

*Dr Zoran Lončar, docent  
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

## POLOŽAJ POKRAJINSKE UPRAVE U PREDLOGU STATUTA AUTONOMNE POKRAJINE VOJVODINE

**Sažetak:** *Nakon usvajanja novog Ustava Republike Srbije proces pravnog uobličavanja autonomije Vojvodine bi trebalo da bude nastavljen donošenjem Statuta AP Vojvodine. Utvrđivanje Predloga statuta od strane Pokrajinske skupštine i njegovo upućivanje u Narodnu skupštinu Republike Srbije radi davanja prethodne saglasnosti je, međutim, izazvalo veliku pažnju stručne javnosti koja je gotovo jednoglasno ustvrdila da u budućem najvišem pokrajinskom pravnom aktu ima odredbi koje nisu u saglasnosti sa Ustavom. U ovom radu se zato pažljivoj pravnoj analizi potvrgavaju odredbe Predloga statuta AP Vojvodine koje se tiču položaja pokrajinske uprave, istovremeno ukazujući na najznačajnije novine koje se u tom pogledu javljaju i iznose razlozi zašto neke od tih odredbi nisu u potpunosti usaglašene sa Ustavom i važećim republičkim zakonodavstvom.*

**Ključne reči:** *uprava, pokrajinska uprava, ustav, statut Vojvodine*

### Uvodne napomene

Na osnovu Ustavnog Zakona za sprovođenje Ustava Republike Srbije, posle pokrajinskih izbora i konstituisanja novog saziva Skupštine AP Vojvodine, Statut Vojvodine bi trebalo da bude prvi korak u postupku pravnog uobličavanja pokrajinske autonomije nakon usvajanja Ustava Republike Srbije 2006. godine. Posle punih sedamnaest godina Statutom bi ponovo trebalo da se definiše autonomija Vojvodine čiji je pravni okvir

određen odredbama važećeg Ustava Srbije. Skupština AP Vojvodine je dosada utvrdila Predlog statuta i uputila ga u Narodnu skupštinu Republike Srbije, koja u skladu sa članom 185. Ustava treba da odluči o davanju prethodne saglasnosti kao neophodnog uslova da bi Statut mogao da bude proglašen u pokrajinskoj Skupštini.<sup>1</sup>

U međuvremenu budući Statut AP Vojvodine je postao značajna tema ne samo političke, već i stručne rasprave. Brojni autori koji su se do sada u javnosti izjašnjavali o tekstu Nacrta ili samog Predloga statuta ukazuju na niz odredbi koje nisu u saglasnosti sa Ustavom Republike Srbije i sa važećim republičkim zakonodavstvom, što bi svakako prema odredbama člana 194. i 195. Ustava morali da budu.<sup>2</sup> Da Statut u značajnom delu sadrži neustavne odredbe je uostalom jednoglasna ocena i stručnog skupa posvećenog Predlogu statuta Vojvodine koji je održan na Pravnom fakultetu u Beogradu 01. decembra 2008. godine.

Ostavljajući po strani ovom prilikom brojne odredbe Statuta za koju je stručna javnost zbog njihovog značaja već iskazala pažnju i izrekla svoj sud, poput odredbi o određenju Vojvodine, teritoriji, glavnom gradu, službenom jeziku i pismu, Vojvođanskoj akademiji nauka i umetnosti, Razvojnoj banci, međunarodnim odnosima, pravnim aktima, imovini, nadležnosti, prihodima, ostvarivanju manjinskih prava itd, u narednim redovima biće analizirane isključivo odredbe Predloga statuta o položaju buduće pokrajinske uprave. Naime, novi Ustav Republike Srbije, bez obzira na to što donosi određene novine u pogledu pre svega izvorne nadležnosti, sopstvene imovine i izvornih prihoda, celokupni položaj Autonomne pokrajine u odnosu na Republiku u osnovi ipak nije promenio. Autonomna pokrajina Vojvodina je i dalje kao i do sada autonomna teritorijalna jedinica u okviru unutarno uređenje Republike Srbije. Stoga u pogledu položaja pokrajinske uprave u Predlogu statuta nije trebalo očekivati neke bitne novine. Zbog toga ćemo u ovom radu kroz pažljivu pravnu analizu nastojati da ukažemo na najznačajnije novine koje se javljaju u pogledu pokrajinske uprave i pokušati da utvrdimo da li su sve odredbe tog dela Predloga statuta AP Vojvodine u potpunosti u saglasnosti sa Ustavom Republike Srbije.

---

<sup>1</sup> „Statut autonomne pokrajine donosi njena skupština, uz prethodnu saglasnost Narodne skupštine“. Ustav Republike Srbije, član 185. stav 2.

<sup>2</sup> „Ustav je najviši pravni akt Republike Srbije. Svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom“. Ustav Republike Srbije, član 194. stav 2 i 3. „Statut, odluke i svi drugi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni sa zakonom“. Ustav Republike Srbije, član 195. stav 2.

## Princip organizacije pokrajinske vlasti

S obzirom na to da položaj svake uprave zavisi u prvom redu od njenog odnosa sa skupštinom i izvršnim organom, za razumevanje mesta pokrajinske uprave u Predlogu statuta AP Vojvodine od prvenstvenog značaja je princip organizacije pokrajinske vlasti koji je na osnovu Ustava trebalo da bude prihvaćen u Predlogu statuta. Stoga prihvaćeni princip organizacije pokrajinske vlasti ima karakter svojevrsnog prethodnog pitanja za celokupni pravni položaj pokrajinske uprave.

Ustav autonomnim pokrajinama, kao i jedinicama lokalne samouprave (opštinama i gradovima) garantuje između ostalog i pravo na samostalno uređivanje sopstvenih organa.<sup>3</sup> To znači da su autonomne pokrajinske samostalne da svojim aktima u skladu sa Ustavom urede pitanje sopstvene organizacije. Ustav je autonomne pokrajine i lokalne samouprave u pogledu izbora i uređenja njihove organizacije ograničio samo kada je u pitanju skupština. Naime, već samim Ustavom je propisano da je skupština *najviši organ* autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, kao i da skupštinu autonomne pokrajine čine poslanici, a skupštinu jedinice lokalne samouprave odbornici.<sup>4</sup> Isto tako, Ustavom je propisano i da se način izbora poslanika uređuje odlukom pokrajinske skupštine, a odbornika zakonom i da im mandat traje 4 godine.<sup>5</sup> U svemu ostalom autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave su slobodne da sopstvenu organizaciju urede sopstvenim statutima.

Predlog statuta AP Vojvodine Skupštinu određuje kao najviši organ u AP Vojvodini i kao nosioca celokupne normativne vlasti.<sup>6</sup> Na prvi pogled, u formalno-pravnom smislu, ova odredba Statuta je u potpunosti u saglasnosti sa Ustavom. Međutim, problem je u tome što sve ostale odredbe koje se odnose na položaj pokrajinskih organa, a pre svega one koje se tiču odnosa Skupštine i pokrajinske izvršne vlasti, nisu u suštinskom smislu u saglasnosti sa ovom odredbom Statuta, pa prema tome ni sa Ustavnom odredbom koja propisuje da je Skupština najviši organ u Autonomnoj pokrajini. Naime, na osnovu formulacije odredbe stava 1. člana 180. Ustava da je skupština „*najviši organ*“ u autonomnim pokrajinama i lokalnim samoupravama, ustavotvorac je

---

<sup>3</sup> „Autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i statutom autonomne pokrajine, a jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom i zakonom, samostalno propisuju uređivanje i nadležnost svojih organa i javnih službi“, član 179. Ustava Republike Srbije.

<sup>4</sup> Ustav Republike Srbije, član 180. stav 1 i 2.

<sup>5</sup> Ustav član 180. stav 3.

<sup>6</sup> Predlog statuta AP Vojvodine, član 33.

unapred jasno odredio i princip organizacije vlasti – jedinstvo vlasti i to skupštinski tip. Dakle, sve odredbe Statuta koje se tiču položaja i međusobnih odnosa pokrajinske skupštine i pokrajinske izvršne vlasti moraju biti zasnovane na skupštinskom sistemu vlasti. Međutim, Predlog statuta u svojoj odredbi člana 33. samo forme radi navodi da je skupština najviši organ u AP Vojvodini, dok se u svim ostalim odredbama koje se tiču odnosa Skupštine i izvršne vlasti opredelio za sistem podele vlasti i to parlamentarni tip. Preuzimajući većinu odredbi čak i jezički potpuno doslovno iz Ustava Republike Srbije, Predlogom statuta je u pogledu organizacije pokrajinske vlasti time preuzet i parlamentarni sistem podele vlasti na kome počiva organizacije republičke vlasti. To je slučaj sa odredbama Statuta o pojedinim nadležnostima Skupštine (član 34), položaju i odgovornosti Pokrajinske vlade (član 47), nadležnosti, izboru i mandatu Pokrajinske vlade (član 48, 51 i 52), interpelaciji (član 53), glasanju o nepoverenju Pokrajinskoj vladi (član 54), glasanju o poverenju Pokrajinskoj vladi (član 55), ostavci Pokrajinske vlade (član 56 i 57) itd. Da je u Predlogu statuta Pokrajinska skupština samo forme radi određena kao najviši organ vlasti i da ostale odredbe o njenom odnosu sa pokrajinskom izvršnom vlašću nisu na takvom principu i zasnovane, više nego očigledno se vidi iz odredbe člana 43. Predloga statuta koji predviđa čak mogućnost raspuštanju Skupština od strane Pokrajinske vlade!<sup>7</sup>

S obzirom na to da Ustav (član 180. stav 1) izričito propisuje da je skupština najviši organ ne samo autonomne pokrajine, već istovremeno i lokalne samouprave, interesantno je da je republički zakonodavac uređujući organizaciju lokalne samouprave u Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, skupštinu odredio ne samo forme rade kao najviši organ lokalne samouprave, već je i kompletnu organizaciju lokalne samouprave predvideo prema skupštinskom sistemu jedinstva vlasti. Pravni položaj predsednika opštine (član 43, 44, 47, 49, 50), opštinskog veća (član 45, 46, 48 ) i opštinske uprave (član 52-64) je u Zakonu o lokalnoj samoupravi u potpunosti zasnovan na skupštinskom sistemu. Pošto su nakon lokalnih izbora sve jedinice lokalne samouprave bile dužne da u roku od 90 dana od konstituisanja skupštine svoje najviše pravne akte usklade sa Zakonom o lokalnoj samoupravi,

---

<sup>7</sup> „Predsednik Skupštine, na obrazloženi predlog Vlade AP Vojvodine, može da raspušti Skupštinu. (...) Vlada AP Vojvodine ne može predložiti raspuštanje Skupštine ako je podnet predlog da joj se izglasa nepoverenje ili ako je postavila pitanje svoga poverenja. (...) Skupština ne može biti raspuštena za vreme ratnog ili vanrednog stanja. Skupština koja je raspuštena vrši samo tekuće ili neodložne poslove, određene zakonom i pokrajinskom skupštinskom odlukom“. Predlog statuta AP Vojvodine, član 43. stav 1, 3, 4 i 5.

danas sve opštine i gradovi u Republici Srbiji su u pogledu organizacije lokalne vlasti u potpunosti zasnovane na odredbama važećeg Ustava i skupštinskom sistemu jedinstva vlasti. U cilju doslednog poštovanja Ustava Republike Srbije ostaje da to isto uradi i Autonomna pokrajina Vojvodina, kroz potpunu izmenu koncepta organizacije pokrajinske vlasti koji je predviđen u Predlogu statuta.

Interesantno da je svojevremeno u samom tekstu Nacrta statuta koji je bio u javnoj raspravi, bilo predviđeno da je Pokrajinska skupština „najviše predstavničko telo“ u AP Vojvodini,<sup>8</sup> a u skladu sa tom odredbom i sve ostale odredbe o organizacije pokrajinske vlasti su sasvim prirodno počivale na parlamentarnom tipu podele vlasti. Međutim, menjajući kasnije nakon održane usmene rasprave samo termine „najviše predstavničko telo“ sa „najvišim organom“ predlagači Statuta su sa Ustavom uskladili samo odredbu člana 33. Predloga statuta, dok su sve ostale odredbe i dalje ostale neusaglašene sa Ustavom. Očigledno da se razlog za prihvatanje ovakve organizacije pokrajinske vlasti nalazi u činjenici da su autori Statuta u mnogim odredbama, pa i u onim o organizaciji pokrajinske vlasti nastojali da buduću pokrajinsku vlast u Vojvodini ustroje što je više moguće po ugledu na državnu vlast, ne vodići pri tome mnogo računa o Ustavnim preprekama za tako nešto.

### **Pokrajinska Vlada**

U okviru ustavnog prava autonomnih pokrajina na samostalno uređivanje organa svakako spada i pravo na slobodno određivanje naziva sopstvenih organa. Stoga se sa čisto formalnog ustavno-pravnog aspekta ne bi moglo prigovoriti bilo kakvom izboru u pogledu naziva pokrajinskih organa, pa ni samom izboru termina „pokrajinska vlada“ za naziv izvršnog organa u Pokrajini. Međutim, indikativno je da se Predlogom statuta sada po prvi put, otkada se Vojvodina uopšte naziva Autonomnom pokrajinom i nalazi u sastavu Srbije, za izvršni organ uvodi naziv – Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine (član 47-59). Bez obzira na to što se ustavno-pravni položaj Vojvodine u okviru Republike Srbije dosada bitno menjao, i to od faktički federalne jedinice kakav je položaj Vojvodina imala prema Ustavu iz 1974. godine, do jedinice teritorijalne autonomije u okviru unitarno uređene države, kakav je položaj Vojvodina imala prema Ustavu iz 1990. godine i kakav pravni položaj ona u

---

<sup>8</sup> „Skupština AP Vojvodine je najviše *predstavničko telo* i nosilac narmativne vlasti u AP Vojvodini“. Nacrt statuta AP Vojvodine, član 33.

osnovi ima i danas na osnovu odredbi Ustava iz 2006. godine, izvršni organ u Vojvodini je uvek nosio isti naziv – Izvršno veće Autonomne pokrajine Vojvodine.

Ovakva promena naziva za izvršni organ u Pokrajini je u javnosti uglavnom pravdana potrebom za modernizmom i željom da se više ne robuje bilo kakvim teorijskim stereotipima u pogledu naziva pokrajinskih organa. Pri tome je kao ključan argument za promenu naziva izvršnog organa iznošeno uporedna isustvo iz Nemačke, Španije i Italije, gde se izvršni organi pokrajina, odnosno regiona takođe nazivaju pokrajinskim ili regionalnim vladama. Bez obzira na potpunu tačnost ovog terminološkog podataka, njegovo korišćenje kao glavnog argumenta u slučaju Autonomne pokrajine Vojvodine, ima „samo tu manu“ što se zaboravlja na činjenicu da je Nemačka federalno uređena država, a Španija i Italija su regionalno uređene, dok je Srbija u tom pogledu unutarno uređena država, a Vojvodina u njoj nema status ni federalne jedinice, ni regiona, već samo autonomne teritorijalne zajednice.<sup>9</sup>

Da ovakva simbolička izmena u pogledu naziva izvršnog organa nije samo obično terminološko pitanje potvrđuje i činjenica da su u Predlog statuta AP Vojvodine unete i brojne novine koje se tiču nekih od klasičnih državnih poslova koje vrše vlade u državama. Tako je odredbom člana 47. Predloga statuta Pokrajinska vlada izričito i označena, ne kao izvršni organ što bi trebalo da bude da je prihvaćen Ustavom proklamovani skupštinski tim vlasti, već kao „*nosilac izvršne vlasti na teritoriji Pokrajine*“, a članom 48. tačka 1. Predloga statuta predviđeno je da Pokrajinska vlada „*utvrđuje i vodi politiku u okviru prava i dužnosti AP Vojvodine u oblastima njene izvorne nadležnosti*“. Isto tako bez obzira na to što Vojvodina kao autonomna teritorijalna jedinica u okviru Republike Srbije nema međunarodno-pravni subjektivitet koji je isključivo rezervisan za Republiku, članom 48. tačka 15. Predloga statuta je predviđeno da Pokrajinska Vlada „*zaključuje međunarodne ugovore iz oblasti koje su u nadležnosti AP Vojvodine*“. Očigledno da je tu reč o pravnom pokušaju autora Predloga statuta da izvršni organ Autonomne pokrajine što više pravno uobličie po ugledu na vlade država. To se jasno vidi iz činjenica da više odredaba Predloga statuta koje se tiču Pokrajinske vlade, posebno one koje su posvećene pitanjima kao što su: početak i prestanak mandata (član 52), glasanje o nepoverenju Vladi (član 54), glasanje o poverenju Vladi (član 55), ostavci i razrešenju Vlade (član 56-57), interpelaciji (član 53),

---

<sup>9</sup> „Autonomne pokrajine su *autonomne teritorijalne zajednice* osnovane Ustavom, u kojima građani ostvaruju pravo na pokrajinsku autonomiju“. Ustav Republike Srbije, član 182. stav 1.

nespojivosti funkcija (član 50) itd., uređuju Vladu AP Vojvodine znatno detaljnije nego što je to bio slučaj sa Izvršnim većem AP Vojvodine u važećem Statutu.

Svakako da je u Predlogu statuta vredna pravne pažnje i odredba kojom se predviđa imunitet za predsednika i članove Pokrajinske vlade, odnosno nemogućnost krivične odgovornosti za izneto mišljenje na sednici Pokrajinske vlade ili Skupštini, kao i za glasanje na sednici Pokrajinske vlade.<sup>10</sup> Naime, Ustav pravo imuniteta predviđa samo za pojedine nosioci funkcija isključivo na republičkom nivou, kao što su narodni poslanici (član 103. Ustava), Predsednik Republike (član 119. Ustava), Predsednik i članovi Vlade (član 134. Ustava), sudije (član 151. Ustava), javni tužioci (član 162. Ustava), Zaštitnik građana (član 138. Ustava). Bez obzira na to koliko uvođenje takvog imuniteta za članove pokrajinske Vlade možda izgleda opravdano, izuzimanje od primene krivične odgovornosti koja je propisana Krivičnim zakonikom, dakle aktom više pravne snage u odnosu na Statut Autonomne pokrajine, ipak nije pravno moguće.

### Organi pokrajinske uprave

Pokrajinskoj upravi je u Predlogu statuta posvećen svega jedan član (60.) i njime je regulisano, ne samo isključivo pitanje *položaja pokrajinske uprave*, kako glasi sam naslov tog člana, već u okviru njega i način *uređivanja unutrašnjih odnosa* u pokrajinskoj upravi (stav 4.), *vrste akata* koje donose organi pokrajinske uprave (stav 5.), *nadzor nad radom* organa pokrajinske uprave (stav 6.) i *kontrola zakonitosti akata* pokrajinske uprave (stav 7.). Ovakvom odredbom Predloga statuta su utvrđeni osnovni elementi pravnog položaja koji će imati buduća pokrajinska uprava, a Pokrajinskoj skupštini i Pokrajinskoj vladi ostavljeno je da svojim aktima kasnije u potpunosti uobličie konačni pravni položaj organa pokrajinske uprave.

Na osnovu Predloga statuta već sada je jasno da će pokrajinska uprava biti samostalna u svom radu i da će i za nju važiti opšti princip zakonitosti rada, odnosno da će poslove iz svoje nadležnosti morati da obavlja u skladu sa zakonom, Statutom i odlukama Pokrajinske skupštine.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> „Predsednik i član Pokrajinske vlade ne odgovaraju za mišljenje izneto na sednici Pokrajinske vlade, Skupštine ili za glasanje na sednici Pokrajinske vlade“. Predlog statuta AP Vojvodine, član 58.

<sup>11</sup> „Pokrajinska uprava je samostalna, poslove iz svoje nadležnosti obavlja u skladu sa zakonom, Statutom i pokrajinskom skupštinskom odlukom“. „Pojedinačni akti i radnje pokrajinskih organa uprave i organizacija kojima su poverena ovlašćenja, moraju biti

Po ugledu na Ustav koji je propisao da je državna uprava za svoj rad odgovorna Vladi Republike Srbije (član 136. stav 1), Predlog statuta je predvideo da će i pokrajinska uprava za svoj rad odgovarati Pokrajinskoj vladi.<sup>12</sup> Poslove iz nadležnosti pokrajinske uprave će obavljati pokrajinski organi uprave i pokrajinske organizacije čija će nadležnost biti uređena odlukom Pokrajinske skupštine,<sup>13</sup> dok će unutrašnje uređenje organa pokrajinske uprave i pokrajinskih organizacija, kao i do sada biti određeno odlukom Pokrajinske vlade.<sup>14</sup>

Interesantno je primetiti da se u Predlogu statuta odustalo od davanja organima pokrajinske uprave naziva ministarstva kao što je to danas slučaj na republičkom nivou, a što je svojevremeno bilo predviđeno nacrtanom verzijom Statuta (član 64) i oko čega se tokom javne rasprave vodila velika polemika. Međutim, to što je sada u samom tekstu Predloga statuta izostavljen termin „ministarstva“ kao organizacioni oblik organa pokrajinske uprave, ne znači još da se i odustalo od davanja takvog naziva budućim najvišim organima pokrajinske uprave. Naime, Predlogom statuta nije neposredno uređeno pitanje naziva samih organa pokrajinske uprave, već je to pitanje stavljanjem u nadležnost Skupštine, samo ostavljeno da se kasnije reguliše pokrajinskom skupštinom odlukom.<sup>15</sup> Da je u tekstu Predloga statuta zadržana odredba iz važećeg Statuta (član 41), prema kojoj poslove pokrajinske uprave danas obavljaju „pokrajinski sekretarijati i drugi organi pokrajinske uprave“, na jasan i nesumljiv način bi se propisao naziv najviših organa buduće pokrajinske uprave, kao što to čini i Ustav u pogledu ministarstva kao najviših oblika organa državne uprave,<sup>16</sup> i ne bi se ostavila nikakva mogućnost za kasnije uvođenje ministarstava kao organizacionih oblika organa pokrajinske uprave i u Vojvodini. Ovako su autori Predloga statuta, koji se inače veoma često odlučuju za preuzimanje i potpuno nepotrebno prepisivanje brojnih odredbi Ustava, u slučaju naziva organa pokra-

---

zasnovani na zakonu i pokrajinskoj skupštinskoj odluci“. Predlog statuta AP Vojvodine, član 60. stav 1. i 5.

<sup>12</sup> Predlog statuta AP Vojvodine, član 60. stav 1.

<sup>13</sup> „Poslove pokrajinske uprave obavljaju pokrajinski organi uprave i druge pokrajinske organizacije određene pokrajinskom skupštinskom odlukom“. „Poslovi pokrajinske uprave i broj pokrajinskih organa uprave određuje se pokrajinskom skupštinskom odlukom“. Predlog statuta AP Vojvodine, član 60. stav 2 i 3.

<sup>14</sup> „Unutrašnje uređenje pokrajinskih organa uprave i drugih pokrajinskih organizacija propisuje Pokrajinska vlada.“ Predlog statuta AP Vojvodine, član 60. stav 4.

<sup>15</sup> Predlog statuta AP Vojvodine, član 60. stav 2.

<sup>16</sup> „Poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave“. „Poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom“. Ustav Republike Srbije, član 136, stav 2 i 3.



jinske uprave propustili da to pitanje uredi po ugledu na ustavotvorca i da već u samom tekstu Predloga statuta propišu naziv najviših organa buduće pokrajinske uprave, kako je to urađeno u tekstu Ustava kada su u pitanju ministarstva.

U pogledu nadzora nad radom organa pokrajinske uprave Predlogom statuta je propisano da će pokrajinska Vlada moći, na način koji će biti naknadno propisan odlukom pokrajinske Skupštine, da poništi ili ukinu svaki opšti i pojedinačni akt organa pokrajinske uprave koji po njenom mišljenju nije u skladu sa Statutom, zakonom ili pokrajinskom skupštinskom odlukom.<sup>17</sup> Ovakva odredba Predloga statuta, bez obzira na to što svoje poreklo vodi iz slične odredbe Zakona o Vladi,<sup>18</sup> predstavlja nastojanje da se na pokrajinskom nivou obezbedi poštovanje principa zakonitosti u radu pokrajinske uprave i sa ustavno-pravnog aspekta joj se stoga ne bi mogao uputiti nikakav prigovor. Međutim, navođenjem redosleda prema kome će buduća pokrajinska izvršna vlast morati da vodi računa kada bude cenila zakonitost rada organa pokrajinske uprave, gde se Statut Autonomne pokrajine navodi pre republičkog zakona, dovodi u pitanju Ustavom utvrđenu hijerarhiju domaćih pravnih akata. Naime, Ustav izričito propisuje da je Statut Autonomne pokrajine akt niže pravne snage od zakona i da iz tog razloga on mora biti sa njim u saglasnosti.<sup>19</sup> Istovremeno, ovakav redosled pravnih akata o kojima će buduća pokrajinska izvršna vlast morati da vodi računa kada bude cenila zakonitost rada organa pokrajinske uprave je u suprotnosti i samom odredbom stava 1 istog člana 60. Predloga statuta, u kojoj se u skladu sa Ustavom potpuno ispravno navodi da pokrajinska uprava poslove iz svoje nadležnosti obavlja u skladu sa „zakonom, Statutom i pokrajinskom skupštinskom odlukom“. Očigledno da je neustavnost ove odredbe Predloga statuta nastala kao posledica nedovoljne stručne pažnje prilikom njene formulacije. No, bez obzira na to i ta odredba Predloga statuta bi morala da bude u potpunosti usaglašena sa Ustavom.

Predlogom statuta je propisana i upravno-sudska kontrola zakonitosti upravnih akata. Bez obzira na to što odredba stava 7. člana 60. Predlo-

<sup>17</sup> „U sklopu nadzora nad radom pokrajinskih organa uprave, na način utvrđen pokrajinskom skupštinskom odlukom, Pokrajinska vlada može poništiti ili ukinuti svaki opšti i pojedinačni akt pokrajinskih organa uprave koji nije u skladu sa Statutom, zakonom ili pokrajinskom skupštinskom odlukom“. Predlog statuta AP Vojvodine, član 60. stav 6.

<sup>18</sup> „Vlada može poništiti ili ukinuti propis organa državne uprave koji je u suprotnosti sa zakonom ili propisom Vlade i odrediti rok za donošenje novog propisa“. Zakon o Vladi, član 8. stav 3.

<sup>19</sup> „Statuti, odluke i svi drugi opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave moraju biti saglasni sa zakonom“. Ustav Republike Srbije, član 195. stav 2.

ga statuta prema kojoj zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita, ne predstavlja ništa drugo nego potpuno doslovno, ali i nepotrebno preuzimanje teksta odredbe člana 198. Ustava,<sup>20</sup> ona ipak nije u saglasnosti sa Ustavom i kao takvoj joj nije mesto u Statutu. Naime, Ustav u odredbi člana 142. stav 2. propisujući samostalnost i nezavisnost sudske vlasti, izričito navodi da sudovi u Srbiji sude samo kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima.<sup>21</sup> Dakle, Ustav ne predviđa da se nadležnost sudova može propisivati i podzakonskim opštim pravnim aktom kakav je po svojoj prirodi Statut Autonomne pokrajine.

### **Pokrajinski upravni okruzi**

Bitnu novinu u pogledu načina vršenja poslova buduće pokrajinske uprave predstavlja postojanje pokrajinskih upravnih okruga. Predlogom statuta je predviđeno da se radi vršenja poslova pokrajinske uprave van sedišta pokrajinskih organa uprave obrazuje ukupno sedam pokrajinskih upravnih okruga. Njihiva sedišta bi bila na teritoriji Bačke – u Subotici i Somboru, na teritoriji Banata – u Kikindi, Vršcu, Pančevu i Zrenjaninu, i na teritoriji Srema – u Sremskoj Mitrovici, dok bi se njihovo područje i nadležnost uredila naknadno odlukom pokrajinske Skupštine.<sup>22</sup> Ovakva relativno štura odredba o toliko važnom pitanju koje predstavlja potpunu novinu u pogledu funkcionisanja pokrajinske uprave sama po sebi izaziva niz spornih pravnih pitanja.

Osnovni nedostatak odredbe člana 32. Predloga statuta o pokrajinskim upravnim orkuzima ogleda se u činjenici da ona izričito propisuje da se Vojvodina sastoji od tri teritorije – Bačke, Banata i Srema. Takvo određenje teritorije Vojvodine ne poznaje ni Ustav, a ni Zakon o teritorijal-

---

<sup>20</sup> „Zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita“. Ustav Republike Srbije, član 198. stav 2.

<sup>21</sup> „Sudovi su samostalni i nezavisni u svom radu i sude na osnovu Ustava, zakona i drugih opštih akata, kada je to predviđeno zakonom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima“. Ustav Republike Srbije, član 142. stav 2.

<sup>22</sup> Predlog statuta AP Vojvodine, član 32.

noj organizaciji Republike Srbije, čijom je odredbom člana 27. teritorija Vojvodine određena kao „*celina koja se sastoji od opština*“ koje su u nje-mu izričito navedene.<sup>23</sup> S obzirom na to da je Ustav u pogledu određiva-nja teritorija autonomnih pokrajina više nego jasan kada kaže da se „teri-torija autonomnih pokrajina određuje samo *zakonom*“, dakle ne i podza-konskim aktom kakav je Statut Autonomne pokrajine ovakva odredba člana 32. Predloga statuta je očigledno da nije u saglasnosti sa Ustavom. Uvođenje bilo kakvih novih naziva za delove teritorije Vojvodine koja je sastavni deo jedinstvene državne teritorije Srbije, mimo Zakona o teritori-jalnoj organizaciji Republike Srbije, na osnovu Ustava nije pravno mogu-će.

Predlogom statuta je predviđeno da se pokrajinski upravni okruzi osnivaju radi vršenja poslova pokrajinske uprave van sedišta pokrajinskih organa uprave, što podrazumeva da u okviru pokrajinske uprave istovre-meno postoje i područni organi koji vrše poslove pokrajinske uprave van njihovog sedišta. Međutim, do sada su uvek pokrajinski organi uprave u Vojvodini bili organizovani isključivo kao samostalni organi uprave. Ni-kada do sada ni jedan pokrajinski organ uprave nije imao u svom sastavu neki područni organ koji bi radio van njegovog sedišta. Važeća Odluka o pokrajinskoj upravi iz jula 2008. godine predviđa da u Vojvodini postoji ukupno 17 pokrajinskih sekretarijata i 1 direkcija i da su svi oni samostal-ni organi uprave. Istina, na osnovu Odluke o pokrajinskoj upravi postoji mogućnost da budu obrazovani i područni organi pokrajinske uprave za područje koje odredi Izvršno veće,<sup>24</sup> međutim takva mogućnost do sada nije iskorišćena. Zbog toga bi formiranje u budućnosti čak sedam pokra-jinskih upravnih okruga na teritoriji Vojvodine zahtevalo prethodno ma-sovno osnivanje područnih organa pokrajinske uprave širom teritorije Vojvodine, dok bi posao novoustanovljenih pokrajinskih upravnih okruga zatim bio samo da koordiniraju radom područnih ograna pokrajinske uprave koji bi se nalazili na njihovom području. Dakle, obrazovanje po-krajinskih upravnih okruga istovremeno bi značilo i višestruko uvećava-

<sup>23</sup> „Teritoriju Autonomne pokrajine Vojvodine čine teritorije sledećih opština: Ada, Alibunar, Apatin, Bač, Bačka Palanka, Bačka Topola, Bački Petrovac, Bečej, Bela Crkva, Beočin, Vrbas, Vršac, Žabalj, Žitište, Indija, Irig, Kanjiža, Kikinda, Kovačica, Kovin, Kula, Mali Idoš, Nova Crnja, Novi Bečej, Novi Kneževac, Opovo, Odžaci, Pećinci, Plandi-šte, Ruma, Sečanj, Senta, Srbobran, Sremski Karlovci, Stara Pazova, Temerin, Titel, Čoka i Šid i gradovi: Novi Sad, Zrenjanin, Pančevo, Sombor, Sremska Mitrovica i Subotica“. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, član 27.

<sup>24</sup> „Organi uprave mogu radi obavljanja određenih poslova iz svog delokruga obra-zovati određene organizacione jedinice van sedišta, za područje koje odredi Izvršno ve-će“. Odluka o pokrajinskoj upravi, „Službeni list AP Vojvodine“, broj 23/2002, 5/2004 i 16/2005, član 36.

nje ne samo broja organa pokrajinske uprave, već i ukupnog broja zaposlenih u pokrajinskoj upravi. U prilog neracionalnosti odluke o postojanju pokrajinskih upravnih okruga, govori i činjenica da danas na teritoriji Vojvodine već postoji sedam republičkih upravnih okruga, koji kao područni centri državne uprave Republike Srbije koordiniraju radom područnih ograna državne uprave koji postoje na teritoriji Vojvodine.<sup>25</sup> Međutim, njihova sedišta se ne poklapaju u potpunosti sa predviđenim sedištim pokrajinskih upravnih okruga, što znači da bi takvo dupliranje upravnih okruga (republičkih i pokrajinskih) izazvalo dodatnu neekonomičnost rada celokupne uprave (i državne i pokrajinske).

Predloženo rešenje Predloga statuta o pokrajinskim upravnim okruzima podrazumeva po prirodi stvari da sedište organa pokrajinskih uprave bude u Novom Sadu, kao što je to danas i slučaj. Samo bi u tom slučaju bilo opravdano, osnivati pokrajinske upravne okruge. U protivnom, ako bi se sedišta organa pokrajinske uprave nalazila na celoj teritoriji AP Vojvodine, ne bi bilo moguće osnivati pokrajinske upravne okruge, pošto se njihov osnovni zadatak sastoji baš u tome da koordiniraju radom onih organa (područnih) koji se nalaze van samog sedišta pokrajinskog organa. Stoga je odredba člana 32. Predloga statuta kojom se predviđa postojanje pokrajinskih upravnih okruga suprotna i odredbi člana 10. stav 3. samog Predloga statuta, prema kojoj se skupštinskom odlukom može predvideti da je sedište određenih pokrajinskih organa u nekom drugom mestu u AP Vojvodini. Naime, ako su sve veće sredine u AP Vojvodini koje danas imaju status grada, već samim Predlogom statuta određene za sedišta budućih pokrajinskih upravnih okruga u kojima će se vršiti poslovi pokrajinske uprave van sedišta pokrajinskih organa uprave, onda odredba Statuta o mogućnosti određivanja nekog drugog mesta u Vojvodini za sedišta nekog od pokrajinskih organa, gubi svoj smisao i služi samo kao puka deklaracija.

---

<sup>25</sup> Upravni okruzi na teritoriji Vojvodine su: *Južno-bački* upravni okrug sa sedištem u Novom Sadu za teritoriju opština Bač, Bačka Palanka, Bački Petrovac, Beočin, Bečej, Vrbas, Žabalj, Srbobran, Sremski Karlovci, Temerin, Titel i za grad Novi Sad; *Zapadno-bački* sa sedištem u Somboru za teritorije opština Apatin, Kula, Odžaci i za grad Sombor, *Severno-bački* sa sedištem u Subotici za teritoriju opština Bačka Topola, Mali Idoš i za grad Suboticu, *Severno-banatski* sa sedištem u Kikindi za teritoriju opština Ada, Kanjiža, Kikinda, Novi Kneževac, Senta i Čoka, *Srednje-banatski* sa sedištem u Zrenjaninu za teritoriju opština Žitište, Nova Crnja, Novi Bečej, Sečanj i za grad Zrenjanin, *Južno-banatski* sa sedištem u Pančevu za teritoriju opština Alibunar, Bela Crkva, Vrpac, Kovačica, Kovin, Opovo, Plandište i za grad Pančevo; i *Sremski* upravni okrug sa sedištem u Sremskoj Mitrovici za teritoriju opština Indija, Irig, Penčinci, Ruma, Stara Pazova, Šid i za grad Sremska Mitrovica. Videti: Uredba o upravnim okruzima, „Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 15/06, član 12.

Da koncept pokrajinskih upravnih okruga kao način za efikasnije vršenje poslova pokrajinske uprave van sedišta pokrajinskih organa uprave nije pažljivo osmišljen, govori samo po sebi i činjenica da se odredba o pokrajinskim upravnim okruzima, ne nalazi u okviru dela IV Predloga statuta kojim se regulišu pitanja funkcionisanja pokrajinske uprave (član 60), već u delu III Predloga statuta koji je posvećen nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine (član 32).

Ako je stvarni cilj unošenja pokrajinskih upravnih okruga u Predlog statuta racionalnija teritorijalna organizacija pojedinih republičkih upravnih okruga koji postoje i u Vojvodini od 1991. godine, onda je bilo mnogo svrsishodnije izmeniti republičku Uredbu o upravnim okruzima iz 2006. godine, nego na protivustavan način, i to još nespretno, veštački i krajnje neracionalno praviti pokrajinske upravne okruge. S obzirom na to da unošenje nefunkcionalnih odredbi o pokrajinskim upravnim okruzima u Statut AP Vojvodine ne služi efikasnijem i racionalnijem funkcionisanju pokrajinske uprave, opravdano se može pretpostaviti da ono ima sasvim drugu svrhu, tj. pripremanje mogućnosti da se na teritoriji Vojvodine uspostave novi oblici autonomije zasnovani na etničkom ili nekom drugom kriterijumu.<sup>26</sup>

### **Pokrajinski ombudsman**

Za razliku od važećeg Statuta, Predlogom statuta je predviđeno postojanje Pokrajinskog ombudsmana kao nezavisnog i samostalnog organa koji je nadležan da štiti ljudska prava i slobode. Sâmo pravo Pokrajine da Statutom predvidi postojanje institucije ombudsmana, sa ustavnopravnog aspekta uopšte nije sporno, pošto bi se ono moglo

---

<sup>26</sup> Verovatno da ovako nedovoljno jasne odredbe u Predlogu statuta Vojvodine navode mnoge na sumnju u pravu svrhu postojanja pokrajinskih upravnih okruga, a pojedine autore, poput prof. dr Koste Čavoškog, čak i da ustvrde da „Posebnu zabrinutost izaziva način na koji su članom 32 Nacrta statuta uspostavljeni pokrajinski upravni okruzi. Oni su tako obrazovani i teritorijalno razgraničeni da Mađari dobijaju svoj nacionalni okrug sa sedištem u Subotici, u kojoj oni, inače, nisu većina. (...) U stvari, krajnji cilj teritorijalnog zaokruženja izdvajanja mađarskog okruga jeste ostvarenje i problematizovanje položaja mađarske manjine u Srbiji da bi se pre ili posle pristupilo secesiji Subotičkog okruga i njegovom pripajanju Mađarskoj. To je, inače, već poznati scenario. Najpre se administrativno izdvoji i zaokruži teritorija na kojoj nacionalna manjina ima većinu u stanovništvu. Potom se na toj teritoriji uspostavi svojevrsna autonomija, što će se prema Nacrtu Statuta (član 32 stav 1) učiniti pokrajinskom skupštinskom odlukom. Naposljetku se problematizuje položaj takve manjinske nacionalne autonomije u okvirima Srbije, da bi se opravdao zahtev za njeno prisjedinjenje matičnoj državi“. Kosta Čavoški, Nova srpska politička misao, 5.oktobar 2008. godine, str. 4.

podvesti pod Ustavom zagaranovano pravo autonomnih pokrajina na samostalno uređivanje svojih organa (član 179. Ustava). Međutim, sam koncept određivanja nadležnosti Pokrajinskog ombudsmana koji je prihvaćen u odredbi člana 61. stav 2. Predloga statuta, a koji se zasniva na teritorijalnom principu, a ne na *vrsti akta* kojim je pravo građana povređeno (republički ili pokrajinski), direktno je suprotan odredbi člana 138. stav 1. Ustava i člana 17. Zakona o zaštitniku građana. Naime, Ustav i Zakon o zaštitniku građana propisuju da je zaštitnik građana nezavisan državni organ koji je nadležan da štiti prava građana i kontroliše rad svih organa uprave uvek kada se radi o primeni republičkih propisa,<sup>27</sup> dok Predlog statuta utvrđuje nadležnost Pokrajinskog ombudsmana da štiti ljudska prava i slobode *svih lica* na teritoriji Pokrajine, nezavisno od toga da li je do povrede njihovih prava došlo primenom pokrajinskih propisa ili možda Ustava, potvrđenih međunarodnih ugovora i zakona, kao propisa više pravne snage koji uopšte nisu u nadležnosti Pokrajine.<sup>28</sup> Isto tako, Predlog statuta u nadležnost Pokrajinskog ombudsmana ne stavlja samo kontrolu rada organa pokrajinske uprave, već i svih drugih organa uprave koji postoje na teritoriji Vojvodini.<sup>29</sup> Dakle, ovakva odredba Predloga statuta predstavlja zadiranje u nadležnosti Zaštitnika građana kao institucije ombudsmana koja postoji na republičkom nivou i čija nadležnost je propisana Ustavom i Zakonom kao aktima više pravne snage u odnosu na Statut. Isto tako, ovakav način određivanja nadležnosti Pokrajinskog ombudsmana je u direktnoj suprotnosti i sa odredbom člana 97. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi, kada su u pitanju nadležnosti opštinskih i gradskih zaštitnika građana u jedinicama lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine, pošto je njihova nadležnost Zakonom takođe

---

<sup>27</sup> „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja“. Ustav Republike Srbije, član 138. stav 1. „Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata“. Zakon o zaštitniku građana, član 17. stav 1.

<sup>28</sup> „Pokrajinski ombudsman je nezavisan i samostalan organ autonomne pokrajine, koji štiti ljudska prava i slobode svakog lica, zajemčena Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, zakonom i propisima AP Vojvodine“. Predlog statuta AP Vojvodine, član 61. stav 1.

<sup>29</sup> „Pokrajinski ombudsman posebno štiti ljudska prava i slobode od povreda učinjenih nezakonitim, necelishodnim i neefikasnim postupanjem organa pokrajinske, gradske i opštinske uprave, organizacija i javnih preduzeća i ustanova koje vrše upravna i javna ovlašćenja, a čiji je osnivač pokrajina, odnosno grad ili opština na teritoriji AP Vojvodine“. Predlog statuta AP Vojvodine, član 61. stav 2.

određena s obzirom na vrstu akta kojim je učinjena povreda prava građana (lokalni propis).<sup>30</sup>

Ovako prihvaćeni koncept određivanja nadležnosti Pokrajinskog ombudsmana u Predlogu statuta je posledice potpuno doslednog i nekritičnog preuzimanja teksta iz Odluke o pokrajinskom ombudsmanu iz 2002. godine kojom je prvi put kod nas na nekom od nivoa organizacije vlasti bila uvedena ova institucija.<sup>31</sup> Međutim, s obzirom na to da je kasnija institucija ombudsmana u vidu zaštitnika građana uvedena i na republičkom i lokalnom nivou i da im je aktima više pravne snage poput Ustava i Zakona o zaštitniku građana, odnosno Zakona o lokalnoj samoupravi određena nadležnost, čitav koncept uređenja nadležnosti Pokrajinskog ombudsmana u Predlogu statuta AP Vojvodine bi danas morao da bude bitno drugačiji, kako bi i ovaj deo Statuta bio usaglašen sa Ustav i važećim zakonodavstvom.

U Predlogu statuta svakako da je vredna pravne pažnje i odredba stava 3. člana 61. kojom je propisano da Skupština pokrajinskog ombudsmana bira *dvotrećinskom većinom* glasova od ukupnog broja poslanika. Ovakva odredba Predloga statuta nije ni protivustavna, a ni ne zakonita. Verovatno da ona predstavlja samo izraz težnje da se instituciji ombudsmana u Pokrajini obezbedi maksimalan legitimitet i autoritet, koji jesu jedna od pretpostavki njenog uspešnog funkcionisanja. Međutim, ipak se ne može tek tako preći preko činjenice da se Pokrajinski ombudsman u Vojvodini, ne samo drukčije naziva i to terminom koji ne postoji u našem jeziku, nego da se u odnosu na opštinskog i gradskog zaštitnika građana, kao istovrsne institucije nižeg nivoa, ali i u odnosu na republičkog zaštitnika građana, kao institucije višeg nivoa, bira sa neuporedivo većom većinom (2/3 u odnosu na 1/2). Propisana većina za izbor Pokrajinskog ombudsmana posebno dobija na značaju kada se uporedi sa izborom ostalih najviših pokrajinskih funkcionera (predsednika i potpredsednika Skupštine, predsednika i članova Pokrajinske Vlade) za čiji se izbor i razrešenje traži samo apsolutna većina

<sup>30</sup> „U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti zaštitnik građana koji je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata jedinica lokalne samouprave“. Zakon o lokalnoj samoupravi, član 97. stav 1.

<sup>31</sup> Pokrajinski ombudsman je „nezavisan i samostalan organ koji se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda svakog lica koja su zajemčena Ustavom, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, zakonom i propisom Autonomne Pokrajine Vojvodine“. „Ombudsman posebno štiti ljudska prava i slobode od povreda učinjenih od strane pokrajinske i opštinske uprave, organizacija i javnih službi, koje vrše upravna i javna ovlašćenja, a čiji osnivač je Autonomna Pokrajina ili opština“. Odluka o pokrajinskoj upravi, „Službeni list AP Vojvodine“, broj 23/2002, 5/2004 i 16/2005, član 1. stav 1 i 2.

poslanika (član 41. stav 2. Predloga statuta). Izbor Pokrajinskog ombudsmana se time po značaju faktički izjednačava samo sa promenom Statuta, za koju je takođe propisana dvotrećinska većina poslanika. Ovakvim načinom izbora pokrajinski ombudsman će se učiniti najvažnijim pokrajinskim funkcionerom, na primer, čak iznad predsednika Skupštine i predsednika pokrajinske Vlade.

### **Zaključno razmatranje**

Bez obzira na to što novi Ustav Republike Srbije u osnovi ne donosi bitno drugačiji položaj Vojvodine koja je i dalje samo autonomna teritorijalna jedinica u okviru unitarno uređene Republike Srbije, ukupni pravni položaj pokrajinske uprave je u Predlogu statuta AP Vojvodine ipak znatno drugačije uređen nego što je to danas slučaj. Osnovna novina u pogledu položaja pokrajinske uprave u Predlogu statuta se tiče, pre svega potpuno drugačijeg principa organizacije pokrajinske vlasti, koji je neminovno uticao i na bitno drugačiji odnos pokrajinske uprave sa pokrajinskom Skupštinom i pokrajinskom Vladom. Značajnu novinu u Predlogu statuta predstavlja i uvođenja pokrajinskih upravnih okruga koji bi trebali da se obrazuju radi vršenja poslova pokrajinske uprave van sedišta pokrajinskih organa uprave, a koji danas uopšte ne postoje, kao i uvođenje Pokrajinskog ombudsmara koji danas postoji, ali nije predviđen najvišim pokrajinskim pravnim aktom. Potpuna slika o novom pravnom položaju buduće pokrajinske uprave svakako da će moći da se sagleda u pravom svetlu tek kasnije kada i druga važna pitanja pravnog položaja i organizacije pokrajinske uprave budu regulisana odlukama Pokrajinske skupštine i Pokrajinske vlade koje Predlog statuta na to ovlašćuje.

Pojedinim odredbama o pravnom položaju pokrajinske uprave sadržanim u Predlogu statuta se, međutim, može prigovori na isti način kao što je to slučaj i sa drugim brojnim odredbama ovog akta na koje je stručna javnost već ukazala da nisu u saglasnosti sa Ustavom Republike Srbije. Svakako da najveći nedostatak u odredbama Predloga Statuta o položaju pokrajinske uprave predstavlja potpuni promašaj u pogledu izbora principa organizacije pokrajinske vlasti. Umesto skupštinskog sistema jedinstva vlasti koje Ustav izričito propisuje kada su u pitanju autonomne pokrajine i lokalne samouprave u Srbiji, autori Predloga statuta su se opredelili bez ikakvog ustavno-pravnog osnova za princip podele vlasti i parlamentarni sistem. Isti takav problem neusaglašenosti sa Ustavom imaju i pojedine odredbe Predloga statuta o upravnim okruzima, a pre svega one koje Vojvodinu dele na Bačku, Banat i Srem kao geografske



oblasti koje ne poznaje ne samo Ustav, već ni važeći Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije kao jedini propis kojim se kod nas na osnovu Ustava određuje teritorija lokalnih samouprava i autonomnih pokrajina. Veliki problem, ali ne samo sa Ustavom, već i sa Zakonom o zaštitniku građana i Zakonom o lokalnoj samoupravi koji uređuju nadležnost republičkog i lokalnih zaštitnika građana, imaju i odredbe Predloga statuta koje su posvećene Pokrajinskom ombudsmanu. Tim odredbama je u potpunosti promašen način uređivanja nadležnosti ove pokrajinske institucije, odnosno u Predlogu statuta je propuštena prilika da se ispravi nedostatak iz Odluke o pokrajinskom ombudsmanu od 2002. godine i nadležnost Pokrajinskog ombudsmana time uskladi sa novim Ustavom i republičkom zakonima, kao aktima više pravne snage koji su u međuvremenu doneti.

Pored ovih odredbi Predloga statuta koje su koncepcijski potpuno u suprotnosti sa Ustavom i pojedinim republičkim zakonima, postoje i broje druge odredbe o pokrajinskoj upravi koje nisu u saglasnosti sa Ustavom ili zakonima, pa čak i one kod kojih je neustavnost samo posledice nedovoljne stručne pažnje prilikom njihovog formulisanja. No, u svakom slučaju da bi položaj pokrajinske uprave u Predlogu statuta AP Vojvodine bio u potpunosti zasnovan na rešenjima iz novog Ustava i važećeg republičkog zakonodavstva, neophodno je otkloniti sve uočene nedostatke, ali isto tako i brojne nedostatke na koje je stručna javnost dosada ukazala pažnju u pogledu ostalih delova Predloga statuta. Svakako da je sa aspekta ustavnosti budućeg Statuta AP Vojvodine ohrabrujuće što se u poslednje vreme i u političkoj javnosti javljaju stavovi da bi Predlog statuta trebalo da pretrpi određene izmene.<sup>32</sup> Međutim, s obzirom na to da se Predlog statuta već nalazi u proceduri pred Narodnom skupštinom Republiku Srbije koja bi o njemu uskoro trebala da se izjasni, postavlja se pitanje kako to pravno uraditi?

Narodna skupština o Predlogu statuta može da odluči samo davanjem ili odbijanjem saglasnosti. Nikakva amandmanska izmena u Statutu

---

<sup>32</sup> U tom pogledu indikativne su tvrdnje dvojice visokih političkih funkcionera, jednog republičke Vlade i drugog Pokrajinskog izvršnog Veća. Najpre je ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu u Vladi Republike Srbije Milan Marković izneo stav da bi „pojedine odredbe Statuta AP Vojvodine trebalo doraditi pre usvajanja u Skupštini Srbije, i da je odgovor na pitanje koje su to sve odredbe posao za pravne stručnjake.“ („Statut treba doraditi“, Politika, 1. novembar 2008. godine, str. 7). Zatim je potpredsednik IV Vojvodine i pokrajinski sekretar za upravu, propise i nacionalne manjine Tamaš Korhec nakon održanog Naučnog skupa o Predlogu Statuta AP Vojvodine na Pravnom fakultetu u Beogradu na kome je i sam bio jedan od uvodničara, u intervju datom dnevnom listu „Dnevnik“ iz Novog Sada potvrdio „da je moguće da budu korigovane određene nadležnosti Vojvodine u Statutu“ (Dnevnik, 2. decembar 2008. godine, str. 3.).

u ovom trenutku kada se on već nalazi pred Narodnom skupštinom nije pravno moguća. Narodna skupština o Predlogu statuta može da se izjasni samo u pogledu onakvog teksta koji joj je od strane Pokrajinske skupštine kao predlagača dostavljen. Zbog toga jedini način za neophodne i najavljenе izmene u tekstu Predloga statuta je njegovo povlačenje i ponovno utvrđivanje od strane Skupštine AP Vojvodine. Bez takve promene u Predlogu Statuta čini nam se da najviši budući pokrajinski pravni akt ili neće moći da dobije neophodnu prethodnu saglasnost u Narodnoj skupštini koja je neophodna da bi on mogao da bude proglašen u Pokrajinskoj skupštini i da stupi na snagu ili će njegovo konačno pravno uobličavanje morati da vrši Ustavni sud Republike Srbije.

Da su tokom kratke dvonedeljne javne rasprave o Nacrtu statuta AP Vojvodine organizatori našli vremena, pa da su umesto promocije samog teksta, o njemu održali i poneku stručnu raspravu, bar na Pravnom fakultetu u Novom Sadu, verovatno bi danas i primedbe stručne javnosti izgledale bitno drugačije, ako bi ih uopšte i bilo. Ovako, ostaje nada da će bar naknadno svi uočeni ustavno-pravni nedostaci biti otklonjeni i da Ustavni sud neće morati da interveniše, što bi svakako bilo pogubno za legitimitet najvišeg budućeg pokrajinskog pravnog akta, ali istovremeno i neophodno radi njegovog legaliteta.

*Zoran Lončar, Ph.D., Assistant Professor  
Novi Sad School of Law*

## **Status of the provincial government in the Draft for the Statute of the Autonomous Province of Vojvodina**

### *Abstract*

Regardless of the fact that a new Constitution of the Republic of Serbia basically doesn't foresee significantly different status of Vojvodina, which is still just an autonomous territorial unit within the unitary regulated Republic of Serbia, nevertheless, is the total legal status of provincial administration in the Draft for the Statute of the Autonomous Province significantly differently regulated. The most important changes are in the entirely different principle of the organization of the provincial government which affected significantly different relations between the provincial administration and the Assembly of the Autonomous Province and the Government of the province as well as on the constitution of provincial administration counties which should execute the affairs of the provincial administration outside the main office of the provincial administration bodies which currently don't exist. To have a total view of the new legal position of future provincial administration in legal aspect will be possible later, when other important issues of the legal status and the organization of provincial administration are regulated by the decisions of the Provincial Assembly and the Provincial Government, authorized by the future Statute of the AP Vojvodina.

To some provisions of the Draft for the Statute about the legal status of the provincial administration could be raised objections, however, equally as it was the case with numerous provisions of this act, to which the competent public already pointed out that they were not in concordance with the Constitution of the Republic of Serbia. Surely, the greatest imperfection in this regard represents the total failure regarding the choice of principle of provincial administration organization, where instead of the constitutionally stipulated assembly system of the government union, there is introduced the principle of the division of government and the parliamentary system. Similar problem exists with the provision about the

provincial administration counties, which divide Vojvodina to geographical regions unknown to the Constitution of Republic of Serbia. Great issue with the Constitution, but also with the Act about the protector of the citizen's rights and the Act about Local Self-Government, have the provisions of the Statute addressing the Provincial Ombudsman, by which the manner of regulating the jurisdiction of this provincial institution is entirely failed. Beside these there are numerous other provisions about provincial administration which are not entirely in concordance with the Constitution or some of the Republic Laws. Therefore, in order to make the status of provincial administration entirely founded on solutions from the new Constitution and valid republic legislation, it is vital to eliminate all the noted imperfections, so that the final legal shaping of the major future provincial legal act wouldn't have to be performed by the Constitutional Court of the Republic of Serbia.