. 150. ст. 3. Устава Шпаније)

<sup>109</sup> „Генерални кортес може у материјама које спадају у државну надлежност дати свим или појединим аутономним заједницама овлашћење да саме доносе законске норме

сти регион може обављати и друге послове који су на регионалне органе делегирани од стране централне власти или органа локалне самоуправе. Надлежности региона су, у том случају, дефинисане у обиму и садржају који утврђују органи који су на регион пренели део својих надлежности. Пренете надлежности дефинишу се тако да регионалним органима остављају слободу одлучивања која им омогућује да „у границама закона... прилагоде рад условима који су специфични у региону”, да прилагоде остваривање ових надлежности организационој структури региона, ефикасности, као и потребама и жељама становника региона.<sup>110</sup> Начело прилагођавања пренетих надлежности омогућује изванредан степен самосталности при њиховом остваривању на регионалном нивоу зависно од регионалних прилика и потреба становника региона. Актом о преношењу послова утврђују се, такође, и финансијска средства (извори и обим) која су неопходна за остваривање пренетих надлежности.<sup>111</sup>

Начело хармонизације при остваривању изворних надлежности и начело прилагођавања пренетих надлежности конкретним потребама у региону су компатибилни принципи. Они уважавају и омогућују исказивање регионалних посебности уз очување неопходне повезаности између региона у оквиру одређене државне заједнице.

Анализа уставних решења о статусу аутономних покрајина у уставном систему Србије у контексту европских стандарда о регионима говори у прилог општем закључку да право грађана на покрајинску аутономију, мада прокламовано у основним одредбама Устава нормом начелне природе није ближе регулисано у Уставу. Право грађана на покрајинску аутономију није уставно већ законско право, јер садржај овог права не регулише Устав већ закон. Више питања важних за статус аутономне покрајине у уставном систему Устав није регулисао, а многи стандарди европских докумената о регионима нису нашли своје место у Уставу.

---

у оквиру начела, основа и директива утврђених законом те државе... Држава може органским законом пренети или делегирати аутономним заједницама надлежности које спадају у материје у којима је држава титулар, и то оне надлежности које су по својој природи подобне за преношење или делегирање. Законом ће се у сваком посебном случају предвидети одговарајуће преношење финансијских средстава, као и облици контроле које држава резервише за себе” (чл. 150. ст. 1. и 2. Устава Шпаније).

<sup>110</sup> Чл. 5. ст. 3. Европске повеље о регионалној самоуправи.

<sup>111</sup> Чл. 5. ст. 3. Европске повеље о регионалној самоуправи и чл. 5 Декларације скупштине европских региона.

**AUTONOMOUS PROVINCES**  
**European standards and constitutional solutions**

*Professor Marijana Pajvancic Ph. D.*  
Faculty of European Legal and Political Sciences, Novi Sad

S u m m a r y

The paper critically analyzes the status of autonomous provinces in the constitutional system of Serbia in the context of European standards on the regional state. Two issues are in the focus of attention: one relates to constitutional solutions that may be the source of problems in practice (unclear, contradictory and incomplete provisions, legal gaps, lack of instruments and procedures for dispute resolutions within legal boundaries), the other one relates to selective, limited and restrictive application of international standards on decentralization and regions.

**Key words:** Serbian Constitution, regions, autonomous provinces, European standards on regions

*Dragomir Jankov,*  
advokat u Novom Sadu

**OSVRT NA ODLUKU USTAVNOG SUDA  
O NESAGLASNOSTI ZAKONA O UTVRĐIVANJU  
NADLEŽNOSTI AP VOJVODINE SA USTAVOM\***

Ovaj tekst sadrži osvrt na neke osporene delove Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine za koje je Ustavni Sud Republike Srbije utvrdio odlukom od 12. jula 2012. da nisu u saglasnost sa Ustavom, kao i osvrt na neke propuste Suda prema AP Vojvodini.

**Prethodne napomene**

Najpre, napomene tehničke prirode. Sve što je u tekstu istaknuto boldovanjem ili verzalima – učinio je autor, osim ako nešto drugo nije naznačeno. Zatim, Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine, u daljem tekstu označava se kao Zakon o nadležnostima ili Zakon, Ustavni sud Republike Srbije, kao Ustavni sud, Sud ili kao USS, Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, kao Ustav, Autonomna Pokrajina Vojvodina, kao AP Vojvodina, Pokrajina ili APV, Narodna skupština Republike Srbije, kao Skupština Srbije, Republika Srbija – i kao Republika.

---

\* Rad primljen 26. 10. 2014. godine.

Ovaj tekst se zasniva na izlaganju koje sam izneo na tribini nevladine organizacije „Vojvođanski klub”, održanoj 15. aprila 2014. godine u Novom Sadu.



Prethodno navodimo sledeće odredbe Ustava koje su od značaja za razmatrana pitanja:

**Odredba čl. 12. st. 1. i 2.**

**„Državna vlast ograničena je pravom građana na pokrajinsku autonomiju...”**

**„Pravo građana na pokrajinsku autonomiju ... podleže nadzoru...”**

**Odredba čl. 182.**

**„Autonomne pokrajine su autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom (veliko „U” znači ovim Ustavom iz 2006!?! – prim. D. J.), u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju”. ... „Republika Srbija ima Autonomnu Pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu Pokrajinu Kosovo i Metohija”. ... „Nove autonomne pokrajine mogu se osnivati, a već osnovane UKIDATI (!?) ili spajati...” „Teritorija autonomnih pokrajina i uslovi pod kojima se može promeniti granica između autonomnih pokrajina ODREĐUJE SE ZAKONOM”.**

**„SUŠTINSKA AUTONOMIJA Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija UREDIĆE SE POSEBNIM ZAKONOM”.**

Preambula Ustava: **„Pokrajina Kosovo i Metohija ... ima položaj suštinske autonomije u okviru suverene države Srbije...”**

Za pokrajinu Vojvodinu u Ustavu nije naznačeno da ima suštinsku autonomiju (asimetrični regionalizam).

**Odredbom čl. 183.**

Utvrđene su OBLASTI (društvenog života) u okviru kojih Pokrajina, kao izvorno pravo može uređivati, ne celinu oblasti, već pojedina PITANJA, kao pitanja od pokrajinskog značaja. Tako autonomne pokrajine „uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti:

**1. prostornog planiranja i razvoja, U SKLADU SA ZAKONOM,**

**2. poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova, ribolova, turizma, ugostiteljstva, banja i lečilišta, zaštite životne sredine, industrije i zanatstva, drumskog, rečnog i železničkog saobraćaja i uređivanja puteva, priređivanje sajмова i drugih privrednih manifestacija, U SKLADU SA ZAKONOM.**

**3. Prosvete, sporta, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite i javnog informisanja na pokrajinskom nivou, U SKLADU SA ZAKONOM.”**

Zatim:

**„Autonomne pokrajine se staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava U SKLADU SA ZAKONOM.”**

**„Autonomne pokrajine upravljaju pokrajinskom imovinom NA NAČIN PREDVIĐEN ZAKONOM.”**

**„Autonomne pokrajine utvrđuju simbole pokrajine i način njihovog korišćenja”** (grb, zastava...).

*„Ovo je jedino pravo autonomne pokrajine koje ona ostvaruje neposredno na osnovu Ustava jer Ustav uz ovu garanciju ne upućuje na zakonsko regulisanje kvaliteta i obima prava autonomne pokrajine.”<sup>1</sup>*

**Po odredbi čl. 184. Ustava:**

**„Autonomna pokrajina ima izvorne prihode kojima finansira svoje nadležnosti. Vrste i visina izvornih prihoda autonomnih pokrajina ODREĐUJE SE ZAKONOM.**

Iz navedenog proizilazi, prvo: DA „USTAV NE GARANTUJE SADRŽAJ PRAVA NA POKRAJINSKU AUTONOMIJU” i drugo: DA USTAV „ZAKONODAVCU DELEGIRA PRAVO DA TO REGULIŠE”.<sup>2</sup> Dakle, Skupština Srbije koja donosi zakone, određuje konkretnu sadržinu nadležnosti AP Vojvodine, obim i kvalitet autonomnih prava, – faktički i samo postojanje autonomije. **Autonomija je postala „volja stranaka”.**

Evropska komisija za demokratiju putem prava, poznata kao VENECIJANSKA KOMISIJA, koja je kao Komisija Saveta Evrope, koju su sačinjavali pravni stručnjaci iz Engleske, Belgije, Austrije, Poljske i Finske, na zahtev Saveta dala 18. 3. 2007. svoje Mišljenje o Ustavu Republike Srbije, te kao jednu od slabosti Ustava, navodi: *„Na osnovu analize Ustava” autonomija se ... „ni u kom slučaju ne garantuje na ustavnom nivou, jer ... gotovo svaki važan aspekt ove autonomije pripada zakonodavnoj vlasti”. ... „Ova mogućnost ograničavanja autonomije pokrajina zakonom, potvrđuje se u skoro svakom članu...”*

Venecijanska komisija *„pozdravlja”... „pravo građana na pokrajinsku autonomiju”*, uz napomenu da je *„za osudu što ideja ovog prava nije konkretizovana u Ustavu”* (što i jeste jedan od bitnih nedostataka Ustava i jedan od razloga za njegovu izmenu ili donošenje novog Ustava).

Sve gore navedeno izneto je sa ciljem da se vidi koliko je Zakon o nadležnostima AP Vojvodine od izuzetnog značaja za sadržaj i obim autonomije.

\*

\* \*

---

<sup>1</sup> Prof.dr Marijana Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Konrad Adenauer Štiftung, Beograd, 2009, 236.

<sup>2</sup> *Isto*, 209.

Skupština Srbije donela je Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine 30. novembra 2009. godine. **Zakon je donet tri godine posle Ustava iz 2006.** godine, iako je po Ustavnom zakonu za sprovođenje Ustava morao biti donet do 31. decembra 2008. Objavljen je u *Sl. glasniku Republike Srbije* br. 99 od 1. decembra 2009.

Donošenju Zakona prethodila je javna rasprava. Iako prilikom donošenja samog Ustava nije bilo odgovarajuće javne rasprave, javna rasprava o ovom zakonu vodila se i to u trajanju od 13 meseci! Mnogi društveni činiooci smatrali su se pozvanim da daju svoje mišljenje o autonomiji Vojvodine, uključiv i SPC. **U raspravi je preovladalo ispoljavanje negativnih stavova pa i animoziteta prema autonomiji Vojvodine, delom i prema samoj Vojvodini.** Bio je to svojevrsni, moderni „narodni odisaj” u produženom trajanju.<sup>3</sup> Ne upuštamo se u to s kojim ciljevima i namerama organizatora je ova javna rasprava toliko trajala, već konstatujemo da je ona, u nastaloj atmosferi, objektivno rezultirala time da su mnoga autonomna prava i nadležnosti, prvobitno predviđena Zakonom u fazi nacрта, kasnije, u fazi predloga bila izostavljena ili smanjena. **Tako je neke značajne oblasti društvenog i privrednog života, koje je Ustav utvrdio kao OBLASTI AUTONOMIJE, Zakon ostavio praznim.**<sup>4</sup>

Napominjem i sledeće. Osim navedenog zakona o utvrđivanju nadležnosti, nadležnosti autonomije određuju se i drugim „sektorskim” zakonima, iz različitih oblasti života. Zatim, u Zakonu o nadležnostima AP Vojvodine, koji ima ukupno 91 član, 51. član sadrži odredbe sa **izvornim, prenetim nadležnostima** (koje je republički centar preneo pokrajinskom), dok (čak) 40 članova sadrži odredbe sa **poverenim nadležnostima**. Poverene nadležnosti su poslovi u nadležnosti Republike, koje ova zakonom poverava autonomnoj pokrajini (opštini ili gradu) na njihovo operativno obavljanje, uz nadzor, dok oni i dalje ostaju u domenu nadležnosti Republike. Ove činjenice govore o nižem kvalitetu autonomije Vojvodine.

Političke snage desničarske orijentacije, sa okosnicom oko Demokratske stranke Srbije, (koja se protivi sporazumu sa Kosovom, koja je protiv ulaska Republike Srbije u EU i u suštini protiv autonomije Vojvodine) verovatno ohrabrene „rezultatima” javne rasprave, podnele su 2009. godine predlog za ocenu ustavnosti 36 odredbi Zakona o nadležnostima pred Ustavnim sudom. Ustavni

<sup>3</sup> U Srbiji u XIX veku, raširena pojava izivljavanja nad poraženim političkim protivnikom.

<sup>4</sup> Na primer, najveći infrastrukturni sistem, železnica, trebalo je da se reorganizuje ustupanjem regionalnih pruga na upravljanje Vojvodini, te je u Nacrtu zakona bilo predviđeno osnivanje JP za železnički saobraćaj APV, da bi u Predlogu zakona ostalo samo pravo Vojvodine na „inspekcijjski nadzor u oblasti železničkog saobraćaja na njenoj teritoriji”. Da nije tragično, bilo bi smešno! Naime, zar je Ustav utvrdio da „Autonomne pokrajine, u skladu sa zakonom, uređuju pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti ... železničkog saobraćaja” samo iz razloga i sa ciljem da se to svede na pravo inspekcijjskog nadzora? Ovo je primer kako je Zakon izneverio intenciju Ustava.

sud dostavio je predlog Narodnoj skupštini i pošto je dobio njen odgovor, 10. jula 2012. godine, doneo je ODLUKU kojom je utvrdio da od 36 osporenih odredbi 22 odredbe Zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom.<sup>5</sup>

\*  
\*   \*

**U tekstu koji sledi navode se neke od odredbi Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine za koje je Ustavni sud doneo odluku da nisu u skladu sa Ustavom:**

- da će se prilikom donošenja zakona od interesa za AP Vojvodinu voditi računa o dostignutom nivou autonomije,
- da predlagač zakona od interesa za AP Vojvodinu treba da zatraži mišljenje od organa AP Vojvodine,
- da se u Vojvodini tradicionalno neguju evropski principi i vrednosti,
- da AP Vojvodina može osnivati predstavništva u regionima Evrope,
- da na inicijativu organa AP Vojvodine Vlada Srbije može osnovati Stalnu zajedničku komisiju radi efikasnijeg rada,
- da je Novi Sad glavni grad AP Vojvodine.

## I

Odredba čl. 2. st. 2. – u celini nije u saglasnosti sa Ustavom. Ova odredba glasi:

**„U postupku donošenja zakona VODIĆE SE RAČUNA O DOSTIGNUTOM NIVOU prava građana na pokrajinsku autonomiju.”**

U uslovima kada se na osnovu zakona data autonomija može izmenom zakona smanjivati i praktično ukidati, kada je autonomija „volja stranaka”, **ukazivanje zakonodavcu da o dostignutom nivou prava građana na autonomiju „vodi računa”, jeste jedina, ali neobavezujuća „zapreka” zakon-skoj samovolji.** Ovo nije pravna norma, jer je bez sankcije, proklamacija bez

---

<sup>5</sup> Na početku odluke, u prvoj rečenici, USS je naveo sastav Suda: (predsednik dr Dragiša B. Slijepčević i sudije dr Olivera Vučić, dr Marija Draškić, Bratislav Đokić, Vesna Ilić Prelić, dr Goran Ilić, dr Agneš Kartag Odri, Katarina Manojlović Andrić, dr Milan Marković, dr Bosa Nenadić, Milan Stanić, dr Dragan Stojanović, mr Tomislav Stojković, Sabahudin Tahirović i Predrag Četković. **Ustavni sud nije doneo odluku jednoglasno.** Za odluku nisu glasale sudije dr Marija Draškić i Predrag Četković. Zatim, Sud je bio obavezan da u odluci naznači ko su podnosioci predloga po kome se ovaj postupak vodi i odluka donosi, ali Sud je propustio da navede ovu bitnu činjenicu koja je sastavni deo svake sudske odluke. Ovo prazno mesto USS je popunio eufemizmom „ovlašćeni predlagač. Manje bitnu činjenicu da je USS pre donošenja odluke održao javnu raspravu uz učešće istaknutih naučnih radnika, kao i njihova imena, Sud je uneo u svoju odluku.

normativne vrednosti, – pa se postavlja pitanje, kako nešto što nije striktno pravna norma može biti u nesaglasnosti sa pravnom normom Ustava? USS je ipak našao za shodno da ospori ovu proklamaciju, shvativši da predstavlja snažno simboličko usmerenje u pravcu protivnom sistemu vrednosti Suda.

Spornu zakonsku odredbu o „vođenju računa” treba posmatrati zajedno i u međusobnoj povezanost sa sledećim ustavnim odredbama, koje uporedo navodimo:

**1. „Državna vlast ograničena je PRAVOM GRAĐANA na pokrajinsku autonomiju...”** (Ustav čl. 12. st. 2).

**2. „Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava NE MOŽE SE SMANJIVATI”** (Ustav čl. 20. st. 2).

**3. „U postupku donošenja zakona VODIĆE SE RAČUNA o dostignutom nivou prava građana na pokrajinsku autonomiju”** (Zakon o utvrđivanju nadležnosti čl. 2. st. 2).

Ako se u cilju **zaštite ljudskih i manjihnskih prava** Ustavom zabranjuje da se njihov dostignuti nivo može smanjivati, onda nije protivno Ustavu, već u duhu Ustava ako se u cilju **zaštite prava građana** na pokrajinsku autonomiju, utvrdi da će se prilikom donošenja zakona (bar) voditi računa o dostignutom nivou pokrajinske autonomije.

Međutim, u svom tumačenju odredbe čl. 12. Ustava, Sud ne polazi od **prava građana**, već **obaveze države** po tom pravu i tvrdi da je odredba čl. 12. st. 1. „ustavno načelo” kojim se „na najopštiji način obavezuje zakonodavac ... da jača i razvija decentralizaciju...” Sud u daljem obrazlaganju navod da je: „proces decentralizacije ... ŽIVA STVAR”, da je „**neodržiivo shvatanje**” da se „**garancije pokrajinske autonomije obezbeđuju time**” da se **autonomna prava utvrđena** „u jednom vremenu i okolnostima trenutnog stanja društvenih (čitaj: političkih, – prim. D. J.) odnosa, ... u uslovima promenjenih okolnosti **ne mogu izmeniti da se ne bi povredio ’dostignuti nivo’ prava**” ... Dakle, po tumačenju Suda, nivo autonomije može neograničeno da se kreće, i na gore i na dole. Sud je „Pravo građana na pokrajinsku autonomiju” prepustio državi i političkim strankama, da autonomije bude onoliko ili da je uopšte i ne bude, prema njihovoj volji i dnevno-političkim sporazumima koje zaključuju na političkom tržištu, bez ikakvih, pa i neobavezujućih ograničenja.

S druge strane, navod USS da Ustav odredbom čl. 12. st. 1. „**...na najopštiji način obavezuje zakonodavca da zakonima koje donosi JAČA I RAZVIJA DECENTRALIZACIJU...**”, po mom mišljenju, podrazumeva jednu obaveznu uzlaznu liniju, a ne padove i uspone. **Na ovaj način je sam Ustav „ograničio” svakog budućeg zakonodavca i „obavezao” ga, – ne samo da vodi računa o dostignutom nivou decentralizacije, tj. autonomije, već da iste „JAČA” tj. POVEĆAVA!**

Na osnovu iznetog smatram da osporena odredba čl. 2. st. 2. Zakona o nadležnostima AP Vojvodine, po kojoj će se voditi „računa o dostignutom nivou pokrajinske autonomije”, nije nesaglasna sa Ustavom, kao i da je u skladu sa odredbom čl. 12. Ustava iz razloga koje sam gore naveo, pa delom iz razloga po gore navedenom tumačenju od strane USS, o obavezi zakonodavca da jača decentralizaciju.

Posebno ukazujem i na sledeće. USS tvrdi da je „neprihvatljivo zakonom obavezivati, tačnije rečeno ograničavati svakog budućeg zakonodavca” da „vodi računa” o „dostignutom nivou prava građana na pokrajinsku autonomiju” te da je „neodrživo shvatanje” da se „dostignuti nivo prava” na autonomiju ne može menjati. S druge strane, USS tvrdi da je Ustavna obaveza zakonodavca, po odredbi čl. 12. Ustava, da jača decentralizaciju, time i prava na pokrajinsku autonomiju. **Ovo su protivurečni stavovi Suda.**

Stav Suda da je „**proces decentralizacije**” „**ŽIVA STVAR**” **bez ograničenja**, u pravnom smislu je **protivan i odredbi čl. 177 st. 1. Ustava, koji sadrži PRINCIP SUPSIDIJARNOSTI**, kojim se zakonodavcu nalaže da se nadležnost između Republike i Pokrajine utvrđuje prema tome na kom nivou se ona može svrsishodnije ostvariti. Ovaj stav Suda takođe je protivan i široj civilizacijskoj i demokratskoj tekovinu, o zaštiti i očuvanju „**STEČENIH PRAVA**”. Dakle, ograničenja ipak postoje, ali nisu u potpunosti uzeta u obzir.

Odlukom Suda o nesaglasnosti sa Ustavom odredbe čl. 2. st. 2. Zakona o nadležnostima, o tome da se vodi računa o dostignutom nivou prava građana na pokrajinsku autonomiju, te stavom da u procesu decentralizacije nema ograničenja, čak i neobavezujućih, **USS je izmenio smisao i devalvirao značaj jedne od najvažnijih normi Ustava, sadržane u odredbi čl. 12. o pravu građana na pokrajinsku autonomiju.** Minimum za pravo građana, USS je preokrenuo u maksimum za pravo države i političkih stranaka.

Pravo na pokrajinsku autonomiju, koje se (za) sad realizuje u AP Vojvodini, tiče se svih građana Republike. Ono predstavlja značajan instrument za razbijanje pogubnog državnog centralizma, koji parališe inicijative i pospešuje korupciju. Ideja ovog prava nosi ogroman razvojni potencijal u pravcu demokratskog preobražaja cele Republike Srbije, i dobiti za sve, čak i u okviru ovog ustava. Ova odluka USS, objektivno, predstavlja smetnju razvoja u tom pravcu.

## II

Sud je u celini osporio odredbu čl. 2. st. 3. Zakona, koja glasi:

**„U postupku donošenja zakona kojima se uređuju pitanja od pokrajinskog značaja, PREDLAGAČ JE DUŽAN DA ZATRAŽI MIŠLJENJE nadležnog oprgana AP Vojvodine.”**

Za Sud, pribavljanje ovog neobavezujućeg mišljenja „...u suštini obeležava svojevrsni **PARTNERSKI ODNOS između Narodne skupštine i organa autonomije...**” bez obzira što „...mišljenje pokrajinskog organa nema obavezujuću snagu”. ... „Ustavni sud je ocenio da se ovim Narodna skupština bez ustavno pravnog utemeljenja **OGRANIČAVA U VRŠENJU ZAKONODAVNE VLASTI, da se ovim INSTITUCIONALIZUJE UČEŠĆE AP VOJVODINE U VRŠENJU ZAKONODAVNE VLASTI u Republici Srbiji**” ... te pošto AP Vojvodina po Ustavu nema zakonodavnu vlast, već istu po odredbi čl. 98. Ustava ima samo Narodna skupština Republike Srbije, – navedena odredba Zakona je neustavna.

Ovim tvrdnjama, Ustavni sud je dosegao jedan od najviših nivoa nedopuštene proizvoljnosti u zaključivanju i donošenju svojih stavova. **Ovo neutemeljeno stanovište je u suprotnosti i sa savremenim demokratskim tokovima i vrednostima Evrope**, što se vidi i po sledećem:

HELSINŠKA DEKLARACIJA O REGIONALNOJ SAMOUPRAVI  
doneta na Samitu resornih ministara država Evrope, 27–28. juna 2002.

Nadnaslov i deo teksta:

*„3. Uključivanje u proces donošenja odluka na državnom nivou*

**3.1 REGIONALNE VLASTI IMAJU P R A V O ... DA BUDU UKLJUČENE U PROCES DONOŠENJA ODLUKA NA DRŽAVNOM NIVOU koji utiče na njihove nadležnosti, osnovne interese ili obim regionalne samouprave...”**

Napominjem da ova deklaracija nije obavezujuća. Zatim, kao bitno, ona je odraz posebne političke svesti i kulture, **konsensualne političke kulture**, koja se mukotrпно rađala iz evropskog iskustva u upravljanju državom, posebno upravljanju državom na više nivoa (multi-level governance), koje se ostvaruje saradnjom, participacijom, tolerancijom, umerenošću i neisključivošću. USS baštini jednu drugu, prevaziđenu političku kulturu, što je njegovo pravo ali i naše pravo da to konstatujemo. Kulturu opsednutosti državom i to centralizovanom, sa njenom komandno-administrativnom metodom upravljanja, gde participacija, konsenzus, pa i samo to da se čuje tuđe mišljenje bez obaveze ispunjenja, smatra narušavanjem njenog ekskluziviteta. **Ovakav stav i odluka Suda, objektivno usmerava ovu zemlju suprotno pravcima modernizacije i evropeizacije.** I sve to, da ponovimo, osloncem na stanovište, koje svojom preteranošću (da davanje mišljenja predstavlja „institucionalizovanje u zakonodavni proces” i dr.) teško može odbraniti svoj opstanak.

### III

Sličnost sa prethodnim pokazuje i sledeći primer. U odredbi čl. 5. st. 1. Zakona o nadležnostima AP Vojvodine, utvrđeno je da organi AP Vojvodine „ostvaruju SARADNJU” sa republičkim organima „u ostvarivanju nadležnosti utvrđenih ovim i drugim zakonima”, a u stavu 3. je navedeno:

**„Radi zakonitog, uspešnog i nesmetanog obavljanja poslova iz nadležnosti AP Vojvodine, Vlada na inicijativu izvršnog organa AP Vojvodine, može osnovati Stalnu mešovitu komisiju sastavljenu od predstavnika Vlade i izvršnog organa AP Vojvodine.”**

Dakle: 1. APV može dati inicijativu 2. Odluku o osnivanju Komisije donosi Vlada Republike, 3. Vlada može ali ne mora osnovati Komisiju.

USS je utvrdio da navedena odredba čl. 5. st. 3. Zakona nije u skladu sa Ustavom. U obavljanju poslova poverenih APV, Zakonom o državnoj upravi utvrđena su prava i obaveze između pokrajine i Republike, mimo kojih se ne može ići, „Ni ispod, ni iznad odnosa uređenog Zakonom”, niti se mogu „predvideti bilo koje OBAVEZE republičkog organa”. Zatim, u odnosu na prenete, izvorne nadležnosti USS navodi da se prava republičkih organa ograničavaju na pravo nadzora, te da je „međusobna saradnja centralnih i pokrajinskih organa” ... „moguća i poželjna ... ali bez mogućnosti ustanovljavanja bilo kojih drugih međusobnih prava i OBAVEZA”.

**U Zakonu jasno stoji da Republika MOŽE osnovati Komisiju, a ne da je OBAVEZNA da je osnuje. Uprkos tome USS tvrdi da je ovim ustanovljena o b a v e z a za organ centralne vlasti.** Ovo je netačno tumačenje zakonske norme. Neutemeljen stav Suda. Objektivno, **protivan je načelu saradnje kao glavnom osloncu u upravljanju državom na više nivoa**, kao jednoj od evropskih demokratskih vrednosti. Smatramo da bi Stalna mešovita komisija, kao mesto međusobnog savetovanja i koordinacije rada između Republike i Pokrajine, ne samo doprinela efikasnijem obavljanju poslova iz nadležnosti Pokrajine, već bi i jačala njihovo međusobno poverenje, što je posebno važno u slučajevima kada su na čelu različitih nivoa vlasti različite političke stranke.

### IV

U nastavku navodimo odredbu čl. 3. st. 3. Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, s napomenom da delove koje je USS ocenio neustavnim, dajemo boldirano:

**„AP Vojvodina, kao regija u kojoj se tradicionalno neguju evropski principi i vrednosti, može biti član evropskih i svetskih udruženja regiona i u okviru svoje nadležnosti može osnovati predstavništva u regionima Evrope, odnosno u Briselu, u skladu sa zakonom i Statutom.”**



Zašto deo odredbe koji glasi: „kao regija u kojoj se tradicionalno neguju evropski principi i vrednosti“ nije u skladu sa Ustavom, o tome USS u svom obrazloženju navodi:

„...da Zakon pravo AP Vojvodine na članstvo u udruženjima i osnivanje predstavništava vezuje UPRAVO I JEDINO za ovu odrednicu – tradicionalno negovanje evropskih principa i vrednosti. *A contrario* to znači da Vojvodina ne bi imala ovo pravo da se u njoj ne neguju, i to tradicionalno, evropski principi i vrednosti” ... što ima za posledicu povredu načela o „jednakosti svih građana pred Ustavom” (o ovoj posledici više kasnije).

Prvo, smatramo da je ovo pogrešno tumačenje smisla zakonske odredbe od strane USS. Da je zakonodavac imao nameru da sadržina ove norme bude onakva kako je vidi USS, tj. da Vojvodina ima pravo da postane član evropskih udruženja i da osniva predstavništva „upravo i jedino” zato (ili bar „stoga”) što se u njoj tradicionalno neguju evropski principi i vrednosti, bilo bi realno očekivati da on to i unese u tekst ove zakonske odredbe. Ali on to nije uneo jer to ne odgovara realnom stanju, nije istinito. To se jasnije vidi po smislu koji USS pripisuje ovoj normi, tumačenjem *a contrario*, tj. **da Vojvodina ne bi imala prava na navedeno članstvo i pravo da osnuje predstavništvo u Briselu, da se u njoj ne neguju tradicionalno evropski principi i vrednosti.** Rezultat ovog tumačenja *a contrario* je u stvari *reductio ad absurdum*, – svođenje na apsurd, kojim je USS sam sebe demantovao. **Opšte je poznato, pa tako i Sudu i zakonodavcu, da navedeno ne predstavlja kriterijume niti uslove za sticanje prava na osnivanje kancelarija u Briselu.** Ovi, niti su postavljani, niti su pominjani Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu, verovatno neće ni Novom Pazaru, prilikom osnivanja predstavništava u Briselu.

Smisao ovog dela zakonskog teksta, da se u Vojvodini tradicionalno neguju evropski principi i vrednosti, jeste u tome što se njime izriče proklamacija bez normative vrednosti, **kvalifikativ** koji upućuje na osobenosti Vojvodine kao evropske regije. U tome su osnovi njenog identiteta i Vojvodina ne želi to da zaboravi i ima pravo da to istakne.<sup>6</sup> **Ovde se radi o OBELEŽJU AP Vojvodine a ne o ELIMINACIONOM KRITERIJUMU kod sticanja prava.**

**Umesto jalove kazuistike (fig. lukavost, dovrtljivost, doskočljivost) Ustavnog suda, za tumačenje smisla ove odredbe, bitno je utvrditi šta je cilj ove zakonske norme.** Kada se oduzme navedeni kvalifikativ bez normativnog značaja, cilj je da se utvrdi nadležnost i pravo AP Vojvodine na članstvo u evropskim i svetskim udruženjima i na osnivanje predstavništava u regionima EU, odnosno Briselu.

---

<sup>6</sup> Vojvodina je nastala kao evropski projekat, stvorena je evropskim kapitalom ... oko 1750. godine područje Vojvodine je bilo jedno od najvećih organizovanih gradilišta na svetu, koje se moglo uporediti samo sa SAD u to vreme.

AP Vojvodina već ima kancelariju u Briselu, a još 29. novembra 2003. godine postala je član Skupštine evropskih regiona (AER)<sup>7</sup>. **Cilj je da se postojeće legalizuje a da se za buduće pruži pravni osnov.**

Ustavni sud navodi i sledeće: „...pored Autonomne Pokrajine Vojvodine, postoji i Autonomna Pokrajina Kosovo i Metohija ... prema odredbi čl. 182. st. 3. Ustava, **u Republici Srbiji mogu se osnivati i nove autonomne pokrajine**, prethodno izloženo ima za dalju pravnu posledicu da bi **pravo na članstvo u udruženjima i na osnivanje predstavništava imale samo one teritorijalne zajednice na čijoj se teritoriji tradicionalno neguju evropski principi i vrednosti.**” Pošto „Ustavom i bilo kojim zakonom nije predviđeno da se za bilo koji drugi deo Republike vezuje ovakav kvalifikativ ... iz navedenog, **po oceni Ustavnog suda, sledi da je, osporena odredba, u širem smislu, nesaglasna sa ustavnim načelom o jednakosti svih građana pred Ustavom** iz čl. 21. st. 1. Ustava.”

**S obzirom da je po odredbi čl. 1. Ustava, Republika Srbija, „zasnovana” i na „pripadnosti evropskim principima i vrednostima”,** to znači da su obe postojeće pokrajine, svi ostali delovi Srbije, te i buduće pokrajine koje mogu biti osnovane, zasnovane na ovim vrednostima. Ako se prihvati da se evropske vrednosti na kojima je i AP Vojvodina zasnovana u njoj i „neguju”, što ne smatram nategnutim zaključkom, a kako je navedeno u osporenom delu Zakona, – onda se *tom odredbom ne narušava ustavno načelo o jednakosti svih građana pred Ustavom jer ove vrednosti važe za sve u Republici.* U ovom slučaju, kao neustavni višak ostaje jedino reč „tradicionalno” – jer se evropski principi i vrednosti u AP Vojvodini neguju tradicionalno, što nije označeno za Republiku Srbiju u odredbi čl. 1. Ustava. Međutim, Ovaj „višak” nije ustavno relevantan, jer je deo normativno neobavezujuće proklamacije.

Iz navedenog proizilazi da je Ustavni sud bez osnova utvrdio da je odredba čl. 3. st. 3. Zakona o nadležnostima nesaglasna sa Ustavom u delu: AP Vojvodina: „...koja kao regija u kojoj se tradicionalno neguju evropski principi i vrednosti...”

Šta se ovim gubi? Praktično ništa, jer Pokrajini i bez toga ostaje pravo da bude član evropskih i svetskih udruženja i da osniva svoja predstavništva (pod imenom kancelarija). **Simbolički, ovim se AP Vojvodina OBEZLIČAVA KAO EVROPSKA REGIJA, neosnovano se brišu osobenosti njenog identiteta. Ovo je primer zagrižljivog animoziteta Ustavnog suda prema Vojvodini, kojim je prožeta cela odluka USS.**

---

<sup>7</sup> AER, Assembly of Europeans Region, pri parlamentu Evrope, sa sedištem u Strazburu čiji je AP Vojvodina član kao prva i jedina članica čija matična država nije u tom trenutku bila član EU ili Saveta Evrope.

Po odluci Suda neustavna je i odredba čl. 3. st. 3. Zakona o nadležnostima i u delu koji glasi:

**„AP Vojvodina ... u okviru svoje nadležnosti može osnovati PREDSTAVNIŠTVA u regionima Evrope, odnosno u Briselu.”**

Iz obrazloženja Suda, navodimo:

„...s obzirom na to da je predstavljanje i zastupanje u inostranstvu (u međunarodnim odnosima) **EKSKLUZIVNA DRŽAVNA FUNKCIJA**, Ustavni sud ukazuje da ona ne može ni delimično biti decentralizovana...” „Po oceni Ustavnog suda ... osnivanjem svog predstavništva u drugoj državi, **AP VOJVODINA OD DIPLOMATSKOG PREDSTAVNIŠTVA REPUBLIKE SRBIJE PREUZIMA DEO FUNKCIJE PREDSTAVLJANJA I ZASTUPANJA.**”

Ovaj stav smatramo neosnovanim. U EU, koja sve više postaje i država regiona, adrese za finansijska sredstva EU u velikoj meri nisu države već regiona. U takvim uslovima se pokazalo potrebno i unosno prisustvo samih regiona u sedištu EU radi predstavljanja regiona (ne države) i njegovih potencijala i zastupanje njegovih, regionalnih interesa, te zaključivanja međuregionalnih sporazuma. **Ovim se od strane regionalnog predstavništva ne preuzima funkcija predstavljanje i zastupanje DRŽAVE.** Diplomatska predstavništva i dalje vrše ovu funkciju, zastupanja i predstavljanja države, kao celine.

Ovu odluku USS pregazio je sam život još kada je doneta. Naime poznato je da su pre Vojvodine gradovi Kragujevac, Niš bili zastupljeni u Briselu (Novi Pazar je najavljivao isto), pored velikog broja od ukupno oko 300 regiona Evrope. Regionalno prisustvo Vojvodine u Briselu opravdalo je samo sebe. Kada je doneta ova odluka Ustavnog suda, zamenica predsednika Vlade Srbije zadužena za evropske integracije izjavila je da Vojvodina ostaje u Briselu jer je to njen „vitalni interes”, ali da se reč „predstavništvo” zameni rečju „kancelarija” (*Danas*, 21. 8. 2012). I drugi su slično reagovali – u smislu da se odluka formalno poštuje a suštinski zaobiđe. Dakle, **erozija sudske odluke i autoriteta Suda je počela praktično odmah pošto je doneta.**

U obrazloženju predmetne odluke USS je izneo i sledeći, zbnjujući navod: „Ustavni sud nalazi da je potrebno ukazati i na uporednopravnu praksu u kojoj se samo **izuzetno i veoma retko** nailazi na primere da teritorijalne zajednice koje imaju obeležje **POKRAJINSKE AUTONOMIJE, imaju tzv. BIROE za kontakte sa regionalnim vlastima drugih država.**”

U listu *Danas* od 21. 8. 2012. str. 3. u članku „Vojvodina treba da bude u Briselu” navodi se da: – 241 regija Evrope ima predstavništva u Briselu! Dakle, u vreme kada je doneta predmetna odluka USS, **od oko 300 regiona u Evropi njih 241 (oko 80 %) imalo je svoja predstavništva u Briselu** kao sedištu EU. Osnovano se može pretpostaviti da znatan, verovatno i veći deo od

tog broja čine autonomne jedinice, koje po USS nemaju elemente državnosti, a manji deo federalne jedinice. **Dakle, nije reč o nečem „izuzetnom i veoma retkom”, kako tvrdi USS.**

Zatim, u odluci USS se navodi kao argument i to da **predstavništvo „nazivom i funkcijom ASOCIRA na diplomatsko predstavništvo države”** pa i stoga navedena zakonska odredba nije u skladu sa Ustavom. Ovo se ne može pobijati, jer spada u duhovnu sferu i pravo USS, odnosno sudija, na sopstvene asocijacije, doživljaj. Međutim **osporavamo da asocijacija, može biti „razlog” za utvrđivanje nesaglasnosti Zakona sa Ustavom.** Smetnje koje su izazvane su otklonjene. „Biro” AP Vojvodine u Briselu je promenio ime, više nije „predstavništvo” već „kancelarija”. Ustavnost je uspostavljena (?). **Deo javnosti je doživeo ovu odluku kao nerazumnu i nepotrebnu, a Sud koji ju je doneo kao visoku ustanovu koja se odvojila od realnosti.**

## VI

Odlukom USS je kao neustavan, osporen i deo odredbe čl. 4. st. 5. Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine. Navedenu odredbu navodim u celini, s napomenom da je osporeni deo istaknut verzalom:

**„Grad Novi Sad je GLAVNI, administrativni centar i sedište organa AP Vojvodine”,** te da ova odredba treba da glasi:

**„Grad Novi Sad je administrativni centar i sedište organa AP Vojvodine.”**

Navedena, rogoobatno sastavljena odredba Zakona, značila je DA JE NOVI SAD GLAVNI GRAD AP VOJVODINE. Po odluci USS, deo odredbe koji glasi: „GLAVNI” nije u saglasnosti sa Ustavom. U obrazloženju ovoga USS je naveo:

„Ustavni sud ističe da je glavni grad **IZRAZ DRŽAVNOSTI** i da iz načela čl. 8. st. 1. Ustava kojim je utvrđeno da je **teritorija Republike Srbije jedinstvena i nedeljiva, proizilazi da U REPUBLICI može postojati SAMO JEDAN grad koji ima karakter glavnog grada,** a da druge teritorijalne zajednice koje nemaju elemente državnosti, kakva je autonomna pokrajina, ne mogu imati glavni grad.”

Osporavamo prvu tvrdnju USS da je glavni grad „izraz državnosti”. Ovo je neutemeljena i netačna tvrdnja, proizvoljan stav USS. U dokaz toga navodimo primer Španije. Odredbom čl. 6. **Ustava Španije iz 1978. godine utvrđeno je da je Madrid „GLAVNI GRAD” države, Španije, – „LA CAPITAL”.** Citiramo navedenu odredbu Ustava Španije u originalu: „**La capital del Estado es la villa de Madrid.**” Po Statutu Katalonije, koja nije federalna jedinica već je jedna od 17 autonomnih regionalnih jedinica Španije kao regionalne države, odredbom čl. 10. **Barcelona je određena kao „GLAVNI GRAD” Katalonije,** kao „LA CAPITAL”. Citiramo u originalu: „**article 10. la capital – la capital**

**de Catalunya es la ciutat de Barcelona**". U odredbi čl. 151. Statuta Katalonije, čak se i opštinski centri označavaju kao „glavni grad” – „...**La capitalitat ... dels municipis...**” (glavni gradovi opština).

Zatim, uzmimo primer Velsa. „**Sadašnji GLAVNI GRAD Velsa je Kardif**” – „**The current CAPITAL OF WALES is Cardiff**” – tako ga je u pismenom raportu u Parlamentu Velike Britanije označio još 1955. godine Gwilym Lloyd-Džordž, član vlade UK, tadašnji ministar za poslove Velsa i naveo da osim tog **raporta koji sadrži priznanje vlade UK**: „Nisu potrebne formalne mere za ostvarivanje te odluke.” Odmah potom, narod je pozvan na proslavu, da razvije zastave... I ništa više. U Velikoj Britaniji, koja nema ni ustav u uobičajenom formalnom obliku (ali ne i ustavnost) Kardif, sa 300.000 stanovnika i 16. grad po veličini u zemlji, i danas je „capital of Wales” isto kao što je **London „capital of United Kingdom**”. Napominjemo da Vels nije federalna jedinica, tek 1999. godine je dobio parlament i ima skromna normativna ovlašćenja.<sup>8</sup>

Zbog ograničenosti prostora, te smatrajući i ovo dovoljnim, ne navodim druge primere u Evropi i svetu, regionalnih centara označenih kao „glavni grad”, koji dokazuju da „glavni grad nije izraz državnosti” i da suprotna tvrdnja Ustavno suda nije tačna.

Prema navedenom obrazloženju USS, proizilazi da je zakonsko određenje Novog Sada kao glavnog grada, nesaglasno sa Ustavom i u odnosu na načelo iz odredbe čl. 8. Ustava po kome je teritorija Republike Srbije „jedinstvena i nedeljiva”. Odnosno, **da Novi Sad kao glavni grad, što je „izraz džavnosti”, narušava teritorijalno jedinstvo i nedeljivost Republike**. Smatrajući da je gore, na navedeni način dokazana netačnost tvrdnje USS da je glavni grad „izraz državnosti” to otpada i osnovanost ove tvrdnje da je određenje Novog Sada kao glavnog grada u protivnosti sa odredbom čl. 8. Ustava. U prilog ovoga navodimo i to, da ako postojanje pokrajine Vojvodine, koja je ustavna kategorija, utvrđena odredbom čl. 182. Ustava kao „autonomna **teritorijalna zajednica**, nije protivno načelu iz čl. 8. Ustava, – odnosno, **ne narušava teritorijalnu jedinstvenost i nedeljivost Republike Srbije, onda to jedinstvo i nedeljivost**

---

<sup>8</sup> Zanimljivo je i poučno kako je Kardif postao glavni grad Velsa. Status grada stekao je tek 1905. godine, ali se kao izvozna luka brzo razvijao. Vels nije imao glavni grad ali je potreba za tim rasla. Među gradovima, potencijalnim kandidatima sprovedeno je glasanje putem elektora koji su predstavljali 2 miliona građana. Kardif je ostao u finalu i 1954. godine je pobedio drugi konkurentni grad, Caernarfon, sa 136 glasova prema 11. Postao je glavni grad Velsa zvaničnom izjavom ministra u vladi UK za poslove Velsa, u momentu kada ju je on pročitao, u kojoj je navedeno i sledeće: „Vlada je impresionirana veličinom podrške ... date Kardifu ... da postane glavni grad Velsa ... vlada je spremna da prizna Kardif za glavni grad...” („...the government are prepared to recognise Cardiff as capital...”) – izvor: [http://www.bbc.co.uk/wales/culture/sites/aboutwales/pages/national\\_assembly.shtml](http://www.bbc.co.uk/wales/culture/sites/aboutwales/pages/national_assembly.shtml). Odluka, jaka po prethodnoj demokratskoj proceduri, slaba po sopstvenoj formalnoj proceduri, i danas se poštuje. Sve bez uzdizanja ovoga na vrhunsko državno i ustavno pitanje.

još manje može narušiti njen „glavni” grad koji iz Pokrajine proističe, (ko može više, može i manje).

USS tvrdi da iz načela čl. 8. st. 1. Ustava „proizilazi da U REPUBLICI može postojati samo JEDAN GRAD koji ima karakter glavnog grada...” Ovo je proizvoljno i neutemeljeno stanovište USS. U odredbi čl. 9. Ustava je utvrđeno: „**Glavni grad Republike Srbije je Beograd.**” Dakle u Ustavu se ne pominje glavni grad „u Republici”, već „Republike” (ovo je primer kako USS sitnim jezičkim finesama bez oslonca u datoj normi „namiče smisao” prema, nekim, svojim namerama). **Odredbom čl. 9. Ustava, se utvrđuje da je na nivou Republike, glavni grad Beograd, čime se ne isključuje da na nižem nivou vlasti, kao što je autonomna pokrajina, može postojati glavni grad pokrajine.** Beograd, kao glavni grad Republike izraz je državnosti Republike Srbije, a Novi Sad, kao glavni grad autonomne pokrajine, izraz je autonomnosti AP Vojvodine.

Novi Sad je već davno izabran i potvrđen kao glavni grad. Onda kada je odlučeno da se Matica srpska 1864. godine preseli iz Pešte u Novi Sad. Oduzimanje formalnog statusa glavnog grada AP Vojvodine Novom Sadu, odlukom bez ubedljivog utemeljenja, opasan je inženjering i još je jedna nepotrebna i štetna odluka USS, koju je stvarnost pregazila.

\*  
\* \*

Sve gore navedeno su navodi povodom ČINJENJA Ustavnog suda. **Sledi, kraći osvrt i na posledice za autonomiju Vojvodine, koje su nastale NEČI-NJENJEM Ustavnog suda.**

Zakonom o Ustavnom sudu (*Službeni glasnik RS* br.109/2007, 99/2011, 18/13) utvrđeno je između ostalog sledeće:

Čl. 105.

„Ustavni sud Obaveštava Narodnu skupštinu o stanju i problemima ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti u Republici Srbiji, daje mišljenja i ukazuje na potrebu donošenja i izmenu zakona o preduzimanje drugih mera radi zaštite ustavnosti i zakonitosti.”

Čl. 106.

„Kad Ustavni sud utvrdi da nadležni organ nije doneo opšti akt za izvršavanje odredaba Ustava, zakona ili drugog akta, a bio je dužan da takav opšti akt donese, obavestiće o tome Narodnu skupštinu.”

Čl. 108.

**„U ostvarivanju svojih funkcija Ustavni sud saraduje sa državnim i drugim organima i organizacijama, ... o pitanjima od interesa za očuvanje ustavnosti i zakonitosti.”**

Od 2008. godine do sada, 2014. godine, nije sprovedena ustavna obaveza da se donese Zakon o finansiranju AP Vojvodine. Evropska Unija je godinama donosila rezolucije kojima je ukazivala na potrebu da se Ustav u pogledu Vojvodine poštuje, a Ustavni sud Srbije godinama nije preduzimao postupke koje je mogao i bio dužan da preduzme, da se problem razreši. Prema račima **prof. dr Momčila Grubača: „Problem što zakon o finansiranju Vojvodine nije donet, to je eklatantno kršenje Ustava”** (mart 2013. godine, na Pokrajinskom odboru za pitanje ustavno-pravnog položaja AP Vojvodine).

Odredba čl. 184. st. 4. Ustava glasi:

„Budžet Autonomne Pokrajine Vojvodine iznosi najmanje 7 % u odnosu na budžet Republike Srbije, s tim što se tri sedmine od budžeta Autonomne Pokrajine Vojvodine koristi za finansiranje njenih kapitalnih rashoda.”

Ova odredba Ustava nije poštovana dugi niz godina, zapravo, **ova ustavna odredba nikada nije u potpunosti poštovana**. Svaki put kada bi se donosio Zakon o budžetu, izbijala bi kriza i nastajale tenzije o tom pitanju. I u odnosu na ovo Ustavni sud nijednom nije postupio u skladu sa mogućim i Ustavom propisanim ovlašćenjima i obavezama.

AP Vojvodini su uskraćena ogromna sredstva. **Ištvan Pastor, predsednik Skupštine AP Vojvodine je marta 2013. godine rekao: „Od januara 2007. godine, kada je Ustav stupio na snagu, iznos koji je iz republičkog budžeta trebalo da bude uplaćen Pokrajini, dostigao je ukupno 100 milijardi dinara.” To je oko JEDNE MILIJARDE evra!**

Tako je prema zvaničnim podacima Republičkog zavoda za statistiku objavljenim 2012. godine, **Region Vojvodina 2010. godine po visini BDP-a (bruto društveni proizvod) bio 80 % ispod BDP regiona Beograd i pao ispod proseka Republike Srbije, te je Vojvodina postala nedovoljno razvijen region Republike Srbije, što je bez presedana od 1918. godine!** Ovim je na drastičan način povređena odredba čl. 94. Ustava koja glasi: **„Republika Srbija stara se o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom.”** Ustavni sud ni povodom ovoga nije reagovao, da se konačno donese zakon o finansiranju AP Vojvodine, da se konačno poštuje odredba čl. 184. st. 4. Ustava o

7 % sredstava za budžet AP Vojvodine. Na ovaj način Ustavni sud nije izvršio svoje obaveze i ostvario svoju ulogu koja mu je Ustavom poverena i naložena.

Na navedeni način, činjenjem i nečinjenjem, **pogažena je zakletva** koju je svaki sudija Ustavnog suda polažio pre stupanja na dužnost, a koja glasi:

**„Zaklinjem se da ću se u svom radu pridržavati Ustava i zakona i da ću svoju dužnost obavljati časno, savesno i nepristrasno”** (Zakon o Ustavnom sudu, odredba čl. 11).

\*  
\* \*

O odluci Ustavnog suda, predsednik pokrajinskog odbora Demokratske stranke Srbije, koja se smatra najbitnijom među „ovlašćenim predlagačima”, izjavio je, da je: *„Srbija otklonila jednu mogućnost da se raspadne ... ako nešto ima teritoriju, ambasade, službeni jezik i pismo, glavni grad ... – šta može biti nego država...”* „*I ta politika da se Vojvodina korak po korak odvoji od Srbije doživela je svoj Staljingrad...*” „*...i tu ih je Ustavni sud sasekao u korenu*” (Dnevnik, 20. juli 2012).

\*  
\* \*

Prilikom odlučivanja o ustavnosti odredbi Zakona o utvrđivanju nadležnosti APV, Sud je prekoračio ovlašćenja te je preuzeo ulogu ustavotvorca stvarivši jedan paralelan ustav uz postojeći, između ostalog i svojim pravnim stanovištima, zaključivanjem bez utemeljenosti. Svojim neopravdanim nečinjenjem kao i svojim činjenjem, uverljivo je ispoljio stav protivnosti prema autonomiji uopšte i Vojvodini posebno.

Predmetna odluka Ustavnog suda znatna je po obimu. Sadrži 217.000 slovnih mesta ili karaktera. Obimnija je od Zakona o nadležnostima 3,5 puta (59.000 karaktera) i 2,5 puta od Ustava (86.000 karaktera). Ova voluminozna odluka svedoči svojom veličinom o veličini napora i namere donosioca da se prava Autonomne Pokrajine Vojvodine, njeni interesi i svojstva identiteta umanje ili izbrišu, i gde se može a i gde se ne može, pa i po cenu „zanatske nekorektnosti”. Svojim rigidnim tumačenjima, prevaziđenim shvatanjima, arhaičnim poimanjem države, jalovom kazuistikom, jedan loš ustav, jedan loš zakon, Ustavni sud je ovim učinio još gorim.



*Мр Мирјана Јовановић-Томић,*  
адвокат у Новом Саду

## **УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ ВОЈВОДИНЕ\***

**Период од 1946. до 2006. године**

**1.** Уставни положај АПВ одређују две одлуке и то:

- прва, Одлука Скупштине изасланика народа Војводине 30. и 31. јула 1945. године на којој је одлучено да се Војводина као аутономна покрајина прикључи федералној Србији, којом је у ствари изражена оригинерност настајања аутономне Војводине и њено везивање за федералну Србију. Та оригинерност је у свим уставима од 1946. до 1974. године сачувана све до Устава Републике Србије од 1990, односно Устава Републике Србије од 2006. године којим је потпуно поништена;
- друга, Одлука АВНОЈ-а на Трећем ванредном заседању од 10. августа 1945. године којом је потврђена Одлука Скупштине изасланика народа Војводине и која у ствари представља својеврсну гаранцију Федерације оригинерном настајању аутономије Војводине.

**2.** Обе одлуке су уставно правно имплементирани кроз све уставе Југославије од 1946. до 1974. године, уз одређена одступања у уставима Југославије и Србије из 1963, то путем следећих нормативних решења:

а) У Закону о Уставотворној скупштини од 21. 8. 1945. године регулисано је да АПВ бира за Уставотворну скупштину 15 посланика. Полазе-

---

\* Рад примљен 14. 10. 2014. године.

ћи од чињенице да је у надлежности Уставотворне скуштине било доношење устава нове Југославије и закона у вези са уставом, избор посланика за Веће скупштине народа од стране АПВ које ће донети Устав ФНРЈ, представља доказ о признавању својства аутономној покрајини Војводини – елемента федерализма.

У Закону о избору народних посланика за уставотворну скупштину Народне Републике Србије од 3. августа 1946. године регулисано је да земаљска изборна комисија утврђује колико се посланика према броју становника бира на подручју АПВ, колико на подручју АКМО, а колико на подручју остале територије Народне републике Србије.

С обзиром да је Уставотворна скупштина имала задатак доношење Устава Народне републике Србије, нормативно решење из чл. 4. ст. 2. Закона којим је у потпуности имплементиран историјски идентитет аутономије Војводине, имало је велики значај.

б) Уставом ФНРЈ од 1. јануара 1946. године, Аутономна Покрајина Војводина је директно заступљена у Већу народа са 20 посланика а у посебној глави XI одредбама чл. 102–106. регулисани су органи државне власти у аутономној покрајини а у глави XIII у одредби чл. 115. дато је право и на организацију судске власти.

Уставом НРС од 22. 1. 1947. године регулисано је да су аутономна права АПВ обезбеђена Уставом НРС у сагласности са Уставом СФРЈ. Надаље, у Уставу су утврђене надлежности АПВ и регулисано да „АПВ у лицу својих органа државне власти и државне управе врши аутономна права која су јој дата у надлежност овим уставом” (чл. 90) као и да је Врховни суд АПВ највиши орган правосуђа у АПВ (чл. 143).

в) У Уставном закону о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти из 1953. године и даље је задржана непосредна заступљеност Аутономне Покрајине Војводине у Савезном већу Народне скупштине и то на тај начин што је Покрајинско веће Народне скупштине Војводине бирало 6 посланика, док је Републичко веће Народних скупштина републике бирало по 10 посланика, који су заједно представљали Веће народа у чијој надлежности су била питања промене устава и односи република и Федерације.

Поред тога, Уставним законом је нормативно посебно уређено питање организације власти у Аутономној Покрајини Војводини.

Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења и органима власти у НРС од 21. 2. 1953. године усвојеним нормативним решењима одражава историјски идентитет аутономије Војводине.

г) Устав СФРЈ из 1963. године, услед, како је то већ напред наведеног превладавања концепта унитаризације Републике Србије, садржи нормативна решења која у одређеном степену поништавају оригинерност настајања аутономије Војводине, јер аутономију Војводине постављају на

административне основе и изводе је из Републике Србије, односно како је то одредбом чл. 111. регулисано:

„Република може на подручјима посебног националног састава или на подручјима с другим особеностима, на основу изражене воље становништва тих подручја, уставом образовати аутономне покрајине.

Оснивање или укидање аутономне покрајине ступа на снагу кад се потврди у Уставу Југославије.

У Социјалистичкој Републици Србији постоје аутономне покрајине Војводина и Косово и Метохија, које су 1945. установљене и одлуком Народне скупштине Народне Републике Србије на основу изражене воље становништва тих подручја.”

Међутим, својство елемента федерализма и даље се у овом уставу задржава кроз непосредно право АПВ да има 5 делегата у Савезном већу које заједно са делегатима републичких скупштина чине Веће народа које је надлежно за равноправност народа и уставом утврђених права република.

У уставу СРС од 9. 4. 1963. године напушта се историјски идентитет аутономије Војводине и усваја концепт унитаризације РС који се нормативно изражава кроз централизацију, и то како хоризонталну тако и вертикалну, па се права и дужности АПВ утврђују у оквиру права и дужности Републике и губе се изворне надлежности чиме се аутономна права покрајине свде на „старање” (чл. 129).

д) Уставним амандманима од I-XLII на Устав ФНРЈ од 1963. у периоду од 1967. до 1971. године, Аутономној Покрајини Војводини је враћен њен историјски идентитет, што се посебно одразило на капацитет аутономних права и потпуно напуштање концепта унитаризације РС.

Уставом из 1974. године у чл. 1. СФРЈ је дефинисана као савезна држава и то државна заједница добровољно уједињених народа и њихових социјалистичких република као и социјалистичких Аутономних Покрајина Војводине и Косова које су у саставу РС.

Надаље, у чл. 2. се наводе које све социјалистичке републике сачињавају СФРЈ, наводе се посебно и САПВ и САК уз констатацију да су у саставу СРС.

У чл. 4. социјалистичка аутономна покрајина је посебно дефинисана и то као социјалистичка самоуправна демократска друштвено-политичка заједница у којој се остварују суверена права, а кад је то у заједничком интересу радних људи и грађана Републике као целине, Уставом СРС утврђено – и у Републици.

Аутономна Покрајина Војводина и у овом уставу заступљена је у Федерацији односно у Већу република.

Овим уставом је уведен нови орган – Председништво СФРЈ које представља СФРЈ у земљи и иностранству и врши друга овим уставом утврђена права и дужности. Значајно је да и АПВ има свог члана у Председништву.

Након доношења овог устава Скупштина СРС је на седници од 25. 2. 1974. године прогласила Устав СРС.

Овим уставом је Аутономној Покрајини Војводини потврђен положај који је нормативно прописан Уставом СФРЈ и дато право да радни људи и грађани, народи и народности остварују своја суверена права у аутономној Војводини, а када је то у заједничком интересу у Републици Србији.

У делу Устава којим се нормативно уређује социјалистичка аутономна покрајина, регулисана су и питања:

- територије: да је чине територије данашњих општина утврђене законом;
- самосталност аутономне покрајине да законом и другим прописима регулише друштвене односе осим оних који су Уставом одређени као послови Републике;
- право аутономне покрајине да доноси своје законе и о питањима која су у надлежности Републике, само ако их Република није донела а то је од интереса за остваривање њихових права, а који престају да важе када се донесе републички закон.

И Устав Србије је увео нови орган Председништво СРС, чији чланови су по положају били и председници социјалистичких аутономних покрајина.

Након усвајања Устава СРС, Скупштина Војводине је на седници одржаној 28. фебруара 1974. године прогласила Устав САП Војводине.

У првом основном начелу Устава САПВ потврђена је Одлука Скупштине изасланика Војводине од 30. и 31. јула 1945. године у целости, односно нормативно је исказана садржина и смисао ове одлуке.

Уставом Војводине нормативно су прописана права и дужности покрајине, одређени њени органи и делокруг рада, установљен Уставни суд Војводине, утврђена надлежност Врховног суда Војводине.

ђ) У процесу распада југословенске федерације, Скупштина Републике Србије је на седници одржаној 28. септембра 1990. године усвојила Устав Републике Србије.

Овим Уставом Аутономна Покрајина Војводина је сведена на категорију територијалне аутономије у којој грађани „остварују права и испуњавају дужности” које су утврђене Уставом и законом, а право на доношење одлука органа аутономне Војводине сведено је само на одлуке које су Уставом односно законима Републике одређене.

Овим уставом аутономна покрајина је стављена у исту равн са општином чија су овлашћења органа иста као и покрајинских органа.

е) У Уставу Савезне Републике Југославије који је усвојен 1992. године Аутономна Покрајина Војводина, се уопште не помиње, а у Уставној повељи Државне Заједнице Србија и Црна Гора од 2003. године само се у преамбули наводи Аутономна Покрајина Војводина која је „укључена у државу Србију”.

ж) Уставом Републике Србије из 2006. године у преамбули се наводи само Покрајина Косово која има „положај суштинске аутономије”. Аутономна Покрајина Војводина овим Уставом није регулисана.

У основним начелима се констатује да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. У делу Устава који нормативно уређује територијално уређење регулисана су питања која се односе на покрајинску аутономију и локалну самоуправу као и да се надлежности аутономне покрајине утврђују законом.

У овом Уставу Србије само у одредби чл. 182. ст. 1. се констатује да „Република Србија има Аутономну Покрајину Војвину и Аутономну Покрајину Косово и Метохију”.

Права, надлежности и дужности АП Војводине изводе се из одредаба Устава Србије које регулишу права аутономних покрајина. Та права су у битним елементима и испод нивоа локалне самоуправе. На пример, АП Војводина свој највиши правни акт Статут не доноси самостално, већ уз сагласност Скупштине Републике Србије, док општине самостално доносе своје статуте. Или: свака општина може самостално да прикупља средства на основу изјашњавања грађана и да има самосталне приходе, док АП Војводини припадају приходи чија је врста и висина прописна законом.

**3.** Полазећи, дакле, од наведених одлука и датих уставних решења кроз уставно правни положај аутономије Војводине у Југославији и Србији, јасно се уочава следеће:

- да су Устав ФНРЈ од 1946, Уставни закон ФНРЈ ОД 1953. год. Устав НР Србије из 1947. године и Уставни закон НРС из 1953. године имплементирали у нормативном смислу обе одлуке;
- да је Устав СФРЈ из 1963. год. нормативно имплементирао Одлуку АВНОЈ-а на Трећем заседању од 10. 8. 1945, односно да је испоштавана одлука о гаранцији аутономије Војводине од стране Федерације, док је историјски идентитет аутономије Војводине потиснут услед великих притисака и прихватања концепта унитаризације Србије. У Уставу СРС из 1963. концепт унитаризације Србије имплементиран је и у нормативним решењима;
- да су уставима СРЈ и СРС из 1974. године у пуном смислу нормативно имплементирани обе одлуке, што је имало за последицу и доношење Устава САП Војводине.

- Нормативно одређење и у Уставу СРЈ и Уставу СРС из 1974. године да радни људи и грађани, народи и народности своја суверена права остварују у аутономној покрајини, а кад је то у заједничком интересу радних људи и грађана, народа и народности Републике као целине Уставом утврђено и у Републици, изражава оригинерност настајања аутономије Војводине у пуном капацитету и пуно поштовање њеног историјског идентитета;
- да је изостављањем АП Војводине из преамбуле Устава 2006. године и одређивања да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију, довршен процес поништавања обе одлуке односно историјског идентитета аутономије Војводине и изражавање њеног оригинерног настајања започет амандманима 1989. године на Устав СРС из 1974. године.

4. Само на основама историјског идентитета аутономије Војводине може се успоставити аутономија Војводине са уставно-правним решењима која ће изражавати њену оригинерност у пуном капацитету и њену повезаност са Србијом.

Поништавање историјског идентитета аутономије Војводине Уставом Србије из 2006. године био је и разлог неприхватања тог устава у Аутономној Покрајини Војводини.

Распадом федерације нестало је гарант аутономије Војводине, па се сагласно томе и отвара питање доношења новог устава и то на основама Одлуке Скупштине изасланика од 30. и 31. јула 1945. године.

Свака промена устава Србије мора бити заснована на следећим поставкама:

- да је АП Војводина историјска и правна чињеница,
- да је АП Војводина оригинерна творевина чији положај је одређен Одлуком Скупштине изасланика 30. и 31. јула 1945. године и Одлуком АВНОЈ-а на Трећем ванредном заседању од 10. августа 1945. године,
- што је на основу Одлуке Скупштине изасланика, уносећи у Федералну Србију своју аутономију и територију, а што је прихваћено на ванредном заседању Народне Скупштине Србије 1945. године АП Војводина постала конституенс и Федералне Србије као националне државе, и
- што је Одлуком о прикључењу АП Војводине Федералној Србији, Србија постала сложена федерална јединица.

*Sloboda Midorović, LL. M.*<sup>1</sup>

**Prof. dr Slobodan M. Marković:  
PRAVO INTELEKTUALNE SVOJINE  
I INFORMACIONO DRUŠTVO  
Službeni glasnik, Beograd, 2014.**

Savremeno društvo obeleženo je ekspanzijom informacionih tehnologija bez čije se primene gotovo ne može zamisliti normalno funkcionisanje brojnih oblasti društvenog života. Dinamika plasiranja informaciono-tehnoloških inovacija na tržištu često prevazilazi sposobnosti pojedinca da ih za kratko vreme usvoji, pri čemu se praćenje i ovladavanje rezultatima tehničko-tehnološkog napretka neretko nameće kao nužnost. Na udaru promena u oblasti informacionih tehnologija našlo se i pravo intelektualne svojine, naročito pojedini njegovi oblici, poput autorskog prava. Konstatacija da društvene promene daju podsticaj legislativnoj aktivnosti navodi nas na pitanje da li je i u kojoj meri aktuelno pravo intelektualne svojine, koje počiva na principima iz XIX veka, sposobno da pruži odgovore na krupne promene koje su se u međuvremenu desile u oblasti informacionih tehnologija.

Brojna su pitanja koja je razvoj informacionog društva aktualizovao u kontekstu prava intelektualne svojine. U prvom redu, da li informaciono-tehnološka revolucija nameće potrebu za revidiranjem prava intelektualne svojine u cilju omogućavanja pravednijeg pristupa intelektualnim dobrima od strane članova društvene zajednice. Zatim, da li će budućnost doneti promene u prav-

---

<sup>1</sup> Autor prikaza je diplomirala na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu 2010, dok je zvanje LL. M. stekla na Pravnom fakultetu Karl Franc Univerziteta u Gracu 2013. godine.

cu defavorizovanja partikularnih interesa titulara prava intelektualne svojine, tj. privatnih korporacija, kao derivativnih sticalaca ovih prava, za račun dobrobiti društvene zajednice. Odnosno, da li će razvoj informacionih tehnologija ojačati poziciju svetske javnosti i omogućiti izmenu dosadašnje prakse podložnosti međunarodnih organizacija i nacionalnih zakonodavstava pritiscima moćnih industrija. Istovremeno se nameće pitanje da li je potrebno preispitati balans između interesa vlasnika zaštićenih intelektualnih dobara i njihovih korisnika u pravcu slabljenja zaštite intelektualnih dobara, kao i u kom pravcu je realno očekivati dalji razvoj prava intelektualne svojine. Ovo su neke od tema koje se obrađuju u knjizi *Pravo intelektualne svojine i informaciono društvo*, autora Slobodana M. Markovića.

U svojoj knjizi autor pruža novu perspektivu gledanja na pravo intelektualne svojine u cilju njegove demistifikacije i demitologizacije. On ukazuje na široko zastupljenu, pogrešnu predstavu, koja se propagira u javnosti u vezi sa ovom pravnom granom, zarad podržavanja interesa krupnog kapitala na štetu opšte društvene koristi i blagostanja. Ovakav nesvakidašnji pristup tematici će, pretpostavlja se, za većinu čitalaca predstavljati novinu, što ujedno preporučuje delo, kako pravnicima tako i ekonomistima, sociolozima, filozofima i svima onima koji gaje interesovanja za ovu pravnu oblast. Ono što posebno izdvaja knjigu jeste sagledavanje prava iz korpusa intelektualne svojine iz ekonomskog ugla, odnosno kroz ekonomsku analizu njihovih efekata.

Nakon pregleda skraćeniica kojima se služio prilikom pisanja knjige, autor daje svoje uvodne napomene sa ciljem da čitaoca uvede u tematiku, koju obrađuje u narednih devet poglavlja, rezimirajući je u zaključnim razmatranjima, datim na srpskom i engleskom jeziku. Na kraju knjige čitalac se može upoznati sa literaturom koja je konsultovana prilikom njenog pisanja.

Ključne celine kroz koje se obrađuje materija prikazane su u okviru devet poglavlja: *Informaciono društvo i njegove karakteristike*, *Ekonomski aspekti prava intelektualne svojine*, *Patentno pravo*, *Autorsko pravo*, *Pravo žiga*, *Pravo intelektualne svojine i pravo konkurencije*, *O svojinskom karakteru prava intelektualne svojine*, *Šta danas pokreće zakonodavne procese u pravu intelektualne svojine* i *Pravo intelektualne svojine i pravda*. Materija knjige, sa prikazom literature, predstavljena je na 350 sadržajnih strana.

U prvom poglavlju autor pruža objašnjenje pojmova značajnih za razumevanje sadržine knjige kao što su podatak, informacija i znanje, te skreće pažnju na ulogu kognitivnih sposobosti u njihovom terminološkom razgraničavanju. Termin informaciono društvo usvaja se kao najpodesniji da odrazi tehnološke i sociološke aspekte nove epohe, pri čemu se ukazuje na isprepletenost koncepta informacionog društva sa fenomenom globalizacije. Promene u domenu informacionih tehnologija trasirale su put tranziciji društva, koje iz industrijske



prelazi u informacionu eru. Na bazi navedenih promena, predočavaju se moguće vizije budućnosti. Realno je očekivati, zaključuje autor, da će konstante svih dosadašnjih društvenih organizacija poput moći, prisvajanja i sukoba interesa i dalje biti prisutne. Uloga obrazovanja se izdvaja kao ključni faktor za upotrebu informacionih mreža i kompjutera u funkciji ekonomskog rasta i razvoja u nerazvijenim delovima sveta. Najistaknutiju odliku savremenih informacionih tehnologija autor vidi u njihovoj pristupačnosti pojedincu, te u mogućnosti povezivanja pojedinaca radi zajedničkog delovanja i ostvarivanja uticaja na javno mnjenje i nosioce ekonomske i političke moći u svetu. Na kraju poglavlja predviđaju se dva moguća scenarija uslovljena tehnološkom revolucijom. Prvi se ogleda u uspostavljanju totalitarnog društva, u kome bi informaciona dostignuća bila iskorišćena u svrhu uspostavljanja nadzora i kontrole nad ljudima od strane birokratskih centara moći. Drugi bi, nasuprot prvom, mogao da doprinese upotrebi savremenih tehnologija radi otklanjanja razlika u razvijenosti pojedinih država i regiona i uspostavljanju opšteg blagostanja. Uvodno poglavlje knjige autor zaključuje konstatacijom da je kritičko sagledavanje prava intelektualne svojine nužno radi njegovog prilagođavanja potrebama savremenog informacionog društva.

Drugo poglavlje posvećeno je ekonomskim aspektima prava intelektualne svojine. Najpre se daje pregled najvažnijih ekonomskih pojmova kao što su tržište, svojina, javna dobra, monopol, transakcioni troškovi, asimetrija informacija i ekonomska renta. Približavanje sadržaja ovih pojmova umnogome olakšava shvatanje ostatka knjige i uviđanje razloga nastanka i značaja pojedinih prava intelektualne svojine, kao i njihovih ograničenja. U daljem izlaganju autor se bavi tipologijom prava intelektualne svojine, uzimajući predmet njihove zaštite za kriterijum podele. Navedena klasifikacija razlikuje prava kojima se pruža zaštita intelektualnim tvorevinama, pseudotvorevinama i oznakama. Praktični značaj ove podele se ogleda u obimu prava koja se garantuju njihovim stvaraočima. Tvorevine, koje spram mere ličnog pečata možemo deliti na autorska dela, interpretacije, industrijski dizajn, topografije integrisanih kola, pronalaska i biljne sorte, predstavljaju intelektualna dobra koja su rezultat duhovnog stvaralaštva koje je svojstveno samo čoveku. Stvaraoci tvorevina, pored imovinskopravnih, uživaju i određena lična prava. S druge strane, pseudotvorevine, među koje se ubrajaju fonogrami, videogrami, emisije i baze podataka, predstavljaju plod privredne delatnosti fizičkog ili pravnog lica i garantuju svojim stvaraočima samo imovinskopravna ovlašćenja. Funkciju razlikovanja robe i usluga na tržištu vrši oznaka, koja svom tvorcu obezbeđuje samo imovinskopravna ovlašćenja. Analizirajući dalje ekonomske funkcije prava intelektualne svojine, autor izlaže dva moguća pristupa privrednih subjekata intelektualnim dobrima. Prvi podrazumeva investiranje značajnih sredstava u

istraživanje i razvoj, što u krajnjem ishodu treba da doprinese stvaranju novih intelektualnih dobara. Drugi se žargonski označava kao besplatna vožnja (*free riding*) i podrazumeva izvlačenje koristi privrednih subjekata iz rezultata investiranja njihovih konkurenata u intelektualna dobra. Upravo je karakter intelektualnih dobara kao javnih dobara uslovio potrebu za zakonskom intervencijom u cilju sprečavanja prevladavanja troškova investicije u duhovno dobro na stvaraoca i prelivanje dobiti koju intelektualno dobro generiše na subjekte koji se na njemu „besplatno voze”. Pomenuta zakonodavna intervencija rezultirala je nastankom prava intelektualne svojine sa ciljem da stvaraocu omogući materijalno iskorišćavanje duhovnog dobra koje je stvorio. S druge strane, ekonomska funkcija oznake se ogleda u smanjenju transakcionih troškova potrošača određenih dobara tako što im se, putem robne marke, obezbeđuju verodostojne tržišne informacije o svojstvima proizvoda za čiju se kupovinu interesuju.

U narednim poglavljima autor se upušta u analizu patenta, autorskog prava i žiga, kao najreprezentativnijih oblika intelektualne svojine. Tabelarni prikaz ključnih elemenata koji karakterišu patent dat je na samom početku trećeg poglavlja. Sledi obrazlaganje rezonovanja i logike koji su u pozadini zakonskog regulisanja zaštite patenta. Autor zaključuje da su kompromisna rešenja u ovoj materiji rezultat balansiranja između mnoštva oprečnih interesa subjekata zainteresovanih za patent: tvorca pronalaska, njegovih konkurenata, korisnika pronalaska, te stvaralaca derivativnih pronalazaka. U daljem tekstu se pojašnjavaju uslovi patentabilnosti pronalaska poput svetske novosti, inventivnog nivoa i privredne primenljivosti. Sledi izlaganje o obimu i dužini trajanja patenta, sa osvrtom na sertifikat o dodatnoj zaštiti. Posebna pažnja posvećena je ograničenjima patenta. Analizirajući odlike potencijalnog idealnog patenta, autor daje pregled indikatora koje bi trebalo konsultovati prilikom razmatranja dodele patentnopravne zaštite. Ujedno, izdvajaju se i glavne poluge patentnopravne politike bitne sa aspekta uvažavanja specifičnosti pojedinih pronalazaka u okviru jedinstvenog patentnopravnog sistema zaštite. Potom sledi odmeravanje društvene koristi spram društvenog troška patenata, uz navođenje primera različitih motiva za pribavljanje patenta, poput povraćaja investicije, preko strateških do krajnje spekulativnih. Opredeljivanje pronalazača za poslovnu tajnu i/ili njihovo oslanjanje na vremensku prednost, tokom koje će prisvojiti korist od pronalaska do momenta kada konkurencija izađe na tržište sa njegovom imitacijom ili supstitutom, zastupljeni su u praksi kao alternative patentu. Prilikom ocenjivanja ekonomske efikasnosti patentnog sistema autor skreće pažnju na empirijske studije koje dovode u pitanje ulogu patentnog sistema kao direktnog podsticaja za ulaganje u istraživanje i razvoj. Spram ovakvih rezultata istraživanja, povećan broj patentnih zahteva se objašnjava strateškim, a ponekad i spekulativnim ciljevima njihovih titulara. Na kraju poglavlja, autor razmatra

instrumente socijalne politike koji pored patenta imaju za cilj pružanje podrške tehnološkom napretku, poput istraživačkih subvencija, nagrada, kredita, pore-skih olakšica i sl.

Autorsko pravo je sledeće pravo iz korpusa intelektualne svojine koje se obrađuje u okviru četvrtog dela. Poglavlje započinje šematskim prikazom stavki ključnih za upoznavanje sa ovim pravom. Za opravdanje ekonomske utemeljenosti autorskog prava koristi se slična argumentacija kao i kod patenta. Ovde se, međutim, naglašava uticaj napretka tehnologija masovnih komunikacija na proširivanje obima imovinskopravnih ovlašćenja autora. Za razliku od patenta, koji se priznaje na konkretnom pronalasku odlukom nadležnog organa nakon sprovedenog odgovarajućeg postupka, momenat nastanka autorskog prava se vezuje za nastanak samog autorskog dela. Sledi izlaganje elemenata definicije autorskog dela koje se određuje kao intelektualna tvorevina koja predstavlja originalni izraz autora. Pojašnjava se *ratio* izuzimanja pravila, ideja, činjenica, zakonskih tekstova i drugih opštih i pojedinačnih akata od autorskopravne zaštite. Ističe se da se autorskopravna zaštita ograničava na originalne elemente dela, kao i da je autorsko pravo neutralno prema autorskom delu koje je suprotno zakonu ili javnom poretku. Dalje autor predočava obim i trajanje autorskog prava, ističući primetnu tendenciju njegovog produžavanja, te daje pregled ograničenja autorskog prava. Posebna pažnja posvećena je kolektivnom ostvarivanju autorskog prava preko organizacija u koje se udružuju autori, odnosno nosioci autorskih prava, sa ciljem smanjenja transakcionih troškova korišćenja autorskih dela i ravnomerne raspodele naknade na sve autore. Pod uticajem primene digitalnih tehnologija, tradicionalni koncept autorskog prava koji počiva na trojnom odnosu između autora, korisnika dela (izdavači, producerske kuće, provajderi i sl.) i publike, menja svoju konfiguraciju transformišući se u direktan odnos između autora i publike. Drastično smanjenje troškova umnožavanja autorskih dela u uslovima primene digitalnih tehnologija, uslovi-lo je uvođenje raznovrsnih mera njihove tehničke zaštite. Radi upotpunjavanja smisla ovih zaštitnih mera, uvedene su sankcije u slučaju njihovog zaobilaženja. Ovakav razvoj događaja uslovio je širenje obima autorskopravne zaštite. Nedovoljna selektivnost tehničkih mera zaštite autorskih dela, koja isključuje njihovu dostupnost onima koji bi inače imali pravo na pristup autorskom delu na osnovu zakonom ustanovljenih ograničenja, ukazuje na njihovu nesavršenost. Navedeni nedostaci nalažu potrebu za konceptijskim preispitivanjem autorskopravne zaštite u svetlu digitalizacije medija za prenošenje informacija. Široko zastupljene piratske aktivnosti kao i liberalan pristup najvećem broju digitalnih autorskih dela putem interneta, nametnuli su potrebu za osmišljavanjem alternativnih poslovnih modela za prisvajanje koristi od autorskih dela, poput njihovog vezivanja sa komplementarnom robom, ili njihovo korišćenje

kao sredstvo reklame. Pored toga, razmatra se i primena tehničkih mera zaštite, čije bi zaobilazanje, pretpostavlja se, dovelo do povećanja troškova piratskih proizvoda, pa samim tim i do odvrćanja zainteresovanih od neovlašćenog umnožavanja autorskih dela. Kao mogućnost, navodi se i uvođenje paušalne naknade za pristup autorskim delima za internet korisnike. Celina o autorskom pravu se zaključuje sagledavanjem društvene koristi i društvenog troška ovog prava. Iznose se sumnje u podsticajno dejstvo autorskog prava na nastanak novih autorskih dela, uz istovremeno uviđanje njegovog snažnog doprinosa jačanju industrije kulture. Opskurna su predviđanja o budućem razvoju autorskog prava, uz veliku verovatnoću da će dalji put voditi diversifikaciji oblika autorskopravne zaštite za različite vrste autorskih dela, pri čemu je izvesno da će se razvijati novi poslovni modeli za prisvajanje koristi od autorskih dela.

Poslednje od tri prava intelektualne svojine koja su obrađena u knjizi, predstavlja pravo žiga. Predmet zaštite prava žiga je znak (robna marka, ili sve češće – brend) kojim privredni subjekat obeležava svoju robu i usluge na tržištu u cilju njihovog razlikovanja od iste ili slične robe i usluga drugih privrednih subjekata. Autor dosledno započinje poglavlje tabelarnim prikazom suštinskih obeležja prava žiga. Smisao ovog prava intelektualne svojine se bitno razlikuje od svrhe autorskog prava i patenta, utoliko što nema za cilj podsticanje i nagrađivanje intelektualnog stvaralaštva. Uloga žiga je u pružanju verodostojnih informacija o svojstvima robe, na bazi kojih potrošači donose svoje odluke o njihovoj kupovini. Na ovaj način minimiziraju se transakcioni troškovi koji inače prate izbor robe, te se nadomešćuje disbalans uzrokovan asimetrijom informacija koja postoji između proizvođača, distributera i prodavaca određene robe, s jedne strane, i potrošača te robe, s druge strane. Žig asocira potrošača na kvalitet proizvoda, njegov izvor, kao i postojanost svojstava tog proizvoda. Upravo ta asocijativna funkcija žiga ima presudnu ulogu u „ubeđivanju” potrošača da će određenim proizvodom zadovoljiti konkretnu potrebu. Ključna razlika između autorskog prava i patenta spram žiga ogleda se u vremenski neograničenom trajanju zaštite koju žig pruža, pod pretpostavkom plaćanja odgovarajućih administrativnih taksi i pod uslovom da se robni znak stvarno koristi za obeležavanje robe na tržištu. Načelo specijalnosti nalaže nužno vezivanje konkretnog znaka za određenu robu, pri čemu čuveni žigovi predstavljaju izuzetak utoliko što je njihova upotreba zabranjena za bilo koju vrstu robe. Priznavanju žiga za određeni robni znak prethodi ispitivanje ispunjenosti određenih uslova, poput distinktivnosti znaka. Ona, između ostalog, isključuje mogućnost upotrebe generičnih znakova za obeležavanje robe. Takođe, neće se priznati žig za tzv. prevarne robne znake, koji bi potrošača mogli da navedu na pogrešan zaključak o svojstvima obeleženog proizvoda. Kada je reč o ovlašćenjima titulara žiga, ista se sastoje u zabrani drugom da proizvodi, stavlja u promet i

reklamira robu koja je obeležena zaštićenim ili njemu sličnim znakom, čime se titular žiga zapravo štiti od nelojalne konkurencije. Pravila o žigu su, međutim, podložna ograničenjima. Tako na primer žig ne derogira pravo savesnog lica da koristi svoje lično ime ili, pak, pravo određenog privrednog društva da savesno koristi ranije stečenu firmu u privrednom prometu. Žig poznaje još jedno ograničenje koje se manifestuje samo u odnosu na ovlašćenje titulara da pusti u promet robu obeleženu određenim znakom, putem iscrpljenja prava. Ovaj institut se primenjuje u situaciji kada treće lice stekne pravo svojine na proizvodu koji je obeležen zaštićenim znakom, budući da je tom licu dozvoljeno da dalje prometuje takav proizvod. Primena instituta iscrpljenja prava, očekivano, ne može abolirati zaštitu legitimnih interesa titulara prava žiga da zabrani dalju komercijalizaciju obeležene robe, u slučaju izmene njenih prvobitnih svojstava. Kao nosioci prava žiga mogu se javiti kako fizička, tako i pravna lica, a sistem registracije preovladava kao način njegovog sticanja. Danas je, za razliku od ranijih rešenja, princip slobode raspolaganja tj. prenosa i licenciranja žiga, doživeo međunarodnu afirmaciju, tako da se na žig sve češće gleda kao na robu *per se*. Sledi predočavanje distinkcije između prava znaka, koji je stvar slobodne volje titulara, i oznake geografskog porekla proizvoda, koja je određena nazivom geografskog lokaliteta sa kojeg proizvod potiče, pod uslovom da je njegov kvalitet određen osobenostima datog lokaliteta. U navedenom kontekstu, ističe se veća informaciona vrednost oznake geografskog porekla u poređenju sa znakom. Na kraju poglavlja se zaključuje da novine u oblasti prava žiga idu u pravcu proširivanja obima njegove zaštite.

Šesto poglavlje posvećeno je odnosu prava konkurencije i prava intelektualne svojine, koji se često opisuje kao odnos pravila i izuzetka. S obzirom da prava intelektualne svojine obezbeđuju svojim titularima određena monopolska ovlašćenja u pogledu predmeta zaštite, postavlja se pitanje da li ovakvi prerogativi imaju distorziono dejstvo u odnosu na slobodu konkurencije i kako se to odražava na tržišnu utakmicu. Ukoliko se ima u vidu da i pravo konkurencije i pravo intelektualne svojine oslikavaju težnju za ekonomskim blagostanjem društva, može se izvući zaključak da su ove dve pravne grane komplementarne. Pravo intelektualne svojine bi pri tome trebalo da doprinese prevazilaženju slabosti tržišta, koje slobodna konkurencija ne može da otkloni. Balans u odnosu ove dve grane prava se postiže putem ograničenja prava intelektualne svojine radi zaštite konkurencije. U sastavu ovog dela posebno se razmatra ugovor o licenci, kojim titular prava intelektualne svojine ustupa drugom pravo na određene oblike korišćenja predmeta zaštite, uz odgovarajuću naknadu. U sklopu ove potceline izlaže se problematika pojedinih restriktivnih klauzula, koje se unose u ugovore o licenci, sa aspekta slobode konkurencije. Posebno se skreće pažnja na tzv. blok izuzeća, formulisanih od strane Evropske unije. Ova grupna

izuzeća pomažu ugovornim stranama da utvrde da li je klauzula, koju žele da unesu u ugovor, dopuštena ili ne iz ugla očuvanja konkurencije na bitnom delu relevantnog tržišta. Poglavlje se zaključuje predstavljanjem teorije neophodnih sredstava, čiju je primenu sudska praksa proširila i na slučajeve u kojima se „neophodna sredstva” sastoje iz intelektualnih dobara zaštićenih određenim pravom intelektualne svojine. Izložena teorija ima dosta sličnosti sa institutom prinudne licence i primenjuje se u praksi samo izuzetno.

Poglavlje pod nazivom *O svojinskom karakteru intelektualne svojine* bavi se sličnostima i razlikama između svojine na stvarima i intelektualne svojine, odnosno opravdanošću upotrebe termina svojina u kontekstu intelektualnih dobara. Konstatuje se da postoje zajednički imenitelji između svojine i intelektualne svojine, ali da su evidentne razlike koje sprečavaju primenu iste pravne logike prilikom oblikovanja prava na stvarima, s jedne strane, odnosno na intelektualnim dobrima, s druge strane. Ne spori se potreba da država pojedincu prizna odgovarajući stepen ekonomske kontrole na određenom duhovnom dobru, ali se postavlja pitanje da li takva kontrola treba da ima svojinski karakter. Na navedeno pitanje se nadovezuju mogući alternativni oblici zaštite intelektualnih dobara, poput priznavanja pravno zaštićenog interesa u okviru delikt-nog prava, ili, pak, uvođenje zakonske obligacije na plaćanje naknade koja bi teretila korisnike ovih dobara. Procenjivanje opravdanosti priznavanja isključivih svojinskih ovlašćenja titularima intelektualnih dobara zapravo se svodi na pitanje u kom obimu pravo intelektualne svojine treba da internalizuje pozitivne eksterne efekte tih dobara radi podsticajnog delovanja na njihovu proizvodnju. Priznavanje svojinskih ovlašćenja na duhovnim dobrima ima za posledicu internalizaciju svih efekata, dok bi priznavanje zakonske privilegije, umesto svojine, titularu omogućilo da pokrije troškove proizvodnje tog nematerijalnog dobra, uz ostvarivanje prosečnog profita. Ovde treba primetiti da je internalizacija eksternih efekata opravdana samo ukoliko je trošak internalizacije manji od njene koristi, što govori u prilog tezi da isključiva prava imaju opravdanje samo ukoliko ne postoje drugi, neisključivi modeli koji bi omogućili postizanje istih, ili čak boljih rezultata. Uz uvažavanje svih mana aktuelnog sistema zaštite intelektualnih dobara, nerealno je priželjkivati radikalniji zaokret u normiranju ove oblasti. Za očekivati je, međutim, uvođenje postepene redukcije prava intelektualne svojine, u smislu sužavanja obima isključivih ovlašćenja, skraćivanje trajanja zaštite, te proširenje broja ograničenja dejstava prava prema trećim licima.

Pretposlednje poglavlje knjige se bavi pitanjem *Šta danas pokreće zakonodavne procese u pravu intelektualne svojine*. Za razliku od vremena kada je pravo intelektualne svojine beležilo svoje začetke, kada je glavni razlog za njegovo uvođenje predstavljao javni interes za tehničkim, privrednim i kultur-

nim napretkom, pokretač razvojnih procesa u ovoj oblasti se u današnje vreme vezuje za partikularne interese velikih korporacija. Ove korporacije imaju značajne portfolije prava intelektualne svojine i ujedno su najveći beneficijari sistema zaštite na intelektualnim dobrima. Koristeći svoju značajnu ulogu u nacionalnim ekonomijama razvijenih zemalja, ove korporacije pribegavaju pritiscima na zakonodavne aktivnosti kako bi izdejstvovala visoke standarde zaštite u oblasti intelektualne svojine, na nacionalnom i međunarodnom nivou. O ovoj praksi svedoči i TRIPS (Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine), u kome su inkorporisani minimalni standardi zaštite prava intelektualne svojine. Poštovanje ovih standarda je preko članstva u Svetskoj trgovinskoj organizaciji nametnuto i zemljama u razvoju i nerazvijenim zemljama. Štaviše, preko brojnih bilateralnih i regionalnih trgovinskih ugovora, koje SAD i EU sklapaju sa trećim zemljama članicama TRIPS-a, postepeno se uvodi i tzv. TRIPS plus praksa. Ova praksa uvodi više standarde zaštite od onih minimalnih koji su zajemčeni TRIPS-om. Ovakav razvoj događaja na međunarodnom planu najviše je pogodio upravo zemlje u razvoju i nerazvijene zemlje, za koje obaveza poštovanja ovakvih standarda predstavlja nesavladivi ekonomski teret i otežava njihov razvoj. Zato se kaže da aktuelni međunarodni sistem zaštite intelektualnih dobara nejednake tretira na jednak način, produbljujući jaz između razvijenog i nerazvijenog dela sveta. Trenutna postavka sistema zaštite intelektualnih dobara ukazuje na neophodnost preispitivanja njegovih temelja, kako bi se sprečilo koncentrisanje bogatstva i moći u rukama malog broja subjekata.

Zaključno poglavlje posvećeno je odnosu prava intelektualne svojine i pravde. Najpre se pojašnjavaju koncepti komutativne i distributivne pravde, te se ovi instituti sagledavaju u kontekstu prava intelektualne svojine. Ukoliko komutativnu pravdu shvatimo kao odnos između jednakih subjekata, među kojima se prava i obaveze raspoređuju na recipročnoj osnovi, postavlja se pitanje kako, i u odnosu na koji momenat, utvrditi vrednost prava intelektualne svojine kao predmet razmene. Naime, komutativna pravda nalaže potrebu za očuvanjem ekvivalentnosti među prestacijama strana razmene. Međutim, vrednost prava intelektualne svojine se može drastično razlikovati u momentu nastanka samog prava i nakon izvesnog vremena, kada to pravo počne da generiše ekonomske efekte. Kako se u praksi vrednost prava intelektualne svojine uglavnom procenjuje spram očekivanih prinosa koje će to pravo doneti u budućnosti, ugovori kojima se vrši prenos, razmena, ulaganje ili zalaganje prava intelektualne svojine imaju obeležje aleatornosti, pa im je shodno navedenom immanentna rizičnost. Ukoliko se vrednost prava intelektualne svojine posmatra iz ugla pravde, moglo bi se reći da je opravdana cena kojom se pokrivaju troškovi nastanka predmeta zaštite i omogućuje titularu pravo na ostvarenje prosečnog profita. Ukoliko cena pređe ovu granicu, dolazi do neopravdanog transfera bo-

gatsva. Minimum pravednosti u oblasti prava intelektualne svojine nalaže da se svakom pojedincu omogućući pravo na pristup predmetu zaštite. Kako bi se ovo postiglo, uvedena su izvesna ograničenja prava intelektualne svojine, poput suspenzije, odnosno iscrpljenja prava, te zakonska i prinudna licenca. Za navedena ograničenja se, međutim, mora napomenuti, da nisu ispratila dostignuća informaciono-tehnološke revolucije, te da su se pokazala kao nedelotvorna u praksi. Tako, na primer, titular prava intelektualne svojine, u želji da se zaštiti, pribegava faktičkim merama poput tehničkih mera zaštite kojima onemogućuje pristup svom intelektualnom dobru bez plaćanja odgovarajuće naknade. Neselektivnost ovih tehničkih mera ujedno predstavlja i najveću prepreku za delotvornu primenu ograničenja prava intelektualne svojine u praksi. S druge strane, sve manji zahtevi koji se traže prilikom opisivanja patenta u prijavi, neretko onemogućuju njihovu praktičnu primenu na osnovu prinudnih licenci, što zbog nedovoljnih informacija koje su dostupne javnosti, što zbog neadekvatnih tehnoloških kapaciteta bez kojih se patentirani pronalazak ne može proizvesti. Iz ugla pravde, nameće se pitanje da li je, i u kojoj meri, pravedan međunarodni sistem zaštite prava intelektualne svojine oličen, pre svega u TRIPS-u, kao i u sve zastupljenijoj praksi pooštavanja minimalnih standarda zaštite putem bilateralnih i regionalnih ugovora o trgovini i zaštiti investicija. TRIPS, kao multilateralni instrument, nije nastao usled koordinacije interesa ravnopravnih država, nego je, naprotiv, rezultat nagodbe između razvijenih zemalja, s jedne strane, i zemalja u razvoju i nerazvijenih zemalja, s druge strane. Imajući u vidu TRIPS-ovu genezu, može se zaključiti da sistem koji je uspostavljen ovim Sporazumom ne odgovara zahtevima distributivne pravde, koja nalaže raspodelu ekonomskog tereta proizvodnje intelektualnih dobara među državama srazmerno njihovoj ekonomskoj snazi. Ovakve konstatacije upućuju na neophodnost revizije međunarodnih pravila u oblasti intelektualne svojine radi obezbeđenja pravednije pozicije zemalja u razvoju i nerazvijenih zemalja u međunarodnom sistemu zaštite intelektualnih dobara.

Autor završava knjigu zaključnim razmatranjima gde, pre svega, sugeriše potrebu za oprežnošću i uzdržanošću prema pozitivističkom pristupu pravu intelektualne svojine, predlažući kontekstualni prilaz ovoj problematici. Ističe neophodnost demitologizacije i razobličenja propagande koja se vodi u vezi sa ovom granom prava pod velom zaštite partikularnih interesa moćnih korporacija. Željeni domašaj prava intelektualne svojine potrebno je ograničiti na one duhovne tvorevine koje inače ne bi nastale na osnovu dinamičkog podsticaja tržišta, pa je za njihov nastanak potrebno ograničiti ili čak isključiti konkurenciju i omogućiti titularu prava da svoj proizvod prodaje iznad marginalnog troška proizvodnje. Uvođenje prava titulara na potraživanje naknade za korišćenje predmeta zaštite od strane korisnika navodi se kao alternativna solucija aktuel-



nom modelu zaštite. Predočene su granice delovanja prava intelektualne svojine koje se ogledaju u selektivnom podsticaju za intelektualno stvaralaštvo. Ovo ograničenje se oslikava u izostanku stimulusa za nastanak duhovnih tvorevina za koje nema tržišta, odnosno, za koje ne postoji dovoljna tražnja. Navedeni limit najviše pogađa slabo razvijene zemlje sa niskom platežnom moći, budući da privatni kapital nema interes da ulaže u dobra čije troškove proizvodnje neće moći da povrati. Tako se dolazi do zaključka da aktualno pravo intelektualne svojine podržava interese najrazvijenijih zemalja budući da upravo one imaju odlučujući uticaj na njegovo oblikovanje. Izrazit ekonomski jaz između razvijenih i nerazvijenih zemalja upućuje na različite interese koje ove dve grupe zemalja zastupaju u vezi sa pravom intelektualne svojine. Otuda međunarodna harmonizacija ove pravne oblasti predstavlja samo prividnu saglasnost o tome kako globalni sistem zaštite intelektualne svojine treba da izgleda. Uvažavajući izazove koje informaciona era nameće pred pravo intelektualne svojine, te nedostatak verodostojne potvrde ekonomske doktrine o stvarnoj neto društvenoj koristi ove grane prava, autor se zalaže za zaustavljanje njenog daljeg jačanja. Na samom kraju predviđaju se razvojne tendencije u materiji prava intelektualne svojine koje autor vidi u njegovoj daljoj fragmentaciji i specijalizaciji, te u slabljenju aktuelnog sistema zaštite.

\*  
\*   \*

Knjiga *Pravo intelektualne svojine i informaciono društvo* ne predstavlja klasičan udžbenik o pravu intelektualne svojine. Naprotiv, u knjizi se pravo intelektualne svojine sagledava u svetlu promena koje su se odigrale u oblasti informacionih tehnologija. Iako ne predstavlja klasičan udžbenik, knjiga pruža pregled najbitnijih instituta iz domena prava intelektualne svojine, što materiju knjige čini shvatljivom i čitaocima koji nemaju predznanja iz ove oblasti. Istovremeno, za deo čitalaštva koji vlada materijom, knjiga pruža niz pojašnjenja, primera i poređenja koji omogućuju produbljivanje stečenih znanja.

Autor je u knjizi otvorio niz pitanja na temu prilagođenosti ove pravne grane novonastalim okolnostima u eri informaciono-tehnološke revolucije i sugerisao potrebu njene izmene. Poseban kuriozitet knjige ogleda se u njenom potencijalu da kod čitaoca probudi potrebu za kritičkim promatranjem pravnih rešenja u ovoj oblasti. Tako knjiga, pored prikaza pozitivnopravnih rešenja, ide korak dalje i upućuje na neophodnost uviđanja interesa koji diktiraju normativna rešenja u ovoj oblasti. U knjizi se razobličava utisak koji pravo intelektualne svojine *prima facie* odaje da je zapravo u službi zaštite legitimnih interesa titulara prava intelektualne svojine, ukazujući da se pravilima iz ove oblasti prven-

stveno štite partikularni interesi moćnih subjekata iz oblasti industrije kulture. Autor, takođe, uviđa da promene koje su okarakterisale oblast informacionih tehnologija nagoveštavaju potrebu za revizijom važećih rešenja u cilju liberalizacije pristupa intelektualnim dobrima.

Delo je logično strukturirano i pisano jasnim i razumljivim stilom. Na mnoštvo konstatacija, autor se nadovezuje konkretnim primerima koji olakšavaju savladavanje izložene problematike. Kvalitativno spoznavanje specifičnosti i opravdanosti prava intelektualne svojine prikazano je naročito u delu knjige koji sledi nakon predstavljanja najistaknutijih oblika intelektualne svojine. Materija knjige se predočava uz uvažavanje njenih ekonomskih, istorijskih, socioloških, filozofskih i komparativnih aspekata, uz iznošenje autorovih očekivanja o budućim tendencijama. Sve navedeno, čini delo autora Slobodana M. Markovića dragocenim doprinosom oblasti prava intelektualne svojine, koje se, zbog iznetih kvaliteta, preporučuje čitalaštvu.

**СА СЕДНИЦЕ УПРАВНОГ ОДБОРА  
одржане 3. 10. 2014. године**

1. БОЈЧИЋ СЛОБОДАН (ЈМБГ:1501986890036), дипломирани правник, рођен 15. 01. 1986. године УПИСУЈЕ СЕ 03. 10. 2014. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Железничка 38/1.

– Брише се из Именика адвокатских приправника БОЈЧИЋ СЛОБОДАН, адвокатски приправник код Медић Марине, адвоката у Новом Саду, брише се са даном 02. 10. 2014. године због уписа у Именик адвоката ове Коморе.

2. НОВАК ЈОВАНА (ЈМБГ:2909986805031), дипломирани правник, рођена 29. 09. 1986. године УПИСУЈЕ СЕ 03. 10. 2014. године у Именик адвоката Адвокатске коморе Војводине, са седиштем адвокатске канцеларије у Новом Саду, Радничка 7.

3. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду АВРАМОВ НЕСТОР, рођен 01. 10. 1987. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Апро Љубомира, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

4. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ЂУКАНОВ СПАСОЈЕ, рођен 19. 05. 1988. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Шереш Шимон Марије, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

5. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду БЕРИЋ ЈОВИЦА, рођен 21. 10. 1980. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Трифковић Ненада, адвоката у Петроварадину, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

6. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду БЕНКА МИРОСЛАВ, рођен 23. 04. 1970. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Гвозденац Ивана, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

7. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ДОБАНОВАЧКИ ЂОРЂЕ, рођен 21. 02. 1988. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Савин Соње, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

8. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ДАНИЋ ВЛАДИМИР, рођен 02. 04. 1985. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Копања Владимира, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

9. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду БЛАГОЈЕВИЋ БОЈАН, рођен 10. 06. 1988. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Гуцуња Милана, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

10. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду АРСИЋ ПЕТАР, рођен 20. 10. 1987. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Кркљуш Милорада, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

11. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ФРАЉИЋ БОЈАН, рођен 10. 08. 1982. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Гуцуња Милана, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

12. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ПЕТРОВИЋ ДАНИЈЕЛ, рођен 15. 06. 1985. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Димитријевић Ђорђа, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

13. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду БИРМАНЧЕВИЋ БОЈАН, рођен 07. 10. 1985. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Чекић Бранимира, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

14. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ДРАГОВИЋ ДАНИЈО, рођен 13. 06. 1984. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Михајловић Мирјане, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

15. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ЛАЗИЋ МИЛАН, рођен 13. 09. 1982. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Гуцуња Милана, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

16. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ДАМЈАНИЋ ЈЕЛЕНА, рођена 23. 06. 1990. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Дамјанић Љубе, адвоката у Сремској Каменици, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

17. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду КРАСИЋ НАЂА, рођена 15. 08. 1990. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Михајловић Мирјане, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

18. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ПИНТЕР КРИСТИНА, рођена 30. 06. 1990. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Кубињец др Јанка, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

19. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду СУЛОЦКИ ИВАНА, рођена 05. 04. 1987. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Кнежевић Снежане, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

20. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ПОТРЕБИЋ САЊА, рођена 30. 11. 1989. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Кнежевић Снежане, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

21. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ЈОВАНОВИЋ ТАМАРА, рођена 12. 11. 1989. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Дражић Сање, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

22. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду МИЛИЋЕВИЋ БОЈАНА, рођена 12. 09. 1983. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Гуцуња Милана, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

23. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду БУГАРИН ЖЕЉКА, рођена 22. 09. 1984. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Ђорђевић Александре, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

24. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду АЛЕКСИЋ ДРАГАНА, рођена 07. 10. 1983. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Гуцуња Милана, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

25. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду СТОШИЋ АЛЕКСАНДРА, рођена 14. 12. 1988. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Михајловић Мирјане, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

26. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ВАСИЉКОВИЋ ЈОВАНА, рођена 21. 05. 1991. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Лакићевић Шили Јелене, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

27. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду УСОРАЦ ДРАГАНА, рођена 17. 10. 1988. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Гуцуња Милана, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

28. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду АЈДУК ДАНИЦА, рођена 03. 12. 1985. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Гуцуња Милана, адвоката у Новом Саду, дана 09. 10. 2014. године, у трајању од две године.

29. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду БАЖДАР ЈЕЛЕНА, рођена 07. 05. 1990. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Гуцуња Милана, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

30. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду КОЗОМОРА ЈОВАНА, рођена 07. 03. 1985. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Козомора Николе, адвоката у Темерину, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

31. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ПОГАНЧЕВ ГОРАНА, рођена 05. 02. 1990. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Ћирјаковић Горана, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

32. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду СТЕФАНОВИЋ ОЛИВЕРА, рођена 03. 02. 1986. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Марић Рајка, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

33. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду КАРАЦИЋ ТИНА, рођена 20. 12. 1986. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Маровић Желјка, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

34. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ТОРЊАНСКИ МИЛИЦА, рођена 27. 01. 1989. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Соро Мирјане, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

35. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ЈОВОВИЋ ИВАНА, рођена 14. 04. 1990. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Гуцуња Милана, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

36. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ЈАКОВЉЕВИЋ ЈЕЛЕНА, рођена 27. 07. 1988. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Гуцуња Милана, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

37. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду БЕШИРЕВИЋ БИЉАНА, рођена 26. 04. 1991. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Медић Марине, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

38. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ЛАЗАРЕВИЋ МИЛИЦА, рођена 14. 07. 1989. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Кубињец др Јанка, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

39. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ГРУБОР ДУБРАВКА, рођена 19. 08. 1986. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Савин Соње, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

40. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ИЛИЋ ДУЊА, рођена 15. 09. 1987. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Јанковић Петра, адвоката у Бачкој Паланци, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

41. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду МИТРОВИЋ САРА, рођена 21. 06. 1989. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Секулић Снежане, адвоката у Бечеју, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

42. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду НИКОЛИЋ МАРИНА, рођена 07. 06. 1990. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Филиповић Љубице, адвоката у Сремској Митровици, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

43. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ПЕШИЋ ЈЕЛЕНА, рођена 27. 04. 1991. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Ћетојевић Душана, адвоката у Старој Пазови, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

44. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ЈЕЛИСАВАЦ АЛЕКСАНДРА, рођена 02. 02. 1989. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Станић Дејана, адвоката у Старој Пазови, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

45. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду САВИЋ СОЊА, рођена 26. 12. 1981. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Куљави Јанка, адвоката у Старој Пазови, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

46. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду МИЛИЋ МАЈА, рођена 22. 05. 1987. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Војводић Милана, адвоката у Новој Пазови, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

47. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду КУЛИЋ ПЕТАР, рођен 25. 12. 1987. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Малетић Владислава, адвоката у Руми, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

48. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду СТЕВИЋ ЛАНА, рођена 18. 09. 1991. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Кнези Антуна, адвоката у Сомбору, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

49. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ОПАЧИЋ МИЛОШ, рођен 15. 10. 1985. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Опачић Душка, адвоката у Панчеву, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

50. УПИСУЈЕ се у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду РОШУ МАРКО, рођен 21. 04. 1984. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Рошу Дорела, адвоката у Панчеву, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

51. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду РАКИТА ИВАНА, рођена 25. 06. 1985. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Бабић Вишекруна Љилане, адвоката у Панчеву, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

52. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду АЛЕКСИЋ ВАРВАРА, рођена 03. 07. 1991. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Алексић Слободана, адвоката у Ковачици, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

53. УПИСУЈЕ се у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду БЕНОВИЋ ИВАН, рођен 08. 05. 1989. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Радованов Биљане, адвоката у Зрењанину, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

54. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ДОКО ПЕТАР, рођен 24. 04. 1986. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Стоиљковски Владимира, адвоката у Зрењанину, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

55. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ЧЕЛЕКЕТИЋ ЕНА, рођена 29. 03. 1988. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Пудар Драгомира, адвоката у Кикинди, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

56. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду СПАСИЋ ПРЕДРАГ, рођен 20. 11. 1991. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Станивуковић Горана, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

57. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ХОРЊАК СОЊА, рођена 11. 07. 1987. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Савин Соње, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

58. УПИСУЈЕ СЕ у Именик адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине у Новом Саду ВУКАШИН ДИМИТРИЈЕ, рођен 23. 03. 1986. године, на адвокатско-приправничку вежбу код Константиновић Данице, адвоката у Новом Саду, дана 10. 10. 2014. године, у трајању од две године.

59. БРИШЕ СЕ из Именика адвоката Адвокатске коморе Војводине ВОЈНОВИЋ МИЛАН, адвокат у Новом Саду са даном 01. 10. 2014. године, ради пензионисања.

– Именовани задржава чланство у Посмртном фонду АК Војводине и након брисања.

– Стевовић Вук, адвокат у Новом Саду, поставља се за преузиматеља адвокатске канцеларије.

60. БРИШЕ СЕ из Именика адвоката Адвокатске коморе Војводине НИКОЛИЋ ЈЕЛЕНА, адвокат у Новом Саду са даном 05. 09. 2014. године, на лични захтев.

– Ђурашиновић Драгана, адвокат у Новом Саду, поставља се за преузиматеља адвокатске канцеларије.

61. БРИШЕ СЕ из Именика адвоката Адвокатске коморе Војводине ЂУРОВИЋ МИРЈАНА, адвокат у Сремској Митровици са даном 09. 09. 2014. године, на лични захтев.

– Рољић Јово, адвокат у Сремској Митровици, поставља се за преузиматеља адвокатске канцеларије.

62. БРИШЕ СЕ из Именика адвоката Адвокатске коморе Војводине ВРШКА ЈАН, адвокат у Старој Пазови са даном 01. 10. 2014. године, због пензионисања.

– Именовани задржава чланство у Посмртном фонду АК Војводине и након брисања.

– Вршка Борис, адвокат у Старој Пазови, поставља се за преузиматеља адвокатске канцеларије.

63. БРИШЕ СЕ из Именика адвоката Адвокатске коморе Војводине КУЈУНЦИЋ МИЛЕНКА, адвокат у Суботици са даном 10. 10. 2014. године, на лични захтев.

– Именована задржава чланство у Посмртном фонду АК Војводине и након брисања.

– Мамула Исидора, адвокат у Суботици, поставља се за преузиматеља адвокатске канцеларије.

64. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине КАЛИНИЋ АНА, адвокатски приправник у Панчеву, на адвокатско-приправничкој вежби код Рошу Дорела, адвоката у Панчеву, са даном 30. 09. 2014. године.

65. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине МИТРОВИЋ УРОШ, адвокатски приправник у Панчеву, на адвокатско-приправничкој вежби код Згерђа Драгана, адвоката у Панчеву, са даном 09. 09. 2014. године.

66. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине АРСЕНОВ ТОМИСЛАВА, адвокатски приправник у Новом Бечеју, на адвокатско-приправничкој вежби код Арсенов Николе, адвоката у Новом Бечеју, са даном 31. 08. 2014. године.

67. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине МАТУШЋАК СТЕВА, адвокатски приправник у Шиду, на адвокатско-при-



правничкој вежби код Матушћак Јаромира, адвоката у Шиду, са даном 31. 08. 2014. године.

68. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине РАДОВИЋ РЕЉА, адвокатски приправник у Бачкој Паланци, на адвокатско-приправничкој вежби код Радовић Р. Владимира, адвоката у Бачкој Паланци, са даном 08. 09. 2014. године.

69. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине ПУЧИЋ ОГЊЕН, адвокатски приправник у Новом Саду, на адвокатско-приправничкој вежби код Мишчевић Војислава, адвоката у Новом Саду, са даном 30. 09. 2014. године.

70. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине МАРИЧИЋ ДРАГАН, адвокатски приправник у Новом Саду, на адвокатско-приправничкој вежби код Сокић Јелене, адвоката у Новом Саду, са даном 01. 09. 2014. године.

71. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине МОЛДВАИ ИЗАБЕЛА, адвокатски приправник у Новом Саду, на адвокатско-приправничкој вежби код Бркић Небојше, адвоката у Новом Саду, са даном 05. 10. 2014. године.

72. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине НЕНАДОВИЋ НЕМАЊА, адвокатски приправник у Новом Саду, на адвокатско-приправничкој вежби код Купрес Слађане, адвоката у Новом Саду, са даном 17. 09. 2014. године.

73. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине МИЈАТОВ ЂОРЂЕ, адвокатски приправник у Новом Саду, на адвокатско-приправничкој вежби код Тадић Николе, адвоката у Новом Саду, са даном 01. 09. 2014. године.

74. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине МИШЧЕВИЋ НИКОЛИНА, адвокатски приправник у Новом Саду, на адвокатско-приправничкој вежби код Радовановић Бранимира, адвоката у Новом Саду, са даном 01. 01. 2014. године.

75. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине СИМАНИЋ ОЛЕГ, адвокатски приправник у Новом Саду, на адвокатско-приправничкој вежби код Пушара Милана, адвоката у Новом Саду, са даном 06. 10. 2014. године.

76. БРИШЕ СЕ из Именика адвокатских приправника Адвокатске коморе Војводине МУШИЦКИ ЈОВАНА, адвокатски приправник у Новом Саду, на адвокатско-приправничкој вежби код Борђошки Милана, адвоката у Новом Саду, са даном 25. 09. 2014. године.

77. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да ЊИЈАШ МИХАЉУ, адвокату у Кањижи, привремено престаје право на бављење адвокатуром због постављања на функцију потпредседника покрајинске Владе и покрајинског секретара за образовање, управу и националне заједнице, почев од 02. 07. 2014. године, док траје ова функција.

– Беде Отилија, адвокат у Кањижи, одређује се за привременог заменика.

78. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да ИНЂИЋ ДРАГАНУ, адвокату у Суботици, привремено престаје право на бављење адвокатуром због болести, почев од 01. 10. 2014. године.

– Опачић Лидија, адвокат у Суботици се одређује за привременог заменика.

79. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да МИХАЈЛОВИЋ БИЉАНИ, адвокату у Сомбору, привремено престаје право на бављење адвокатуром због породилског одсуства и одсуства ради неге детета, од 09. 09. 2014. године до 08. 09. 2015. године.

– Воркапић Остоја, адвокат у Сомбору се одређује за привременог заменика.

80. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да МИЉАНСКИ БРАНКИ, адвокату у Темерину, привремено престаје право на бављење адвокатуром због породилског одсуства и одсуства ради неге детета, од 29. 08. 2014. године до 28. 08. 2015. године.

– Кежић Љиљана, адвокат у Новом Саду се одређује за привременог заменика.

81. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да КАНКАРАШ ВУКУ, адвокату у Врбасу, привремено престаје право на бављење адвокатуром због болести, почев од 01. 10. 2014. године.

– Миловић Драган, адвокат у Врбасу се одређује за привременог заменика.

82. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да ВУЈОВИЋ МИРНИ, адвокату у Новом Саду, привремено престаје право на бављење адвокатуром због боловања, почев од 01. 10. 2014. године.

– Бјелица Богдан, адвокат у Новом Саду се одређује за привременог заменика.

83. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ПАЈОВИЋ КУТУЗОВ ТИЈАНА, адвокат у Новом Саду, наставила са радом дана 25. 09. 2014. године, након што јој је привремено било престало право на бављење адвокатуром због боловања.

– Пајовић Љиљак Итана, адвокат у Новом Саду, разрешава се дужности привременог заменика.

84. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је СТАНИЋ ФИЛИПОВИЋ ЈЕЛЕНА, адвокат у Зрењанину, наставила са радом дана 02. 10. 2014. године, након што јој је привремено било престало право на бављење адвокатуром због боловања.

– Станић Бранислав, адвокат у Зрењанину, разрешава се дужности привременог заменика.

85. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ПОПОВИЋ ЈУДИТА, адвокат у Зрењанину, наставила са радом дана 18. 07. 2014. године, након што јој је привремено било престало право на бављење адвокатуром због вршења функције народног посланика у Народној Скупштини Републике Србије.

– Јухас Шаму Ерика, адвокат у Мужљи, разрешава се дужности привременог заменика.

86. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је МАРИН АЛЕКСАНДРА, адвокат у Руми, наставила са радом дана 29. 09. 2014. године, након што јој је привремено било престало право на бављење адвокатуром због боловања.

– Малетић Владислав, адвокат у Руми, разрешава се дужности привременог заменика.

87. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је Корица Марина, адвокат у Новом Саду, променила презиме, које сада гласи Медић.

88. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је Зечевић Зорана, адвокат у Новом Саду, променила презиме, које сада гласи Бацковић.

89. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је Апро Наташа, адвокат у Новом Саду, променила презиме, које сада гласи Апро Завишић.

90. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је Кокаи Бранка, адвокат у Темерину, променила презиме, које сада гласи Миљански.

91. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је Малиш Драгана, адвокатски приправник у Новом Саду, променила презиме, које сада гласи Бугарин.

92. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ВАСИЋ ЈЕЛЕНА, адвокатски приправник у Новом Саду, прекинула адвокатско-приправничку вежбу код Грујић Маје, адвоката у Новом Саду дана 18. 09. 2014. године, те да исту наставља код Калман Штање, адвоката у Новом Саду, дана 19. 09. 2014. године.

93. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ЛОВАШ СТЕФАНИ, адвокатски приправник у Новом Саду, прекинула адвокатско-приправничку вежбу код Влаовић Горана, адвоката у Новом Саду дана 31. 08. 2014. године, те да исту наставља код Гуцуња Милана, адвоката у Новом Саду, дана 01. 09. 2014. године.

94. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је НЕШИЋ ДРАГАНА, адвокатски приправник у Новом Саду, прекинула адвокатско-приправничку вежбу код Кнежевић Снежане, адвоката у Новом Саду дана 27. 08. 2014. године, те да исту наставља код Војновић Миодрага, адвоката у Новом Саду, дана 28. 08. 2014. године.

95. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ПРОДАНОВ НИКОЛА, адвокатски приправник у Новом Саду, прекинуо адвокатско-приправничку вежбу код Милорадов Марије, адвоката у Петроварадину дана 31. 08. 2014. године, те да исту наставља код Гуцуња Милана, адвоката у Новом Саду, дана 01. 09. 2014. године.

96. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је БИШЧИЋ СТЕФАН, адвокатски приправник у Сремској Митровици, прекинуо адвокатско-приправничку вежбу код Бишчић Миомира, адвоката у Сремској Митровици дана 11. 09. 2014. године, те да исту наставља код Вицковић мр Тање, адвоката у Новом Саду, дана 12. 09. 2014. године.

97. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да се Даријевић Вићентије, адвокат у Зрењанину разрешава дужности преузиматеља адвокатске канцеларије Станков Богољуба, пок. адвоката у Зрењанину, на коју је постављен решењем број 734/14 од 29. 08. 2014. године.

– Илић Милан, адвокат у Зрењанину одређује за преузиматеља адвокатске канцеларије Станков Богољуба, пок. адвоката у Зрењанину.

98. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да су Мунижаба Бранко и Мунижаба Јајић Сања, адвокати у Новом Саду, основали „Заједничку адвокатску канцеларију Мунижаба” са седиштем у Новом Саду, Јеврејска 13, почев од 15. 09. 2014. године.

99. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да су Маричић Владимир и Маричић Бранко, адвокати у Новом Саду, основали „Заједничку адвокатску канцеларију Маричић” са седиштем у Новом Саду, Светозара Милетића 51, почев од 25. 09. 2014. године.

100. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ВЛАОВИЋ АЛЕКСАНДАР, адвокат у Бегечу, преселио седиште канцеларије у Нови Сад, Футошка 1а, почев од 01. 10. 2014. године.

101. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ПАВЛОВИЋ МИЛУТИН, адвокат у Новом Саду, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Змај Јовина 26/2, почев од 01. 09. 2014. године.

102. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је МАЛЕШЕВИЋ НЕБОЈША, адвокат у Новом Саду, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Змај Јовина 26, локал 223, почев од 01. 09. 2014. године.

103. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ЛАКИЋ СРЂАН, адвокат у Новом Саду, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Максима Горког 40, почев од 01. 10. 2014. године.

104. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ПУПАЦ МИРОСЛАВ, адвокат у Новом Саду, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Максима Горког 40, почев од 01. 10. 2014. године.

105. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је МИЛИЋЕВИЋ МИЛИЦА, адвокат у Новом Саду, преселила своју адвокатску канцеларију на адресу Петра Драпшина 48, почев од 15. 09. 2014. године.

106. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је БАЈИЋ ГОРДАНА, адвокат у Новом Саду, преселила своју адвокатску канцеларију на адресу Данила Киша 15/П/14, почев од 11. 09. 2014. године.

107. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ТОМИЋ ЖЕЉЕНА, адвокат у Новом Саду, преселила своју адвокатску канцеларију на адресу Аугуста Цесарца 18/4/406, почев од 03. 09. 2014. године.

108. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ГАВРИЋ ЧУКВАС СЛАВЕНКА, адвокат у Новом Саду, преселила своју адвокатску канцеларију на адресу Максима Горког 5, почев од 01. 10. 2014. године.

109. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је КРИСТИЈАН ЈОЖЕФ, адвокат у Темерину, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Новосадска 308, почев од 01. 09. 2014. године.

110. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је АНДРЕЈЕВИЋ ВОИСЛАВ, адвокат у Зрењанину, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Булевар Милутина Миланковића ББ, група Д, локалитет 6, локал 2, почев од 15. 09. 2014. године.

111. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ПОПОВИЋ ЈУДИТА, адвокат у Зрењанину, преселила своју адвокатску канцеларију на адресу Жарка Зрењанина 21, почев од 16. 07. 2014. године.

112. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је ПАТРИЋ БОЈАН, адвокат у Вршцу, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Гаврила Принципа 52, почев од 01. 09. 2014. године.

113. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је БЕШЛИН ЈЕЛЕНА, адвокат у Вршцу, преселила своју адвокатску канцеларију на адресу Гаврила Принципа 52, почев од 01. 09. 2014. године.

114. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је МРКОНИЋ НЕБОЈША, адвокат у Руми, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Главна 176/ЛС-3а, почев од 01. 09. 2014. године.

115. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је МАТКОВИЋ РИСТО, адвокат у Ади, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Трг ослобођења 11, почев од 15. 09. 2014. године.

116. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је МИЛОВАНОВИЋ УРОШ, адвокат у Суботици, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Матије Корвина 17, почев од 06. 10. 2014. године.

117. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је МАТИЋ МИРОСЛАВ, адвокат у Суботици, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Матије Корвина 17, почев од 06. 10. 2014. године.

118. УЗИМА СЕ НА ЗНАЊЕ да је КРСТАЈИЋ БРАНКО, адвокат у Суботици, преселио своју адвокатску канцеларију на адресу Матије Корвина 17, почев од 06. 10. 2014. године.

*Управни одбор*

Уређивачки одбор *Гласника* моли сараднике да текстове за објављивање достављају уз уважавање следећих сугестија:

- примерак рада доставити одштампан и потписан;
- по могућности, доставити рад и електронском поштом (*panonija@eunet.rs*) или на дискети;
- фусноте писати у дну одговарајуће странице;
- у библиографским подацима за књиге уз уобичајене податке обавезно навести и издавача;
- уз чланке доставити резиме и кључне речи;
- пожељно је доставити и превод резимеа на енглески, немачки или француски језик.

ГЛАСНИК  
АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

Излази 12 пута годишње  
у месечним свескама.

Оснивач, власник и издавач: Адвокатска комора Војводине.  
Годишња претплата: за земљу 10.000,00 дин.,  
за иностранство 110 евра.  
(Текући рачун број 340-1482-43 са назнаком „за Гласник“)

Овај број је закључен 7. новембра 2014. године.

Тираж: 2.000 примерака

Према мишљењу Секретаријата за информације  
Републике Србије бр. 413-01-412/91-01  
од 11. априла 1991. године на ову публикацију плаћа се  
основни порез на промет по Тарифном броју 8. став 1. тачка 1.  
алинеја 10. Тарифе основног пореза на промет.

Компјутерски слог: *Тајјана Божић*, Нови Сад

Штампа: OFFSET PRINT, Нови Сад  
2014.