

### Правна анализа Предлога закона о утврђивању надлежности АП Војводине и Статута АП Војводине



Предлог закона о утврђивању надлежности АП Војводине и поново предложени Статут несумњиво су противуставни акти. Постоји неколико веома важних и веома уочљивих противуставности тих аката чијим ће усвајањем, односно потврђивањем, државно уређење земље бити суштински измењено, а правни поредак озбиљно нарушен. Реч је о одредбама којима се АП Војводини дају елементи државности, што практично федерализује Републику Србију, којима се уводи неједнакост грађана и привилеговање националних мањина и којима се врши отимање имовине Републике Србије. Размотримо сваки од тих видова неуставности.

#### Државност Војводине

Иако Устав Србије аутономне покрајине одређује као аутономне територијалне заједнице основане Уставом, Предлог закона и Статут АП Војводине тој покрајини предвиђају извесне елементе државности. Предлог закона не одређује АП Војводину, али Статут, супротно Уставу, врши самоодређење Војводине као аутономне покрајине грађанки и грађана.

Овим актима предвиђа се чудно решење о географским областима покрајине. Оба акта прописују да територију покрајине чине јединице локалне самоуправе у географским областима прецизирајући да се под географским областима разумеју Бачка, Банат и Срем. Оба акта предвиђају и да се територија АП Војводине не може мењати без сагласности њених грађана, изражене на референдуму, а Предлог закона прецизира да је такав референдум пуноважан ако је на њему гласала већина грађана који имају изборно право и пребивалиште на територији АП Војводине. Изложеним решењем о територији намећу се ограничења у погледу одређивања које ће јединице локалне самоуправе бити у оквиру АП Војводине и уводи се чудна и правним актима непозната категорија географских области. Истовремено,

пропушта се да се регулишу Уставом Републике Србије предвиђене могућности стварања нових аутономних покрајина, укидања или спајања постојећих покрајина. Доиста, уколико се жели да се законом и статутом регулише територија АП Војводине, утолико се мора ближе уредити и уставна могућност да се на њеној територији образују нове покрајине, или да се Војводина евентуално укине, или споји са неком новом аутономном покрајином. Такође, предвиђањем да се

т

ериторија АП Војводине не може мењати без сагласности њених грађана изражене на референдуму ови акти стварају значајну забуну у погледу евентуалне измене државних граница које се поклапају са границама АП Војводине. Наиме, након њиховог усвајања неће бити јасно да ли се државна граница, која истовремено представља границу АП Војводине, искључиво мења по поступку предвиђеном за промену Устава како се то прописује у члану 8 став 2 Устава, или је за њену промену потребна, или чак довољна сагласност њених грађана?!

Оба акта у појединим одредбама, супротно Уставу, предвиђају да је АП Војводина „регија у којој се традиционално негују европски принципи и вредности“. Не само да Устав не познаје појам регије, већ није јасно ни како је могуће са Уставом ускладити одредбу према којој се „европски принципи и вредности“ негују само на једном делу територије земље? Да ли је то увод у селективну и различиту примену „европских принципа и вредности“ који постају основ стварања новог ентитета и његових надлежности, односно државности – ако је Војводина регија у којој се, за разлику од остатка Србије, традиционално негују европски принципи и вредности, није ли могуће и оправдано да таква Војводина буде европска регија и самостално сарађује са Европом? Да помињање европских принципа и вредности има управо такав значај, видљиво је већ из одредбе Предлога закона према којој Војводина као регија у којој се негују такви принципи и вредности може да буде члан европских и светских удружења региона и да оснива представништва у регионима Европе и Бриселу. Дакле, Војводина та права стиче као регија у којој се негују европски принципи и вредности, а не на основу уставне одредбе о могућности покрајина да сарађују са одговарајућим територијалним заједницама других држава.

Посебан пример стварања елемената државности АП Војводине видљив је у одредбама Статута којима се предвиђа главни град, односно Предлога закона којима се ствара главни административни центар, као да Београд није главни административни центар читаве државе, а тиме и саме АП Војводине?! Истоветно је и са одређењем из Статута да је носилац извршне власти у покрајини Влада АП Војводине која утврђује и води политику, као да могу да постоје две владе које воде различите политике у истој држави?!

### Промена државног уређења

Иако Устав Републике Србије не садржи изричито дефинисање државног уређења, јасно је да је Србија унитарна држава у којој постоје две аутономне покрајине. Међутим, Предлог закона и статут садрже извесне одредбе које воде закључку да би њихово усвајање значило федерализацију земље.

Најпре, Предлог закона и Статут утврђују надлежности АП Војводине и у оним областима друштвеног живота у којима покрајине према Уставу РС не могу да буду надлежне. Наиме, члан 183 став 2 Устава РС јасно предвиђа да аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у областима које су у том члану Устава прецизно наведене. Уколико се пажљивије сагледају Предлог закона и статут, утолико може јасно да се уочи да ти акти предвиђају да АП Војводина има надлежности, односно обавља послове, и то не као поверене већ као изворне послове, и у областима регионалног развоја, изградње објеката, науке и технолошког развоја, запошљавања, привреде и приватизације, рударства и енергетике, локалне самоуправе, као и надлежности у другим областима које Устав не предвиђа као области у којима покрајина може да има надлежности! Штавише, поједине надлежности својствене су само конститутивним јединицама у сложеним државама, као што је нпр. давање мишљења о промени Устава које се односе на положај, права и дужности АП Војводине.

Да би усвајањем Предлога закона и Статута дошло до промене карактера државног уређења, јасно је и на основу одредби тих аката којима се предвиђа преузимање државних функција, као што је преузимање извршне функције Републике и залажење у судску функцију. Наиме, оба акта предвиђају да, уколико надлежни орган Републике Србије не донесе пропис за извршавање закона у року утврђеном законом, АП Војводина може да својим актом привремено уреди извршавање републичког закона на територији АП Војводине. Будући да „надлежни орган Републике Србије“ који треба да донесе пропис за извршавање закона може да буде и Влада Републике Србије која има генерално уставно овлашћење за доношење уредби за извршавање закона, јасно је да ће након усвајања оваквог предлога покрајински органи противуставно моћи да залазе у надлежност Владе Републике Србије и доносе акте за извршавање закона из њене надлежности сваки пут када она прекорачи рок за доношење општег акта за извршавање закона. Усвајањем ових аката покрајина ће моћи да предлаже мрежу судова на територији покрајине.

Предлог закона и Статут регулишу међусобне односе између покрајинских и републичких органа и садрже решење о образовању Сталне мешовите комисије коју на

иницијативу извршног органа АП Војводине формира Влада ради законитог обављања послова из надлежности АП Војводине. Такво уређење представља грубу и нелогичну измену важећих решења у погледу надзора над уставношћу и законитошћу покрајинских аката и рада покрајинских органа. Предлог закона мења концепт надзора хијерархијски више централне власти над обављањем изворних и поверених послова покрајине и своди га на сарадњу и усаглашавање кроз сталну мешовиту комисију. Није тешко претпоставити да, уколико се усвоје овакви акти, од надзора као ауторитативне активности централних власти неће остати ништа.

### Разарање грађанске уставности

Устав Републику Србију одређује као државу српског народа и свих грађана који у њој живе. Основ грађанске уставности је уставна одредба према којој су грађани носиоци суверености коју врше референдумом, народном инцијативом и преко својих, слободно изабраних представника. Пред Уставом и законом су сви једнаки, али се припадницима националних мањина Уставом јемче додатна права ради остваривања потпуне равноправности.

Иако Устав Србије утврђује да су грађани Србије носиоци суверености и да су пред Уставом и законом сви једнаки, Предлог закона и Статут АП Војводине мењају основе грађанске уставности и суверенизују „грађане“ АП Војводине. Преамбула Статута говори о праву грађана и грађанки Војводине на остваривање, неговање и заштиту аутономије, док се у нормативном делу као носиоци права на покрајинску аутономију одређују „грађани“ АП Војводине. Дакле, уместо Уставом гарантованог права грађана Србије на покрајинску аутономију, Статут, предвиђајући да су носиоци права на покрајинску аутономију „грађани“ АП Војводине, онемогућава да грађани Србије из АП Војводине остварују право на покрајинску аутономију у некој другој, можда новооснованој, аутономној покрајини. Колика је жеља твораца Статута да суверенизују „грађане“ АП Војводине, видљиво је и из одредбе према којој „грађани“ АП Војводине „своје“ право на покрајинску аутономију остварују непосредно, народном инцијативом или референдумом и путем „својих“ слободно изабраних представника. Референдумом, народном инцијативом и преко слободно изабраних представника грађани, према члану 2 став 1 Устава врше сувереност, а не право на покрајинску аутономију. Таквом одредбом Статута, дакле подзаконског акта, право грађана на покрајинску аутономију замењује сувереност грађана.

Посебан вид разарања грађанске уставности врши се одредбама оба акта којима се предвиђа да ће се покрајина старати о унапређивању политике у области

равноправности полова, односно да ће утврђивати политику једнаких могућности и доносити мере за подстицање равноправности полова. Таквим одредбама ствара се основ за различити положај мушкараца и жена у АП Војводини и у остатку Србије, а тиме и неједнакост грађана. Да усвајањем Предлога закона и Статута може да дође до неједнакости грађана, још је израженије ако се имају у виду одредбе Предлога закона и Статута којима се предвиђа да ће покрајина обезбедити додатна и допунска права и заштиту, односно виши степен заштите за поједине категорије субјеката, односно у појединим областима друштвеног живота. Реч је о правима у области социјалне заштите, посебној заштити мајке и детета и вишем степену заштите права припадника националних заједница.

Посебно значајно одступање од грађанске уставности оличено је у започињању стварања конститутивности националних мањина на нивоу АП Војводине. У томе предњачи Статут посредством противуставних одредби којима се националне мањине преименују у националне заједнице, заменом уставног статутарним гарантовањем равноправности националних заједница, гарантовањем „облика“ аутономије националних заједница без утврђивања природе и сврхе такве „аутономије“. Да се на нивоу АП Војводине уводи принцип конститутивности националних заједница, нарочито је јасно на основу два статутарна решења која завређују посебну пажњу. Статут наиме предвиђа да се у свим покрајинским органима и организацијама обезбеђује сразмерна заступљеност националних заједница, а у Скупштини покрајине се уводи и Савет националних заједница чије се мишљење обавезно прибавља при решавању питања која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права националних заједница. На основу изложених решења, није тешко утврдити да се, полазећи од конститутивности националних заједница, заправо уводи прикривена дводомност покрајинске скупштине у којој ће Савет националних заједница практично имати право вета на доношење свих одлука. Наиме, будући да је мишљење Савета неопходно при решавању питања која су посредно или непосредно у вези са остваривањем права националних заједница и имајући у виду да се широким тумачењем заправо свако питање може одредити као питање које је посредно или непосредно у вези са остваривањем права националних заједница, јасно је да ће Савет националних заједница ускраћивањем свог мишљења моћи да блокира доношење сваке одлуке у Скупштини.

### Отимање републичке имовине

Устав Србије предвиђа да су природна богатства, добра за која је законом утврђено да су од општег интереса и имовина коју користе органи Србије у државној својини, а да се покрајинска имовина, начин њеног коришћења и располагања уређују законом. Међутим, Предлог закона и Статут садрже решења којим се, противно Уставу, будућем законодавном регулисању питања покрајинске имовине одређују извесне маргине

слободе посредством одредбе према којој су у својини АП Војводине, као облику јавне својине, ствари које на основу закона користе органи АП Војводине и установе чији је она оснивач, као и друге покретне и непокретне ствари, у складу са законом којим се уређује јавна својина. Усвајање таквих одредби означило би несметану отимачину имовине Републике коју користе покрајински органи и установе чији је она оснивач. Штавише, самим Предлогом закона предвиђају се поједина решења која омогућавају пренос постојеће републичке имовине у покрајинску својину, нпр. Предлог закона предвиђа да АП Војводина, преко својих органа, оснива јавно предузеће за управљање Националним парком Фрушка гора и да даном почетка рада то предузеће преузима права, обавезе, запослене и средства Јавног предузећа „Национални парк Фрушка гора” са седиштем у Сремској Каменици, као и да органи АП Војводине преузимају одговарајућу опрему и предмете подручних јединица министарстава на територији АП Војводине, што значи да би се сва имовина и средства Јавног предузећа „Фрушка гора”, односно сва опрема и предмети подручних јединица министарстава на територији АП Војводине превели у покрајинску својину!

### Закључак

Озбиљне су и опасне неуставности садржане у Предлогу закона о утврђивању надлежности АП Војводине и у Статуту. Уколико се ти акти буду усвојили, односно потврдили у Народној скупштини Републике Србије, утолико ће започети још једна од етапа, нажалост добро знаног, процеса дезинтеграције. На тај начин, пренос надлежности и потврђивање Статута АП Војводине неће бити у функцији европских интеграција, како се ових дана јавност обмањује, већ ће постати проблем који ће по свом карактеру бити ближи дезинтегративним историјским процесима који су обележили крај 20. и почетак 21. века на Балкану. Штавише, уколико се ови акти усвоје, утолико ће се пред све нас који још увек чинимо једну друштвену заједницу, али и у свету, поставити озбиљно питање колико смо кадри да очувамо и изградимо и да ли уопште завређујемо да живимо у држави као институционалном оквиру који обележава људску цивилизацију? Зато одлука која је пред народним посланицима, али и пред председником Републике и евентуално Уставним судом, уколико посланици попусте пред својим страначким интересима, својим значајем превазилази њихове животе и време у којем ће их провести.