

(ПРАВНА АНАЛИЗА НАЦРТА СТАТУТА АП ВОЈВОДИНЕ)

Нацрт Статута АП Војводине недавно се појавио у медијима мимо предвиђене процедуре и од стране неовлашћеног предлагача.

Нацрт Статута АП Војводине препун је неуставних одредби којима се изричито или имплицитно покушавају преузети ингеренције државе Србије.

Демократске странке Србије сачинила је Правну анализу Нацрта Статута АП Војводине коју даје на увид јавности.

Правна анализа указује да Нацрт Статута АП Војводине има бројне неуставне одредбе, којима се доводи у питање територијално јединство и уставно-правни поредак Републике Србије.

I

За правну анализу Нацрта Статута АП Војводине од посебног значаја су одредбе о поступку промене Статута, као и начин утврђивања самог текста Нацрта Статута.

Поступак утврђивања Нацрта Статута

Посматрано са правног аспекта потпуно је нејасна природа текста Нацрта Статута АП Војводине који се објављивањем у средствима јавног информисања нашао у „квазијавној расправи“, јер ни начин утврђивања предлога Нацрта Статута, ни сâм поступак упућивања на јавну расправу, ни његов предлагач нису били обухваћени утврђеном процедуром.

Мада институт обавезне јавне расправе није саставни део важећег поступка израде и усвајање Статута (члан 47–48), сâмо изношење текста Нацрта Статута у јавност да је било у складу са процедуром, не би представљало никакав његов недостатак са аспекта демократског легитимитета будућег највишег покрајинског правног акта, напротив. Такава могућност је уосталом начелно и предвиђена Пословником о раду Скупштине АП Војводине и то за све правне акте који се налазе у њеној надлежности (члан 153–154. Пословника), па самим тим и када је у питању Статут.

Но, да је предлагачу заиста било стало до праве јавне расправе и стварног демократског легитимитета, он би поштовао јасно утврђену процедуру. Међутим, та процедура из непознатих разлога није поштована.

Наиме, покрајинска Скупштина може на основу члана 153. Пословника да одлучи да поједину одлуку и други општи акт изнесе на јавну расправу ради прибављања мишљења. У том случају, Скупштина предлог такве одлуке утврђује као нацрт и одређује своје представнике који ће учествовати у јавној расправи, утврђује време трајања јавне расправе и начин организовања јавне расправе. Чак и даљи поступак са актом након одржане јавне расправе је изричито регулисан чланом 154. Пословника. Након

завршетка јавне расправе, Извршно веће, односно други предлагач, припрема извештај о резултатима разматрања нацрта одлуке или општег акта и заузима ставове о изнетим примедбама и предлозима. На основу резултата јавне расправе, Извршно веће, односно други предлагач, доставља Скупштини извештај и предлог акта на разматрање и доношење. Дакле, основни смисао доношења одлуке о одржавању јавне расправе требало би да буде то да она његовом предлагачу омогући да утврди што квалитетнији текст предлога акта о промени Статута АП Војводине који ће упутити Скупштини Војводине. Међутим, избегавајући описану процедуру прелагач Нацрта Статута очигледно то није ни хтео.

Повреда процедуре огледа се у следећем. С обзиром на то да на основу важећег Статута правом иницијативе за промену Статута располаже само 40.000 бирача, једна трећина покрајинских посланика и Извршно веће (члан 47), неко од њих је морао бити формални предлагач текста који је Скупштина могла да упути у јавну расправу. Међутим, не само да текст Нацрта Статута који се нашао у јавној расправи није сачинио нико од важећим Статутом овлашћених предлагача, већ ни Скупштина није донела никакву одлуку о упућивању било каквог текста Нацрта Статута у јавну расправу, како је то предвиђено њеним Пословником о раду.

Закључак о томе ко је мимо процедуре покренуо наводну јавну расправу могуће је извести из навода штампаног уз текст Нацрта Статута који је у циљу наводне јавне расправе објављен у дневном листу „Дневник“ из Новог Сада, дана 19. септембра 2008. године. У њему се изричито наводи да је на седници координационог тела посланичких група „ЗА ЕВРОПСКУ ВОЈВОДИНУ“, „МАЂАРСКА КОАЛИЦИЈА“, СПС-ПУПС-ПВРЕР и ЛИГА СОЦИЈАЛДЕМОКРАТА ВОЈВОДИНЕ – „ЗАЈЕДНО ЗА ВОЈВОДИНУ“, која је одржана 16. септембра 2008. године, прихваћен текст Нацрта Статута АП Војводине и да је донета одлука да се пре утврђивања текста предлога овог акта његов Нацрт упути на јавну расправу. Сва мишљења, примедбе и предлози током јавне расправе могу се доставити до 30. септембра 2008. године Координационом телу или појединачно посланичким групама у Скупштини АП Војводине који су предлагачи Нацрта, на адресу Скупштине или дату адресу е-поште.

С обзиром на то да Пословник о раду Скупштине Војводине уопште не познаје институт никаквог „координационог тела посланичких група“, а поготово што не познаје одредбу на основу које би било које радно тело могло да замени Скупштину у доношењу тако важне одлуке као што је текст Статута, текст Нацрта Статута АП Војводине који се нашао у јавној расправи може да има само карактер партијског документа око чије садржине су се сагласиле политичке странке које чине наведене покрајинске посланичке групе.

Поступак промене Статута

Члановима 67. и 68. Нацрта Статута прописан је будући поступак промене Статута. У односу на одредбе важећег Статута (чланови 47. и 48), битну новину представља само прописивање двотрећинске скупштинске већине као неопходног услова за промену

Статута. Уставна новина о претходној сагласности Народне Скупштине Републике Србије коју је неопходно прибавити приликом промене статута аутономних покрајина (члан 185. став 2 Устава) и даље је фактички задржана на нивоу накнадне сагласности (члан 68. Нацрта Статута).

У случају да се аутори овог Нацрта Статута одлуче да и у предлогу Статута остану при истом решењу у погледу поступка промене Статута који су изнели у Нацрту, интересантно је да ће будући Статут АП Војводине моћи да буде усвајан апсолутном већином покрајинских посланика, а евентуалне измене ће морати да буду вршене са двотрећинском већином. Исто тако, интересантно је и да ће сама Одлука о спровођењу таквог Статута морати да се донесе двотрећинском већином (члан 69. Нацрта Статута).

На основу Уставног Закона за спровођење Устава Републике Србије, после покрајинских избора и конституисања новог сазива Скупштине АП Војводине, Статут Војводине требало би да буде први корак у поступку правног уобличавања покрајинске аутономије након усвајања Устава Републике Србије 2006. године. У складу са тим законом, Статут би требало само да дефинише аутономију Војводине чији је правни оквир већ одређен одредбама важећег Устава Србије, према којима се Статутом не може ширити аутономија изван Уставом утврђеног оквира. Поготово је противно важећем Уставу да се Војводини, као јединици територијалне аутономије у оквиру државе Србије чија је територија јединствена и недељива, дају суштински елементи државности. Међутим, већ на први поглед уочљиво је да Нацрт Статута АП Војводине у битним одредбама излази изван оквира Устава Србије и додељују Војводини елементи државности.

II

Најзначајније противуставне одредбе у Нацрту Статута АП Војводине су следеће:

Одређење Војводине

Чланом 1, став 1 Нацрта Статута, Војводина је, између осталог, дефинисана као „демократска европска регија, интегрисана у европски систем региона“. Међутим, Војводина је Уставом, као уосталом и Косово и Метохија, дефинисана као аутономна покрајина у саставу Републике Србије, а сам појам аутономне покрајине јасно је одређен одредбом члана 182. став 1. Устава у коме се каже да је то „аутономна територијална заједница одређена Уставом, у којој грађани остварују право на покрајинску аутономију“. Међународно-правни субјективитет на основу Устава има само Република Србија, стога једино она може доносити одлуке у процесу европских интеграција. Све док држава Србија као целина не буде интегрисана у Европску унију, не може бити интегрисан ни један њен део. Самим тим, Војводина не може бити ни дефинисана независно од Србије као „европска регија у европском систему региона“, поготову што такав ентитет и не постоји. Према томе, Статут АП Војводине не може да садржи овакву одредбу, јер је противна Уставу.

То не значи да Војводина као аутономна покрајина у саставу Републике Србије не може да сарађује са другим територијалним заједницама (регионима) других држава. Међутим, она то може да чини искључиво на основу члана 181. Устава, што значи у оквиру спољне политике Републике Србије и уз поштовање њеног територијалног јединства и правног поретка. Тако је, на пример, Војводина чланица Конгреса локалних и регионалних органа власти у оквиру Савета Европе на основу тога што је држава Србија чланица Савета Европе. Војводина, такође, може бити члан свих других регионалних удружења за чије чланство се не тражи међународно-правни субјективитет, ако је то у оквиру спољне политике Републике Србије, и уколико се тиме не угрожава њен територијални интегритет и правни поретак.

Територија

Члан 3. Нацрта Статута, којим се одређују територија АП Војводине као „територија која се састоји од географских области: Бачке, Баната и Срема“ (став 1) и референдумско изјашњавање грађана Војводине, као једини услов под којима се она може мењати (став 3 и 4), и то већином од укупног броја бирача уписаних на територији Војводине, у директној је супротности са Уставом Републике Србије.

На основу члана 182. став 4. Устава, територија аутономне покрајине одређује се искључиво законом (Закон о територијалној организацији Републике Србије), а не Статутом као подзаконским актом. Оваква уставна одредбе, уосталом, била је и разлог зашто је Уставни закон за спровођење Устава Србије (члан 3. став 3), као једини услов за расписивање покрајинских избора након усвајања новог Устава, предвидео баш одредбу о усвајању Закона о територијалној организацији Републике. Законом о територијалној организацији Републике Србије (члан 27) прописано је да се територија АП Војводине састоји само од територије општина које су у њему изричито наведене, а не и од било каквих других географских појмова, које овај Закон уопште не познаје.

У погледу питања промене територије Војводине, Устав је изричит када каже да се „територија аутономних покрајина не може мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму, у складу са законом“ (члан 182. став 4). Према томе, не може се Статутом, као подзаконским актом, предвидети само референдумско изјашњавање грађана приликом доношења референдумске одлуке о промени територије аутономне покрајине, а изоставити при том Уставом предвиђену обавезну примена закона (Закон о народној иницијативи и референдуму). Из тог разлога је и одредба става 4. члана 3. Нацрта Статута, којим је као референдумски услов прописана „већина од укупног броја бирача уписаних на територији АП Војводине“ неуставна, јер Закон о народној иницијативи и референдуму, чију примену Нацрт Статута искључује, не познаје такву већину у поступку референдумског изјашњавања грађана.

Имовина

Чланом 11. Нацрта Статута утврђено је шта све чини имовину АП Војводине и начин њеног управљања. Међутим, надлежност аутономних покрајина на основу Устава члан 183. став 5. није да прописују покрајинску имовину, већ само управљање покрајинском

имовином и то на начин предвиђен законом. Шта је све то државна имовина, шта имовина јединица локалне самоуправе, а шта имовина аутономне покрајине мора бити претходно предвиђено републичким законом, па тек онда аутономна покрајина може у складу са тим законом да уређује начин њеног управљања. Дакле, у члану 11. Нацрта Статута који је посвећен имовини АП Војводине, поред декларативне одредбе да АП Војводина има имовину, могао би да остане само последњи став према коме „Скупштина АП Војводине својим актом одређује органе надлежне да управљају и располажу имовином АП Војводине на начин утврђен законом“.

Међународни односи

Чланом 16. Нацрта Статута, у оквиру међународних односа АП Војводине, предвиђено је да „Војводина сарађује са територијалним заједницама и другим облицима аутономије других држава, у оквиру спољне политике Републике Србије, уз обавезу поштовања њеног територијалног јединства и правног поретка“, што је у потпуности у сагласности са Уставом Србије, чија је одредба члана 181. у овом случају готово дословно преписана. Исто тако, може бити у складу са Уставом и да АП Војводина, као јединица територијалне аутономије у оквиру Републике Србије, може бити члан европских и светских удружења региона, што је предвиђено ставом 3. члана 16. Нацрта Статута, под претпоставком да се за чланство у тим удружењима изричито не тражи међународно-правни субјективитет.

Међутим, у оквиру својих међународних односа, АП Војводина никако не би могла оснивати представништва нигде, па ни у регионима Европе и у Бриселу. Сходно томе, АП Војводина не може оснивати ни представништва зарад промоције и унапређења својих привредних, научних, образовних, културних и туристичких капацитета, како је то предвиђено ставом 4. члана 16. Нацрта Статута, јер је за то потребан међународно-правни субјективитет, а њега на основу Устава има само Република Србија. Такође, услед недостатка међународно-правног субјективитета АП Војводине у складу са Уставом није ни одредба става 2. члана 16. Нацрта Статута, према којој је предвиђено да АП Војводина има право да закључује међународне уговоре у областима из своје надлежности.

Војвођанска Академија наука и уметности

Чланом 17. Нацрта Статута предвиђено је постојање Војвођанске академије наука и уметности, што је директно у супротности са чланом 183. Устава. Наиме, у оквиру уставне одредбе о надлежности аутономних покрајина, где се изричито набраја у којим се све областима могу налазити питања од покрајинског значаја и која су у надлежности аутономних покрајина, Устав нигде не предвиђа област науке. То што сâм Нацрт Статута у члану 29, којим су одређене надлежности АП Војводине, предвиђа одредбом тачке 10. и „науку, иновације и технолошки развој“, не може бити ваљан правни основ за оснивања Академије наука и уметности, јер је из претходног јасно да је таква одредба Нацрта Статута противуставна. И поред тога што би се уметност могла подвести под област културе, која на основу Устава (члан 183. став 2. тачка 3.) може бити у надлежности аутономних покрајина, евентуално оснивање Војвођанске академије уметности ни у овом

случају не би било могућно само на основу Статута АП Војводине, све док се републичким законом изричито не предвиди која су то питања у области културе од покрајинског значаја.

Очигледно да уношење овакве одредбе у Статут АП Војводине представља покушај да се на незаконит и противуставан начин накнадно легализује Одлука Скупштине Војводине из 2002. године којом је основана Војвођанска Академија наука и уметности, без обзира на то што ни по тадашњем Уставу Србије из 1990. године и још увек важећем Статуту АП Војводине из 1991. године тако нешто није било правно могуће.

Правни акти

Чланом 19. Нацрта Статута набрајају се врсте правних аката које доносе органи АП Војводине. С обзиром на то да је Уставом изричито прописано да је правни поредак Републике Србије јединствен (члан 194. став 1), у циљу очувања те јединствености Уставом је предвиђена и хијерахија свих општих правних аката у Републици Србији (члан 194 и 195). На основу ње јасно произлази да статут, одлуке и сви други општи акти аутономне покрајине, као подзаконски акти морају бити у сагласности са Уставом и законом (члан 195. став 2. Устава). Међутим, наводећи у Нацрту Статута да одлуке покрајинске скупштине имају карактер закона на територији АП Војводине у питањима која су законом одређена да су од покрајинског значаја, свесно се путем термилошке нејасноће у правни поредак Републике Србије уноси правна забуна у погледу хијерархије и односа републичког закона и покрајинске скупштинске одлуке којој се неоправдано даје карактер закона на територији АП Војводине. Уставом је изричито прописано да је у односу на закон сваки правни акт аутономне покрајине ниже правне снаге и да мора са њим бити у сагласности (члан 195. став 2). Исто тако, изричито прописујући (члан 185) да је Статут највиши правни акт аутономне покрајине (члан 185. став 1), а да о питањима из своје надлежности аутономна покрајина доноси одлуке и друга општа акта (члан 185. став 3), Устав уопште не оставља простора за било какву термилошку произвољност, па самим тиме ни могућност да се Статутом АП Војводине одлукама које доноси скупштина Војводине даје карактер закона на њеној територији.

Слобода доносиоца Статута огледа се у том погледу само у томе што може да термилошки прецизира остале правне акте које доносе органи аутономне покрајине и да међу њима утврди правну хијерархију. Када су у питању статут и одлуке Скупштине АП Војводине као два највиша правна акта у покрајини, то је већ изричито предвиђено самим Уставом.

Свакако да прави правни куриозитет представља то што се међу правним актима које доносе органи АП Војводине наводе у Нацрту Статута, између осталих, и декларације и резолуције, који одувек спадају у политичке, а не правне акте!

Техничком омашком се ипак може сматрати то што је у члану 43. Нацрта Статута, који је посвећен распуштању Скупштине, у ставу 6. наведено да распуштена Скупштина може да врши само текуће или неодложне послове, одређене законом и законском одлуком. Наиме, право на самостално уређивање органа (у шта спада и питање распуштања

покрајинске скупштине), јесте право која Устав изричито ставља у надлежност аутономних покрајина (члан 179). Стога то питање није могуће регулисати законом који би био донет од стране Републике, док сам термин „законска одлука“ вероватно представља редакцијску грешку, која је настала непажљивим преузимањем термина из неке од ранијих нацртних верзија Статута. Сагласно терминологији прихваћеној у Нацрту Статута, требало би да стоји „покрајинска скупштинска одлука“.

Надлежност

Читаво поглавље III Нацрта Статута посвећено је одређивању надлежности АП Војводине (члан 27–32) и директно је супротно Уставу. Наиме, Уставом је изричито предвиђено да су аутономне покрајине надлежне у питањима која се, на сврсисходан начин, могу остваривати унутар аутономне покрајине, у којима није надлежна Република Србија, као и то да се искључиво републичким законом одређује која су то питања од покрајинског значаја (члан 177. став 2. Устава). Дакле, аутономна покрајина не може самостално својим Статутом, пре него што се доносу одговарајући републички закони, да прописује сопствену надлежност. Тек када Скупштина Србије републичким законима одреди која су то све питања од покрајинског значаја у свим областима у којима Устав предвиђа надлежност аутономне покрајине, АП Војводина ће у границама тих закона имати право да уређује начин остваривања своје надлежности. Такав закључак изричито прилази и из члана 183. Устава, којима је прописана надлежност аутономних покрајина, а на основу кога аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у Уставом наведеним областима.

Све док Скупштина Србије не доноси одговарајуће законе којима ће одредити која су то питања од покрајинског значаја која ће бити у надлежности АП Војводине, једини правни основ за даље вршење послова од стране покрајинских органа у Војводини може бити само Закон о поверавању одређених надлежности АП Војводини, тзв. Омнибус закон из 2002. године.

Привремено уређивање надлежности

За разлику од Републике у чијој надлежности је да законима уреди питања од покрајинског значаја, па самим тим и да пропише у границама Устава надлежност АП Војводине, Покрајина не може својим актима уређивати питања која су у надлежности Републике. Стога, члан 30. Нацрта Статута којим је прописано право АП Војводине да привремено уређује питања која су у надлежности Републике, без обзира на то што она можда нису обухваћена законом или због тога што о њима закон још увек није донет, у директној су супротности са Уставом.

Приходи Војводине

Чланом 63. Нацрта Статута је предвиђено да Војводина самостално утврђује и убира приходе којима финансира своје надлежности у складу са законом и одређује се начин стицања прихода. На основу Устава (члан 184) аутономне покрајине имају право на изворне приходе којима финансирају своје надлежности. Међутим, одређивањем врсте

и висине прихода аутономних покрајина није у њиховој самосталној надлежности коју могу да пропишу сопственим Статутом и скупштинском одлуком, већ то питање мора бити регулисано искључиво законом (члан 184. став 2 Устава), док право на самостално убирање било каквих прихода Устав уопште не дозвољава аутономној покрајини. Уставом је прописано да се искључиво законом одређује учешће аутономне покрајине у делу прихода Републике Србије (члан 184. став 3 Устава). Стога се не може Статутом прописивати шта све од прихода припада АП Војводини, а поготово не да средства наплаћена пре свега из пореза на добит предузећа и пореза на доходак грађана на територији АП Војводине, служе искључиво за финансирање надлежности Војводине, што је предвиђено ставом 4. члана 63 Нацрта Статута.

Све док се републичким законима не одреди која су то питања од покрајинског значаја и тиме се фактички утврди будућа надлежност АП Војводине, не могу се унапред одређивати ни приходи за финансирање надлежности АП Војводине. Као што питање надлежности зависи првенствено од републичких закона, тако и њихово финансирање зависи првенствено од доношења финансијских закона Републике.

Развојна банка Војводине

За разлику од текста који је најављен у медијима, Нацрт Статута не садржи изричито одредбу о оснивању Развојне банке Војводине, која би требала вероватно да послужи као претеча неке будуће централне банке „државе“ Војводине. Међутим, да се није одустало од идеја противуставног оснивања ове банке, види се из члана 34. тачка 16. Нацрта Статута у коме је предвиђено да једна од надлежности Скупштине АП Војводине буде и „доношење акта о оснивању Развојне банке Војводине ради подстицања привредног и друштвеног развоја АП Војводине“.

Читав банкарски систем је у надлежности Републике и може се уређивати једином законом.

Судска надлежност

Устав целокупну надлежност у области судске власти задржава искључиво у надлежности Републике. Да се приликом израде Нацрта Статута ипак није одустало од идеје да Војводина треба да има, поред законодавне, извршне и делимично судску власт, што је и било предвиђено у Платформи ИВ Војводине о Уставном положају Војводине из 2004. године, упркос данашњим уставним препрекама за то, види се из одредбе члана 34. Нацрта Статута у којој је у оквиру надлежности Скупштине АП Војводине, предвиђено између осталог и да Скупштина: предлаже мрежу судова на територији АП Војводине (тачка 21), предлаже кандидата са територије Војводине за судију Високог савета судства (тачка 22), предлаже кандидата за јавног тужиоца са територије АП Војводине у Државно веће тужилаца (тачка 23), предлаже кандидата са територије АП Војводине за судију Уставног суда (тачка 34) итд.

Све ове побројане надлежности у области судске власти су на основу Устава у искључивој надлежности Републике, односно одговарајућих републичких органа. У

погледу мреже судова, Уставом је изричито прописано да је судска власт јединствена на територији Републике Србије (члан 142 став 1. Устава) и да се основање, организација и надлежност судова, уређују искључиво законом (члан 143. став 2 Устава). Због тога се на основу оваквих уставних одредби никако не може директно, без законског основа, који међутим такође не постоји, извести право за Скупштину АП Војводине да предлаже мрежу судова на територији АП Војводине.

Приликом предлагања или избора кандидата за судије Уставног суда, надлежни републички органи (председник Републике, Народна скупштина и Врховни касациони суд) имају само уставну обавезу да воде рачуна о томе да један од њих треба да буде са територије АП Војводине (члан 172. став 3. Устава). Из такве уставне формулације никако се не може извести и право за Скупштину АП Војводине да она предлаже те кандидате.

Када су у питању тзв. Изборни чланови Високог савета судства и Државног већа тужилаштва, Уставом је изричито прописано да њих бира Народна скупштина, у складу са законом (члан 153. став 3. и члан 164. став 3. Устава) и да један од њих мора бити са територије аутономне покрајине (члан 153. став 4. и члан 164. став 4. Устава). На основу овакве уставне одредбе не може се без изричитог законског основа, директно Статутом као подзаконским актом, предвидети право за Скупштину Војводине да она предлаже Народној скупштини по једног кандидата који на основу Устава треба да буде са територије АП Војводине. Такво право би евентуално могло бити предвиђено само законом. Међутим, закони неопходни за избор Високог савета судства и Државног већа тужилаштва још увек нису донети, па су ове одредбе Нацрта Статута неуставне.

Службена употреба језика и писма

Чланом 26. Нацрта Статута предвиђено је да су у АП Војводини у службеној употреби поред српског језика и ћириличног писма, још и мађарски, словачки, хрватски, румунски и русински језик и њихова писма. Ова одредба Нацрта Статута је директно супротна Уставу (члан 10) који прописује да је у службеној употреби у Србији само српски језик и ћирилично писмо, док се употреба других језика и писама начелно дозвољава, али се то питање уређује законом, дакле не и подзаконским актом какав је Статут. Такође, ставом 2. истог члана Нацрта Статута предвиђа се да ће скупштинском одлуком бити регулисана и примена латиничког писма српског језика, које Устав уопште не познаје.

Главни град

Чланом 10. Нацрта Статута је предвиђено да је Нови Сад главни град АП Војводине (став 1) и да ће његов положај као главног града аутономне покрајине бити уређен покрајинском скупштинском одлуком, у складу са законом (став 4), што је директно супротно Уставу и важећем Закону о локалној самоуправи који је донет након Устава. Устав изричито предвиђа да у Србији само Београд има статус главног града и да се његов положај из тог разлога регулише посебним законом о главном граду (члан 189. став 5 Устава), док се сви остали градови, па и Нови Сад, оснивају и положај им се уређује искључиво законом којим се уређује локална самоуправа (члан 189. став 2

Устава). Законом о територијалном уређењу републике Србије предвиђено је да на територији АП Војводине, поред Сремске Митровице, Сомбора, Суботице, Зрењанина, Панчева и Нови Сад има статус града, док је Законом о локалној самоуправи изричито регулисан правни положај Новог Сада као и свих осталих градова у АП Војводини и Републици Србији. Дакле, Устав уопште не дозвољава да се било којим подзаконским актом, какав је Статут АП Војводине, уређује питање положаја града, а камоли да се њиме поред Београда, конституише још и неку други град као главни град на територији Републике Србије. Одређивање Новог Сада као главног града Аутономне покрајине Војводине никако се не би могло подвести ни под уставно право аутономне покрајине на самостално уређивање својих органа (члан 179. Устава). У такво право спада само право на одређивање седишта покрајинских органа које је искоришћено у одредби става 2. и 3. члана 10. Нацрта Статута, према којима је седиште органа АП Војводине у Новом Саду, а покрајинском скупштинском одлуком се може предвидети да седиште одређених покрајинских органа буде и у неком другом месту у АП Војводини

III

Поред наведених противуставних одредби, које већ на први поглед привлаче пажњу, у тексту Нацрта Статута постоје и друге одредбе које такође нису у потпуности усаглашене са Уставом Србије. Међу такве спадају следеће одредбе Нацрта Статута АП Војводине:

Стање непосредне ратне опасности

Чланом 37. став 5. Нацрта Статута предвиђено је да Скупштина може у случају проглашења непосредне ратне опасности или ратног стања да одлучи да се мандат посланика продужи док такво стање траје. Међутим, стање „непосредне ратне опасности“ није више уставна категорија и оно се као такво не може више проглашавати у нашој земљи. Стога је овај део одредбе члана 37. став 5. Нацрта Статута неуставан. Устав као нередовна стања сада познаје само ванредно (члан 200. Устава) и ратно (члан 201. Устава) стање.

Имунитет посланика и чланова Покрајинске владе

Чланом 38. и 58. Нацрта Статута предвиђен је имунитет за посланике и чланове Владе АП Војводине, односно немогућност кривичне одговорности за изнето мишљење и гласање на седници Скупштине, односно Покрајинске владе. Устав, пак, право имунитета предвиђа само за поједине носиоце функција искључиво на републичком нивоу, као што су народни посланици (члан 103. Устава), Председник Републике (члан 119. Устава), Председник и чланови Владе (члан 134. Устава), судије (члан 151. Устава), јавни тужиоци (члан 162. Устава), Заштитник грађана (члан 138. Устава). Без обзира на то колико увођење оваквог имунитета за покрајинске посланике и чланове покрајинске Владе можда изгледало оправдано, изузимање од примене кривичне одговорности која је прописана Кривичним закоником, дакле актом више правне снаге у односу на Статут аутономне покрајине, није правно могуће.

Покрајински омбудсман

Чланом 61. Нацрта Статута је предвиђено постојање Покрајинског омбудсмана. Сâмо право Покрајине да Статутом предвиди постојање институције омбудсмана, са уставноправног аспекта није толико спорно, пошто би се оно могло подвести под Уставом загарантовано право аутономних покрајина на самостално уређивање својих органа (члан 179. Устава). Међутим, сам концепт одређивања надлежности покрајинског омбудсмана у одредби члана 61. став 2. Нацрта Статута, који се заснива на територијалном принципу, а не на врсти акта којим је право грађана повређено, директно је супротно одредби члана 138. став 1. Устава и члана 17. Закона о заштитнику грађана. Таква одредба Нацрта Статута представља задирање у надлежности Заштитника грађана као институције омбудсмана која постоји на републичком нивоу и која је прописана Уставом и Законом као актима више правне снаге у односу на Статут. Исто тако, овакав начин одређивања надлежности покрајинског омбудсмана је у директној суротности и са одредбом члана 97. став 1. Закона о локалној самоуправи, када су у питању надлежности општинских и градских заштитника грађана у јединицама локалне самоуправе на територији АП Војводине.

Вредна правне пажње је и одредба става 3. члана 61. Нацрта Статута којом је прописано да Скупштина покрајинског омбудсмана бира двотрећинском већином гласова од укупног броја посланика. Оваква може бити израз тежње да се тој институцији обезбеди максималан легитимитет и ауторитет, који јесу једна од претпоставки њеног успешног функционисања. Ипак се не може тек тако прећи преко чињенице да се покрајински омбудсман, не само друкчије назива и то термином који не постоји у нашем језику, него се у односу на општинског и градског заштитника грађана, као истоврсне институције нижег нивоа, али и у односу на републичког заштитника грађана, као институције вишег нивоа, бира са неупоредиво већом већином (2/3 у односу на 1/2).

Прописана већина за избор покрајинског омбудсмана посебно добија на значају када се упореди са избором осталих највиших покрајинских функционера (председника и потпредседника Скупштине, председника и чланова Покрајинске Владе) за чији се избор и разрешење тражи само апсолутна већина посланика (члан 41. став 2. Нацрта Статута). Његов избор се по значају фактички изједначава само са променом Статута, за коју је такође прописана двотрећинска већина посланика. Оваквим начином избора покрајински омбудсман биће најважнији покрајински функционер, на пример, изнад председника Скупштине и председника покрајинске Владе.

Уставна жалба на посланички мандат

Чланом 36. став 5. Нацрта Статута прописано је, у циљу заштите покрајинског посланичког мандата, право на жалбу Уставном суду Републике Србије на одлуку донету у вези са потврђивањем мандата посланика, као и дужност Уставног суда да у том случају одлучи у року од 72 сата. Међутим, Устав овакав начин правне заштите посланичког мандата познаје изричито само када су у питању мандати народних посланика у Скупштини Србије (члан 101. став 5. Устава), али не и када су у питању мандати покрајинских посланика. Без обзира на то што се ради о покушају проналажења

начина правне (судске) заштите покрајинског посланичког мандата, који је у нашем правном систему успешно решен и када су у питању мандати народних посланика и одборника у скупштини јединице локалне самоуправе, с обзиром на чињеницу да се надлежност Уставног суда изричито прописује само Уставом (члан 167), није могуће ни једним другим правним актом, па ни Статутом АП Војводине, проширивати надлежност тог Суда.

Давање мишљења у поступку промене Устава

Чланом 34. став 1. тачка 20. Нацрта Статута предвиђено је да покрајинска Скупштина даје мишљење на промене Устава које се односе на положај, права и дужности АП Војводине. Начин промене Устава Републике Србије изричито је регулисан одредбама члана 203–205. Устава. Ни једном одредбом није предвиђено никакво учешће аутономних покрајина у поступку промене Устава, па ни право на давања мишљења које се Нацртом Статута предвиђа за покрајинску Скупштину.

IV

Нацрт Статута садржи и поједине одредбе које су са уставно-правног аспекта могуће, али указују на настојање да се Војводини створи привид државности. У њих спадају следеће одредбе Статута АП Војводине:

Покрајинска Влада

У оквиру права аутономних покрајина на самостално уређивање органа (члан 179. Устава), спада и право на самостално (слободно) одређивање назива сопствених органа. Стога се са чисто формалног уставно-правног аспекта било каквом избору у погледу назива покрајинских органа не би могло приговорити, па ни избору самог термина – влада. Међутим, суштински је значајно да се овим Нацртом Статута сада по први пут, откада се Војводина уопште назива Аутономном Покрајином у саставу Србије, за извршни орган уводи назив – Влада Аутономне Покрајине Војводине (члан 47-59). Без обзира на то што се уставно-правни положај Војводине у оквиру Србије досада битно мењао, и то од фактички федералне јединице какав је положај Војводина имала према Уставу из 1974. године, до јединице територијалне аутономије у оквиру унитарно уређене државе, какав је положај Војводина имала према Уставу из 1990. године и какав правни положај у основи има и данас на основу одредби Устава из 2006. године, извршни орган у Војводини је увек носио исти назив – Извршно веће Аутономне Покрајине Војводине.

Да оваква симболичка измена у погледу назива извршног органа није само терминолошко питање потврђује и чињеница да се у Нацрт Статута уносе и новине које се тичу неких од класичних послова које владе врше у државама. Тако је одредбом члана 47. Нацрта Статута покрајинска Влада изричито и означена као „носилац извршне

власти на територији Покрајине,“ а чланом 48. тачка 1. Статута предвиђено је да Влада „утврђује и води политику у оквиру права и дужности АП Војводине у областима њене изворне надлежности“. Очигледно је реч о правном покушају аутора Нацрта Статута да извршни орган аутономне покрајине што више правно уобличи по угледу на владе држава. То се јасно види из чињеница да више одредаба Статута, посебно оне које су посвећене питањима као што су: почетак и престанак мандата (члан 52), гласање о неповерењу Влади (члан 54), гласање о поверењу Влади (члан 55), оставци и разрешењу Владе (члан 56-57), интерпелацији (члан 53), неспојивости функција (члан 50) итд., уређују Владу АП Војводине знатно детаљније него што је то био случај са Извршним већем АП Војводине у важећем Статуту.

Органи покрајинске управе

Покрајинској управи је у Нацрту Статута посвећен само један члан (60.) и њиме је регулисано, не само питање положаја покрајинске управе, како гласи сам наслов тог члана, већ у оквиру њега и начин уређивања унутрашњих односа у покрајинској управи (став 4. Статута), врсте аката које доносе органи покрајинске управе (став 5. Статута), надзор над радом органа покрајинске управе (став 6. Статута) и контрола законитости аката покрајинске управе (став 7. Статута.)

У тексту Нацрта Статута изостављена одредба из важећег Статута (члан 41), према којој послове покрајинске управе данас обављају покрајински секретаријати и други органи покрајинске управе. Да је таква одредба задржана и у тексту Нацрта Статута, не би се отварала могућност за увођење министарстава као основних организационих облика органа покрајинске управе у Војводини.

Без обзира на то што су аутономне покрајине на основу права на самостално уређење сопствених органа (члан 179. Устава), у основи слободне да бирају називе својих органа, избор самих имена органа, као и у случају Владе АП Војводине, поред формалне има и суштинску страну. То је посебно значајно када се називи органа Покрајине повезују са суштинским функцијама органа државе. Такав је случај када се за организационе облике покрајинских органа управе користи термин министарство (члан 64), као што је то данас на нивоу Србије као државе, чиме се јасно наговаштева намера да се Нацртом Статута конституише „држава у држави“.

Покрајински управни окрузи

Чланом 32. Нацрта Статута предвиђено је да ради вршења послова покрајинске управе ван седишта покрајинских органа управе постоји укупно седам покрајинских управних округа. Њихова седишта била би на територији Бачке – у Суботици и Сомбору, на територији Баната – у Кикинди, Вршцу, Панчеву и Зрењанину, и на територији Срема – у Сремској Митровици, а формираће се и уредити покрајинском скупштинском одлуком. Основни недостатак ове одредбе Нацрта Статута огледа се у чињеници да она изричито прописује да се Војводина састоји од три територије – Бачке, Баната и Срема, које уопште не познаје ни Устав, а ни Закон о територијалној организацији Републике Србије, чијом је одредбом члана 27. територија Војводине одређена као целина која се састоји

од општина које су у њему изричито наведене. С обзиром на то да је Устав у погледу одређивања територија аутономних покрајина више него јасан када каже да се „територија аутономних покрајина одређује само законом“, оваква одредба члана 32. Нацрта Статута очигледно је неуставна. Увођење било каквих нових назива за делове територије Војводине која је саставни део јединствене државне територије Србије, мимо Закона о територијалној организацији Републике Србије, на основу Устава није могућно.

Одредбом става 1. члана 32. Нацрта Статута предвиђено је и да се покрајински управни окрузи „оснивају ради вршења послова покрајинске управе ван седишта покрајинских органа управе“, што подразумева да у оквиру покрајинске управе уопште постоје и подручни органи који врше послове покрајинске управе ван њиховог седишта. Међутим, до сада су увек покрајински органи управе били организовани искључиво као самостални органи управе. Никада до сада ни један покрајински орган управе није имао у свом саставу неки подручни орган који би радио ван његовог седишта. Стога би формирање чак седам покрајинских управних округа на територији Војводине захтевало масовно оснивање подручних органа покрајинске управе широм територије Војводине, док би посао новоустановљених покрајинских управних округа био само да координирају радом тих подручних органа покрајинске управе који би се налазили на њиховом подручју. Дакле, образовање покрајинских управних округа истовремено би значило и вишеструко увећавање броја запослених у покрајинској управи. У прилог нерационалности одлуке о постојању покрајинских управних округа, говори и чињеница да данас на територији Војводине већ постоји седам републичких управних округа, који као подручни центри државне управе Републике Србије координирају радом подручних органа државне управе и самосталних извршилаца који постоје на територији Војводине. Међутим, њихова седишта се не поклапају у потпуности са предвиђеним седиштима покрајинских управних округа, што значи да би такво дуплирање органа управних округа (републичких и покрајинских) изазвало додатну неекономичност рада целокупне управе (и државне и покрајинске).

Одредба члана 32. Нацрта Статута о покрајинским управним окрузима подразумева по природи ствари да седиште покрајинских органа управе буде у Новом Саду, као што је то данас и случај. Само би у том случају било оправдано, оснивати покрајинске управне округе. У противном, ако би се седишта покрајинских органа управе налазила на целој територији АП Војводине, не би било могуће оснивати покрајинске управне округе, пошто се њихов основни задатак састоји баш у томе да координирају радом оних органа (подручних) који се налазе ван самог седишта покрајинског органа. Стога је одредба члана 32. Нацрта Статута којом се предвиђа постојање покрајинских управних округа супротна и одредби члана 10. став 3. и самог Нацрта Статута, према којој се скупштинском одлуком може предвидети да је седиште одређених покрајинских органа у неком другом месту у АП Војводини. Ако су све веће средине у АП Војводини које данас имају статус града, већ самим Нацртом Статута одређене за седишта будућих покрајинских управних округа у којима ће се вршити послови покрајинске управе ван седишта покрајинских органа управе, онда одредба Статута о могућности одређивања неког другог места у Војводини за седиште неког од покрајинских органа, губи свој смисао и служи само као пука декларација.

Да концепт покрајинских управних округа као начин за ефикасније вршење послова покрајинске управе ван седишта покрајинских органа управе није пажљиво осмишљен, говори и чињеница да се одредба о покрајинским управним окрузима, не налази у оквиру дела IV Нацрта Статута, којим се регулишу питања функционисања покрајинске управе (члан 60), већ у делу III Нацрта Статута који је посвећен надлежности Аутономне Покрајине Војводине (члан 32).

Да је стварни циљ уношења покрајинских управних округа у Нацрт Статута рационалнија територијална организација појединих републичких управних округа који постоје од 1991. године, онда је било много сврсисходније изменити републичку Уредбу о начину вршења послова министарстава и других органа управе ван њиховог седишта, него на противустанован начин, неспретно, вештачки и крајње нерационално правити покрајинске управне округе.

С обзиром на то да уношење нефункционалних одредби о покрајинским управним окрузима у Статут АП Војводине не може да служи ефикаснијем и рационалнијем функционисању покрајинске управе, оправдано се може претпоставити да оно има сасвим другу сврху, тј. припремање могућности да се на територији Војводине успоставе нови облици аутономије засновани на етничком или неком другом критеријуму.

V

У Нацрту Статута такође су значајне бројне одредбе о људским, а поготово мањинским правима, које су у низу елемената супротне Уставу и важећем законодавству.

Национална равноправност

Члан 6. Нацрта Статута прописује националну равноправност Срба, Мађара, Словака, Хрвата, Црногораца, Румуна, Рома, Буњеваца, Русина, као и других бројчано мањих националних заједница које традиционално живе у Војводини. Наведени члан Нацрта Статута није у складу са Уставом Републике Србије најпре због тога што је равноправност категорија која се јемчи Уставом, односно коју прокламује и штити држава, а не аутономна покрајина. Другим речима, равноправност већинског народа и националних мањина гарантована је Уставом у оквиру Републике Србије, а не Статутом у оквиру аутономне покрајине. То јасно произлази из члана 14. став 2. Устава Републике Србије који предвиђа да „држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета“ као и члана 76. став 1. Устава Републике Србије који „припадницима националних мањина јемчи равноправност пред законом“ као и из Преамбуле Устава која истиче да грађани Србије доносе Устав, између осталог, „полазећи од државне традиције српског народа и равноправности свих грађана и етничких заједница у Србији“.

Посебну пажњу завређује чињеница да су творци Нацрта Статута, поред тога што су направили грешку и одредбама Статута хтели да прокламују равноправност, изоставили

други вид равноправности који је у Преамбули Устава Републике Србије изричито наведен и који проистиче из низа уставних одредби. Реч је наравно о равноправности грађана. Уколико би се усвојила предвиђена одредба Нацрта Статута, онда би Аутономна покрајина Војводина, уместо да буде покрајина грађана Републике Србије који живе на њеном подручју, постала покрајина националних заједница, што представља прекомпоновање политичког система и посредно увођење конститутивности нација у покрајини, али и елемената суверености и уставотворности саме покрајине. То је уочљиво у низу одредби Нацрта Статута које су посвећене управо људским и мањинским правима.

Остваривање људских и мањинских права

У другој глави Нацрта Статута садржане су одредбе о остваривању људских и мањинских права (члан 20–26). Цела та глава садржински одступа од Устава Републике Србије и суштински не представља уређивање начина на који се Аутономна покрајина Војводина стара о остваривању људских и мањинских права, што је према Уставу Републике Србије њена надлежност која се остварује у складу са законом, већ је прокламовање нових људских и мањинских права и начина њиховог остваривања које Устав Републике Србије не познаје и што би, уколико би се Нацрт усвојио у предложеном тексту, за последицу имало неједнакост грађана Републике Србије.

То је најочљивије у погледу одредби које се односе на мањинска права и унапређење положаја националних мањина. Тако, у члану 20. став 3. Нацрта Статута предвиђа се да се не сматрају дискриминацијом мере које АП Војводина може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу ради постизања пуне равноправности између припадника заједница и група који су због своје различитости у неповољнијем положају од грађана који припадају већинској заједници, што је директно у супротности са члановима 21. став 4. и 76. став 3. Устава Републике Србије. У наведеним члановима Устава Републике Србије предвиђено је да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима (члан 21. став 4. Устава), односно да се не сматрају дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају. Судећи на основу изложених уставних одредби, доносилац мера чији је циљ постизање пуне равноправности мора да буде искључиво Република Србија, тако да се поставља питање да ли предузимање таквих мера од стране различитих нивоа организовања власти, као што је аутономна покрајина, може да буде дозвољено у Републици Србији? Другим речима, намеће се дилема да ли је усвајање правних аката и доношење мера од стране органа аутономне покрајине у складу са изложеним одредбама Устава које предвиђају да посебне мере може да уведе Република Србија? Одговор на постављено питање лежи у вагању између поштовања надлежности аутономне покрајине и постизања пуне равноправности на читавој територији Републике Србије, што је *ex constitutione* циљ таквих мера. У том смислу, треба истаћи да би АП Војводина могла да

предузме такве мере у областима друштвеног живота у којима је надлежна само на основу законом утврђеног, односно пренесеног овлашћења које садржи прецизне критеријуме у погледу садржине, времена трајања и бенефицијара таквих мера, или аналогно мерама које у истој области друштвеног живота већ постоје на читавој територији Републике Србије.

Изложено тумачење почива на врсти надлежности које покрајина има и уставне одредбе члана 97. став 2. Устава, која предвиђа да Република Србија, између осталог, уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права грађана, као и уставност и законитост. Поједине посебне одредбе Устава изричито предвиђају да се посебне мере спроводе у складу са законом, тако да се може закључити да је намера уставотворца била да се мере чији је циљ постизање пуне равноправности, или сразмерне заступљености спроводе не само у Републици Србији, већ искључиво од стране Републике Србије и њених органа.

У том смислу посебно је важно да се укаже да члан 180. став 4. Устава предвиђа да се у аутономним покрајинама у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама у складу са законом. Дакле, иако у члану 179. Устав прописује да аутономне покрајине, самостално, у складу са Уставом и својим Статутом прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби, већ у ставу 4. следећег 180. члана, Устав одступа од изложеног решења прописујући да се сразмерна заступљеност националних мањина у покрајинским и локалним скупштинама, као посебна мера за постизање равноправности, омогућује у складу са законом. Нема сумње да је уставотворац такво решење прописао искључиво ради обезбеђења пуне равноправности на читавој територији Републике Србије. У том смислу, треба сагледати и изложене ставове о неусаглашености одредбе члана 20. став 3. Нацрта Статута АП Војводине са Уставом Републике Србије, односно треба јасно закључити да Статут АП Војводине према постојећем уставном уређењу Републике Србије, не може да преузме надлежност за увођење посебних мера за постизање пуне равноправности, нити сме да пропише бланко овлашћење да се такве мере могу увести, не предвидевши притом чак ни врсту аката којима би се такве мере увеле, ни надлежност органа за предузимање таквих мера. Штавише, изложена одредба Нацрта Статута завређује посебну пажњу и због тога што предвиђа увођење посебних мера за постизање пуне равноправности само у корист припадника заједница и група који су због своје различитости у неповољнијем положају од грађана који припадају већинској заједници. Није тешко препознати да су творци Нацрта Статута заправо имали у виду увођење посебних мера у корист само припадника националних мањина, уз видно изостављање прописивања таквих мера у корист лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима, као што то чини Устав Републике Србије. Другим речима, творци Нацрта Статута, не само што су предвидели решење које није у складу са Уставом, већ су такво решење прописали само у корист националних мањина, што је још један од доказа да им је намера да статутом АП Војводине изврше прекомпоновање политичког система и посредно уведу конститутивност нација у покрајини.

Таква намера се још боље уочава у члановима 22, 24. и 25. Нацрта Статута који су

такође у супротности са важећим уставним и законским решењима. Члан 22. Нацрта Статута предвиђа да припадници националних заједница које чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине уживају посебну заштиту и сва права која су актима Републике Србије гарантована националним мањинама. Наведени члан Нацрта Статута супротан је слову и духу Устава Републике Србије из најмање два разлога. Најпре, супротан је Уставу и важећем законодавству због тога што Устав Републике Србије и важеће законодавство уопште не познају категорију „националне заједнице“, већ се у њима користи само појам „националне мањине“ и развија само концепт права и заштите националних мањина. Штавише, наведени члан 22. Нацрта Статута представља још један покушај да се АП Војводина учини гарантом права и нивоом организовања власти који јемчи заштиту права. Другим речима, уместо да уживају права зато што им их гарантује држава Србија која по члану 97. тачка 2. Устава уређује и обезбеђује остваривање и заштиту слобода и права, припадници националних мањина та права и заштиту уживају у измењеном својству, као припадници нове категорије „националних заједница“ јер им то гарантује статут АП Војводине.

Да се Нацртом Статута покушава измена политичког система и стварање конститутивности националних заједница у покрајини у моделу консоцијације јасно сведоче и одредбе члана 24. Нацрта Статута којима се прописује сразмерна заступљеност припадника „националних заједница“ у покрајинским органима и организацијама која се спроводи од стране Владе АП Војводине која је, на основу покрајинске скупштинске одлуке, дужна да предузме посебне мере и активности у циљу постизања сразмерне заступљености. Наведена одредба члана 24. Нацрта Статута није у складу са уставом Републике Србије најпре због тога што Устав Републике Србије прави јасну разлику између сразмерне и одговарајуће заступљености припадника националних мањина које везује за учешће мањине у различитим видовима јавног живота. Наиме, Устав Републике Србије у члану 180. став 4. прописује да се у аутономним покрајинама у којима живи становништво мешовитог националног састава, омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом, док у члану 77. став 2. предвиђа да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина. Дакле, Устав Републике Србије јасно предвиђа да се у скупштини АП Војводине мора омогућити сразмерна заступљеност мањина, у складу са законом, док се при запошљавању у покрајинским органима води рачуна о националном саставу и одговарајућој заступљености. За разлику од наведених одредби Устава, Нацрт Статута АП Војводине сразмерну заступљеност везује за све покрајинске органе и организације. Штавише, наведена одредба Нацрта Статута, будући да се односи на покрајинске органе, а тиме и Скупштину АП Војводине, није у складу са Уставом Републике Србије и због тога што члан 180. став 4. Устава јасно прописује да се сразмерна заступљеност у Скупштини АП омогућује у складу са законом, док Нацрт Статута прописује да мере за постизање сразмерне заступљености предузима Влада АП, на основу покрајинске скупштинске одлуке. Јасно се може закључити да такве мере, уколико се не предузимају на основу закона, односно ако их предузимају покрајински органи само на основу покрајинске одлуке, могу да утичу на једнакост и равноправност грађана у Републици Србији.

Посебну пажњу свакако завређује и члан 25. Нацрта Статута којим се у ставу 1. предвиђа да „припадници националних заједница који чине бројчану мањину у укупном становништву АП Војводине, преко изабраних националних савета остварују облик аутономије, оснивају установе, самостално одлучују или учествују у одлучивању у питањима из области образовања, културе, употребе језика и информисања“. Иако *prima facie* изложена одредба Нацрта Статута изражава смисао члана 75. став 3. Устава Републике Србије, ипак се пажљивијим сагледавањем и систематским тумачењем Нацрта Статута може закључити да је она у супротности са споменутиим чланом Устава. Члан 75. став 3. Устава предвиђа да припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом, ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. Са друге стране, Нацрт Статута предвиђа да припадници мањина, заправо „националних заједница“ како их Нацрт Статута назива, преко изабраних националних савета остварују облик аутономије, не прецизирајући притом о каквој је аутономији реч. Дакле, уставни концепт самоуправе која се припадницима мањина гарантује у области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма, замењује се „обликом аутономије“ који се чак и нормативно раздваја од самосталног одлучивања или учествовања у одлучивању у питањима из области образовања, културе, употребе језика и информисања, без јасног одређивања природе, садржине и смисла таквог „облика аутономије“. Уколико се изложена одредба члана 25. став 1. Нацрта Статута систематски тумачи и сагледа у контексту члана 30. став 2. Нацрта Статута којом се предвиђа да Скупштина АП Војводине може донети покрајинску скупштинску одлуку којом привремено уређује питања од републичког значаја о којима није донесен закон (тзв. привремено уређивање), што је један од најгрубљих видова противуставности и узурпације републичких надлежности, о чему смо већ говорили, а имајући у виду да закон о изборима и овлашћењима националних савета националних мањина на републичком нивоу још увек није донет, може се само претпоставити какав би то „облик аутономије“ могао да буде ако би био уређен покрајинском одлуком којом се привремено уређује аутономија националних заједница у Војводини и надлежности националних савета. Следећи логику твораца Нацрта Статута, основано се може претпоставити да би се неком покрајинском одлуком којом би се због помањкања републичког закона о надлежностима националних савета привремено уредили то питање, могло предвидети да национални савети националних мањина могу својим општим актима привремено да уреде питања од значаја за „националне заједнице“ за територију коју насељавају њихови припадници, ако та питања нису регулисана републичким законом, или покрајинском одлуком. Какав би то „облик аутономије“ тек био, није тешко претпоставити!

Да изложена претпоставка није само пука конструкција јасно сведочи став 2. члана 25. Нацрта Статута којим се предвиђа да АП Војводина, у оквиру својих права и дужности, поверава вршење појединих послова националним саветима, или их укључује у одлучивање и обезбеђује срадства за вршење тих послова. Ова наведена одредба Нацрта Статута такође значајно одступа од уставних решења и постојећег законодавства. Наиме, члан 178. став 2. Устава јасно предвиђа да аутономна покрајина може одлуком поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности. Дакле, према Уставу, аутономна покрајина може поверити само питања

из своје надлежности, заправо изворне надлежности, и то само јединицама локалне самоуправе. Нацрт Статута међутим, не само да предвиђа могућност поверавања послова и националним саветима, већ предвиђа и могућност да Војводина повери послове „у оквиру својих права и дужности“, што отвара питање да ли Нацрт Статута дозвољава могућност преноса већ поверених послова од стране Републике? Уколико су творци Нацрта Статута имали у виду такву могућност, утолико је реч о још једном виду грубе противуставности. Штавише, наведена одредба члана 25. став 2. Нацрта Статута није у складу ни са важећим Законом о заштити права и слобода националних мањина који у свом члану 19. став 10. предвиђа да се део овлашћења из области образовања, културе, информисања и службене употребе језика и писма може поверити националним саветима националних мањина, а држава ће обезбедити финансијска средства потребна за вршење ових надлежности. Судаћи према наведеној одредби члана 19. став 10. Закона о заштити права и слобода националних мањина, само држава може саветима пренети део јавних овлашћења у областима образовања, културе, информисања и службене употребе језика и писма.

Треба указати и на одредбе члана 40. Нацрта Статута које значајно одступају од важећих решења садржаних у Закону о заштити права и слобода националних мањина. Члан 40. Нацрта Статута предвиђа увођење Савета националних заједница као посебног тела Скупштине (став 1) које је овлашћено да Скупштини даје мишљење при решавању питања из њене надлежности која се посредно или непосредно тичу остваривања права националних мањина, а нарочито у области културе, образовања, јавног информисања и службене употребе језика и писма (став 7). Посебну пажњу завређује састав тог тела – према Нацрту Статута половина чланова се бира из реда посланика који се изјашњавају као „припадници националне заједнице која чини бројчану већину“ у укупном броју становништва Војводине, док се друга половина бира из реда посланика „који се изјашњавају као припадници националних заједница које чине бројчану мањину“ у укупном броју становништва Војводине. Нацрт Статута предвиђа и занимљиво решење према коме Савет националних заједница одлуке доноси већином од укупног броја својих чланова (став 8). Остављајући по страни питање како је могуће постићи равноправност националних заједница коју Нацрт Статута прокламује, уколико се у телу састављеном на паритетној основи од представника националне већине и националних мањина, одлуке доносе већином гласова, пажњу треба усмерити ка питању истискивања националних савета националних мањина из поступка доношења скупштинских одлука у питањима од значаја за националне мањине. Наиме, према важећем Закону о заштити права и слобода националних мањина (члан 19. став 8) органи територијалне аутономије затражиће приликом одлучивања о питањима из области културе, образовања, информисања и службене употребе језика и писма мишљење једног, или више националних савета. Зачудо, Нацрт Статута, уместо да предвиди да ће Скупштина Војводине, приликом одлучивања о питањима из њене надлежности у области културе, образовања, јавног информисања и службене употребе језика и писма, затражити мишљење националних савета, прописује да ће такво мишљење дати Савет националних заједница, што наводи на закључак да се такво мишљење неће тражити од националних савета, а што затим води и закључку да ће национални савети бити онемогућени да учествују у поступку давања мишљења.

Ипак, чини се да намера твораца Нацрта Статута није ишла у том, већ у сасвим другачијем правцу. Наиме, члан 40. став 9. Нацрта Статута предвиђа да се начин рада и избора савета националних заједница уређује покрајинском скупштинском одлуком и Пословником Скупштине. Имајући у виду да Нацрт Статута предвиђа да се чланови Савета бирају из реда посланика, али остављајући покрајинској одлуци да то питање детаљније уреди, и будући да Закон о заштити права и слобода националних мањина прописује да национални савети представљају националне мањине у областима образовања, културе, информисања и службене употребе језика и писма, што су према Нацрту Статута све надлежности Савета националних заједница, основано се може претпоставити да су творци Нацрта Статута заправо имали на уму да се након усвајања Статута у предложеном тексту, скупштинском одлуком предвиди неки вид учешћа националних савета у избору покрајинских посланика који ће бити чланови Савета националних заједница. Уколико се томе дода да Нацрт Статута у члану 35. став 2. предвиђа да се посланици бирају на непосредним изборима, тајним гласањем, може се доћи до закључка да су творци Нацрта Статута можда имали у виду модел према коме би се 15 посланика из реда националних мањина на непосредним изборима одмах бирало и за чланове тог тела Скупштине Војводине. Оваква идеја о резервисаном броју мандата за припаднике појединих националних мањина је у осталом већ и била у процедури Скупштине АП Војводине у виду Одлуке о изменама и допунама Одлуке о избору покрајинских посланика, током 2007. године. Наведена Одлука тада ипак није била донета због недостатка подршке довољног броја покрајинских посланика. На тај начин би се на основу новоусвојеног статута постигло резервисање 15 места у Скупштини за посланике националних мањина и то у групи посланика који ће се бирати по пропорционалном систему, будући да Нацрт Статута задржава решење које имплицира комбиновање већинских и пропорционалних избора. Улога националних савета националних мањина у поступку непосредних избора чланова Савета националних заједница могла би да буде припрема посебних бирачких спискова припадника мањина, али би такво решење било неуставно зато што би водило формирању посебних бирачких спискова и двоструком праву гласа припадника мањина. С друге стране, уколико би се чланови Савета националних заједница ипак бирали након конституисања Скупштине Војводине, улога националних савета националних мањина могла би да буде пресудна у одабиру чланова Савета из реда посланика који се изјашњавају као припадници мањина, што би такође било противуставно решење јер би увелико превазилазило улогу националних савета националних мањина. У сваком случају, предвиђање Савета националних заједница у Нацрту Статута у оваквом, још увек недовољно јасно развијеном концепту, представља последицу идеје о увођењу у покрајинску скупштину горњег дома, као дома националних заједница, која је током 2007. године била представљена јавности у једном од преднацрта Статута утврђеног од стране тадашњег састава Извршног већа АП Војводине.

Да друга глава Нацрта Статута (члан 20–26) суштински не представља уређивање начина на који се Аутономна покрајина Војводина стара о остваривању људских и мањинских права, већ је прокламовање нових људских и мањинских права и начина њиховог остваривања које Устав Републике Србије не познаје, што за последицу може да има неједнакост грађана Републике Србије, види се и кроз једину одредбу у оквиру те главе која није посвећена националним мањинама. Наиме, реч је о члану 21. Нацрта

Неуставност Статута Војводине

Пише: ДСС

среда, 01 октобар 2008 10:23

Статута који прописује посебну заштиту мајке и детета. Тај члан Нацрта Статута у свом ставу 1. предвиђа да АП Војводина обезбеђује додатна и допунска права права и заштиту, односно виши степен заштите права деце, трудница, мајки током породилског одсуства и самохраних родитеља са децом. Изложена одредба Нацрта Статута није у складу са Уставом Републике Србије не само због тога што Устав у члану 66. став 1. предвиђа да породица, мајка, самохрани родитељ и дете у Републици Србији уживају посебну заштиту, искључиво у складу само са законом, а не у складу са покрајинским статутом или одлуком, већ и због тога што би обезбеђивање додатних и допунских права значило стварање неједнакости међу грађанима Републике Србије. Другим речима, уколико би се усвојило предложено решење, утолико би грађани Републике Србије који живе на територији АП Војводине били привилеговани у односу на остале грађане у погледу заштите права деце, трудница, мајки и самохраних родитеља што потврђује изричито предвиђање „вишег степена заштите“. Основано се може поставити питање у односу на кога ће деца, труднице, мајке и самохрани родитељи у Војводини уживати „виши степен заштите“. Ако се мислило на остале грађане Републике Србије, а очигледно је реч о таквој намери творца статута, онда се тиме нарушава систем социјалне заштите који иначе, према члану 97. тачка 10. Устава, уређује и обезбеђује Република Србија.

* * *

Правна анализа показује да је Нацрт Статута Војводине неприхватљив и са становишта важећег Устава и са становишта интереса грађана и са становишта националних и државних интереса Србије. Због тога је неопходно да се у оквиру предвиђене правно ваљане процедуре утврди нови Нацрт Статута Војводине који ће бити у потпуности у складу са Уставом Републике Србије.