

I



Пошто је писац овог текста до сада више пута и на различите начине учествовао у необичајеној дугој и оштрој полемици о решењима новог Статута АП Војводине, осећа обавезу да се огласи и сада када је тај текст коначно усвојен и проглашен. Обавеза нарочито постоји зато што се ради о теми којом се писац бави скоро тридесет година, али и због тога што је у наведеној расправи поред политикантских, произвољних и других непримерених изјава дошло до оштре и јасне поларизације на оне који оспоравају уставност ових аката и на оне који безрезервно тврде да су ти акти уставни. За писца овог текста је без значаја чињеница што су најгласнији међу првима били политичари из опозиције, а међу онима другим из владајуће коалиције. Али није без значаја чињеница што се међу њима који су лако и без резерве тврдили да су ти акти уставни налазе они који нису релевантни и респектабилни не само у уставном праву него ни као правници уопште.

Посебно ваља приметити да су у наведеној расправи учествовали скоро сви који нешто значе у уставно-правној Србији, међу којима и они који су њен данашњи врх. Више од тога, а то је посебно индикативно, о томе су упадљиво ћутале колеге са Универзитета или пореклом из Војводине, а које су се пре овог случаја често и гласно оглашавале.

Другачије речено, већ на први поглед очигледно је да су се доносиоци ових аката арогантно и игнорантски понели према бројним, прецизним и стручно аргументованим примедбама, којих је поред осталих у овој расправи неспорно било. Из таквих тих разлога у тексту нећу коментарисати очекивања у вези са Уставним судом Србије, због укупне констатације исказаних односа.

II

Коментар наведених аката почећемо садржајима који су на први поглед забавни и служе увесељавању стручњака, али који јасно говоре о знању и образовању писаца ових аката због којих се тако лако изражавају у наведеним текстовима.

Тако, у писму Скупштине АП Војводине које су пред собом имали сви народни посланици Републике Србије наводи се да су „правно-техничке исправке Предлога Статута утврђене на седници Скупштине АП Војводине“. Назвати све оне промене које су у давно утврђеном тексту предлога извршене непосредно пред његово усвајање „правно-техничким исправкама“ значи само стручни смешан покушај заташкавања чињенице да је ипак неколико важних измена учињено, исто као што је и смешно тврдити било коме ко се у права разуме да се Скупштина АПВ на прелиминарној седници бави нечим што су називали правно-техничким исправкама.

Настављајући са сличним примерима једнако смешним можемо сматрати и наивном играријом речи у наслову и тексту члана 10 Статута. Наиме, у наслову члана 10 остао је епитет главни град, а у тексту овог члана, правно-техничком исправком, направљен је текст који гласи град Нови Сад је главни, административни центар. Треба ли овоме какав коментар, изузев да је реч о невештом покушају механичког компромиса између присталице и противника да ли територијална аутономија може имати главни град. Писац овог текста терминологију саму за себе не сматра толико важном да би се на овом месту њоме бавио, због чега овај пример не би ни наводио да није толико смешан.

Смешан је такође напор аутора овог статута да ми кроз неуобичајену форму покушају повећати улогу и појачати значај. Због тога ће статут добити преамбулу која му не приличи а чак је ни сви уставни немају док се само код понеког закона може срести. То што су преамбулу имали статут покрајина из 1974. године, треба ли објашњавати, није аргумент, исто тако, и из истог разлога текст овог статута ће добити наслове (рубрум), као и свечану и тешку дикцију изражавања, на крају, не као последње доделиће му чин проглашења и ако се, колико је аутору познато, подзаконски акти проглашавају само у СР Немачкој. Дакле, све то не приличи и не одговара статуту као подзаконском акту и о томе у номотехници нема разликовања. Али у току расправе на правном факултету у Београду један звучно титулисани учесник из покрајинске номенклатуре забављао је присутне необичним објашњењима и оправдањима наведене форме статута конституишући теорију „о посебној правној природи Статута АП Војводина“.

И ако су такође смешна, нису бенигна решења из члана 76 и 77 закона о утврђивању надлежности Војводине по којима они који имају пребивалиште у Војводини правосудни и државни испит полажу пред комисијом која се саставља у Војводини. Дакле они који имају пребивалиште у Лесковцу, Пироту, Врању... и свим осталим и удаљенијим местима него што су то места у Војводини полагаће правосудни испит пред републичком комисијом у главном граду а Војвођани пред својом комисијом у „граду, главном административном центру“. Да је проблем било то што кандидати треба да путују у

Београд, то би се решило лако, одласком републичких комисија у Суботицу или Лесковац, као што би се лако решио проблем евентуалног учествовања у тим комисијама у својству испитивача, али пошто то није био проблем, добили смо у Србији покрајинску и републичку комисију за правосудни испит, односно када нису могли добити покрајинске судове, добили су покрајинске кандидате за судије.

За разлику од смешних сада следе озбиљна и тешка разматрања.

1) Чланови 6, 24, 40, ст 3, у вези с чланом 1 и став 2 преамбуле Статута Војводине супротни су члановима 1 и 12 члановима уставу Србије.

У члану 1 и 14 устава Србије, Србија је одређена као држава српског народа ... заснована на мањинским правима и слободама и као држава која јемчи посебну заштиту националних мањина. Из те две одредбе Устава Србије јасно и недвосмислено произилази да је Србија национална држава у којој постоји само један народ, Срби, а да су све друге етничке заједнице које живе у Србији националне мањине које имају мањинска права и слободе и којима се јемчи посебна заштита. Из тих разлога, и док је овај устав на снази, Срби не могу бити у Србији ни са ким другим равноправни јер је Србија одређена као њихова држава. Друге етничке заједнице које живе у Србије побројане у Статуту Војводине од Мађара до Македонаца и „других бројних мањих националних заједница које у њој живе“ могу бити и јесу равноправни са Србима. Из истих разлога Статут Војводине не може Србе претворити у националну заједницу макар уз епитет „која у већини живи на територији Војводине“ јер су Србији у целој Србији народ а сви остали националне мањине. И на крају баш због таквог положаја Срба у Србији сувишна је, блаже речено, гаранција о њиховој сразмерној заступљености у органима АП Војводине (чл. 24 Статута). Писац овог текста се нада да у Војводини није наступило време у коме Србима треба јемчити сразмерну заступљеност.

Горенаведена концепцијска сукобљавања Статута и Устава последица су члана 1 статута где је наизглед бенигно Војводина одређена као покрајина грађана и грађанки. Баш у тој првој одредби садржана је погрешна премиса, која ће са друге две иначе тачне премисе, тј. да су сви грађани равноправни и да су сви Срби, Мађари и други такође грађани, произвести нетачан закључак са тешким уставним и другим последицама. Наиме наведена прва премиса је погрешна јер из члана 12 Устава Србије не произилази да је Војводина покрајина грађана и грађанки, већ да право на покрајинску аутономију не произилази из националног својства већ из грађанског својства грађана Србије. Другачије речено, наведено одређење Војводине у члану 1 Статута Војводине је противно члану 1 Устава Србије због тога што је Устав Србије прописао покрајинску

аутономију у облику тзв. територијално-политичког облика аутономије а не у неком другом начелно могућем облику као што су то национала, културна, функционална и друга аутономија.

Дакле из уставне одредбе да право на покрајинску аутономију припада грађанима не може произаћи промена положаја из статуса Срба у Војводини како је то учињено наведеним одредбама статута.

2) Члан 28 Статута има наслов и садржину посвећену међусобним односима републичких и покрајинских органа при извршавању републичких правних аката. У тексту тог члана старији читаоци ће пронаћи садржину која као да је преписана из устава СФРЈ из 1974. године. Овом одредбом статута утврђено је да се ти односи заснивају на прописима утврђеним правима и на њиховој сарадњи. Ова одредба је прво противуставна због тога што се подзаконским покрајинским актом не може уређивати положај републичких органа, али то није била главна мета овог члана. Главна мета овог члана је део текста у коме пише да се ти односи заснивају на њиховој сарадњи. Прва примедба коју смо изнели отклоњена је тако што је закон о утврђивању надлежности, без икакве везе са остатком текста, обogaћен са неколико одредби којима су формално покривене ова и њој сличне примедбе. Тако је у члану 5 овог закона освануло уређивање односа између републичких и покрајинских органа, међутим, када се упореде ови текстови, примећује се разлика која је настала као израз напора писаца закона да изрази садржину која већ постоји у статуту а да при томе не угрозе уставни статус републичких органа. Тако је дошло до смешне, кад не би била тужна, неусаглашености између закона и статута јер је у закону сарадње исказана као обавеза покрајинских органа а не принцип међусобних односа који води њиховом изједначавању и равноправности.

Изречена примедба није етатизам и централизам већ нужан принцип у случају кад покрајински орган извршава републички пропис у вези с чим располаже свим правима и овлашћењима надзора (члан 186 Устава РС) који су претпоставка ефикасности и рационалности. У том смислу сарадња је корисна али никако као договарање о извршавању. А поводом тога опет непријатно подсећање на чланове 273 до 273–275 устава СФРЈ из 1974. године у којима је била предвиђена таква сарадња између савезних републичких и покрајинских извршних и управних органа при извршавању савезних прописа. Нажалост, ту није крај јер се као и по уставу из 1974. године предвиђа институционализација те сарадње у облику тзв. сталне мешовите комисије Србије и Војводине, као што су то некада били међурепубличко-покрајински комитенти.

3. Члан 30. Статута има нетачан и његовој садржини неодговарајући назив, до чега је

дошло због тога што је у процесу онога што су индигни покрајински правни стручњаци назвали „правно-техничке исправке“ изоставили део садржине овога члана, који се у претходној фази заиста односио на привремено уређивање, односно оно што се у теорији зове конкурентна надлежност. Дакле, као што смо то већ показали на другим примерима, несавесним стручним радом и у овом случају је дошло до неподударања наслова и садржине члана, тако што је у садржини после тзв. исправки остало само привремено извршавање. Реч је о Статутом утврђеном овлашћењу покрајинских органа да ако то републички орган не учини и док то не учини донесе републички пропис за извршење републичког закона, покрајински орган својим прописом извршава тај републички закон. Ова дирљива брига и одговорност покрајинских органа, као и жеља за ефикасношћу републичког правног система, нажалост правно концепцијски није могућа с обзиром на то да се надлежност и одговорност Владе Републике Србије у Уставу РС (чл. 123 тачка 2 и 3) утврђује на генералан и директан начин и она се тако генерално и за будућност не може чак ни поверити када би се то хтело, па због тога се још мање може самостално и самовласно присвојити, без обзира на ограду у вези са важењем овако донетог покрајинског прописа. Само поједина и прецизно утврђена овлашћења за доношење извршних прописа се могу поверити покрајинским органима (чл. 137 ст. 1 Устава Србије). У вези са овим привременим извршавањем указујем на то да је остао без правног дејства покушај да се ова неуставност екс-пост конвалидира Законом о утврђивању надлежности (чл. 9 ст. 3 Закона). Наиме, у овом случају накнадно формулисаним одредбама Закона, као што је то учињено у вези са имунитетом, службеном употребом језике и др., није се могло помоћи, јер је реч о непреносивој, де факто, уставној дужности републичке владе у генералном смислу, чијим би генералним вршењем од стране покрајинске владе, макар и да је то привремено, републичка влада изгубила један од својих основних атрибута.

Враћајући се на шаљиве стране овог процеса и горе коментарисани случај препоручује његове ауторе за чланство у Војвођанској академији наука, која се овим Статутом институционализује.

4. Чланови 43, 47, 48. и 52–56 Статута супротни су члану 180 ст. 1 Устава. Супротност се састоји у томе што је Устав прописао систем јединства власти, као принцип организације власти у покрајини, а у наведеним одредбама Статута је конструисан модел поделе власти. Наиме, из уставне формулације „Скупштина, највиши орган Аутономне покрајине“ без могућности двоумљење и другачијег тумачења које би било засновано на науци уставног права другачији закључак од напред изнетог апсолутно није могућ. Међутим, у наведеним одредбама Статута за скупштину и владу покрајине предвиђена су таква међусобна права која су својствена парламентарном моделу поделе власти (нпр. распуштање скупштине, влада води и утврђује политику, поверење и неповерење влади, колективна оставка владе и интерпелација), а која не могу постојати ако би се скупштина требало да одреди као највиши орган. Ради се о тешкој повреди Устава и великом незнању писаца текста статута, без обзира на чињеницу што оваква садржина Устава

није неспорна у стручном смислу, односно, без обзира на то што постоје довољно оправдани разлози и за другачије од постојећег решења. Међутим, док важи чл. 180 ст. 1 Устава, наведених шест одредаба Статута су са њим у очигледној супротности.

5. Прелазећи са Статута на коментарисање Закона о утврђивању надлежности, оставићемо без ширег коментара јер није уставно-правна, већ политичко-правна чињеница то што је овај Закон искоришћен као накнадно покриће за онај део садржине ранијег текста Статута који његови аутори нису хтели да изоставе или промене под називом „правно-техничка исправка“ (сарадња републичких и покрајинских органа, имунитети посланика и чланова владе, конкурентна извршна надлежност и службена употреба језика).

Тако се догодило оно што у правном систему није могуће а у животу очигледно јесте, а то је да акт ниже правне снаге произведе и услови садржину акта више правне снаге због тога што правна снага није била праћена истом мером политичке и фактичке снаге како је то неопходно. Међутим, и с тим у вези можемо указати на тужно смешна неслагања закона и статута на оним местима где су трагови свести о неправности и непочинству код писаца закона проузроковала разлику у односу на текст статута, нпр. код сарадње органа и службене употребе језика.

Но, оставићемо наведену садржину и њене актере њиховој судбини (вероватно их све треба изабрати у ВАНУ) да бисмо указали на много озбиљније и значајније недостатке овог закона које су уставно-концепцијске природе и који се препознају већ у образложењу закона, у којем је изричито наведено да се њиме „спроводи процес децентрализације Србије и концепт широке покрајинске аутономије, без елемената државности“.

Коментаришући наведено образложење закона прво се треба запитати да ли писци овог закона и његови доносиоци уопште знају шта значи реч децентрализација и да она нема никакве везе са територијалном аутономијом. Друго, писце овога текста треба запитати ко је и када и са којим садржајем и образложењем утврдио тај тзв. концепт широке покрајинске аутономије без елемената државности и ако је све то тако, онда сам веома радознао да сазнам о чему је реч. Наиме, и писац ових редова, као и сви они за које се може рећи да се у ова питања разумеју, изгледа погрешно сматра да на основу преамбуле из седмог дела устава постоје само тзв. суштинска аутономија која је резервисана само за Косово и Метохију (иако није одређено какав јој је садржај) и тзв. покрајинска аутономија која је довољно уставно дефинисана. Дакле, тек на основу те реченице из образложења закона да све што је у статуту закона написано а на шта се

Пише: Владан Кутлешић
петак, 25 децембар 2009 12:35

односе бројне примедбе и критике јесте у ствари та широка аутономија без елемената државности. Овај концепт, предлажем, квалификује њихове ауторе такође за избор у ВАНУ, иако се можда не ради о војвођанским резидентима.

Но, најтежа и најозбиљнија повреда Устава извршена је самом концепцијом садржине овог закона која је видљива већ из његовог наслова и која се провлачи кроз целу његову садржину. Ова концепција потиче од погрешно протумаченог уставног основа за доношење овог закона – члана 177 Устава, како је то наведено у образложењу закона.

Писци овог закона су га назвали Законом о утврђивању надлежности који, то се лако да утврдити из анализе његове садржине, исказује две врсте надлежности које се овим законом додељују Војводини. Та анализа такође показује да се према бројности ове две врсте надлежности равномерно распоређују, при чему је прва неименована а друга се именује као „поверени послови“. Последице овог разликовања врста надлежности које се утврђују у покрајини су значајне јер само код надлежности које су назване повереним пословима републички органи имају надзорна права над покрајинским, дакле могућност контроле и уједначавања примене републичких прописа.

Другачије речено, скоро половина послова који су овим законом утврђени као надлежност Војводине пренети су из надлежности републике без могућности да се надаље начин коришћења тако добијених надлежности контролише. Истини за вољу, постоји начелна могућности повраћаја ових надлежности републици, неким будућим законом, али је и она доведена у питање одредбом члана 2 став 2 закона о томе да се „у поступку доношења закона води рачуна о достигнутом нивоу права грађана на покрајинску аутономију“, што значи и о овим и овако додељеним надлежностима. Треба ли још нешто у вези са усклађеним намерама коментарисати.

Међутим, потражићемо даље и дубље узроке оваквог концепта закона а којим се према самом наводу аутора и на основу њиховог уверења налази у члану 177 Устава Србије. Овим чланом Устава Србије исказана је суштина и смисао надлежности покрајине и локалне самоуправе, тј. разлог постојања аутономије који се налази у већој сврсисходности обављања послова у том облику територијалне организације. У овом члану је такође предвиђено да се разграничење у сврсисходности врши законом, што значи да то чини република. Писци овог закона са очигледном намером да учине оно што струка не дозвољава изађоше из њеног оквира и закључише да свако питање се законом може прогласити да је покрајинско с позивом на наведени члан Устава. Тумач овога члана Устава је при свом науму занемарио само једну концепцијску ограду који овај члан садржи, а то је да се свако размишљање о већој сврсисходности може кретати

само у оквиру оних послова који нису претходно у надлежности републике и само у односу на та питања.

Другачије речено, пошто су наведене неименоване надлежности из закона биле пре њиховог утврђивања у закону као надлежности покрајине, оне се ни не могу доделити покрајини на другачији начин сем да буду третиране као поверени послови. Још другачије речено, република може своје надлежности доделити покрајини, али само тако да оне буду поверене, што значи уз задржавање одговорности и крајњих овлашћења у вези с њиховим коришћењем.

За сам крај остало је упозорење које би требало да буде узнемиравајуће и индикативно. У члану 33. став 3. закона пише да се ту наведени послови обављају на јединствен начин и под једнаким условима за целу територију Републике Србије. Већ раније у овом тексту указао сам на одредбе из периода устава из 1974. год., периода када је Србија била из три дела и када је само понекад надлежност вршена за целу територију а најчешће за њен ужи или тзв. део ван територије покрајина. Да ли је ова термилошка подударност случајна? Како год је оценили, ваља указати на то да је тај текст написан и усвојен у Београду у Народној скупштини Републике Србије.

III

Иако смо сваку од наведених бројних повреда Устава Србије појединачно и образложили и оценили, постоји потреба да се све те оцене обједине како би се одговорило на питање које су уставно-правне последице настале доношење овог статута. На овом месту ћемо се одвојити и разликовати од већине других критичара статута и закона који су небројено пута и у разним варијантама изговорили оцену да су све те повреде сепаратизам, разбијање, цепање или одвајање дела Србије. Мишљења сам да су ове оцене с обзиром на то да су нетачне и да за њих у тексту не постоје докази нанеле велику штету оправданој и основаној појединачној критици због тога што су неодговарајућим коначним закључком омогућили доносиоцима закона и статута да доказујући неоснованост генералних примедби доведу у питање и појединачне, које су основане и аргументоване. Дакле, неаргументовани и олако донети генерални закључци на основу имплицитно садржаних намера и планова политичких субјеката у Војводини прекрили су последице о којима говоримо и довели до релативно лаког коначног усвајања наведених текстова.

Пише: Владан Кутлешић
петак, 25 децембар 2009 12:35

Међутим, то што статут и закон, генерално узевши, и у овом тренутку не производе сепаратизам и разбијање то не значи да су због тога последице наведених неуставности мање тешке и мање значајне. Наиме, противуставна асиметрична федерализација Србије, а то је права и генерална последица овог статута и закона производи у Србији уставну, политичку, економску и територијалну неравнотежу и концепцијски поремећај који ће поступно утицати на интегритет и стабилност Србије. У ком правцу и колико то је у овом тренутку тешко рећи. Посебно ваља указати на то да ни ово није ни једини тако озбиљан проблем иако је он настао арогантним и безобзирним, очигледним и неспорним, вишестраним и тешким повредама Устава Србије. Дакле, пред нашим очима одвијало се јавно и официјално игнорисање Устава и обесмишљавање стручне јавности. Идеја супрематије Устава која је овим повредама доведена у питање је толико дубоко у корену европско-континенталног концепта права да је било много боље и са мање штете да су се доносиоци овог статута и закона сложили да, као што су то већ учинили по питању статута, изврше претходну „правно-техничку исправку“ Устава Србије и доведу га у склад са статутом АП Војводине.

Дакле, то што ће статут и закон асиметрично (неуравнотежено) федерализовати сада формално унитарну Србију јесте озбиљан проблем који доношењем ових аката није престао и који ће наставити да расте и развија се, али је много већи проблем то што је Устав овим догађајем престао да буде правно-политичка тачка ослонаца и сигурности, односно извесности, па се од овог тренутка после повреде његових одредаба о аутономији једнако лако може очекивати свака друга његова повреда. А ту је крај не само правне државе, већ и државе уопште.