

NOVI USTAV SRBIJE I AUTONOMIJA VOJVODINE

- uporedna analiza projekata Ustava Srbije -

U diskusiji o novom Ustavu Srbije vertikalna podela vlasti je pitanje na kome se prelama ustavni položaj autonomnih pokrajina¹. Mišljenja stručne i političke javnosti su podeljena. U debati se pominje »široka autonomija«, »autonomija saobražena evropskim standardima«, ukazuje na rešenja u komparativnoj ustavnosti i posebno navode primeri Španije i Italije. U ovom prilogu upoređićemo rešenja sadržana u projektima Ustava Srbije.²

1. USTAVNI STATUS

Ustavni status autonomnih pokrajina određuje nekoliko opštih pitanja: regionalni princip teritorijalne organizacije, definisanje autonomije, način obrazovanja autonomnih pokrajina, pravna priroda i status najvišeg pravnog akta autonomne pokrajine, pravni subjektivitet i područje na kome se prostire autonomna pokrajina.

1.1 Regionalni princip teritorijalne organizacije. U projektima ustava Srbije garantuje se pravo na decentralizaciju, regionalnu i lokalnu samoupravu već u osnovnim odredbama ustava.

Sadržaj i priroda ovog prava određuje se različito: kao pravo građana³ ili kao oblik teritorijalne samouprave definisan ustavom.⁴ Regionalna autonomija se shvata kao oblik ostvarivanja prava građana na samoupravu, ili kao oblik teritorijalne samouprave određen ustavom. Konceptualne razlike odražavaju se i na proces obrazovanja autonomija. Prema nekim predlozima autonomne pokrajine se obrazuju ustavom uz mogućnost ukidanja, spajanja i obrazovanja novih autonomija.⁵ Prema drugima, autonomne pokrajine se obrazuju kada građani na određenom području, prema kriterijumima utvrđenim u ustavu⁶ i po postupku uređenom ustavom (ili ustavnim zakonom) odluče da neposredno ostvare svoje pravo na regionalnu samoupravu.

1.2 Definisanje autonomije. U predlozima se koriste različiti nazivi⁷ za oblik teritorijalne samouprave koji se organizuje neposredno ispod nivoa centralne vlasti. U pogledu osnovnih svojstava koje odlukuju autonomne pokrajine uočavaju se razlike među predlozima.⁸ Autori su

¹ O značaju koji je u dosadašnjoj ustavnoj debati dat ovim pitanjima svedoče i sledeće studije: »Srbija država regiona« (Veće za demokratske promene, Beograd, 2000); »Ustavno pravni okvir decentralizacije Srbije i autonomija Vojvodine« (Centar za regionalizam, Novi Sad, 2001); »Ogledi o regionalizaciji – komparativna studija« (Otvoreni univerzitet Subotica, 2001); »Novi koncept lokalne samouprave u Srbiji« (Agencija za lokalnu samoupravu, Subotica, 2002); »Regionalizacija Srbije« (Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2003) i dr.

² U analizu su uključeni sledeći projekti ustava: »Predlozi za novi Ustav Srbije« Beogradskog centra za ljudska prava, »Nacrt Ustava Kraljevine Srbije« dr P. Nikolića, »Model Ustava Srbije« Forum iurisa, »Nacrt Ustava Srbije« Demokratske stranke, »Nacrt Ustava Srbije« Demokratske stranke Srbije, »Nacrt Ustava Srbije« Liberala Srbije i »Nacrt Ustava Srbije« koji je pripremila Vlada Republike Srbije. Svi predlozi izuzev projekta Vlade Srbije publikovani su u Zborniku »Predlozi za novi Ustav Srbije«, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd 2004.

³ To je vidljivo u projektima Beogradskog centra za ljudska prava, Deo I, teza Republika Srbija, stav 5; Forum iurisa, Osnovne odredbe, teza 16 stav 1 i Glava VI teza 1; Demokratske stranke Srbije, Osnovne odredbe, član 11 stavovi 1 i 2; Liberala Srbije Osnovna načela član 13; Vlade Republike Srbije (Deo I Osnovna načela, član 12 stav 2 i Deo V tačka 1 član 142 stav 1.

⁴ Projekti Demokratske stranke, Deo I Osnovne odredbe član Lokalna samouprava i dr P. Nikolića, član 188.

⁵ Dr P. Nikolić, član 189 stav 3; Demokratska stranka Srbije član 150 stav 3 i Vlada Republike Srbije, član 148 stav 3.

⁶ Forum iuris Glava VII teza 1 stav 2 i Liberali Srbije, član 141 stavovi 1 i 2.

⁷ Npr: oblast (dr P. Nikolić), autonomne teritorijalne zajednice i autonomne pokrajine – naziv koji se koristi za Vojvodinu i Kosovo i Metohiju (Forum iuris), autonomne pokrajine (Demokratska stranka), regioni (Demokratska stranka Srbije), teritorijalne autonomije odnosno regije, autonomne pokrajine – naziv se koristi za Vojvodinu i Kosovo i Metohiju (Liberali Srbije), zajednice teritorijalne samouprave, autonomne pokrajine (Beogradski Centar za ljudska prava), autonomne pokrajine (Vlada Srbije).

⁸ Autonomna pokrajina je »zajednica teritorijalne samouprave u kojoj građani neposredno ili preko pokrajinskih organa obavljaju poslove utvrđene Ustavom i zakonom«, Beogradski centar za ljudska prava, Glava II teza Zajednice teritorijalne samouprave, stav 6; »oblasti su autonomne političko – teritorijalne jedinice koje predstavljaju zajednice opština i građana« dr P. Nikolić, član 189 stav 1; »svi oblici teritorijalnih zajednica uživaju uživaju političku, pravnu,

saglasni u tome da autonomne pokrajine predstavljaju oblik teritorijalne samouprave u kojima građani ostvaruju svoje pravo na regionalnu samoupravu. Samo u jednom projektu eksplicitno se navodi sadržina prava na autonomiju (politička, pravna, ekonomska i kulturna) i ističu posebnosti kao bitna odlika svake autonomne teritorijalne zajednice.

Postojeće autonomne pokrajine se izričito navode u ustavu⁹. Izuzetak su dva projekta u kojima se¹⁰ se pominju sedišta budućih regiona među kojima su i Novi Sad i Priština,¹¹ ili se postojeće autonomne pokrajine ne pominju.¹²

1.3 Formiranje autonomnih pokrajina. Obrazovanje pokrajina je različito uređeno. Pokrajine (regije) se obrazuju ustavom i eksplicitno se navode u ustavu¹³ uz mogućnost obrazovanje i drugih pokrajina¹⁴ i uz priznanje i uvažavanje postojećih autonomija u granicama na kojima se one prostiru¹⁵ ili bez uvažavanja činjenice postojanja autonomnih pokrajina¹⁶. Prema drugim predlozima se u ustavu eksplicitno navode samo postojeće autonomne pokrajine.¹⁷ Na poseban status Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija ukazuje većina projekata¹⁸.

1.4 Konstitutivni akt autonomne pokrajine. Pravo pokrajina da svojim najvišim pravnim aktom urede sopstvenu organizaciju načelno garantuju svi projekti. Razlike beležimo u odnosu na dva pitanja.

Prvo se odnosi na naziv najvišeg pravnog akta pokrajine, drugo na postupak njegovog donošenja. Za najviši pravni akt pokrajine koriste se tri naziva – konstitutivni akt,¹⁹ osnovni zakon²⁰ i statut.²¹

Postupak donošenja najvišeg pravnog akta pokrajine je različit. Osnovna razlika ogleda se u stepenu samostalnosti autonomne pokrajine prilikom donošenja osnovnog pravnog akta. Većina autora prihvata rešenje prema kome se najviši pravni akt autonomne pokrajine usvaja uz prethodnu²² ili naknadnu²³ saglasnost Narodne skupštine Republike Srbije. Pravo autonomne pokrajine da samostalno donese svoj najviši pravni akt garantuje se u dva projekta.²⁴ Specifično rešenje sadrži jedan od predloga prema kome postojeće autonomne pokrajine samostalno donose svoj najviši pravni akt, dok najviši pravni akt novoformiranih pokrajina proglašava predsednik Republike.²⁵

ekonomsku i kulturnu autonomiju, u skladu sa njihovim posebnostima i na način određen Ustavom« Forum iuris Osnovne odredbe, teza 16 stav 4; »regioni su autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom u kojima građani ostvaruju pravo na regionalnu autonomiju«, Demokratska stranka Srbije, član 150 stav 1; »autonomne pokrajine su autonomne teritorijalne zajednice osnovane Ustavom u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju«, Vlada Republike Srbije, član 148 stav 2.

⁹ Beogradski centar za ljudska prava, Glava II teza Teritorijalne zajednice stav 7; Forum iuris, Osnovne odredbe teza 16 stavovi 2 i 3; Demokratska stranka, Glava II član autonomija stav 1; Liberali Srbije, član 139; Vlada Republika Srbije, član 148 stav 2.

¹⁰ Demokratska stranka Srbije, član 150 stav 2.

¹¹ Demokratska stranka Srbije, član 150 stav 2.

¹² Dr P. Nikolić, član 189 stav 2.

¹³ U projektu Beogradskog centra za ljudska prava autonomne pokrajine su: Beograd, Vojvodina, Jugozapadna Srbija, Jugoistočna Srbija, Kosovo i Metohija i Šumadija i podunavlje, Glava II Teza Zajednice teritorijalne samouprave, stavovi 7 i 8; u projektu dr P. Nikolića navode se sledeće oblasti autonomije: Bačka, Banat, Srem, Beograd, Podrinjska, Posavska, Zlatiborska, Šumadija, Raška, Podunavsko – Timočka, Južnomoravska, Kosovska oblast i Metohijska oblast, član 189 stav 1; u projektu Demokratske stranke Srbije navedena su sedišta regiona i to: Beograd, Kragujevac, Niš, Novi Sad, Priština i Užice, član 150 stav 2.

¹⁴ Dr P. Nikolić, član 189 stav 3 i Demokratska stranka Srbije, član 150 stav 3.

¹⁵ Beogradski centar za ljudska prava.

¹⁶ Dr P. Nikolić.

¹⁷ Forum iuris, Osnovne odredbe, teza 16 stavovi 2 i 3; Liberali Srbije, članovi 138 i 141 stavovi 1 i 2; Vlada Republike Srbije, član 148 stavovi 2 i 3.

¹⁸ Beogradski centar za ljudska prava, Glava II teza Zajednice teritorijalne autonomije stav 7; Forum iuris, Osnovna načela, teza 16 stav 2; Demokratska stranka Deo VIII član Autonomna Pokrajina Kosovo i Metohija; Demokratska stranka Srbije, član 153 stav 3; Vlada Republike Srbije, član 148 stav 2 in fine.

¹⁹ Beogradski centar za ljudska prava, Forum iuris, i Liberali Srbije.

²⁰ Demokratska stranka.

²¹ Dr P. Nikolić, Demokratska stranka Srbije i Vlada Republike Srbije.

²² Demokratska stranka, Glava II član Nadležnosti autonomne pokrajine, stav 1 tačka 2.

²³ Dr P. Nikolić član 191 stav 3; Demokratska stranka Srbije član 156 stav 1; Vlada Republike Srbije član 152 stav 1.

²⁴ Beogradski centar za ljudska prava i Forum iuris.

²⁵ Liberali Srbije, član 141 stav 4.

1.5 Pravni subjektivitet. Prema većini predloga autonomna pokrajina ima svojstvo pravnog lica.²⁶ Samo u nekima izostaje ova odredba. To je slučaj upravo sa predlozima koji autonomiju definišu kao oblik prava građana na decentralizaciju i samoupravu i garantuju pravo autonomnih pokrajina da samostalno donose svoj konstitutivni akt.²⁷

1.6 Teritorija. Odlučivanje o području na kome se prostire autonomna pokrajina različito je rešeno u ustavnim projektima.

Nekoliko predloga predviđa se da se teritorija pokrajine uređuje organskim zakonom,²⁸ izuzev u slučaju postojećih autonomnih pokrajina koje zadržavaju sadašnje granice²⁹. Teritoriju pokrajine uređuje organski zakon koji se donosi po posebnom postupku, zakon za čije donošenje je potrebna posebna većina³⁰ ili zakon³¹. Prema jednom rešenju, na zakon o teritorijalnoj organizaciji dom koji reprezentuje autonomne teritorijalne zajednice ima pravo apsolutnog veta, o čemu odlučuje dvotrećinskom većinom glasova svih senatora³². Samo jedan predlog³³ sadrži rešenje prema kome o promeni granica teritorijalne zajednice odlučuju građani na referendumu raspisanom u tu svrhu. Odluka se donosi većinom od 50% + 1 važećih glasova građana sa područja autonomne teritorijalne zajednice koji imaju biračko pravo.³⁴

2. NADLEŽNOSTI

Postoji više pitanja koja treba razmotriti u vezi sa nadležnostima. Najvažnija među njima su: načela na kojima počiva raspodela nadležnosti, pravni akt koji definiše nadležnosti autonomne pokrajine, priroda i kvalitet nadležnosti, vrste nadležnosti, sadržaj nadležnosti i instrumenti koji obezbeđuju jedinstvo pravnog poretka.

2.1 Principi na kojima počiva raspodela nadležnosti. Načelo subsidijariteta kao osnovni princip raspodele nadležnosti izričito je utvrđeno u nekoliko predloga³⁵. Ovaj načelni stav preciziraju odredbe o opštoj pretpostavci nadležnosti u korist opštine³⁶ (u jednom projektu ustanovljena je u korist centralne vlasti³⁷) kao i odredbe prema kojima se nadležnosti autonomnih teritorijalnih zajednica i centralne vlasti utvrđuju metodom enumeracije.³⁸

U nekim predlozima pravila su kontradiktorna. Iako se izričito utvrđuje da je »državna vlast ograničena pravom građana na regionalnu autonomiju i lokalnu samoupravu«, postoji i druga odredba prema kojoj je »Republika Srbija nadležna u svim pitanjima u kojima nije region ili jedinica lokalne samouprave«.³⁹

Pravo pokrajina da podnesu predlog zakona Narodnoj skupštini⁴⁰, garantuje većina projekata.⁴¹ Pravo podnošenja predloga za reviziju Ustava uređuju samo neki projekti.⁴²

²⁶ Dr P. Nikolić, član 191; Demokratska stranka, Deo V Glava I, član pravni status; Demokratska stranka Srbije, član 160; Vlada Republike Srbije, član 142 stav 2.

²⁷ Beogradski centar za ljudska prava, Forum iuris i Liberali Srbije.

²⁸ Demokratska stranka Srbije, član 151 stav 2; Vlada Republike Srbije, član 102 stav 3 i član 148 stav 4; Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava II teza zajednice teritorijalne autonomije, stav 7.

²⁹ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava II teza zajednice teritorijalne autonomije, stav 7.

³⁰ Dr P. Nikolića, član 190.

³¹ Demokratska stranka, Deo V Glava II član autonomija, stav 4; Liberali Srbije, član 91 stav 1 alineja 8.

³² Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava I tačka 1 teza postupak odlučivanja stavovi 14 i 15.

³³ Forum iuris, Deo IV Glava VI teza 6 stav 2.

³⁴ Forum iuris, deo IV Glava VI teza 6 stav 2.

³⁵ Beogradski cenatr za ljudska prava, Deo III Glava II teza opšta načela stav 4; dr P. Nikolić, član 207; Forum iuris, Glava VI teza 2 stav 4; Liberali Srbije, član 143 stav 1.

³⁶ Dr P. Nikolić, član 207; Forum iuris, Glava VI teza 2 stav 4; Liberali Srbije, član 143 stav 1.

³⁷ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava II teza opšta načela stav 4.

³⁸ Forum iuris, Glava VI teza 2 stav 4.

³⁹ Demokratska stranka Srbije, član 145 stav 3.

⁴⁰ Ovo pravo pokrajine imaju i prema važećem Ustavu Srbije, član 80 stav 2.

⁴¹ Forum iuris, Glava IV tačka 2 teza 2.11 stav 3 i teza 2.12 stav 2; Demokratska stranka Srbije, član 105 stav 1;

Liberali Srbije, član 88 stav 2; Vlada Republike Srbije, član 104 stav 1.

⁴² Forum iuris, Glava VIII tačka 1 stav 1; Demokratska stranka Srbije, član 183 stav 1; Liberali Srbije, član 155 stav 1.

2.2 Pravni akti kojima se uređuju nadležnosti. Nadležnosti pokrajina utvrđuju se ustavom⁴³ i zakonom.⁴⁴ U pogledu prava pokrajina da svojim konstitutivnim aktom urede nadležnosti saglasnost izostaje. Ovo pravo garantuju samo neki predlozi.⁴⁵

2.3 Priroda i kvalitet nadležnosti. Pokrajine imaju tri grupe nadležnosti, izvorne, prenete (poverene) i konkurentne.

Izvorne nadležnosti su utvrđene ustavom, najčešće taksativnim navođenjem oblasti u kojima se prostiru ovlašćenja⁴⁶. Samo u jednom projektu izričito se garantuje samostalnost pokrajina u ostvarivanju sopstvenih nadležnosti⁴⁷.

Republika može preneti na pokrajine i druge nadležnosti,⁴⁸ za čije obavljanje obezbeđuje finansijska sredstva⁴⁹. Samo jedan prilog predviđa mogućnost prilagođavanja prenetih nadležnosti lokalnim prilikama.⁵⁰

Treću grupu čine konkurentne nadležnosti⁵¹. Razlike se odnose na način utvrđivanja ovih nadležnosti. One se taksativno navode u ustavu⁵² ili se u ustavu bliže precizira kvalitet i obim nadležnosti Republike u određenim oblastima⁵³ (npr. uređuje osnove sistema). U pojedinim predlozima konkurentna nadležnost je izuzetak o kome se u Narodnoj skupštini odlučuje kvalifikovanom većinom.⁵⁴

2.4 Vrste nadležnosti. Pravo pokrajina da uređuju odnose u domenu svojih nadležnosti je zagarantovano. Razlike među predlozima odnose se na kvalitet i prirodu ovog prava. Pravo na zakonodavnu delatnost (pokrajinski zakon) u oblastima u kojima se prostire nadležnost pokrajine utvrđuje većina predloga.⁵⁵ Samo u jednom predlogu pokrajine (oblasti) donose samo podzakonske pravne akte, što proističe iz kvaliteta poslova koji čine nadležnosti oblasti.⁵⁶

Pokrajina raspolaže pravom izvršavanja pokrajinskih zakona. Posebno je uređeno i pravo pokrajina da izvršavaju republičke zakone. Ovo pravo pokrajine ostvaruju u skladu sa načelom subsidijariteta⁵⁷ ili uz uslov da im Republika organskim zakonom poveri ovu nadležnost.⁵⁸

Prava pokrajina u domenu sudske vlasti uređuju su samo neki predlozi.⁵⁹ U odnosu na obim i sadržaj nadležnosti pokrajine u domenu sudske vlasti rešenja se razlikuju. Ona se ostvaruje u

⁴³ Beogradski centar za ljudska prava, deo III Glava II teza nadležnosti autonomne pokrajine; dr P. Nikolić, član 192; Forum iuris Glava VI teza 7; Demokratska stranka Deo V Glava II član nadležnosti autonomne pokrajine; Demokratska stranka Srbije, član 152; Liberali Srbije, član 149; Vlada Republike Srbije, član 149.

⁴⁴ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava 2 teza zajednice teritorijalne autonomije, stav 6; Demokratska stranka Srbije, član 145 stav 2.

⁴⁵ Forum iuris, Glava VI teza 2 stav 1; Demokratska stranka, Deo V Glava II član nadležnosti autonomne pokrajine stav 1 i teza samoorganizovanje stav 1; Liberali Srbije, član 140.

⁴⁶ Forum iuris, Glava VI teza 2 stav 1; Demokratska stranka Srbije, član 152; Liberali Srbije, član 143 stav 1; Vlada Republike Srbije, član 149.

⁴⁷ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava II opšta načela, stav 3;

⁴⁸ Dr P. Nikolić član 193; Forum iuris, Glava VI tačka 2 stav 3; Demokratska stranka Deo V Glava II član preneto zakonodavstvo; Demokratska stranka Srbije član 154 stav 2; Liberali Srbije član 142; Vlada Republike Srbije član 150.

⁴⁹ Dr P. Nikolić član 193; Forum iuris, Glava VI teza 2 stav 3; Liberali Srbije član 142.

⁵⁰ Forum iuris, Glava VI teza 2 stav 8.

⁵¹ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava II teza nadležnosti Republike; Forum iuris, Glava VI teza 7 stav 3; Demokratska stranka, Deo V Glava II član preneto zakonodavstvo; Demokratska stranka Srbije član 154 stav 2; Liberali Srbije član 150; Vlada Republike Srbije član 150.

⁵² Forum iuris, Glava VI teza 7 stav 3 i Liberali Srbije član 150.

⁵³ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava II teza nadležnosti Republike.

⁵⁴ Demokratska stranka Srbije član 154 stav 2 i Vlada Republike Srbije član 150.

⁵⁵ Beogradski centar za ljudska prava, Deo IV Glava I teza osnovna načela stav 2; Forum iuris, Glava VI teza 7 stav 4; Demokratska stranka, Deo V Glava II teza nadležnosti; Demokratska stranka Srbije, član 152 stav 3; Liberali Srbije, član 146 stav 1; Vlada Republike Srbije, članovi 146 stav 1 in fine i 144 stav 1.

⁵⁶ U predlogu dr P. Nikolića nadležnost oblasti formuliše kao pravo da se „stara o vodovodu, putevima, saobraćaju, melioraciji, navodnjavanju, razvoju zanatstva, izvođenju javnih radova, radu zdravstvene i socijalne službe, ...“ (član 192).

⁵⁷ Forum iuris, Glava VI teza 8 stav 1.

⁵⁸ Demokratska stranka Srbije, član 146 stav 2; Vlada Republike Srbije, član 144 stav 1.

⁵⁹ Forum iuris, Glava V tačka 1 teza 1.2 stavovi 3, 4, 5, 6, 8 i 9; Liberali Srbije, član 146 stav 1. U jednome od predloga jedan od članova ekspertske grupe izdvojio je svoje mišljenje Videti Zbornik Predlozi za novi Ustav Srbije, Fridrich Ebert Stiftung, Beograd, 2004, str. 47 – 48 (Beogradski centar za ljudska prava – izdvojeno mišljenje dr M. Pajvančić).

domenima u kojima se kreće sadržaj izvornih nadležnosti autonomne pokrajine.⁶⁰ Drugi precizno navode kompetencije pokrajina u oblasti sudske vlasti.⁶¹

Pravo pokrajina da sudeluju u postavljanju sudskih organa koji rešavaju sukob nadležnosti između Republike i pokrajina nije uređeno. O ovim sporovima odlučuje ustavni sud.⁶² Prema rešenjima koja se odnose na postupak izbora sudija ustavnog suda može se zaključiti da pokrajine ne sudeluju u izboru organa koji rešavaju sukob nadležnosti.

2.5 Sadržaj nadležnosti. Katalog poslova iz domena izvornih nadležnosti pokrajina razlikuje se od predloga do predloga, kako u pogledu oblasti u kojima se ustanovljava nadležnost pokrajina tako i u pogledu obima i kvaliteta nadležnosti.

Svi autori saglasni da se nadležnost pokrajina prostire u oblasti poljoprivrede, zdravstva, socijalne zaštite, prosvete, kulture kao i u oblastima uređenja i organizacije pokrajinskih službi i javnih službi, utvrđivanja prihoda i rashoda u budžetu i izvršavanju zakona. Najveći broj autora među izvornim nadležnostima navodi i šumarstvo, stočarstvo, lov i ribolov kao i pravo pokrajine da upravlja pokrajinskom imovinom. Većina autora saglasna da izvorne nadležnosti pokrajine obuhvataju i prostorno i razvojno planiranje, vodoprivredu, saobraćaj, zaštitu životne sredine, turizam i ugostiteljstvo kao i saradnju sa drugim pokrajinama u republici i sa regionima u drugim zemljama. U nekim predlozima navode još i javni radovi pokrajinskog značaja; istraživanje i korišćenje mineralnih nalazišta; sport, rekreacija i fizička kultura; statističku službu; sajmovi i privredne manifestacije⁶³ kao i održavanje javnog reda⁶⁴, industrija i zanatstvo⁶⁵. Neke oblasti pominju se samo u pojedinim predlozima (penzijsko i invalidsko osiguranje, organizovanje službe pravne pomoći i advokature, službena upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina, raspisivanje referendumata, ekonomska politika, ubranizam i stanovanje).

2.6 Jedinstvo pravnog poretka. Princip jedinstva pravnog poretka Republike i instrumenti koji obezbeđuju njegovo poštovanje (npr. jednaka prava građana i jednaka važnost pojedinačnih pravnih akata na celoj teritoriji Republike⁶⁶) izričito je uređeno u tri projekata.⁶⁷

Jedinstvo pravnog poretka obezbeđuje više instrumenata. Među njima najznačajniji su oni koji se koriste pred ustavnim sudom u postupku ocene ustavnosti i zakonitosti. Pravni akti pokrajina podležu kontroli ustavnosti i zakonitosti. Razlike među autorima odnose se u prvom redu na status najvišeg pravnog akta pokrajine u pravnom sistemu. Prema jednoj grupi predloga konstitutivni akti autonomnih pokrajina podležu samo kontroli ustavnosti. Najviši pravni akt pokrajine mora biti u skladu sa ustavom⁶⁸. Prema drugima oni podležu i kontroli zakonitosti. Najviši pravni akt pokrajine mora biti u skladu sa ustavom i republičkim zakonom⁶⁹.

U nekim predlozima predviđeni su i drugi instrumenti čiji je smisao obezbeđivanje jedinstva pravnog poretka: pravo pokretanja postupka ocene ustavnosti zakona i statuta pokrajine⁷⁰ i pravo organa centralne vlasti da raspuste skupštinu pokrajine.⁷¹

⁶⁰ Liberali Srbije, član 146 stav 1 i izdvojeno mišljenje dr M. Pajvančić u projektu Beogradskog centra za ljudska prava.

⁶¹ Forum iuris, Glava V tačka 1 teza 1.2 stavovi 3, 4, 5, 6, 8 i 9; Demokratska stranka, Deo V Glava II, član Nadležnosti autonomne pokrajine alineje 10 i 11.

⁶² Beogradski centar za ljudska prava, Deo IV Glava II teza nadležnost stav 5 alineja 4; dr P. Nikolić, član 157 stav 1 pod g; Forum iuris, Glava VII, tačka 2 teza 2 stav 1 alineja 4; Demokratska stranka Srbije, član 175 stav 2; Vlada Republike Srbije, član 171 stav 2.

⁶³ Beogradski centar za ljudska prava, Forum iuris i Liberali Srbije.

⁶⁴ Beogradski centar za ljudska prava, dr P. Nikolić i Forum iuris.

⁶⁵ Dr P. Nikolić, Demokratska stranka Srbije i Vlada Republike Srbije.

⁶⁶ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava II teza opšta načela, stavovi 10 i 11 i Forum iuris, Glava IV teza 3 stav 5.

⁶⁷ Beogradski centar za ljudska prava, Glava II teza Opšta načela, stavovi 9, 10 i 11; Forum iuris, Osnovne odredbe, teza 9; Liberali Srbije, član 4 stav 5.

⁶⁸ Beogradski centar za ljudska prava, Deo IV Glava II teza nadležnost, stav 5; Forum iuris, Glava VII tačka 1 teza 1 stav 1 i tačka 2 teza 2 stav 1; Demokratska stranka, Deo IV Glava II član nadležnosti stav 1 alineja 1; Liberali Srbije, član 128 stav 1 alineja 1.

⁶⁹ Dr P. Nikolić, član 157 stav 1 pod a. U predlozima Demokratske stranke Srbije (član 175 stav 1) i Vlade Republike Srbije (član 171 stav 1) među nadležnostima ustavnog suda ne spominje se izričito ocena ustavnosti i zakonitosti statuta autonomne pokrajine već se koristi opšta odredba »drugi opšti akti« koja može obuhvatati i statut pokrajine.

⁷⁰ Dr P. Nikolić, član 202; Demokratska stranka Srbije, član 158; Vlada Republike Srbije, član 161.

3. UČEŠĆE POKRAJINA U ORGANIMA REPUBLIKE

Učešće autonomnih pokrajina u organima Republike ostvaruje se reprezentovanjem pokrajina u Narodnoj skupštini i učešćem u donošenju odluka centralne vlasti koje obezbeđuju procedure koje omogućuju realizovanje ovog prava pokrajine.

3.1 Reprezentovanje pokrajina u Narodnoj skupštini. Pokrajine imaju pravo na reprezentovanje u Narodnoj skupštini.⁷² Različito je, međutim, uređen način reprezentovanja. Najznačajnija razlika odnosi se na strukturu skupštine. Prema jednoj grupi autora Narodna skupština je dvodomna⁷³ (dom građana i dom teritorijalnih zajednica). Prema drugima skupština je jednodomna⁷⁴, ali deo poslanika biraju građani, a deo se bira u pokrajinama. Broj poslanika koji se bira u pokrajinama utvrđuje se kao apsolutni broj u ustavu⁷⁵, ili se njihov broj utvrđuje s obzirom na broj stanovnika pokrajine⁷⁶.

3.2 Učešće u donošenju odluka centralne vlasti. Posebne odredbe o načinu učešća pokrajina u donošenju odluka na nivou Republike sadrži nekoliko predloga. Ovo pravo ostvaruje se učešćem doma koji reprezentuje pokrajine u zakonodavnom postupku,⁷⁷ podnošenjem predloga zakona⁷⁸ kao i učešćem u postupku revizije ustava kada se promene ustava odnose na status pokrajine.⁷⁹

Saglasnost pokrajina prilikom odlučivanja o pitanjima koja se odnose na njihov status uređuju samo neki predlozi. Instrumenti propisani u tu svrhu uključuju: pravo suspenzivnog⁸⁰ ili apsolutnog veta⁸¹ doma koji reprezentuje autonomne teritorijalne zajednice u ustavom precizno definisanim slučajevima; posebnu proceduru odlučivanja o materijama koje su u ravnopravnoj nadležnosti oba doma;⁸² referendum građana⁸³ ili posebna većina u Narodnoj skupštini prilikom odlučivanja o promeni područja pokrajine.⁸⁴

Pokrajine imaju pravo da saraduju sa regionima drugih država uz poštovanje teritorijalnog integriteta i jedinstva pravnog poretka Republike⁸⁵ i pravo da, u okviru ove saradnje sklapaju sporazume koji podležu naknadnoj potvrdi Narodne skupštine ili Vlade.⁸⁶

4. FINANSIRANJE

Finansijska autonomija pokrajina ostvaruje se garantovanjem prava na sopstvene poreze, učešćem pokrajina u porezima koje prikuplja država, pravom na pristup nacionalnom tržištu

⁷¹ Dr P. Nikolić, član 203; Demokratska stranka, Deo V Glava II, član zaštita pravnog poretka i interesa Republike; Demokratska stranka Srbije, član 159;

⁷² Pravo na reprezentovanje autonomnih pokrajina u Narodnoj skupštini nije predviđeno u projektima Demokratske stranke, Liberala Srbije i Vlade Srbije.

⁷³ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III, Glava I tačka 1 teza organizacija i Forum iuris Glava IV tačka 2 teza 2.2.

⁷⁴ dr P. Nikolić, član 100; Demokratska stranka Srbije, član 96.

⁷⁵ U projektu Demokratske stranke Srbije, utvrđeno je da se 100 od ukupno 250 poslanika bira u regionima. Region je jedna izborna jedinica iz koje se bira 10 do 25 poslanika srazmerno broju stanovnika regiona (član 96 stav 2).

⁷⁶ Prema predlogu dr P. Nikolića, na svakih 200 000 stanovnika bira se jedan poslanik, a još po jedan poslanik bira se na preostali višak stanovnika preko 100 000 (član 100).

⁷⁷ Beogradski centar za ljudska prava Deo III, Glava I teza postupak odlučivanja; Forum iuris, Glava IV tačka 2 teze 2.10, 2.11 i 2.12; Liberali Srbije član 149 stav 3.

⁷⁸ Forum iuris, Glava IV tačka 2 teza 2.11 stavovi 2 i 3 i teza 2.12 stavovi 2 i 3; Demokratska stranka Srbije, član 105 stav 1; Liberali Srbije, član 88 stav 2; Vlada Republike Srbije, član 104 stav 1.

⁷⁹ Beogradski centar za ljudska prava, Deo V; Forum iuris, Glava VIII.

⁸⁰ Beogradski centar za ljudska prava Deo III Glava I, teza postupak odlučivanja stavovi 10, 11, 12, 13;

⁸¹ Beogradski centar za ljudska prava Deo III Glava I, teza postupak odlučivanja stavovi 14 i 15; Forum iuris Glava IV tačka 2 teze 2.10, 2.11 i 2.12

⁸² Forum iuris Glava IV tačka 2 teze 2.11 i 2.12.

⁸³ Forum iuris Glava VI teza 6.

⁸⁴ Demokratska stranka Srbije, član 151 stav 2; Vlada Republike Srbije, član 102 stav 3 i član 148 stav 4; Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava II teza zajednice teritorijalne autonomije, stav 7.

⁸⁵ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III, Glava II teza opšta načela stav 7; Forum iuris, Glava VI teza 5 stav 2;

Demokratska stranka Srbije, član 149 stav 1; Vlada Republike Srbije, član 147 stav 1.

⁸⁶ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III, Glava II teza opšta načela stav 8.

kapitala. Finansijsku autonomiju upotpunjuje princip solidarnosti čiji je smisao ublažavanje i otklanjanje neujednačenosti između pokrajina u pogledu ekonomskog razvoja.

4.1 Sopstveni porezi i drugi izvori prihoda. Finansijsku autonomiju pokrajina garantuje najveći broj predloga. Sadržaj i obim finansijske autonomije je, međutim različit. U najvećem broju predloga finansijska autonomija garantuje se u granicama i obimu koji utvrđuje Ustav⁸⁷ i republički zakon,⁸⁸ organski zakon za čije donošenje se zahteva kvalifikovana većina⁸⁹ ili zakon.⁹⁰ Finansijska autonomija uključuje pravo na sopstvene izvore prihoda⁹¹ i slobodno raspolaganje prihodima u okviru ustavom utvrđene nadležnosti pokrajina. U nekim predlozima uređuju se i osnovni izvori prihoda pokrajina (lokalni porezi, takse, takse, prirezi, dažbine, donacije, prihodi od pokrajinske imovine, a izuzetno i prihodi od privatizacije⁹² i dr.).⁹³

Pokrajine imaju budžet.⁹⁴ Nadzor nad izvršavanjem budžeta poveren je računskom sudu⁹⁵.

4.2 Učešće pokrajina u porezima koje prikuplja država. Pravo pokrajina na deo sredstava iz republičkih poreza garantuju neki predlozi opštom odredbom⁹⁶ ili uz bliže navođenje da se ova sredstva obezbeđuju samo za ostvarivanje poverenih nadležnosti.⁹⁷ U većini predloga⁹⁸ utvrđuju se posebne procedure donošenja finansijskih zakona, koje uključuju učešće ili konsultovanje pokrajina. Kvalitet i sadržaj prava pokrajina da učestvuju u donošenju finansijskih zakona se razlikuju. U nekim predlozima za donošenje finansijskih zakona zahteva se kvalifikovana većina,⁹⁹ u drugima se predviđa pravo supenzivnog veta doma teritorijalnih zajednica na donošenje ovih zakona¹⁰⁰.

4.3 Pristup tržištu kapitala. Pokrajine imaju pravo na pristup nacionalnom tržištu kapitala.¹⁰¹ U nekim predlozima zakonodavcu se delegira uređivanje uslova pod kojima se pokrajine mogu zaduživati i postupak odlučivanja o zaduživanju,¹⁰² ili se ovo pravo vezuje za princip solidarnosti što uključuje samo pravo na pristup fondovima solidarnosti namenjenim podsticanju razvoja.¹⁰³

4.4 Princip solidarnosti. Princip solidarnosti uređen je samo u nekim predlozima bilo na nivou načela¹⁰⁴ ili je bliže uređeno odredbama o fondu solidarnosti koji se obrazuje pri Ministarskom savetu i čija su sredstva namenjena je kreditiranju nedovoljno razvijenih oblasti.¹⁰⁵

⁸⁷ Forum iuris, Glava I teza 16 stav 5

⁸⁸ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava II teza opšta načela stav 3; Demokratska stranka, Deo V Glava II član finansiranje autonomije, stav 1;

⁸⁹ Demokratska stranka Srbije, član 155; Vlada Republike Srbije, član 149 stav 2.

⁹⁰ Dr P. Nikolić, član 194 stav 1; Liberali Srbije, član 144;

⁹¹ Dr P. Nikolić, član 194 stav 2; Forum iuris, Osnovne odredbe, teza 16 stav 5; Demokratska stranka Deo V Glava II član finansiranje autonomija stav 2; Demokratska stranka Srbije, član 155 stav 1; Liberali Srbije, član 144; Vlada Republike Srbije član 149 stav 2.

⁹² Forum iuris, Glava III, teza 2 stav 3.

⁹³ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava II teza Finansijska autonomija teritorijalnih zajednica; dr P. Nikolić, član 228; Demokratska stranka Deo V Glava II član finansijska autonomija stav 2.

⁹⁴ Beogradski centar za ljudska prava Deo III Glava II teza Nadležnosti autonomne pokrajine, alineja 3; dr P. Nikolić, član 195; Forum iuris Glava VI teza 7 stav 4; Demokratska stranka Deo VI član Budžet stav 1; Demokratska stranka Srbije, član 90 stav 1; Liberali Srbije član 149 stav 1 alineja 4; Vlada Republike Srbije, član 90 stav 2.

⁹⁵ Dr P. Nikolić, član 228 in fine; Demokratska stranka, Deo III Glava IV teza Računski sud stav 1; Demokratska stranka Srbije, član 90 stav 3; Vlada Republike Srbije, član 94 stav 1.

⁹⁶ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava II teza Finansijska autonomija; dr P. Nikolić, član 194 stav 3.

⁹⁷ Demokratska stranke, Deo V Glava II član finansiranje autonomnih pokrajina stav 3; Demokratska stranka Srbije, član 146 stav 1; Liberali Srbije, član 143 stav 3; Vlada Republike Srbije, član 144 stav 2.

⁹⁸ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava I tačka 1 teza Postupak odlučivanja, stav 8 alineja 10 i stavovi 10, 12, 13, i 14; Forum iuris, Glava IV tačka 1 teza 2.10 stav 6 alineja 12 i Glava VI teza 7 stav 2; Demokratska stranka Srbije, član 152 stav 2; Vlada Republike Srbije, član 149 stav 2.

⁹⁹ Demokratska stranka Srbije, član 152 stav 2; Vlada Republike Srbije, član 149 stav 2.

¹⁰⁰ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III Glava I tačka 1 teza Postupak odlučivanja, stav 8 alineja 10 i stavovi 10, 12, 13, i 14; Forum iuris, Glava IV tačka 1 teza 2.10 stav 6 alineja 12 i Glava VI teza 7 stav 2.

¹⁰¹ Forum iuris, Glava VI teza 4 stav 2; dr P. Nikolić, član 194 stav 4; Demokratska stranka Srbije, član 91; Vlada Republike Srbije član 91.

¹⁰² Demokratska stranka Srbije, član 91; Vlada Republike Srbije član 91.

¹⁰³ dr P. Nikolić, član 194 stav 4.

¹⁰⁴ Beogradski centar za ljudska prava, Deo I teza Republika Srbija, stav 5 in fine; Forum iuris Osnovne odredbe, teza 14; Demokratska stranka Srbije član 92; Vlada republike Srbije, član 91.

¹⁰⁵ dr P. Nikolić, član 194 stav 4.

5. ORGANIZACIJA VLASTI

Pravo na regionalnu samoupravu obuhvata i pravo uređivanja organa vlasti na regionalnom nivou. Pokrajine imaju pravo da urede samostalno svoju organizaciju u skladu sa svojim potrebama.¹⁰⁶ U većini predloga se u samom ustavu uređuju organi pokrajine¹⁰⁷.

5.1 Skupština. U pokrajini se obrazuje skupština kao predstavničko telo koje biraju neposredno građani na opštim izborima, na osnovu jednakog biračkog prava, tajnim glasanjem.¹⁰⁸ Pravo na regionalnu samoupravu građani ostvaruju neposredno i preko poslanika koje neposredno biraju u pokrajinsku skupštinu. U nekim predlozima uređuje se i dužina mandata poslanika pokrajinske skupštine¹⁰⁹, slobodni mandat i zaštita mandata poslanika,¹¹⁰ princip nespojivosti funkcija¹¹¹ i struktura pokrajinske skupštine. Skupština je jednodomna,¹¹² a u »regionima sa mešovitim nacionalnim sastavom stanovništva omogućuje se srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina«.¹¹³

Jedno od važnih pitanja ustavnog statusa skupštine pokrajine je pravo raspuštanja skupštine od strane organa centralne vlasti. U tom pogledu predlozi se razlikuju. Pravo centralne vlasti da pod ustavom utvrđenim okolnostima¹¹⁴ raspusti pokrajinsku skupštinu predviđeno je u nekoliko projekata.¹¹⁵ Odluku o raspuštanju skupštine pokrajine donosi ustavni sud na predlog vlade,¹¹⁶ ili Narodna skupština na predlog Ministarskog saveta,¹¹⁷ odnosno Vlada uz saglasnost Narodne skupštine.¹¹⁸ Prema drugim predlozima,¹¹⁹ organi centralne vlasti ne raspolažu ovim pravom, što se i izričito utvrđuje ustavom¹²⁰.

5.2 Izvršni organi. U pokrajini se obrazuju i izvršni organi. U predlozima koji u samom ustavu utvrđuju organe koji se obrazuju na nivou autonomnih pokrajina izričito se navode i ova tela. Autori se razlikuju u pogledu naziva (vlada¹²¹, izvršno veće,¹²² savet oblasti,¹²³) organa kome se poveravaju poslovi izvršne vlasti na nivou pokrajine. U ovim predlozima preciziraju se još neka pitanja vezana za status izvršnog organa među kojima su: način izbora izvršnog organa koji je poveren skupštini (izvršni organ se određuje kao organ skupštine);¹²⁴ dužina trajanja mandata

¹⁰⁶ Videti napomene uz sadržaj nadležnosti pokrajina koje obuhvataju pravo da «obrazuje i uredi organe vlasti» (dr P. Nikolić, član 192 stav 1 alineja 1) i njihovo pravo da «samostalno, statutima propišu uređenje i nadležnost svojih organa, prema sopstvenim prilikama i potrebama» (Vlada Republike Srbije, član 145 stav 1).

¹⁰⁷ Izuzetak su projekti Beogradskog centra za ljudska prava i Forum iurisa koji uređivanje organizacije vlasti prepuštaju konstitutivnim aktima autonomnih pokrajina.

¹⁰⁸ Dr P. Nikolić, član 196 stav 1 i član 197; Demokratska stranka, Deo V Glava II član Organi autonomne pokrajine; Demokratska stranka Srbije, član 148 i član 156; Liberali Srbije, član 145; Vlada Republike Srbije, članovi 146 i 153.

¹⁰⁹ Dr P. Nikolić, član 197 stav 2; Demokratska stranka Srbije, član 148 stav 2; Vlada Republike Srbije, član 146 stav 3.

¹¹⁰ Demokratska stranka, Deo V Glava II član Organi autonomne pokrajine, stav 3; Demokratske stranke Srbije, član 148 stav 3; Vlade Republike Srbije, član 146 stav 4.

¹¹¹ Dr P. Nikolić, član 197 stav 2.

¹¹² Dr P. Nikolić, član 197; Demokratska stranka Srbije član 148 stav 1; Vlada Republike Srbije, član 146 stav 2.

¹¹³ Demokratska stranka Srbije, član 148 stav 4; Vlada Republike Srbije član 146 stav 5.

¹¹⁴ Među razlozima koji mogu dovesti do raspuštanja pokrajinske skupštine navode se „grubo kršenje ustava i zakona od strane skupštine ili izvršnog veća autonomne pokrajine ili ugrožavanje pravnog poretka Republike Srbije“

(Demokratska stranka Srbije, član 159 stav 1; Vlada Republike Srbije, član 155 stav 1); ukoliko pokrajina „ne ispunjava obaveze utvrđene ustavom i zakonima Republike Srbije ili postupa na način koji teško vređa opšti interes Republike Srbije“ (Demokratska stranka, Deo V, Glava II član Zaštita pravnog poretka Republike Srbije, stav 1); „kršenje ustava i zakona, aktima, delovanjem odnosno nedelovanjem i grubo narušavanje interesa Kraljevine Srbije kao celine ili lokalne samouprave i građana na svojoj teritoriji“ (dr P. Nikolić, član 203)

¹¹⁵ Dr P. Nikolić, član 203; Demokratska stranka, Deo V, Glava II član zaštita pravnog poretka i interesa Republike Srbije; Demokratska stranka Srbije, član 159; Vlada Republike Srbije, član 155.

¹¹⁶ Demokratska stranka Srbije, član 159 stav 1; Vlada Republike Srbije, član 155.

¹¹⁷ Dr P. Nikolić, član 203.

¹¹⁸ Demokratska stranka, Deo V Glava II član Zaštita poretka i interesa Republike Srbije, stav 2.

¹¹⁹ Beogradski centar za ljudska prava, Forum iuris, Liberali Srbije.

¹²⁰ Beogradski centar za ljudska prava, Deo III, Glava I tačka 1 teza Nadležnost stav 1 alineja 12 i stav 6 alineja 3.

¹²¹ Demokratska stranka, Deo V Glava II član Organi autonomne pokrajine, stav 1; Demokratska stranka Srbije, član 157 stav 2.

¹²² Vlada Republike Srbije, član 153;

¹²³ Dr P. Nikolić, član 200 stav 1.

¹²⁴ Dr P. Nikolić, član 200 stav 1; Demokratska stranka Srbije, član 157 stav 2; Vlada Republike Srbije, član 153 stav 2.

njegovih članova i pravo pokrajine da odredi broj članova izvršnog organa;¹²⁵ status i način izbora predsednika izvršnog organa pokrajine.¹²⁶

5.3 Sudovi. Jedno od pitanja na kome se stavovi izneti u predlozima značajno razilaze je organizacija sudstva na nivou pokrajine. Nekoliko predloga izričito utvrđuje jedinstvenu organizaciju sudstva i pravosudnog sistema unutar koje nisu predviđeni sudski organi na nivou pokrajina¹²⁷. Tri predloga predviđaju postojanje sudskih organa u pokrajini. Prema jednom pokrajina raspolaže pravom »osnivanja i organizovanja prekršajnih sudova« kao i pravom »osnivanja i organizovanja administrativnih sudova za rešavanje sporova nastalih u upravnim stvarima opština, gradova kao i pokrajinskih organa uprave«.¹²⁸ Drugi ne precizira organizaciju sudstva u pokrajini već opštom odredbom utvrđuje da pokrajina ima sudsku vlast u okviru svojih ustavom utvrđenih nadležnosti.¹²⁹ Jedan predlog predviđa osnivanje sudova na nivou pokrajine. Preciziran je naziv suda (Vrhovni sud ili Visoki sud) i uređena nadležnost najvišeg sudskog organa u pokrajini.¹³⁰

5.4 Organi uprave. U pokrajinama se obrazuju i organi uprave.¹³¹ U nekim predlozima se uređuje i pravo pokrajine da obrazuje javne službe¹³² i bliže uređuje način imenovanja starešina na čelu organa uprave.¹³³

5.5 Ombudsman. Nekoliko predloga izričito predviđa instituciju ombudsmana na nivou autonomne pokrajine.¹³⁴

6. ZAŠTITA PRAVA NA REGIONALNU SAMOUPRAVU

Pravo na regionalnu samoupravu uživa posebnu zaštitu. Zaštita prava na regionalnu samoupravu obezbeđuje se garantovanjem različitih instrumenata koji regionima stoje na raspolaganju u cilju zaštite prava kao i procedurama koje obezbeđuju učešće regiona u donošenju odluka koje se odnose na status regiona i njegove nadležnosti. Posebna zaštita obezbeđuje se u pitanjima koja definišu položaj regiona u ustavnom sistemu (npr. promena statusa regiona, odlučivanje o promeni teritorije na kojoj se region prostire, pravo pokretanja postupka za zaštitu prava na regionalnu samoupravu pred nadležnim sudskim telima).

6.1 Promena statusa regiona. Set pitanja koji se neposredno odnosi na status autonomne pokrajine u ustavnom sistemu različito je uređen u predlozima.¹³⁵

6.2 Odlučivanje o području na kome se region prostire. Odlučivanje u području na kome se prostire pokrajina i promeni granica ili teritorije pokrajina različito je rešeno u ustavnim projektima¹³⁶.

6.2 Pravo obraćanja nadležnim organima za zaštitu prava na regionalnu samoupravu. Zaštitu prava na regionalnu samoupravu i atonomiju uređuje nekoliko predloga. Garantovana je ustavno-sudska zaštita koja se obezbeđuje u postupku ocene ustavnosti¹³⁷ ili u postupku ustavne

¹²⁵ Demokratska stranka Srbije, član 157 stav 2; Vlada Republike Srbije član 157 stav 2.

¹²⁶ Demokratska stranka Srbije, član 157 stav 2; Vlada Republike Srbije član 157 stav 2.

¹²⁷ Dr P. Nikolić, Demokratska stranka Srbije, Vlada Republike Srbije, Beogradski centar za ljudska prava uz izdvojeno mišljenje jednog člana grupe prema kome pokrajina ima sudsku vlast u oblastima u kojima se prostire njena izvorna zakonodavna nadležnost utvrđena ustavom.

¹²⁸ Demokratska stranka, Deo V Glava II član Nadležnosti, stav 2 alineje 10 i 11.

¹²⁹ Liberali Srbije, član 157. U projektu Beogradskog centra za ljudska prava to je i predlog iznet u izdvojenom mišljenju jednog člana grupe.

¹³⁰ Projekt Forum iurisa, Glava V tačka 1 teza 1.2 stavovi 3, 8 i 9.

¹³¹ Dr P. Nikolić, član 200 stav 2; Demokratska stranka, Deo V Glava II član Organi autonomne pokrajine, stav 4; Demokratska stranka Srbije, član 157 stav 1; Vlada Republike Srbije, član 152 stav 2.

¹³² Demokratska stranka Srbije, član 156 stav 1; Vlada Republike Srbije član 152 stav 2.

¹³³ Dr P. Nikolić, član 200 stav 2;

¹³⁴ Fprum iuris, Glava IV tačka 5 teza 5.2 stav 2; Demokratska stranka Srbije, član 156 stav 2; Liberali Srbije, član 146 stav 1; Vlada Republike Srbije, član 152 stav 2.

¹³⁵ Videti o tome detaljnije u naslovu 1. Ustavni status.

¹³⁶ Videti o tome detaljnije u tački 1.6 Teritorija.

¹³⁷ Dr P. Nikolić, član 201 stav 2; Demokratska stranka Srbije, član 156 stav 2; Liberali Srbije, član 128 stav 1 alineja 8; Vlada Republike Srbije član 160 stav 2.

žalbe¹³⁸ ukoliko se »pojedinačnim aktom ili radnjom, bez obzira od koga dolaze, ometa nadležnost autonomne pokrajine«. ¹³⁹

Samo u jednom predlogu uređena je i sudska zaštita prava na autonomiju. Instrumenti kojima se ostvaruje ovaj vid zaštite ostvaruje se pravom na »pokretanje postupka pred Upravnim sudom za ocenu ustavnosti upravnih akata državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja kojima se narušava autonomija«, ¹⁴⁰ kao i pravom »pokretanja postupka pred Računskim sudom i svim redovnim sudovima radi zaštite autonomije i autonomnih prava oblasti«. ¹⁴¹ Pravom pokretanja postupka raspolažu skupština oblasti, predsednik oblasti i savet oblasti¹⁴² ili organima za koje to utvrdi statut kao najviši pravni akt pokrajine¹⁴³.

Ukoliko bi smo pokušali da, na osnovu ove analize, definišemo ustavni položaj autonomne pokrajine rukovodeći se rešenjima koja su prihvaćena u većini predloga, status autonomne pokrajine u budućem ustavu Srbije odredili bi sledeći parametri.

1. Opšti okvir koji definiše status autonomnih pokrajina u ustavnom sistemu

- Regionalni princip teritorijalne organizacije bio bi garantovan ustavom kao pravo građana na regionalnu samoupravu.

- Teritorijalna zajednica koja se formira neposredno ispod nivoa centralne vlasti nazivala bi se autonomna pokrajina.

- U Ustavu bi izričito bile navedene postojeće autonomne pokrajine uz isticanje posebnog statusa Kosova i Metohije.

- Postojala bi mogućnost formiranja novih pokrajina.

- Pokrajina bi imala svojstvo pravnog lica.

- Najviši pravni akt autonomne pokrajine bi bio statut. Statut bi se donosio uz saglasnost Narodne skupštine Srbije.

- Teritorija autonomne pokrajine uređivala bi se organskim zakonom za čije se donošenje zahteva strožija većina.

2. Nadležnosti autonomne pokrajine

- Raspodela nadležnosti počivala bi na principu subsidijariteta, opštu pretpostavku nadležnosti u korist lokalne zajednice i taksativno navođenje nadležnosti autonomne pokrajine i Republike.

- Izvorne nadležnosti pokrajina bile bi utvrđene ustavom, a prenete zakonom uz uslov da se obezbede finansijska sredstva za njihovo obavljanje. Ustavom bi bile uređene i konkurentne nadležnosti.

- Izvorne nadležnosti pokrajina odnosile bi se na sledeće oblasti: uređenje i organizacija pokrajinskih službi i javnih službi; utvrđivanje prihoda i rashoda u budžetu pokrajine; upravljanje pokrajinskom imovinom; prostorno i razvojno planiranje; saradnja sa pokrajinama u Republici i regionima u drugim zemljama; poljoprivreda; zdravstvo; socijalna zaštita; prosveta; kultura; šumarstvo; stočarstvo; lov i ribilov; vodoprivreda; saobraćaj; zaštita životne sredine; turizam i ugostiteljstvo.

- Autonomne pokrajine bi imale zakonodavnu vlast. Donosile bi zakone u oblastima iz domena njihovih izvornih nadležnosti i raspolagale pravom da predlažu republičke zakone.

¹³⁸ Demokratska stranka Srbije, član 156 stav 1; Vlada Republike Srbije član 160 stav 1.

¹³⁹ Demokratska stranka Srbije, član 156 stav 1; Vlada Republike Srbije član 160 stav 1.

¹⁴⁰ Dr P. Nikolić, član 201 stav 3.

¹⁴¹ Dr P. Nikolić, član 201 stav 3.

¹⁴² Dr P. Nikolić, član 201 stavovi 2 i 3.

¹⁴³ Demokratska stranka Srbije, član 156; Vlada Republike Srbije član 160.

- Pokrajine bi imale izvršnu vlast. U domenu svojih nadležnosti autonomne pokrajine imale bi pravo da izvršavaju pokrajinske zakone. Republičke zakone izvršavale u samo ako ih zakon na to ovlasti.

- Načelo jedinstva pravnog poretka obezbeđuje jednakost prava građana i jednaka važnost pojedinačnih pravnih akata na celoj teritoriji Republike kao i saglasnost statuta autonomne pokrajine sa ustavom o čemu odlučuje Ustavni sud Republike.

3. Učešće u organima centralne vlasti

- Narodna skupština bi bila jednodomna, ali bi pokrajine imale pravo na reprezentovanje u Narodnoj skupštini.

- Pokrajine bi imale pravo da učestvuju u donošenju odluka na nivou Republike. Ovo pravo ostvarivale bi preko svojih predstavnika u Narodnoj skupštini, kao i pravom da Narodnoj skupštini predlože donošenje zakona.

4. Finansijska autonomija

- Finansijska autonomija pokrajina garantuje se u granicama i obimu koji utvrđuju ustav i zakon.

- Pokrajina bi imale sopstvene izvore prihoda i slobodno bi raspolagale prihodima u okviru ustavom utvrđene nadležnosti pokrajina.

- Pokrajine bi imale sopstvenu imovinu kao i pravo da raspolažu prihodima od imovine čiji su titulari.

- Pokrajine bi imale budžet. Nadzor nad budžetom bio bi poveren Računskom sudu.

- Finansijski zakoni donosili bi se po posebnoj proceduri koja uključuje konsultovanje autonomnih pokrajina.

- Pokrajine bi imale pravo da učestvuju u porezima koje prikuplja država samo u slučaju kada se ta sredstva obezbeđuju za obavljanje prenetih nadležnosti.

- Pristup nacionalnom tržištu kapitala bio bi otvoren za pokrajine koje bi imale pravo da se, pod zakonom određenim uslovima, zadužuju.

5. Organizacija vlasti

- U pokrajinama bi bila obrazovana pokrajinska skupština kao predstavničko telo koje neposredno biraju građani na opštim izborima na osnovu jednakog biračkog prava, tajnim glasanjem. Poslanici bi se birali na četiri godine, a mandat bi bio slobodan. Pod uslovima i u slučajevima utvrđenim Ustavom, centralna vlast imala bi pravo da raspusti pokrajinsku skupštinu.

- Izvršnom veću, kao izvršnom organu skupštine bili bi povereni poslovi izvršne vlasti na nivou pokrajine.

- U pokrajini bi se obrazovali i organi uprave.

- U pokrajini bi se birao pokrajinski ombudsman.

6. Zaštita prava na autonomiju i samoupravu

- Pravo na regionalnu samoupravu uživalo bi posebnu zaštitu koja bi se ostvarivala pred Ustavnom sudom u postupku ocene ustavnosti.

Naposletku navodimo i set pitanja na koja će se, prema našem mišljenju, koncentrisati rasprava o ustavnom statusu autonomnih pokrajina. To su pitanja u pogledu kojih se mišljenja razilaze kao i pitanja koja su uređena samo načelno, bez neophodnog preciziranja, što može izazvati potrebu za naknadnom interpretacijom.

- Kriterijumi i postupak **formiranja novih autonomnih pokrajina**, posebno pravni akti koji uređuju ova pitanja i način učešća građana u procesu formiranja novih autonomnih pokrajina. Jedno od takvih je i pitanje da li se autonomne pokrajine obrazuju kao monotipske ili politipske? Opšte standarde o ovim pitanjima utvrđuje Deklaracija Skupštine evropskih regija (član 1 stavovi 1 i 4).

- **Pravna priroda i status najvišeg pravnog akta** autonomne pokrajine u pravnom sistemu. Standarde u ovom domenu utvrđuje Deklaracija skupštine evropskih regija (član 1 stav 3).

- **Sadržaj prava na autonomiju i samoupravu.** Standarde u ovoj oblasti nalazimo u Deklaraciji skupštine evropskih regiona (član 1 stav 4).

- **Odlučivanje o području na kome se prostire autonomna pokrajina,** posebno propisi kojima se ovo pitanje uređuje i postupak njihovog donošenja kao i procedure koje obezbeđuju učešće autonomnih pokrajina prilikom odlučivanja o ovom pitanju. Standarde u ovom domenu uređuje Evropska povelja o regionalnoj samoupravi (član 16 stav 1).

- **Operacionalizacija sadržaja načela subsidijernosti** kao osnovnih principa raspodele nadležnosti kako u domenu uređivanja odnosa tako i u domenu izvršavanja propisa. Standarde u ovom domenu definiše Evropska povelja o regionalnoj samoupravi (član 4 stav 1) i Deklaracija skupštine evropskih regiona (član 3 stav 3 i član 8 stav 4).

- **Pravni propisi kojima se ustanovljavaju nadležnosti** autonomnih pokrajina. Standarde u ovoj oblasti uređuju Deklaracija skupštine evropskih regiona (član 3 stav 1) i Evropska povelja o regionalnoj samoupravi (član 4 stav 1).

- **Kvalitet i obim nadležnosti** autonomnih pokrajina u oblastima u kojima ustav utvrđuje nadležnost autonomnih pokrajina, posebno u domenu izvornih i konkurentnih nadležnosti. Standarde o ovim pitanjima nalazimo u Evropskoj povelji o regionalnoj samoupravi (član 4 stavovi 1 i 3).

- **Ovlašćenja autonomne pokrajine u domenu sudske vlasti.** Standarde u ovoj oblasti uređuje Deklaracija skupštine evropskih regiona (član 7 stav 3). U vezi sa tim postavlja se nekoliko pitanja.

Prvo, da li autonomna pokrajina ima nadležnosti u domenu sudske vlasti?

Drugo, kakva je priroda ove nadležnosti i šta čini njen sadržaj?

Treće, da li se obezbeđuje učešće autonomnih pokrajina »u postavljanju sudskih organa odgovornih za rešavanje sporova između države i regiona« (Deklaracija skupštine evropskih regiona, član 7 stav 3).

- **Načelo harmonizacije** kojim se regioni rukovode prilikom ostvarivanja izvornih ovlašćenja kao jedan od standarda utvrđen Deklaracijom skupštine evropskih regiona (član 3 stav 5) nije uređeno u predlozima.

- **Načelo prilagođavanja prenetih nadležnosti** uslovima u regionu koje utvrđuje Evropska povelja o regionalnoj samoupravi (član 5 stav 3) nije uređeno u predlozima.

- Propis kojim se utvrđuju **finansijska sredstva za obavljanje poslova poverenih autonomnoj pokrajini** i obaveza obezbeđivanja sredstava za ostvarivanje poverenih poslova. Standarde u ovom domenu utvrđuju Evropska povelja o regionalnoj samoupravi (član 5 stav 2) i Deklaracija skupštine evropskih regiona (član 5).

- Nadležnosti koje se odnose na **izvršavanje propisa koje donosi Republika.** Standardi o ovom pitanju uređeni su Deklaracijom skupštine evropskih regiona (član 3 stav 3 i član 8 stav 4).

- **Instrumenti koji obezbeđuju jedinstvo pravnog poretka** osobito vrste, njihov sadržaj i dejstvo. U ovom domenu izdvaja se nekoliko pitanja.

Prvo se odnosi na operacionalizaciju instrumenata koji obezbeđuju jednaka prava građana na celom području Republike i garantovanje jednakog važenja isprava na celom području Republike.

Drugo se odnosi na ocenu zakonitosti (ne i ustavnosti) najvišeg pravnog akta autonomne pokrajine.

Treće pitanje odnosi se na raspuštanje skupštine autonomne pokrajine da li organi centralne vlasti raspolažu pravom raspuštanja autonomne pokrajine, koji organi o tome odlučuju pod kojim uslovima i po kom postupku se to može učiniti.

- **Oblici i način učešća autonomnih pokrajina u vršenju poslova iz nadležnosti Republike,** osobito u pitanjima koja se odnose na »obim regionalne samouprave i interese regiona« (Evropska povelja o regionalnoj samoupravi, član 9 stav 1). U vezi sa ovim postavljaju se dva pitanja.

Prvo se odnosi na uređivanje procedura koje obezbeđuju uključivanje autonomnih pokrajina u proces odlučivanja. Procedure »rasprave i konsultovanja između organa države i zainteresovanog regiona« su standard utvrđen Evropskom poveljom o regionalnoj samoupravi (član 9 stav 2 alineje 2 i 3).

Drugo se odnosi na saglasnost autonomne pokrajine na odluke ili mere centralne vlasti koje »imaju uticaja na nadležnost ili interese regiona« ili se odnose na »promenu granica regiona«. Standarde u ovom domenu utvrđuje Evropska povelja o regionalnoj samoupravi (članovi 10 i 16) i Deklaracija skupštine evropskih regiona (član 1 stav 3, član 3 stav 6, član 10 stav 5).

- **Način i oblici ostvarivanja prava autonomnih pokrajina na reprezentovanje** ne samo u »zakonodavnim već i u administrativnim organima« (Evropska povelja o regionalnoj samoupravi, član 9 stav 2 alineja 1). Dva pitanja u ovom kontekstu zaslužuju pažnju. Prvo se odnose na kriterijume i način reprezentovanja autonomnih pokrajina u Narodnoj skupštini. Drugo na kriterijume i način reprezentovanja u administrativnim telima što u predlozima nije uređeno.

- **Sadržaj i obim finansijske autonomije**, propisi kojima se uređuje finansijska autonomija pokrajina i posebno procedura njihovog donošenja i udeo pokrajina u porezima koje prikuplja Republika. Standarde u ovoj oblasti uređuju Evropska povelja o regionalnoj samoupravi (član 15) i Deklaracija skupštine evropskih regiona (član 5).

- **Operacionalizacija principa solidarnosti** koji predstavlja dopunu principa finansijske autonomije je izostala. Standarde u ovoj oblasti definiše Evropska povelja o regionalnoj samoupravi (član 7 stav 4 i član 14 stav 4).

- **Zaštita prava na autonomiju i samoupravu**, a naročito da li ova za zaštita obuhvata samo ustavnosudsku ili i druge oblike zaštite (npr. sudsku) ne samo u unutrašnjem već i u međunarodnom pravu, koji pravni instrumenti se ustanovljavaju u cilju zaštite i u kom postupku se odlučuje o zaštiti. Standarde u ovoj oblasti utvrđuje Evropska povelja o regionalnoj samoupravi (članovi 10, 16 i 17) i Deklaracija skupštine evropskih regiona (članovi 1 i 10)