

Статут Војводине треба да из начелних уставних одредаба о покрајинској аутономији изведе функционисање и организацију једне конкретне аутономне јединице. Да би се видело да ли је тај задатак испунио, претходно је потребно рећи шта су Војводина и покрајинске аутономије у Уставу Србије и уставној теорији.

ПУКЕ КОНСТАТАЦИЈЕ И ПРОГРАМСКЕ ДЕКЛАРАЦИЈЕ

Аутономна покрајина Војводина је територијална јединица државе Србије у којој грађани Србије који у њој живе уживају покрајинску аутономију. Покрајинска аутономија је право грађана у покрајини да о питањима која су јој примерена, одређеним у Уставу и закону, самостално одлучују, било непосредно (народна иницијатива и референдум) било преко слободно изабраних представника. У том смислу, покрајинска аутономија је, као и локална самоуправа, ограничење државне власти (члан 12. Устава Србије). У уставној теорији, коју потврђује уставна пракса, покрајинска аутономија као тип територијалне децентрализације државе, обухвата шири простор аутономије од локалне самоуправе, а ужи од федералне јединице у федералној држави. Највиши правни акт покрајинске аутономије је њен статут. Према Уставу Србије, статут покрајине мора бити сагласан Уставу и закону, што значи да је акт слабије правне снаге од закона, да је подзаконски акт. Исто каже и Нацрт статута Војводине (члан 64. став 2). Каже, а сам не поштује.

Из ових лексиконских одређења уставног положаја Војводине и значење покрајинске аутономије која се у њој остварује, битно је извући две суштинске одреднице те аутономије. Прва је да је аутономна покрајина саставни део државне територије Србије и друга је да је “правни поредак Републике Србије јединствен” (члан 194. став 1. Устава), што значи да и у покрајини, као и у делу Србије без покрајина, важе Устав и закони Србије, као правни акти највеће правне снаге (због чега покрајинска аутономија подлеже, према Уставу, “надзору уставности и законитости”). Нацрт статута Војводине огрешо се о обе одреднице.

Према Уставу Србије, Војводина је саставни део државе Србије (Нацрт статута ће, да би истакао њен субјективитет, рећи да је “у саставу Републике Србије”), што значи да је део државне целине, а сама није државна целина. И, уместо да је одреди као територијалну јединицу (заједницу) државе Србије у којој њени становници остварују право на покрајинску аутономију, Нацрт статута је одређујуће као “вишенационалну, вишекултурну и вишеконфесионалну демократску европску регију, интегрисану у европски систем региона”. Оваква одређења су пукe констатације и програмске декларације којима, како немају правно значење, није место у правном акту. Статут аутономне покрајине није социолошка студија о њеном становништву, него је правни акт којим се, на основу познавања обележја њеног становништва, прописује њена организација.

С друге стране, у које ће се “европске системе” интегрисати делови Србије, одлучују не ти делови, него држава Србија. Елем, Војводина није никаква “европска регија” или “европски регион”, него је она аутономна покрајина у Републици Србији.

Супротно таквом уставном положају Војводине, Нацрт статута је осамостаљује од Србије у својим одредбама о територији, службеном језику и писму, главном граду и

међународноправном субјективитету Војводине. О томе одредбе треба да садржи Устав државе, а не статут аутономне покрајине државе.

ОБЕЛЕЖЈА ДРЖАВЕ

Нацрт статута је тако одредио територију Војводине (иако је Устав у члану 182 ставу 4 рекао “Територија аутономних покрајина и услови под којима се може променити граница између аутономних покрајина одређује се законом”), рекавши да се ова “састоји од географских области Бачке, Баната и Срема”. У Закону о територијалној организацији Републике Србије, донесеном после Устава од 2006, у његовом члану 27. наведене су територије општина од којих се састоји АП Војводина. Тај закон мења се, као и сваки други, по истом поступку по којем је био изнесен, изузев дела у које је одређена територија аутономних покрајина. Устав, у већ наведеном члану и ставу каже: “Територија аутономних покрајина не може се мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом “. Прескачући закон, Нацрт статута је, иако подзаконски акт, одредио да “Територија АП Војводине не може се мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму”, а “Одлука о промени територије је донета, ако је за промену гласала већина од укупног броја бирача уписаних на територији АП Војводине” (члан 3. ст.3. и 4) . Чак је за ту одлуку предвидео већину какву не познаје у Србији важећи Закон о референдуму и народној иницијативи.

Слично сврставање уставне материје и кршење Устава учињено је и у вези са службеним језиком и писмом. Устав Србије је ту сасвим одређен – У Србији су у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо, а употреба других језика и писама уређује се законом , на основу Устава (члан 10). Нацрт статута преправља ову уставну одредбу, па каже да су у Војводини (као да је она нешто друго од Србије) у службеној употреби још и мађарски, словачки, хрватски, румунски и русински језик и њихова писма (члан 10. став 1). А кад је реч о српском језику, “примена латиничног писма српског језика уредиће се покрајинском скупштинском одлуком”. Одредба Устава Србије је да се “службена употреба других језика и писама уређује законом” и да је ћирилично писмо једино писмо српског језика (латинично писмо се у Уставу уопште не спомиње). Речју, Нацрт статута је регулисао нешто што уопште није статутарна материја и при том је још кршио Устав.

Једно од обележја државе је и њен међународноправни субјективитет (капацитет). Држава сарађује с другим државама, удружује се с њима у међународне организације, закључује међународне уговоре, оснива представништва у иностранству. Према Нацрту статута, све то може АП Војводина, додуше са својим панданима (еквивалентима) у другим државама и у областима из своје надлежности. Војводина још може бити члан европских и светских удружења региона. Овде је, очигледно, одредба Устава да аутономне покрајине “сарађују са одговарајућим територијалним заједницама других држава у оквиру спољне политике Републике Србије, уз поштовање територијалног јединства и правног поретка Републике Србије” (члан 181), која је прописана у члану 16. ставу 1. Нацрта статута, протумачена крајње екстензивно, тако да сарадња укључује и закључивање међународних уговора и чланство европских и светских удружења региона и представништва у регионима Европе и Бриселу. Стога је неопходно за све

наведене конкретне облике иступања Војводине у иностранству, који излазе из оквира стандардног значења речи “сарађују” и “сарадња”, сагласност државног органа Републике Србије који има уставну надлежност да утврђује и води политику у држави, а то је Влада.

И главни град је један у читавој држави. Територијалне јединице у држави, биле оне и величине покрајине, немају своје главне градове, него је у једном од њихових градова седиште главних (не мора увек бити свих) покрајинских органа. Жеља да се у покрајини види нешто налик држави изражена је, макар и подсвесно, у статутарној одредби о главном граду.

ЗНАЧАЈ И ПРАВНА СНАГА

Да се Нацрт статута АП Војводине не мири с тим да је подзаконски општи акт и да као такав мора бити у сагласности не само с Уставом него и са законом, показују бројни примери кршења Устава и закона његовим одредбама.

У Нацрту статута је тако предвиђена посебна врста општег акта, какву Устав не познаје – покрајинска скупштинска одлука. Све што Устав каже је да аутономна покрајина “о питањима из своје надлежности доноси одлуке и друга општа акта” (члан 185. став 3). Нацрт статута је измислио покрајинску скупштинску одлуку, којој је одредио и место у правном поретку државе Србије. Те одлуке “имају значај закона на територији АП Војводине у питањима која су законом одређена да су од покрајинског значаја” (члан 19). Нацрт статута је и на овом месту склон да уместо правних користи у формулацији правне норме социолошке појмове. “Значај” је социолошка категорија и значи важност, вредност, улогу.

“Правна снага” је правна категорија и значи место правног акта у правном поретку земље. Значај правног акта често није у сразмери са његовом правном снагом. Тако, Статут АП Војводине има велики значај, али мању правну снагу од закона. Ако се под “значајем” мислило на правну снагу покрајинске скупштинске одлуке, та одредба је, безрезервно, неуставна, а ако се под “значајем” подразумевала важност акта за покрајину, тој одредби није било место у нормативном акту, него, евентуално, у експозеу политичара који ће образлагати будући предлог статута АП Војводине у њеној Скупштини. Чини се да је реч о овом другом случају, јер се у Нацрту статута на другом месту правилно каже да Статут, покрајинске скупштинске одлуке и други општи акти морају бити сагласни са Уставом и законом” (члан 64. став2). Ипак се не може отети утиску да се изразом “покрајинска скупштинска одлука” настојало да се ово приближи закону, а удаљи од одлуке која је подзаконски акт.

Да се то имало у виду сведочи одредба Нацрта статута која даје право Скупштини АП Војводине да покрајинском скупштинском одлуком супституише закон. Та одредба је очигледно неуставна, јер вршилац статутарне власти нема правни капацитет да то пропише – тако нешто може учинити само вршилац уставотворне власти, а није учинио. Према томе, Војводина такво овлашћење нема. Реч је о члану 30. Нацрта статута, који је још и пример диелтантског формулисања правне норме. У њему пише да АП Војводина

може да уређује питања која нису обухваћена” (мисли се “уређена”) законом кад је то од посебног интереса за њене грађане и кад се та питања могу “успешније и сврсисходније” уређивати и решавати унутар и на основу прописа АП Војводине (“унутар и на основу прописа” требало би да значи “покрајинским скупштинским одлукама”). Даље се каже да “о питањима од републичког значаја о којима није донет закон, Скупштина АП Војводине може донети покрајинску скупштинску одлуку којом се та питања привремено уређују за територију АП Војводине у складу са Уставом и Статутом”. Овде је Војводина по принципу тзв. Конкурентне законодавне надлежности у федералној држави самој себи дала право да донесе акт из законодавне надлежности старијег законодавног субјекта, који ће бити на снази све док овај не буде донео закон. У Нацрту статута се и каже да “Покрајинска скупштинска одлука о привременом уређивању престаје да важи даном ступања на снагу одговарајућег закона”. Ова одредба није ништа друго до узурпација уставотворне власти државе од стране њене покрајине.

ИЗВОРНА И ПОВЕРЕНА НАДЛЕЖНОСТ АПВ

Међутим, то није једини упад у законодавну надлежност Србије извршен Нацртом статута. Постоје још два изведена у истом 29. члану, који треба да разради, у границама овлашћења покрајине, члан 183. став 2. Устава. Реч је о изворној и повереној надлежности Војводине. Изворна надлежност је она утврђена Уставом и законом којим су одређена “питања од покрајинског значаја”, а поверена обухвата питања из надлежности Републике Србије, која је она законом поверила аутономној покрајини (члан 178. став 1).

Први упад у законодавну надлежност Републике Србије извршен је тако што су у појединим областима надлежности Војводине “питања од покрајинског значаја”, уместо да буду одређена законом (учлану 177. став 2. Устава стоји: “Која су питања од покрајинског значаја одређује се законом”), одређена Нацртом статута.

Други упад учињен је једноставном узурпацијом надлежности Републике Србије од стране Војводине, што значи да нема закона о поверењу надлежности. Пример за ово друго је тачка 10. члана 29. Нацрта статута, која носи наслов “Наука, иновације и технолошки развој”, што су све области које нису наведене у члану 283. ставу 2. Устава као изворна надлежност аутономне покрајине. Резултат ове узурпације законодавне надлежности Србије је установљавање Војвођанске академије наука и уметности (члан 17) и Развојне банке АП Војводине (члан 20) у Нацрту Статута.

Нацрт статута “дописује” Устав у два случаја. Једанпут кад Скупштину АП Војводине овлашћује да “даје мишљење на промене Устава које се односе на положај, права и дужности АП Војводине”, што иначе Устав не предвиђа. Други пут кад проширује надлежност Уставног суда да у року од 72 сата одлучује о жалби на одлуку донесену у вези са потврђивањем посланичког мандата. Правило Устава је да се надлежност Уставног суда може утврђивати само Уставом.

Посебна врста примедби на Нацрт статута не тиче се повреда Устава и закона него квалитета нормативног текста. У настојању да себе представи као виши ниво аутономије

од оног који пружа покрајинска аутономија, уређење власти Војводине, посебно питања везана за покрајинску владу (чл. 49-59) имитација је, с нужним изменама, чл. 122-134. Устава Србије. Чак је преузет о озлоглашени институт страначки императивног мандата посланика, што Нацрт статута није морао учинити. Да би Војводина била више налик држави Нацрт статута за Скупштину каже да је носилац “нормативне власти” (сурогат за непостојећу законодавну власт покрајине), а за Покрајинску владу да је “носилац извршне власти”, чији је носилац у држави Влада. Утврђивање политике је у истовременој надлежности Скупштине (“утврђује основе политике на ниову АП Војводине”) и покрајинске владе “утврђује и води политику у оквиру права и дужности АП Војводине у областима њене изворне надлежности”).

Кад је реч о покрајинским органима, привилегисан положај међу њима има Покрајински омбудсман, који би се с обзиром на то да га Скупштина бира двотрећинском већином гласова од укупног броја посланика, могао сматрати главним покрајинским ораганом после Скупштине.

СВОЋЕЊЕ ЦЕЛИНЕ НА САСТАВНИ ДЕО

Реликт самоуправљачке уставности, која је Војводини донела највеће домете њене самосталности у односу на Србију је Стална мешовита делегација из члана 28. Нацрта статута, сатсваљена од представника органа Републике Србије и органа АП Војводине, која би требало да функционише на некадашњим начелнима “координације ставова” или “усаглашавање ставова” - начелу на којем су били засновани односи између некадашњих друштвено-политичких заједница, уставни род којем су некад припадале и Војводина и Србија.

Писцима Нацрта статута омакле су се две крупније омашке. У члану 37. ставу 5 говори се о “непосредној ратној опасности”, која као нередовно стање у земљи уопште не постоји (као таква стања постоје само ванредно и ратно стање), а у члану 11. ставу 1, каже се да “имовина АП Војводине” “чини својину АП Војводине”, што је свођење целине на саставни део (имовину чине стварна, облигациона и интелектуалана права).

У вези са Нацртом статута Војводине могла би се довести у питање и поједина решења у вези са распуштањем Скупштине (члан 43), престанком мандата члана Покрајинске владе пре истека времена на које је изабран (члан 52), разликом између “права предлагања покрајинских одлука” и “предлога за доношење покрајинске скупштинске одлуке (члан 44), фазама у поступку промене Статута (члан 68), али се о свему томе може водити стручна расправа за коју је заинтересован ужи кругу стручњака.

Но, правници, морају опоменути политичаре у Војводини да се њен положај не може ојачати њеним Статутом, него само Уставом Србије, који је донесен тек пре непуне две године. Ако Статут не буде поштовао Устав (политичка изјава да је Нацрт статута “потпуно у складу са Уставом” нема никакву уверљивост и само је за политичку употребу) и законе Србије, Статут ће изнова писати Уставни суд, ако уопште буде изборио претходну сагласност Народне скупштине.

Чужна за државом

Пише: Ратко Марковић
среда, 01 октобар 2008 12:00

(Аутор је професор Правног факултета у Београду)

пренесено из недељника Печат