

Др Владан Петров*

СТАТУТ АП ВОЈВОДИНЕ ОД 2009. ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ ПОСЛЕДЊИ ЧИН?¹

1. УВОД

Према Уставу Србије од 2006, статут је највиши правни акт аутономне покрајине (чл. 185, ст. 1). Овај акт доноси скупштина аутономне покрајине, уз претходну сагласност Народне скупштине (чл. 185, ст. 2). Скупштина аутономне покрајине Војводине (у даљем тексту: АПВ) утврдила је Предлог статута АПВ 14. октобра 2008. године. После више од годину дана застоја, 7. новембра 2009. Скупштина АПВ је утврдила правно-техничке исправке овог предлога статута, да би Народна скупштина донела Одлуку о давању претходне сагласности на Предлог статута 30. новембра 2009. Статут АПВ проглашен је на основу Одлуке Скупштине АПВ на седници од 14. децембра 2009.² Неколико дана касније, покренут је поступак за оцену уставности и законитости великог броја одредаба Статута АПВ.³ Три и по године је прошло до одржавања јавне расправе, која је обавезна фаза у поступку нормативне контроле права у Републици Србији.⁴ У

* Аутор је ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, vpetrov@ius.bg.ac.rs.

¹ Овај рад је настао на основу мишљења које је аутор поднео Уставном суду за јавну расправу о уставности и законитости Статута АПВ од 2009, која је одржана 21. маја 2013.

² Одлука о проглашењу Статута АП Војводине и Статут АП Војводине, *Службени лист АПВ*, бр. 17/09.

³ Поступак за оцену уставности и законитости Статута АПВ покренут је подношењем предлога за оцену уставности Статута АПВ и предлога за оцену законитости Статута АПВ, а подносиоци оба предлога били су посланичка група „Демократска странка Србије – Војислав Коштуница“ и девет народних посланика Нове Србије. Током прве половине 2010. године поднете су и две иницијативе за оцену уставности и законитости Статута АПВ.

⁴ Чл. 37 Закона о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/07.

међувремену, јула 2012. Уставни суд је донео Одлуку о неуставности 22 одредбе Закона о утврђивању надлежности АП Војводине.⁵ Очекивало се да ће таква одлука убрзати поступање Уставног суда и у предмету оцене уставности и законитости Статута АПВ.

Већину правних аргумената који су Статут АПВ од 2009. обезвредили у очима научне и стручне јавности, изнели су бројни посленици уставноправне науке још децембра 2008. на Правном факултету Универзитета у Београду, када је оспорени акт још увек био у форми предлога.⁶ Коначан текст Статута претрпео је измене, које се формално третирају као правно-техничке исправке. Тим „правно-техничким исправкама“ требало је ублажити или прикрити очигледне неуставности овог предлога, које су опстале и у коначном тексту Статута.

Од тада, искристалисала су се два поларизована становишта о уставности Статута АПВ. Према једном, Статут је савршено уставан и свако његово оспоравање политички је атак на Уставом гарантовану аутономију Војводине. Према другом, Статут је сепаратистички акт који установљава „државу у држави“.

2. ДВА НАЧЕЛНА ПИТАЊА У ПРЕДМЕТУ ИУо-360/2009

2.1. Правна природа Статута АПВ

Судија известилац је прво начелно и, како истиче, „најважније“ питање формулисао као „одређивање карактера, правне природе и предмета уређења Статута, као општег правног акта, који је одредбом члана 185. став 1. Устава одређен као највиши правни акт аутономне покрајине“.⁷

Израз карактер правног акта није сасвим јасан, али судија известилац под тим подразумева највероватније две ствари: 1) да ли је статут конститутивни акт или није; 2) која је „његова улога у остваривању Уставом зајемчене покрајинске аутономије из члана 176. става 1. Устава са једне стране, и особености, односно специфичности статута као општег правног акта и његовог положаја, који је опредељен Уставом у хијерархији домаћих правних аката“.

⁵ Вид. правну анализу ове одлуке D. Simović, „Teritorijalna autonomija u svetlosti Odluke Ustavnog suda Srbije“, *Sveske za javno pravo* 11/2013, 75 87.

⁶ Научни скуп одржан 1. децембра 2008. у организацији Правног факултета Универзитета у Београду.

⁷ Реферат судије известиоца мр Томислава Стојковић у предмету ИУо 360/2009.

Правну природу правног акта одређују два битна елемента: формални, поступак доношења и његова правна снага, и материјални, (не)постојање конститутивне или новостворене норме (*ius novum*).

Према Уставу, „Статут је највиши правни акт аутономне покрајине који доноси њена скупштина, уз претходну сагласност Народне скупштине“ (чл. 185, ст. 2). Народна скупштина даје сагласност одлуком о давању сагласности већином гласова свих народних посланика (чл. 105, ст. 2, тач. 5). После давања претходне сагласности Народне скупштине на Предлог статута, Скупштина АПВ доноси и проглашава Статут АПВ.

Овакав поступак не значи да је „Статут АП Војводине специфичан правни акт који заједнички доносе уставотворни и законодавни орган Србије и највиши орган АП Војводине“.⁸ Напротив, улога Народне скупштине, која се састоји у давању претходне сагласности на предлог Статута, последица је једног од основних начела територијалне аутономије као облика политичко-територијалне организације власти: правног надзора централне (републичке) власти над децентрализованом влашћу (влашћу аутономне покрајине).⁹ Републичка власт је, према Уставу, „ограничена правом грађана на покрајинску аутономију...и право грађана на покрајинску аутономију... подлеже само надзору уставности и законитости“ (чл. 12). Тај „надзор уставности и законитости“, који је дефинисан у начелима Устава, добија израз у давању претходне сагласности Народне скупштине на Предлог статута аутономне покрајине. „...Народна скупштина би претходну сагласност на предлог Статута могла да ускрати само из разлога очигледне...неуставности и незаконитости, док би у случају сумње у неуставност и незаконитост била дужна дати сагласност, а да по ступању Статута на снагу покрене пред Уставним судом поступак за оцену уставности и законитости“.¹⁰

У сваком случају, тврдити да је посебан поступак доношења Статута довољан разлог да се овај правни акт не сматра подзаконским актом, „или је у најмању руку изразито атипичан подзаконски акт у нашем правном систему који има специфичан однос са законима Републике у зависности од области коју регулише“,¹¹ значи једно од

⁸ Т. Корхец, „Предлог новог статута АП Војводине испуњавање уставног оквира или покушај противуставног и противзаконитог стварања државе у држави“, *Предлог статута АП Војводине научна расправа*, Београд 2009, 15.

⁹ Владан Кутлешкић истиче да је „институт сагласности на статут аутономне покрајине...типичан компаративни инструмент контроле и надзора над аутономним покрајинама, што значи баш супротно од било какве равноправности и партнерства“. В. Кутлешкић, „Предлог статута АП Војводине и Устав Србије“, *Предлог статута АП Војводине научна расправа*, Београд 2009, 91.

¹⁰ Р. Марковић, *Уставно право приручник за полагање правосудног испита*, Београд 2012, 211.

¹¹ Т. Корхец, 11.

двога: не разумети природу територијалне аутономије (што је мање вероватно) или намерно инсистирати на правно-политикантском фразерају како би се замаглила једноставна истина, а истина гласи: „у формалном смислу покрајински статут је подзаконски општи акт везан Уставом и законом истовремено“¹² (не само Законом о утврђивању надлежности АПВ, већ и другим законима који се у било ком делу односе на покрајинску аутономију). Ову истину и не треба посебно теоријски аргументовати. Записана је у Уставу: „статути, одлуке и сви други општи акти аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе морају бити сагласни са законом (чл. 195, ст. 2), а Уставни суд одлучује о „сагласности статута и општих аката аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе“ (чл. 167, ст. 1, тач. 4). Дакле, у формалном смислу Статут аутономне покрајине је неспорно подзаконски акт. Аргументација за друкчије становиште о правној снази овог акта чак и да „васкрсну“ Милован Миловановић и Слободан Јовановић не би се могла дати. Отуда је дефинисање правне природе Статута АПВ само условно речено најважније начелно питање у овом поступку. То и није питање, јер је недвосмислено решено Уставом.

Према материјалном критеријуму, Статут аутономне покрајине није конститутивни акт у правом смислу речи. То значи да се њиме не може дограђивати, проширивати, преправљати, мењати, односно, редефинисати уставна концепција аутономне покрајине. „Покрајински статут треба да операционализује уставни концепт покрајинске аутономије, а не да га коригује нити да га дограђује“.¹³ Статут аутономне покрајине није конститутивни акт, јер је у свим битним елементима покрајинска аутономија одређена Уставом.

Прво, дефиницију аутономне покрајине даје Устав: „Аутономне покрајине су аутономне територијалне заједнице основане Уставом, у којима грађани остварују право на покрајинску аутономију“ (чл. 182). Чл. 1 Статута даје сасвим друкчију дефиницију АПВ: „Војводина је регија у којој се традиционално негују вишекултуралност, вишеконфесионалност и други европски принципи и вредности“. Кад Устав дефинише, ниједан други правни акт не може да редефинише. Статутарна дефиниција би се могла сматрати деградацијом аутономне покрајине, јер Статут изнова регулише питање које је уставотворац задржао за себе. Дефиниција АПВ, према којој је то регија у којој се традиционално негују вишекултуралност, вишеконфесионалност и други европски принципи и вредности, пример је норме која нема ни правно ни стварно значење. При том, испада да се у Војводини тра-

¹² Р. Марковић, „Осврт на концепцију и садржину Предлога статута аутономне покрајине Војводине“, *Предлог статута АП Војводине научна расправа*, Београд 2009, 69.

¹³ *Ibid.*

диционално негују вишекултуралност, вишеконфесионалност итд., а да то није случај у другим „регијама“ Србије (шта год израз „регија“ значио).

Друго, територија АПВ није одређена Уставом, али Устав каже којим правним актом се одређује територија аутономних покрајина. То је закон, а не Статут. Та се територија не може мењати без сагласности грађана у аутономној покрајини израженој на референдуму, у складу са законом (чл. 182, ст. 4 Устава). Стога је статутарно редефинисање територије АПВ (чл. 3, ст. 1),¹⁴ као и регулисање питања у вези с променом територије АПВ,¹⁵ неуставно.

Треће, носиоца права на покрајинску аутономију одређује Устав. У чл. 12, ст. 1 стоји да је државна власт ограничена правом грађана на покрајинску аутономију, а према чл. 176, ст. 1 грађани имају право на покрајинску аутономију. Право на покрајинску аутономију имају сви грађани Републике Србије, а не грађани одређених аутономних покрајина. Дакле, статутарно увођење категорије „грађана Војводине“ је неуставно (чл. 4, ст. 1).

Четврто, изворне надлежности АПВ одређене су Уставом, а поверене надлежности се поверавају законом. „...Области у надлежности АП утврђене су Уставом; постојеће се не могу модификовати (нити додавати нове) ни законом, а камоли Статутом; законом се одређује која су питања од покрајинског значаја (чл. 177, ст. 2), али су то питања из области које су већ Уставом наведене као надлежности аутономне покрајине. Дакле, док закон не може да дописује нове области у надлежности аутономне покрајине, али може да одређује питања од покрајинског значаја у оквиру Уставом утврђених области, статут аутономне покрајине не може ни једно ни друго. Управо, овај Предлог статута (данас важећи статут, *В. П.*) чини и једно и друго, и то се без сумње може сматрати једном од најкрупнијих повреда Устава Републике Србије“.¹⁶ Другим речима, ако су области у изворној надлежности аутономне покрајине уставна, а питања у оквиру тих области од покрајинског значаја законска материја, Статут АПВ у овом делу не може имати конститутивни карактер. Међутим, чл. 29

¹⁴ Чл. 3, ст. 1 Статута прописано је да територију АП Војводине чине територије јединица локалних самоуправа у њеним географским областима (Бачка, Банат, Срем), утврђене законом.

¹⁵ Чл. 3, ст. 2 4 Статута предвиђено је да се територија АП Војводине не може мењати без сагласности њених грађана, изражене на референдуму (ст. 2), да је референдум пуноважан ако је на њему гласала већина грађана који имају изборно право и пребивалиште на територији АП Војводине (ст. 3) и да је одлука на референдуму донета ако је за њу гласала већина утврђена законом (ст. 4).

¹⁶ В. Петров, „Овакав Предлог статута не сме да прође прилог научној расправи о Предлогу статута АП Војводине од 14. Октобра 2008“, *Предлог статута АП Војводине научна расправа*, Београд 2009, 100.

Статута „дописује“ и уводи нове области у изворној надлежности аутономне покрајине, које нису одређене чл. 183, ст. 2 Устава.¹⁷ Ово је једна од најозбиљних повреда Устава, која недвосмислено показује тежњу доносиоца Статута да овај акт учини конститутивним.

Пето, финансијска аутономија, која је битан елемент територијалне аутономије, уређена је Уставом и законом (чл. 184 Устава). „Аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом“ (чл. 183, ст. 5). Статут се ни овде не спомиње. Шесто, заштита покрајинске аутономије пред Уставним судом уређена је искључиво Уставом (чл. 187).

Седмо, Статут није конститутивни акт ни кад је реч о организационим овлашћењима аутономне покрајине. У теорији уставног права одавно је установљено да јединице територијалне аутономије немају право на самоорганизовање, за разлику од федералних јединица, које то право имају.¹⁸ Ова тврдња добија потврду у Уставу Србије. Истина, Устав у чл. 179, под насловом „Право на самостално уређивање органа“, номинално признаје ово право, јер каже да „аутономне покрајине у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине... самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби“, али у следећем члану ово право је у потпуности ограничено, јер Устав одређује да је Скупштину највиши орган аутономне покрајине (чл. 180, ст. 1) На тај начин, Устав је поставио основе тзв. скупштинског система. Ако је скупштина највиши орган, остали органи су од ње нижи, тј. њој подређени. Отуда су узалудни покушаји, и то често прилично невешти, да се у Статуту ова „грешка“ уставотворца исправи у корист парламентарног система (вид. ниже).

Конститутивност је одлика правног акта који садржи изворне норме, тј. норме којима се изворно уређују одређени друштвени односи; акта који је закон у материјалном смислу.¹⁹ Статут је, у формалном смислу, подзаконски акт. У материјалном смислу, то је акт операционализације Устава. Тиме се не оспорава велики политички значај Статута, нити његова садржинска особеност у односу на друге подзаконске акте, али то нису параметри који одређују његову правну природу.

¹⁷ Нпр. ближе уређивање појединих питања у науци, иновацијама и технолошком развоју, иако наука и технолошки развој не спадају у изворне надлежности аутономне покрајине према Уставу; старање о остваривању политике у области рада и запошљавања на територији АПВ; предлагање мреже судова на територији АПВ итд.

¹⁸ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд 2013, 438 439.

¹⁹ Р. Марковић (2013), 170 171.

2.2. Организација покрајинске власти

Облик, односно организација покрајинске власти и није у строгом смислу друго начелно питање, како то дефинише судија известилац. Одговор на прво начелно питање, о правној природи Статута, нужно повлачи и одговор на друго. Дакле, ако је Устав одредио основно начело организације покрајинске власти, а јесте – одредбом о Скупштини као највишем органу аутономне покрајине, Статутом се, као подзаконским правним актом, не може мењати концепција организације власти постављена Уставом. Чл. 33 Статута гласи: „Скупштина АП Војводине је највиши орган и носилац нормативне власти у АП Војводини“. У овом члану, допуна да је Скупштина „носилац нормативне власти“ треба да постигне двоструку сврху: 1) да колико-толико исправи „грешку“ уставотворца и успостави односе између покрајинских органа који почивају на подели, а не на јединству власти; 2) да се употребом неодређеног израза „нормативна власт“ прикрије узурпација законодавне власти, која се, захваљујући овом статуту, остварује путем покрајинских скупштинских одлука (вид. ниже).

Тежња да се уместо јединства успостави мека подела власти изражена је и у чл. 43 Статута, који уређује механизам распуштања Скупштине. Овај механизам је један од два основна стуба парламентарног система. Други је политичка одговорност владе пред парламентом. Кад нема распуштања парламента, нема ни парламентарног система.²⁰ Писац Статута није предвидео да Влада АПВ распушта Скупштину. Предвиђено је да председник Скупштине, на образложени предлог Владе АПВ, распушта Скупштину. Овакво решење је, условно речено, самораспуштање Скупштине до којег не долази одлуком већине посланика, него одлуком председника Скупштине. Овај механизам је непознат систему власти који почива на супрематичности скупштине. Дакле, и ово решење се основано може сматрати неуставним.

Чл. 47, ст. 1 Статута предвиђа да је Влада АПВ „орган АП Војводине и у оквиру надлежности АП Војводине носилац извршне власти на њеној територији“. Подносилац предлога за оцену уставности је у праву када каже да „у Републици Србији може постојати само једна Влада“, док „аутономна покрајина не може да има орган који се означава називом ‘Влада’“. Устав (чл. 126) одредио је: „Члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у скупштини аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе“. Тер-

²⁰ Вид. В. Петров, *Парламентарно право*, Београд 2010, 169-171.

мин „извршно веће“ је општи термин, али његова употреба указује на то да се орган који обавља извршне послове у покрајини не може звати „Владом“. У том смислу, чл. 47, ст. 1 није у складу не само са чл. 12, ст. 1, који покрајинску аутономију дефинише као недржавну категорију, већ и са поменутиим чл. 126 Устава. Ни Влада АПВ се не може одредити као „носилац извршне власти“, јер је носилац извршне власти на целој територији Републике Србије Влада Републике Србије.

Тежњу да се Статутом успостави систем власти у АПВ налик оном у Републици, потврђују и друге оспорене одредбе, нарочито оне које се односе на избор Владе, почетак и престанак мандата Владе и њених чланова, интерпелацију итд. У упоредном праву, правило је да се систем власти на централном (државном) нивоу пресликава и у аутономним јединицама, али не у Србији због чл. 180 ст. 1 Устава, који искључује могућност да се у аутономној покрајини успостави исти систем власти као и на републичком нивоу.

Према томе, једном једином одредбом, Устав је определио судбину система власти у аутономној покрајини. Право на самостално уређивање органа из чл. 179 свео је на право аутономне покрајине да Статутом пропише уређење и надлежност својих органа и јавних служби на начелу јединства власти изведеног у корист Скупштине. Уосталом, да Устав Скупштину није хтео да одреди као највиши орган, којем су сви други покрајински органи подређени, не би од покрајинских органа навео једино њу.

Одговор на два начелна питања сједињена у једно требало би да гласи: Статут АПВ од 2009. је неуставан, јер редedefинише или тежи да редedefинише Уставом дефинисану аутономију Војводине. Прихватањем таквог одговора, тј. оценом да су неуставне одредбе Статута из којих је судија известилац извукао два начелна питања, долази се пред дилему да ли је уопште потребно оцењивати уставност осталих оспорених одредаба. У систему централизоване контроле уставности, какав постоји у Републици Србији, касирање из разлога материјалне неуставности појединих одредаба оспореног акта, повлачи за собом и питање да ли оспорени акт може остати да важи ако су неуставне његове основне, суштинске одредбе. То је само делом фактичко питање. Оспорени акт може опстати само ако касирањем појединих неуставних одредаба нису настале такве правне празнине које онемогућавају примену овог акта.²¹ Пошто је белодано да су кључне одредбе овог статута неуставне, требало би очекивати да Уставни суд стави ван снаге Статут АПВ у целини. Наравно, Уставни суд треба да иде у оцену уставности по принципу „одредба по одредба“, али када сврши тај посао, треба да укине цео Статут.

²¹ Р. Марковић (2013), 571.

Таква одлука произвела би мање негативне правно-политичке последице од оних које би настале уколико би Уставни суд покушао да нађе компромисно решење; да касира поједине кључне одредбе, а да преостале остави на снази; или да касира све кључне одредбе, а да оне које то нису остави на снази. Стављањем Статута ван снаге у целини била би послата јасна правна порука политичким чиниоцима да у Републици Србији као уставној држави статут аутономне покрајине не може тежити да постане устав. Тиме Уставни суд не би довео у питање аутономију Војводине, већ штитио ону коју Устав дефинише. У квалитетном образложењу одлуке, Уставни суд би могао да, финим формулацијама, сугерише две ствари: прво, творцу новог статута како да не направи грешку претходника; друго, да правним аргументима подстакне политичко-стручну расправу о могућем уставном редефинисању територијалне аутономије.

3. ДОДАТАК: ДВА КОНКРЕТНА УСТАВНОПРАВНА ПИТАЊА У ПРЕДМЕТУ ИУо-360/2009

3.1. Покрајинске скупштинске одлуке

Устав Србије од 2006. не познаје покрајинске скупштинске одлуке. Устав каже: „О питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта“ (члан 185 став 3). Рекло би се да је у питању искључиво термилошка недоследност. Термин „одлука“ из Устава замењен је термином „покрајинска скупштинска одлука“. То није редак случај у пракси писања правних аката у Републици Србији, чак и оних највиших и најзначајнијих, попут Устава. Овде, међутим, није реч о термилошкој неуједначености, него о очигледној намери да се покрајинској скупштинској одлуци да статус који она не може имати у хијерархији правних аката у Републици Србији.

Подносилац предлога за оцену уставности и законитости исправно је указао на један аспект ове намере доносиоца Статута. Покрајинским скупштинским одлукама у многим случајевима треба „заобићи“ закон Републике Србије и уредити материју која је, према Уставу, законска. Та намера била је јасно изражена у изворном тексту Предлога статута, јер је у том тексту стајало да покрајинске скупштинске одлуке „имају значај закона на територији АП Војводине у питањима која су непосредно, на основу Устава, надлежности АП Војводине или која су законом одређена као питања од покрајинског значаја“. Правно-техничком исправком из ове статутарне дефиниције покрајинске скупштинске одлуке уклоњен је део у којем стоји да ови акти „имају значај закона“. Брисањем овог дела одредбе није се мог-

ла суштински изменити природа покрајинске скупштинске одлуке, којој је писац Статута наменио улогу „квазизакона“ на територији АП Војводине. То се види из бројних одредаба Статута. Нпр. „Скупштина на АП Војводине уређује изглед и употребу симбола покрајинском скупштинском одлуком, у складу са Уставом и Статутом“ (чл. 9, ст. 3), „Скупштина АП Војводине покрајинском скупштинском одлуком одређује органе надлежне за управљање и располагање имовином АП Војводине на начин утврђен законом“ (чл. 11, ст. 3), или упадљива неуставност из чл. 17, ст. 1–2, која се односи на оснивање Војвођанске академије наука и уметности покрајинском скупштинском одлуком. Има још одредаба из којих се види да доносилац Статута није одустао од намере да покрајинским скупштинским актима обезбеди значај закон. Подносилац предлога их је педантно прибељежио.

Ипак, и таквом предлагачу, поткрао се пропуст. Реч је о самој дефиницији покрајинске скупштинске одлуке из чл. 19 Статута, која гласи: „АП Војводина путем својих органа доноси следеће правне и друге акте“, између осталих, одмах после Статута као највишег правног акта, „покрајинске скупштинске одлуке, у питањима која су непосредно, на основу Устава, надлежност АП Војводине или која су законом одређена као питања од покрајинског значаја“. Статутарна дефиниција остала је иста, као у изворном тексту, осим дела о „значају закона“, који је отпао. Ова дефиниција покрајинске скупштинске одлуке је последица наопаког тумачења чл. 183, ст. 2 Устава. Она прави разлику коју уставотворац не познаје, јер он не говори о „питањима која су непосредно на основу Устава, надлежност АП Војводине“ и оних која су „законом одређена као питања од покрајинског значаја“. Уставотворац каже да „аутономне покрајине, у складу са законом уређују питања од покрајинског значаја у области“ које су таксативно наведене у Уставу и које се ни законом не могу друкчије уређивати, а камоли Статутом и покрајинском скупштинском одлуком. Дефиниција покрајинске скупштинске одлуке из чл. 19 једна је од најтежих неуставности овог статута. Њом се исказује дубоко неразумевање суштине покрајинске аутономије, тј. граница њене изворне надлежности, што је *materia constitutionis*.

3.2. Скупштина која „утврђује основе политике на нивоу АП Војводине“ и „даје мишљење на промене Устава које се односе на положај, права и дужности АП Војводине“

Два овлашћења која Статут даје Скупштини АПВ, без икаквог упоришта у Уставу, имају исту сврху: да битно допринесу заокруживању АПВ као конститутивне јединице у Републици Србији. Прво

овлашћење Скупштине, да утврђује основе политике на нивоу АП Војводине, не само да аутономну покрајину чини квази-федералном јединицом, већ и више од тога. Ово овлашћење немају ни федералне јединице, с обзиром на опште правило да је утврђивање и вођење политике надлежност федерације (државе), а не федералних јединица (конститутивних јединица федерације). Према Уставу, Влада је искључиво овлашћена да утврђује и води политику у Републици Србији (чл. 123).

Друго овлашћење Скупштине АПВ је насртај на уставотворну власт, коју ни у једном делу, ни у виду правно необавезујућег мишљења, не може узурпирати орган аутономне покрајине. Недржавном субјекту, као што је аутономна покрајина, место није у поступку доношења и промене Устава. Једна од демаркационих линија између федералне јединице и јединице територијалне аутономије огледа се у томе што прва има, а друга нема право партиципације, тј. учешћа у вршењу централне, нарочито уставотворне власти.

При том, правило, које не трпи изузетке, је да се поступак доношења и промене устава у свим елементима уређује уставом. Устав Србије од 2006. није предвидео никакву улогу аутономних покрајина у том поступку и покушај да се Статутом АПВ таква улога установи још једна је у низу грубих повреда овог устава.

4. ЗАКЉУЧАК

На крају јавне расправе, одржане 21. маја 2013, председник Уставног суда је изјавио да ће одлука о уставности и законитости Статута АПВ бити донета до краја године. Уставни суд, свакако, није орган који треба да жури, нити наука уставног права да га пожурје. Ипак, кад се одлучује о уставним споровима оваквог правно-политичког значаја, морају се имати у виду бар две ствари. Прво, Уставни суд мора да води рачуна о томе шта му саветује уставноправна наука, а она је – бар њен водећи део – одавно изрекла свој суд: најважније одредбе Статута АПВ су неуставне. Имајући у виду сву правну аргументацију која је изложена, укључујући и ону на јавној расправи, овај предмет је зрео за одлучивање. Друго, Уставни суд мора да води рачуна и о правом моменту за доношење значајне одлуке, која производи не само правна, већ и озбиљна политичка дејства. Добра одлука, у стварима уставног судовања, донета прекасно суштински се не разликује од лоше одлуке донете на време. Чини се да је дошло време за последњи чин кад је реч о Статуту АПВ од 2009. „Завесу“ на овакав статут морају спустити истакнути правници

у Уставном суду, и тиме показати да је њихова „истакнутост“, у ствари, супрематија Устава у односу на дневну политику. Друкчија одлука Уставног суда, била би још једна потврда да Република Србија није уставна држава. Била би то лоша порука у години када се обележава пола века уставног судства у Србији.